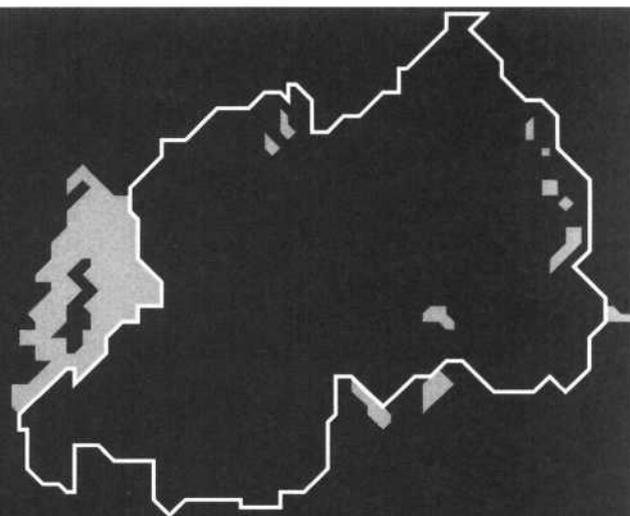


Die schweizerische Entwicklungs- zusammenarbeit in

**Bericht
der vom EDA
eingesetzten
Studiengruppe**

Rwanda

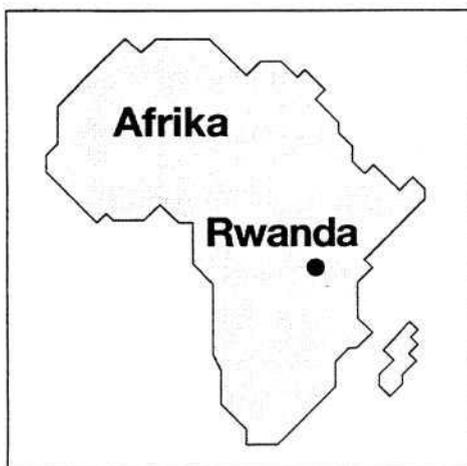
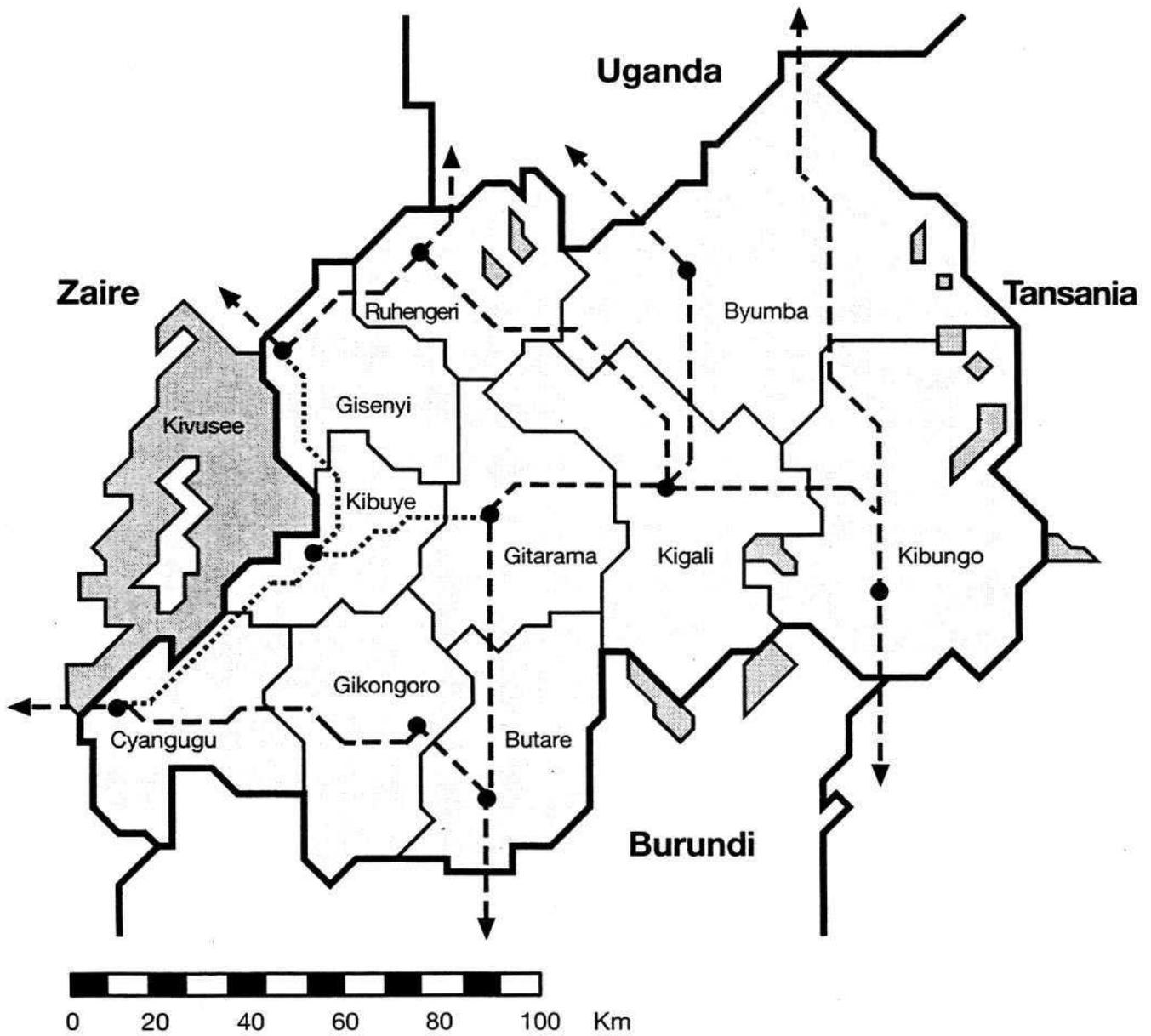


20. Januar 1996

Dodis



Rwanda mit Präfekturen und Hauptstrassen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Karte von Rwanda	2
Inhaltsverzeichnis	3
Liste der Tabellen	5
Zusammenfassung	7
1. Die Studiengruppe	
1.1. Zusammensetzung und Mandat der Studiengruppe	24
1.2. Die Arbeit der Studiengruppe	25
2. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen	
2.1. Motive der Entwicklungszusammenarbeit. Internationaler Kontext	27
2.2. Anfänge, Entwicklung, Partner	30
3. Rwanda	
3.1. Grundlagendaten	38
3.2. Abriss der Geschichte Rwandas	46
3.3. Das Wirtschaftswachstum von 1962 bis 1988	52
4. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz in Rwanda	
4.1. Der Werdegang der Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda	63
4.1.1. Die Entwicklungszusammenarbeit allgemein	63
4.1.2. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit	67
4.2. Die Projekte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit	71
4.2.1. Trafipro	72
4.2.2. Volksbanken	77
4.2.3. Das Bildungszentrum Iwacu	85
4.2.4. Präfektur Kibuye. Landwirtschaft und Forstwirtschaft	87
4.2.5. Die Gemeinde-Entwicklung	101
4.2.6. Der Urwald von Nyungwe	105
4.2.7. Die Infrastrukturen	107
4.2.8. Die Baumaterialien	111
4.2.9. Das Handwerk	114
4.2.10. Das Collège officiel de Kigali	118
4.2.11. Importbewirtschaftung und Exportförderung	120
4.3. Die Berater	122

4.4. Die Koordinierung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit den anderen und mit der Entwicklungspolitik von Rwanda	128
5. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit während der Krise von 1989 bis 1994	
5.1. Die wirtschaftlichen Aspekte der Krise	133
5.2. Die sozio-politischen Aspekte der Krise	142
5.3. Die Politik der Schweiz angesichts der Krise in ihrer Gesamtheit	153
6. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit nach den Ereignissen von 1994	
6.1. Rwanda 1994 und 1995	155
6.2. Die Politik der Schweiz ab April 1994	158
7. Gesamtbeurteilung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda	
7.1. Ausgangslage und Ansatz	165
7.2. Die Projekte	166
7.3. Die Zusammenarbeit mit den Partnern	170
7.4. Die Entwicklungszusammenarbeit in den Krisenjahren	173
7.5. Die Lage der Entwicklungszusammenarbeit heute	176
8. Sozio-ökonomische Perspektiven; Herausforderungen für die Entwicklungsorganisationen	
8.1. Unmittelbare Zukunft	177
8.2. Längerfristige Perspektiven	185
9. Empfehlungen für die Zukunft	
9.1. Entwicklungszusammenarbeit mit Rwanda	190
9.2. Die Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen. Einige Ueberlegungen	194
Liste der Anhänge	198
I. Karte: Rwanda und seine geographische Umgebung	199
II. Karte: Migrationsbewegungen von April 1994 bis September 1995	200
III. Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda	201
IV. Reiseprogramme der Studiengruppe	202
V. Liste der Gesprächspartner	210
VI. Konsultierte Berichte und Studien	215
VII. Bibliographische Hinweise	217
VIII. Abkürzungen	218

Liste der Tabellen

	Seite
Tabelle 2-1: Einige Anhaltspunkte der Entwicklung	28
Tabelle 2-2: Die Schwerpunktländer	34
Tabelle 2-3: Verteilung der Mittel nach Regionen (1992)	35
Tabelle 2-4: Verteilung der Mittel nach Fachbereichen (1992)	35
Tabelle 2-5: Aufteilung der Aktionen nach Art der Ausführung (1992)	36
Tabelle 3-1: Die Bevölkerungsentwicklung	39
Tabelle 3-2: Wachstumsraten der Bevölkerung und der landwirtschaftlichen Produktion	39
Tabelle 3-3: Verteilung der rwandischen Flüchtlinge pro Land	40
Tabelle 3-4: Die Entwicklung der Land- und Stadtbevölkerung	42
Tabelle 3-5: Die Erziehung	42
Tabelle 3-6: Das Bruttoinlandprodukt und seine sektorielle Verteilung	44
Tabelle 3-7: Das Bruttoinlandprodukt nach Branchen	44
Tabelle 3-8: Die Wechselkurse	45
Tabelle 3-9: Die Zahlungsbilanz	45
Tabelle 3-10: Auslandschulden und Schuldendienst	46
Tabelle 3-11: Die Bodennutzung	55
Tabelle 3-12: Exportwerte	56
Tabelle 3-13: Die industrielle Produktion 1989	58
Tabelle 3-14: Die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts	60
Tabelle 3-15: Einkommensquellen	60
Tabelle 4-1: Die Auslandhilfe	65
Tabelle 4-2: Die Auslandszusammenarbeit nach Sektoren	66
Tabelle 4-3: Die Entwicklung der Volksbanken	80
Tabelle 6-1: Die hauptsächlichsten Geldgeber (1. Jan. - 14. Sept. 1995)	155

Anmerkung

Original: französisch, aber deutsch für die Ziffern 2.2; 3.1.4 - 5; 3.2; 4.1.2;
4.2.3 - 6; 4.2.10; 4.3.1; 7; 9.1.

Zusammenfassung

1. Die tragischen Ereignisse vom Frühling 1994 in Rwanda blieben auf die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in diesem Land nicht ohne Folgen. Im Oktober 1994 wurde auf Veranlassung des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten mit den Herren Joseph Voyame (Präsident), Richard Friedli, Jean-Pierre Gern und Anton Keller eine **Studiengruppe** gebildet. Sie erhielt das Mandat, die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu Rwanda zu durchleuchten, dabei insbesondere das Problem der Entwicklungshilfe in diesem Land zu beurteilen, ebenso die Rolle der Berater der rwandischen Präsidentschaft, die Reaktion der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit auf die Kriege und die Gewalttaten, die Rwanda ab 1990 erschütterten, und gegebenenfalls allgemeine Schlussfolgerungen für die schweizerische Entwicklungshilfepolitik zu ziehen.

Die Studiengruppe hat in der Schweiz, in Rwanda, in Paris und in Brüssel mit 110 Personen aus der Schweiz, aus Rwanda und anderen Ländern Gespräche geführt. Sie hatte Zugang zu allen Dossiers der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) und hatte Einsicht in eine grosse Anzahl Studien und weitere Dokumente.

2. **Rwanda** ist eines der kleinsten Länder auf dem afrikanischen Kontinent. Seine Fläche entspricht knapp zwei Drittel der Fläche der Schweiz.

Es hatte 1992 gegen 7,3 Millionen Einwohner, die Wachstumsrate lag bei über 3%. Der Besuch der Primarschule ist obligatorisch; die Schulbesuchsrates lag 1990 bei 67% in den Primarschulen, bei 7% in den Sekundarschulen; 1992 gab es noch 1,7 Millionen Analphabeten im Land, zwei Drittel davon Frauen.

Politisch unterteilt sich das Land in elf Präfekturen und 143 Gemeinden, die ihrerseits in Sektoren aufgeteilt sind.

Das Bruttosozialprodukt ist eines der niedrigsten der Welt. 90% der Bevölkerung arbeitet in der Landwirtschaft, im wesentlichen für die Selbstversorgung. Industrie und Dienstleistungen sind sehr wenig entwickelt.

3. Die **Geschichte der jüngsten Zeit** in Rwanda beginnt mit der deutschen Kolonialisierung (1890). Die Deutschen hatten ein sprachlich und kulturell homogenes Land angetroffen, in das sich aber zwei hauptsächlich ethnische Gruppen - oder soziale Klassen - teilten: die Tutsi (10 bis 14%) und die Hutu (85 bis 89%). Ein Tutsi-König regierte das Land zusammen mit einer Feudalklasse der gleichen Ethnie. Die Deutschen übernahmen diese Strukturen und konnten so das Land indirekt regieren. Diesem Beispiel folgte Belgien, das das Land 1916 besetzte und es in der Folge mit einem Mandat des Völkerbunds und später der Vereinten Nationen regierte.

Rwanda wurde 1962 unabhängig. Die Wahlen führten zur Vormachtstellung der Hutu und zum Ende des Königreichs. Von da an herrschte in Rwanda faktisch ein Einparteiensystem unter der Leitung von Präsident Kayibanda. Die Tutsi wurden schrittweise aus den meisten öffentlichen Aemtern verdrängt; mehrere tausend wurden Opfer von Massakern und eine grosse Zahl verliess das Land in mehreren Wellen, vor allem von 1959-1961, von 1963-1964 und 1973.

Am 5. Juli 1973 übernahm Generalmajor Habyarimana mit einem Staatsstreich die Macht, die auch er allein mit der Unterstützung einer einzigen Hutu-Partei ausübte. Er versuchte, das ethnische Problem zu lösen, indem er von allen vom Staat kontrollierten Aktivitäten eine Quote von 10% den Tutsi zugestand. Das Land erlebte eine Phase des relativen Wohlstands bis Mitte der achtziger Jahre. Gegen 1990 wurden das Mehrparteiensystem und die Pressefreiheit eingeführt, was allerdings eher perverse Auswirkungen hatte.

Anfang Oktober 1990 marschierte die Armee des Front Patriotique Rwandais (FPR) von Uganda aus ins Land. Der Angriff wurde zwar zurückgeschlagen, löste aber einen schwelenden Bürgerkrieg aus, der das Land destabilisierte. Der Präsident der Republik konzentrierte die Macht auf seine Region und seine Familie, die weitgehend korrupt war. Mit den Abkommen von Arusha (August 1993) wurde versucht, Frieden, Gerechtigkeit und politische Stabilität wieder herzustellen.

Die Umsetzung dieser Abkommen war kaum in Angriff genommen, als das Flugzeug des Präsidenten am 6. April 1994 abgeschossen wurde, wobei dieser umkam. Unverzüglich begannen die Hutu-Extremisten, mit Hilfe der Armee und der Milizen, systematisch Tutsi und oppositionelle Hutu zu massakrieren, aufgrund von Listen, die schon vorher erstellt worden waren. Nahezu eine Million Menschen wurden so umgebracht. Die Streitkräfte des FPR besetzten das Land, die Regierung setzte sich ins Ausland ab, auch flohen rund zwei Millionen Rwander panikartig aus dem Land. Auch unter der Armee des FPR litten Hunderttausende unter Misshandlungen und Massakern. Im Juli 1994 richtete sich eine neue, vom FPR beherrschte Regierung in Kigali ein. In Wirklichkeit regiert allerdings die Armee das Land.

4. Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit war die **Wirtschaft** Rwandas fast ganz auf die Landwirtschaft ausgerichtet und beruhte auf Selbstversorgung. Für die Entwicklung der Wirtschaft waren vor allem vier Faktoren ausschlaggebend: der Kampf um die Versorgung, da die Bevölkerung innert dreissig Jahre von 2,9 auf 7,3 Millionen Einwohner anstieg; die Dynamik des Exports, der vor allem auf Kaffee ausgerichtet war; die Unterstützung aus dem Ausland und schliesslich die Politik der Regierung, die die nötigen Einrichtungen und Infrastrukturen schuf. Dies zog drei hauptsächliche Entwicklungen nach sich: die Ausdehnung der für die Ernährung nötigen **Kulturen** und die Förderung des Handwerks auf dem Land; die Entwicklung der für den Export vorgesehenen Kulturen und ihre industrielle Wertschöpfung; und schliesslich das Aufkommen eines bescheidenen, administrativen, wirtschaftlichen und industriellen städtischen Sektors. Mitte der

achtziger Jahre galt die wirtschaftliche Entwicklung Rwandas als sehr gut. Das Pro-Kopf-Einkommen stieg laufend, und die Verschuldungsrate war eine der schwächsten in ganz Afrika.

Ab Ende der achtziger Jahre wurde Rwanda von einer ernsthaften Wirtschaftskrise befallen. Sie war einerseits strukturell bedingt: die Landwirtschaft konnte wegen des Mangels an kultivierbarem Land nicht mehr weiterwachsen; die Industrie ihrerseits litt unter der Beschränktheit des Marktes. Es war aber auch eine konjunkturelle Krise: die schwankenden Weltmarktpreise für Kaffee hatten grosse Einkommenseinbussen für den Staat zur Folge; die Landwirtschaft litt unter der Ueberbewertung des rwandischen Franken, der schliesslich 1990 abgewertet wurde; der Staat musste mehr und mehr nicht-rentablen Firmen, an denen er beteiligt war, Subventionen ausrichten. Ab Ende 1990 wurde die wirtschaftliche Lage zusätzlich erschwert durch die Folgen des Kriegs und durch Hunderttausende von Vertriebenen. 1993 war sie katastrophal: es waren praktisch keine Devisenreserven mehr vorhanden, der Staat war im Rückstand mit seinen Zahlungen. Dazu kamen die hohen Kosten für die Armee (die bereits 1991 28% des Staatshaushaltes ausmachten) und für die Vertriebenen, die landwirtschaftliche Produktion war wegen des Krieges zusammengefallen, Inland- und Auslandsschulden explodierten.

Die Ereignisse von 1994 warfen Rwanda ins Chaos. Heute lebt das gesamte Land praktisch von internationaler Zusammenarbeit und besonders von humanitärer Hilfe.

5. **Die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes in Rwanda** begann 1963. Andere Staaten und Organisationen hatten schon früher Hilfe geleistet: namentlich das frühere Mutterland Belgien, sowie Kanada, Frankreich und die Europäische Gemeinschaft.

Im Oktober 1963 unterzeichnete die Schweiz ein erstes Abkommen mit Rwanda; dabei ging es um Unterstützung einer Handelsgenossenschaft (Trafipro). Ab dem gleichen Jahr finanzierte sie einen Berater für die Präsidentschaft. 1964 lancierte sie in der Präfektur Kibuye ein grosses Entwicklungsprojekt, das vor allem der Land- und der Forstwirtschaft zugute kam. Das Projekt wurde ab 1969 durch den Schutz des Urwaldes von Nyungwe und, später, durch die Unterstützung beim Bau der Strasse von Gitarama nach Kibuye ergänzt. Damit die Gemeinden die verschiedenen Werke autonom weiterführen konnten, studierte und förderte die DEH danach die Gemeinde-Entwicklung. Ausserdem baute sie ein grosses Netz von Volksbanken auf und half bei der Gründung eines Studienzentrums zur Förderung der Genossenschaftsidee (Iwacu), auf der verschiedene ihrer Projekte aufbauten. Sie unterstützte auch Programme, die für das ganze Land interessant waren: Trinkwasser- und Stromversorgung, Produktion von Baumaterialien, Unterstützung des Handwerks und des informellen Sektors. Spezielle Aufmerksamkeit schenkte sie in all ihren Projekten der Ausbildung, damit diese so bald wie möglich in rwandische Hände übergeben werden konnten.

Ab 1966 wurde Rwanda zu einem Schwerpunktland, d.h., es war eines von rund zwanzig Ländern, in denen die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz besonders ausgeprägt ist.

6. Die wichtigsten **Projekte und Aufbautarbeiten**:

- a) 1956 wurde die **Genossenschaft Trafipro** gegründet, deren Ziel es war, den Genossenschaftlern landwirtschaftliche Produkte richtig gewogen und zu gerechten Preisen abzukaufen, und sie zu einem angemessenen Preis mit Konsumgütern zu beliefern. Ab 1963 leistete ihr die Schweiz Finanzhilfe in grösserem Umfang und stellte ihr einen Direktor und verschiedene Experten zur Verfügung. Mitte der siebziger Jahre war sie das grösste Wirtschaftsunternehmen des Landes geworden. Die Schweiz zog sich langsam zurück; ab 1976 übernahm sie nicht mehr viel mehr als die Entlohnung der Berater und Revisoren. Die Lage des Unternehmens verschlechterte sich dann zusehends. Die Gründe: ein politisiertes und ungenügendes Management, die besser organisierte Konkurrenz, überdimensionierte Investitionen usw. Heute hat es seine Tätigkeit eingestellt. Die Schweiz hatte das Unternehmen mit 32 Millionen Franken unterstützt. Die Bilanz weist doch mehrere positive Elemente auf: eine ganze Generation profitierte von der Stabilisierung der Preise und von einem korrekten Geschäft, dessen Beispiel nicht vergessen geht; Trafipro hat einer Anzahl von Kaderleuten und Angestellten eine gute Ausbildung geboten, sie waren in der Folge in anderen Unternehmen und in Ministerien anzutreffen; ausserdem wurde die genossenschaftliche Idee unterstützt.
- b) **Die Volksbanken** wurden auf Initiative der Regierung geschaffen, die 1972 die Schweiz mit deren Gründung betraute. Sie waren nach dem Modell der Raiffeisenkassen organisiert und hatten von Anfang an grossen Erfolg. Die meisten wurden in den ländlichen Zonen eröffnet, 1992 gab es deren 126 mit insgesamt über 350 000 Sparern. Jede Bank war unabhängig und hatte den Status einer juristischen Person. 1986 schlossen sie sich zu einem Verband (Union des Banques populaires) zusammen. Sie waren immer vom Staat unabhängig. Dafür hat ihnen die Schweiz Subventionen ausgerichtet, die zum Beispiel von 1986 bis 1991 jährlich von 900 000 auf 1,5 Millionen Franken stiegen. Das Geld war vor allem zum Anlegen der nötigen Reserven vorgesehen. Im weiteren half ihnen die DEH, sich mit den Situationen laufend weiter zu entwickeln. Ab 1992 waren alle Direktoren Rwänder. Die Volksbanken überstanden die politischen und militärischen Unruhen von 1990 bis 1994 gut. Im Frühling 1994 flohen zahlreiche Leiter mitsamt den Unterlagen vor den anrückenden Truppen nach Zaire. Dagegen war der grösste Teil der flüssigen Mittel in anderen Banken und in Staatsanleihen investiert. Viele Kredite konnten nicht mehr zurückgefordert werden, man geht davon aus, dass die Volksbanken rund 4,5 Millionen Franken verloren haben. Im Mai 1995 betraute die Regierung eine eigens dafür gebildete Kommission mit der Aufgabe, die Lage zu klären. Diese Kommission empfiehlt, die Volksbanken wieder zu öffnen, ihnen ihre Eigenmittel zu ersetzen, ihnen bei der Geschäftsführung weiterhin Autonomie zuzugestehen sowie einen

Uebergangsverwaltungsrat einzusetzen. Die Regierung hat sich zu den Empfehlungen noch nicht geäußert.

Das Projekt der Volksbanken hat bei den Gesprächspartnern der Studiengruppe nur Lob geerntet. Sie bot den Bauern, die beinahe die Hälfte aller Einlagen tätigten, einen sicheren Ort für ihre Ersparnisse. Die Kredite dagegen kamen vor allem Geschäftsleuten und Angestellten sowie Genossenschaften und anderen Gesellschaften zugute.

Für Rwanda waren die Volksbanken eine Schule für gute Geschäftsführung, sie bildeten eine grosse Anzahl von Berufsleuten aus. Sie leisteten so einen wichtigen Beitrag für die Wirtschaft des Landes und hatten sehr positive Auswirkungen auf die Organisation der Gesellschaft. Es wäre sehr wünschenswert, dass sie ihre Aktivitäten zu den gleichen Bedingungen wie vor 1994 wieder aufnehmen könnten.

[Nach Redaktion des vorliegenden Berichts erfuhr die Studiengruppe zu ihrer Freude, dass die meisten Volksbanken ihre Aktivitäten wieder aufgenommen haben.]

- c) Da mehrere wichtige Projekte der schweizerischen Entwicklungs-zusammenarbeit auf dem Genossenschaftsprinzip aufgebaut waren, schien es angezeigt, ein Zentrum zu schaffen, in dem die Genossenschaftsidee gefördert und Kader ausgebildet werden konnten. So wurde 1984 in Kigali das **Centre Iwacu** von der Schweiz, den Volksbanken und einer amerikanischen Organisation gegründet. Die Gebäude des Zentrums bezahlte die Schweiz (1,85 Mio sFr.). Das Zentrum hatte drei Hauptabteilungen: die Abteilung für Forschung und Dokumentation, die vom Bund mit rund 500 000 Franken jährlich finanziert wurde; die Abteilung für Ausbildung, die Kurse und Seminare organisierte, welche von rund 3000 Personen pro Jahr besucht wurden; die Abteilung „Beratung“, die Hilfe leistete bei Genossenschaftsgründungen und bei der Geschäftsführung. 1993 hatte das Centre Iwacu achtzig Mitarbeiter. Viele wurden getötet oder flüchteten während der Ereignisse im Frühling 1994. Das Centre selber erlitt nur wenig Materialschaden. Es konnte seine Tätigkeit im Sommer 1995 wieder teilweise aufnehmen. Es wäre zu wünschen, dass es alle Aktivitäten wieder aufnehmen und dabei seine Unabhängigkeit bewahren könnte.
- d) Im Sinn des Bundesgesetzes von 1976, wonach die Entwicklungs-zusammenarbeit primär die Bemühungen der ärmsten Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen unterstützt (Art. 5), wählte der Bund die arme und entlegene Präfektur Kibuye aus, um dort einen namhaften Teil seiner Entwicklungszusammenarbeit durchzuführen.

1965 wurde das **Projet agricole de Kibuye** in Angriff genommen. Von 1965 bis 1974 standen seine Verbreitung in der Bevölkerung und die Ausbildung im Vordergrund. Zu diesem Zweck wurden eine Land- und Forstwirtschaftsschule und ein Viehzuchtzentrum gegründet. Von 1974 bis 1979 wurde das Projekt auf vier Entwicklungszonen beschränkt, in denen dank einer Ausbildungs- und

Animationseinheit Entwicklungsaktionen für rund tausend Familien lanciert werden konnten. Nachdem man damit gute Erfahrungen gemacht hatte, ging man in den folgenden Jahren daran, diese Aktionen aufs ganze Land auszudehnen, wobei die Arbeit von den Gemeinden autonom durchgeführt wurde. Ab 1992 wurde das ursprüngliche Projekt durch ein Projekt zur Unterstützung von Bauerninitiativen in der Präfektur Kibuye ersetzt. Es ging also nicht mehr darum, den Bauern einfach Anweisungen zu geben, sondern vielmehr ihre eigenen Projekte und diejenigen ihrer Organisationen zu unterstützen. Leider war die Zeit zu kurz, als dass die gute Idee auch wirklich zum Tragen gekommen wäre. Im grossen ganzen waren die Landwirtschaftsprojekte der DEH nützlich: die Ausbildung der Bauern und die Fruchtbarkeit der Böden wurden verbessert, die Erosion bekämpft, neue und produktivere Kulturen gefördert, dazu kamen weitere Aktionen zum Beispiel im Bereich Hygiene. Man kann sich allerdings fragen, ob man die von oben bestimmten Projekte nicht früher zugunsten der Eigeninitiative der Bauern hätte abschliessen sollen.

Im Landwirtschaftsprojekt von Kibuye war zu Beginn das Forstwesen mit eingeschlossen, 1970 wurde es jedoch selbständig als forstwirtschaftliches Pilotprojekt, *Projet pilote forestier*, weitergeführt. Es ging zunächst um den Schutz des Urwaldes von Nyungwe (Bst. f). Ab 1975 wurde die Hilfe der DEH auf die Wiederaufforstung von Hügeln und Kreten ausgedehnt, um die Erosion zu bekämpfen und genügend Holz zu produzieren und damit die Bevölkerung mit den nötigen Energierohstoffen und genügend Baumaterialien zu versorgen. Die Schule für Agroforesterie bildete die nötigen mittleren Kader aus, und zukünftige Forstingenieure erhielten mit Unterstützung der DEH eine Universitätsausbildung im Ausland. Ab 1980 wurde das Programm stärker in den offiziellen Strukturen integriert und auf das ganze Land ausgedehnt. Dazu wurden in allen Präfekturen Forstdienste geschaffen. Die DEH unterstützte weiterhin vor allem den Forstdienst von Kibuye. Alle diese Aktionen waren von Erfolg gekrönt: während der achtziger Jahre wurden 200 000 ha wiederaufgeforstet und der Anteil des Waldes an der Gesamtfläche, der 1970 6-7% ausmachte, wurde mehr als verdoppelt. Die DEH und der Kanton Waadt lancierten 1988 eine weitere Aktion: die Operation zur Unterstützung von Forstwirtschafts- und Holz-verarbeitungsunternehmen, welche die Nutzung von Holz aus wiederaufgeforstetem Gebiet fördern sollte. Allerdings war die Zeit bis 1994 zu knapp, als dass die Operationen wirkliche Auswirkungen haben konnten. Die Studiengruppe kommt zum Schluss, dass die Aktion der DEH für die Forstwirtschaft in Rwanda im ganzen beispielhaft war. Es war eine Pionierarbeit in einem wichtigen, bisher vernachlässigten Bereich. Die zunächst auf eine Präfektur beschränkten Projekte waren Pilotprojekte, die mit Erfolg auf das ganze Land ausgedehnt werden konnten. In der Präfektur Kibuye wurden sie im Einklang mit den Landwirtschaftsprojekten durchgeführt. Dank der Ausbildung, welche die rwandischen Mitarbeiter erhielten, konnten die Projekte ohne grössere Schwierigkeiten in rwandische Hände übergeben werden. Abschliessend kann festgehalten werden, dass die 65,9 Millionen Franken, die die Schweiz dafür aufwendete, gut angelegt waren.

Auf dem Gebiet der **Ausbildung** hat der gravierende Mangel an Spezialisten in der Land- und Forstwirtschaft die DEH veranlasst, die Land- und Forstwirtschaftsschule zu unterstützen und sie 1981 so auszubauen, dass neben den unteren Kadern (Assistenten) auch mittlere Kader (Techniker) ausgebildet werden konnten. Sie förderte zudem die angewandte Forschung, indem sie ab 1980 das Institut für landwirtschaftliche Wissenschaften in Rwanda unterstützte. Dieses spielte eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung des Anbaus von Bohnen, dem Grundnahrungsmittel der rwandischen Bevölkerung. Der Bund hat ab 1983 10,4 Millionen Franken an dieses Projekt beigesteuert. Das Institut hat eine Forstwirtschaftsabteilung, die besonders die lokale Wiederaufforstung mit den Bedürfnissen der Landwirtschaft zu vereinen sucht. Von 1980 bis 1993 trug die Schweiz 7,5 Millionen Franken zu dessen Finanzierung bei.

- e) Mitte der achtziger Jahre hatten die Projekte von Kibuye den Anstoss zur Entwicklung der Autonomie und zur Uebergabe der Verantwortung an die Gemeinden gegeben, die bisher lediglich Verwaltungsbezirke waren, welche die Beschlüsse der Regierung durchzuführen hatten. Diese entschied nun, dass die Gemeinden selber ihre Bedürfnisse bestimmen sowie ihre menschlichen und materiellen Ressourcen für die von ihnen konzipierten und ausgearbeiteten Projekte bereitstellen sollten. Um die Gemeinden zu unterstützen, die sich an diesem Projekt der **Gemeindeentwicklung** beteiligten, öffnete sie zwei ad-hoc Fonds. Mehrere Gemeinden nahmen die Durchführung von Projekten in Angriff. Es wurden Kurse und Seminare für Bürgermeister, Gemeindegassiere, Handwerker und Jugendliche durchgeführt. Die Bedürfnisse der Gemeinden wurden mit der Bevölkerung zusammen untersucht und in Arbeitsgruppen diskutiert, Budgets wurden ausgerechnet und Programme für die auszuführenden Arbeiten erstellt. Aber diese Ideen konnten in den Köpfen der Menschen dieses Landes nicht Gestalt annehmen, um so weniger, als in dieser Zeit die politischen und militärischen Unruhen ihren Anfang nahmen. Obwohl es ein interessantes Projekt war, das die demokratischen Ideen an der Basis einführen wollte, so war es doch wahrscheinlich zu weit entfernt von der Denkweise und den Traditionen der Bevölkerung, um in der vorgesehenen Frist Erfolg zu haben. Die DEH ist an dieser Art Gemeindentwicklung interessiert und hat sich an den Kosten des Unternehmens mit 6,8 Millionen Franken beteiligt.
- f) Im Südwesten Rwandas dehnt sich der **Urwald von Nyungwe** aus, der für das Land aus hydrologischen, klimatischen, biologischen und wirtschaftlichen Gründen äusserst wichtig ist. Wegen den andauernden Rodungen durch die Bevölkerung war er zwischen 1958 und 1974 von 1141 auf 970 km² verkleinert worden. Die DEH setzte sich ab 1969 im Rahmen des forstwirtschaftlichen Pilotprojekts von Kibuye für seinen Schutz ein (Bst. d). Bis 1985 konnten dank ihr 2500 ha als Pufferwälder wieder aufgeforstet werden. Es wurde aber bald klar, dass das nicht genügte. Der Wald wurde in vier Zonen eingeteilt, von denen eine von der DEH übernommen wurde, die dafür für die Jahre 1986 bis 1993 Kredite von insgesamt 11,2 Millionen Franken bereitstellte. Bis März 1994 konnten in dieser Zone noch

weitere 4000 ha aufgeforstet werden. Aber ab 1990 wurde auch der Wald von den politischen und militärischen Wirren nicht mehr verschont, es wurden Feuer gelegt und Vandalenakte verübt. Ausserdem kamen ab Frühling 1994 viele Flüchtlinge durch die Region und schlugen unkontrolliert Holz. Seitdem besteht die Hauptaufgabe der DEH praktisch nur noch im Bewachen des Waldes. Aus Mangel an Personal konnten Hunderttausende von jungen Bäumen nicht mehr gepflanzt werden. Nach Ansicht der Studiengruppe ist der Wald von Nyungwe für Rwanda lebenswichtig. Sein aktiver Schutz sollte wieder aufgenommen werden können. Doch sollte man versuchen, das Interesse der ansässigen Bevölkerung für die Verwaltung der Ressourcen, die Urwald und Pufferwälder bieten, stärker als bisher zu wecken.

g) Die DEH beteiligte sich auch am **Aufbau der Infrastruktur.**

Ende der achtziger Jahre verfügte weniger als die Hälfte der Bevölkerung über Trinkwasser. Die Regierung lancierte 1987 ein Projekt zur Versorgung der ländlichen Gebiete. Die Schweiz trug mit zwei Millionen Franken dazu bei, darauf folgte nochmals ein Kredit von fünfzehn Millionen. 1994 wurden aber sowohl die Arbeiten wie die Finanzierung eingestellt. Die mangelnde Beteiligung der betroffenen Bevölkerung und die Tatsache, dass die Weltbank, welche die Arbeiten kontrollierte, diese vor Ort nicht verfolgen konnte, führten dazu, dass die Einrichtungen schnell verfielen.

Weiter beteiligte sich die Schweiz von 1978 bis 1983 an einem Projekt zur Stromversorgung. Ihr Beitrag in Form eines Kredits von zwölf Millionen Franken sollte die Verlegung von Stromleitungen in ländliche Zonen ermöglichen, namentlich für die Kleinindustrie. Eine in der Folge in der Präfektur Kibuye durchgeführte Beurteilung zeigte jedoch, dass die Elektrifizierung keine grossen Auswirkungen hatte. Die DEH, die bereits in diesem Gebiet tätig war, hätte wahrscheinlich mehr tun können, um wirtschaftlich mehr aus ihren Investitionen herauszuholen.

In den achtziger Jahren hatten die meisten Gemeinden keine Telefonverbindungen zum Rest des Landes. Die DEH engagierte sich aktiv an den Bemühungen der Regierung, die Gemeinden stärker in deren eigene Entwicklung einzubinden (Bst.e), indem sie ein Projekt für die Telefonversorgung auf dem Land finanzierte, das zwischen 1988 und 1990 realisiert wurde. Der Bund half mit 4,7 Millionen Franken.

Kibuye ist der letzte Präfekturhauptort, der nicht durch eine Asphaltstrasse mit dem nationalen Strassennetz verbunden ist. Es schien wichtig, den fehlenden 70 km langen Abschnitt auszubauen, der in eine Region mit 700 000 Einwohnern führte, deren Landwirtschaft entwicklungsfähig war. Da diese Achse für eine Schwerpunktregion der schweizerischen Entwicklungs-zusammenarbeit sehr wichtig war, entschied die Schweiz 1990, sich an der Finanzierung des Projekts zu beteiligen. Die Arbeiten wurden 1994 wegen der kriegerischen Ereignisse

unterbrochen und seither nicht wieder aufgenommen. Die für den Bau nötigen Einrichtungen wurden stark beschädigt. Die Schweiz hat bis dahin 5,5 von insgesamt 15 vorgesehenen Millionen Franken ausgegeben. Die Studiengruppe ist der Ansicht, dass die DEH, falls die Strasse fertiggestellt wird, dies für angemessene Aktionen in den ländlichen Zonen, die durch die Strasse verbunden werden, ausnutzen sollte.

- h) Importe nach Rwanda sind immer mit hohen Transportkosten verbunden. Die DEH wollte deshalb die **lokale Herstellung von Baumaterial** fördern und gleichzeitig Arbeitsstellen schaffen. Sie half namentlich bei der Gründung zweier Industrieunternehmen mit:

Die rwandische Backsteinfabrik Ruliba wurde aufgrund vertiefter wirtschaftlicher und technischer Vorstudien gegründet. Sie wurde so aufgebaut, dass sie die in der Nähe vorkommenden Rohstoffe verwenden konnte. Das Unternehmen wurde 1988 eröffnet und liess sich zunächst gut an. Bald aber litt es sowohl unter den politischen und militärischen Wirren wie auch unter Veruntreuung durch die interne Führung. Die Fabrik musste ihre Tätigkeit im April 1994 einstellen, Gebäude und Einrichtungen sind aber noch in gutem Zustand. Die Schweiz investierte fünf Millionen Franken in das Unternehmen und wurde 1991 dessen Mehrheitsaktionärin.

Im gleichen Jahr wurde die Guttanit Rwanda S.A. gegründet, mit dem Zweck, bituminierte Dachplatten auf Papyrusfaserbasis für die Bauwirtschaft herzustellen. Die Hauptgründungsmitglieder waren der Bund, der fünf Millionen Franken investierte, und ein Schweizer Industrieller, der 1993 Mehrheitsaktionär wurde. Wegen der damals vorherrschenden Unsicherheit konnten die Produkte nur schwer abgesetzt werden. Im April 1994 wurden die Gebäude des Unternehmens beschädigt und geplündert.

Sowohl die Möglichkeiten für die Backsteinfabrik von Ruliba wie für die Guttanit wurden vor ihrer Gründung ernsthaft abgeklärt. Sie entsprachen den Bedürfnissen und fügten sich gut in die rwandische Wirtschaft ein. Es ist zu hoffen, dass sie ihre Aktivitäten wieder aufnehmen können.

- i) Obwohl bei der Planung der Entwicklungszusammenarbeit erkannt wurde, welchen Stellenwert das **Handwerk** einnahm, bemühte sich die DEH genau so wenig wie andere, auf diesem Sektor kohärente Projekte zu entwickeln. Sie schaltete sich nur sporadisch ein, meist, indem sie Projekte in anderen Bereichen ergänzte. So half sie zum Beispiel den Handwerkern, die am Bau des Collège officiel mitarbeiteten, sich als Unternehmer selbständig zu machen (Bst.j); sie weitete Forstprojekte zugunsten von Schreibern und Holzverarbeitungsunternehmen aus (Bst. d); ein Projekt im Bereich Baukeramik war darauf ausgerichtet, die nötigen Ziegel und Rohre für die Aktionen in Kibuye zu liefern (Bst. d); sie lancierte ein Projekt für die Vermarktung von Soja zur Tofuherstellung als Ersatz für ein Projekt mit Speiseöl, für das die Produzenten keinen Absatz mehr fanden; und schliesslich unterstützte sie die Handwerker des

informellen Sektors im Rahmen eines Projekts des Internationalen Arbeitsamtes (IAA). Insgesamt wurde das Handwerk in Rwanda bei der Entwicklungszusammenarbeit ein wenig vernachlässigt. Zu hoffen ist, dass in Zukunft auf diesem Sektor eine kohärentere Politik angewandt wird.

- j) Als Rwanda unabhängig wurde, lag der Unterricht auf Sekundarschulstufe vor allem in den Händen von katholischen Missionen. 1964 beschloss die Regierung, eine öffentliche Mittelschule, das **Collège officiel**, zu gründen. Die DEH übernahm die Bauleitung und -finanzierung sowie einen Beitrag an die Lehrerlöhne. Das Collège wurde im September 1966 eröffnet. Doch war die Kompetenzverteilung schlecht festgelegt worden, die finanzielle Situation stand auf schwachen Füßen, die pädagogischen Ziele waren unklar und zu all dem gesellten sich ethnische Konflikte im Lehrkörper wie unter den Schülern. Die Lage spitzte sich so zu, dass der Unterricht im Frühling 1972 eingestellt wurde. 1978 wurden die Gebäude, die dem Staat gehörten, für andere pädagogische Zwecke genutzt. Von 1965 bis 1978 hatte die Schweiz 5,8 Millionen Franken an den Bau und einen Teil der Betriebskosten bezahlt.
- k) Da die Wirtschaft in Rwanda von kleinem Ausmass ist, spielt der Aussenhandel für ihre Entwicklung eine äusserst wichtige Rolle. Das Bundesamt für Aussenwirtschaft unterstützte deshalb mit gutem Grund ab 1983 die Regierung mit drei Projekten auf diesem Gebiet: beim ersten ging es um die **Importbewirtschaftung**, und die beiden anderen hatten die **Exportförderung** zum Ziel. Das erste, das 2,4 Millionen Franken kostete, erbrachte gewisse Resultate, sowohl in der öffentlichen Verwaltung wie bei den Importeuren. Die anderen, die den Bund rund zwei Millionen Franken kosteten, führten zur Ausarbeitung einer Strategie für die Exportförderung, die dann allerdings nicht zur Anwendung kam. Wenn man bedenkt, wie wichtig der Aussenhandel für Rwanda ist, ist es bedauerlich, dass diese Projekte trotz ihrer relativ hohen Kosten keine grösseren Auswirkungen hatten.
7. Die Schweiz stellte den rwandischen Behörden mehrere **Berater** zur Verfügung. Die meisten waren Berater von Präsident Kayibanda, dazu kam der „Berater bei der Präsidentschaft“ der Regierung Habyarimana. Die ersten fünf amtierten von 1963 bis 1975 und verbrachten jeweils zwei bis drei Jahre in Rwanda. Der Berater bei der Präsidentschaft, Charles Jeanneret, der auf Wunsch des Präsidenten entsandt wurde, blieb mehr als zehn Jahre dort, von 1982 bis 1993. Alle Berater wurden von der Schweiz bezahlt, erhielten aber sonst keine Instruktionen von ihr und mussten ihr auch nicht Rechenschaft ablegen über ihre Tätigkeit. Die fünf ersten Berater waren erfahrene Diplomaten. Sie wurden sehr geschätzt.

Umstrittener war die Präsenz von Charles Jeanneret. Dieser war als Wirtschafts- und Finanzberater nach Kigali entsandt worden. In Wirklichkeit erstreckte sich seine Tätigkeit auch auf die Politik. So redigierte er insbesondere während mehrerer Jahre die Reden des Präsidenten. Obwohl er sehr diskret war, war sein Einfluss offenbar beträchtlich. Er stand loyal zum Präsidenten, den er bewunderte. Verschiedene Personen sind der Ansicht, dass er während der

Perioden der politischen und militärischen Wirren einen mässigen Einfluss ausübte.

Jeannerets Mandat wurde alle zwei Jahre erneuert. 1990 wollte die DEH es aufkünden. Doch der Präsident wünschte, dass Charles Jeanneret noch blieb. Dieser wollte ihn, angesichts der Ereignisse von 1990, in einer schwierigen Zeit nicht enttäuschen und schlug der DEH eine Mandatsverlängerung vor. Diese willigte ein. So blieb Jeanneret denn noch bis im Januar 1993 in Rwanda.

Es ist nicht Sache der Studiengruppe, zu beurteilen, wie gut Charles Jeanneret seine Arbeit machte. Der Präsident hatte ihn selber ausgewählt, und er war kein offizieller Vertreter der Schweiz. Deshalb war die Schweiz auch nicht verantwortlich für die Aktivitäten Jeannerets. Sie hätte trotzdem seinen Lohn nicht übernehmen sollen, wenn er als Oekonom nicht qualifiziert gewesen wäre oder wenn er, aus welchem Grund auch immer, nicht vertrauenswürdig genug gewesen wäre, um einen Staatschef zu beraten. Dem war jedoch nicht so. Dagegen ist die Studiengruppe der Meinung, Jeannerets Mandat hätte 1990 nicht mehr verlängert werden sollen. Es war eine von Unruhen geprägte Zeit. Es war der Beginn eines latenten Bürgerkrieges, von Leuten aus der Umgebung des Präsidenten, wo Korruption wucherte, wurden Massaker und andere Menschenrechtsverletzungen begangen. Jeanneret wurde von der Bevölkerung als Vertreter der Schweiz angesehen, auch wenn er es nicht war. So hatten ab 1990 viele den Eindruck, die Schweiz habe enge Beziehungen zum amtierenden Regime, was schliesslich ihrem Ruf in Rwanda abträglich war. In jedem Fall war es übertrieben, das Mandat Jeannerets auf mehr als zehn Jahre zu verlängern. Eine solch lange Zeit kann in der Tat zu engen Beziehungen zwischen den Parteien führen, wodurch der Berater seine geistige Unabhängigkeit und die für die Erfüllung seiner Aufgabe insbesondere in einer unruhigen Zeit nötige Distanz verlieren kann.

8. Da die Hilfe an Rwanda und die Zahl der Geberländer recht gross waren, war eine **Koordinierung** unumgänglich. Die Regierung versuchte, sie mit verschiedenen Mitteln wie Entwicklungsplänen, zwischenministeriellen Komitees und Rundtischgesprächen sicherzustellen. Die Koordinierung blieb aber in den Anfängen stecken, dies um so mehr, als die ausländischen Entwicklungsorganisationen oft in Konkurrenz zu einander standen. Die DEH bedauerte diese Situation, konnte aber nichts daran ändern. Auch wenn ihre Hilfe kaum mehr als einen Zwanzigstel der gesamten Auslandshilfe ausmachte, verfügte sie doch über gewisse Trümpfe, die sie vielleicht nicht zum besten ausgespielt hat. Uebrigens ist auch fraglich, ob alle Schweizer Projekte untereinander und auf die allgemeine Entwicklungspolitik des Landes gut abgestimmt waren. Es macht den Anschein, als ob die DEH mehr am Erfolg der einzelnen Projekte interessiert war als an deren Auswirkungen auf den allgemeinen Wachstumsprozess.

9. Nachdem die Studiengruppe den **Beitrag der Schweiz** an die Entwicklung in Rwanda studiert hatte, nahm sie **die Reaktion auf die** wirtschaftliche, soziale, politische und militärische **Krise** unter die Lupe. Man kann bedauern, dass die ausländischen Entwicklungsorganisationen, und insbesondere die schweizerische,

die Anzeichen für eine strukturelle Krise, die sich ab 1983/84 abzeichnete, nicht besser erkannten und dass sie sich, in Angleichung an die internationalen finanziellen Organisationen, von einem Eingreifen abhalten liessen, als die Wirtschaftskrise 1989 zum Ausbruch kam. Das Elend des Volkes und die internen Kämpfe der Wirtschaftskreise verschlimmerten noch die durch den Machtmissbrauch des Regimes entstandenen Spannungen. Als dieses den Forderungen nach Demokratisierung nachkam, war die Mehrparteienregierung, die zum Opfer ihrer eigenen internen Spannungen wurde, nicht funktionsfähig. Die DEH kämpfte, mit anderen zusammen, für die Respektierung der Menschenrechte und den Rechtsstaat und liess den Opfern der Krise und des Krieges Hilfe zukommen - sicher mit Erfolg; aber offenbar ohne zu versuchen, diese Ansätze einer demokratischen Regierung zu unterstützen, deren Misserfolg noch die Ethnisierung des Konflikts förderte, der sich zwischen der sogenannten "mouvance présidentielle" und dem FPR polarisierte und zum Völker-mord und zu den Massakern führte.

10. **Nach der Tragödie vom Frühling 1994** stellten die Hilfsorganisationen ihre Aktivitäten ein, nahmen sie aber ab Herbst 1994 teilweise wieder auf. Doch jetzt wurde der humanitären Hilfe Vorrang eingeräumt. Die internationale Gemeinschaft nahm einen Anlauf, um die verschiedenen Aktionen zu verstärken und zu koordinieren.

Heute (im Oktober 1995) sind die Bedingungen für eine nationale Versöhnung in Rwanda noch lange nicht erfüllt. Auf politischer Ebene sind die zivilen Behörden vollständig machtlos. In Wirklichkeit hält der "Front patriotique rwandais" die Macht. Er wird von den aus der Diaspora zurückgekehrten Tutsi beherrscht und stützt sich auf die Armee. Eine Justizbehörde fehlt gänzlich; über 55 000 Verhaftete sind in überbelegte Gefängnisse gepfercht, ohne Aussicht, in vernünftiger Frist vor Gericht gestellt zu werden. Die Bevölkerungszahl hat beträchtlich abgenommen, einerseits durch Völkermord und Massaker, andererseits durch die Flucht von rund zwei Millionen Personen ins Ausland, die wohl kaum in absehbarer Zeit zurückkehren dürften. Wirtschaftlich gesehen lassen die grossen humanitären Aktionen, die Entwicklungszusammenarbeit und die Aktivitäten von Nicht-Regierungs-Organisationen in der Hauptstadt einen Eindruck von Wohlstand entstehen.

Die Schweiz hat ihre Zusammenarbeit im April 1994 eingestellt; im Sommer des gleichen Jahres übernahm eine Delegation des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps die Verantwortung für alle schweizerischen Aktivitäten in Rwanda, insbesondere für die humanitäre Hilfe. Die Entwicklungszusammenarbeit ihrerseits ergriff vor allem bewahrende Massnahmen; diese betreffen die Union des banques populaires, die Projekte von Kibuye, den Wald von Nyungwe, die Zentrale für forstwirtschaftliches Saatgut, das Centre Iwacu, die Backsteinfabrik von Ruliba und die Fabrik Guttanit. Im weiteren unterstützt die DEH eine unabhängige Radiostation, die objektiv informieren und zur Beruhigung beitragen soll. Sie arbeitet ausserdem mit am Wiederaufbau des Staates, vor allem im

Justizbereich. Diese diversen Aktivitäten kosteten die Schweiz während der ersten zehn Monate von 1995 rund 3,7 Millionen Franken. Vorrang hat bei der Hilfe aus der Schweiz heute die humanitäre Hilfe. Sie läuft weitgehend über zwischengouvernementale oder Nicht-Regierungs-Organisationen. Von April 1994 bis Ende Oktober 1995 stellte die Schweiz dafür Kredite von insgesamt über 36 Millionen Franken bereit.

11. In der **allgemeinen Beurteilung** der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz in Rwanda muss zuerst hervorgehoben werden, dass die Schweiz, wie es ihrer Politik entspricht, eines der ärmsten Länder ausgesucht hat, dessen Zukunft wegen der hohen Geburtenrate noch düsterer aussah. Die Anfänge verrieten eine gewisse Verschwommenheit. Weder die Unterstützung für Trafipro, noch die Entsendung eines Präsidentenberaters, noch die Gründung des Collège officiel waren Teil eines abgestimmten Planes. Bald aber wurde die Arbeit zielgerichteter. Einerseits konzentrierte sie sich auf eine besonders vernachlässigte Region, die Präfektur Kibuye, und andererseits strebte sie die Hilfe für die Landbevölkerung mittels Genossenschaften an.

In der Region Kibuye wählte die DEH zwei Bereiche aus, in denen sie am besten zum Ueberleben einer bedrohten Bevölkerung beitragen konnte. Die Böden waren am Verarmen und die Holzreserven am Ausgehen. Dank ihrer Aktion konnte sie trotz des starken Bevölkerungswachstums in rund zwanzig Jahren einen drohenden Nahrungsmittel- und Energiemangel verhüten. Natürlich war dies keine Strukturreform. Aber die Operation wurde systematisch durchgeführt und brachte zwei Bedürfnisse unter einen Hut, die sich vorher gegenseitig ausschlossen; die Landbevölkerung hatte bisher den kultivierbaren Boden zulasten der Wälder urbar gemacht und ging damit das Risiko ein, ihre einzige Energiequelle zu verlieren. In diesen wie in anderen Aktionen arbeitete die DEH auf ein langfristiges Ziel hin, zum Beispiel durch den Schutz des Urwaldes von Nyungwe, der einen entscheidenden Einfluss auf Klima und Grundwasserreserven der Region hat.

Gleichzeitig förderte sie aktiv die Genossenschaftsidee. Bereits Trafipro war auf dieser Grundlage geschaffen worden. Dies war auch der Fall bei den Volksbanken, die zu einem Vorzeigewerk der schweizerischen Zusammenarbeit wurden. Mit ihrer Hilfe bei der Gründung von Iwacu vertiefte und stärkte sie diese Entwicklung.

Im Einverständnis mit der rwandischen Regierung richtete die DEH ihre Aktionen einzig auf das Wohl der Bevölkerung aus. Da sie kein politisches Interesse verfolgte, leistete sie nur ausnahmsweise Beiträge zum Staatshaushalt. Auch enthielt sie sich jeder Art spektakulärer Aktivitäten.

Ihre Bescheidenheit war auch in ihrer Arbeitsweise sichtbar: die Entwicklungshelfer arbeiteten im Feld mit den rwandischen Partnern zusammen. Als klar wurde, dass es nicht mehr genügte, einfach Anweisungen zu erteilen und deren Durchführung zu kontrollieren, sondern dass man die Partner anhören, ihnen die Initiative lassen und bei der Realisierung ihrer Ideen helfen musste, beschritt

die DEH diesen Weg - ,zum Beispiel in den Projekten von Kibuye - wenn auch etwas spät.

Als andererseits in den achtziger Jahren klar wurde, dass mehr produziert werden musste, dass Arbeitsstellen ausserhalb der Landwirtschaft geschaffen und die Privatindustrie unterstützt werden musste, half die DEH bei der Gründung der Backsteinfabrik von Ruliba und der Guttanit S.A. mit, die diesen Forderungen in allem entsprachen.

Es war nicht Politik der DEH, diese Projekte endlos weiterzuführen, man wollte sie vielmehr so rasch wie möglich in rwandische Hände übergeben. Deshalb wurde der Ausbildung immer grosses Gewicht zugemessen, und die Uebergabe an die rwandischen Partner wurde sorgfältig vorbereitet. Trotzdem erlebte die DEH Enttäuschungen, zum Beispiel mit Trafipro und der Backsteinfabrik von Ruliba.

In der Frage der Präsidentschaftsberater schien es gerechtfertigt, einer eher ungeübten Führung die ersten Schritte mittels Beratung durch qualifizierte Persönlichkeiten zu erleichtern. Die DEH machte lediglich den Fehler, Charles Jeanneret zu lange mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Ab 1990, im Vorfeld der Krise, ging die DEH nur noch schrittweise vor, aufgrund jährlicher Programme. Sie unterzog gerade ihre Zusammenarbeitspolitik einer Prüfung, als Präsident Habyarimana ermordet wurde. Danach musste sie ihre Arbeit einstellen - ohne auszuschliessen, sie wieder aufzunehmen - ,um zur humanitären Hilfe überzugehen.

Von Anbeginn an gerechnet kostete die Zusammenarbeit in Rwanda den Bund rund 300 Millionen Franken. Aber das ist kein verlorenes Geld. Von den Aktivitäten profitierte eine ganze Generation, ihr Beispiel bleibt bestehen, ebenso die Ausbildung, die sie den Menschen zukommen liess - soweit diejenigen, die sie erhielten, noch anwesend sind - und die Gebäude stehen noch immer, sind sogar in gutem Zustand, so dass sie jederzeit wieder benutzt werden können.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die schweizerische Zusammenarbeit in Rwanda gut war und dass die Entwicklungshelfer eine nützliche Aufgabe verrichteten, nicht nur durch die Aktionen selber, sondern auch durch ihr Beispiel. Wenn der eine oder andere rwandische Gesprächspartner der Studiengruppe sich über ihre Strenge beklagte und meinte, sie hätten „sehr auf ihr Geld geachtet“, so kommt das, vom Standpunkt der Schweiz aus gesehen, einem Lob gleich: sie verschleuderten keine Steuergelder!

Ein anderer Vorwurf scheint begründeter. Mehrere Gesprächspartner bedauerten, dass die Schweiz keinen stärkeren politischen Einfluss geltend machte und, ab Ende der achtziger Jahre, nicht als Vermittlerin in der Konfliktsituation auftrat. Sicher, das Ausmass des Völkermords war nicht voraussehbar. Trotzdem waren Anzeichen einer drohenden Krise vorhanden, so dass die Schweiz, zusammen mit anderen Staaten, entschiedener hätte auftreten sollen, um die Gewalt zu verhüten. Aber in Rwanda überliess sie die Politik anderen Staaten, die

vielleicht mehr in die Angelegenheiten des Landes verwickelt, sicher aber nicht geeigneter waren, um als Vermittler aufzutreten.

12. Düstere sozio-ökonomische Perspektiven

Sogar für die unmittelbare Zukunft können nur vage sozio-ökonomische Perspektiven gemacht werden. Die gegenwärtige Situation dürfte noch eine Weile anhalten. Das Regime wird wahrscheinlich totalitär bleiben und sich weiterhin auf die Armee stützen. Immerhin ist nicht ausgeschlossen, dass die Regierung schliesslich eine Politik in Angriff nimmt, die die Führung des Landes ermöglicht, dass sie vielleicht sogar eine offenere Politik betreibt und den Dialog mit gemässigten Oppositionsführern aufnimmt. Sie könnte sich auch auf soziale Einrichtungen stützen, die überlebt haben, namentlich solche, die von Frauen geschaffen wurden. Die Bevölkerungsentwicklung wird ebenfalls Probleme mit sich bringen. Trotz der Massaker und der Massenflucht ins Ausland wird es, wenn die Geburtenrate nicht abnimmt, erneut zu einer Ueberbevölkerung kommen. Andererseits besteht wegen des grossen Frauenanteils an der Bevölkerung ein Ungleichgewicht. Die Justiz wird noch lange nicht richtig funktionieren, was vor allem für die Gefängnisinsassen tragisch ist. Und von den Flüchtlingen werden die meisten in den kommenden Jahren nicht freiwillig zurückkehren, denn die Regierung gibt ihnen keine wirklichen Garantien, weder für eine gerechte Justiz noch für die Respektierung der Grundrechte; sie werden deshalb eine gravierende Quelle der Instabilität für das Land bleiben. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass es der internationalen Gemeinschaft gelingt, mit Hilfe der Regierung ihre Rückkehr so zu organisieren, dass sie in Sicherheit auf ihre Hügel heimkehren und ihr Eigentum wieder in Besitz nehmen können.

Die wirtschaftlichen Perspektiven hängen kurzfristig im wesentlichen von der sozio-politischen Entwicklung ab, namentlich von der Heimkehr der Flüchtlinge in die entvölkerten Landregionen und von der Wiederherstellung eines sozio-ökonomischen Netzes, in dem ein Kreislauf Stadt-Land und ein Austausch zwischen den verschiedenen Sektoren stattfinden und die Exportproduktion sowie die Finanzierung der öffentlichen Dienste wieder aufgebaut werden können. Im Verlauf der nächsten Jahre können Produktion und Wirtschaftskreisläufe wohl im besten Fall wieder den Stand von vor 1990 erreichen.

Eine längerfristige Vorhersage der sozio-politischen Perspektiven müsste noch zufälliger ausfallen, aber die wirtschaftliche Entwicklung ist einer Gesamtheit von Einschränkungen unterworfen, die bereits erkennbar sind. Diese hängen von der Lage des Landes ab, von seiner Struktur, der Bevölkerung und der allgemeinen Entwicklung des weltweiten Wirtschaftssystems; sie werden für die ausländischen Entwicklungsorganisationen Herausforderungen mit sich bringen, die sich von denen der letzten zehn Jahre unterscheiden und auf die sie sich gut vorbereiten sollten.

13. Was die **Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit** angeht, so findet die Studiengruppe, dass die Schweiz sich nicht aus Rwanda zurückziehen sollte. Die Bevölkerung hat Hilfe nötiger denn je.

Die meisten unterbrochenen Projekte könnten ohne grosse Schwierigkeiten wieder aufgenommen werden. Ein solcher Entschluss sollte aber nicht global und ohne weitere Abklärung gefasst werden. Die DEH hat jetzt die Möglichkeit, jedes Projekt zu beurteilen, nicht nur für sich allein, sondern auch im Zusammenhang mit den Auswirkungen, die es auf die allgemeine Entwicklung des Landes haben dürfte. Dabei sollte sie die Politik der direkten Hilfe an die Bevölkerung weiterführen, und dieser so gut wie möglich bei der Realisierung ihrer eigenen Initiativen beistehen. Andererseits sollte in den mit der rwandischen Regierung zu schliessenden Verträgen die Garantie enthalten sein, dass ihr für die Entwicklung der Projekte und die für die Durchführung nötige Autonomie zugestanden wird. Jedenfalls kann die Zusammenarbeit nicht wirksam sein - besonders auf lange Sicht - wenn sie nicht in einem Zusammenhang steht, in dem die Sicherheit der Bevölkerung, sowohl der Personen wie des Besitzes, sichergestellt ist.

Die dringendste Aufgabe ist zur Zeit sicher der Wiederaufbau der Staatsstrukturen, insbesondere des Justizapparats. Solange dieser nicht wieder hergestellt ist, ist eine Rückkehr der Flüchtlinge mehr als unsicher. Die Lösung dieses Problems ist aber unabdingbar für die Stabilität des Landes, die nationale Versöhnung und den Wiederaufbau der Wirtschaft. Die DEH sollte deshalb, zusammen mit anderen Organisationen, diesen Problemen besondere Aufmerksamkeit widmen und alles fortsetzen oder unternehmen, was für deren Lösung nötig ist.

Andererseits ist eine gute Koordination zwischen Entwicklungs- und anderen Organisationen, die zur Zeit in Rwanda aktiv sind, nötiger denn je. Die DEH sollte sich hier mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln einsetzen.

Auf politischer Ebene ist die Schweiz sicher weiterhin bereit, einen Beitrag an alle Aktionen zu leisten, die die Konfliktparteien zum Frieden führen könnten, um das Vertrauen wieder herzustellen und allgemein auf eine Politik hinzuarbeiten, die es der Bevölkerung erlauben wird, unter normalen Umständen zu leben und zu arbeiten.

Und schliesslich sollte alles mit Blick nicht nur auf das Land selber, sondern auf die gesamte Region der Grossen Seen in Angriff genommen werden. Es ist bekannt, welche Auswirkungen namentlich die Geschehnisse in Burundi auf Rwanda haben und umgekehrt.

14. Im weiteren ist die Studiengruppe zu einigen **punktuellen Folgerungen** gekommen, die von allgemeinem Interesse sein dürften. Dabei geht es im wesentlichen um Organisation und Mittel der Entwicklungszusammenarbeit, um Probleme, denen die Bundesbehörden besondere Aufmerksamkeit schenken sollten, und allgemein um einige Aspekte der Politik der Industriestaaten.

15. Abschliessend hält die Studiengruppe fest, dass sie insgesamt einen sehr guten Eindruck von der DEH und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erhalten hat.

1. Die Studiengruppe

1.1. Zusammensetzung und Mandat der Studiengruppe

Die tragischen Ereignisse, die sich ab April 1994 in Rwanda abspielten, insbesondere die Ermordung von Hunderttausenden von Menschen, haben in der Schweizer Oeffentlichkeit starke Betroffenheit ausgelöst. Diese war um so stärker, als Rwanda seit gut dreissig Jahren eines der Länder war, in denen die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit besonders ausgeprägt war.

Die gleiche Betroffenheit war auch im Parlament spürbar. In den Sessionen vom Juni und vom September 1994 stellten die Parlamentsmitglieder dem Bundesrat zahlreiche Fragen im Zusammenhang mit dem Völkermord in Rwanda und, ganz allgemein, zur Rolle der Schweiz in diesem Land. Dabei stellte der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) einen fundierten Bericht zuhanden des Parlamentes über die Präsenz der Schweiz in Rwanda in Aussicht.

Im Oktober 1994 veranlasste der Vorsteher des EDA die Bildung einer Studiengruppe, die aus folgenden Personen zusammengesetzt war:

Joseph Voyame, Honorarprofessor, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Justiz, Präsident
 Richard Friedli, Professor für Religionswissenschaften der Universität Freiburg
 Jean-Pierre Gern, Wirtschaftsprofessor der Universität Neuenburg
 Anton Keller, Historiker, Alt-Nationalrat.

Die Studiengruppe wurde mit folgendem Mandat betraut:

- 1) Historische Aufarbeitung der Beziehungen der Schweiz mit Rwanda, insbesondere politische, wirtschaftliche und Entwicklungszusammenarbeit bezogene (1960 - 1994)
- 2) Einbettung der schweizerischen Beziehungen in die Aussenpolitik Rwandas; Stellenwert und Vergleiche
- 3) Beginn und Entwicklung der technischen Zusammenarbeit der Schweiz (öffentliche und private Träger); Vergleich mit anderen europäischen Ländern, Stellenwert, Partner, Selektion der Programme
- 4) Rolle und Einfluss schweizerischer Berater der Präsidentschaft von Rwanda
- 5) Wechsel in der Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit als Antwort auf veränderte politische Rahmenbedingungen, insbesondere seit 1990
- 6) Wirkung der internationalen Hilfe auf die Regierung und das politische Umfeld Rwandas; Politik internationaler Organisationen und der Bretton-Woods-Institutionen
- 7) Lehren aus dem "Fall" Rwanda für die schweizerische Aussenpolitik und die Entwicklungszusammenarbeit im besonderen.

1.2. Die Arbeit der Studiengruppe

1.2.1. Struktur, Sitzungen, Arbeitsweise

Die Studiengruppe kam zu 48 Sitzungen in der Schweiz zusammen, von denen die meisten einen ganzen Tag dauerten. Sie führte Gespräche mit zahlreichen Personen. Im weiteren zog sie viele Dokumente und Bücher zurate.

Vom 1. bis zum 16. April 1995 begab sich die Studiengruppe nach Rwanda. In Kigali führte sie Gespräche mit einer grossen Anzahl Personen, namentlich Ministern, Parlamentsmitgliedern, Schweizern und Rwandern im Dienst der DEH, Vertretern von zwischenstaatlichen und Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO). Eine Delegation der Studiengruppe besuchte das Gefängnis von Kigali, das zu jener Zeit mehr als achttausend Gefangene „beherbergte“, obwohl es nur für maximal zweitausend gedacht ist. Diese Delegation konnte sich kurz mit mehreren Gefangenen unterhalten, und zwar ohne Beisein von Regierungsvertretern. Ausserdem begab sich die Studiengruppe in den Süden und den Westen des Landes, d.h. nach Butare, Gitarama und Kibuye, wo sie mehrere Gespräche führte und die von der DEH durchgeführten Projekte besichtigte (Anhang IV.a).

Ende August begab sich eine Delegation der Studiengruppe nach Paris und eine zweite nach Brüssel, um Gespräche mit rwandischen Flüchtlingen zu führen, insbesondere mit früheren Ministern (Anhang IV.b und c).

Ein Mitglied der Studiengruppe nahm in Europa Kontakt auf mit internationalen Organisationen (Weltbank, Europäische Union, Zentrum der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD), mit nationalen Organisationen (belgische und französische Entwicklungszusammenarbeit) sowie mit Spezialisten der Newick Park Initiative.

Es muss hier festgehalten werden, dass die Studiengruppe die Beurteilung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda unter ungewöhnlichen und bedauerlichen Umständen machen musste: infolge der Ereignisse von 1994 waren die Projekte unterbrochen, die Mitarbeiter verstreut, die rwandischen Partner zum grössten Teil vertrieben, tot oder im Exil.

1.2.2. Sekretariat

Die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) stellte der Studiengruppe ein Sekretariat zur Verfügung, dem Samuel Brügger, Dr. phil. und Amanda Greub, lic.iur. angehörten, ausserdem arbeiteten Meinrad Keller, lic.phil., und Etienne Maillefer, lic.rer.pol. im Sekretariat mit.

1.2.3. Gespräche

Die Studiengruppe führte mit gut hundert Personen Gespräche, mit verschiedenen mehrmals. Die Gesprächsteilnehmer waren:

a) Rwandische Persönlichkeiten

- Minister und Parlamentsangehörige (amtierende und ehemalige): 13 Personen
- gegenwärtige und ehemalige Mitglieder der rwandischen Verwaltung: 6 Personen
- Mitglieder der Entwicklungszusammenarbeit: 12 Personen
- Mitglieder rwandischer NGO: 5 Personen
- Kirchenvertreter: 2 Personen
- weitere: 9 Personen.

b) Schweizer(innen) und andere nicht-rwandische Persönlichkeiten

- gegenwärtige und ehemalige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe: 30 Personen
- gegenwärtige und ehemalige Mitarbeiter(innen) anderer Entwicklungsorganisationen: 17 Personen
- Mitarbeiter(innen) von NGO, die sich mit Entwicklungszusammenarbeit befassen: 6 Personen
- andere: 10 Personen.

Die vollständige Liste der Gesprächspartner ist in Anhang V zu finden.

1.2.4. Dokumente und Veröffentlichungen

a) Die Studiengruppe hat eine grosse Anzahl Dokumente von den Schweizer und den rwandischen Behörden, von internationalen Regierungsorganisationen, von NGO und von Einzelpersonen erhalten.

Sie hatte namentlich Zugang zu allen Dossiers und zum Archiv der DEH. Ihr Studium erwies sich allerdings als arbeitsaufwendig. Die verstreute Ablage machte den Zugang schwierig. Im weiteren handelte es sich um umfangreiche und unübersichtliche Dossiers und Archive, wo relativ wenig Dokumente zu finden sind, die einen Gesamtüberblick bieten.

b) Die Studiengruppe wertete ausserdem eine grosse Anzahl von Publikationen, Periodika und Büchern aus (Anhang VI und VII).

2. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen

2.1. Motive der Entwicklungszusammenarbeit. Internationaler Kontext

Die ersten Anläufe einer Entwicklungshilfe wurden im wesentlichen anfangs des zwanzigsten Jahrhunderts unternommen. Sie entsprangen zwei Hauptquellen: der Kolonisation und den wohltätigen Organisationen.

Die Kolonialmächte versuchten sehr früh, Erträge aus den Ländern zu erhalten, die sie besetzt hatten, zum Beispiel durch den Aufbau einer Infrastruktur. Ihre Aktionen entsprachen natürlich sehr viel mehr den Interessen der Mutterländer und der Kolonisatoren als denjenigen der angestammten Bevölkerung. Die Entwicklung der Kolonien musste die Wirtschaft der Kolonialmacht unterstützen: die Kolonie lieferte Rohstoffe für die Fabriken im Mutterland, die danach die fertigen Produkte wieder in die Kolonie ausführten.

Auf der anderen Seite widmeten sich zahlreiche wohltätige Organisationen den ärmsten Regionen, namentlich in den Bereichen Unterricht und Gesundheit.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Entwicklungshilfe systematischer und nahm zudem beträchtlich zu. Zuerst wurden die verfügbaren Mittel zwar vor allem für den Wiederaufbau in Europa eingesetzt. Aber mit der Entkolonialisierung (ab 1946 in Asien und vor allem ab 1960 in Afrika) trat das Ungleichgewicht zwischen den Ländern, die von den Fortschritten der modernen Technik profitieren konnten und deren wirtschaftliche und soziale Bedingungen sich schnell verbesserten, und denjenigen, die von dieser Entwicklung ausgeschlossen waren, immer deutlicher zutage. Abgesehen vom humanitären Gesichtspunkt wuchs auch sonst die Einsicht, dass eine solche Situation zwangsläufig zu wirtschaftlicher, sozialer und gesellschaftlicher Instabilität führen musste. Die Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) führten deshalb ihre Arbeit weiter. Die ehemaligen Kolonialmächte ihrerseits entwickelten grössere technische und finanzielle Hilfsprogramme für ihre früheren, nun zu selbständigen Staaten gewordenen Kolonien. In der Folge schlossen sich andere Industriestaaten diesem Netz bilateraler Hilfe an, mit dem Gedanken, dass alle Länder der Dritten Welt industrialisiert werden und die anderen einholen könnten.

Auch die internationalen Organisationen, deren Aufgabe es war, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu fördern, bemerkten das Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Ländern und ganz allgemein zwischen verschiedenen Regionen der Welt. Man wurde sich bewusst, dass es nötig war, gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen und einen Gesamtplan zu erstellen. Bereits am 26. Januar 1949 hatte US-Präsident Harry Truman erklärt, dass es nötig sei, den unterentwickelten Ländern zu helfen und sie am wissenschaftlichen Fortschritt und an der industriellen Entwicklung teilnehmen zu lassen. „I believe“ erklärte er insbesondere, „that we should make available to peace-loving people the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a

better life." Die Vereinigten Staaten sahen in dieser Aktion auch ein wichtiges Instrument zur Wahrung ihrer eigenen Sicherheit und derjenigen des Westens. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen organisierte 1950 aufgrund dieser Initiative die Konferenz von Lake Success, deren Ziel es war, die nötigen Mittel für internationale technische Hilfe zusammen zu bringen und sie auf die verschiedenen Institutionen der UNO zu verteilen. Acht Jahre später schuf die Generalversammlung der Vereinten Nationen einen „Sonderfonds“ zur Finanzierung von rasch an die Hand zu nehmenden Operationen für die Beschleunigung des Wirtschaftsaufschwungs der Entwicklungsländer. Dieser Fonds war ab 1961 eines der Hauptelemente des Entwicklungshilfeprogramms für die Vereinten Nationen (PNUD).

Ausserdem war aufgrund der Verträge von Bretton Woods ab 1944 bereits die Weltbank entstanden, deren Aufgabe es namentlich ist, Entwicklungskredite zu Marktbedingungen zu gewähren. In diesem Rahmen wurde 1960 die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) gegründet, die den weniger fortgeschrittenen Ländern Kredite zu besonders günstigen Bedingungen gewährt.

Tabelle 2-1: Einige Anhaltspunkte der Entwicklung

	Lebenserwartung bei der Geburt in Jahren		Kindersterblichkeit pro 1000 Lebendgeburten	
	1960	1992	1960	1992
Entwicklungsländer	46,3	63,2	149	70
davon die rückständigsten	38,9	51,4	170	110
	Alphabetisierungsrate der Erwachsenen (in %)	Schulbesuchsrate, alle Ebenen (6-23 Jahre) in %		Brutto-Inland-Produkt pro Einwohner (in Dollar)
	1992	1980	1990	1992
Entwicklungsländer	68	46	50	982
davon die rückständigsten	47	31	32	213

Quelle: PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1995

Angesichts der grossen Zahl von Akteuren und der Vielfalt der zu erledigenden Aufgaben war es unumgänglich, die Entwicklungspolitik zu koordinieren. Diese Aufgabe wurde auf verschiedenen Ebenen angegangen. Zuerst innerhalb der wichtigsten Finanzierungsinstitutionen, namentlich derjenigen der UNO: das PNUD koordiniert die multilaterale Hilfe, und bei Strukturanpassungsprogrammen ist die Weltbank für die Koordinierung sowohl der bilateralen wie der multilateralen Hilfe zuständig.

Der Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD übernahm die Koordinierung der bilateralen Hilfe. Und im Feld schliesslich erhielten die Leiter der Entwicklungszusammenarbeit die Aufgabe, ihre Aktionen mit denjenigen der

Landesregierungen, der ausländischen und lokalen NGO und den anderen bilateralen und multilateralen Geberländern zu koordinieren.

Es ist natürlich nicht Sache dieses Berichts, den vollständigen Weg der weltweiten Entwicklungshilfe und die für die Entwicklungsländer daraus hervorgegangenen Vorteile zu beschreiben. Dafür müssen die in Tabelle 2-1 dargestellten Anhaltspunkte genügen.

Anzufügen bleibt, dass die Nahrungsmittelproduktion der Entwicklungsländer heute insgesamt ausreichend wäre zur Ernährung ihrer ganzen Bevölkerung.

Aus diesen Angaben ist ersichtlich, dass in den Entwicklungsländern grosse Fortschritte erzielt worden sind, insbesondere dank der Zusammenarbeit und der Finanzhilfe, die sie erhielten. Das sind aber Durchschnittswerte, die die sehr ausgeprägten Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen oder Ländern verwischen. Die Tabelle 2-1 zeigt, dass die rückständigsten Länder in gewissen Bereichen weniger Fortschritte machten oder sogar stagnierten. Diese Feststellung wird bestätigt durch die Botschaft des Bundesrates vom 20. April 1994 über die Fortführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe für die Entwicklungsländer (Bundesblatt 1994. Band II, S. 941 ff.). Hier einige Auszüge daraus:

Die ärmeren Entwicklungsländer fallen immer weiter zurück (S. 950).

Die Länder in Afrika südlich der Sahara erlitten im Zeitraum zwischen 1982 und 1992 eine deutliche Reduktion ihrer Pro-Kopf-Einkommen. ... Die im internationalen Vergleich noch immer schwächsten Wachstumsraten werden jedoch durch die rasch zunehmende Bevölkerung praktisch wieder ausgeglichen (S. 951/952).

Während die Einnahmeseite ... durch geringere Rohstoffpreise geschmälert worden ist, bleibt die Ausgabenseite durch den nach wie vor hohen Schuldendienst belastet (S. 953).

Die UNO schätzte 1990, dass 900 Millionen Erwachsene weder lesen noch schreiben können, 1,75 Milliarden Menschen keinen Zugang zur primären Gesundheitsversorgung haben und 800 Millionen Menschen dauernd Hunger leiden. Rund 1,2 Milliarden Menschen ... leben in absoluter Armut, das heisst, sie verfügen nicht über genügend Einkommen, um ihre Grundbedürfnisse - vor allem Nahrung, Kleidung und Wohnung - befriedigen zu können (S.955).

Die Frauen sind meistens in sozialer, wirtschaftlicher, politischer und kultureller Hinsicht stärker benachteiligt ... Dies zeigt sich besonders im Bereich Wissen und Bildung, sind doch weltweit zwei Drittel der Analphabeten Frauen (S.958).

Da die Umweltschäden im Süden zu einem beträchtlichen Teil die Folgen von Armut sind ... zwingen Armut und Bevölkerungsdruck die Menschen in den Entwicklungsländern zur Besiedlung marginaler Räume. Uebermässige und oft unangepasste Bewirtschaftung bewirken vielerorts eine fortschreitende Boden-degradation, die zur Stagnation oder zum Rückgang der Erträge führt (S. 963).

Daraus ist ersichtlich, welch riesige Arbeit noch vor uns liegt.

2.2. Anfänge, Entwicklung, Partner

2.2.1. Die Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit

Nach dem Zweiten Weltkrieg ergriffen die USA die Initiative zugunsten der unterentwickelten Länder (Ziff. 2.1). Dabei wollte die Schweiz nicht abseits stehen. Es waren allerdings vornehmlich wirtschaftliche Motive, die zu diesem frühen Zeitpunkt im Vordergrund standen. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) sah im Fernbleiben der Schweiz eine grosse Gefahr; denn die Schweizer Industrie und der schweizerische Handel könnten vom Markt der unterentwickelten Länder verdrängt werden. Dieser Begründung verschloss sich der Bundesrat nicht. Eine offizielle Delegation unter Leitung des Botschafters der Schweiz in den USA nahm 1950 an den Verhandlungen in Lake Success teil.

1951 veröffentlichte der Bundesrat eine erste Botschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit. Diese erstaunte vor allem deshalb, weil jetzt die humanitäre Betrachtungsweise in den Vordergrund rückte. Die immer noch vorhandene Zurückhaltung belegt jedoch die zweite bundesrätliche Botschaft des gleichen Jahres: "Nach wie vor sind wir der Auffassung, dass der Bund auf dem Gebiete der Hilfstätigkeit nur vorübergehend - bei Vorliegen ausserordentlicher Verhältnisse - und lediglich dort, wo die Mittel der Privaten nicht ausreichen, eingreifen sollte."

In den folgenden Jahren ging der Hauptteil der schweizerischen Beiträge den multilateralen Weg über die Vereinten Nationen. Die zur Verfügung gestellten vier Millionen Franken pro Jahr waren aber auch für die damalige Zeit ein bescheidener Beitrag. Auf der anderen Seite nahm die bilaterale Hilfe mit der Aufnahme von Stipendiaten und der Entsendung einiger Fachkräfte einen vorsichtigen Anfang.

In der Bilanz muss die Anfangsphase der offiziellen schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit als zögerlich und pragmatisch, als Anhängsel der internationalen Bewegung, bezeichnet werden. Die schweizerische Öffentlichkeit verharrete der Dritten Welt gegenüber in Indifferenz; der Ost-West-Konflikt stand im Mittelpunkt des aussenpolitischen Interesses.

Hilfe an Drittweltländer war zu jener Zeit in erster Linie Angelegenheit von nicht-gouvernementalen Organisationen (NGO). Diese mehrheitlich aus den Missionen hervorgegangenen Hilfsorganisationen (z.B. das Hilfswerk der Katholiken Caritas und das Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz HEKS) waren gegenüber den Entwicklungsländern offener. Sie verstanden es, gewisse Kenntnisse und Werte, die sich im Westen bewährt hatten, an diese weiterzugeben.

2.2.2. Die Entwicklung der Konzeption und der Organisation

1960 schuf der Bundesrat den Dienst für technische Zusammenarbeit und institutionalisierte damit die Entwicklungszusammenarbeit. Das internationale Umfeld hatte sich verändert: Europa war in zwei Blöcke geteilt, und die noch

kolonialisierten Völker bereiteten ihre Unabhängigkeit vor. In der 1961 erschienenen Botschaft schrieb der Bundesrat, seit einigen Jahren habe sich "die Hilfe an die Entwicklungsländer als eine der wichtigsten und dringlichsten Aufgaben unserer Zeit" erwiesen. Das Amt des Delegierten für technische Zusammenarbeit wurde 1961 - als einheitliche Fachstelle für die Beziehung zu den Entwicklungsländern - geschaffen.

Die Aufgabe des neuen Dienstes war einerseits die Ausarbeitung von Entwicklungsprojekten und die Überwachung der Ausführung und andererseits die Verbindung mit betroffenen Verwaltungsstellen, Privatorganisationen, Kantonen und Gemeinden. Mit dem ersten Kredit wurden die Leistungen praktisch vervierfacht: für die ersten drei Jahre des Dienstes für technische Zusammenarbeit wurde ein Betrag von 60 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Das erste grosse Projekt wurde in Indien entwickelt. Das anfänglich kleine und bescheidene Milchwirtschaftsprojekt von Kerala hat sich in den über dreissig Jahren seines Bestehens auf weite Teile Indiens ausgebreitet und ist sicher eines der wichtigsten Projekte schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit überhaupt.

Neben der multilateralen Hilfe über internationale Organisationen rückte jetzt die bilaterale Komponente in den Vordergrund. Öffentlichkeit und Parlament erwachten, teilweise formierte sich - insbesondere unter Vertretern der Legislative - Opposition. Die Strukturen und die Richtlinien der Entwicklungszusammenarbeit verfestigten sich auch dank dieser breiter geführten Diskussion, und 1964 wurden Prinzipien formuliert, welche 1976 ins Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (1977 in Kraft getreten) einflossen und die noch heute grösstenteils als Basis für die technische Zusammenarbeit gelten (Art.5). Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde, um der Verzettlung der Kräfte zu entgehen, der Begriff der Schwerpunktländer definiert.

In den folgenden Jahren wurden in weiteren Botschaften die wichtigsten Tendenzen der Entwicklungszusammenarbeit präzisiert - geographische Schwerpunkte wurden geschaffen (1966 waren es bereits sieben Länder, darunter Rwanda), der Vorteil einer Konzentration auf bestimmte Fachbereiche erkannt (Land- und Forstwirtschaft, Erziehung, Industrie, Handwerk), eine enge Zusammenarbeit mit privaten Hilfswerken gesucht und die Bedeutung der Teilnahme der Drittwelt-Länder an der Projektverwirklichung erhöht. Wichtig ist die Feststellung, dass die DEH oder ihre Vertreter in keinem Land ein politisches Mandat ausüben; diese Ebene ist ausnahmslos den Botschaften der Schweiz im Ausland vorbehalten.

In den ersten Jahren wurde versucht, die Entwicklungszusammenarbeit in zwei Richtungen zu konzentrieren. Erstens hat man Projekte in Ländern lanciert, bei denen kurzfristig Erfolge und Resultate zu erwarten waren. Zweitens trat die Schweiz 1968 der OECD bei, womit sie auch gleichzeitig Einsitz im DAC (Development Assistance Committee) nahm. Das DAC versuchte, in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gewisse Normen einzuführen, um durch möglichst gute Koordination zu qualitativ besseren Leistungen zu kommen. Es führte eine Art Examen der Entwicklungszusammenarbeit der einzelnen Länder durch, an dem auch eine Delegation des Dienstes für Technische Zusammenarbeit

und des Bundesamtes für Aussenwirtschaft teilnahm, um gemeinsam Rechenschaft abzulegen.

Ende der sechziger- und zu Beginn der siebziger Jahre fand eine generelle Hinterfragung der Entwicklungszusammenarbeit statt. Im Parlament formierte sich - trotz anhaltender Unterstützung durch die Mehrheit der Abgeordneten - eine Opposition, welche die Machbarkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Frage stellte und sich angesichts der schlechter werdenden Wirtschaftslage der Schweiz für Einsparungen auch in diesem Bereich einsetzte. Andererseits traten jetzt auch die Länder der Dritten Welt mit mehr Selbstbewusstsein gegenüber den Geberländern auf und prangerten die als ungerecht und teilweise ausbeuterisch empfundenen Weltwirtschaftsbeziehungen an. Die Erkenntnis wuchs auch in der Schweiz, dass sich die privatwirtschaftliche Tätigkeit in den Entwicklungsländern nicht in jedem Fall mit den Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit vereinbaren lässt.

Aeusserst wichtig für die zukünftige Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit war 1970 die Interkessionelle Konferenz im Bundeshaus. Teilnehmer waren Vertreter der Kirchen, der Bundesverwaltung, Wissenschaftler, Vertreter von Gewerkschaften und Privatwirtschaft, von Hilfswerken und Missionen, Wortführer der jungen 68er Generation und Angehörige der Dritten Welt. Die generelle Hinterfragung der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit führte zur Erkenntnis, dass eine tatsächliche Entwicklung der Dritten Welt ein Umdenken auch in der Schweiz bedinge. Ausserdem bedürfe es einer Information, welche mehr auf die Ursachen als auf die Folgen der Unterentwicklung eingehe.

1971 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit der Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit. Handlungsbedarf war gegeben. Die "Grenzen des Wachstums" des Club of Rome (1972) in Verbindung mit Oelkrise (1973) und Rückschlag für die wirtschaftliche Expansion prägten die widersprüchliche politische Debatte jener Zeit. Die bunderätliche Botschaft musste 1975 noch durch einen Zusatzbericht ergänzt werden. Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe konnte 1977 endlich in Kraft treten; es war im Nationalrat mit 115 zu 5 Stimmen und im Ständerat einstimmig angenommen worden.

In Artikel 5 des Gesetzes werden die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit umschrieben:

Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben. Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft.

Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Sie fördert namentlich:

- a) die Entwicklung ländlicher Gebiete;
- b) die Verbesserung der Ernährungslage, insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung;
- c) das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie;

- d) die Schaffung von Arbeitsplätzen;
- e) die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts.

Konservativen Kreisen des Parlamentes gelang es, den einschränkenden Artikel 9 ins Gesetz einzufügen. Dieser verlangt unter anderem, es sei bei den Rahmenkrediten "die Lage der schweizerischen Wirtschaft und der Bundesfinanzen sowie die Erfordernisse der benachteiligten Gebiete im Inland" zu beachten.

Trotz der eindeutigen Annahme des Gesetzes wurde im gleichen Jahr ein Darlehen an die Weltbank von 200 Millionen Franken (IDA-Kredit) vom Volk abgelehnt. Im Ausland stiess dieser Entscheid des Souveräns auf Unverständnis. Die Schweiz, das Land mit einem der höchsten Pro-Kopf-Einkommen, wurde als unsolidarisch bezeichnet.

2.2.3. Schwerpunkte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

a) International

Die internationale Koordination der Entwicklungszusammenarbeit wird auf verschiedenen Ebenen geführt. Einerseits findet sie in den Gremien der wichtigsten Finanzierungsinstitutionen (Internationaler Währungsfonds, Weltbank und regionale Entwicklungsbanken) statt, andererseits wird sie in den UNO-Spezialorganisationen entwickelt. Hauptinstrumente sind die Konsultativgruppen der Weltbank und die "Runden Tische" des UNO-Entwicklungsprogrammes. Dort wird länderweise zwischen Gebern und Nehmern gemeinsam eine Entwicklungspolitik formuliert. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Ausarbeitung dieser Politik zwischen bilateralen und multilateralen Geberinstitutionen und den südlichen Partnern im Rahmen zahlreicher Organisationen.

In ihren Stellungnahmen bei der Weltbank liess sich die Schweiz von den Prinzipien ihrer Entwicklungspolitik leiten und - neben Beiträgen zu Länderstrategien, spezifischen Programmen und Projekten - nahm die Schweiz auch Stellung zu Themen, welche die grundsätzliche zukünftige Ausrichtung der Weltbankpolitik mit Blick auf die Länder des Südens zum Gegenstand haben. So setzte sie sich beispielsweise für die Verabschiedung eines Aktionsplanes ein, der die Wirksamkeit von Weltbank-Projekten erhöhen soll.

Seit 1992 ist die Schweiz Mitglied im Internationalen Währungsfonds (IWF) und konnte damit die Effizienz ihrer Zusammenarbeit ausbauen. Ein Schwerpunkt der schweizerischen Interventionen im Internationalen Währungsfonds ist die Beurteilung von Konsultationsergebnissen, welche die Grundlage für die Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer bilden. Entschieden befürwortet die Schweiz auch die Gewährung vergünstigter Kredite an arme Entwicklungsländer, die Reformprogramme durchführen.

Auch ohne UNO-Mitgliedschaft unterstützt die Schweiz seit langem mit jährlichen Beiträgen die Programm- und Koordinationstätigkeit der zentralen Entwicklungsinstitutionen des Systems der Vereinten Nationen.

Die Schweiz arbeitet im Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD mit. Dieses Forum der Geberstaaten diskutiert wichtige Querschnittsthemen, z.B. die gute Regierungsführung (Good Governance). Ein bedeutendes Thema in diesem Gremium ist die Harmonisierung der Entwicklungspolitik und der operationellen Praxis der verschiedenen Geber.

Dank der Mitwirkung in den erwähnten Gremien können die Verantwortlichen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ihre Koordinationsaufgaben vor Ort glaubwürdiger und wirkungsvoller wahrnehmen.

b) Bilateral

Die bilaterale Zusammenarbeit konzentriert sich auf eine begrenzte Anzahl Länder und auf Fachbereiche wie Landwirtschaft, Kleingewerbe oder ländliche Wasserversorgung. Ebenso ist sie auf wichtige Querschnittsthemen ausgerichtet wie Umweltschutz und Unterstützung lokaler Initiativen zur Förderung der Partizipation. Da die zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Mittel begrenzt sind, entspricht dies einer Notwendigkeit.

Tabelle 2-2 : Die Schwerpunktländer

Lage 1992	Lage 1994	Entwicklung 1995-98
<i>Westafrika</i>		
Benin, Burkina Faso, Kapverden, Ghana, Mali, Niger, Tschad	Benin, Burkina Faso, Kapverden, Mali, Niger, Tschad	Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tschad
<i>Ostafrika</i>		
Kenia, Madagaskar, Mosambik, Rwanda, Tansania	Madagaskar, Mosambik, Rwanda, Tansania	gleiche Situation (ausser Rwanda)
<i>Asien</i>		
Bangladesh, Indien, Pakistan	gleiche Situation	gleiche Situation
Indonesien, Nepal	gleiche Situation	Indonesien (bis 1997), Nepal, Vietnam (ab 1997)
<i>Lateinamerika</i>		
Bolivien, Honduras/ Nicaragua, Peru	gleiche Situation	Bolivien, Nicaragua/ Zentralamerika, Peru
Total : 20	Total : 18	Total : 17

Quelle: Botschaft des Bundesrates über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 20. April 1994

Die heutigen Schwerpunktländer sind im Laufe der Jahre ausgewählt worden. Verschiedene Überlegungen sowie Erfahrungen beim Auf- und Ausbau der technischen Zusammenarbeit spielten dabei eine Rolle. Ein Kriterienkatalog auf der Grundlage des Bundesgesetzes von 1976 und des DEH-Leitbildes von 1991 steht dabei zur Verfügung. Die politische Situation des Landes, insbesondere seine Anstrengungen in bezug auf gute Regierungsführung (Good Governance) sind ein

wichtiges Beurteilungselement, wenn die Schweiz ein längerfristiges Engagement eingeht.

Von besonderer Bedeutung im wirtschaftlichen Verkehr mit den Entwicklungsländern ist zudem die Exportrisikogarantie.

Die Entwicklungszusammenarbeit mit Rwanda ist sistiert, jene mit Ghana wurde beendet, weil gemäss der Botschaft des Bundesrates vom April 1994 die Strukturanpassungsprogramme im wirtschaftlichen Bereich ihre Ziele erreicht haben. Der Verzicht auf eine weitere Zusammenarbeit mit Kenia ist in Fragen der guten Regierungsführung (Good Governance) begründet. In den Kapverden wird ein kleineres Programm weitergeführt, und in Indonesien, das ein höheres Entwicklungsniveau erreicht hat, ist ein schrittweiser Ausstieg vorgesehen; die Zusammenarbeit wird nach Vietnam verlagert. Vor 1990 waren ausserdem Tunesien, Paraguay und Kamerun Schwerpunktländer.

Tabelle 2-3 : Verteilung der Mittel nach Regionen (1992)

Afrika	192 Mio. Fr.
Lateinamerika	59,8 Mio. Fr.
Asien	136 Mio. Fr.
Europa	4,2 Mio. Fr.
Geographisch unverteilt	64,0 Mio. Fr.

Quelle: Botschaft 1994

Tabelle 2-4 : Verteilung der Mittel nach Fachbereichen (1992)

Infrastruktur, Wasser, Energie	80,8 Mio. Fr.
Landwirtschaft, Viehzucht	79,3 Mio. Fr.
Forstwirtschaft, Umwelt	42,0 Mio. Fr.
Gesundheit, Ernährung, Bevölkerung	39,2 Mio. Fr.
Erziehung, Ausbildung, Kultur	36,9 Mio. Fr.
Gewerbe, Industrie, Handel	28,3 Mio. Fr.
Gesamtwirtschaft, Finanzen	24,1 Mio. Fr.
Sozialpolitik, Verwaltung, Justiz	10,7 Mio. Fr.
Sektorübergreifend, unverteilt	114,7 Mio. Fr.

Quelle: Botschaft 1994

1992 wurden insgesamt für die Projekte in den verschiedenen Schwerpunktländern 456 Millionen Franken ausgegeben. Eine Aufteilung nach Regionen, Fachbereichen (Sektoren) und der Art der Ausführung ist in den Tabellen 2-3, 2-4 und 2-5 enthalten.

Table 2-5 : Aufteilung der Aktionen nach Art der Ausführung (1992)

Direkt durchgeführte Aktionen	146,2 Mio. Fr.	32,1%
Durch schweizerische Firmen und Institutionen in Regie durchgeführte Aktionen	127,3 Mio. Fr.	27,9%
Beiträge an schweizerische Institutionen für bestimmte Aktionen	67,2 Mio. Fr.	14,7%
Beiträge an internationale Organisationen für bestimmte Aktionen	115,3 Mio. Fr.	25,3%

Quelle: Botschaft 1994

2.2.4. Neueste Ausrichtung

Am Ende des Kalten Krieges erfuhr die strategische Bedeutung der Drittweltländer eine Einbusse, denn sie verloren ihre Stellung als umworbene Objekte im politischen Konkurrenzkampf der östlichen und westlichen Staaten. Der Begriff "Dritte Welt" selbst war jetzt in Frage gestellt. Im Sinne einer Gegenbewegung begann sich aber die Erkenntnis von der weltweiten Interdependenz der Länder und Erdregionen durchzusetzen.

Dieses neue Denken findet Ausdruck in einer Reihe von weltweiten und umfassenden Konferenzen der Regierungen, die seither stattgefunden haben und stattfinden werden: Lage der Kinder 1990, Umwelt und Entwicklung 1992, Ernährungskonferenz 1992, Menschenrechte 1993, Bevölkerung 1994, Weltsozialgipfel 1995, Frauenkonferenz 1995. Die dabei behandelten Themen werden parallel dazu auf der parlamentarischen Ebene (Interparlamentarische Union) angegangen.

Die schweizerische Politik reagierte auf diesen Wandel. Der Sicherheitsbericht 90 bot eine umfassende Schau der Chancen und Risiken, die sich am Ende des Kalten Krieges abzeichnen. In einem 1993 veröffentlichten Bericht überdachte der Bundesrat die Leitideen der schweizerischen Aussenpolitik. Die Diskussion im Parlament fand gleichzeitig mit dem 1994 vorgelegten "Leitbild Nord-Süd" statt, in dem der Bundesrat seine ganzheitliche und kohärente Entwicklungspolitik darstellte. Bereits 1991 hatte zudem die DEH ihr internes Leitbild erarbeitet.

Auf diesen aufgearbeiteten Grundlagen wurde sodann die "Botschaft über die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern" vom April 1994 erstellt.

Die Schweiz unterstützt u. a. eine stärkere Dezentralisierung der Macht, damit die Bevölkerung vermehrt an den Entscheidungen beteiligt wird. In Zusammenhang damit steht auch die Förderung des privaten Sektors. Die Schweiz setzt sich für eine Verbesserung der Chancen der Entwicklungsländer im internationalen Handel ein. Voraussetzung dafür sind u. a. Förderung der Berufsausbildung, Forschung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Ein besonderes Augenmerk gilt der Emanzipation der benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Organisationen und Aktivitäten von Frauengruppen sollen die Teilnahme der Frauen am Entwicklungsprozess vermehrt fördern. Ein Schwergewicht kommt der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt zu,

im Sinne des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung und des demographischen Gleichgewichts. Durch präventive Massnahmen sollen sodann Migrationsbewegungen in die westlichen Länder verhindert werden.

In ihren Zielsetzungen 1995-1998 beabsichtigt die DEH das ergebnisorientierte operative Controlling und das strategische Controlling konsequent einzusetzen. Das erste soll dafür sorgen, dass die Dinge richtig getan werden; und das zweite soll Antwort auf die Frage geben, ob die richtigen Dinge getan werden.

3. Rwanda

3.1. Grundlagendaten (Situation vor der jüngsten Krise)

3.1.1. Geographische Lage

Rwanda ist eines der kleinsten Länder auf dem afrikanischen Kontinent. Seine Fläche beträgt 26 338 km², also knapp zwei Drittel der Fläche der Schweiz. Die Hauptstadt Kigali liegt im Zentrum des Landes, die Präfekturhauptorte liegen alle weniger als 200 km davon entfernt (mit Ausnahme von Cyangugu mit 293 km).

Rwanda grenzt im Norden an Uganda, im Osten an Tansania, im Süden an Burundi und im Westen an Zaire. Es ist ein Binnenland, zum Indischen Ozean sind es 1200 km, zum Atlantik 2200 km. Die Häfen Dar es-Salaam und Mombasa sind 1750 km resp. 1790 km von Kigali entfernt.

Rwanda gehört zur Region der Grossen Seen, die auch Burundi, Uganda, die Region zwischen dem Viktoriasee und dem Tanganyikasee in Tansania und die zairische Provinz Kivu umfasst. In diesem Gebiet von beinahe 320 000 km² leben rund 25 Millionen Einwohner.

3.1.2. Geoklimatische Struktur

Trotz seiner Lage nahe am Äquator erfreut sich Rwanda einer durchschnittlichen Jahrestemperatur von 19° C. Das milde Klima verdankt es seiner mittleren Höhe von über 1300 Metern.

Die hügelige Oberfläche entstand durch tektonische Bewegungen, die Brüche verursachten und das Land in die Höhe schoben. Es kann in drei unterschiedliche Hauptelemente unterteilt werden. Erstens in die Wasserscheide zwischen Zaire und dem Nil (Zaire-Nil-Krete), die 160 km lang ist und von Norden nach Süden führt. Ihre Höhe variiert von 1900 bis fast 3000 m. Sie überragt den Kivusee, der auf 1460 m Höhe liegt. Im Nordwesten läuft sie in die Virunga-Kette aus, deren höchster Punkt auf 4500 m liegt. Die Ostflanke der Krete geht in ein Zentralplateau über, dem zweiten Element des rwandischen Reliefs. Das ist die am dichtesten bevölkerte Gegend des Landes; hier liegen die Präfekturen Ruhengeri, Gitarama, Gikongoro und Butare, in denen die Hälfte der Gesamtbevölkerung lebt. Und schliesslich dehnt sich im Osten das mehrheitlich feuchte Tiefland aus, dessen Höhe zwischen 1000 und 1500 m liegt. In dieser Region sind vor allem Ebenen, Savannen und Sümpfe zu finden.

Das Klima ist je nach Region sehr unterschiedlich. Es bestimmt nicht nur das unterschiedliche Aussehen des Landes, sondern auch die verschiedenen

landwirtschaftlichen Anbaumethoden der Regionen. In den Ebenen fallen zum Beispiel höchstens 800mm Niederschlag im Jahr, auf der Zaire-Nil-Krete dagegen 1500mm. Zwei relativ trockene Jahreszeiten, abwechselnd mit zwei Regenzeiten, ermöglichen zwei Ernten pro Jahr. Allerdings fallen die Niederschläge in Rwanda sehr unregelmässig.

3.1.3. Bevölkerungsentwicklung

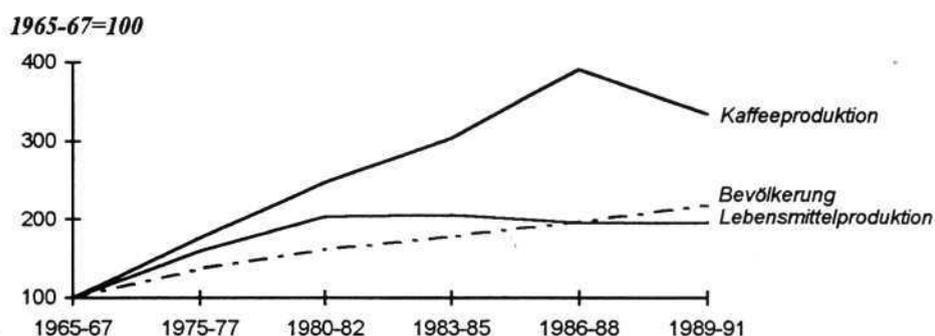
Die Bevölkerungszahl lag 1992 bei 7 282 Millionen Einwohnern. Diese für ein so kleines Land sehr hohe Zahl schlug sich in der durchschnittlichen Bevölkerungsdichte nieder, die bei 280 Einwohnern pro km², in den dichter bevölkerten ländlichen Gebieten gar bei 480 Einwohnern pro km² lag. Die Wachstumsrate betrug zwischen 1980 und 1991 über 3%. Die künstliche Fruchtbarkeitsziffer (sie gibt die Anzahl Kinder an, die eine Frau auf die Welt bringt) ist aber von 8,4 Kindern 1982 auf 6,4 im Jahr 1991 gefallen. Zum Vergleich: im gleichen Zeitraum fiel sie in Zaire von 6,3 auf 6,2, in Uganda blieb sie konstant bei rund 7,3, während sie in Westeuropa bei 1,5 lag.

Tabelle 3-1 : Die Bevölkerungsentwicklung

	1960	1970	1982	1992
Bevölkerung (in Mio)	2,753	3,695	5,471	7,282
Wachstumsrate der Bevölkerung	3,3%	3,4%	3,2%	3%
Fruchtbarkeitsziffer	7,3	7,8	8,4	6,2
Dichte (Einw/km ²)	106	142	210	280

Quelle: Banque mondiale, 1994

Tabelle 3-2 : Wachstumsraten der Bevölkerung und der landwirtschaftlichen Produktion



Quellen: Banque mondiale, 1991
 FAO, Annuaires statistiques, 1990-91
 ONU, Annuaire statistique, 1992

Zu den Einwohnern in Rwanda selber kommen noch die zahlreichen Flüchtlinge, die im Ausland leben. Die in den Auffangländern durchgeführten Zählungen sind ungenau. Die folgende Tabelle gibt einen Ueberblick über die Grössenordnung:

Tabelle 3-3 : Verteilung der rwandischen Flüchtlinge pro Land

	1960-1966	1972	1982	1990
Zaire	25 000	23 000	22 000	13 000
Burundi	52 000	42 000	234 000	266 000
Tansania	14 000	14 000	14 000	22 000
Uganda	70 000	72 000	80 000	82 000
Andere	-	1 000	-	-
Total	161 000	152 000	350 000	383 000

Quellen: - A. Guichaoua, Les crises politiques au Burundi et au Rwanda, Université de Lille, 1995, S. 341
 - Dialogue no 145, mars-avril 1991, S.39

3.1.4. Rwandische Kultur und ethnische Schichtung

Die *Banyarwanda*, die in Rwanda und in der Umgebung wohnen, bilden bis heute eine einheitliche Kulturgemeinschaft. Die Rwander sprechen eine gemeinsame Sprache, das *Kinyarwanda*. Ihre alltäglichen Umgangsformen, politischen Gewohnheiten und familiären Lebensweisen sind praktisch die gleichen. Sie sind geprägt von großer Zurückhaltung, starker Gefühlskontrolle und vorsichtigem Mißtrauen gegenüber Fremden. Das ursprüngliche Weltbild wird als ein ambivalentes Kräftefeld von bedrohlichen und schützenden, persönlichen und sachlichen Energien, welche mit *imána* bezeichnet werden, verstanden.

Die Bevölkerung Rwandas wird üblicherweise nach dem Modell einer dreischichtigen Gesellschaft aufgefächert: die Bantu-Bauern der Hutu, die nilotischen Tutsi-Herrscher und die Twa, pygmäische (Wald-) Töpfer. Diese Gruppen sind nach einem sozio-wirtschaftlich-politischen Gesellschaftsmuster organisiert, welches für die Feudalstruktur (*ubuhake*) der zentralafrikanischen Zwischenseenkulturen typisch ist. Diese Darstellung, wonach die Tutsi „natürlicherweise“ über die Hutu Macht ausübten, wurde von der Kolonialadministration, den Missionskirchen und den Unabhängigkeitspolitikern als evident übernommen.

Die Art der ethnischen Aufteilung wird vermehrt kontrovers diskutiert. Diese Tatsache widerspiegelt sich darin, dass sowohl bei staatlichen als auch bei zivilen Stellen statistische Daten über die proportionalen ethnischen Zugehörigkeiten erhältlich sind, die für die Aufteilung in Hutu und Tutsi bis zu 9% voneinander abweichen. Die verschiedenen Angaben sind u.a. darauf zurückzuführen, dass der mit Ethnie wiedergegebene *Kinyarwanda*-Begriff *ubwoko* je nach Kontext etwa mit Rasse, Klasse, Handwerkerzunft oder Kaste übersetzt werden kann. Die Uebersetzung mit Ethnie drängt sich nicht in signifikanter Weise auf.

3.1.5. Religionszugehörigkeit

Religionssoziologische Erhebungen und religionsstatistische Daten sind auch im Fall Rwandas unscharf und problematisch. So bleiben die üblichen Hinweise auf die ca. 70% Christen (55% Katholiken und 15% Protestanten aus verschiedenen Traditionen), die ein Prozent Muslime und die ungefähr 30% Anhänger der traditionellen Religiosität höchstens Grössenordnungen.

Die veröffentlichten Einschätzungen über die effektiven Religionszugehörigkeiten in Rwanda weichen voneinander bis zu 15% (beim Islam bis zu 9%) ab. Die Abweichungen können vor allem mit folgenden drei Gründen erklärt werden:

- Das Phänomen der „doppelten Zugehörigkeit“ macht, daß ein Rwander zwar zu einer (Missions-) Kirche gezählt wird, zugleich aber auch zu einer traditionellen Initiationsgemeinschaft gehören kann (*Kubandwa*-Kult).
- Die Verbindung zwischen dem Taufunterricht der Kirchen und der Alphabetisierung bzw. Berufsaussichten kann die religiösen Motivationen verschleiern.
- Die sozialen Aufstiegsmöglichkeiten sind oft ein Grund für die jeweilige Religionswahl bzw. einen Religionswechsel (z.B. zum Islam oder zum Katholizismus).

Das rwandische Weltbild fächert die Welt nicht in religiöse Bereiche, gesellschaftliche Organisationen, politische Macht, familiäre Ueberlieferung und individuelle Alltagsmeisterung auf. Nach diesem Gottes-, Natur- und Menschenverständnis sind vielmehr all diese Bereiche miteinander vernetzt. Ueberall scheint die *imàana*-Energie auf, welche sie verbindet. Als *Imana*-Personifikation erhält sie göttliche Züge. In ihren persönlichen oder dinglichen Erscheinungsformen sind diese Wirklichkeiten teils bedrohlich teils schützend. Dabei werden oft - vor allem bei Katastrophen wie Hunger und Krieg - die Ahnen (*bazimu*) als Verursacher bezeichnet. Riten und Symbole, welche von Heilern und Zauberern aktiv gestaltet werden, beeinflussen dieses Umfeld.

3.1.6. Verstädterung und Verteilung der Bevölkerung

Rwanda gehört zu den Ländern der Welt, wo die Verstädterung noch am wenigsten fortgeschritten ist. 1991 lebten insgesamt 8% der Bevölkerung in Städten. Zum Vergleich: in Kenia lag die Rate im selben Jahr bei 24%, in Zaire gar bei 40%. In den Industriestaaten liegt sie im Durchschnitt bei über 70%. Die Stadtbevölkerung hat seit Ende der siebziger Jahre um weniger als 5% zugenommen.

Es gibt nur wenige städtische Zentren und sie sind klein; 1993 zählte die Hauptstadt 237 000 Einwohner.

Rwanda zeichnet sich durch die weit verstreute Landbevölkerung aus. Es gibt praktisch keine Dörfer, jede Familie stellt ihren Bauernhof inmitten ihrer Felder auf, oder an den Hängen eines Hügels, ohne die Nähe der Nachbarn zu suchen. Die einzigen Agglomerationen, die auf dem Land zu finden sind, sind Verwaltungs-, Handels- und Pfarreizentren.

Tabelle 3-4 : Entwicklung der Land- und Stadtbevölkerung

	1971	1982	1988	1992
Stadtbevölkerung	130 000	300 000	470 000	580 000
Landbevölkerung (in Mio)	3,691	5,171	6,046	6,702
Gesamtbevölkerung (in Mio)	3,821	5,471	6,516	7,282

Quelle: Weltbank und IWF

3.1.7. Erziehung und Gesundheit

Die Schulen werden vom Staat und christlichen Missionen verwaltet. Der Besuch der Primarschule ist obligatorisch, trotzdem lag die Schulbesuchsrates 1990 nur bei 67%. Für die Sekundarschule lag sie gar bei 7%. Rwanda hat eine Universität, deren Hauptabteilungen sich in Butare befinden.

Tabelle 3-5 : Erziehung

	1970	1980	1990
Primarschule :			
Lehrpersonal	7 025	11 912	19 183
Schüler	419 059	704 924	1 100 437
- davon Mädchen	184 877	337 625	547 689
Sekundarschule:			
Lehrpersonal	770	1 454	2 802
Schüler	10 259	20 672	70 400
- davon Mädchen	3 387	9 602	30 523
Höhere Ausbildung :			
Lehrpersonal	96	240	646 *
Schüler	571	1 243	3 389 *
- davon Mädchen	53	122	639 *
- davon Universitätsstudenten	411	920	2 489 *

* 1989

Quelle: UNESCO

Die Staatsausgaben im Bereich Erziehung sind beträchtlich: von 1980 - 1986 machten sie 25% des Haushalts aus.

Die Alphabetisierungsrate ist seit dem Eintritt in die Unabhängigkeit regelmässig gestiegen. 1992 waren trotzdem noch 1,7 Millionen Erwachsene Analphabeten, zwei Drittel davon Frauen.

Ab 1985 war die Gesundheitsversorgung im ganzen Land sichergestellt und ihr Niveau galt nach afrikanischem Standard als hoch; 80% der Bevölkerung hatte Zugang zur Gesundheitsversorgung (gegenüber 26% in Zaire, 45% in Uganda und 56% in Kenia).

3.1.8. Politische Struktur

Seit Eintritt in die Unabhängigkeit wird das Land in elf Präfekturen unterteilt, jede wird von einem Präfekten verwaltet. Die Präfekturen ihrerseits werden in 143 Gemeinden unterteilt, die von Bürgermeister*innen verwaltet werden, denen ein gewählter Gemeinderat zur Seite steht. Die Präfekten und Bürgermeister*innen werden von der Zentralregierung ernannt. Innerhalb der Gemeinden ist jede Familie Teil einer Zelle (zu durchschnittlich 100 Haushalten), die ihrerseits einem Sektor angehört.

Da die Einwohner weit voneinander entfernt leben, verfügen die meisten dieser Unterabteilungen - namentlich die Sektoren und Zellen - trotz der relativ grossen Zahl der Betroffenen, über kein eigentliches Zentrum.

3.1.9. Mittel der internen Kommunikation

Rwanda hat kein Eisenbahnnetz, die einzige Möglichkeit, von einem Ort zum anderen zu gelangen, ist die Strasse. 1991 wies das Land knapp 12 500 km Strassen und Pisten auf. Die Nationalstrassen hatten eine Länge von insgesamt 2300 km, von denen etwas weniger als die Hälfte asphaltiert waren. Alle Präfektur-Hauptorte, abgesehen von Kibuye, waren durch eine Hauptstrasse mit dem Nationalstrassennetz verbunden.

Der Automobilbestand in Rwanda - drei Fahrzeuge pro tausend Einwohner - war bescheiden: 20 000 Autos, vornehmlich Nutzfahrzeuge, sowie 6000 Motorräder zirkulierten anfangs der neunziger Jahre auf den Strassen des Landes.

3.1.10. Wirtschaftsdaten (vor 1990)

Die in diesem Bericht angegebenen Wirtschaftsdaten stammen hauptsächlich aus nationalen Quellen sowie von internationalen Organisationen.

3.1.10.1. Das Sozialprodukt und seine sektorielle Verteilung

Das Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf der Bevölkerung war eines der tiefsten der Welt. Die Bevölkerungszunahme bewirkte ein begrenztes BSP-Wachstum.

Die Landwirtschaft machte 40% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, und sie beschäftigte über 90% der erwerbsfähigen Bevölkerung. Die wichtigsten angebauten Nahrungsmittel waren Bananen, Bohnen, Süsskartoffeln, Maniok und Sorgho. Die Kaffee- und Teeausfuhren machten zwischen 75% und 85% der Exporteinnahmen aus.

Die Grösse der landwirtschaftlich genutzten Fläche betrug 1984 durchschnittlich 1,2 ha pro Familie, in der am dichtesten bevölkerten Zone allerdings nur eine halbe Hektare.

Die Industrie trug 23% zum Bruttoinlandprodukt bei. Der Gewerbesektor bestand zum grössten Teil aus Kleinindustrie im Landwirtschaftsbereich.

Die Dienstleistungen machten 40% des BIP aus. Dazu gehörten an erster Stelle der Handel, namentlich mit Landwirtschaftsgütern, und die öffentliche Verwaltung.

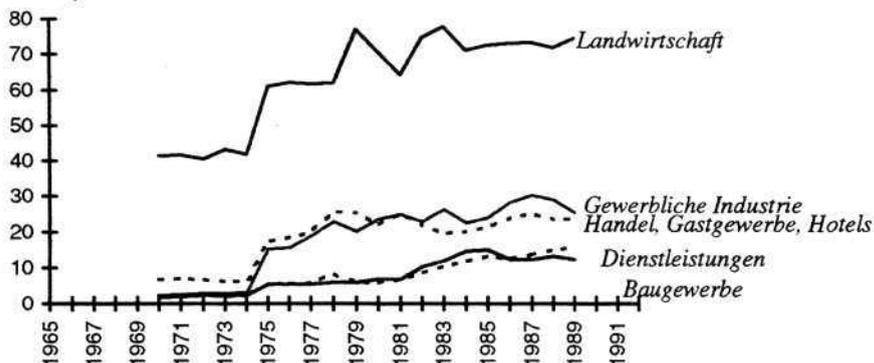
Tabelle 3-6 : Das Bruttoinlandprodukt (BIP) und seine sektorielle Verteilung

BIP zu Marktpreisen in Md FRW, konstante Preise seit 1987		08	35	69	59	12
Anteil der Landwirtschaft am BIP (%)						
Anteil der Industrie am BIP (%)						
Anteil der Dienstleistungen am BIP (%)						

Quelle: Weltbank, Welttabellen

Tabelle 3-7 : Das Bruttoinlandprodukt nach Branche

Md FRW, Preise ab 1985



Quelle: UNO, National Accounts

3.1.10.2. Der Wechselkurs

Bei der Gründung der Nationalbank von Rwanda (im April 1964) wurde der Wechselkurs für den rwandischen Franken (FRW) gegenüber dem belgischen Franken eins zu eins festgelegt. 1966 wertete die rwandische Regierung ihre Währung um 100% ab. 1971 kam man vom festen Wechselkurs ab, und ab 1974 wurde der rwandische Franken an den Dollar gebunden; die Parität wurde auf 92,84 FRW pro Dollar festgelegt. Wegen der Dollarhaussie im September 1983, wurde er aber dann an das SZR (Sonderziehungsrecht - Einheitswährung des Internationalen Währungsfonds) gebunden. Von September 1983 bis Oktober 1990 stand der Wechselkurs bei 102,71 FRW pro SZR. Im November 1990 wurde der rwandische Franken um 40% abgewertet. Eine zweite Abwertung, von 15%, folgte im Juni 1992 und das SZR stand bei 201,39 FRW. Ab März 1995 war der Kurs frei.

Tabelle 3-8 : Der Wechselkurs

	1963-65	1966-70	1971-72	1973	1974-82	1983	1984	1985	1986
FRW für 1 sFr	11,43	22,9	24,1	26,6	42,7	44,94	42,63	41,21	48,71
FRW für 1 \$	50	100	96	84,05	92,84	94,34	100,17	101,26	87,64
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Oct. 1995
FRW für 1 sFr	53,43	52,24	48,88	59,45	87,26	94	98	104	193
FRW für 1 \$	79,67	76,45	79,98	82,6	125,14	123	145	142	220

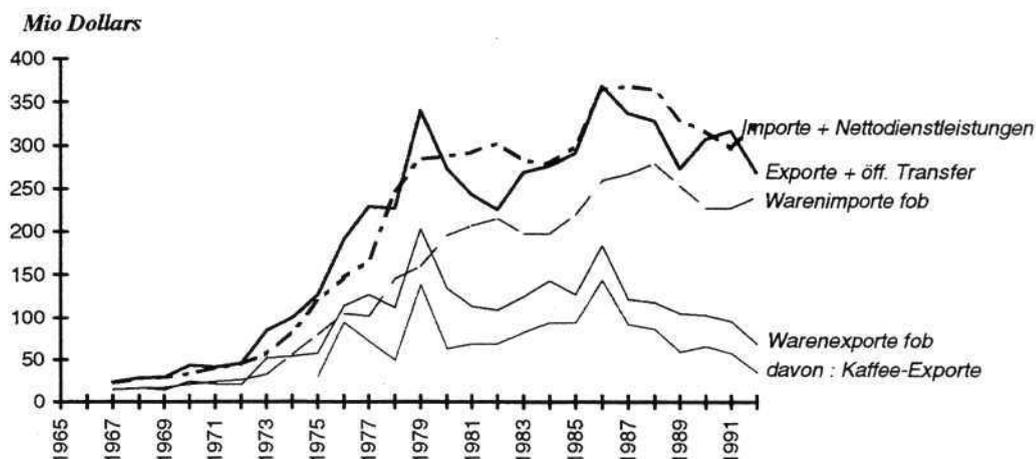
Quellen: IWF, SBV

3.1.10.3. Die Zahlungsbilanz

Die rwandischen Exporte hingen immer stark vom Kaffee ab. Bis 1979 zeigten sie steigende Tendenz, darauf folgten wegen der Entwicklung der Kaffeepreise starke Schwankungen. Die Importe nahmen ständig zu, so dass die Handelsbilanz ab 1980 zunehmend aus dem Gleichgewicht geriet.

Im Bereich Dienstleistungen weist die Bilanz grosse Defizite auf. Die Einfuhr von Dienstleistungen machten mehr als die Hälfte des Werts der Importgüter aus.

Die Bilanz im Bereich Kapital wies immer einen grossen Ueberschuss auf, bedingt durch die grosse Auslandhilfe, die Rwanda erhielt.

Tabelle 3-9 : Die Zahlungsbilanz

Quellen: FMI, statistiques financières internationales
Balance of payments statistics

3.1.10.4. Die Schulden

Die Auslandsschulden Rwandas blieben bis Anfang der achtziger Jahre sehr bescheiden. Von zwei Millionen Dollar 1971 stiegen sie auf 48 Millionen 1976 und

190 Millionen 1980. Ab 1984 nahmen sie stark zu, und der Schuldendienst wurde zu einer grossen Last.

Die Inlandverschuldung des rwandischen Staates, mit 940 Millionen FRW 1980 ebenfalls bescheiden bis zu Beginn der achtziger Jahre, stieg 1990 auf 25 Milliarden FRW und 1992 auf 36 Milliarden (das entspricht 383 Millionen sFr.).

Tabelle 3-10 : Auslandschulden und Schuldendienst, in Millionen Dollar

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
langfristige Schuld	268	331	431	575	626	670	759	845
kurzfristige Schuld	52	49	28	52	52	49	52	37
Total der Schulden	320	380	459	627	678	719	811	882
Schuldendienst	24	27	22	26	29	39	38	36

Quelle: OCDE, Financement et dette extérieure des pays. Etude 1992

3.2. Abriss der Geschichte Rwandas

3.2.1. Rwanda bis zur Unabhängigkeit 1962

Bis zur Kolonisierung durch Deutschland gibt es keine schriftlichen Aufzeichnungen in Rwanda. Der nachfolgende geschichtliche Abriss befasst sich nicht mit unterschiedlichen Auffassungen über die Besiedlung des Landes und das Zusammenleben der verschiedenen Volksgruppen in früheren Jahrhunderten. Dies würde den Rahmen sprengen, und eine derartige Aufzeichnung ist auch zur Klärung der Frage, mit der die Studiengruppe befasst ist, nicht nötig. Die Darstellung geht folglich von der Situation aus, welche die Deutschen zu Beginn der Kolonisierung vorfanden. Sie trafen auf ein bereits seit Jahrhunderten gefestigtes Herrschaftssystem. Die Volksgruppe der Tutsi, eine land- und viehbesitzende Aristokratie, hatte auf dem heutigen Staatsgebiet von Rwanda und Burundi eine feudale Herrschaft errichtet und regierte über die Volksgruppe der Hutu, eine zahlenmässig wesentlich grössere Gruppe von Bauern.

Die herrschende Tutsischicht kontrollierte die drei Bereiche religiöses Leben, Monarchie und Viehwirtschaft. Ihre Machtposition wurde durch eine mündliche Überlieferung bestärkt, welche die Volksgruppe der Tutsi als durch Geburt überlegen und ihre Vorherrschaft als gottgewollt erklärte. Der König (*Mwami*) stand dieser sozialen Ordnung vor. Trotz der unterschiedlichen Stellung waren die beiden Volksgruppen geeint. Tutsi und Hutu lebten zusammen, sprachen dieselbe Sprache und teilten und entwickelten dieselbe Kultur. Bis zur Kolonisierung wurde diese Form des Zusammenlebens nicht verändert. Gegenseitige Verpflichtungen, klare Verantwortlichkeiten der Herrscher und eine soziale Mobilität, welche es den Hutu erlaubte, durch Erwerb von Vieh in den Rang der Tutsi aufzusteigen, trugen zur Bewahrung der sozialen Strukturen bei.

An der Berliner Konferenz von 1885 beschlossen die Kolonialmächte die Aufteilung Afrikas. Erst fünf Jahre später entschied sich die Zugehörigkeit Rwandas. Im Helgoland-Sansibar-Vertrag anerkannte 1890 Grossbritannien Rwanda als Teil Deutsch-Ostafrikas. 1916 fiel Rwanda zusammen mit Burundi an Belgien, welches das Gebiet in den Jahren 1920-46 als Mandat des Völkerbunds und von 1946 bis zur Unabhängigkeit 1962 als Treuhandgebiet der UNO verwaltete.

Die deutschen Kolonialisten, welche um 1890 als erste die Form des Zusammenlebens der Tutsi und Hutu wahrnahmen, anerkannten die Herrschaft der Tutsi und begründeten diese mit einer umstrittenen Herkunftstheorie. Sie bezeichnet die Tutsi als Nachfahren einer sich durch hohe Intelligenz auszeichnenden nilo-hamitischen Elite. Die Theorie diente den Deutschen zur ideologischen Begründung ihrer Entscheidung, Rwanda und Burundi nach dem Prinzip der "Indirect Rule" zu kontrollieren, d.h. über die Herrschaft der Tutsi-Monarchie. Dies war in vielerlei Hinsicht die praktikabelste Lösung; insbesondere konnte der Verwaltungsaufwand tiefer gehalten werden und verursachte folglich geringere Kosten. Die beiden Länder wurden dabei als einheitlicher Staat Rwanda-Urundi geführt.

Das Zusammengehörigkeitsgefühl aller Rwander zu einer Kulturnation und die lebensfähige soziale Ordnung wurden durch die deutsche und nach dem Ersten Weltkrieg durch die belgische Kolonialverwaltung allmählich zerstört. Die Verformung der bestehenden sozialen Unterschiede zur ethnischen Differenzierung führte zu zunehmenden Spannungen zwischen Tutsi und Hutu. Unter dem Einfluss der damals in Europa vorherrschenden Sozialtheorien verstanden die deutschen und belgischen Kolonisatoren die soziale Differenzierung als ethnisch bedingt.

Die Ersetzung des letzten lokalen Hutu-Königs durch einen Tutsi im Nordwesten des Landes führte 1910 zu einem erfolglosen, von der kolonialen deutschen Militärmacht niedergeschlagenen Volksaufstand. Die Belgier ihrerseits führten Zwangsarbeit ein, zu welcher die Hutu ohne Entgelt und unter Aufsicht der Tutsi gezwungen wurden. Die Bestimmung der Grösse der beiden Volksgruppen in einem Verhältnis von 85% Hutu gegenüber 14% Tutsi (1% entfällt auf die Urbevölkerung der Twa) durch die Kolonialverwaltung bedeutete in den Dreissigerjahren einen weiteren Schritt in der Segregation der Bevölkerung. Alle Einwohner erhielten Identitätskarten mit dem Vermerk ihrer ethnischen Zugehörigkeit, welche durch den Besitz von mehr oder weniger als zehn Kühen bestimmt wurde. Zugang zur Bildung hatten ausschliesslich Tutsi, und Funktionen innerhalb der Kolonialverwaltung waren ebenfalls der herrschenden Minderheit vorbehalten. Der Hutu-Mehrheit kam zunehmend die Rolle der permanenten und ausgebeuteten Unterklasse zu, die keinen Zugang zu den Machtstrukturen des eigenen Landes hatte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Rwanda Treuhandgebiet der Vereinten Nationen. Ab 1950 wuchs der Druck der UNO auf Belgien, die sozialen Ungerechtigkeiten zu beseitigen. Die Kolonialverwaltung gestand die Fehler der von ihr geförderten Herrschaftsstruktur ein, namentlich den Missstand bezüglich der Verteilung des Bodens und der Ausbeutung der Hutu. Gleichzeitig gelangte die Erkenntnis zum Durchbruch, dass das Minderheitenregime der Tutsi untragbar geworden sei. Diverse Reformen, insbesondere Bemühungen, den Bildungsrückstand der Hutu zu korrigieren und deren forciertes Eintritt in die Verwaltung verschlechterten das Verhältnis Belgiens zum

Mwami und zur herrschenden Aristokratie der Tutsi. Gleichzeitig wuchs die Diskrepanz zwischen dem Hunger nach Einfluss und Anerkennung der Hutu und den Besitzansprüchen der Tutsi; die interethnische Verständigung wurde zunehmend schwieriger.

3.2.2. Von der Unabhängigkeit bis zum Krieg (1962-1990)

a) Die Erste Republik

Zwischen 1959 und 1961 entmachtete der "Parti Mouvement de l'Emancipation Hutu", die Partei zur Emanzipation der Hutu (*Parmehutu*), die Tutsi-Oberschicht, schaffte 1961 die Monarchie ab und rief in Rwanda die Republik aus, was die erste grössere Fluchtbewegung verursachte. Am 1. Juli 1962 entliess die UNO Rwanda - unter Abtrennung von Burundi - in die Unabhängigkeit und stellte dabei drei Bedingungen:

- Rückkehr und Reintegration der Flüchtlinge,
- Bildung einer nationalen Unionsregierung,
- Abzug der belgischen Armee.

Während die Integration der Flüchtlinge ein sich über die kommenden Jahrzehnte hinziehendes ungelöstes Problem der rwandischen Gesellschaft und ihrer Nachbarländer bleiben sollte, zog die belgische Armee nach der Unabhängigkeit ab, nicht ohne Militärberater und Ausbilder zur Formierung einer rwandischen Armee im Lande zu lassen. Grégoire Kayibanda, der Führer der *Parmehutu*, trat als erster Präsident des unabhängigen Rwanda an die Spitze der Unionsregierung.

Der Emanzipationsprozess der Hutu geriet bald ausser Kontrolle, und die Zeit der Ersten Republik war geprägt von häufigen ethnischen Unruhen. 1963 wurden Tausende von im Land verbliebenen Tutsi umgebracht, weil Exil-Tutsi mit Waffengewalt in Rwanda eingefallen waren. Von da an wurden die Tutsi vom politischen Entscheidungsprozess des Landes ausgeschlossen, und das bedeutete gleichzeitig bereits das Ende des von der UNO zur Bedingung gemachten Mehrparteiensystems. Bauern benutzten die Gelegenheit, das bisher von Tutsi-Herren kontrollierte Land und Vieh unter sich aufzuteilen.

1966/67 kam es, nach einem Angriff von Tutsi-Milizen in der Grenzregion Rwanda-Burundi, zu erneuten Ausschreitungen gegen die im Land verbliebenen Tutsi, von welchen viele versuchten, sich ins nahe Ausland abzusetzen. Dieser Flucht von Angehörigen der ehemaligen Führungsschicht lag ein ausdrücklich ethnisches Motiv zugrunde. Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge stellte fest, dass mehr als 150 000 Rwander in die umliegenden Länder geflohen waren.

Nach erneuten Unruhen wurde die Regierung der Ersten Republik 1973 durch einen Staatsstreich entmachtet. Kayibanda war es nicht gelungen, der Zweiteilung des rwandischen Volkes kraftvoll entgegenzuwirken. Zudem begünstigte er seine Heimatregion im Süden des Landes und belastete damit den regionalen Ausgleich.

b) Die Zweite Republik

Die Regierung der Zweiten Republik verkündete bei ihrem Amtsantritt das Programm der nationalen Versöhnung, dessen Hauptbestandteil eine Quotenregelung zur Lösung des ethnischen Konfliktes war. Den Tutsi wurde ein ihrem Bevölkerungsanteil (man berechnete jetzt ca. 10%) entsprechendes Kontingent zugesprochen, das Zutritt zu Sekundarschule und Universität, Eintritt in die Armee und Zugang in den vom Staat kontrollierten Arbeitsmarkt hatte.

Der Antagonismus zwischen den beiden Volksgruppen konnte in den folgenden Jahren jedoch nicht überwunden werden, und die Enttäuschung und Frustration der Tutsi angesichts der fortwährenden gesellschaftlichen und politischen Diskriminierung wuchs. Trotz diesen Spannungen kann aber in der Phase 1973-1990 nicht von eigentlichen Konfrontationen zwischen den beiden Volksgruppen gesprochen werden.

Ein weiteres Problem stellte die konstante Bevorzugung des Nordens gegenüber dem Süden des Landes dar. Obwohl Präsident Habyarimana bei seinem Amtsantritt das Ende dieser faktischen Nord-Süd-Teilung Rwandas versprochen hatte, wurde der Norden begünstigt. Die Heimatregion Habyarimanas wurde bei der Verteilung von Ressourcen, dem Zugang zur Bildung, der Vertretung in der Regierung und in staatlichen Gesellschaften überproportional bedacht.

Der Beginn des Niedergangs der Regierung Habyarimana erfolgte ab Mitte der achtziger Jahre. Bis zu diesem Zeitpunkt war es gelungen, auf der Basis der Kaffee-Exporte eine stabile Wirtschaftspolitik mit einer ausgewogenen Zahlungsbilanz aufrechtzuerhalten. Der Zusammenbruch des Kaffeepreises auf dem Weltmarkt in Verbindung mit der strukturell bedingten Hemmung des Wachstums (Ziff. 5.1.2.a) beendete ab 1987 diese Situation. Gleichzeitig verdichtete sich in der familiären, wirtschaftlichen und politischen Umgebung des Präsidenten die Korruption, welche allerdings im Vergleich zu andern afrikanischen Ländern eher unter dem Durchschnitt lag.

3.2.3. Die neuste Entwicklung

Am Ende des Kalten Krieges traten die westlichen Staaten jenen afrikanischen Ländern gegenüber zunehmend strenger auf, welche ihrer Forderung der guten Regierungsführung (Good Governance) nicht entsprachen. Die Vorsicht und Zurückhaltung, die man diesbezüglich während des Ost-West-Konflikts walten liess, war im Bemühen begründet, Afrika im eigenen Einflussbereich zu halten und nicht durch allzu direkte und heftige Kritik in die Arme der Sowjetunion zu treiben. Präsident Habyarimana kam im Juli 1990 dem internationalen und nationalen Druck mit der Ankündigung der sofortigen Einführung eines Mehrparteiensystems entgegen (auf Gesetzesebene wurde das Vorhaben ein Jahr später in die Tat umgesetzt). Der Versuch der Befriedung führte jedoch nicht zu einer Beruhigung der Situation, sondern im Gegenteil zu einer weiteren Destabilisierung der innenpolitischen Lage des Landes. Denn die Pressefreiheit wurde hemmungslos ausgenutzt und missbraucht, und den meisten Parteien fehlten klare Programme.

In dieser äusserst schwierigen Phase einer Neuorientierung erfolgte im Oktober desselben Jahres der Angriff des Front Patriotique Rwandais (FPR) von Uganda aus in den Norden Rwandas. Diese Kampftruppe setzte sich in der Mehrzahl aus jungen Tutsi zusammen; in ihren Reihen befanden sich aber auch prominente Gegner der Zweiten Republik aus den Kreisen oppositioneller Hutu. Sie beschuldigten Habyarimanas Regime der Korruption und verlangten eine funktionierende Demokratie. Mit Hilfe französischer, belgischer und zairischer Truppen gelang es der Regierung, den FPR nach Uganda zurückzuschlagen. Seine militärische Kraft blieb aber ungebrochen.

Der überraschende Angriff zu Beginn der ersten Demokratisierungsschritte des Präsidenten Habyarimana lässt den Schluss zu, dass der FPR zu diesem Zeitpunkt kein echtes Interesse an einer friedlichen Lösung der Probleme hatte. Ein Gesprächspartner der Studiengruppe fasst denn auch - mit Blick auf die späteren Ereignisse - in einem Satz zusammen, was andere in ähnlicher Form ebenfalls gesagt haben: "Ich bin persönlich der Ansicht, dass der FPR eine politische und moralische Verantwortung an der Logik des Völkermordes trägt."

Die Erfolge des FPR und der wachsende internationale Druck veranlassten Habyarimana, eine Lösung in der Flüchtlingsfrage anzustreben. In der Deklaration von Dar es-Salaam, die in Verhandlungen mit den Präsidenten der Nachbarländer, der Organisation of African Unity (OAU) und dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) zustande kam, wurde den rwandischen Flüchtlingen die Wahl zwischen Rückkehr nach Rwanda, Aufenthalt im Exil unter Beibehalt der rwandischen Nationalität oder Annahme der Nationalität des Exillandes angeboten. Die Gespräche wurden anschliessend in Arusha (Tansania) fortgesetzt. Hauptthema war die Frage der Ausgestaltung der politischen Reform Rwandas als Grundlage und Bedingung für eine Wiedereingliederung der Flüchtlinge und für einen dauernden Waffenstillstand mit dem FPR. Das Abkommen kam zustande und konnte am 4. August 1993 von Präsident Habyarimana und dem Führer des FPR, Alexis Kanyarengwe, unterzeichnet werden (Ziff. 5.2).

Das Abkommen sah unter anderem auch Parlamentswahlen im Jahre 1995 vor. 1991/92 war ja bereits das Mehrparteiensystem eingeführt worden. Die Dominanz von Habyarimanas Regierungspartei MRND konnte indes in der Folge nicht geschmälert werden.

Gesamthaft kann festgehalten werden, dass die internationale Staatengemeinschaft auf die Logik und Abgewogenheit der Arusha-Abkommen vertraute. Sie setzte grosse Hoffnungen auf eine Lösung der schwierigen Situation. Aber damit übersah sie die Brüchigkeit des Vertragswerks. Die Menschenrechtsverletzungen, die sich in der Zwischenzeit ereignet hatten, gaben zu keinem grossen Optimismus Anlass. Im Verlauf des Jahres 1993 erfuhr die Weltöffentlichkeit, dass zwischen 1990 und 1993 Tausende von Tutsi und oppositionellen Hutu gefoltert und ermordet worden waren. Der FPR wurde ebenfalls beschuldigt, Menschenrechtsverletzungen begangen zu haben. Insbesondere wurde die Rolle der Parteimilizen aufgedeckt, welche die Greuelthaten gewissermassen privatisierten und damit dem Schein nach von der Regierung fernhielten. Diese Milizen waren im Umfeld der Regierung und ihrer Verbündeten gegründet worden. Wenig Gutes versprach auch die massive Verstärkung der

Regierungsarmee von knapp 7000 Angehörigen im Jahre 1990 auf 30 000 im Jahre 1992. Der Grund lag hier in der Angst vor der Schlagkraft der FPR-Armee.

Zwar hatte die UNO im Oktober 1993 gleichzeitig eine Beratermission und Truppen nach Rwanda entsandt, aber die innere Unruhe im Lande konnte damit nicht gebannt werden. In der Presse und über Radio wurde die allgemeine Verunsicherung durch Hasstiraden gegen Tutsi und oppositionelle Hutu gesteigert. Die Aggressionen richteten sich gegen "Arusha" und somit auch gegen sämtliche gemässigten, dem Abkommen gegenüber positiv eingestellten Hutu. Die Spirale der Gewalt drehte sich trotz der UNO-Präsenz (2500 Personen aus 24 Ländern) weiter.

Am 6. April 1994 wurde das Flugzeug mit Präsident Habyarimana und Präsident Ntaryamira von Burundi beim Landeanflug auf Kigali abgeschossen. In den Stunden nach dem Absturz begannen in Kigali Massaker, denen bis zum 8. April wichtige Oppositionspolitiker und Hunderte von Tutsi zum Opfer fielen, die man für das Attentat verantwortlich machte.

Der Ausbruch der Gewalt führte zum Anmarsch von FPR-Einheiten aus dem entmilitarisierten Norden des Landes. Die inzwischen eingesetzte Interimsregierung, deren Legitimität vom FPR bestritten wurde, verliess die Hauptstadt am 11. April in Richtung Gitarama.

Der Tod von zehn belgischen Soldaten während der ersten Stunden der Gemetzel führte zum Entscheid der belgischen Regierung, die restlichen, ebenfalls bedrohten Soldaten abzuziehen. Die belgische Ankündigung hatte zur Folge, dass die Anwesenheit der UNO-Truppen, welche jetzt zur Evakuierung der Ausländer aus Rwanda eingesetzt wurden, generell hinterfragt wurde. Mit der UNO-Resolution 912 vom 21. April wurde das Engagement der Vereinten Nationen auf 270 Personen reduziert. Das Signal wurde in Rwanda als Eingeständnis der Unfähigkeit der UNO verstanden, das Leben der bedrohten Rwander ausserhalb Kigalis zu schützen. Der Genozid auf dem Lande nahm so ungehindert seinen Lauf.

Nach dem 12. April, als in Kigali bereits etwa 10 000 Personen ermordet worden waren, begannen Hilfsorganisationen und Journalisten über Massentötungen an Tutsi im von der Interimsregierung noch kontrollierten Teil des Landes zu berichten. Die Überzeugung der Täter, das Überleben der Hutu nur durch die Massakrierung sämtlicher Tutsi sicherstellen zu können, war ihnen nicht nur über das vom Klan Habyarimana kontrollierte RTL (Radio/Télévision Libre des Mille Collines) vermittelt worden, auch viele Hutu-Intellektuelle forderten zum Massenmord auf.

Nach den militärischen Erfolgen des FPR - die Hauptstadt war am 4. Juli erobert worden - flüchtete die Interimsregierung Mitte Juli 1994 nach Zaire, von wo sie alle Rwander, die ihr nicht folgten, mit dem Tode bedrohte. Am 17. Juli wurde Pasteur Bizimungu durch den FPR zum Präsidenten der Republik Rwanda bestimmt alle Rwander wurden aufgefordert, ihr Exil zu verlassen und nach Rwanda zurückzukehren.

Gemäss einer Schätzung der UNO waren bis Ende September über zwei Millionen Hutu in die umliegenden Länder Zaire (1,3 Millionen) Tansania (500 000) und Burundi (270 000) geflohen.

Die Massaker hatten im Verlauf des gleichen Zeitabschnitts, ebenfalls gemäss Schätzung der UNO, annähernd eine Million Tote gefordert.

3.3. Das Wirtschaftswachstum von 1962 bis 1988

Nach Eintritt in die Unabhängigkeit erlebte das Land während 25 Jahren ein anhaltendes Wirtschaftswachstum. Danach folgte eine schwere Krise, die nach einigen schwierigen Jahren ihren Höhepunkt 1989 hatte. Wegen der dramatischen Ereignisse, die von 1990 an das Land erschütterten, konnte sich die Wirtschaft nicht mehr erholen.

3.3.1. Die Lage zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit (1962)

Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit lebte Rwanda im wesentlichen von der Landwirtschaft. Für die Deutschen war es ein Reservoir an Arbeitskräften für Ostafrika, die Belgier hatten in Bujumbura ein wenig Industrie für Rwanda-Burundi angesiedelt, 1960 lagen von 152 Gesellschaften allerdings nur 24 in Rwanda. Mit anderen Worten: Rwanda hatte praktische keine Industrie aufzuweisen.

Die Revolution von 1959 schaffte das Feudalregime ab und ermöglichte eine Neuverteilung des Landes und die Förderung der Landwirtschaft. Ueber 90% der Bevölkerung lebte von der Landwirtschaft, die 70% des Inlandprodukts lieferte. Gegen 75% der Lebensmittel wurden für den Eigenkonsum produziert, der Rest kam auf die lokalen Märkte.

Neben der Selbstversorgung nahm der Kaffeeanbau ein grösseres Ausmass an. Eingeführt von der Kolonialmacht, erlebte die Produktion nach Eintritt in die Unabhängigkeit einen Einbruch, stieg aber dann nach einigen Jahren wieder an. Im Bergbau wurde vor allem Zinn mit sehr einfachen Mitteln abgebaut. Der Zinnabbau überlebte den späteren Preiszerfall auf dem Weltmarkt 1984 nicht.

Die Verstädterung war sehr schwach (1953/54 betrug sie 0,9%), sie wird sich nicht stark verändern, da das Gesetz der Bevölkerung interne Ortswechsel verbietet. Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit war Kigali, das 1955 3000 Einwohner hatte, immer noch ein grosses Dorf. Die Infrastruktur war schwach ausgebaut, sowohl was Bauten wie Einrichtungen und Organisationen angeht.

Wegen der mangelnden Schulbildung und der durch die soziale Revolution von 1959 ausgelösten Migration fehlten in Rwanda die Kaderleute.

In einem Land, in dem Selbstversorgung vorherrscht und die Kommunikation schwierig ist, lösen die - meist ausländischen - Geschäftsleute nur kleine Warenflüsse aus, profitieren aber von beträchtlichen Preisspannen. Das Niveau der Einkommen in Rwanda gehört zu den niedrigsten weltweit.

3.3.2. Die Faktoren des Wirtschaftswachstums

Während der zwei Jahrzehnte nach Eintritt in die Unabhängigkeit wurde das Wirtschaftswachstum Rwandas oft als Beispiel herangezogen.

Statistisch gesehen nahm das Wachstum zwar relativ gleichmässig zu und erstreckte sich auf die gesamte Wirtschaft. Es waren aber verschiedene Entwicklungsprozesse zu erkennen, die nicht wirklich integriert waren.

Vier Hauptfaktoren haben eine gewisse Entwicklung nach sich gezogen:

- der Kampf um die Nahrungsmittelversorgung
- die Dynamik der Exporte
- die Hilfe aus dem Ausland
- die Politik der Regierung

a) Der Kampf um die Versorgung war aufgrund des anhaltenden Wachstums der Bevölkerung nötig. Diese betrug beim Eintritt in die Unabhängigkeit 2,9 Millionen, war aber Ende 1993 trotz einer grossen Zahl von Emigranten, die das Land aus wirtschaftlichen und politischen Gründen verlassen hatten, auf 7,2 Millionen gewachsen. Der Kampf um die Versorgung war vor allem ein Kampf der Bauern, die gelegentlich von der Regierung, den Kirchen und der ausländischen Entwicklungszusammenarbeit in ihren Bemühungen unterstützt wurden.

b) Die Dynamik der Exporte kam von den Anstrengungen, die Belgien ab 1921 unternahm, um Exportkulturen anzupflanzen. Dank gewisser Zwangsmassnahmen nahmen die Kaffee-Exporte ab den dreissiger Jahren zu. Dazu kamen die Exporte von Baumwolle, Pyrethrum und Chinarinde. Mit der Unabhängigkeit kam es zu einem Rückgang, doch war der Kaffee ein integraler Teil im wirtschaftlichen Gleichgewicht der Landgebiete, so dass er bald wieder einen Aufschwung erlebte; und später folgte der Tee.

Die Minenvorkommen wurden während den ersten beiden Jahrzehnten der Unabhängigkeit unregelmässig abgebaut.

c) Die Hilfe aus dem Ausland kam von internationalen Finanzinstitutionen, nationalen Entwicklungsorganisationen und von nichtgouvernementalen Organisationen (vor allem Kirchen). In den ersten Jahren kamen sie zum Teil den Schulen, Spitälern oder gar der Verwaltung zugute, doch dann folgte eine Verlagerung vor allem auf technische Hilfe (ausländische Experten) und auf Investitionen. Diese Hilfe von aussen hatte zwei Auswirkungen:

- sie erhöhte die Produktionskapazität der rwandischen Wirtschaft
- aber noch rascher brachte sie Devisen und eine Einkommensquelle.

Ob der erste Effekt erreicht wird, ist oft unsicher (zum Beispiel die Auswirkung des Strassenbaus auf die Produktion), der zweite jedoch ist immer sogleich spürbar.

Die Gesamtsumme der Auslandhilfe, die vor 1970 weniger als 20 Millionen Dollar ausmachte, stieg von 1975 bis 1980 von 60 auf 100 Millionen und auf ein Maximum von 150 Millionen, bevor der Krieg Notmassnahmen nötig machte. Die Erhöhung war in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre besonders ausgeprägt; zu jener Zeit drängten alle Entwicklungsorganisationen nach Rwanda - die Gründe hierfür sind in Kapitel 4.1 dargelegt - ,und die Auslandhilfe nahm zu jener Zeit ein Ausmass an, das gleich hoch war wie die regulären Staatseinnahmen oder das Total der Exporte. Die Ausgaben für Investitionen und technische Hilfe waren eine Einkommensquelle, die ihrerseits vor allem in städtischen Gebieten eine ganze Reihe weiterer

Einkommensmöglichkeiten nach sich zog. Dagegen vermindert die Hilfe den Anreiz zur Produktion, indem sie genügend Mittel für Importe zur Verfügung stellt.

d) Ab Eintritt in die Unabhängigkeit spielte die Politik der Regierung eine bedeutsame Rolle. In einer Wirtschaft mit beschränktem Geldumlauf, in der es praktisch keine Industrie gab, die von der Gnade der ausländischen Händler abhing und ohne organisatorische Strukturen war, musste die Regierung:

- die nötigen Institutionen aufbauen (politisches System, Geld, Banken, öffentliche Dienstleistungen),
- die Anfänge des weiter oben besprochenen Wachstums unterstützen,
- direkt einspringen, wenn andere Entwicklungsinstitutionen ausfielen,
- dafür sorgen, dass die unternommenen Anstrengungen einen Zusammenhang aufwiesen, um die Dynamik des Wachstums weiter anzukurbeln,
- die nötige Infrastruktur für das Gesundheits- und Erziehungswesen aufbauen und dafür sorgen, dass diese funktionierten.

Aber der Mangel an menschlichen und materiellen Ressourcen behinderte die Arbeit. Die Beteiligung des Staates am Wachstum zeigte sich vor allem:

- in der Strenge der finanziellen und monetären Politik und in der Organisation der entsprechenden Dienststellen, die die ausländischen Entwicklungszusammenarbeitsorganisationen anzogen und den Aufbau der Infrastruktur begünstigte,
- in den relativ grossen Investitionen der Industrie vom zweiten Plan an,
- in den punktuellen Eingriffen zugunsten der Landwirtschaft,
- im Abzug der Einkommen aus der Landwirtschaft zur Finanzierung der angehenden städtischen und modernen Wirtschaft.

3.3.3. Die Wege des Wirtschaftswachstums

Die obgenannten Wachstumsfaktoren zogen drei hauptsächliche Entwicklungen nach sich:

- den Ausbau der Nahrungsmittelkulturen und des ländlichen Handwerks,
- die Entwicklung der Kulturen für den Export und der industriellen Wertschöpfung dieser Produkte,
- die Entwicklung eines begrenzten städtischen Verwaltungs-, Handels- und Industriesektors

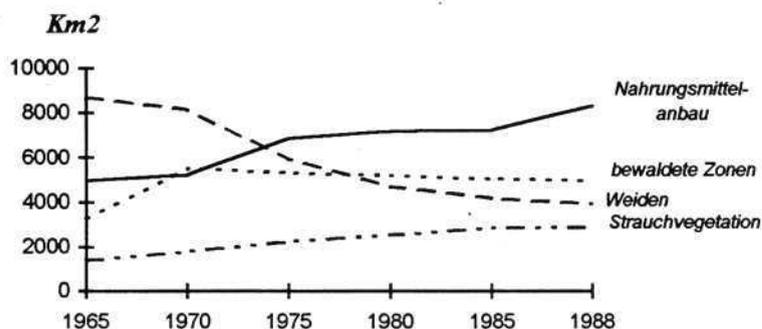
3.3.3.1. Der Ausbau des Nahrungsmittelanbaus und des ländlichen Handwerks

Das Gleichgewicht zwischen Bevölkerung und Versorgung, das früher durch Krankheiten, Dürren und Hungersnöte in natürlicher Weise funktionierte, wurde in den fünfziger Jahren zum Hauptproblem. Das Bevölkerungswachstum stellte die landwirtschaftliche Produktion dauernd vor neue Herausforderungen. Von 3,1% jährlich von 1965 bis 1973 wuchs diese auf 3,4% von 1973 bis 1980 und blieb von 1980 bis 1988 auf 3,3%. Zwar erklärte die Regierung zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln zu einem vordringlichen

Ziel, doch hatten die Anstrengungen, die sie unternahm (Forschung im Bereich Nahrungsmittelanbau, landwirtschaftliche Beratung resp. Betreuung, Bodenverbesserung, Schaffung eines Bauernstandes), nur punktuell Auswirkungen in bezug auf Initiative und Einfallsreichtum der Bauern. So kamen 1986 zum Beispiel 6% der gesamten Staatsausgaben der Landwirtschaft zugute, davon gingen aber 80% in Infrastrukturarbeiten und den Betrieb von Dienstleistungsstellen. 34% der Bankkredite gingen 1988 an die Landwirtschaft, aber neun Zehntel dieser Kredite dienten dazu, die Vermarktung des Kaffees zu finanzieren. Von 1966 bis 1982 wuchs die Nahrungsmittelproduktion in einem Rhythmus von 4,7% jährlich und blieb danach auf dem erreichten Niveau stehen.

In Tat und Wahrheit wurden die Strukturen der ländlichen Wirtschaft durch die Entwicklung von 1962 bis 1988 kaum verändert. Werkzeuge und Technologien haben sich wenig verändert. Die Verbreitung neuer Kulturen (Maniok, Kartoffeln, Reis, Soya) führte zwar zu einem geringen Produktionswachstum und zu einer ausgewogeneren Ernährung, doch im wesentlichen war es die extensive Entwicklung der Kulturen, welche die Ausgewogenheit der Ernährung ermöglichte. Von 1961-65 bis 1988 wuchs die landwirtschaftlich genutzte Fläche von 25,5% der Gesamtfläche auf 44,9%, auf Kosten der Weiden und bewaldeten Zonen, die von 34% auf 16% resp. von 23% auf 20% zurückgingen. Die landwirtschaftlichen Erträge nahmen nicht zu, doch die zweimalige (oder sogar dreimalige) Ernte sowie die Anbauvereinigungen nahmen zu und ermöglichten so, die durch Erbfolge bedingten Landaufteilungen auf den kleinen Familiengütern bis zu einem gewissen Grad auszugleichen. Am Ende dieses Zeitraums verfügten ein Viertel der Bauern über weniger als eine halbe Hektare und die Hälfte über weniger als eine Hektare.

Tabelle 3-11 : Bodennutzung



Quelle: Africa Today, 1991 S. 1541

Die landwirtschaftliche Produktion dient zu 84% der Selbstversorgung; der Verkauf von Nahrungsmitteln findet zu drei Vierteln auf den lokalen Märkten statt; er betrifft vor allem Bananenbier, das für die Bauern sehr wichtig ist, damit sie einen minimalen Geldgewinn für den Notfall haben; es macht 45% der finanziellen Einkünfte aus, bei den Aermsten gar 70% bis 100%. Nur ein Viertel der Ernten (vor allem Kaffee) wird ausserhalb des eigenen Hügels verkauft und sichert eine gewisse Kaufkraft. Im ganzen Land können kaum mehr als die Hälfte der Bauern solche Verkäufe tätigen. Die finanziellen Einkünfte der Bauern (inklusive Viehverkäufe und

Löhne aus Gelegenheitsarbeiten) sind überall tief; 1988 lagen sie laut einer nationalen Umfrage bei 11 763 FRW pro Person und Jahr (225 sFr.). Für die Mehrheit der Haushalte ist dies das nötige Minimum zum Ueberleben (für Kleider, Werkzeuge, Salz). Es gibt nur wenige Familien, die über ein genügend hohes Einkommen verfügen, um wirkliche Ersparnisse machen und nicht nur ein wenig Geld für Notzeiten zur Seite legen zu können. Insgesamt ist ausser der Investition in die Arbeit und in den Kauf von Wellblech, Türen und Fenstern keine Investitionsstrategie zu erkennen.

Die Landwirtschaft ist also während 25 Jahren des Wachstums im grossen ganzen auf der Stufe der Selbstversorgung stehen geblieben, mit Verkäufen kleineren Ausmasses aus dem eigenen Hügel in andere Regionen und mit einer niedrigen Kaufkraft; sie hat keine Verbindungen zur städtischen Wirtschaft aufgebaut und ist kaum fähig, das Risiko von Innovationen einzugehen.

3.3.3.2. Die Entwicklung der Kulturen für den Export und die industrielle Verwertung dieser Produkte

Die Exporte Rwandas bestanden praktisch nur aus Produkten aus dem Boden. Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit war der Ertrag aus dem Bergbau nicht unbedeutend. Während zweier Jahrzehnte trug der Bergbau (vorwiegend Zinn und Wolfram) beträchtlich zur Entwicklung Rwandas bei: gegen 1970 war es über ein Drittel, nahezu 3% des BIP, ausserdem bot er fast 10 000 Arbeitsstellen. Ein starker Kursanstieg des Zinses ab 1976 vervierfachte den Wert der Exporte aus dem Bergbau und liess sie von 9% bis 26% des Totals steigen. Aber als die Zinnabkommen, dank denen die Preise stark erhöht waren, 1985 ausser Kraft gesetzt wurden, kam es zu einem brutalen Einbruch. Die Bergbaugesellschaft, die sich stark übernommen hatte, machte Konkurs. Die Projekte zur Wiederankurbelung des Bergbaus hatten 1988 nur vorübergehend Erfolg.

Tabelle 3-12 : Exportwerte (Jahresdurchschnitte) in Millionen FRW

	1966/70	1971/75	1976/80	1981/85	1986	1987	1988	1989
Kaffee	939	1952	7236	7839	13903	8350	7125	5164
Tee	-	242	879	1573	493	1202	1365	1905
Bergbau	620	929	2282	1453	257	78	30	541

Source: - Ministère des finances et de l'économie du Rwanda, *L'économie rwandaise: 25 ans d'efforts*, p.58
 - Banque mondiale, 1991

Der Kaffee spielt im Wachstum eine vorrangige Rolle: er ist das wichtigste Exportprodukt. Die Produktion ist von 12 000 Tonnen zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit auf 40 000 gestiegen. Die Teeproduktion ist geographisch konzentrierter und kam später; sie wurde nach 1970 mit 10 000 Tonnen relativ wichtig. Die Produktion von Baumwolle, Pyrethrum und Chinarinde blieb gering und schwankend, während die Kaffee-Exporte zwei Drittel des Totals ausmachten.

Die Rolle dieser Exportprodukte ist wichtig für das Wachstum, weil

- sie eine für die Entwicklung der internen Wirtschaftskreisläufe wesentliche finanzielle Einkommensquelle sind. Das gilt besonders für den Kaffee, der von über 700 000 Pflanzern produziert wird, für die er mehr als ein Viertel des finanziellen Einkommens ausmacht (gegenüber 7% bei den übrigen industriell verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten),
- die staatlich garantierte Preisstabilität für Produzenten dem Staat in Zeiten hoher Weltmarktpreise einen Ueberschuss einbringt, der zu einem grossen Teil dessen Betriebsausgaben und Investitionen finanziert, mit dem Risiko, dass er seinerseits bei tiefen Weltmarktpreisen den Produzenten grosse Summen auszahlen muss,
- sie ausser der internationalen Zusammenarbeit praktisch die einzige Devisenquelle des Landes sind.

Trotzdem haben die Einkünfte aus landwirtschaftlichen Exportprodukten die Strukturen in den ländlichen Regionen nicht wesentlich verändert. Dank recht grosser staatlicher Hilfe fanden die Kaffeekulturen eine grössere Verbreitung, doch trotz dieser Unterstützung und der Einkünfte, die sie in den ländlichen Gebieten sicherten, führten sie nicht zu einer Modernisierung der Landwirtschaft. Immerhin wurde manchmal der Nahrungsmittelanbau etwas rentabler (sogar ohne staatliche Unterstützung) und blieb gegenüber den Exportkulturen um so konkurrenzfähiger, als der Druck des Bevölkerungswachstums die Nachfrage nach Lebensmitteln erhöhte.

Die Einkünfte aus Exportkulturen haben möglicherweise mehr zum Aufbau der städtischen Wirtschaft beigetragen, der kaum möglich gewesen wäre ohne die Devisen, die die Exporte einbrachten, und wenn der Staat und die Händler aus den Exporteinkünften nicht ihren Anteil hätten abziehen können.

3.3.3.3. Die Entwicklung des städtischen Sektors in Verwaltung, Handel und Industrie

Der städtische Sektor in Rwanda hat sich sehr wenig entwickelt - ob aus kulturellen und staatspolitischen Gründen oder wegen fehlender wirtschaftlicher Möglichkeiten, ist unklar. Kigali hat kaum mehr als 200 000 Einwohner, und die übrigen Städte sind nur grössere Orte: nur gerade 5% der Bevölkerung leben in Städten.

Die wirtschaftlichen Grundlagen dieses städtischen Wachstums sind in erster Linie die Aktivitäten des Staates und der Verwaltung, die das Steuereinkommen auf die Stadt konzentrieren; dazu kommen die Entwicklung des Handels, dank der Exporte aus Landwirtschaft und Bergbau namentlich im Import-Exportgeschäft; und zu all dem kommt schliesslich das Geld, das die ausländische Entwicklungs-zusammenarbeit im Land ausgibt. Die städtischen Infrastrukturen machten 40% der Entwicklungsausgaben des Staates aus.

Das industrielle Wachstum beinhaltet drei Komponenten:

- die gewerblichen Aktivitäten, die oft in die ländliche Wirtschaft integriert sind, namentlich die Bananenbier- und Sorghumbrauereien (1980 machten sie 47% der industriellen Produktion aus),
- die Wertschöpfung aus den landwirtschaftlichen Exportprodukten, die sich rasch entwickelte, aber deren Wachstum stark von den entsprechenden Kulturen abhängt (1980 waren es 6% der industriellen Produktion),
- die Produktion von häufig vorkommenden Konsumprodukten für den lokalen Markt (1980 machten sie 47% der industriellen Produktion aus). Das Fehlen dieser Produktion zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit sicherte ein gewisses Wachstumspotential - natürlich begrenzt durch die Kleinheit des Landes und den langsamen Rhythmus beim Aufbau der Nachfrage im Land. Die Bauern haben keine finanziellen Einkommen und der städtische Mittelstand hat zu unterschiedliche Nachfragen, als dass die inländische Produktion dafür genügen könnte. Im übrigen bringt diese Industrie, die aufgebaut wurde, um die Importe durch Landesprodukte zu ersetzen, für die Zwischenprodukte, die sie importiert, nur wenig Mehrwert. Die Importe werden durch sie vielmehr gefördert als ersetzt.

Tabelle 3-13 : Industrielle Produktion 1989

	Produktion Mio FRW	Mehrwert Mio FRW	Arbeits- stellen
Handwerklich hergestelltes Bier	21 480	6796	12 185
Tee- und Kaffeeverarbeitung	8 274	849	2 550
Industrielle Produktion für den lokalen Markt	8194	4400	3360
= Nahrungsmittelindustrie	4563	2361	14 300
= andere			
Total	42 484	14 406	32 395

Quelle: F. Bézy, L'évolution économique et sociale du Rwanda, S. 24

Die industrielle Produktion lief langsam an; die Regierung intervenierte, um den Prozess zu beschleunigen, indem sie ab dem zweiten Fünfjahresplan (1977-81) selber als Investor auftrat und sie schützte, obwohl die Distanz der Meerhäfen bereits ein natürlicher Schutz war. 1985 lag ein Drittel der modernen industriellen Produktion in der Hand öffentlicher oder parastaatlicher Unternehmen.

Am Ende der Wachstumsperiode (1988) gab es achtzig bis hundert Unternehmen mit mehr als dreissig Angestellten. Die modernen Industriebetriebe machten 35-40% des gewerblich erarbeiteten Mehrwerts aus und boten 14 000 Arbeitsstellen.

Der Handelsbereich hat sich deutlich schneller entwickelt als der Produktionssektor. In einer Wirtschaft, die sich auf dem Weg zur Monetisierung und zur Oeffnung gegen aussen befindet, ist das normal. Da die Wirtschaft auf dem Lande weitgehend selbstversorgend blieb und die wirtschaftlichen Aktivitäten vor allem im Bereich Import-Export stattfanden, kann man sich fragen, ob sich die

Händler nicht auf Kosten der nationalen Produzenten bereicherten - was in diesem Bereich die sozialen Spannungen verstärkte. Laut der Staatsrechnung belief sich in den Branchen Handel, Gastgewerbe und Hotels der Netto-Ueberschuss der Betriebe 1978 auf 87% des Mehrwerts, 1986 noch auf 75%.

Die sozialen Investitionen nahmen ab Eintritt in die Unabhängigkeit einen raschen Aufschwung. Dieser setzte sich in der zweiten Republik fort; die Regierung versuchte, die medizinische Versorgung und die Ausbildung durch die Gründung von Schulen und medizinischen Zentren zu verbessern.

Die Entwicklung der Regierungs- und Verwaltungsaktivitäten sowie der öffentlichen Dienste (namentlich in den Bereichen Ausbildung/Gesundheit) wurde bei den Investitionen der finanziellen Unterstützung aus dem Ausland angepasst, beim Betrieb demjenigen der Steuereinnahmen. So konnten Diskrepanzen und Spannungen nicht ausbleiben, vor allem angesichts der Schwankungen der Staatseinnahmen, die sehr stark von den Schwankungen der Exportmärkte abhingen.

3.3.4. Das Ergebnis des Wachstums

Der Aufbau der rwandischen Wirtschaft von 1962 bis 1988 galt als sehr befriedigend. Die Weltbank zeigt sich in ihren Berichten erstaunt, dass „trotz der beträchtlichen Zwänge die Wachstumsrate der rwandischen Wirtschaft während den siebziger Jahren eine der höchsten in ganz Afrika war“ (1983), und dass „trotz der gewichtigen Zwänge die durchschnittliche Wachstumsrate seit Eintritt in die Unabhängigkeit (Juli 1962) sehr hoch war (6%), nämlich beinahe doppelt so hoch wie die durchschnittliche Rate in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara während dieser Periode“ (1986). Und fügt bei: „Der rwandische Weg der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung kann als Erfolg gewertet werden“ (1989). „Volk und öffentliche Verwaltung in Rwanda arbeiten hart. Während der sechziger und siebziger Jahre verfolgte Rwanda eine vorsichtige Finanzpolitik und die Regierung griff nur selektiv und im allgemeinen in begrenzter Form in die Wirtschaft ein. Das Resultat war ein andauernd hoher Stand des Pro-Kopf-Einkommens und eine der niedrigsten Verschuldungsraten Afrikas“ (1991).

Dieses Wachstum ist in der Tabelle 3-14 und der Graphik 3-15 dargestellt.

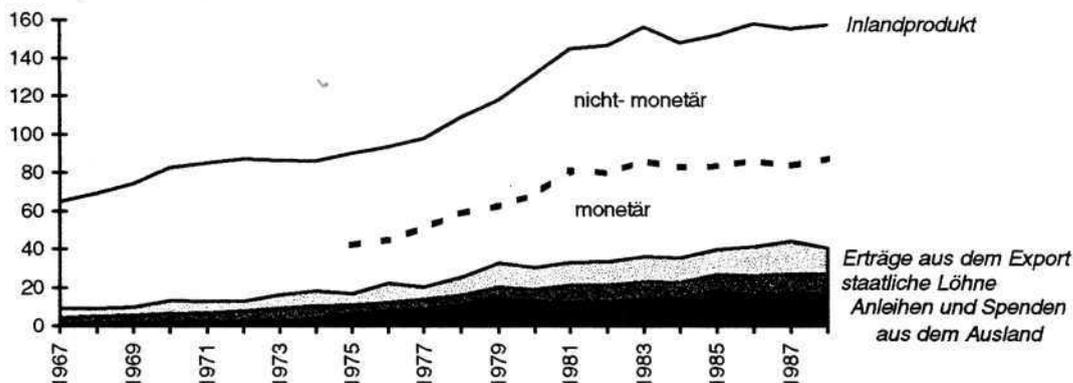
Tabelle 3-14 : Die Entwicklung des Bruttoinlandproduktes

	1970	1975	1980	1985	1989
BIP (konstante Preise 1985), Md FRW	115,0	124,0	153,7	173,7	184,0
BSP pro Kopf, FRW	31 250	29 500	29 750	28 450	26 300
Struktur des BIP (in %) :					
Landwirtschaft	62	49	46	42	40
Bergbau	2	2	2	0	0
gewerbliche Industrie	4	12	15	14	13
Bausektor, öffentliche Arbeiten	3	4	4	9	7
Handel, Gastgewerbe, Hotels	10	14	15	12	13
Dienstleistungen	3	4	8	7	8
Anderes	16	15	10	16	19

Quellen: IWF, Statistiques Financières Internationales 1993
 UNO, National Accounts Statistics 1983, 1992

Tabelle 3-15 : Einkommensquellen

Md FRW, Preise von 1987



Quelle: Weltbank, Schätzung

Die Tabelle 3-15 zeigt die Wichtigkeit der nicht-monetären Wirtschaft und vor allem die Tatsache, dass die Schaffung von Einkommen durch Exporte, die öffentlichen Ausgaben und die finanzielle Unterstützung durch das Ausland im Land die daraus entstehenden Einkommen nur in kleinem Masse beeinflussten. Dies ist ein aufschlussreiches Zeichen dafür, dass die Entwicklungsanstrengungen die Gesamtwirtschaft nur schlecht ankurbelten.

Aber der Wachstumsprozess führte auch unausweichlich zu Blockierungen und Unsicherheiten:

- wegen des Mangels an Boden wurde der Wachstumsprozess in der Landwirtschaft blockiert, was sich zwar ab den fünfziger Jahren abzeichnete, allerdings erst Mitte der achtziger Jahre eintrat. Die Lebensmittelproduktion pro Einwohner nahm von 1968 bis 1983 um 29% zu, fiel dann aber auf das Niveau von vor 1968 zurück,
- wegen fehlender Diversifizierung der Exporte (vor allem, nachdem der Bergbau nicht mehr rentabel schien) und der sehr grossen Abhängigkeit der städtischen

Wirtschaft wie der Bevölkerung auf dem Land von zwei Exportprodukten entstand Unsicherheit,

- die Notwendigkeit von Importen nahm zu, unabhängig von den Exporteinnahmen: die städtische und industrielle Wirtschaft hat ein steigendes Bedürfnis nach Zwischenprodukten, Energie, Nahrungsmitteln (vor allem wegen der fehlenden Integration der Landgebiete in die Geldkreisläufe), nach Investitionen (Transport, Ausrüstungen), unabhängig davon, ob die Landregionen fähig waren, ihre Exporte an Rohstoffen zu erhöhen,
- wegen der negativen Auswirkungen der Export- und Preisschwankungen auf die Staatseinnahmen kam es zu finanziellen Ungleichgewichten: 40% der Staatseinnahmen kamen von Steuern und Abgaben auf dem Aussenhandel,
- die Dynamik der Landregionen und der Landwirtschaft war nur eine quantitative und hat diese nicht soweit verändert, dass sie eine Verbindung zwischen Stadt und Land herstellen konnte, durch die sie sich gegenseitig ergänzten,
- es bestand die Gefahr, dass der öffentliche Sektor auf Dauer vom Einkommen finanziert wurde, das aus der Vermarktung der landwirtschaftlichen Produkte stammte,
- der industrielle Sektor, der vom Staat massiv subventioniert wurde, war teuer. 1986/87 belief sich die Subventionierung von siebzehn Industrieunternehmen durch den Staat auf 7% der gesamten Staatseinnahmen.

Wenn fünfundzwanzig Jahre Entwicklung offenbar in eine solche Sackgasse führen, so ist das zu einem guten Teil bedingt durch die fehlende Integration des Entwicklungsprozesses selber. Wie aus Ziffer 3.3.2. hervorgeht, hatten verschiedene Wachstumsfaktoren wohl gleichzeitig Auswirkungen, die aber ohne Zusammenhang blieben. Zwischen der Dynamik der Landregionen, dem Aufbau von Infrastrukturen, die von den Geldgebern gefördert wurde, der Ausweitung der städtischen Wirtschaft und der Entwicklung der öffentlichen und sozialen Dienste durch den Staat fehlte die Konvergenz, und die Anreize waren zu schwach.

4. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz in Rwanda

4.1. Der Werdegang der Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda

4.1.1. Die Entwicklungszusammenarbeit allgemein

Man kann Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Schweizer Entwicklungsprojekte nicht beurteilen, ohne sie in den Kontext zu stellen

- mit der gesamten Entwicklungszusammenarbeit
- mit der Entwicklungspolitik des Landes.

Es geht hier um Projekte der Entwicklungszusammenarbeit und nicht um jene, die die Ueberwindung der wirtschaftlichen oder politischen Krise zum Ziel hatten.

Beim Eintritt in die Unabhängigkeit (1962) gab es kaum institutionelle Strukturen, und die frühere Kolonialmacht Belgien musste beim Aufbau der für die Führung und Entwicklung des Landes nötigen Strukturen mithelfen. Von 1962 bis 1965 gab Belgien vor allem technische Hilfe im Umfang von umgerechnet 62 Millionen Schweizerfranken für die Verkehrsentwicklung, für Ausbildung im Land selber wie in Belgien, und in kleinerem Umfang für die Landwirtschaft, das Gesundheitswesen und den Aufbau des Gemeinschaftswesens.

Ab 1965 trat Deutschland (mit Rundfunk und der Strasse zum Flughafen von Kigali) auf den Plan.

Die USA übernahmen die Trinkwasserversorgung für Kigali, einige Ausbildungsprojekte und Unterstützung für die Polizei.

Kanada half ab 1963 beim Aufbau der Nationaluniversität.

Ab 1962 stellte Frankreich Experten, Lehrer und Stipendien sowie Finanzhilfe zur Verfügung.

Die Schweiz unterzeichnete im Oktober 1963 den ersten Zusammenarbeitsvertrag zur Unterstützung einer wirtschaftlichen Genossenschaft (Trafipro). Im gleichen Jahr begann sie, einen Berater für den Präsidenten zu finanzieren, und im Jahr darauf nahm sie ein Entwicklungsprojekt auf dem Land (Kibuye) in Angriff und trug finanziell zu einer von einer Mission gegründeten Schule bei. Bis 1971 war sie kaum an anderen Projekten beteiligt.

Die internationalen Organisationen stellten in ihren jeweiligen Bereichen Experten zur Verfügung. Der Sonderfonds der Vereinten Nationen unterzeichnete 1964 ein Abkommen zur Finanzierung von Bauprojekten. Die Europäische Gemeinschaft war schon vor der

Unabhängigkeit Rwandas aktiv; sie engagierte sich vor allem für die Verbesserung der Landwirtschaft.

Von 1965 bis 1969 belief sich die gesamte Auslandhilfe auf 6512 Millionen FRW (284 Mio sFr.). Fast die Hälfte ging an die laufenden Betriebsausgaben, insbesondere Ausbildung (1462 Mio oder 46% der Ausgaben im Bildungsbereich), Gesundheitswesen (500 Mio oder 47% der Ausgaben in diesem Bereich). Am grössten war der Beitrag Belgiens (53%), die Schweiz steuerte 7,6% bei. Die andere Hälfte der Auslandhilfe wurde in Investitionen angelegt (3024 Millionen). Der grösste Teil davon kam von Belgien (45%) und der Europäischen Gemeinschaft (27%), die Schweiz trug 3,2% bei. Von diesen Krediten profitierte vor allem die Landwirtschaft.

In den sechziger Jahren blieb die Entwicklungszusammenarbeit relativ bescheiden und betraf vor allem den Betrieb der öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen; die siebziger Jahre brachten jedoch sowohl ein grösseres Wachstum wie eine verstärkte ausländische Entwicklungszusammenarbeit. Das Wachstum hatte einen hohen Rhythmus (4%), während die Zusammenarbeit explodierte. Wie der Tabelle 4-1 zu entnehmen ist, stieg ihr Beitrag von 22,7 Millionen Dollar 1970 auf 46,5 im Jahr 1974, 1975 lag er bereits bei 91,7 und 1980 bei 155,6 Millionen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass sich ab 1974 wegen der Krise in den Industriestaaten und der Preisschwankungen der Exportprodukte die Entwicklung vieler afrikanischer Staaten verlangsamte. Dazu kamen politische Unruhen und Korruption. Rwanda dagegen schien ein seriöser Partner, mit dem man gut zusammenarbeiten konnte. So kamen neue Partner dazu: China ab 1972, ab 1973-74 erhöhte die Weltbank über ihre Filiale IDA (Internationale Vereinigung für Entwicklung) ihre Anleihen. Belgien, Frankreich, Deutschland und die Schweiz erhöhten ihre Beiträge zwischen 1974 und 1980 spürbar. Die Tabelle 4-1, mit Angaben in Dollar, ist wegen des Wertverlusts des Dollars aber ein wenig irreführend. 1984 waren insgesamt siebenhundert ausländische Mitarbeiter in Rwanda aktiv.

Von 1980 bis 1985 stagnierte die Entwicklungshilfe, wodurch die Probleme des Landes sich verstärkten, da die Einnahmen aus dem Kaffee-Export nach dem Höhepunkt von 1979 wieder gefallen waren. Konjunkturelle Hilfen (Stabex, Zahlungsbilanzzuschüsse, 5.2.) liessen die Summe der Hilfe Ende der achtziger Jahre wieder steigen.

So spielte die internationale Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda eine besonders wichtige Rolle. Nimmt man das Total der Hilfe nach Definition der OECD (Tabelle 4-1), überstieg 1978 die Hilfe den Ertrag aus dem Export. Ab 1985 machte sie mehr als 10% des BIP aus, 1992 gar 20%. 1978-80 war sie ebenso hoch wie die gesamten Investitionen im Land oder die Steuereinnahmen des Staates. Das heisst, die öffentlichen Investitionen wurden weitgehend vom Ausland finanziert, insbesondere in der Landwirtschaft und der Infrastruktur (durchschnittlich zu zwei Drittel). Ausserdem kam der Staatsbeitrag zu einem grossen Teil aus Fonds in rwandischen Franken (Ausgleichsfonds), die von Nahrungsmittelhilfe oder von

Tabelle 4-1 : Rwanda - Auslandhilfe, in Millionen Dollar nach der Definition des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD

Jahr	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bilaterale Hilfe :																									
Belgien	9,7	12,1	13,8	14,6	17,0	16,1	26,0	26,4	28,4	34,9	35,1	35,8	30,8	27,1	20,6	20,6	21,0	27,6	34,3	30,8	25,1	43,2	56,1	48,1	39,5
- davon techn.Zus.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,2	0,3	...	...	17,3	15,5	13,6	13,8	13,9	17,0	24,1	15,9	17,4	19,0	...	...	...
Frankreich	0,7	1,2	1,2	1,6	3,0	5,2	11,9	7,5	6,9	9,2	11,7	15,8	20,0	13,2	9,2	8,8	15,4	19,0	41,6	23,9	15,9	32,2	37,6	9,8	30,4
- davon techn. Zus.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,1	0,0	0,0	...	5,9	0,1	6,1	5,4	5,0	7,0	8,2	7,9	7,2	8,4	...	...	...
- davon Anleihen	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,2	0,3	4,6	11,4	2,6	1,4	2,1	7,5	10,0	20,6	11,5	6,0	2,5	...	...	...
Deutschland	1,0	1,0	1,6	2,0	2,0	3,5	5,4	8,6	12,2	12,3	18,2	16,7	18,9	25,2	23,6	20,3	24,8	18,8	22,1	23,3	30,7	33,0	44,5	46,3	41,6
- davon techn. Zus.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,1	0,1	0,1	0,1	9,4	8,4	9,3	8,2	9,5	12,6	16,7	17,1	18,7	21,8	...	...	...
Niederlande	...	0,3	1,0	0,7	0,4	0,8	0,5	1,0	1,6	2,0	3,8	4,6	3,2	4,3	5,5	4,2	3,0	9,3	6,8	8,5	7,1	10,5	3,1	6,6	9,3
- davon techn. Zus.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,0	...	...	...	2,0	1,8	1,5	1,2	2,2	1,9	2,5	2,8	3,2	3,7	...	...	...
Schweiz	0,8	0,7	0,9	1,4	1,9	1,8	2,2	2,1	1,4	6,5	4,4	5,2	7,7	9,3	7,4	7,3	8,4	10,3	9,4	12,8	9,1	10,2	17,1	13,8	20,2
- davon techn.Zus.	...	...	...	...	...	...	...	...	1,0	...	1,0	1,0	1,8	3,4	2,2	3,0	2,3	3,6	3,2	3,3	...	...	...	...	...
Andere	1,9	2,3	2,2	2,8	1,6	4,0	16,6	12,4	14,7	13,6	16,2	19,9	22,3	21,7	39,6	38,4	40,7	51,5	39,5	53,2	53,2	54,6	80,7	61,6	57,5
Total	14,1	17,6	20,7	23,1	25,9	31,4	62,6	58,0	65,2	78,5	89,4	98,0	102,9	100,8	105,9	99,6	113,3	136,5	153,7	152,5	141,1	183,7	239,1	186,2	198,5
Multilaterale Hilfe :																									
EWG	2,4	2,9	3,3	3,6	7,0	6,4	16,8	8,1	11,1	22,6	24,1	21,4	19,5	17,1	8,8	15,4	11,7	19,4	20,6	39,1	32,5	32,5	21,4	82,5	36,0
Weltbank : IDA	...	0,1	0,2	0,9	2,4	4,5	4,6	8,3	9,4	6,5	10,9	10,2	7,8	2,4	17,9	23,3	29,2	36,3	38,4	24,0	26,0	21,0	47,0	29,9	36,6
Andere	...	2,1	2,0	2,1	3,3	4,2	7,7	5,8	9,8	16,3	24,3	26,0	23,3	23,4	27,0	23,8	31,6	25,1	42,0	48,1	36,2	44,5	58,9	52,8	81,0
Total	3,7	5,1	5,5	6,6	12,7	15,1	29,1	22,2	30,3	45,4	59,3	57,6	50,6	52,9	53,7	62,5	72,5	80,8	101,0	111,2	94,7	98,0	127,3	165,2	153,6
- davon techn.Zus.	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	12,6	19,1	13,4	13,6	19,2	14,3	17,0	24,4	19,3	21,5	...	...	...
- davon Anleihen	...	...	0,2	0,9	2,4	5,5	6,7	8,7	12,3	17,0	27,0	26,9	18,2	14,9	27,2	34,2	36,3	47,1	65,2	50,1	42,1	41,1	...	...	...
Total Mio \$	17,8	22,7	26,2	29,7	38,6	46,5	91,7	80,2	95,5	123,8	148,6	155,6	153,5	153,7	159,5	162,1	185,8	217,4	254,8	263,7	235,8	281,7	366,4	351,5	352,1
Total Mio sFr.	77,8	99,3	108,3	113,4	122,2	138,5	236,7	200,5	229,5	221,4	247,0	260,7	301,5	312,0	334,8	380,9	456,5	391,1	380,0	385,9	385,7	391,3	525,4	494,3	520,3
Anteil der Schweiz, in %	4,5	3,1	3,4	4,7	4,9	3,9	2,4	2,6	1,5	5,3	3,0	3,3	5,0	6,1	4,6	4,5	4,5	4,7	3,7	4,9	3,9	3,6	4,7	3,9	5,7

Source : OCDE, Répartition géographique des ressources financières

Tabelle 4-2 : Rwanda - Zusammenarbeit mit dem Ausland nach Sektoren für 1988, in Millionen Dollar nach der Definition des PNUD

	Hilfe total	Multilaterale Hilfe				Bilaterale Hilfe						
		WB ⁽¹⁾	EWG	FAD ⁽²⁾	PNUDd	Belgien	Kanada	F'reich	BRD	Schweiz	USA	
Politische Angelegenheiten	0,1	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-
Allgemeine Entwicklung Politik und Planung	23,4	3,1	2,5	4,0	1,3	2,6	1,8	1,1	2,5	1,8	2,2	0,5
Natürliche Ressourcen	4,2	2,4	0,8	-	0,1	0,5	-	0,1	0,2	-	-	0,1
Landwirtschaft, Wälder, Fischerei	41,2	12,9	0,8	1,0	2,3	2,8	3,2	3,0	1,7	6,1	4,4	3
Industrie, Tourismus	31,9	2,4	24,4	-	0,2	1,6	-	3,3	-	-	-	-
Transport und Kommunikation	39,9	11,6	6,4	3,6	2,1	0,4	0,4	7,2	3,5	1,0	-	3,7
Internationaler Handel	3,7	-	-	-	0,3	-	-	-	-	0,4	3,0	-
Bevölkerung	1,7	-	-	-	-	-	-	-	0,6	-	0,6	0,5
Einrichtungen für die Bevölkerung	0,2	-	-	-	-	0,1	-	0,1	-	-	-	-
Gesundheit (inkl. Wasserversorgung)	29,7	3,4	1,7	8,9	0,3	4,3	-	1,5	1,6	1,4	-	6,6
Ausbildung, Stipendien, Stages	22,1	5,1	0,4	1,8	1,0	4,1	1,8	2,1	1,7	0,6	0,8	2,7
Arbeitsstellen	1,8	-	-	-	0,5	-	-	-	0,2	1,0	-	-
Humanitäre Hilfe	5,5	-	2,1	-	0,1	0,2	1,5	-	-	0,6	0,1	0,7
Total	205,4	40,9	39,1	19,3	8,2	16,7	8,7	18,4	12,0	12,9	11,1	17,8

Source : PNUD, Coopération au développement : Rapport 1988

(1) Banque mondiale

(2) Fonds africain de développement

Zahlungsbilanzzuschüssen stammten, Fonds, die der Staat oft zusammen mit den Geberländern (namentlich Belgien) verwaltete.

Die Auslandhilfe bestand vor allem aus Schenkungen, denn bereits zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit war klar, dass das Land keine Anleihen zurückzahlen konnte. Trotzdem hat die französische Entwicklungsbank (Caisse française du développement), parallel zu den Schenkungen vom Ministerium für Zusammenarbeit, Anleihen zugestimmt, und die Weltbank, die keine Spenden vergeben kann, hat IDA-Anleihen zu niedrigem Zinssatz gewährt. Im weiteren nahm die Regierung Anleihen im Ausland auf, insbesondere während der achtziger Jahre, um die Krise zu überwinden, die durch die Preisschwankungen auf den Exportmärkten ausgelöst worden war.

Bis gegen Ende der achtziger Jahre war die Hilfe entweder auf das Funktionieren der öffentlichen Dienste oder auf Investitionsprojekte ausgerichtet. Die Finanzierung der Investitionsprojekte wurde von den einzelnen Institutionen unterschiedlich gehandhabt. Es können drei Arten unterschieden werden:

- die ausländischen Entwicklungsorganisationen engagierten sich bei einem Projekt, lancierten es, leiteten es, unterstützten es technisch und administrativ (diese Art ist für Schweizer Projekte typisch);
- die ausländische Entwicklungsorganisationen finanzierten das Projekt lediglich. Sie beurteilten es nach Zweckmässigkeit und Ertrag, nahmen zum Zeitpunkt der Investition Kontrollen vor, verfolgten das Projekt aber nicht mehr weiter (diese Art ist für internationale Finanzinstitutionen typisch);
- die ausländische Entwicklungsorganisationen beteiligten sich an der Finanzierung des staatlichen Entwicklungsbudgets (diese Art ist eher für die ehemaligen Kolonialländer typisch).

Mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Rwanda seit 1985 hat die Zusammenarbeit andere Formen angenommen, die in den Kapiteln 5 und 6 beschrieben werden.

Im weiteren waren viele Nicht-Gouvernementale Organisationen (NGO) in Rwanda aktiv. 1985 waren es 133. Die meisten wurden von aussen finanziert, drei Viertel wurden von den Kirchen unterstützt. Ihr Beitrag wurde 1984 auf 17 Millionen Dollars geschätzt. Sie sind vor allem in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Ausbildung tätig.

4.1.2. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit

Am Anfang der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz stand eine private Organisation, das Schweizerische Hilfswerk für aussereuropäische Gebiete. 1960 wurde innerhalb des Departements für auswärtige Angelegenheiten der Dienst für technische Zusammenarbeit geschaffen. Seine erste Länderwahl in Asien fusste auf Erfahrungen, welche durch das oben erwähnte Hilfswerk mit einem Teppichprojekt in Nepal und mit einem Milchförderungsprojekt in Kerala (Indien) gemacht worden waren. In Peru und Bolivien waren die Kolonien der Auslandschweizer sehr aktiv. Dank diesen Kontakten

wurden so in Lateinamerika die ersten Viehwirtschafts-programme in Angriff genommen.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit war damals (abgesehen von Tunesien) in Afrika noch nicht tätig. Kontakte bestanden zu Schweizern, die in Missionswerken engagiert waren, so z.B. zu der Baslermission in Kamerun. In Rwanda war es die Aertzmission in Rwamagana.

Der Wunsch nach bilateralen Aktionen der Schweiz mit eigentlichen Partner-ländern wurde immer lauter. Oft wurde Rwanda als afrikanische Schweiz beschrieben, als kleines gebirgiges Land, das fast ausschliesslich von der Land-wirtschaft lebe, deren Bewohner sich vom Joch der Feudalherren befreit hätten und die von einem bescheidenen Präsidenten regiert würden, "der seinen Volkswagen noch selber steuerte". In diesem Kontext trat Rwanda ins Blickfeld der für die technische Zusammenarbeit Verantwortlichen. Dabei wurde Rwanda schon bald eines der eigentlichen Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungs-zusammenarbeit.

4.1.2.1. Von persönlichen Kontakten zum Schwerpunktland

Im Jahre 1956 wurde der Walliser Weisse Vater André Perraudin zum Bischof von Kabgayi konsekriert. Zur selben Zeit kündigten sich in Rwanda politische Umwälzungen an. Ausdruck davon ist das 'Hutu-Manifest' von 1957, welches von Grégoire Kayibanda, einem engen Mitarbeiter von Mgr Perraudin und dem späteren Präsidenten von Rwanda (1962-1973), stark geprägt worden war. Bischof Perraudin war es sicher auch, der Kayibanda auf die Schweiz aufmerksam machte. Mit einem Brief an die Regierung der Schweiz bat dieser schon anfangs 1962 unser Land um Mithilfe für Rwanda auf dem Weg zu wirtschaftlichem Aufschwung und allgemeiner Entwicklung.

a) Anfänge der Entwicklungshilfe

Im Mai 1963 schlug ein Beamter der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der auf einer Abklärungsmission in Burundi und Rwanda gewesen war, vor, die in organisatorische und finanzielle Schwierigkeiten geratene Genossenschaft Trafipro zu unterstützen. Nach einer weiteren Expertenreise von zwei Verantwortlichen des Dienstes für technische Zusammenarbeit wurde 1963 ein erster Vertrag abgeschlossen. Damit wurde eine Kauf- und Verteilgenossenschaft unterstützt, welche ein wichtiges Mittel war, den sozio-politischen Umschwung in Rwanda zu festigen.

Auf dem Weg von einem Kolonialland zur Unabhängigkeit ist die Schulung, welche bisher in Rwanda von den Missionen getragen worden war, von grösster Bedeutung. Um das neue Nationalbewusstsein zu stärken, war es wichtig, eigene staatliche Schulen zu gründen. Das 'Collège officiel de Kigali', dessen Bau der Staat mit Unterstützung der Schweiz 1963 begann, ist eine Antwort auf dieses Anliegen.

Effektive Unabhängigkeit artikuliert sich aber vor allem um Initiativen, welche die Hilfe zur Selbsthilfe zum Ziel haben. So entspricht es einer inneren Logik, dass die Schweiz ab 1965 im Nahrungs- und Produktionssektor des bäuerlichen Landes Rwanda

Bebauungs- und Ausbildungsprojekte in der Forst- und Landwirtschaft der Präfektur Kibuye zu fördern begann.

Mit all diesen Programmen ist Rwanda schon ab 1966 zu einem eigentlichen Schwerpunktland der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit geworden. Mit dem Projekt der Volksbanken ab 1972 wurde dies noch bestärkt.

b) Kooperation und Partizipation

Entwicklungszusammenarbeit beinhaltet nicht nur eine technische Hilfe von aussen. In den siebziger Jahren begann sich deshalb das Bewusstsein durchzusetzen, dass nicht einfach für die Menschen geplant werden kann, die in Ländern mit einem tiefen Entwicklungsstand leben, sondern dass Entwicklungsstrategien mit den Betroffenen sowohl entworfen als auch durchgeführt werden müssen. Belege für einen solchen Sinneswandel in der Entwicklungszusammenarbeit findet man auf der internationalen Ebene in den selbstkritischen Evaluationen, welche die UNCTAD oder die OECD damals veröffentlicht haben. Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 umschreibt die Ziele der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls aus dieser neuen Perspektive. In Artikel 5 wird u.a. festgehalten: “[Die Entwicklungszusammenarbeit] soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben.” Auch die Fünfjahrespläne Rwandas setzten ihre Prioritäten entsprechend dieser neuen Sichtweise fest.

All das bedeutete für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit, die gemeinschaftsbildenden Faktoren in den Gemeinden und Präfekturen Rwandas zu stärken. Genossenschaftliche und partizipative Projekte sollten solche Entwicklungsimpulse umsetzen. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz investierte ab den achtziger Jahren bewusst in Projekte, welche diesen Ansprüchen gerecht werden sollten. Solche Basisprojekte sind z.B. die Förderung des Handwerks, die Verbesserung der Bohnenkulturen, die Verarbeitung von vitaminreichem Soja zu Tofu, die Unterstützung der Keramikwerkstätten, die Ausbildung von Verantwortlichen in den lokalen Volksbanken, die Ausbildung von Landwirtschafts- und Forstberatern.

Zwei Schwerpunkte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit müssen in diesem Zusammenhang besonders hervorgehoben werden: das Bildungszentrum Iwacu in Kigali, welches zum Ziele hat, das genossenschaftliche Gedankengut in der Praxis zu fördern, sowie die verstärkte geographische Konzentration der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit auf die Präfektur Kibuye. Im Schnittpunkt dieser thematischen und geographischen Grundausrichtung findet sich das Projekt zur Gemeinde-Entwicklung (*développement communal*) in dieser Präfektur.

c) Die Strukturanpassungsprogramme

Wirtschaftlich und politisch gesehen ist aber weder Rwanda noch eine Präfektur wie Kibuye eine Insel, sondern äusseren Einflüssen ausgesetzt und abhängig vom Ausland. Ein Beispiel dieser Auslandabhängigkeit wird im Zerfall des Kaffeepreises auf dem Weltmarkt deutlich, mit gravierenden Folgen für die gesamte Wirtschaft Rwandas. Die Schweiz (nämlich die DEH und das BAWI) hat deshalb ab 1989 in Koordination mit internationalen Finanzorganisationen versucht, dazu beizutragen, die Lage Rwandas

mittels eines Strukturanpassungsprogrammes (PAS) zu entschärfen und durch Zahlungsbilanzhilfen erträglich werden zu lassen.

4.1.2.2. Zuständigkeiten

a) Kontakte auf diplomatischer Ebene

Wie bereits erwähnt, hat der Präsident des unabhängig gewordenen Rwandas anfangs 1962 brieflich Kontakt mit der Schweiz aufgenommen.

Schon 1963 haben die Kontakte zwischen den Entscheidungsträgern der beiden Staaten zu einem ersten Projekt geführt. Anlässlich eines offiziellen Besuches von Präsident Kayibanda in der Schweiz wurden 1964 die Fragen rund um die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Schweiz und Rwanda im Departement für auswärtige Angelegenheiten ausführlich diskutiert. Auch unter der zweiten Republik gab es solche offizielle Begegnungen: anfangs der achtziger Jahre war auch Präsident Habyarimana auf Besuch in Bern, wo er von Bundesrat Aubert, dem damaligen Chef des EDA, empfangen wurde.

Die Verantwortungen vor Ort wurden bis zur Eröffnung einer Botschaft der Schweiz (1970) konsularisch wahrgenommen. Ein Geschäftsführer vertrat den Botschafter, der seinen Sitz in Nairobi hat. Da Mitte der achtziger Jahre Budget-beschränkungen notwendig wurden, waren auch im EDA Kürzungen unumgänglich. So wurde die Botschaftsvertretung in Kigali im September 1985 stillgelegt. Es wurde entschieden, dass einerseits das Pflichtenheft des Koordinators der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Kigali durch konsularische Aufgaben erweitert würde, andererseits aber die diplomatischen Aufgaben von der vorgesetzten Botschaft in Nairobi aus (ab 1986) wahrgenommen würden.

b) Koordination

Während der ersten mehr als fünfzehn Jahre der Entwicklungszusammenarbeit mit Rwanda wurden die Projekte von Bern aus durch die zuständigen regionalen oder sektoriellen Fachleute des Dienstes für technische Zusammenarbeit resp. der DEH konzipiert, geplant und begleitet. Seit 1978 arbeitet ein Koordinator der DEH vor Ort. Er ist für die direkten Beziehungen zu den Projektpartnern verantwortlich. Der DEH gegenüber informiert er über den Verlauf der Projekte und über die Gesamtheit der Projekte von zwischenstaatlichen Kooperationen und von Hilfswerken in Rwanda und in der ganzen Region. Der Koordinator trägt die administrative und finanzielle Verantwortung für das Koordinationsbüro. Er ist neben Rwanda auch für Burundi zuständig. Die Koordination umfasst mehrere Bereiche: Beziehung zu den rwandischen Entscheidungsträgern, Begleitung der einzelnen Projekte, Beratung der Entwicklungsfachleute aus der Schweiz, Absprache mit Hilfswerken und anderen Kooperationen.

Auf Grund eines solchen Pflichtenheftes haben von 1978 bis April 1994 fünf Koordinatoren der DEH in Kigali die konkrete Entwicklungszusammenarbeit gefördert

und geleitet. Da ab Juli 1994 die humanitäre Hilfe prioritär wurde, entstanden für das Koordinationsbüro neue Aufgaben.

c) Commission mixte rwando-suisse de coopération

Für die grundsätzliche Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit mit den staatlichen Instanzen Rwandas sind die Rundgespräche der 'Commission mixte rwando-suisse' bedeutsam. Zwischen 1976 und 1990 haben im Zweijahresrhythmus sieben solche mehrtägige Verhandlungen stattgefunden, in denen die Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit und die einzelnen Projekte geplant wurden. Es ging dabei um konkrete technische Entscheidungen, um die Finanzplanung, um die Lösung von allfälligen projektbezogenen Problemen oder Personalfragen, um Lagebeurteilungen und Evaluationen.

d) Präsidentenberater

Auf Wunsch von Präsident Kayibanda wurde diesem von der Schweiz ein persönlicher Berater zur Verfügung gestellt. Von 1963 bis 1975 haben fünf Schweizer Diplomaten diese Funktion wahrgenommen. 1982 bis Januar 1993 wurde auf ausdrücklichen Wunsch von Präsident Habyarimana der Wirtschaftswissenschaftler Charles A. Jeanneret als Berater der Präsidentschaft angestellt.

4.1.2.3. Grunddynamik

Der vorangegangene Überblick zur schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda - ihre Projekte, Programme und Schwerpunkte - lassen die Aussage eines Gesprächspartners der Studiengruppe verstehen, wonach die Schweiz zwar eine zwischenstaatliche Kooperation förderte, dabei aber immer sehr volksnah gearbeitet hat: "Sie hatte das finanzielle Format einer bilateralen Zusammenarbeit und die philosophische Dimension einer NGO." Ihre entwicklungspolitischen Optionen und Engagements in konkreten Projekten haben sich mit innerer Kohärenz um zwei Schwerpunkte gruppiert, einerseits thematisch um genossenschaftliche Projekte mit den entsprechenden Ausbildungsprogrammen und andererseits geographisch um die Präfektur Kibuye mit ihren Forst- und Landwirtschaftsprojekten. Neben diesen Schwerpunkten war die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit u.a. auch im Bereich des Handwerks, der Verarbeitung von Produkten und der Verbesserung der Infrastruktur des Landes tätig.

4.2 Die Projekte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

Ohne dass zuvor eine bestimmte Strategie definiert worden war, wurde ein Projekt nach dem anderen realisiert. Trotzdem ist in der Auswahl ein gewisser Zusammenhang, eine Linie festzustellen. Die DEH hat die Projekte ausgewählt wie zuvor das Land: ausschlaggebend waren dringende Bedürfnisse einer Verbesserung der

Lebensbedingungen für die arme Bevölkerung. Sie hat sich in grossem Masse der Landgebiete angenommen.

Ihre Mitarbeiter begaben sich selber ins Feld, um die Projekte bis zu Ende zu führen. Aber mehr und mehr ging sie daran, ihre Arbeit umzustrukturieren, da sie sich bewusst wurde, dass die Führung auf allen Ebenen durch die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen selbst sichergestellt werden sollte. Schliesslich war sie sehr darauf bedacht, die Projekte so bald wie möglich in rwandische Hände zu übergeben.

Im Handwerk hat sie sich nicht besonders engagiert. Als sich aber zeigte, dass unter dem Druck des Bevölkerungswachstums ernsthafte Anstrengungen zur Industrialisierung nötig wurden, hat sie in Projekten mitgearbeitet, an denen übrigens auch private Investoren beteiligt waren.

Sie trug ausserdem zur Finanzierung von Projekten internationaler Organisationen, namentlich der Weltbank bei, Projekte, die sie nicht wie ihre eigenen durchführen konnte. Sie übergab Projekte anderen Institutionen, namentlich dem Internationalen Arbeitsamt (IAA) in Regie, und unterstützte die Arbeit von NGO. Ausser den wichtigsten Projekten, die nachfolgend dargelegt werden, führte sie zahlreiche, oft kleine Hilfsprojekte und technische Unterstützungsaktionen durch. Wenn man die Liste der Projekte liest, die im März 1990 der gemischten Kommission vorgelegt wurde, bekommt man gar ein wenig den Eindruck der Verzettelung (40 Projekte).

Das Profil der Projekte der DEH unterschied sich kaum vom Durchschnitt (Tabelle 4-2), ausser dass sie den Landregionen mehr Gewicht zumass als den grossen Infrastrukturen oder den Bereichen Gesundheit/Ausbildung.

Auf den folgenden Seiten werden die wichtigsten Projekte der DEH vorgestellt. Die weniger grossen Projekte wurden nicht geprüft.

Die Operationen der DEH, die Rwanda bei der Ueberwindung der Krise der Jahre 1990-95 helfen sollten, werden in den Ziffern 5.1.3., 5.2.6. und 6.2. untersucht.

Da Rwanda ein sehr armes Land ist, hat es von der Schweiz keine Anleihen, sondern Schenkungen erhalten.

4.2.1 Trafipro

Die Genossenschaft Trafipro (Travail, Fidelité, Progrès) wurde 1956 auf Initiative eines belgischen Priesters gegründet. Zu jener Zeit lag der Handel in Rwanda in den Händen europäischer Unternehmen und asiatischer, vor allem pakistanischer Händler, die auf dem Land praktisch über ein Monopol verfügten. Es wurde ihnen vorgeworfen, den Bauern für ihre Ernten einen ungenügenden Preis zu zahlen, sie bei Gewicht und Preis ihrer Produkte oft zu betrügen, und Knappheit und Preise der Konsumgüter zu organisieren.

Die Gründer von Trafipro verfolgten mit diesem ein doppeltes Ziel: den Genossenschaftlern die landwirtschaftlichen Produkte nach richtigem Gewicht und zu

gerechten Preisen abzukaufen und sie zu einem angemessenen Preis mit Konsumgütern zu beliefern.

Das Unternehmen, das zunächst für den lokalen Einsatz konzipiert war, erlebte einen raschen Aufschwung, dem ab 1959 ein plötzlicher Einbruch folgte, weil Betriebsmittel und kompetente Führungskräfte fehlten, wegen der schlechten Verwaltung, aber auch wegen Diebstählen und Veruntreuung.

Durch einen ersten Zusammenarbeitsvertrag gewährte die Schweiz am 15. Oktober 1963 Trafipro eine wichtige Finanzhilfe und stellte einen Direktor und zwei oder drei Experten aus der Schweiz zur Verfügung des Verwaltungsrates, der von Anfang an aus Rwandern zusammengesetzt war.

Danach ging es wieder schnell aufwärts. Von 1964 bis 1966 wuchs die Anzahl Genossenschafter beträchtlich, ebenso jene der Zweigstellen.

1966 kam es aber erneut zu einer Krise. Nachdem das System der Importquoten abgeschafft war, führten die Grosshändler Waren in grosser Menge ein. Das tat auch Trafipro, was zu Absatz- und Liquiditätsproblemen führte. Da alle Energie in die Expansion gesteckt wurde, achteten die Leiter von Trafipro nicht mehr ausreichend darauf, die interne Organisation zu stärken und das Personal weiterzubilden. Auch wurde keine effiziente Kontrolle eingeführt, um gegen Veruntreuungen vorzugehen, die sich vervielfachten.

Die Schweiz half dem Dringendsten ab, verbesserte die Liquidität von Trafipro und verdoppelte die Kautions für die Importkredite. Ein neuer Schweizer Direktor ergriff verschiedene Reorganisationsmassnahmen und verstärkte die Kontrollen. Ab 1970 wurde eine systematische Weiterbildung für das Personal organisiert. Die Anzahl Schweizer Mitarbeiter stieg von fünf im Jahr 1967 auf sieben im Jahr 1968, 1971 ging sie wieder auf zwölf zurück. Dank dieser Massnahmen ging es mit Trafipro wieder mit neuem Schwung aufwärts, die Liquidität verbesserte sich jedoch nur langsam.

Mit der Zeit wurde Trafipro zum wichtigsten Handelsunternehmen des Landes. Gegen Mitte der siebziger Jahre kontrollierte sie z.B. 15 - 20% des Verkaufs von Konsumgütern und anderen Waren, sie nahm den Produzenten 20 - 30% der Kaffee-Ernte ab, sie verfügte über mehr als 40 Verkaufsstellen, beschäftigte um 500 Angestellte und wies einen Jahresumsatz von umgerechnet über 30 Millionen Schweizerfranken aus. Sie war auch das einzige Unternehmen, das im ganzen Land, auch in entlegenen Gebieten, Konsumgüter zum gleichen Preis anbot. Ihre Berufsschule hatte ein gutes Niveau und sie veröffentlichte eine Zeitung, die die Idee der genossenschaftlichen Organisation verbreitete und in Rwanda eine immer breitere Leserschaft fand.

Die siebziger Jahre waren aber trotz allem unruhig: politische und gesellschaftliche Probleme zwangen das Unternehmen, 91 Angestellte zu entlassen, in der Mehrzahl Tutsi, und mehrere Zweigstellen zu schliessen. Der Finanzchef wurde aus politischen Gründen verhaftet. Die Regierung setzte Druck auf, um mehr Einfluss auf das Unternehmen zu bekommen; es gab erneut Liquiditätsprobleme usw.

Auf Verlangen der Behörden wurde von Juni 1973 bis Juli 1974 ein rwandischer Direktor eingesetzt, aber das Experiment überzeugte nicht. Ab Anfang 1976 leitete ein

neuer rwandischer Direktor das Unternehmen, nachdem er es zuerst mit einem Schweizer Direktor zusammen geleitet hatte, der ihm weiter als Berater zur Seite stand. Im weiteren übernahm die rwandische Regierung einen grossen Anteil des Genossenschaftskapitals, den sie in den folgenden Jahren zur Mehrheit ausbaute, und erhielt drei (von acht) Sitzen im Verwaltungsrat.

Ab 1976 übten die Schweizer Mitarbeiter nur noch beratende Funktionen aus in den Bereichen Direktion, Einkauf, Transport und Garagen, Finanzen und Zentralisierung. Die einzige noch von einem Schweizer geleitete Abteilung war die Schulung. Im übrigen organisierte die DEH weiterhin Stages für rwandische Kader, lieferte Material für die Ausbildung vor Ort und finanzierte Beratungsmissionen in verschiedenen Bereichen.

Ab 1979 wurde Trafipro aber, wie die gesamte rwandische Wirtschaft, wegen Konflikten von aussen und der Sprunghaftigkeit der internationalen Wirtschaft schwer erschüttert. Dazu kamen schwere Fehler im Management: unüberlegte Käufe, schlechte Organisation der Lager usw. Ausserdem hatte sich inzwischen die Konkurrenz entwickelt und besser organisiert; sie kam manchmal in den Genuss besserer Bedingungen als Trafipro, zum Beispiel im Geschäft mit halbstaatlichen Unternehmen wie Oprovia, oder wenn sie von Zollvorteilen und damit praktisch von einem Monopol profitierte, weil sie die Importgüter mit einem Mehrwert belegte, auch wenn dieser noch so tief war. Die Schweizer Hilfe war deshalb nach wie vor nötig. Von 1982 bis 1984 belief sie sich z.B. auf 2 700 000 Franken, womit sie im wesentlichen die Personalkosten deckte. Parallel dazu wurden Reorganisationsmassnahmen ergriffen.

Nach Ende der siebziger Jahre kam man zum Schluss, dass die Entwicklung des Unternehmens seine verschiedenen Abteilungen in Kigali umgruppieren musste. Deshalb wurde beschlossen, da einen grossen Gebäudekomplex zu bauen, in dem namentlich Lager, ein Verwaltungsgebäude, Gesellschaftsräume (Kurssäle, Bibliotheken, Kantine) sowie eine Garage mit Reparaturwerkstatt untergebracht werden sollten. Die Schweiz stellte der Trafipro zu diesem Zweck einen Architekten, einen Bauleiter und zwei Techniker zur Verfügung. Insgesamt belief sich ihr Beitrag an die Baukosten auf sieben Millionen Franken.

Aber die Lage besserte sich nicht. Im Gegenteil, die neuen Gebäude waren überdimensioniert und zogen für die Trafipro grosse Kosten nach sich, die das finanzielle Ungleichgewicht noch verstärkten. Ausserdem war das Management politisiert und blieb trotz verschiedener Direktorenwechsel unbefriedigend. Es scheint, dass Verwaltungsrat und Direktion kaum bestrebt waren, das Unternehmen den geänderten Marktbedingungen anzupassen. Mehrere Expertisen, die mit Hilfe der Schweiz erstellt wurden, zeigten auf, dass die Situation ernst war, und schlugen energische und detaillierte Massnahmen vor, um zu versuchen, wieder eine stabile Lage herzustellen. Die Ratschläge wurden kaum befolgt.

Am 24. Juni 1993 hiess der Verwaltungsrat schliesslich einen Plan für eine vollständige Sanierung gut. Ob er etwas taugte, konnte nicht mehr festgestellt werden, da er wegen der tragischen Ereignisse vom Frühling 1994 gar nicht zur Anwendung kam. Heute hat Trafipro seine Aktivitäten eingestellt, und die DEH hat nichts mehr damit zu tun.

Anlässlich ihres Besuchs in Rwanda konnte die Studiengruppe mehrere verlassene Einrichtungen besuchen, namentlich in Kigali, Gitarama und Butare.

Insgesamt hatte die Schweiz 32 Millionen Franken zum Unternehmen beigesteuert.

Beurteilung

Sicher ist, dass Trafipro zu Beginn auf einem ausgezeichneten Konzept beruhte und zu einem dauerhaften Vorzeigeobjekt der DEH in Rwanda hätte werden können. Für das Scheitern der Genossenschaft gibt es mehrere Gründe. Die wichtigsten sind sicher folgende: Zuerst ging es dem Unternehmen wegen der relativen Instabilität des Landes und der Anfälligkeit seiner Wirtschaft nicht gut. Ausserdem wecken Einrichtungen dieser Grösse in vielen Entwicklungsländern die Begehrlichkeit der Politiker, was in einer Kontrolle durch den Staat enden kann, sogar wenn dieser nicht in der Lage ist, eine solche Aufgabe zu übernehmen. Weiter ist es trotz allen Anstrengungen nicht gelungen, eine genügende Anzahl höherer und mittlerer Kader zu finden und auszubilden, die fähig waren, ein so komplexes Unternehmen zu führen. Und schliesslich wurde Trafipro das Opfer von wiederholten Veruntreuungen grossen Ausmasses, die durch das ungenügende Kontrollsystem erleichtert wurden. Vielleicht hätte man statt einer grossen zentralisierten Genossenschaft mit Zweigstellen eher eine Reihe kleiner, privater Geschäfte aufbauen sollen, die man von einer kleinen zentralen Stelle aus hätte unterstützen können. Es scheint, dass eine solche Organisation der rwandischen Mentalität besser entsprochen hätte und auf Dauer auch nachhaltiger hätte überleben können.

Im weiteren muss betont werden, dass, so vorausschauend und effizient die DEH im allgemeinen war, die Schweizer Direktion von Trafipro in den sechziger Jahren doch eine Vergrösserung des Unternehmens gefördert hat, die nicht genügend abgestützt war, und dass der Bund in den achtziger Jahren mit beträchtlichen Summen zu überdimensionierten Bauten beitrug, die von helvetischem Perfektionismus geprägt waren.

Aus all dem geht hervor, dass Trafipro als solches wohl einen wichtigen Ansatz darstellte, um das Wirtschaftswachstum des Landes zu beleben, indem es die Handelswege zwischen einer noch sehr abgeschlossenen ländlichen Welt und einer erwachenden städtischen Wirtschaft stärkte. Die mangelnde Integration zwischen den beiden Welten verursachte zu einem grossen Teil die Sackgasse, in die die Entwicklung geriet. Man hätte wünschen können, dass die DEH, statt Trafipro als Unternehmen zu unterstützen, eher dessen Rolle bei der Integration und Belebung der rwandischen Wirtschaft aufgewertet hätte, vor allem zu der Zeit, als es eine wichtige Rolle in der Entwicklung des Binnenmarktes spielte.

Im weiteren stellen sich zwei Fragen:

- 1) War das Ziel nicht eigentlich erreicht, als die Konkurrenz stärker und besser organisiert war und so die Stelle Trafipros hätte einnehmen können?
- 2) Wurde das Unternehmen nicht zu früh den Rwandern übergeben?

Was den ersten Punkt angeht, so stimmt es, dass in den achtziger Jahren die Konkurrenz - nicht zuletzt unter dem Einfluss von Trafipro - die Verteilung der

Konsumgüter zu annehmbaren Bedingungen hätte sicherstellen können. Wahrscheinlich hätte sie aber nicht, wie die Genossenschaft, darauf geachtet, dass auch die entlegenen Orte zu den gleichen Bedingungen beliefert worden wären wie die Zentren. So wäre ein wichtiges Element der Solidarität verloren gegangen. Es ist deshalb verständlich, dass die DEH Trafipro weiterhin unterstützte.

Zum zweiten Punkt ist rückblickend zu sagen, dass die Uebergabe in rwandische Hände tatsächlich zu früh geschah. Die durchgeführten Rechnungsrevisionen waren ungenügend, man hätte zumindest die Beratertätigkeit fortführen sollen. Doch ist das Ziel der DEH, wie wir gesehen haben, nicht, sich in diesen Unternehmen zu installieren, sondern sie den Bewohnern des Landes zu übergeben, sobald man vernünftigerweise annehmen kann, dass diese sie mit Erfolg führen können. Als die DEH anfang, sich schrittweise von Trafipro zurückzuziehen, hatte sie die Genossenschaft seit dreizehn Jahren unterstützt und diese Uebergabe sorgfältig vorbereitet. Sie setzte im übrigen die Hilfe in Form von Beratungen und grösseren Beiträgen fort. Wäre mit der Uebergabe gewartet worden, hätte das bedeutet, sie auf unbestimmte Zeit hinauszuschieben. Es ist deshalb verständlich, dass die DEH das - unvermeidliche - Risiko einer Uebergabe an die Rwander einging.

Trotz des Scheiterns des Unternehmens sind doch auch mehrere positive Elemente zu vermerken. Es können verschiedene wichtige Bereiche angeführt werden, wo die Aktion Trafipro gute und dauerhafte Auswirkungen hatte:

- Trafipro hat ein ehrliches Geschäft praktiziert, namentlich bei der Abnahme von Kaffee. Hunderttausende von Rwandern konnten davon profitieren. Ausserdem folgten andere Unternehmen dem Beispiel. So hat die Genossenschaft während einer Generation eine historische Rolle gespielt.
- Sie war es, die die Preise hauptsächlich stabil hielt, da sie sie in Zeiten der Versorgungsknappheit nie an hob. 1982 zum Beispiel hätten die Händler nach Schätzung von Experten ihre Preise um 20 bis 30% angehoben, wenn Trafipro nicht gewesen wäre.
- Sie hat die Versorgung des ganzen Landes sichergestellt, indem sie die Verteilung in entlegene Gebiete trotz der Transportkosten ohne Aufpreis organisierte. Allerdings musste sie dafür manchmal zur Kompensation die Waren in den Zentren teurer verkaufen als die Konkurrenz.
- Sie sicherte den Absatz für lokal hergestellte Produkte und trug damit zur Schaffung von Industrieunternehmen bei.
- Dank gut organisierter Kurse vermittelte sie eine gute Schulung in Handel und auch in Technik, so dass viele ehemalige Trafipro-Kader und -Angestellte später in vielen anderen Firmen und in einigen Ministerien anzutreffen waren.
- Und schliesslich förderte sie durch ihre Zeitung, ihre Aktionen und ihr gutes Beispiel Genossenschaften und andere Institutionen mit den gleichen Zielen, namentlich in den Gemeinden.

4.2.2. Die Volksbanken

a) Hintergründe

Zum Bankensystem, das in Rwanda nach Eintritt in die Unabhängigkeit aufgebaut wurde, gehörte ausser den vorwiegend in Kigali und einigen städtischen Zentren aktiven Handelsbanken auch die Caisse d'épargne du Rwanda, die 1980 Büros in fünfzig Ortschaften und sechzehn Poststellen betrieb.

In ländlichen Regionen wurde von alters her vor allem in Naturalien gespart, und Kredit wurde bei verschiedenen Kategorien von Akteuren aufgenommen: Bauern, Händler, Bierverkäufer, Beamte, "Tontines" (lokale Spar- und Kreditgruppierungen). Die professionellen Geldverleiher waren vor allem in den Städten zu finden. Kaum mehr als ein Drittel der Anleihen wurde zu Produktionszwecken aufgenommen. Auch Anleihen auf Gegenseitigkeit gab es; die "Tontines", die aus dem Norden stammten, kamen immer mehr auf. Auch Gesellschaften in verschiedenen Bereichen fanden sich im ganzen Land; eine Umfrage hatte 1983 ergeben, dass es 2400 von diesen gab. Einige hatten die Form einer Genossenschaft, bei denen man Spargelder anlegen konnte, wie Trafipro, die 1981 über befristete Einlagen in Höhe von 97 Millionen rwandischer Franken (2,3 Mio sFr) verfügte.

Trotzdem waren damit nicht alle Bedürfnisse an Spar-, Kredit- und Solidaritätsfinanzierungen abgedeckt. Es war nicht so sehr ein Problem der Wucherzinsen. Da meist zwei Ernten pro Jahr, bei den Bananen gar Dauerernten möglich waren, waren die in anderen Regionen typischen Ueberbrückungsprobleme nicht so gross. Im übrigen wurde ein grosser Teil der Anleihen zinslos vergeben, ein alter Brauch verlangte aber die Rückzahlung in doppelter Höhe; insgesamt war die Zinsskala, bei welchen Geldverleihern auch immer, sehr breit gefächert.

Für die Gesamtbevölkerung auf dem Land war das Problem nicht so sehr, Anleihen zu niedrigem Zins zu erhalten, um so mehr als unter dem System der "Tontines" Kredite ohne Sicherheitsgarantien erhältlich waren, und - da keine Administrativkosten anfielen - zu Zinsen, bei denen die Banken nicht konkurrenzfähig waren. In dieser mehrheitlichen Selbstversorgungswirtschaft mit beschränktem Geldumlauf war vor allem für die Geldverwaltung ein Bedürfnis vorhanden. Das geforderte Solidaritätsverhalten setzte diejenigen, die über flüssige Mittel verfügten, dauernd unter Druck und machte das Sparen schwierig, während gleichzeitig die Bevölkerungszunahme die Möglichkeit des Sparens mittels Vieh verkleinerte. Und doch brauchte man zum Bezahlen von Kopfsteuer, Schule, Transport und für die Vorratshaltung mehr und mehr flüssige Mittel. Nicht nur Einzelpersonen, auch Gesellschaften und "Tontines" wollten ihr Geld sicher anlegen.

Zu der Zeit gab es in Rwanda noch keine Einrichtung für landwirtschaftliche Kredite. Als die Regierung 1981 deren Förderung ins Auge fasste, wollte sie keine neue Bankenstruktur schaffen: sie zog es vor, Kredite für die Landwirtschaft über die Volksbanken zu subventionieren.

b) Ziel und Entwicklung der Volksbanken

Die Initiative zur Gründung von Volksbanken ging Ende der sechziger Jahre von den rwandischen Behörden aus. Der Fünfjahresplan 1968-73 sah den Aufbau eines Netzes für Spar- und Kreditgenossenschaften vor, mit dem Ziel:

- das Sparen in der Bevölkerung zu fördern,
- Kredite für landwirtschaftliche Produktion, Handwerk, Kleinindustrie und Dienstleistungen zu vergeben,
- sich an der Entwicklung der Genossenschaftsbewegung zu beteiligen,
- einen Beitrag an die wirtschaftliche Entwicklung zu leisten.

Den ausländischen Entwicklungsorganisationen wurde ein Antrag unterbreitet und die DEH war als erste zur Zusammenarbeit bereit. Im Dezember 1972 wurde ein Abkommen unterzeichnet. Man einigte sich auf eine Form, die ungefähr derjenigen der Raiffeisenkassen entsprach, und mit der Projektleitung wurde zu Beginn der Schweizer Verband der Raiffeisenbanken betraut..

Natürlich gab es einen grossen Unterschied zwischen den Volksbanken und den Raiffeisenkassen. Sie entstanden auf einen Beschluss der Regierung hin und ihre Gründung war das Ziel eines Entwicklungszusammenarbeitsprojekts. 1973-74 wurde das Projekt ausgearbeitet, und es wurden einige Kaderleute ausgebildet. Die erste Volksbank wurde im April 1975 in Nkamba, in der Präfektur Kibungo gegründet; an diesem Ort hatte man bereits Genossenschaftserfahrung bei Produktion und Vermarktung von Landwirtschaftsprodukten. In vielen Fällen haben sich die Volksbanken bestehenden Genossenschaften angeschlossen, richteten sich manchmal sogar in deren Gebäulichkeiten ein.

Die Volksbanken hatten von Anfang an grossen Erfolg, was bewies, dass sie einem latent vorhandenen Bedürfnis entsprachen. Fünfzehn Banken wurden im ersten Jahr eröffnet. Aber die Forderung nach Neueröffnungen kam auch in grossem Masse von Persönlichkeiten der Region, wie Bürgermeistern oder Beamten. In den Landregionen war deren Einfluss und ihre Vertretung in den Verwaltungsräten natürlich relativ gross. Das bedingte, dass man dauernd um Autonomie und um Ausrichtung zugunsten der Bauern kämpfen musste.

In weniger als drei Jahren waren über fünfzig Banken eröffnet worden. Ein so rapider Aufschwung bedrohte die Solidität der Institution. Deshalb entschieden Ende 1977 die Projektleiter, die Strukturen zu stärken, indem sie weniger Neueröffnungen vornahmen, einige nicht rentable Banken schlossen, und das finanzielle Gleichgewicht anderer ins Lot brachten. So wurden von 1977 bis 1980 nur noch sieben neue Banken gegründet. Bis 1983 war die Zahl der Neueröffnungen wieder auf einen Rhythmus von sieben bis zehn pro Jahr gewachsen.

Jede Volksbank war für eine relativ grosse Gegend zuständig, die meisten Gemeinden hatten höchstens eine, einige überhaupt keine. Deshalb wurden 1983 die Sektorkommissionen (pro Gemeinde gibt es rund zehn Sektoren) geschaffen, denen bestimmte Aktivitäten übertragen wurden, namentlich bei der Gewährung kleiner Kredite.

Das Hauptgewicht wurde auf die Entwicklung der Banken auf dem Land gelegt; 1981 befanden sich 59 der 61 Banken in ländlichen Zonen. Trotzdem wuchs die Tätigkeit der Volksbanken in den Städten schneller als auf dem Land; wie hätte es auch anders sein können, angesichts des schwachen Geldumlaufs auf dem Land? Im übrigen stärkten die städtischen Aktivitäten die Institution - wäre sie lediglich auf dem Land aktiv gewesen, wäre sie geschwächt worden. Eine Anpassung an städtische Bedingungen wäre natürlich nötig gewesen, sie wurde jedoch nicht durchgeführt, höchstens in speziellen Bereichen, so bei der Bank für Handwerker.

Um die Verwaltung zu verbessern, wurde eine jährliche Generalversammlung eingeführt, ausserdem wurden in Kigali das Orientierungsbüro, die Zentralkasse sowie Spezialabteilungen (namentlich im Rechnungs- und Kreditwesen) eingerichtet. Die Schulung, die zu Beginn sehr aktiv betrieben wurde, aber gegen 1980 eher unbedeutend war, wurde neu organisiert, wobei mehr Gewicht auf die Weiterbildung gelegt wurde. Sie spielt eine äusserst wichtige Rolle, da die meisten Angestellten über keine Berufsausbildung verfügten.

Leitung und Finanzierung der zentralen Abteilungen fielen in den Zuständigkeitsbereich der DEH. Die Volksbanken selber erhielten, im Prinzip während der ersten fünf Jahre, Betriebssubventionen.

Die Leiter der Lokalbanken, die von deren Verwaltungsrat ernannt und entlohnt wurden, waren nicht voll ausgebildet und konnten kaum mehr tun, als unter der Kontrolle des Orientierungsbüros und dessen Delegierten die Tagesgeschäfte erledigen.

Es war aber wichtig, dass die Kreditgewährung ausgebaut wurde. Der Anteil der Einlagen, die zur Kreditgewährung zur Verfügung standen, war auf der Ebene der Lokalbanken nicht hoch. Diese überwiesen ihre Ueberschüsse der Zentralkasse und verdienten dabei nicht besonders viel (3,5% Zins gegenüber 9% bei Krediten, während auf den Einlagen 3% Zins gewährt wurden), was die Rentabilität und ihre Dienstleistungen an die Gesellschafter verkleinerte.

Der Schweizer Verband der Raiffeisenbanken, der gegen eine zu stark wachsende Zahl von Banken und den diesbezüglichen Druck von Seiten der Regierung war, zog sich aus dem Geschäft zurück. Die Führung des Projekts wurde 1982 von Intercooperation übernommen.

c) Vom DEH-Projekt zur "Union des banques populaires"

1986 war eine wichtige Etappe abgeschlossen: die Volksbanken hingen nicht mehr von einem Zentralorgan ab, das von der DEH geleitet wurde, sondern wurden in die "Union des Banques populaires du Rwanda" integriert. Das war ein Verband, dem alle Volksbanken angehörten, und der den Status der juristischen Person erhielt. Von da an verhandelte die DEH nicht mehr mit der Regierung, sondern direkt mit der Union. Das kam in gewissem Sinne einer Uebergabe des Projekts an die Rwander gleich. Die Tätigkeit der DEH beschränkte sich von da an auf die Entsendung von Experten und auf Finanzhilfe, die mit der Zeit abnehmen sollte. Die Schweizer Finanzhilfe deckte die Kosten des Zentralorgans nicht mehr vollumfänglich, sie wurde mehr punktuell angewendet. Die Volksbanken hatten schon beinahe die finanzielle Unabhängigkeit

erreicht, aber die weitere Unterstützung durch die DEH erlaubte es ihnen, die nötigen Reserven anzulegen. Ab 1992 waren alle Direktoren Rwander.

Die "Union des banques populaires" war vollständig unabhängig von der Regierung. Die Volksbanken erhielten von dieser nichts als einen Zinszuschuss in Höhe von 7% für landwirtschaftliche Kredite (Unterstützung der Landwirtschaft). Sie nahmen nie weitere Finanzhilfe vom Staat in Anspruch. Wenn sie auch manchmal lokalen Druckversuchen ausgesetzt waren, so hat doch die Regierung ihre Unabhängigkeit stets respektiert.

Zu dem Zeitpunkt, als die "Union nationale des banques populaires" gegründet wurde, wurde auch die Schaffung von regionalen Verbänden ins Auge gefasst, die den Volksbanken näher stehen sollten. Es bestand tatsächlich ein beträchtliches Kommunikationsproblem; und die Konzentration der Beschlussfassung auf Kigali machte das System schwerfällig und langsam, vor allem, als die Zahl der Banken zunahm. Aber die Schaffung von Verbänden durch die Banken selber blieb im Projektstadium stehen. Die Union hat deshalb in jeder Präfektur ein Regionalbüro eröffnet.

Tabelle 4-3 zeigt die Entwicklung der Volksbanken ab ihrer Gründung bis ins Jahr 1992. Was die Neueröffnungen angeht, ist in den ersten Jahren ein rascher Aufschwung festzustellen, dem eine Periode der Konsolidierung und dann ein regelmässiger Wachstumsrhythmus folgten. Die Zahl der Anleger stieg immer kontinuierlich, die Durchschnittseinlage blieb aber bei umgerechnet rund einhundert Schweizerfranken; wenn man die Inflation mit einberechnet, ist also eher ein Rückgang festzustellen. Das bedeutet, dass die Volksbanken mehr zur Sicherung einer bestimmten Rücklage dienen als dazu, zunehmende Ersparnisse zu schaffen.

Tabelle 4-3 : Die Entwicklung der Volksbanken

ez.	1975	1977	1980	1983	1986	1989	1992
ahl Banken	13	50	57	64	88	109	126
ahl Einleger	2200	13 375	39 576	66 652	134 927	270 671	361 291
hschnittssumme pro Einleger)	6059	10 047	11 220	15 4	15 4	11 9	12 352
I der Einlagen (Mio FRW)	13	134	440	1029	2089	3226	4463
I der Kredite (Mio FRW)	-	39	176	446	967	2132	2186
ahl Kredite	3	276	2422	5047	10 813	52 871	47 400

Quelle: Union des banques populaires, rapports annuels

Fast die Hälfte aller Einlagen kamen von Bauern, 30% von Angestellten, namentlich aus dem öffentlichen Dienst, gegen 15% von Handwerkern und Geschäftsleuten und 10% von Genossenschaften und anderen Gesellschaften.

Die Anzahl laufender Kredite verzehnfachte sich zum Zeitpunkt der Schaffung der Union nahezu, stagnierte daraufhin, und nahm während der Krisenjahre (1988 bis 1990) spürbar ab. Allen Bemühungen zum Trotz blieb der Anteil der Bauern schwach (weniger als ein Fünftel). Derjenige der Angestellten belief sich etwa auf einen Drittel, vor allem für den Bau eines Hauses. Die Geschäftsleute trugen etwa einen Viertel bei, Genossenschaften und andere Gesellschaften rund einen Fünftel. Dies beweist, dass:

- das von den Bauern gesparte Geld kaum wieder in die Landwirtschaft investiert wurde,
- das Geld vor allem Geschäftsleuten und Angestellten zugute kommt; 60% der Kredite werden in Stadtgebieten aufgenommen,
- die verschiedenen Genossenschafts- und Firmentypen (namentlich „Tontines“ und Frauenbanken), die aus dem ländlichen Milieu kommen, sind zwar eine gewisse Konkurrenz für die Volksbanken, sie ergänzen diese aber auch, denn sie brauchen sie, um zu bestimmten Zeiten ihre Ueberschüsse auszugleichen und ihnen Kredite zu gewähren; im übrigen kann die durch sie geschaffene Solidarität die Kreditgewährung durch die Volksbanken erleichtern.

Zwei Drittel der Kredite werden von den Volksbanken selber gewährt, ein Drittel von der Zentralkasse, die als einzige Kredite in einer gewissen Höhe gewähren kann.

Von 1986 bis 1991 nahmen die von der DEH ausgerichteten Subventionen nicht nur nicht ab, sondern gar dauernd zu. Der Anteil der Volksbanken selber blieb mit zehn Millionen rwandischen Franken (200'000 Schweizerfranken) pro Jahr relativ stabil; derjenige der Zentralkasse dagegen verdoppelte sich beinahe von 36 auf 67 Millionen rwandischer Franken, was zum Teil mit den finanziellen Rückschlägen der Wirtschaftskrise und dann des Krieges zu erklären ist.

Ausser ihrer Finanzhilfe leistete die DEH auch laufend Beiträge an die institutionelle Entwicklung des Volksbankensystems, die immer wieder in Frage gestellt werden musste und dauernd Neuerungen erforderte, ganz abgesehen von den wichtigen Schulungsaufgaben, und das ohne Unterbruch, sogar nach der Gründung der "Union des Banques populaires du Rwanda". So konnte schrittweise die Uebernahme von Verantwortung und Initiative an der Basis, also bei den Banken selber verbessert werden.

d) Die Volksbanken während der Krise

Leider hat der Krieg den Betrieb und die Entwicklung der Volksbanken ab Beginn der Feindseligkeiten durch den FPR 1990 stark beeinträchtigt. Hunderttausende flohen aus dem Norden des Landes in den Süden. Fünf Banken wurden verlegt, um in der Nähe ihrer Genossenschafter zu sein. Letztere gerieten in ein ausserordentliches Elend, und sie konnten die Kredite, die ihnen gewährt worden waren, nicht mehr zurückzahlen. Die durch den Krieg entstandene allgemeine Unsicherheit brachte auch die anderen Regionen in Unruhe. Immerhin konnten die verlegten Volksbanken die Dienstleistungen in den Bereichen Einlagen und Abhebungen aufrecht erhalten, was den Genossenschaftern sehr zugute kam.

1991 kam es durch die demokratische Oeffnung im Land zu Spannungen und politischen Ambitionen aller Art. Die Generalversammlung der Volksbankdelegierten

sprach sich schon 1991 für die politische Neutralität der Institution aus. Da die Volksbanken als Ort der Berufsbildung und der Uebernahme von Verantwortung einen guten Ruf hatten, war es unausweichlich, dass eine ganze Anzahl ihrer Leiter, namentlich auf nationaler Ebene, versuchten, in den neu aufkommenden politischen Parteien politische Karriere zu machen. Daraus ergaben sich Probleme hinsichtlich der Beschlussfähigkeit an den Generalversammlungen, da die Mitglieder lieber an politische Anlässe gingen. Hohe Funktionäre verliessen die Banken, um in die Politik einzusteigen.

1992 verzichtete der Verwaltungsrat der Union auf die Eröffnung neuer Banken, da die Umstrukturierung der bestehenden Banken schon genug Probleme mit sich brachte. In der Region Cyangugu mussten mehrere Banken geschlossen werden. Ende Jahr waren bei der Rückzahlung der den Bauern gewährten Kredite fast in allen Banken grosse Rückstände zu verzeichnen.

Gemäss den Vorgaben zur strukturellen Anpassung hatten die Volksbanken die Zinssätze für ihre Kredite von 9% auf 13% angehoben, die Zinssätze auf den Einlagen wegen der unsicheren Lage ihrer eigenen Finanzen jedoch nicht. Die Preise der Konsumgüter waren wegen des Kriegs stark gestiegen, und so entstanden vermehrt Kreditsysteme mit Wucherzinsen.

Im April 1994 flohen die Leiter der Volksbanken erneut vor den vorrückenden Armeen, diesmal in grösserem Umfang. Sie nahmen mehr Dossiers mit als Geld, da sie vor Ort nur über ein Minimum an flüssigen Mitteln verfügten, der Rest (rund 3 Milliarden FRW) war von der Zentralkasse bei Handelsbanken, bei der Nationalbank oder in staatlichen Entwicklungsanleihen ("bons de développement") angelegt worden. In Cyangugu wurden viele Bankverwalter angegriffen und so mussten rund einhundert Mitarbeiter der Volksbanken nach Bukavu gebracht werden. Um die 60 gingen nach Goma, sowohl Tutsi wie Hutu, da es in den Volksbanken keine Quoten gab. Aber sie standen ihren Genossenschaftlern nicht mehr zur Verfügung, wie bei früheren Ortswechseln, da die Kommunikation mit der Zentralkasse unmöglich geworden war und letztere geschlossen hatte.

Während die Spar- und Kreditkasse Konkurs machte, blieben die Volksbanken blockiert. Sie konnten ihre Tätigkeit noch nicht wieder aufnehmen, weil

- juristisch gesehen jede Bank eine autonome Körperschaft ist; man müsste deshalb die Generalversammlung jeder einzelnen Bank noch vor jener der Union einberufen; aber die meisten ihrer Mitglieder sind tot oder verstreut,
- politisch gesehen die Ueberlebenden und die noch existierenden Dossiers im In- und Ausland verstreut sind und es schwierig wäre, sie zusammenzubringen. Laut den Aussagen der Zeugen gegenüber der Studiengruppe scheint die Haltung der Regierung zweideutig: währen die Wirtschaftsführer sich bewusst sind, dass die Volksbanken möglichst schnell ihren Betrieb wieder aufnehmen sollten, scheinen andere sich dagegen zu sträuben,
- wirtschaftlich gesehen die Volksbanken kaum alle Kredite, die sich Ende 1993 auf 2,4 Milliarden rwandischer Franken beliefen, eintreiben könnten; gewisse Einlagen in den Handelsbanken (1,9 Milliarden FRW) dürften schwierig abzuheben sein, und von der Regierung liegt noch keine Ankündigung vor, dass sie die "bons de développement" in

Höhe von nahezu einer halben Milliarde zurückzahlen wird; auf der Nationalbank und in der Kasse der Union befanden sich nur noch 270 Millionen.

Um mit der Lage fertigzuwerden, hat die Regierung beschlossen, eine Kommission zu ernennen, "die das Vermögen und die finanzielle Situation der Volksbanken einschätzen ... und ... der Regierung konkrete Vorschläge zur Wiederinbetriebnahme dieser Institution vorlegen soll". Sie wurde am 9. Mai 1995 aus Vertretern der Union des banques populaires, der Nationalbank sowie der rwandischen und der Schweizer Regierung gebildet. In ihrem Bericht vom August 1995 empfiehlt die Kommission die Wiedereröffnung der Volksbanken und konstatiert, dass diese 700 Millionen rwandischer Franken verloren haben, was eine Subvention in gleicher Höhe bedingen würde, um das Eigenkapital zu ersetzen. Sie schlägt die Einsetzung eines Uebergangsverwaltungsrates und die Sicherstellung der Verwaltungsautonomie des Volksbankensystems vor.

[Nach Redaktion des vorliegenden Berichts erfuhr die Studiengruppe zu ihrer Freude, dass die meisten Volksbanken ihre Tätigkeit wieder aufgenommen haben.]

e) Beurteilung

Die DEH hat 30 Millionen Franken in dieses Projekt gesteckt, das von allen Gesprächspartnern der Studiengruppe einstimmig als das beste eingeschätzt wurde. Der tiefere Grund scheint in der Natur des Projekts selber zu liegen. Es war ein wenig paradox (was gelegentlich erwähnt wurde), von oben eine Institution zu schaffen, bei der Initiative und Verantwortung bei der Basis liegen. Dieses Paradox ist die Quelle einer dauernd neu gestellten Forderung: es genügt nicht, ein System von oben zum Funktionieren zu bringen, es muss andauernd daran gearbeitet werden, den Willen und die Fähigkeiten der betroffenen Bevölkerung anzuregen, damit diese das Projekt in ihre eigenen Hände nehmen.

Das gleiche gilt für die geographische Struktur: es gabe eine zentrale Direktion, und doch hatten bis 1986 nur die - verstreut liegenden - Banken den Status der juristischen Person. Daraus entstand ein besonderes Schulungsbedürfnis; dies war denn auch einer der grossen Pluspunkte des Projekts.

Im übrigen lag das Projekt am Scharnier zwischen dem landwirtschaftlichen Selbstversorgungssektor und der modernen Wirtschaft. Eine schwierige Situation, die viele Herausforderungen mit sich brachte. Sehr wahrscheinlich sind die lokalen Solidaritätsinstitutionen am besten dazu geeignet, den ländlichen Gebieten Dienstleistungen innerhalb ihrer Strukturen anzubieten, was auch die schnelle Entwicklung der "Tontines" ab 1970 erklärt. Diese spielen eine unersetzliche Rolle, die die Volksbanken nicht übernehmen könnten; diese Rolle baut auf der lokalen Solidarität auf, dem gegenseitigen Vertrauen, der kostenlosen Mobilisierung kleiner Mittel und der Nothilfe. Aber die Einführung dieser Welt in eine monetarisierte Marktwirtschaft braucht auch einen anderen Kanal. Und dieser ist entscheidend, angesichts der Notwendigkeit, die nationale Wirtschaft zu integrieren, um ihre Entwicklung sicherzustellen. In dieser Rolle wurden die Volksbanken in Frage gestellt: ist es richtig, dass Spargelder der Bauern zum Nutzen anderer sozialer Gesellschaftsschichten (Händler, Beamte) eingesetzt werden? Oder dass die Ersparnisse der Landregionen in

die Städte abfliessen? Zur Beantwortung dieser Fragen wurde Verschiedenes vorgebracht:

- Für die Bauern ist es wichtiger, ihr Geld sicher anzulegen, als Kredite zu beziehen.
- Kredite an die Landwirtschaft bedeuten, dass die gekauften Produktionsmittel ein Wachstum der Produktion ermöglichen, und dass die Waren einen Absatzmarkt finden; das Produktionswachstum ist aber ebenso unsicher wie die Möglichkeit, die Produkte zu einem guten Preis und im richtigen Moment absetzen zu können; und oft steht die Selbstversorgung an erster Stelle, vor der Produktion für den Markt.
- Oft sind die Kosten eines Kredits nicht das Hauptproblem; dieses liegt vielmehr in der Frage, ob eine Kreditaufnahme vernünftig ist ohne eine Änderung des gesamten technischen, wirtschaftlichen und sozialen Umfelds, welche von anderswo kommen muss.
- Die Bauern können keine wirklichen Garantien anbieten; auf den Boden können keine Hypotheken aufgenommen werden.

Abchiessend kann gesagt werden, dass jeder auf seine Rechnung kam, obwohl die Ersparnisse der Landbevölkerung ihrem eigenen Sektor nicht so stark zugute kamen, wie man das gewünscht hätte. Wichtiger ist aber die Tatsache, dass die Landbevölkerung ein Mittel für eine bessere Einführung in die Geldwirtschaft fanden, und zwar mit einem tieferen Risiko.

Zu bedauern ist sicherlich, dass die Handwerker, besonders auf dem Land, nicht mehr von den Krediten der Volksbanken profitieren konnten, vor allem, da sie bei der Verbindung der Landregionen gegen aussen eine strategische Rolle spielten.

Ausserdem ist zu bedauern, dass man nicht daran dachte, den Bauern, die das Risiko eines Kredits auf sich nahmen, die Möglichkeit einer Versicherung anzubieten. Trotz der damit einhergehenden Schwierigkeiten wurden solche Versuche anderswo bereits gemacht.

Haben die Volksbanken eine Vermehrung der nationalen Spargelder gebracht? Wahrscheinlich in dem Mass, in dem sie die Produktion für den Markt anregten, dies ist jedoch nicht messbar.

Haben sie die Investitionen vermehrt? Das steht fest, aber mehr im Immobilienbereich als in der Produktion.

Haben sie das Lebensniveau auf dem Land angehoben? Das haben sie, und zwar nicht nur, indem sie mehr Sicherheit für Ersparnisse anboten und gewisse Investitionen erleichterten, sondern sie haben auch in schwierigen Zeiten spezifische Aktionen unternommen, in einer Art, die in ihrem Programm nicht vorgesehen war, die aber zeigt, wie sie den lokalen Akteuren Möglichkeiten eröffneten, sich zu organisieren und zu handeln.

Die Volksbanken haben nicht nur in grossem Ausmass zur Wirtschaft des Landes beigetragen, sie hatten auch einen sehr positiven Effekt auf die soziale Organisation der Basis zu Zusammenarbeit und Solidarität.

Ein solches Projekt scheint ein typisches Beispiel für das, was heute in einem Land wie Rwanda notwendig ist.

4.2.3. Das Bildungszentrum Iwacu

Das Bildungszentrum "Centre de formation et de recherche coopératives Iwacu" oder "Bei uns", was eine mögliche Übersetzung des Kinyarwanda-Wortes *iwacu* ist, wurde gegründet, um für Kooperativen die Animations- und Führungskader auszubilden. Die Leitidee dieser Stätte für Personalschulung hält denn auch entsprechend fest: "Den Aufbau eines Genossenschafts- und Verbandsnetzes zu fördern und sich an der emanzipatorischen Bewegung zu beteiligen, mit dem Ziel, eine Gesellschaft aufzubauen, die fähig ist, die ihr zustehenden Dienstleistungen zu fordern." Die Grundausrichtung des Zentrums wird - seit seiner Gründung und bis heute - um die Vision vom "homme créateur de société" (der Mensch als gemeinschaftsbildende Kraft) artikuliert.

a) Geschichtlicher Rückblick

Diese "pépinière de société civile" (Pflanzschule für die Zivilgesellschaft), wie ein Gesprächspartner der Studiengruppe Iwacu charakterisiert hat, wurde zwischen 1978 und 1980 konzipiert. Zwei Gruppen haben sich für die Gründung eines solchen Bildungszentrums eingesetzt: die "Cooperation League of the United States of America" (CLUSA), welche Gemeinschafts-Speicher (silos coopératifs) förderte, und die DEH, welche in der Trafipro und in den Volksbanken engagiert war. Für beide Entwicklungsorganisationen war es notwendig, eine Ausbildungsstätte zu haben, wo solidarische und partizipative Denk- und Verhaltensweisen vermittelt werden. Die Gesamtgestaltung von Iwacu lag in den Händen des kanadischen Theologen und Betriebswissenschaftlers Yvon Pomerleau. 1981 wurde das Architekturbüro "Centralisation Trafipro" beauftragt, die Pläne zu entwerfen, und noch im gleichen Jahr wurde unter der Leitung eines schweizerischen Experten mit dem Bau des Zentrums in Kigali begonnen. Die Einweihung von Iwacu fand im Beisein des Präsidenten Rwandas am 17. November 1983 statt. Während der ersten Phase (1981-1983) hat die DEH die Baukosten übernommen (sFr. 1,85 Mio.). CLUSA übernahm die Kosten für die Innenausstattung.

Iwacu erhielt 1984 den Status einer juristischen Person als "Association sans but lucratif". Diese garantiert dem Zentrum die konzeptionelle, administrative und finanzielle Autonomie. Die Gründungsmitglieder waren Einzelpersonen und Körperschaften (wie der Bund, die CLUSA oder die Volksbanken). Die Betriebskosten wurden zwischen CLUSA, DEH und dem Eigenbeitrag aus den Zentrumsveranstaltungen aufgeteilt. Der Beitrag der Schweiz war vor allem für die Forschungsarbeit des Zentrums bestimmt (jährlich ca. sFr. 500 000.--). Der Gesamtbeitrag der Schweiz zwischen 1980 und 1993 betrug 7,6 Millionen Franken.

Nach 1984 wurde Iwacu von zwei Rwanderinnen präsiert und von zwei rwandischen Koordinatoren geleitet. Unter ihrer Leitung wurde das Zentrum regional erweitert: Zweigniederlassungen wurden in Gisenyi (April 1987), Cyangugu (November 1989) und Gikongoro (Januar 1991) gegründet.

b) Inhaltliche Gestaltung

Iwacu wurde zu einem "haut lieu de formation pour les cadres de coopératives". Die Ausbildungsarbeit von Iwacu war nach einem französischen Gesprächspartner der Studiengruppe für die "ouverture politique au Rwanda" sehr bedeutsam. Diese Einschätzung entspricht dem Programm des Zentrums: "Die Kreativität und die internen Möglichkeiten der Genossenschaften und Gruppierungen anzuregen". Dieses Ziel soll über verschiedene Abteilungen erreicht werden, in denen 1993 um die 80 Angestellte beschäftigt waren:

- Die Abteilung "Forschung und Dokumentation", welche seit Beginn hauptsächlich von der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit getragen wird, hat verschiedene Aufgaben zu erfüllen: Bestandesaufnahme der bereits bestehenden Typen von Kooperativen in Rwanda erstellen und ihre jeweiligen Formen beschreiben; Untersuchung im Zusammenhang mit dem "Projet agricole de Kibuye" (Ziff. 4.2.4) der spontan organisierten Bauerngruppierungen; Analyse über die Funktionsweise der "Tontines" und der Volksbanken in der Präfektur Byumba. Die Untersuchungen von Iwacu über das "Projet agricole de Kibuye" haben für die gemeinschaftliche Entwicklung (développement communal) der Gegend von Kibuye wichtige Unterlagen erarbeitet: Vielfalt der Bauernorganisationen (z.B. im Bereich des Hausbaus, Erosionsbekämpfung oder Bienenzucht), Spar- und Kreditwesen, Bewässerungsanlagen usw. Die Abteilung ist auch für die Herausgabe des Trimesterbuletins *iwacu* (auf kinyarwanda und französisch) zuständig.
- Die Abteilung "Ausbildung" soll die ländlichen Kooperativen mit Hilfe von Seminarien und audiovisuellen Mitteln zu einem gemeinschaftlichen Lebensstil hinführen. Es geht dabei darum, mit einer aktiven Pädagogik insbesondere Verwalter, Buchhalter oder Bauernführer auszubilden und zu fördern. Pro Jahr wurden ab 1984 ca. 3000 Personen in Vorbereitungs- und Weiterbildungskursen erreicht. Solche Programme wurden auch in Kooperation mit dem Ministerium für Jugend und gemeinschaftliche Bewegung durchgeführt.
- Die Abteilung "Beratung" unterstützt die verschiedensten Gruppen, damit sie konzeptionell, finanziell und buchhalterisch selbständige Akteure werden.
- Die Abteilung "Empfang" stellt den Seminarteilnehmern einen großen Konferenzsaal, vier Seminarräume, 24 Zimmer und die Verpflegungs-möglichkeiten zur Verfügung.

Im Dezember 1993 wurde während der Generalversammlung von Iwacu auf die zehnjährige Arbeit des Zentrums zurückgeschaut. Während dieser selbstkritischen und prospektiven Evaluationstagung wurden die Zielsetzung des Zentrums, die Programme der Abteilungen und ihre Resultate miteinander verglichen und für die künftige Arbeit Entscheidungen gefällt. Der Auftrag von Iwacu bleibt unverändert: "Das Projekt einer Gesellschaft zu fördern, in der die Bevölkerung, vor allem auf dem Land, ihre Lebensbedingungen durch solidarische, partizipative und innovative Aktionen verbessert." Dieser Grundsatz wird z.B. in einer Entscheidung für die Abteilung "Beratung" folgendermaßen konkretisiert: "Folgende Ziele müssen verfolgt werden: in unseren Interventionen eine genossenschaftliche Ethik zu entwickeln und Mechanismen der demokratischen Beschlussfassung einzubauen, den Verwaltern bei der Führung einer regulären Buchhaltung zu helfen, an den regelmässigen Evaluationen teilzunehmen." Auch Fehlverhalten wurde festgestellt. Vor allem wurde bedauert, daß

der Kursteilnehmer zu elitär gewesen sei, einzelne Mitglieder der Kooperativen privilegiert, die Kooperativen als solche aber vernachlässigt worden seien, oder dass die Zentrale in Kigali im Gegensatz zum bäuerlichen Milieu bevorzugt worden sei.

c) Aktuelle Lage des Zentrums

Im Dezember 1994 haben die nach dem Genozid noch verbliebenen Mitglieder des Verwaltungsrates mit Unterstützung der DEH in Nairobi eine Bestandsaufnahme durchgeführt und Dringlichkeitsmassnahmen eingeleitet. Für das intakt gebliebene Gebäude und das reduzierte Personal wurde ein Leiter eingesetzt. Da diese im Raum Kigali einzigartige Infrastruktur anderweitig gebraucht, ja von der Regierung beschlagnahmt werden könnte, war es dringend, daß Iwacu - wenn auch nur ansatzweise - seine Abteilungen wieder aktivieren konnte. Es war deshalb von strategischer und symbolischer Wichtigkeit, daß das Zentrum seit Sommer 1995 seine Aktivitäten wieder aufgenommen hat. Die 25 Angestellten möchten dazu beitragen, das genossenschaftliche Leben in der traumatisierten Bevölkerung neu zu erwecken und zur Verankerung von menschenrechtlich positiven Grundhaltungen hinzuführen.

Der Teil des Personals von Iwacu, welcher nach Bukavu geflüchtet ist (25 Personen), hat sich mit anderen NGO gruppiert und hilft den Flüchtlingen. Zwischen den Gruppen von Bukavu und Kigali besteht aber keine Kommunikation.

d) Beurteilung

Die Ziele, welche sich die Gründungsmitglieder und die gegenwärtigen Verantwortlichen von Iwacu gegeben haben, waren hochgesteckt. Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn - wie es die Lagebestimmung an der Generalversammlung 1993 selbstkritisch festgestellt hat - Anspruch und Wirklichkeit oft auseinanderklaffen. Auf's Ganze gesehen ist diese späte Rückbesinnung auf das Iwacu-Ideal heute noch nützlich und zukunftsfruchtig, obwohl ein Großteil des Personals während des Genozids getötet oder in die Flucht getrieben worden ist.

Iwacu ist wohl die bedeutsamste rwandische NGO. Das von ihr vermittelte Gut an gemeinschaftlichem Denken und Tun ist für die gesamte Region eine Referenz. Ihr Profil wurde von hervorragenden Führungspersönlichkeiten und glaubwürdigen Präsidentinnen geprägt. Die Beteiligung der Schweiz an der Ausgestaltung dieses bedeutsamen Werkzeugs für bewußte soziale Veränderungsprozesse bleibt deshalb weiterhin verhandlungswürdig, das um so mehr als Iwacu die Ausbildung von Kooperativen fördern sollte, die mit der schweizerischen Entwicklungs-zusammenarbeit verbunden waren oder es noch sind.

4.2.4. Präfektur Kibuye. Landwirtschaft und Forstwirtschaften; Land- und forstwirtschaftliche Bildungs- und Forschungstätten

Innerhalb des Schwerpunktlandes Rwanda ist die Präfektur Kibuye eine ausgesprochene Schwerpunktregion der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Präfektur befindet sich abgelegen im Westen Rwandas. An der Hauptstrasse, welche die Verbindung zum Landesinnern verbessern soll, wird seit ein

paar Jahren gebaut. Wer heute auf diesem noch von den Belgiern angelegten Verkehrsweg von Gitarama nach Kibuye fährt, braucht für die rund 70 Kilometer im geländegängigen Wagen ungefähr vier Stunden, bis er, durchgerüttelt von zahllosen Schlaglöchern, am Ziel anlangt. Durch die gebirgige Präfektur zieht sich die Zaire-Nil-Krete. Auf den 1004 km² der Präfektur (wenn man den Kivusee-Anteil von 316 km² abzieht) lebten 1989 393 000 Einwohner, d.h. 391 Menschen pro Quadratkilometer. 1970 zählte die Präfektur 235 000 Bewohner, 1982 waren es bereits 350 000.

In der abgeschnittenen Präfektur Kibuye konnte sich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ohne Koordinationsprobleme mit anderen Entwicklungsorganisationen entfalten. Im Laufe der vergangenen 30 Jahre entstanden zahlreiche Projekte. Sie gingen recht organisch auseinander hervor, das eine führte zum andern. Fast die Hälfte aller in Rwanda eingesetzten Mittel der DEH flossen in diese Gegend.

Es war für die Studiengruppe nicht leicht, den Ueberblick über die vielfältige Tätigkeit der DEH in dieser Präfektur zu gewinnen. Sie bedauert, dass es keine aktuelle Gesamtschau und Gesamtbeurteilung der DEH über die Arbeit in dieser Region gibt. Denn die vielfältige, intensive Tätigkeit in einem verhältnismässig eng begrenzten Raum über die lange Zeit einer Generation hinweg könnte zweifellos zu einer Auswertung führen, die einzigartige Einsichten brächte. Die Studiengruppe kann diese Arbeit allerdings nicht leisten. Im Folgenden sind aber die Projekte soweit als möglich in ihrem Zusammenhang dargestellt.

4.2.4.1. Landwirtschaft

Die Ernährung eines Landes mit stark wachsender Bevölkerung auf verhältnismässig kleinem Raum bedeutet eine grosse Herausforderung. Eine solche Situation zeigt die betrübliche Aussicht, sich ständig zu verschlechtern, wenn nicht wirkungsvolle landwirtschaftliche Konzepte Abhilfe schaffen. Dass die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit bei der Landwirtschaft ansetzte, ist einleuchtend; denn rund 90% der Einwohner leben noch heute von ihr, und 1982 lebten sogar 95% der Bevölkerung auf dem Lande. Damit konnte die Entwicklungszusammenarbeit im ländlichen Raum auch rechtzeitig den Kampf gegen eine mögliche Landflucht aufnehmen.

a) Das Projet agricole de Kibuye (PAK)

Mit diesem Projekt hat die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Landwirtschaft in der Präfektur Kibuye eröffnet. Die Zusammenarbeit der Schweiz mit Rwanda erfolgte, wie bei den andern Projekten auch, auf der Grundlage eines Vertrages. Als Projektträger zeichneten die Regierungen der Schweiz und Rwandas verantwortlich. Das PAK dauerte rund 25 Jahre und ist offiziell Ende Dezember 1991 beendet worden. Mit diesem Zeitpunkt ist aber die Zusammenarbeit der Schweiz mit Rwanda auf dem Gebiet der Landwirtschaft in der Provinz Kibuye nicht abgeschlossen. Das PAK findet vielmehr im Projekt "Appui aux initiatives paysannes en préfecture de Kibuye" seine zeitgemässe Fortsetzung.

Die Aktivitäten des PAK lassen sich in vier zeitliche Perioden gliedern:

Die erste Phase umfasst die Zeit von 1965 bis 1974. Bis 1973 erstreckte sich die Arbeit auf die ganze Präfektur. Gegenstand des PAK in diesem Jahrzehnt war die Beratung und Ausbildung. Die Rekrutierung und Ausbildung von landwirtschaftlichen Kadern bildete einen Schwerpunkt. In dieser Phase wurde folgerichtig in der Präfektur Kibuye die untere Stufe der "Ecole agricole et forestière de Nyamishaba" geschaffen. Eine intensive Informationskampagne hatte zum Ziel, moderne und gegenüber dem Ist-Zustand verbesserte Techniken im Ackerbau zu verbreiten. Ein weiteres Schwergewicht der Tätigkeit lag bei der Viehzucht, und folgerichtig wurde dafür das "Centre d'élevage" in Nyamishaba gegründet. Die ebenfalls im PAK begonnenen Aktivitäten im Forstbereich wurden 1970 von der Schiene Landwirtschaft abgetrennt und zum selbständigen "Projet pilote forestier" umgewandelt.

Der zweiten Phase von 1974 bis 1979 ging eine Auswertung der bisherigen Erfahrungen voraus. Sie führte zur Bildung von vier ländlichen Entwicklungszonen in den folgenden fünf Gemeinden: Gitesi, Mabanza (zwischen dem Kivusee und der Krete), Mwendo (eine hochgelegene Gemeinde) sowie Bwakira und Kivumu (teils auf der Krete, teils auf dem Ostabhang). Die Ziele waren Ausarbeitung, Organisation und Verwirklichung von Entwicklungsaktionen, in die ungefähr 1000 Familien einbezogen wurden. 1976 wurde die Unterstützungseinheit "Service d'animation / formation" (SAF) gebildet. Ihr kam die Aufgabe zu, in den vier Zonen für einheitliche Informations- und Ausbildungsrichtlinien zu sorgen.

Die dritte Phase von 1980 bis 1983 brachte neben der Erweiterung der bisherigen Aktivitäten insbesondere eine Umorientierung in Richtung Unterstützung der kommunalen Strukturen. Das Projekt wurde schrittweise in die lokalen Strukturen eingefügt.

Die vierte Phase von 1984 bis 1988 war von der Absicht der Schweiz und Rwandas geprägt, die Aktivitäten des PAK landesweit zum Erfolg zu tragen. In der Gemeinde Bwakira wurde zudem das Projekt "Développement communal" gestartet (Ziff. 4.2.5.) Das Ziel bestand darin, die Gemeinden zu befähigen, die begonnene Arbeit selbständig fortzusetzen.

1988 war ein Uebergangsjahr. Verhandlungen zwischen der Schweiz und Rwanda führten zu einem neuen Vertrag für den Zeitabschnitt von 1989 bis 1991. Das Landwirtschaftsministerium schuf eine neue Führungsstruktur für das Landwirtschaftsamt der Präfektur Kibuye. Ein Koordinator des Ministeriums leitete fortan eine kleine Equipe auf Stufe Präfektur, während zwei operationelle Einheiten die Gemeinden unterstützten. Das PAK wandelte sich in ein Unterstützungsprojekt um, und die finanziellen Mittel wurden den landwirtschaftlichen Aktivitäten der Unterpräfekturen zur Verfügung gestellt. Ausserdem stellte die Schweiz eine Unterstützungs- und Animationseinheit zur Verfügung. Die Phase 1989 bis 1991 sollte die letzte des PAK sein, in das die Schweiz insgesamt 31,0 Millionen Franken investiert hatte. Für die Zukunft sollte die Unterstützung auf einer erneuerten Konzeption beruhen ("Appui aux initiatives paysannes").

Neben den üblichen Zustandsbeschreibungen des Projekts anlässlich von Kreditanträgen für die verschiedenen Phasen und weiteren fallweisen Beurteilungen führten die DEH und das Ministerium 1982 eine ausführliche Evaluation durch. Dieser dreibändige Bericht bietet eine detaillierte Darstellung der Situation im untersuchten Gebiet, beschreibt die Tätigkeiten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, fasst die Ergebnisse zusammen und beurteilt sie. Dabei wird allerdings gleich einleitend die Bemerkung gemacht, dass die auf der Ebene der Gemeinden und der Präfektur vorhandenen Statistiken wenig tauglich seien.

Das PAK war gemäss der Evaluation auf folgenden sechs Gebieten tätig:

- Produktionsbezogene Massnahmen. Hier ging es um den Kampf gegen die Erosion. Um eine Vorstellung zu vermitteln, sei die Gemeinde Mwendo angeführt, in welcher 432 km Erosionsschutzgräben im Zeitraum von 1976 bis 1978 erstellt wurden.
- Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Das ist die Hauptsorge der Bauern und hängt mit der intensiven Nutzung der Böden zusammen. Die Haltung des Viehs, insbesondere des Rindviehs, in Ställen ermöglicht die bessere Nutzung des Mistes. So wurden 1979 in den fünf Gemeinden rund 1200 Kuhställe gebaut.
- Verteilung von Saatgut. Wiederum ein Beispiel: Die Gemeinde Gitesi erhielt 1981 400 kg Soja, 400 kg Mais, 850 kg Bohnen, 50 kg grüne Erbsen.
- Produktionsförderung jener Erzeugnisse, die über die Eigenversorgung hinaus vermarktet werden können: Bananen zur Bierproduktion und Kaffee. Der Bericht hält fest, dass nur 50% der Bauern von der Bananenproduktion im erwähnten Sinn zu überzeugen waren. Sehr erfolgreich war dagegen die Förderung des Kaffeeanbaus; 90% der Bauern produzierten Kaffee für den Handel. Dass der Zerfall des Kaffeepreises ab 1987 eine Präfektur wie Kibuye, die auf den Kaffeeanbau gesetzt hatte und die Produktion zwischen 1971 und 1981 verdoppelt hatte, überaus hart traf, muss bei dieser Gelegenheit erwähnt werden.
- Förderung des Früchte- und Gemüseanbaus. Das PAK leistete hier einen grossen Beitrag, einerseits durch Information und Motivation, andererseits durch die Verteilung von Saatgut und Jungpflanzen. 1981 beispielsweise wurden in der Präfektur 100 000 Fruchtbäume gepflanzt, und 15 000 Säckchen mit Gemüsesamen kamen zur Verteilung.
- Viehzucht. Der Bericht hält vorerst einmal den bedeutend grösseren Anteil an Ställen der Viehbesitzer fest, über welche die fünf von der DEH betreuten Gemeinden verfügten (88%) gegenüber jenen, die nicht im Aktionsschwergewicht der DEH standen (57%). Dann liest man, dass die Einführung ausländischen Rindviehs keinen Erfolg zeitigte. Kreuzungen erwiesen sich als unergiebig. Aus Kostengründen konnte wenig getan werden auf dem Gebiet der Veterinärmedizin. Zudem ist nach Auffassung der Bauern eigentlich nur die tierärztliche Versorgung des Rindviehs angezeigt. Aber, wie eine mit der Zeit erfolgreiche Entwurmungsaktion in der Gemeinde Kivumu gezeigt hat, kann mit genügender Sensibilisierung auch im tierärztlichen Bereich mehr erreicht werden. Zentren für künstliche Befruchtung blieben ohne Erfolg. Insgesamt müssen die Aktionen im Bereiche der Tierzucht, eingeschlossen die Einführung der Fischzucht, als Misserfolg bezeichnet werden.

Das PAK setzte sich aber seine Ziele über den engeren landwirtschaftlichen Förderungsbereich hinaus. Diese können hier nur stichwortartig umschrieben werden. Ein erster Aktionskreis ist der Bereich Gesundheit und Soziales. Aufklärung in Fragen

Ernährung in der Familie, der Hygiene, insbesondere einschlägige Bildungskurse für Frauen und Mädchen. Der Bericht vermerkt mit Blick auf die Mädchen kritisch: "... es scheint, dass die vorgeschlagenen Programme nur zu einem kleinen Teil auf ihre Hauptprobleme eingehen: Arbeitsstellen, Familienplanung, eine Ausbildung, die auf die Aenderungen in Wirtschaft und Gesellschaft eingeht."

Ein zweiter Aktionskreis galt der allgemeinen Bildung der ländlichen Bevölkerung. So nahmen beispielsweise 7635 Personen der Präfektur Kibuye im Jahre 1981 an Kursen des PAK teil. Einen Eindruck vermitteln die Themen (ausserhalb der landwirtschaftlichen im engeren Sinn, von denen oben die Rede war): Ernährung, Latrinenbau, sauberes Wasser, Familienplanung. Ein dritter Aktionskreis galt der Lagerung von Produkten, ihrer Vermarktung, und Verarbeitung. Verbunden damit war die Hilfestellung an die entsprechenden Gruppierungen und Genossenschaften. Und ein fünfter Aktionskreis waren die Infrastrukturaufgaben in den Gemeinden wie Strassenbau und Wasserleitungen.

b) Appui aux initiatives paysannes en préfecture de Kibuye

Das PAK ging offiziell am 31. Dezember 1991 zu Ende. Der neue Start war nicht bloss formeller Art, sondern beruhte auf neuen Grundhaltungen in der Entwicklungspolitik. Dem gibt der Titel des neuen Projekts Ausdruck. Im Zentrum steht die Initiative der Bauern. Deshalb sollten denn auch die Bauern und ihre Organisationen die Partner der DEH-Unterstützungseinheit und des "Service agricole de Kibuye" sein. Der Akzent wurde folglich auf die herausragende Rolle gesetzt, welche die bäuerlichen Initiativen, und zwar als Einzelvorstösse wie als kollektive Bestrebungen, spielen sollten. Der Wandel ist markant: Der Landwirtschaftsdienst der Präfektur Kibuye sollte nicht mehr der Hauptakteur in der Entwicklungspolitik sein. Seine Aufgabe war es in erster Linie, gute Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Bauern ihre Initiativen entfalten konnten, und in zweiter Linie sollte er technische Unterstützung zur Förderung dieser Initiativen leisten, und zwar so, dass diese Initiativen in der Hand der Bauern blieben. In ihrem ersten Kreditantrag für das neue Projekt schrieb die DEH: "Für den Erfolg des Projekts ist es entscheidend, dass letztere ihre Aktivitäten selber leiten können und nicht einfach mehr oder weniger einschränkende oder angemessene Befehle befolgen, die ihnen vom Landwirtschaftlichen Dienst erteilt werden."

Aus diesen Zeilen spricht Kritik an der rwandischen Landwirtschaftspolitik, aber auch Selbstkritik der DEH, welche diese Politik - die DEH arbeitete immer auf der Basis von Verträgen mit der Regierung - in den vergangenen Jahren mitgetragen hatte. Sie bedeutet eine markante Aenderung der Entwicklungsphilosophie, ein grundlegendes Umdenken. Ein rwandischer Berichterstatter der DEH schrieb im Juni 1991: "In Wirklichkeit spielt sich zur Zeit alles zwischen der Verwaltung und den Geldgebern ab, während der Bauer als Mittel zum Zweck angesehen wird, dessen man sich bedient, um die Ziele zu erreichen, die ohne seine Mitwirkung festgelegt worden sind." Und Willi Graf, im Fachdienst Landwirtschaft der DEH tätig, hatte 1991 im Bereich des Kampfes gegen die Erosion auf eine interessante Beobachtung aufmerksam gemacht: Die Regierung suche seit Jahren mit dem Bau von Erosionsschutzgräben der Gefahr Herr zu werden und die Bemühungen seien auch relativ erfolgreich. Dabei müssten aber recht

viele Widerstände der Bauern überwunden werden. Den Grund sieht er darin, dass die Bauern in Rwanda ohne Unterstützung, ja teils sogar gegen den Willen der Behörden ein Agroforstsystem mit der Banane als Hauptkomponente entwickelt hätten. Durch die ständige Bodenbedeckung durch diese Pflanze werde die Erosion so klein gehalten, dass das System eine gute ökologische Nachhaltigkeit aufweise. Und Graf zieht daraus den Schluss: Die rwandischen Behörden hätten ihr Ziel der nachhaltigen Ressourcennutzung viel besser erreichen können, wenn sie versucht hätten, die Bemühungen der Bauern zu unterstützen, anstatt ihnen eine ganz bestimmte Technik aufzwingen zu wollen. Der Schluss-Satz seiner Zusammenfassung muss nachdenklich stimmen: "Der wichtigste Vorteil der von den Bauern gewählten Strategie ist die Wahl eines Systems, das sowohl ökonomisch kurzfristig Vorteile bringt als auch ökologisch nachhaltig ist."

Folgerichtig ist der Einbezug der Bauern und Viehzüchter und ihrer Organisationen bei der Festlegung der Themen durch den Landwirtschaftlichen Dienst der Präfektur Kibuye im Vertrag festgehalten. Zudem soll - auch das ein Gesichtspunkt, der im Sinne einer umfassenderen Betrachtungsweise höhere Bedeutung bekommt - der private Sektor der Unternehmer vermehrt einbezogen werden.

Im Sinne einer konsequenten Hilfe zur Selbsthilfe geht das Projekt zunehmend in die Hände der Bauern und ihrer Organisationen über. Dabei sollen sich die Bauern im Rahmen des Projekts bewusst werden, wie sie ihre Probleme selber lösen wollen, wobei ihnen Hilfe auf Anfrage bereitsteht. Begleitende Forschungsprogramme sollen Klarheit schaffen, wo die Schwierigkeiten liegen und wie sie gelöst werden können. Die Projektorganisation ist zweigeteilt: Einerseits soll der Landwirtschaftsdienst der Präfektur Kibuye unterstützt werden, welcher sich mit dem Bananen- und Kartoffelanbau sowie den Massnahmen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit beschäftigt; andererseits soll eine besondere Unterstützungseinheit sich speziell der Selbsthilfe widmen.

Für die erste Phase von 1992 bis 1994 waren 1 448 000 Franken vorgesehen. Im Jahresprogramm 1994 ist zu lesen, dass die dem Landwirtschaftsdienst zugedachte Rolle wegen der Wirren im Land bisher nicht ausreichend wahrgenommen werden konnte.

c) Beurteilung

Die Studiengruppe anerkennt den Einsatz der DEH im Landwirtschaftsbereich vollumfänglich. Die Ernährung des Landes bei einer derart stark wachsenden Bevölkerung ist ohne Zweifel ein erstrangiges Anliegen. Die umfassende Betrachtungsweise, die über den engeren technischen Teil der Landwirtschaft hinausging und auch die soziale Situation ins Auge fasste, verdient Anerkennung. Der zitierte Bericht aus dem Jahre 1982 weist eine insgesamt beachtliche Erfolgsbilanz auf.

Mit Blick auf die Gründe, die zur Umorientierung auf das Nachfolgeprojekt "Appui aux initiatives paysannes" führten, muss die Frage gestellt werden: Hielt die DEH bei ihrem offensichtlichen Bestreben, die Entwicklungszusammenarbeit konsequent mit der Regierung abzustimmen, die Bauern und ihre Organisationen bei der Ausgestaltung der Tätigkeit, insbesondere bei der Festlegung der Themen, genügend im Auge? Offensichtlich setzte man erst spät auf die volle Mitbestimmung von Kräften, deren man

sich bei partnerschaftlichem Denken früher hätte bewusst werden müssen. Das neue Projekt (Appui aux initiatives paysannes) bedeutet in diesem Sinne den eigentlichen Durchbruch der Hilfe zur Selbsthilfe. Er kommt verhältnismässig spät und ist andererseits von hohen Erwartungen begleitet, die nicht ganz unbedenklich erscheinen, weil sie enttäuscht werden können. Eine umfassende Evaluation des PAK, im Sinne jener von 1982, wäre nach Auffassung der Studiengruppe beim Uebergang zum neuen Projekt angezeigt gewesen. Sollte die Entwicklungszusammenarbeit wieder aufgenommen werden, wäre die Evaluation auch jetzt noch sinnvoll. Es wäre u.a. auch wichtig zu wissen, in welchem Ausmass die Arbeit über die blosse Selbstversorgung hinaus führte (Produktion für den Markt) und welcher Beitrag an die Förderung des Handwerks geleistet werden könnte. Diesbezüglich kann dem Jahresprogramm 1994 entnommen werden, dass ein neues Projekt "Appui à l'artisanat de Kibuye" vorgesehen war mit budgetierten sFr 300 000 pro Jahr. Eine Gesamtbeurteilung nach einer Generation könnte für die Fortsetzung der Tätigkeit die ideale Grundlage bedeuten. Die mehrmals zitierte Evaluation von 1982 hatte ja auch die teilweise fehlende Kohärenz der Arbeit hervorgehoben, weil einzelne Experten jeweils ihren eigenen Vorstellungen huldigten.

Die Studiengruppe hält den eindeutig positiven Eindruck fest, den die Entwicklungsarbeit in Kibuye im Urteil der Gesprächspartner gefunden hat. Die Verbundenheit der schweizerischen Entwicklungshelfer auf dem Terrain, die an der Seite der rwandischen Bauern arbeiteten, wird lobend hervorgehoben.

Zum gegenwärtigen Zustand der Gebäulichkeiten der DEH: Sie blieben in brauchbarem Zustand und konnten, wo nötig, in der Zwischenzeit ausgebessert werden. Sie dienen heute teilweise dem Katastrophenhilfekorps oder dem IKRK. Der mobile Besitz wurde weitgehend abgeschleppt.

4.2.4.2. Forstwirtschaft

Das "Projet agricole de Kibuye" enthielt auch einen Teil Forstwirtschaft. Dieser Teil verselbständigte sich bereits 1970 im "Projet pilote forestier, Kibuye".

a) Das Projet pilote forestier (PPF)

Das PPF entwickelte eine grosse innere Dynamik, die sich im Laufe der Zeit in zahlreichen Aktivitäten ausdrückte. Der Einsatz auf dem Gebiet der Waldwirtschaft entsprach einer grossen Notwendigkeit. Das erste Ziel, dem sich die Entwicklungszusammenarbeit zuwandte, war der vom Verschwinden bedrohte Urwald von Nyungwe. In der Gemeinde Gisovu (Präfektur Kibuye) suchte die DEH bei den Anrainern des Urwalds die ersten Partner. Die erste Genossenschaft wurde gegründet. Das Ziel bestand darin, Urwalderhaltung und ländliche Entwicklung an die Stelle von Raubbau und unbedachter Urbarmachung zu setzen. Die Idee derartiger Genossenschaften wurde wenig später in die Nachbarprovinz Cyangugu, in der sich ebenfalls ein Teil des Nyungwe-Massivs befindet, weitergetragen (Ziff. 4.2.6).

1975 erfuhr das PPF eine neue, zusätzliche Ausrichtung. Sie war begründet in der von allem Anfang an erkannten forstwirtschaftlichen und ökologischen Schwäche Rwandas, welche einen Einsatz als dringend erscheinen liess. Im ländlichen Raum fehlte

es an Brennholz, der weitaus wichtigsten Energiequelle in Rwanda, und die abgeholzten Hügel waren von Erosion bedroht. Der Wald war kläglich geschrumpft. Dabei war Rwanda in früherer Zeit von weiten Wäldern bedeckt gewesen. Während sich im Westen Urwaldmassive erhoben, dehnten sich im Osten bewaldete Savannen. Die dramatische Veränderung zeigt sich in statistischen Angaben (aus DEH-Kreditträgen), die für das Ende der Siebzigerjahre zur Verfügung stehen: Der Urwald von Nyungwe war auf 100 000 ha geschrumpft, jener von Gishwati auf 30 000 ha; die Fläche beider betrug früher ein Mehrfaches. Dazu kamen an bewaldeten Savannen nur noch 20 000 ha und die inzwischen verwirklichten Aufforstungen, von denen weiter unten die Rede ist, d.h. rund 35 000 ha. Rwanda hatte zu diesem Zeitpunkt einen alarmierend tiefen Waldbestand bei einer sehr dichten Bevölkerung: Nur 6-7% der Fläche waren waldbedeckt, d.h. auf einen Einwohner kamen 0,04 ha. Demgegenüber hatte Ghana 1,7 ha und Nigeria 0,6 ha Waldfläche pro Einwohner.

Die stark wachsende Bevölkerung mit ihrem nur schwach entwickelten nicht-landwirtschaftlichen Anteil übte nicht nur wegen des Brennholzbedarfs (eingeschlossen die Kohleproduktion aus Holz) einen grossen Druck auf den Wald aus, sondern auch wegen des steigenden Bedarfs an Acker- und Weideland.

Landwirtschaft und Forstwirtschaft stehen in einer Wechselwirkung, müssen als ein Ganzes gesehen werden. Die Entwicklungszusammenarbeit hat folglich Konzepte anzubieten, welche die auseinanderstrebenden Anliegen versöhnen, d.h. sie muss den Antagonismus zwischen Forstwirtschaft einerseits und Ackerbau/Tierzucht andererseits so gut als möglich abschwächen. Nur so kann das unerlässliche Verständnis der Bevölkerung - und damit das innere Mitmachen - gewonnen werden.

Bedarfsberechnungen der DEH aus dem Ende der siebziger Jahre ergaben folgendes Bild: Mit Wiederaufforstungen von 400 000 ha könnte der Brenn- und Bauholzbedarf (12 Millionen m³ pro Jahr) nach der Jahrhundertwende sichergestellt werden. Damit könnte dann auch auf die kostspieligen Holzimporte aus Uganda, Zaire und Tansania weitgehend verzichtet werden. Und es wäre nicht mehr nötig - wie das in Rwanda leider häufig geschieht - pflanzliche Ueberreste als Brennmaterial zu verwenden, statt sie als Dünger dem Boden zuzuführen und damit seine Fruchtbarkeit zu erhalten.

In diesem dramatischen Umfeld lancierte die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in der Präfektur Kibuye das "Programme de reboisement en milieu rural" (RMR) als Teil des PPF. Es ging darum, die Bevölkerung und die Gemeinden in Bewegung zu setzen, die nackten Hügel und Kreten wieder zu bewalden. Das avantgardistische Pilotprojekt der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit hatte einen durchschlagenden Erfolg. Es gelang, die Bevölkerung ebenso wie die Behörden zu überzeugen. So wurde beispielsweise für jeden Hügel rwandisches Personal ausgebildet, das von gelegentlich erscheinenden Entwicklungshelfern angeleitet wurde. Von Intercooperation stammt die Angabe, dass vom Ende der siebziger Jahre bis zum Ende der achtziger Jahre in Rwanda insgesamt 200 000 ha aufgeforstet wurden. Denn die Regierung hatte inzwischen das in der Präfektur Kibuye gewachsene Projekt auf das ganze Land ausgedehnt; sie führte u.a. eine "Journée nationale de l'arbre" ein. Die Wiederaufforstungen wurden vom Staat und den Gemeinden vorangetrieben, es ging aber auch um individuelle Anpflanzungen, damit der

Bauer in Zukunft auf seinem eigenen Boden über nötiges Brenn- und Bauholz verfügen konnte.

Eine Arbeit von diesem Umfang führt zwangsläufig und sinnvollerweise zu organischen Weiterungen. Zu Beginn der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit musste das Fehlen von wissenschaftlich und praktisch geschultem Forstpersonal festgestellt werden. Auf dieses Bedürfnis antwortete für die mittleren Kader (Forsttechniker) die Schaffung der "Ecole agro-forestière de Nyamishaba", Präfektur Kibuye. Die universitäre Ausbildung erfolgte, ebenfalls mit Unterstützung der Schweiz, nach wie vor im Ausland; die Forstingenieure wurden und werden namentlich in Tansania, Kenia, Kanada, England und Russland ausgebildet. Die hohe Bedeutung der Bildung - als Voraussetzung für eine selbständige Gestaltung des Forstwesens durch die Rwander selbst - wurde von allem Anfang als für den Erfolg ausschlaggebend erkannt. Grosse Bedeutung wurde ebenfalls der angewandten Forschung beigemessen. Seit 1980 unterstützt die Schweiz das "Projet d'appui au département de foresterie de l'Institut des sciences agronomiques du Rwanda" (PADF-ISAR). Mit der "Opération d'appui aux entrepreneurs forestiers et du bois " eröffnete sich ab 1986 ein neues Tätigkeitsfeld, auf dem sich die sehr willkommene Schaffung von nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen bot.

Ab 1980 befasste man sich mit dem Plan, die Aktivitäten des PPF besser in die Politik des Landes zu integrieren. Im Sinne der Rwandisation ging es um eine Ueberführung der PPF-Aktivitäten in die behördliche Zuständigkeit. Folgerichtig wurde anschliessend 1984 der Forstdienst des Landes und im gleichen Jahr jener in der Präfektur Kibuye geschaffen (nach 1988 auch in den andern Provinzen). Damit verwandelte sich in der Folge das PPF in ein "Projet d'appui au service forestier préfectoral de Kibuye".

b) Appui au Service forestier préfectoral de Kibuye

Nach einer Uebergangsphase wurde dieses Projekt ab 1988 operationell. Auch dieses Unternehmen ist ein Pilotprojekt. Knapp zusammengefasst: Die bisherigen Tätigkeiten des PPF gehen in die Hände des Forstdienstes der Präfektur Kibuye über. Das PPF ist als solches beendet. Der Forstdienst wird von der Schweiz unterstützt.

Nach fünf Jahren wurde der Beschluss für eine umfassende Beurteilung gefasst, welche insbesondere der Frage gewidmet war, ob das Modell auch in andere Provinzen übertragen werden soll. Im Sinne einer ersten Stellungnahme hält die DEH im Zusatzkreditantrag vom Dezember 1993 fest: "Die Leitung der Aufforstungen muss noch mehr auf die Deckung der Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet werden. (...) Diese Orientierung bedingt, dass die Verteilung der Aufgaben zwischen Zentralstaat, Gemeinden und Einzelpersonen überarbeitet werden muss hinsichtlich einer Dezentralisierung und einer Uebergabe der Leitung gewisser Aufforstungsgebiete an Private." Die DEH wünscht daher eine "mehr auf die kommunale und private Forstwirtschaft ausgerichtete Finanzhilfe".

Inzwischen (1989) war mit schweizerischer Unterstützung ein neues Forstgesetz und ein auf die Länge als "Fonds de roulement" gedachter "Fonds forestier national" zustande gekommen. Beabsichtigt war, dass bei voller Operationalität dieses Fonds die

Schweiz ihren Beitrag hier einschliessen würde und der Forstdienst von Kibuye aus diesem Fonds unterstützt würde.

c) Opération d'appui aux entrepreneurs forestiers et du bois (AEFB)

Dieses Projekt der DEH und des Kantons Waadt begann nach einer experimentellen Phase im Jahr 1988. Es ist ebenfalls ein Pilotprojekt. Für seinen Start gab es einerseits einen mehr äusseren Anlass: Bedeutende Anpflanzungen der vergangenen 25 Jahre stehen für die Nutzung bereit. "Die Erde ist fruchtbar, die Bäume wachsen einen bis zwei Meter im Jahr", äusserte sich ein Experte der Studiengruppe gegenüber; diese Feststellung trifft vor allem auf den Eukalyptus zu. Andererseits eröffnet der Bereich Forstwirtschaft die Möglichkeit, nicht-landwirtschaftliche Arbeitsplätze zu schaffen, was im überbevölkerten ländlichen Raum von grosser Bedeutung ist. Die Bewirtschaftung der erneuerbaren Ressource Wald vermeidet darüber hinaus teuren Import. Grund genug, Regierung und DEH zur Ausarbeitung eines neuen Projekts zusammenzuführen.

Die Nachfrage nach inländischem Bauholz war zu Beginn der Aktion eher schwach, weil die Bevölkerung die Verwendungsmöglichkeit insbesondere des in grossen Mengen vorhandenen Kieferholzes zu wenig kannte; es ging also nicht zuletzt darum, seine Qualität bewusst zu machen. Zudem behinderte in vielen Fällen der weite Transportweg vom Wald bis zum Verbraucher eine rentable Nutzung. Der Handel erschien folglich wenig aussichtsreich.

Andererseits stieg aber in den letzten Jahren der Bauholzbedarf, u.a. wegen der zunehmenden Errichtung öffentlicher Gebäude, aber auch wegen vermehrter privater Bautätigkeit. Es ging also darum, die Unkenntnis bezüglich des Gebrauchs zu überwinden, Techniken für die richtige Verwendung des Holzes zu entwickeln, geeignete Werkzeuge einzusetzen und eine wirksame Verkettung zwischen Produktion und Vermarktung zu schaffen. Das Ziel der Unternehmensförderung bestand darin, den im Holzbereich tätigen Akteuren - über die Präfektur Kibuye hinaus, d.h. auf nationaler Ebene - technologische, technische, wirtschaftliche und organisatorische Kenntnisse zu vermitteln, damit das Netz in seiner Gesamtheit operationell wird. Das Projekt sah sich bald den grossen Erwartungen der im Holzgeschäft tätigen Unternehmer gegenüber, von den Holzfällern bis zu den Händlern und Bauleuten. Es war ihm eine vorläufige Rolle zugedacht. Die Akteure sollten nach einer Phase der Hilfestellung in eigenen Verbänden die Entwicklung auf ihrem Gebiet gestalten. Die DEH konnte noch keinen entscheidenden Durchbruch aufzeigen. Das ist bei dem auf längere Sicht angelegten Unternehmen auch nicht verwunderlich. Zudem hatte offensichtlich auch die Regierung eine gewisse Mühe mit der Umstellung auf die Tatsache, dass bei diesem Projekt Hilfestellung und Zusammenarbeit direkt auf die Privaten ausgerichtet ist.

In diesem Zusammenhang soll das von der DEH ebenfalls unterstützte Projekt "Promotion de la menuiserie Ububaji" erwähnt werden. Die Schreinerei ist vom quantitativen Umfang her das wichtigste Handwerk Rwandas; die Produkte sind aber einstweilen von eher schwacher Qualität. Eine Initiative zur Verbesserung dieser Situation wurde 1979 von der belgischen NGO "Frères des Hommes" unternommen. Die Regierung ersuchte 10 Jahre später die Schweiz, einen weiteren Versuch zu starten, weil sie deren Interesse für die Entwicklung des Handwerks kannte. Ziel war es, einige Schreinereien im stadtnahen ländlichen Raum zu schaffen, deren verbesserte Produkte

in Kigali abgesetzt werden könnten. Das Projekt, in das die Schweiz seit 1989 900 000 Franken investierte, hat die Ausbildung von jungen Schreibern zum Inhalt. Damit sollen einerseits Arbeitsplätze geschaffen werden und andererseits Devisen für die Einführung von Qualitätsprodukten eingespart werden. Für die weiteren Jahre wäre eine Unterstützung mit 250 000 Franken pro Jahr vorgesehen gewesen.

d) Beurteilung

Die Leistung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit auf dem Gebiet der Forstwirtschaft in Kibuye und darüber hinaus ist beeindruckend. Sie war von allem Anfang an weitsichtig auf vitale Anliegen der Bevölkerung und des Landes ausgerichtet, indem sie auf die Bedürfnisse des alltäglichen Lebens Antwort gab und zur Erhaltung der lebenswichtigen natürlichen Grundlagen beitrug. Der Schutz des Urwalds von Nyungwe (Ziff 4.2.6.) ist vor allem als ökologisch wertvolle Aktion zu würdigen. Mit dem PPF begab sich die Schweiz auf ein bislang vernachlässigtes, aber äusserst wichtiges Gebiet. Nicht nur, dass sie sich hier auf eine besonders vernachlässigte Region ausrichtete, muss im Sinne des schweizerischen Zusammenarbeitsgedankens positiv hervorgehoben werden. Auf dem Gebiet der Waldwirtschaft leistete die Schweiz pionierhafte, avantgardistische Arbeit. Die DEH trat gegen die Pessimisten der siebziger Jahre an. Die Fläche der Wälder hat sich seither mehr als verdoppelt. Deshalb lässt sich zu Recht sagen: Rwanda gehört zu den wenigen Tropenländern mit einer - global betrachtet - positiven Entwicklung im Forstsektor (DEH-Kredit Antrag 18. Mai 95).

Vieles von dem, was die Schweiz in dieser Präfektur auf dem Gebiet der Forstwirtschaft unternahm, bekam Vorbildwirkung für das ganze Land. Das trifft insbesondere auf das Wiederaufforstungsprogramm im ländlichen Raum (innerhalb des PPF) zu. Dank dieser Uebertragung des Projekts auf das ganze Land wurde die gewaltige Wiederaufforstung von rund 200 000 ha in 10 Jahren Wirklichkeit. Aber auch für die Einrichtung von Forstdiensten auf der Ebene des Landes und der Präfekturen gab die Arbeit in Kibuye den Anstoss, ebenso für die Forstgesetzgebung. Viele Aspekte der Arbeit in der Präfektur Kibuye, insbesondere auch die Animation und Sensibilisierung, bekamen damit eine nationale Dimension. "Kibuye war", wie sich ein Vertreter von Intercooperation ausdrückt, "ein Bauplatz für die Ausarbeitung der nationalen Politik ". Auch andere Kooperationen wurden von der schweizerischen zur Tätigkeit auf diesem Gebiet der Forstwirtschaft animiert, u.a. die Weltbank.

Der Erfolg ist auch im stark entwickelten Sinn der DEH-Arbeit in Rwanda für Schulung, Ausbildung und Forschung begründet. Nur dank dieser Akzentuierung war eine Uebergabe des forstwirtschaftlichen Managements innert verhältnismässig kurzer Zeit in rwandische Hände möglich. Schulung und Forschung bildeten die Voraussetzung für die Rwandisation, und nur dank ihnen konnten in der Folge taugliche Forstdienste im Land geschaffen werden.

Bemerkenswert ist eine gewisse Verknüpfung der Projekte. Die gewaltigen Kaderbedürfnisse im Bereiche Forstwirtschaft führten zur Ausbildung der technischen und universitären Kader, welche ihrerseits nun wieder auf die Ergebnisse der angewandten Forschung des ISAR-Projekts angewiesen waren, insbesondere auch in jenem für Rwanda so typischen Bereich der Agroforesterie, ohne dessen grundlegende Kenntnis die Konflikte zwischen Land- und Forstwirtschaft nicht gelöst werden können.

Indem die DEH auf beiden Gebieten in Kibuye gleichzeitig tätig war, konnte sie Wechselwirkungen auslösen. Und schliesslich fügte sich in diese Verknüpfung der Bereich der Holzwirtschaft durch die Förderung von Unternehmern aller Schattierungen.

Mit dem PPF-Projekt konnten auch Arbeitsplätze geschaffen werden; 1981 z.B. beschäftigte es 400 Arbeiter und 1000 Saisonarbeiter. Als zukunftssträchtig in dieser Beziehung erscheint der Studiengruppe das Unternehmerprojekt im Bereich der Holzverwertung. Denn es zeigt einen ökonomischen Ansatz auf, der aus der reinen bäuerlichen Selbstversorgung herausführt und der Suche nach nicht-bäuerlichen Arbeitsplätzen gerecht wird. Das Projekt befindet sich allerdings noch in den Anfängen und ist jetzt wegen des Kriegs zum Stillstand gekommen.

Abschliessend lässt sich sagen: Zu den durch den Krieg nicht zerstörten Ergebnissen der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Forstwirtschaft gehört die verbesserte Umwelt, die eindruckliche Mehrung der Waldbestände, die Forschungsergebnisse, das ausgebildete Forstpersonal. Ein Vertreter der DEH hält fest: "Das Wissen um die Aufforstung der Wälder besteht auch heute noch."

Insgesamt hat die Schweiz im Forstbereich 65,9 Millionen Franken eingesetzt. Aufwand und Ertrag stehen in einem guten Verhältnis.

4.2.4.3. Land- und forstwirtschaftliche Bildungs- und Forschungsstätten

Die hauptsächliche Bildungsarbeit erfolgte in zahlreichen Kursen und weiteren Veranstaltungen für Kaderleute, bestimmte Gruppen und die Bevölkerung im allgemeinen. Sie war der Information, Bewusstmachung der Probleme und der Motivation zu ihrer Lösung gewidmet. Zudem erfolgte sie konkret auch auf dem Terrain. Informationsschriften begleiteten die Kampagne. Man muss sich bewusst sein, dass zu Beginn der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ausgebildete Kader in Land- und Forstwirtschaft fehlten und auch entsprechende Dienste in der Verwaltung nicht aufgebaut waren. Seit 1979 unterstützte die DEH insbesondere auch das Institut africain pour le développement économique et social (INADES, Hauptsitz in Abidjan) mit 1,8 Millionen Franken. Es handelt sich dabei um eine nicht-gewinnorientierte Organisation, die sich die Erwachsenenbildung zum Ziel setzt mit Schwergewicht bei der ländlichen Bevölkerung. Die Vertreter von DEH und INADES begegneten sich auf dem Terrain von Kibuye. Mit dem PAK und dem PPF hatte INADES enge Berührung. Beispielsweise haben sie zusammen eine Schrift über Wiederaufforstung herausgegeben, und mit dem PAK bestand ein vielfältiger Austausch von Informationen.

a) Ecole agro-forestière de Nyamishaba, Präfektur Kibuye

Die Schule verdankt ihre Entstehung der Erkenntnis aus der ersten Projektarbeit des PAK, dass ohne eine grundlegende Ausbildung von land- und forstwirtschaftlichen Kadern keine Fortschritte und keine dauerhaften Erfolge möglich seien. Sie dient der Sekundärausbildung und setzt sich die Ausbildung von mittleren land- und forstwirtschaftlichen Kadern zum Ziel. Um 1980 verfügte Rwanda insgesamt nur über 120 Agrartechniker mit einer mittleren Ausbildung, d.h. einen pro 36 000 Einwohner.

Im Forstbereich gab es bloss 14 Forsttechniker mit mittlerer Ausbildung, d. h. einen pro 310 000 Einwohner. Diese Zahlen zeigen mit aller Deutlichkeit die Grenzen, die einer Verbreitung der Kenntnisse im Agrar- und Forstbereich gesetzt waren.

Die DEH unterstützte die Schule für mittlere Kader seit 1981. Vorangegangen war eine Reform des rwandischen Schulsystems. Gemäss dieser Reform sollten ungefähr 10% der Schüler eine Sekundarbildung erhalten. Für diese Ausbildung sah die Regierung die Umwandlung teilweise bestehender und die Schaffung neuer Schulen vor. Die Schüler sollten nach der Primarschulzeit eine fünfjährige Ausbildung in Landwirtschaft, Forstwirtschaft, ländlicher Infrastrukturarbeit (*génie rural*), Veterinärwesen etc. erhalten. In diesem Umfeld ist die Schaffung der Schule zu sehen. Die rwandische Regierung bat die DEH, eine bereits bestehende Schule für untere Kader (landwirtschaftliche Assistenzkräfte) in eine Schule für mittlere Kader umzuwandeln. Von besonderer Wichtigkeit war dabei die Zusammenfassung der landwirtschaftlichen und der forstwirtschaftlichen Kadenschulung unter einem Dach, denn in Rwanda bestehen zwischen beiden Gebieten enge Beziehungen, deren Synergien ausgeschöpft werden müssen. Deshalb werden alle Schüler in den Bereichen Ackerbau, Tierzucht und Forstwirtschaft ausgebildet.

Die Verwirklichung des anspruchsvollen Schulungsprogramms überstieg die finanziellen und personellen Möglichkeiten Rwandas bei weitem. Hilfe von aussen war in einem grossen Ausmass nötig. Auf dem Gebiet der Landwirtschaft wurde mittelfristig ein Bedarf von 550 Agrartechnikern ermittelt. Im Forstbereich errechnete man einen mittelfristigen Bedarf von 240 Technikern. Zusätzlich zu diesen Technikern waren im Landwirtschaftsbereich rund 1000 Assistenzkräfte oder Agents nötig. Diese erhielten nach der achtjährigen Primarschule eine Zusatzausbildung von zwei Jahren. Die DEH hatte diese Ausbildung im Rahmen des PAK in der Präfektur Kibuye bereits seit den Anfängen ihrer Wirksamkeit vorangetrieben und zu diesem Zweck die "Section agricole inférieure de Nyamishaba" geschaffen.

Die Führung der Schule unterstand von allem Anfang an einem rwandischen Direktor, während die Sektionen Landwirtschaft und Forstwirtschaft Vertretern der DEH mit Ingenieurausbildung unterstellt waren. 1984 zählte die Schule 20 rwandische Lehrer. Die Ausbildung war vorwiegend praktischer Art. Die Schule verfügt über genügend eigenes Land. Zudem sind die Schüler für längere und kürzere Arbeitseinsätze in den Gemeinden tätig.

Zum Leistungsvermögen der Schule: Pro Jahr können in jeder Sektion 36 Schüler aufgenommen werden. Seit dem Juni 1987 verliessen je 15 bis 20 Agrartechniker und ebenso viele Forsttechniker die Schule. Das Bildungsniveau wird in einem Bericht der DEH als "relativ zufriedenstellend" umschrieben.

Die Periode von 1990 bis 1992 war eine Uebergangsphase. Sie sollte der Ueberlegung dienen, wie die Schule in einem sich wandelnden Umfeld den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden könne und welche Umstellungen insbesondere bezüglich der Lehrpläne hierfür nötig sein würden.

Die Schweiz beteiligte sich mit insgesamt 15,9 Millionen Franken an diesem Projekt. Für 1993 wurde kein Beitrag ausgerichtet, weil das zuständige Ministerium bisher keine

Zeit fand, auf die nötigen Reformen einzutreten. Es war aber vorgesehen, die Schule nach der erforderlichen Reform der Lehrpläne weiterhin zu unterstützen.

b) Institut des sciences agronomiques du Rwanda (ISAR) et Département de foresterie à l'ISAR

Die Unterstützung des Instituts durch die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit erfolgte seit 1980. Das Institut betreibt angewandte Forschung. Diese soll dem Land die nötigen wissenschaftlichen Grundlagen liefern, um die einschlägigen Bereiche auf gesicherter Basis zu entwickeln. Ziel ist es, die Ergebnisse anschliessend in angemessener Form in der Bevölkerung zu verbreiten.

Ein sehr wichtiges Projekt, an dem das zur Hauptsache in Rubona (15 km nördlich von Butare) gelegene ISAR sich beteiligt, ist das Bohnenprojekt des "Centro internacional de agricultura tropical" (CIAT) von Kolumbien. Dieses Bohnenforschungs- und Ausbildungsprogramm soll seine Wirkung auch in der Region der Grossen Seen (Rwanda, Burundi, Osten von Zaire) entfalten. Die Bohnen sind in ihrer traditionellen Bedeutung als Grundnahrungsmittel und als Eiweissversorgung von zentraler Wichtigkeit. In Rwanda werden pro Kopf der Bevölkerung im Jahr 40-50 kg Bohnen gegessen. Daran lässt sich die Wichtigkeit dieses Nahrungsmittels ermessen. Die Forschung dient insbesondere der Erhöhung der Produktivität, der Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten, der Verträglichkeit mit dem übrigen Pflanzenbau und auch der Integration in die Agroforesterie. Zur Durchführung des Projekts bestehen Abmachungen zwischen dem "Centro internacional de agricultura tropical" mit den beteiligten Regierungen einerseits und dem ISAR andererseits. Die Schweiz hat sich an diesem Projekt zugunsten der Verbesserung der kleinbäuerlichen Produktion eines Grundnahrungsmittels seit 1983 mit 10,4 Millionen Franken beteiligt.

Zielrichtung der Abteilung Forstwirtschaft sind die Wiederaufforstungen, die Erhaltung der Urwälder, genetische Verbesserungen, die Bewirtschaftung der Wälder und die für Rwanda so wichtige Agroforesterie. An dieser Stelle rechtfertigt es sich, kurz auf diese Sparte einzugehen. Wegen der Dichte der Bevölkerung fehlt der Boden, um grosse Aufforstungen zu verwirklichen. Ziel der Agroforesterie ist es daher, den Bedarf an Holz der Bevölkerung zu befriedigen und andererseits den Holzanteil und den landwirtschaftlich nutzbaren Teil des Bodens optimal zu verbinden. Das ISAR begleitet viele dieser Projekte. Gemäss Schätzungen beträgt die im Sinne der Agroforesterie bewirtschaftete Fläche (eingeschlossen der zusammengerechnete Platzbedarf der Einzelbäume) heute 91 500 ha. Das Institut verbreitet die Erkenntnisse in zahlreichen Publikationen und Seminartagungen. Das rwandische Kader genügt bereits für einen guten Teil der Forschungsaktivitäten. Der finanzielle Beitrag der DEH belief sich von 1980 bis 1993 (ohne Bohnenprogramm) auf 7,5 Millionen Franken. Aus einem Schreiben des Koordinators in Kigali kann geschlossen werden, dass das Institut seine Tätigkeit wieder aufgenommen hat. Die Schweiz betreibt gegenwärtig zusammen mit dem "International Centre for Research in Agroforestry", Nairobi, eine Zentrale für Baumsamen.

4.2.5. Die Gemeinde-Entwicklung

Im Modell "Gemeinde-Entwicklung" fließen verschiedene geistesgeschichtliche Strömungen zusammen. Es geht um mehr als einen organisatorischen Begriff. Die Idee "Entwicklung von Gemeinde" evoziert einen Rahmen, der über die wirtschaftliche Verwaltungsform hinausgeht und an das Ideal von Solidarität appelliert. Deshalb ist "Gemeindebildung" für viele Entwicklungshelfer eine Vision, deren Umsetzung in die Praxis nicht nur technisches Können verlangt, sondern auch sozialetische Überzeugungen.

a) Kontext des Projekts

Mindestens drei Komponenten tragen zu dieser Neugestaltung entwicklungspolitischer Anliegen bei: (1) die Dynamik von Gemeinschaften, die von der lokalen, nationalen und internationalen Partnerschaft getragen sind, (2) das gemeinschaftliche Menschenbild der afrikanischen Traditionen und (3) das verfassungsrechtliche Statut der Gemeinde. Jedes dieser drei Umfeldler prägte die rwandische Wirklichkeit. Stichwortartig können solche Vernetzungen, die mit der "Gemeindeentwicklung" in der Präfektur Kibuye konkret zum Tragen gekommen sind, folgendermaßen charakterisiert werden:

- "Partnerschaft" ist die Einladung zum solidarischen Gestalten des Alltags, aber auch zum Wahrnehmen nationaler Einbindungen und internationaler Verantwortungen. "Partnerschaft" signalisiert die Überzeugung, daß Entwicklung nicht "für" eine Bevölkerung geplant werden darf und kann, sondern nur dann eine Chance hat, wenn sie "mit" den betroffenen Menschen gestaltet wird.
- "Afrikanische" Welt- und Menschenbilder fassen auf einem Verständnis von gegenseitigem Aufeinander-Angewiesen-Sein. Das rwandische Sprichwort "*abantu n'ibintu ni magilirane*" (Menschen und Dinge ist Gegenseitigkeit) bringt diese Einstellung, wonach Menschen nur gemeinsam überleben können, zum Ausdruck. Dieses Netzwerk von Beziehungen bedingt nicht nur die zwischenmenschlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Systeme, sondern bindet auch die Verstorbenen (*abazimu*) in den jetzt lebenden Familienverband ein. Das energetische Kräftefeld wird als *imáana*-Wirklichkeit bezeichnet (Ziff. 3.1.5).
- "Gemeinde" wiederum ist mehr als ein juristischer Ausdruck von Rechten und Pflichten der Bürger. Der Begriff "Gemeinde" bezeichnet in der Geschichte sehr vielfältige Prozesse. So erinnert "Gemeindebildung" etwa an die Befreiung von feudalistischer Machtausübung, an den Kampf für Bürgerrechte oder an die Garantie lokaler Autonomie.

Solche Zusammenhänge dürften dazu beigetragen haben, daß zu Beginn der achtziger Jahre der Gedanke vom "Développement communal" in Rwanda zum Leitbild geworden ist. In anderen Abschnitten dieses Berichtes zur Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda werden noch weitere Faktoren erwähnt, die zur Einführung von gemeinschaftsbezogenen Entwicklungsmodellen beigetragen haben. Zwei solche Komponenten müssen hier jedoch ausdrücklich genannt werden: (1) der wachsende - nationale und internationale - Druck auf die rwandische Regierung, den Demokratisierungsprozess mittels Mehrparteiensystem zu beschleunigen, und (2) die Fehlentwicklung von zentralistisch geplanten Fortschrittsstrategien, welche die

Lebensbedingungen und sozialen Rhythmen der bäuerlichen Subsistenzwirtschaft Rwandas zu wenig berücksichtigten.

b) Gemeinde-Entwicklung in Rwanda

Die Organisationsform "Gemeinde" wird um 1959 - im Zuge der sozialen und politischen Umwälzungen Rwandas - eingeführt. Sie ersetzt die alten Verwaltungseinheiten der 559 "Sous-Chefferies", welche bis 1963 auf 141 Gemeinden reduziert wurden. Die Rolle der Gemeinden ist vor allem administrativer Natur, da die Gemeinde die Aufgabe hatte, die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen der Zentralregierung lokal auszuführen. Die Straffung wird aus der Einsetzungsweise der Bürgermeister (bourgmestres) ersichtlich: 1959 wurden diese vom Gemeinderat selber gewählt, 1969 noch auf Vorschlag des Rates und ab 1974 auf Vorschlag des Innenministers durch den Präsidenten allein ernannt. Für die Zentralregierung hatte diese Ernennungspraxis den Zweck, die Effizienz der Gemeindearbeit und die Koordination zwischen den Gemeinden zu steigern. Die finanziellen Lasten waren so kontrollierbarer und der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden besser zu budgetieren. Der "Fonds de développement communal" wurde zu diesem Zweck 1977 eingerichtet. Er wurde durch die bescheidenen Gemeindesteuern, die Subsidien der Zentralregierung und durch "fonds spéciaux" der Kooperationen gespeist.

Es ist zwar nicht von der Hand zu weisen, daß diese organisatorische und finanzielle Straffung auch den Zweck verfolgt hat, das Land besser zu kontrollieren. Die grundlegende Tendenz, die Gemeinschaftsbildung zu fördern, war aber mehr und mehr im öffentlichen Bewußtsein präsent. Dieses Anliegen wurde auch von Mitarbeitern der DEH getragen und mitgeprägt.

Präsident Habyarimana nahm diese gesellschaftliche Dynamik ernst. Er umschrieb die Aufgabe der Gemeinde, die er als "Grundzelle der Entwicklung" verstand, folgendermaßen (Programmrede vom 8. Januar 1984): "Die Gemeinden müssen ihre Bedürfnisse und ihre menschlichen und materiellen Ressourcen rund um die konzipierten und auf autonome Weise ausgearbeiteten Projekte, die sich mit der Lösung von Problemen der Gemeinschaft befassen, selber definieren. ... Man muss sehen können, wie sich ein Gefüge wirtschaftlicher Aktivitäten entwickelt, das von der Bevölkerung selbst getragen wird." Das Überblicksdokument "Propositions pour une politique générale de développement communal" des Innenministeriums, welches für die Gemeinde-Entwicklung zuständig ist, hat diese politische Philosophie im März 1993 noch einmal bekräftigt und folgendes Leitbild vorgeschlagen: "Die Politik der Gemeindeentwicklung ist eine Gesamtheit von praktischen Massnahmen, die der Staat zur Gemeindeentwicklung ergriffen hat, d.h. um eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bewohner der Gemeinden herbeizuführen, eine Verbesserung, die von gewollten, gelebten und von ihnen selber beurteilten Aktionen herrührt."

c) Solidar-Gemeinde in der Präfektur Kibuye

Im Anschluß an die eben erwähnte Programmrede des Präsidenten von 1984 haben die Verantwortlichen der Präfektur von Kibuye begonnen, die Beziehungen zwischen der Präfektur und den dazugehörigen neun Gemeinden sowie zu den auf ihrem Gebiet tätigen Entwicklungskooperationen zu überprüfen (1985). Die Gemeinde von Bwakira

hat, wie unten gezeigt wird, diese Impulse zur "Planification communale participante" konsequent übernommen (ab 1986).

Der Übergang von den passiv übernommenen und dirigistisch verwirklichten Projekten zu partizipativen Denkweisen, Verhaltensformen und Arbeitsgewohnheiten erfordert eine geduldige Bewusstseinsbildung auf allen Ebenen der Gemeinde (von den Hügel-Einheiten bis zur Einzelfamilie), glaubwürdige Akteure und viel Zeit. Die Diagnose muss erstellt und der Problemkatalog aufgenommen und analysiert werden; es gilt Prioritäten zu setzen und die Chancen der Machbarkeit zu bedenken.

Die Finanzierung der Gemeinde-Entwicklung erfolgte über den erwähnten "Fonds de développement communal", den die Schweiz zwischen 1979 und 1993 mit 5,7 Millionen Franken gespeist hat. Um den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden zu verbessern und die Planung von Gemeindeprojekten noch mehr zu beschleunigen, hat das für die gemeinschaftliche Entwicklung zuständige Innenministerium Ende 1991 den "Fonds de solidarité communale" geschaffen. Die Schweiz steuerte dazu 1,1 Millionen Franken bei. Der politischen Ereignisse wegen hat dieser Fonds aber keine Früchte mehr zeitigen können. Auch die Ernennung eines schweizerischen Beraters für Gemeindeentwicklung (1991-1993) hat an dieser Situation nichts mehr ändern können.

d) Planung der Gemeinde Bwakira

Exemplarisch kann die Planung und Bewusstseinsbildung, welche zur Gemeinde-Entwicklung befähigen soll, in der Gemeinde Bwakira der Präfektur Kibuye (163 km² mit damals 42 000 Einwohnern) beobachtet werden. Nach der am "Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement" (IRAM, Paris) erarbeiteten "Methode der Ko-Evolution und der Ko-Evaluation", hat die "Cellule d'administration et d'appui à l'élaboration des plans de développement communal" (CAPAD, Kibuye) folgenden Planungsablauf durchgeführt.

1986

Mai	Demarche des Bürgermeisters von Bwakira bei der DEH
August	Fragebogen zur Bedürfnisabklärung
September	Analyse und Interpretation der Daten mit neuen Diagnostik-Parametern
Oktober/November	Feldinterviews
Dezember	Zwischenbilanz und sektorielle Programmvorbereitung

1987

Januar	Arbeitsdokument
Februar	Diskussion in Arbeitsgruppen
März	Inventar der Bedürfnisse
Mai	Budgetplanung
Juni	Erstellen der Arbeitsabläufe
August	Korrekturen
September	Uebergabe an die Bevölkerung
Oktober	Prioritätensetzung durch die Bevölkerung
November	Veröffentlichung des auf fünf Jahre angelegten „Plan de développement communal“ (in Funktion zu den anvisierten Zielen).

Ziel und Zweck dieser verschiedenen Phasen war es, das Bewußtsein dafür zu wecken, daß es bei der Entwicklung der Gemeinde (z.B. Wasserversorgung, Telefon, Markt, Handwerk, Schule, Jugend) um die eigene Sache geht. Dazu wird als Schlüsselbegriff das Kinyarwandawort *umugambi* verwendet, welches mit "Entscheidung", "Projekt" oder "Ergebnis" übersetzt werden kann. Der Ausruf "*umugambi ni uwo*" (Das ist das Projekt!) bringt in den Gemeindeversammlungen diese Identifizierung zum Ausdruck.

Zuerst wurden vor allem Gemeindebeamte (z.B. Bürgermeister, Kassiere, Landwirtschafts-Animatoren), Jugendliche und Handwerker im neuen Kooperationsstil trainiert. Eine praktische Umsetzung der Theorie von der Fundamental-Demokratisierung in die tägliche Solidarität war *umuganda*. Die damit bezeichnete unbezahlte Arbeit zu Gunsten der Gemeinschaft (je ein halber Tag pro Woche und Familie) war zwar materiell bedeutsam, sie war aber vor allem für die geänderte Geisteshaltung wichtig. Sie bestand z.B. darin, miteinander die steilen Hügel vor Bodenerosion zu schützen, gemeinschaftliche Gebäude zu bauen, die Wasserzufuhr zu verbessern usw. Zahlreiche Mißbräuche der Gemeinschaftsarbeit durch Gemeindefunktionäre, welche diesen Bürgereinsatz für ihre Privatinteressen gebrauchten, unterminierten leider oft das Anliegen. Der Elan für die solidarische Stossrichtung ging deshalb bald verloren. Das Programm konnte auch nicht mehr greifen, weil 1989/90 die wirtschaftlichen Probleme und die politischen Unruhen das Land zu destabilisieren begannen.

e) Beurteilung

Das Projekt "Développement communal" ist vor zehn Jahren mit vielen hohen Idealen formuliert worden. In seinen Entwürfen finden sich noch und noch Schlüsselbegriffe wie Partnerschaft, Solidarität, Bewusstseinsbildung, Rwandisation. Starke Persönlichkeiten aus Europa, die ihr ganzes Fachwissen und ihre menschlichen Qualitäten diesem Projekt zur Verfügung gestellt haben, analysieren jetzt aber mit großer Ernüchterung ihr Engagement für die Gemeindeentwicklung in der Präfektur Kibuye. Folgende Aussagen, die Verantwortliche dieser mehrjährigen Arbeit gegenüber der Studiengruppe gemacht haben, dokumentieren diese Einschätzung: "In diesem Umfeld einer feudalen und antidemokratischen Kultur wird ein Bauer einem Bürgermeister niemals widersprechen." Ihrer Meinung nach hätte die Gemeindeentwicklung nämlich für die Bürgermeister (außer demjenigen von Bwakira) nicht darin bestanden, Bürger an der Verantwortung teilhaben zu lassen, sondern sie noch besser zu kontrollieren ("sie viel eher einzuschränken als ihnen Verantwortung zu übergeben"). Das traditionelle Abhängigkeitsverhalten *ubuhake* (Ziff. 3.1.4) hat unter der Firmis von "Demokratie und Gemeinde" weiterbestanden, ja es wurde noch verstärkt. Die mangelhafte Wahrnehmung soziokultureller Gegebenheiten durch die Entwicklungsexperten veranlasste eine Gesprächspartnerin der Studiengruppe zu folgender Aussage: "Die Gemeindeentwicklung muss von Grund auf neu überdacht werden." Es blieb beim Gemeinde-Import. Die zentralistisch entschiedene Dezentralisierung hat bei der Bauernbevölkerung die traditionellen Werte bzw. Anti-Werte und die entsprechenden Verhaltensmuster nicht modifiziert.

Der Versuch, Entwicklungsmodelle nicht mehr ohne die betroffene Bevölkerung zu planen und durchzuführen, war aber dennoch notwendig. Das Engagement der DEH in den Programmen des "Développement communal" war ein Weg, der gegangen werden mußte. Daß er nicht sofort zum Ziel geführt hat, war aber nur zum Teil unvorhersehbar gewesen. Eine luzide Analyse der rwandischen Mentalität und eine umfassendere Kenntnis der Sprache und der Geschichte Rwandas wären gerade dort unabdingbare Voraussetzung gewesen, wo an die Grundbefindlichkeit einer Bevölkerung gerührt wurde.

Es zeugt deshalb von der klugen Einschätzung der DEH, daß sie diese Entwicklungsphase der Gemeindebildung finanziell eher vorsichtig unterstützt hat. Der notwendige Bewusstseinswandel in der rwandischen Bevölkerung ist ja nur progressiv erreichbar. Auch setzt er einen sozio-politischen Rahmen voraus, der stabil und vertrauenerweckend ist.

4.2.6 Der Urwald von Nyungwe

a) Stellenwert

Der Urwald von Nyungwe, ein bedeutendes Naturdenkmal, befindet sich im Südwesten des Landes. Er liegt auf der Zaire-Nil-Krete in der Grenzregion zu Burundi. 1958 hatte der Wald 1141 km² gezählt, 1974 waren es noch 970 km². Mit anderen Worten: in diesen 21 Jahren verkleinerte er sich um rund 15%, d.h. um 750 ha im Jahr.

In dieser Zeit drohte der Wald zu verschwinden wegen der gekoppelten Wirkung von Ausbeutung und Urbarmachung der Waldgebiete. Der Urwald war und ist vor allem dem Druck der Landwirtschaft ausgesetzt, die wegen der stark wachsenden Bevölkerung auf der ständigen Suche nach Land ist. Zudem verfügte Rwanda vor 25 Jahren weder über praktisch noch wissenschaftlich geschultes Forstpersonal, das die Entwicklung in einigermaßen geordnete Bahnen hätte lenken können.

Der Wald ist aber von grossem Wert für das Land, und zwar in hydrologischer, klimatischer, biologischer und ökonomischer Hinsicht. Würde man den als Wasserschloss ("château d'eau") Rwandas bezeichneten Wald - so untermauert die DEH einen Kreditantrag - abholzen, würden die Flüsse austrocknen, welche die Erde fruchtbar machen, ganz abgesehen vom Verlust vieler Heilpflanzen und dem Verschwinden von Tieren.

b) Die Entwicklungszusammenarbeit bis April 1994

Mit sicherem Blick für die Bedeutung dieses Urwalds und für die vernachlässigte Waldbewirtschaftung im allgemeinen nahm die Schweiz 1969 die Entwicklungszusammenarbeit auf diesem Gebiet auf. Es entstand das "Projet pilote forestier de Kibuye (PPF)", welches sich neben der Förderung des Holzanbaus im ländlichen Raum die Sanierung des Urwalds zum Ziel setzte.

Bis 1985 konnten im Nyungwe-Massiv 2500 ha wiederaufgeforstet werden, und zwar als "boisement tampon" (Pufferwälder), die den Urwald vor weiterem Zugriff schützen sollten. Über die bloße Bewahrung des Urwalds hinaus befasste sich dieses

Projekt mit der Nutzung des Holzes, mit dem Holzhandel, der gewerblichen Verarbeitung sowie der Verwendung als Brennholz, wofür die Bevölkerung grossen Bedarf hat.

Zu Beginn der achtziger Jahre stand fest, dass der bisherige Einsatz zur Rettung des Waldes nicht genügte. 1984 arbeiteten die rwandischen Behörden einen Aktionsplan aus für die Bewahrung und Bewirtschaftung des Urwalds von Nyungwe und drei weiterer kleinerer Urwaldparzellen des Landes. Die Wälder sollten in ihrer Funktion bewahrt werden - was auch Bewachung einschliesst - und sie sollten sinnvoll genutzt werden.

Der Aktionsplan der Regierung gliederte den Urwald von Nyungwe in vier Zonen, in die sich seit 1986 die Schweiz (sie übernahm die Zone 1 im Nordwesten), Frankreich, der europäische Entwicklungsfonds und die Weltbank teilten. Die DEH übertrug das Projekt in Regie an die Intercooperation. Der Gesamtplan sah für die Schweiz - auf 15 Jahre verteilt - 50 bis 60 Millionen Schweizerfranken vor. Der Kredit für die erste Periode (1986-87) betrug 2 673 000 Franken, für die zweite Periode (1988-90) 4 586 000 Franken. Für die dritte Periode (1991-93) wurden 3 960 000 Schweizerfranken eingesetzt.

Die politischen Wirren ab 1990 verschonten auch dieses Waldprojekt nicht. Verschiedentlich wurde Feuer gelegt und vandalische Akte beschädigten Einrichtungen. Die DEH verzichtete am Ende der dritten Periode auf den geplanten Dreijahreskredit für die vierte Periode und bewilligte für das Jahr 1994 1 285 300 Franken.

c) Die Situation seit April 1994

Bis Ende März 1994 waren in der von der Schweiz betreuten Zone 4000 ha neu gepflanzt; gegenwärtig sind noch 2000 ha aufzuforsten. Die eigentlichen Forstarbeiten sind aber eingestellt. Der Schutzgürtel ("la ceinture") ist nicht geschlossen; auf den 2000 noch zu bepflanzenden Hektaren befinden sich viele Menschen; im Urwald und im Schutzgürtel wird abgeholzt. Zudem haben Vertriebene die Räume kahlgeschlagen, wo sie durchgingen. Nach Aussage (April 1995) des rwandischen Projektleiters vor Ort gehen 800 000 Jungpflanzen zugrunde, weil das Geld für die Bezahlung der Arbeiter fehlt. Die DEH weist immerhin darauf hin, dass die überlebenden Förster und Forstwerte wieder eingesetzt wurden, so dass sich die Schäden insgesamt noch in Grenzen halten. Demgegenüber befürchtet der rwandische Projektleiter, dass alles verloren gehen könnte, was bis jetzt gemacht worden ist. Seiner Meinung nach besteht dringender Handlungsbedarf, den Gürtel zu vollenden, von dem er sich den besten Schutz verspricht. Anmerkung: Der Projektleiter wurde im Frühling 1995 willkürlich verhaftet, wogegen die DEH bei der rwandischen Regierung energisch protestierte. Auch seine Ersetzung ist vertragswidrig, weil sie nicht in Absprache mit der Schweiz erfolgte.

d) Beurteilung

Die Studiengruppe teilt die Auffassung mehrerer Gesprächspartner, dass die Vollendung des Projekts und damit die Bewahrung des Urwalds von Nyungwe nur mit der Bevölkerung im Raum und nicht gegen sie möglich ist. In ihrem Kreditantrag vom 9. Dezember 1993 hat die DEH im Zusammenhang mit dem Nyungwe-Projekt auf diesen Sachverhalt aufmerksam gemacht. Die Sensibilisierung der ansässigen

Bevölkerung für den langfristigen Wert ist unerlässlich, wenn nicht die kurzfristige Ausbeutung ihre zerstörerische Wirkung entfalten soll. Es gehe, so die DEH, darum, der Bevölkerung die Bedeutung des Projekts klarzumachen, indem ein Programm "Wald - Bevölkerung" ausgearbeitet werden müsse: "Das heisst, die Anrainerbevölkerung so stark wie möglich an der Verwaltung der Ressourcen beteiligen, die der Urwald und die Pufferwälder mit sich bringen."

Dabei gehe es darum, die verschiedenen Interessen zu harmonisieren, d.h. unter anderen auch den "sylvopastoralisme" - eine vernünftige Nutzung von Weideland im Waldbereich - zu verwirklichen.

Diese Leitlinie erscheint auch der Studiengruppe unerlässlich, wenn das Projekt zum Erfolg führen soll. Seine Chancen haben sich allerdings seit dem Genozid wesentlich verschlechtert. Die Studiengruppe ist überzeugt, dass die Erhaltung des Urwalds von Nyungwe für Rwanda von vitaler Bedeutung ist. Die Realisierung dient auf lange Sicht dem ganzen Volk, unabhängig von jedem jeweiligen Regime. Das Schicksal dieses Projekts entscheidet sich von Tag zu Tag negativ. Die Preisgabe dieses Programms führt zu einem unersetzlichen Verlust, der sich nicht mit den berechtigten Vorbehalten gegenüber dem gegenwärtigen Regime entschuldigen lässt.

4.2.7. Die Infrastrukturen

Die DEH hat sich beim Aufbau der Infrastrukturen nicht stark engagiert. Das ist ein Sektor, der den grossen Geldgebern entgegenkommt, die sich nicht gerne mit langfristigen Projekten auf dem Terrain abgeben. Die DEH hatte in den siebziger Jahren die Absicht, in diesem Bereich tätig zu werden, als sie ihre finanzielle Hilfe an Rwanda verstärken wollte, doch war es schwierig, brauchbare Projekte zu finden. Sie half bei Projekten der Weltbank für die Trinkwasserversorgung und die Strasse nach Kibuye mit. Ihr Beitrag zur Stromversorgung war eine Ergänzung zu einem grossen europäischen Projekt. Und der Aufbau von Telephonverbindungen für die Landgebiete wurde nötig für die Gemeindeentwicklung, für die sich die Schweiz engagierte.

4.2.7.1. Das Trinkwasser

Eines der vordringlichsten Ziele der rwandischen Regierung war eine verbesserte Trinkwasserversorgung. Ende der achtziger Jahre hatte weniger als die Hälfte der Stadtbevölkerung Zugang zu Trinkwasser, sei es durch private Anschlüsse (25%), sei es über Wasserbezugsstellen (21%). In den ländlichen Zonen hatten 1980 nur 16% der Bevölkerung Zugang zu Trinkwasserbezugsstellen. Der Rest der Bevölkerung versorgte sich im allgemeinen über - zum Teil geschützte - Quellen oder an Ziehbrunnen.

In einem ersten Projekt hatte die rwandische Regierung die in Kigali bereits bestehende Wasserversorgung ausgebaut auf die fünf Nebenzentren Ruhengeri, Rwamagana, Kibungo, Kibuye und Cyangugu. Von 1980 bis 1989 war die Versorgung mit Trinkwasser von 37% auf 68% gestiegen.

Um die Landgebiete zu versorgen, wurde 1987 das "zweite Wasserversorgungsprojekt" beschlossen. Zu diesem Zweck erhielt die rwandische Regierung von der Internationalen Entwicklungsgesellschaft (IDA, Weltbank) einen Kredit. Die Direktion für Wasserversorgung, die im Februar 1984 im rwandischen Ministerium für öffentliche Arbeiten und Energie geschaffen wurde, wurde mit der Durchführung dieses Projekts beauftragt. Dank einer Ausschreibung konnten NGO und kleine ausländische Firmen mit der Ausführung der Arbeiten betraut werden. Die Gesamtkosten des zweiten Projekts wurden mit 72,2 Millionen Dollar veranschlagt.

Die Verwaltung der Anleihe oblag dem Ministerium für öffentliche Bauten Rwandas, doch kamen regelmässig Missionen der Weltbank zur Begutachtung, da diese das Projekt finanzierte und die Fortschritte der Arbeiten kontrollierte.

Die Schweiz, die bereits 1988 zwei Millionen Schweizerfranken an das Wasserversorgungsprojekt geleistet hatte, stellte über die IDA einen Kredit von fünfzehn Millionen Schweizerfranken für die zweite Phase des zweiten Projekts zur Verfügung. Da das Projekt in der Ausführung der Studien stark in Rückstand geriet, namentlich wegen des Kriegs und der Unfähigkeit der rwandischen Regierung, ihren Teil zu finanzieren, wurde die erste Phase im Dezember 1993 abgeschlossen. Die zweite Phase (Wiederherstellung der Leitungen auf dem Land) sollte erst im Verlauf des Jahres 1994 in Angriff genommen werden. Sie wurde, wie die Finanzierung durch die Schweiz, vorerst aufgeschoben. Im März 1994 hatte die Weltbank wegen der blockierten Situation in Rwanda die weiteren Arbeiten eingefroren.

Das Programm der "Rehabilitierung", das die rwandische Regierung den Geldgebern am Runden Tisch in Genf im Januar 1995 vorschlug, sieht vier Operationen im Bereich Wasserversorgung vor; dabei geht es um nichts anderes als die Beurteilung der Schäden und um Reparaturen.

Beurteilung

Eine von Intercooperation in Auftrag gegebene und 1991 von einem rwandischen Team in den Landgebieten durchgeführte Untersuchung hielt fest, dass die fehlende Beteiligung der betroffenen Bevölkerung bei der Erstellung der Wasserversorgung zu einem raschen Zerfall der Einrichtungen führte. Sie schlägt Verhandlungen zwischen allen Beteiligten und die Einrichtung von gemeinschaftlichen Regiebetrieben vor.

Der Bericht einer Mission der Weltbank von 1992 hält fest, dass bereits die Leitung des Projekts wegen der fehlenden Begleitung etwas mangelhaft war (die Weltbank ist, anders als Zusammenarbeitsorganisationen, im Feld nicht präsent).

4.2.7.2. Stromversorgung in den Landgebieten

Seit 1972 studierte die DEH mehrere Projekte, die es ihr ermöglichen würden, Rwanda in nützlicher Weise finanziell zu unterstützen. Erst 1978 konnte das Stromversorgungsprojekt unterzeichnet werden. Es ging um den Aufbau eines Hochspannungsnetzes, damit Rwanda seine hydro-elektrischen Ressourcen besser nutzen konnte, statt von der Energieeinfuhr abhängig zu sein. Die Hauptleitung wurde

vom Europäischen Entwicklungsfonds finanziert, der Schweizer Beitrag sollte eine bessere Versorgung in den Landregionen ermöglichen, namentlich für Teefabriken, für die Kleinindustrie und die Gesundheitsdienste. Der gesprochene Kredit belief sich auf zwölf Millionen Schweizerfranken. Das Projekt war auf wirtschaftliche Rentabilität ausgerichtet. Die Arbeiten wurden durchgeführt wie vorgesehen und 1983 abgeschlossen. Die DEH leistete darüber hinaus ergänzende Massnahmen am Netz sowie technische Hilfe, um namentlich den staatlichen Gesamtplan für die Stromversorgung zu aktualisieren und zu verbessern.

Beurteilung

Eine Arbeitsgruppe, die die rwandische Regierung, die Präfektur und die Gemeinden der Präfektur Kibuye vertrat, beurteilte die Auswirkungen der Elektrifizierung auf die Entwicklung. Die Auswertung der Jahre 1986 bis 1988 zeigt, dass die Auswirkungen nur schwach waren; es wurden deshalb einige Verteilprojekte durchgeführt. Man kann sich fragen, warum die DEH, die in dieser Präfektur sehr präsent war, nicht mehr getan hat, um auf wirtschaftlicher Ebene mehr aus den in diesem Projekt getätigten Investitionen herauszuholen.

4.2.7.3. Telephonversorgung im ländlichen Raum

Die DEH beteiligte sich aktiv an den Bemühungen des rwandischen Staates, die Gemeinden vermehrt in ihre eigene Entwicklung einzubinden und ihnen mehr Autonomie zu gewähren und befasste sich ab 1980 mit dem Problem der Fernmeldeverbindungen: die meisten Gemeinden hatten keine Telephonverbindungen mit dem Rest des Landes.

Die Kommunikation zwischen den städtischen Zentren und mit dem Ausland war dank Krediten aus dem Ausland im Umfang von 30 Millionen Dollar aufgebaut worden. Für die Verbindungen auf dem Land stellte die DEH 1985 einen Kredit von 2,85 Millionen Schweizerfranken zur Verfügung, der 1988 auf 4,2 Millionen aufgestockt wurde, da eine erste Ausschreibung keine befriedigenden Resultate erbracht hatte. Das Projekt wurde vom Internationalen Fernmeldeverein (UIT) in Regie durchgeführt. 44 Orte in den Präfekturen im Westen Rwandas sind davon betroffen.

Die Arbeiten wurden von Anfang 1989 bis Ende 1990 durchgeführt, die Ziele wurden erreicht. Die Gesamtkosten beliefen sich auf 4,687 Millionen Franken.

Im September 1993 bildete die rwandische Regierung im Rahmen eines Strukturanpassungsprogramms die Aktiengesellschaft Rwandatel S.A., um mit dem Verkauf von 51% der Aktien das Fernmeldewesen zu privatisieren. Das Kapital der Gesellschaft belief sich auf rund fünfzehn Millionen Dollar, während die Investitionen mehr als doppelt so hoch gewesen waren.

4.2.7.4. Die Strasse Gitarama-Kibuye

Das rwandische Ministerium für öffentliche Bauten übernahm die Verantwortung für Planung, Bau und Unterhalt des Nationalstrassennetzes. Die dafür aufgebaute Organisation wurde im allgemeinen als angemessen beurteilt, aber weil qualifizierte höhere Kader fehlten, übernahmen ausländische Mitarbeiter die Posten der Berater und Ausbildner. Die Studien und die grossen Arbeiten wurden international ausgeschrieben.

Die rwandische Regierung hatte mit der Internationalen Entwicklungs-gesellschaft IDA einen Vertrag für ein "projet sectoriel des transports" abgeschlossen, um die im vierten Plan zur wirtschaftlichen Entwicklung angestrebten globalen Ziele zu erreichen.

Da die über 70 km lange Strasse Gitarama-Kibuye ein Gebiet mit 700 000 Einwohnern erschloss, waren ihre Instandstellung und Asphaltierung ein Schlüsselement dieses Projekts.

Die Strasse ist wichtig, weil sie das Zentrum des Landes mit dem Kivu-See verbindet. Ihre Instandstellung sollte den Güter- und Dienstleistungverkehr der Region Kibuye erleichtern, die über ein erhöhtes Landwirtschaftspotential verfügte, und zudem den Tourismus fördern. Ausserdem war Kibuye der letzte Präfekturhauptort, der nicht durch eine Hauptstrasse mit dem Nationalstrassennetz verbunden war.

Die auszubauende Strecke wurde in zwei verschiedene Abschnitte aufgeteilt, für die die rwandische Regierung eine ausländische Finanzierung suchte. Es gab zwei internationale Ausschreibungen für die Arbeiten, die vom Europäischen Entwicklungsfonds und der Internationalen Entwicklungsgesellschaft geleitet wurden.

Die Schweiz wurde direkt von der rwandischen Regierung um Unterstützung gebeten. Bisher hatte sie den Verkehrssektor in Rwanda nicht mitfinanziert. Sie hatte in den siebziger Jahren einen finanziellen Beitrag an den Bau dieser Strasse geprüft, dann aber darauf verzichtet, da man deren wirtschaftliche Auswirkungen als ungenügend ansah. Da die Präfektur Kibuye aber eine Schwerpunktzone der schweizerischen Zusammenarbeit war, und angesichts des besonderen Interesses, das die Präfektur an dieser Achse hatte, beschloss die Schweiz 1990, sich am Projekt zu beteiligen. Ihre Mitfinanzierung, die von der IDA verwaltet wurde, belief sich auf fünfzehn Millionen Schweizerfranken. Aufgeteilt auf die Jahre 1992 bis 1996 deckte sie 40% der Gesamtkosten der Arbeit am zweiten Abschnitt (von 35 km). Die IDA finanzierte 35%, der Internationale Entwicklungsfonds der OPEC 15% und Rwanda 10%.

Die Arbeiten, die 1991 beginnen sollten, wurden Anfang 1993 aufgenommen. Die Schweiz bezahlte 5,5 der fünfzehn Millionen Franken, zu denen sie sich verpflichtet hatte. Die Arbeiten wurden durch den Krieg unterbrochen, und die für den Bau der Strasse benötigte Ausrüstung wurde schwer beschädigt. 1995 waren die Arbeiten noch nicht wieder aufgenommen worden.

Beurteilung

In den Projektunterlagen vom 18. März 1991 wird der Zweck des Projekts festgehalten, indem in Erinnerung gerufen wird: "Der Zugang zu öffentlichen und sozialen Dienstleistungen hängt zum Teil von einem ausgebauten Strassennetz ab. Dessen Entwicklung ist deshalb direkt mit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen

Entwicklung verbunden." Vor zwanzig Jahren hatte man noch gefunden, dass der Bau keine Notwendigkeit darstellte; seither scheinen sich die Beziehungen zwischen Stadt und Land nicht stark entwickelt zu haben: der Verkehr hat von 1981 bis 1989 kaum zugenommen. Die Zweckmässigkeit des Strassenbaus musste also mit der Verbesserung der Strukturen auf dem Land in der betroffenen Region verbunden sein. Da die Schweiz hier besonders aktiv war, kann man sich fragen, ob die DEH in genügender Weise versucht hat, den Bau der Strasse durch passende ergänzende Aktionen in den dadurch erschlossenen Landgebieten besser auszunutzen.

4.2.7.5. Beurteilung der Infrastrukturprojekte

Der Ausbau von Infrastrukturen ist eine Herausforderung. Sie bedeuten für das Land sowohl immer wiederkehrende Unterhaltskosten wie die Möglichkeit, ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten auszubauen. Das projektweise Vorgehen, das sich darauf beschränkt, eine gute Ausführung des Baus sicherzustellen, genügt nicht. Die längerfristigen Auswirkungen des Projekts verdienen, dass man sich mit ihnen befasst und eventuell ergänzende Aktionen unternimmt. Das ist einer der Bereiche, in dem die strategische Koordination der Projekte (Ziff. 4.4), innerhalb eines abgestimmten Entwicklungskonzepts, unabdingbar ist.

4.2.8 Die Verbesserung der lokalen Baumaterialien

Da Rwanda ein Binnenland ist, dessen Importe mit hohen Transportkosten verbunden sind, wollte der Bund zur Verbesserung der lokalen Baumaterialien beitragen und gleichzeitig lohnende Arbeitsstellen schaffen. In der Tat schienen vor allem im städtischen Bauwesen mehr und mehr Zementblöcke verwendet zu werden, deren Einfuhr Devisen verschlang. Dabei gab es im Land selber genügend Tonvorkommen guter Qualität. Die DEH führte eine globale Studie insbesondere über den Ton in Rwanda durch. Sie studierte auch die Verwendung von Papyrus als Baumaterial und als Brennstoff. Vor allem aber trug sie zur Gründung zweier Industrieunternehmen in der Umgebung der Hauptstadt bei, der Backsteinfabrik "Briqueterie rwandaise de Ruliba" und einer Fabrik zur Herstellung von bituminierten Dachpappen auf Papyrusfaserbasis (Guttanit).

Der Bund unterstützte diese Arbeiten über zwei Organe, einerseits den Fonds zur Unterstützung industrieller Initiativen (FAII), der für finanzielle Hilfe zuständig war, und andererseits die Zelle zur Unterstützung industrieller Initiativen (CAII), der das Exekutivorgan war, dem die eigentliche technische Hilfe oblag. Für die Gründung der beiden Fabriken stellte die Schweiz über die rwandische Regierung der rwandischen Entwicklungsbank fünf Millionen Schweizerfranken zur Verfügung, mit der Auflage, dass diese den neugegründeten Unternehmen einen Kredit in dieser Höhe bereitstellte. Diese Summe musste mit Zinsen in lokalen Devisen zurückgezahlt werden, um über den FAII für neue Investitionen in Industrieprojekte in Form von "Joint ventures" zur Verfügung zu stehen.

4.2.8.1 Die Backsteinfabrik Ruliba

Der Gründung dieses Unternehmens waren in der ersten Hälfte der achtziger Jahre vertiefte wirtschaftliche und technische Studien vorangegangen. Sie ergaben, dass Rwanda ein dringendes Bedürfnis nach Baumaterialien von guter Qualität hatte, dass die Backsteinproduktion auf gewerblicher Basis ungenügend war, und dass sie ausserdem eine grosse Menge Holz verschlang, dass die Importe wegen der hohen Transportkosten keine wirkliche Konkurrenz waren und dass Zementbauten beträchtlich teurer zu stehen kamen als Backsteinbauten. Zudem standen die nötigen Rohstoffe, das waren vor allem Ton und Porzellanerde, in unmittelbarer Nähe zur Verfügung, ebenso die Schalen der Kaffeebohnen, die einen interessanten Brennstoff abgaben. Das Unternehmen wurde Ende 1984 gegründet und in der Folge in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Die Anfangsfinanzierung kam zu einem Drittel von lokalen Investoren, der Rest wurde, wie oben ausgeführt, durch einen Bankkredit sichergestellt, der seinerseits von einer Schenkungen der Schweiz in Höhe von fünf Millionen Schweizerfranken kam.

Die Produktion wurde im Juli 1988 aufgrund von langen und umfassenden Machbarkeitsstudien aufgenommen. Das Geschäft lief 1989 gut, verlangsamte sich aber 1990 wegen der politischen Ereignisse. Am Ende jenes Jahres hielt eine Expertise der Schweizerischen Treuhandgesellschaft fest, dass die technische Abteilung (138 Angestellte) korrekt funktionierte, aber der Verwaltungs- und Finanzbereich (zehn Angestellte) war schlecht. Der Direktion ihrerseits mangelte es, trotz Unterstützung eines Schweizer Technikers, am Durchsetzungsvermögen. Die Treuhandgesellschaft kam zum Schluss, dass die Backsteinfabrik rentabel sein könnte, vorausgesetzt dass eine finanzielle Sanierung vorgenommen wurde, dass sie im Bereich Geschäftsführung Hilfe erhielt und dass die Rechnung regelmässig überprüft wurde.

Die vorgeschlagenen finanziellen Massnahmen wurden eingeleitet. So übernahm der Bund, über den FAII, ab Februar 1991 51% des Aktienkapitals, der Rest blieb weiterhin im Besitz von rwandischen Organisationen und Personen. Die Geschäftsführung wurde ersetzt, vor allem im Verwaltungs- und Finanzbereich. Aber wegen Diebstählen und verschiedener Veruntreuungen mussten auch der neue Generaldirektor und der Handelsdirektor entlassen werden. Trotzdem konnte die Produktion mit Hilfe eines stellvertretenden Schweizer Verwalters weitergehen; allerdings wegen der politischen und militärischen Unruhen und wegen firmeninterner Probleme unter erschwerten Bedingungen. Man hatte gerade eine Neubeurteilung und die Zusammenarbeit mit einer niederländischen Entwicklungsorganisation ins Auge gefasst, als am 6. April 1994 das Unternehmen seine Tätigkeit einstellen musste.

Anlässlich ihres Besuchs stellte die Studiengruppe fest, dass die Gebäude der Briqueterie nur wenig Schäden aufwiesen, dass aber ein Teil der Einrichtung und die Fahrzeuge gestohlen oder beschädigt worden waren; die Lagerbestände waren verschwunden. Was das Personal angeht, wäre es nicht allzu schwierig, genügend Mitarbeiter für die Produktion zu finden. Der Bereich Verwaltung und Finanzen dürfte in dieser Hinsicht allerdings einige Probleme aufweisen.

Für die Zukunft der Backsteinfabrik hatte die DEH bei Jan Roukema eine Expertise in Auftrag gegeben. Diese lag im Juni 1995 vor und kommt zum Schluss, dass eine Wiederaufnahme der Tätigkeit ab Ende 1995 möglich wäre, vorausgesetzt dass Neuinvestitionen von mindestens 63 Millionen rwandischer Franken (326 000 sFr.) getätigt werden, dass die rwandische Regierung die Vorkriegsschulden annulliert und Steuerfreiheit zubilligt, und dass verschiedene Unterstützungs- und Rationalisierungsmassnahmen ergriffen werden.

Die Produktion wurde übrigens 1995 für einen Monat wieder aufgenommen. Das Unternehmen lief zufriedenstellend, doch konnte wegen mangelnder Nachfrage ein grosser Teil der produzierten Backsteine nicht abgesetzt werden.

Beurteilung

Die Studiengruppe kommt zum Schluss, dass die Gründung einer industriell betriebenen Backsteinfabrik in der Gegend um Kigali aufgrund seriöser und schlüssiger Studien geschah. Im übrigen liefen die Geschäfte im technischen Bereich gut, trotz der Schwierigkeiten, die sich aus der Verwendung lokaler Produkte ergaben, die zuerst getestet und deren Produktionsmittel und -methoden angepasst werden mussten. Am meisten Probleme wirft der Verwaltungs- und Handelsbereich auf, sowohl wegen der fehlenden Organisation wie wegen der Veruntreuungen durch gewisse rwandische Kaderleute.

Nach Ansicht der Studiengruppe hatte die DEH die nötigen Vorsichts-massnahmen ergriffen, als sie sich in den ersten Jahren an der Finanzierung des Unternehmens beteiligte. Doch hätte sie wohl von dem Moment an, als sie die Mehrheit des Aktienkapitals übernahm (1991), angesichts der Unzulänglichkeiten der Geschäftsführer eine Schweizer Leitung einsetzen sollen, bis ein Rwander gefunden werden konnte, der sicher und kompetent genug gewesen wäre, um die Aufgabe zu übernehmen. Es wäre aber schade, wenn man das Unternehmen jetzt einfach dem Schicksal überliesse. Es genügt in der Tat nicht, die Gebäude und Ausrüstungen zu erhalten. Wenn die Briqueterie ihren Betrieb nicht wieder aufnehmen kann, wird die Schuldenlast sie unausweichlich und in kurzer Frist in den Konkurs treiben, was wahrscheinlich den vollständigen Ruin der Gebäude und Ausrüstungen bedeuten würde. Man müsste deshalb ernsthaft eine Wiederaufnahme der Tätigkeit ins Auge fassen, - unter den vom Bericht Roukema festgehaltenen Bedingungen - sobald die Situation im Land, besonders die Heimkehr der Flüchtlinge, die Nachfrage wieder ankurbelt. Die DEH könnte auch schon heute versuchen, ihren Mehrheitsanteil zu annehmbaren Bedingungen einem privaten - rwandischen oder ausländischen - Investor zu verkaufen, der den Betrieb in eine gute Zukunft führen könnte.

4.2.8.2 Guttanit Rwanda S.A.

Dieser zweite Industriebetrieb wurde 1991 in Form eines "Joint venture" zwischen einem Schweizer Industriellen und einigen rwandischen Investoren gegründet. Zweck des Unternehmens war die Produktion von bituminierten Well-Dachplatten auf Papyrusfaserbasis. So konnten zahlreiche Arbeitsstellen geschaffen und grosse Mengen

an Devisen gespart werden, die vorher für den Import von Blechen ausgegeben wurden. Wie bereits beschrieben trug der Bund fünf Millionen Schweizerfranken an die Finanzierung seines Aktienanteils und an andere Kosten bei. Wie bei der Backsteinfabrik Ruliba sollten die gezeichneten Aktien an rwandische Investoren übergehen, sobald der Betrieb seine Gangart gefunden hätte.

Die finanzielle Struktur wurde 1993 angepasst. Der Bund trat seine Aktien dem Schweizer Industriellen ab, der damit Mehrheitsaktionär wurde, und der Erlös dieser Transaktion blieb in Form einer Anleihe im Betrieb bestehen.

Trotz ihrer guten Qualität konnten die Produkte nur schwer abgesetzt werden, da bereits zu diesem Zeitpunkt Unsicherheit herrschte. Die Produktion musste im März 1994 eingestellt werden.

Im Verlauf der Ereignisse vom Frühling 1994 kam es zu Zerstörungen und Plünderungen. Die Gebäude und die Räumlichkeiten wurden beschädigt, ebenso die Maschinen. Fast alle Fahrzeuge und ein grosser Teil der fertigen Produkte wurden gestohlen. Die meisten Kaderleute, Techniker und Büroangestellten kamen um oder sind verschollen. Zur Zeit begnügt man sich mit einer Bewachung und den nötigen Arbeiten, um weitere Schäden zu vermeiden.

Beurteilung

Wie die Briqueterie Ruliba deckte die Guttanit ein Bedürfnis im Baubereich ab und hätte zur Verbesserung der Zahlungsbilanz beitragen können. Der Betrieb wurde auf keinen Fall leichtsinnig gegründet. Doch die Technologie hing voll und ganz von der Schweizer Industrie ab, die verständlicherweise mehr an einem schnellen Profit als an der allgemeinen Wirtschaft Rwandas interessiert war. Man kann sich fragen, ob es angebracht war, dass der Bund Geldgeber blieb, nachdem der Schweizer Industrielle Mehrheitsaktionär geworden war. Aber - abgesehen davon, dass die Anleihe sicher eine Bedingung für den Aktienkauf war - konnte das Geschäft auch damit gerechtfertigt werden, dass die Guttanit so gerettet und damit die Rückzahlung der Anleihe sichergestellt werden konnte, deren Betrag wieder in die Schaffung neuer Betriebe in Rwanda investiert werden sollte.

4.2.9. Das Handwerk

In Rwanda ist das Handwerk traditionell weniger entwickelt als in den meisten anderen Ländern Afrikas. Obwohl sein Stellenwert in den Entwicklungsplänen anerkannt wurde, erhielt es nur wenig Unterstützung. Auch die DEH unternahm in diesem Bereich keine zusammenhängenden Aktionen. Sie trat sporadisch auf den Plan, oft durch ergänzende Aktivitäten zu Projekten aus anderen Bereichen:

- das Projekt "les coopartisans du bâtiment" - etwa die "Genossenschaftlichen Handwerker im Baugewerbe" - hatte zum Ziel, den am Bau des Collège officiel beteiligten Handwerkern die Möglichkeit zu geben, sich selbständig zu machen (Ziff. 4.2.10),
- "les entrepreneurs du bois" - die "Unternehmer im Holzgewerbe" - und "les menuisiers" - die Schreiner - waren eine Verlängerung der Forstprojekte (Ziff. 4.2.4),

- "les produits en céramique" - die Baukeramikprodukte - war ein Projekt, das diejenigen von Kibuye ergänzte (Ziff. 4.2.4), und das diesen die nötigen Ziegel und Rohre lieferte. Das Projekt scheiterte, da die Nachfrage aus den anderen Projekten nicht gross genug war, in die es nicht integriert worden war: Kontakte bestanden nur auf der Ebene der persönlichen Beziehungen der Experten, organische Verbindungen auf institutioneller Ebene wären aber sehr wichtig gewesen.
- die Hilfe an Handwerker im informellen Sektor war ein Beitrag der Schweiz an ein Projekt des Internationalen Arbeitsamtes (Ziff. 4.2.9.2),
- und die Verwertung von Soja war der Ersatz eines gescheiterten Projekts zur Herstellung von Oel (Ziff. 4.2.9.1).

4.2.9.1. Die Verwertung von Soja

Das Projekt wurde 1989 lanciert, und sein Hauptziel war die Verbreitung des regelmässigen Konsums von Soja mittels der Produktion von Tofu im ganzen Land. Soja ist in Rwanda seit den dreissiger Jahren bekannt, es wurde aber kaum konsumiert. Die Regierung förderte die Produktion, um eine Sojaölfabrik zu beliefern - die ein Misserfolg war. Es ging ebenso sehr darum, den Produzenten einen Absatzmarkt zu sichern, wie eine ausgewogenere Ernährung der Bevölkerung zu erreichen. Die DEH sicherte die Finanzierung der technischen Hilfe in Höhe von 1,3 Millionen Franken bis Ende 1993:

- Sie betraute das Centre international de développement et de recherche (CIDR), eine französische NGO damit, zusammen mit rwandischen Promotoren eine Fabrik zur Tofuherstellung auf die Beine zu stellen (Tofu-Rwanda). Das Unternehmen bescheidener Grösse, aber industrieller Art, sicherte die Verteilung eines vereinheitlichten Produktes in den städtischen Zentren.
- In den ländlichen Gebieten wurde den Familien die Tofuproduktion in Ausbildungswerkstätten vorgeschlagen.

1993 produzierte Tofu-Rwanda 47% weniger als vorgesehen und erreichte auch seither die Schwelle der Rentabilität nicht. Da das Produkt schwierig abzusetzen war, brauchte es besondere Unterstützung. 1995 funktionierte die Werkstatt normal. Während sechs Monaten kaufte das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) die Produkte und gab sie an Waisenhäuser ab. Die Zukunft des Projekts hängt von einer Evaluation ab, die Ende des Jahres durchgeführt werden sollte.

Die Projekte auf dem Lande nahmen zu. 1993 funktionierten 38 Ausbildungswerkstätten in 32 Gemeinden; zwei Produktionswerkstätten nahmen ihren Betrieb auf. 280 Ausbildner und über 3000 weitere Personen wurden in Techniken unterrichtet, die sie ihrerseits weitervermittelten (auto-diffusion). 1994 sollte das Jahr sein, in dem die Weitervermittlung in grösserem Stil aufgenommen werden sollte, namentlich in Zusammenarbeit mit Iwacu.

Beurteilung

Dieses, wie auch das Bohnenprojekt zeigt, dass angepasste und von der Bevölkerung gut aufgenommene Innovationen sich auch ohne grössere Unterstützung von aussen

schnell verbreiten können. Die Vernunft der Bevölkerung wird durch viele Anzeichen bestätigt und die Entwicklungszusammenarbeit muss auf sie zählen können, um effizient zu sein.

4.2.9.2. Die Unterstützung des informellen Sektors

Der Bevölkerungszustrom in die Städte führt zu Situationen der Unterbeschäftigung, die ihrerseits dazu führen, dass Aktivitäten zum Ueberleben entstehen: kleine Geschäfte und Handwerksbetriebe. Einzelne bleiben marginal, andere werden wirtschaftlich leistungsfähig. Die Haupteigenschaft des informellen Sektors liegt vor allem in der Tatsache, dass er sich der Kontrolle der Verwaltung entzieht. Er ist in Rwanda wegen des Verbots für die Landbevölkerung, in die Städte abzuwandern, wenig entwickelt.

1978 hatte die rwandische Regierung beim Internationalen Arbeitsamt (IAA) eine Studie über die Möglichkeiten und die wirtschaftlichen Aktivitäten des informellen Sektors in Kigali in der nationalen Wirtschaft beantragt. Diese Studie zeigt den Stellenwert dieses Sektors in der Produktion und der Beschaffung von Arbeitsstellen auf.

1982 wurde ein Projekt zur Unterstützung des informellen Sektors in Rwanda ("appui au secteur non structuré du Rwanda") lanciert. Darin wurden von Anfang an tausend Handwerker aus zehn Sparten beschäftigt (Schuhmacher, Schweisser, Schreiner etc). Es wurde vom IAA in Regie durchgeführt und von der DEH bezahlt. Der Bund beteiligte sich mit 5,15 Millionen Franken für den Zeitraum 1986-91 und gab insgesamt (1986-92) 3,8 Millionen dafür aus.

Ziel des Programms war es, die kleinen städtischen Produzenten zu ermutigen, sich zu organisieren. Es richtete sich in erster Linie an die Produzenten, die in Sachen Ausrüstung, technisches Können und Einkommen an unterster Stelle standen. Es sollte ihnen den Zugang zu Produktionsmitteln und Ausbildung erleichtern und ihnen eine Einkommenssteigerung ermöglichen.

Die Unterstützung von aussen sollte eine Katalysatorrolle spielen. Kurzfristig bezweckte sie die Beteiligung der Interessierten und langfristig eine dauerhafte Organisation der Handwerker.

In Kigali schlossen sich die Handwerker in einer Organisation mit drei Ebenen zusammen:

- 71 Basisgruppen
- acht Berufsverbände (mittleres Niveau)
- ein Verband (Kora), der die Strukturen koordinierte und die Verbindung mit den Regierungsstellen sicherstellte.

Im Prinzip wurde dieses Projekt von der rwandischen Regierung unterstützt. Es ermöglichte den Handwerkern, sich anerkennen zu lassen und eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. Es ermöglichte auch die Errichtung eines Bankensystems. 1986 wurde eine Bank geschaffen, deren Kapital von den Ersparnissen der Handwerker kam. Sie ermöglichte die Gewährung individueller Kredite.

Gegen Ende der achtziger Jahre schien eines der Hauptziele, nämlich die Autonomie der Handwerker im informellen Sektor, erreicht. Doch kam es zu internen Spannungen zwischen den Handwerkern und ihren Verbänden.

Eine Auswertungsmission im Dezember 1988 gab ihrer Besorgnis Ausdruck und deutete an, dass die Hauptpartner aus folgenden Gründen in einer Krise steckten:

- Vertrauensverlust und Misstrauen der Handwerker gegenüber den Gewählten aus ihren Reihen
- Entfernung der Leitungsorgane von den Handwerkern der Basis
- Isolation des Projekts zur Unterstützung im informellen Sektor.

Als Folge dieser Mission ging man daran, die Funktionsweise der Verbände zu überdenken; neugewählte Vertreter und ein neuer Projektleiter brachten die Aktivitäten wieder in Schwung. Aber es kam erneut zu inneren Spannungen. Die DEH kam zur Ansicht, dass die lokalen Partner dieses Projekts von den Ereignissen überrollt worden waren und dass die in den wichtigsten Städten des Landes gebildeten Verbände immer unfähiger schienen, ihre Funktionen zu erfüllen. Im Einverständnis mit dem IAA beschloss die DEH deshalb, das Projekt nicht länger zu unterstützen. In ihrem Programmbericht 1993 gab sie bekannt: "Das vom IAA durchgeführte Unterstützungsprojekt im informellen Sektor wurde im März 1992 abgeschlossen. Obwohl ein Verbleiben in diesem Bereich wünschenswert wäre, rechtfertigten die Beziehungen zwischen den Vertretern der Handwerker und DEH/IAA, (...) eine Verschiebung weiterer Aktivitäten zur Unterstützung der Handwerker auf 1994-1995."

Leider verunmöglichten es die tragischen Ereignisse von 1994 der DEH und dem IAA, eine neue Basis für eine Aktion in diesem Bereich zu finden.

Beurteilung

Dieses Projekt wurde zwar unter bedauerlichen Bedingungen eingestellt, doch ist es eindeutig, dass sein Beitrag an die Entwicklung des Handwerks und den informellen Sektor sehr positiv war. Es wurde in den anderen Ländern Afrikas weitherum bekannt und wurde zu einer Quelle der Inspiration für andere.

Es scheint, dass in Zukunft solche Aktivitäten im Bereich Handwerk eine entscheidende Rolle für den Wiederaufschwung und die Entwicklung der Wirtschaft spielen werden, und dass die Arbeitsweise des IAA, die auf langjähriger Erfahrung aufgebaut war, in Betracht gezogen werden sollte.

4.2.9.3. Beurteilung der Projekte im Bereich Handwerk

Wenn das Handwerk in der Entwicklungspolitik Rwandas etwas vernachlässigt wurde, so vielleicht deshalb, weil in diesem Bereich die Tradition fehlt, vielleicht, weil es verlockender ist, den industriellen Sektor auszubauen (sowohl für die Regierung wie für die Entwicklungszusammenarbeit), vielleicht auch, weil dies mehr Strukturänderungen im sozio-ökonomischen Bereich bedingt als Investitionen in anderen Bereichen. Aber gerade dies macht die Initiative im handwerklichen Bereich besonders bedeutsam, und es ist zu wünschen, dass in Zukunft die

Entwicklungsorganisationen, auch der Schweiz, auf diesem Gebiet eine zusammenhängendere Entwicklungspolitik verfolgen.

4.2.10. Das Collège officiel de Kigali

Die religionsstatistischen Hinweise (Ziff. 3.1.5) haben die eindeutige Dominanz der katholischen Kirche in Rwanda hervorgehoben. Die Beziehung zu den protestantischen Kirchen war deshalb seit der Ankunft der lutheranisch-presbyterianischen Missionare um 1907 vom Konkurrenzdenken geprägt. Orte der Auseinandersetzung waren u.a. die Mittelschulen. In diesem Kontext ist die Gründung des "Collège officiel de Kigali" (1965) zu situieren. Sie war ein Versuch der rwandischen Regierung, die konfessionell geleiteten Schulen durch eine staatliche Einrichtung zu ergänzen: Boden und Gebäude gehörten dem Staat, die Leitung der Schule oblag aber der "Eglise presbytérienne du Rwanda". Protestantische Missionare aus der Schweiz arbeiteten in diesem Gesamtrahmen.

a) Aufbau der Schule

In der "Mission protestante de Belgique", welche seit 1963 in Rwanda tätig war, wurden auch Schweizer Missionare engagiert. Diese gelangten anfangs 1964 über das "Département missionnaire des Eglises protestantes de Suisse romande" an die DEH, um den Bau, die Verwaltung und die pädagogische Leitung des "Collège officiel de Kigali" mitzufinanzieren. In der Folge wurden zwei Architekten und drei Experten für den Kollegiumsbaus verpflichtet. Die Gesamtleitung wurde von zwei Schweizer Missionaren übernommen. Der Unterricht begann im September 1966. Der Mittelschule war ein Internat angegliedert, das beim Endausbau 150 Schüler aufnehmen konnte.

Das Collège war in drei Sektionen aufgeteilt: die pädagogische Abteilung für die Lehrerbildung, die Handelsabteilung für die Ausbildung zukünftiger Wirtschaftsfachleute und die naturwissenschaftliche Abteilung. Von Beginn an wurde versucht, die Afrikanisierung der Schule zu fördern. Dies galt nicht nur für die Lehrinhalte, sondern auch für die Rwandisation des Lehrpersonals und der Schulleitung, ebenso wie für die Finanzierung durch den rwandischen Staat. Gerade dieses Anliegen führte aber bereits 1969 zu Schwierigkeiten. Vor allem drei Konfliktfelder haben sich ergeben: Kompetenzabgrenzungen der schweizerisch-rwandischen Direktion, Spannungen innerhalb des Lehrkörpers, die auf der rwandischen Seite noch durch zwischenethnische Auseinandersetzungen verschärft wurden und schliesslich eine zunehmende Radikalisierung der sozio-politischen Intrigen unter den inzwischen mehr als 250 Schülern. Zwar konnte das Schuljahr 1971-72 eröffnet werden; im Frühjahr 1972 brachen aber so heftige Konflikte aus, daß die Schule praktisch nicht mehr funktionsfähig war. Die Unruhen nahmen solche Ausmasse an, daß sich das Schweizer-Team 1973 aus der Schule zurückziehen musste. Der Lehrkörper 1972-73 bestand aus vier Rwandern und 14 Entwicklungsexperten und -helfern, wovon sechs vom Bund entlohnte Schweizer waren. Der rwandische Staat hat dann die Leitung der Schule übernommen, wobei die Schweiz bis 1978 weiterhin finanzielle Unterstützung leistete. Später hat Rwanda die Gebäulichkeiten der "Organisation commune africaine et malgache" (OCAM) für ihr "Centre de formation en statistique" zur Verfügung gestellt.

1985 wurde darin das "Institut supérieur de droit et de sciences politiques" (d.h. die juristische Fakultät) eingerichtet.

b) Finanzielles Engagement

Neben den Baukrediten (1965: sFr. 750 000.-- und 1967: sFr. 960 000.--) wurden von der Schweiz ein Teil des Betriebsbudgets und insbesondere die Löhne für das Lehrpersonal aus der Romandie übernommen (1967: sFr. 360 000.--). Verteuerung, Erweiterungsbauten und Budgetüberschreitungen erforderten von der DEH aber Zusatzkredite (z.B. für 1969: sFr. 436 000.--). Die Gesamtsumme, welche die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in diesem Collège eingesetzt hat, belief sich für die Periode 1965-1972 auf 3,8 Millionen Franken. Bis 1978 betrug die Gesamtinvestition des Bundes 5,8 Millionen Franken.

c) Beurteilung

Die Geschichte des "Collège officiel de Kigali" gibt einen aufschlussreichen Einblick in die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen in Rwanda: die Kooperation zwischen Staat und Kirche, die Arbeitsteilung zwischen den rwandischen und ausländischen Mitgliedern des Leitungsteams und die entsprechenden sozialpsychologischen Interessen- und Machtkonflikte. Diese radikalisierten Wechselbeziehungen wirkten sich im Klima der politischen Agitation und Ethnisierung, welche das Ende der Regierung von Grégoire Kayibanda geprägt haben, für das "Collège officiel" störend aus. Sie hätten aber bereits zu Beginn des Unternehmens diagnostiziert werden können. Folgende Aspekte hätten nämlich aufmerksamer wahrgenommen werden sollen:

- Juristisches Statut: Schon bei der Gründung war die gesetzliche Grundlage unklar. Zwar gehörte die Schule dem Staat, der aber weder den Bau noch den Betrieb finanzieren konnte. Ende 1984 musste das EDA festhalten: "In unseren Dossiers fanden wir kein Dokument das die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Parteien und die Eigentumsverhältnisse des Collège officiel de Kigali festhält." Die Verantwortlichen der Schule wußten deshalb nie genau, wer für sie eigentlich zuständig war, Rwanda, die Schweiz oder die Kirche.
- Finanzielle Seite: Das Kollegium war einer Kirche anvertraut, die noch weniger als der Staat die finanzielle Last tragen konnte. Es war also vollumfänglich auf finanzielle Entwicklungshilfe angewiesen.
- Pädagogische Unsicherheit: Das Ideal der Afrikanisierung wurde zwar proklamiert, entsprechende pädagogische Modelle waren aber keine vorhanden. Eine Evaluation, welche 1973 im Auftrag des Dienstes für technische Zusammenarbeit erstellt worden war, spricht eine deutliche Sprache: "Die Inbetriebnahme des Collège officiel de Kigali wurde unter das Zeichen 'complexe pestalozzi' und den Geist der Wohltätigkeit gestellt. Avantgardistische Gebäude für die Schüler, liberale Pädagogik ohne angemessene Vorbereitung der Jugendlichen usw. Eine solche Politik musste geradezu den Geist hervorbringen, der im COK (Collège officiel de Kigali) zur Zeit vorherrscht, einen Geist verwöhnter Kinder, die nichts anderes im Sinn haben, als ihre Privilegien zu behalten."

Dieses Urteil war nach der konflikthaften Situation von 1973 gefällt worden. Für die Studiengruppe ist es deshalb nicht einsehbar, weshalb die DEH dieses Projekt noch für

einige Jahre finanziell unterstützte. Sie hat andererseits aber auch keine konkreten Hinweise dafür, daß Fehlinvestitionen gemacht worden sind.

4.2.11. Importbewirtschaftung und Exportförderung

Da die Wirtschaft Rwandas nur einen kleinen Umfang hat und wenig Industrie aufweist, spielt der Aussenhandel eine entscheidende Rolle für das Funktionieren und den Ausbau der Wirtschaft. Die Exporte pro Kopf der Bevölkerung sind klein, und so war es dringend nötig, sie zu fördern, und die Versorgung mit Importgütern besser zu organisieren.

Die Bemühungen des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI), Rwanda auf diesem Gebiet beizustehen, kamen deshalb gerade recht. Dabei ging es um drei Projekte:

- das eine hatte die Importverwaltung zum Ziel,
- die anderen beiden die Exportförderung.

Das Projekt der Importverwaltung wurde vom Internationalen Handelszentrum (CCI) der UNCTAD und dem GATT durchgeführt. Es kostete 2,4 Millionen Franken und dauerte sieben Jahre, von 1983 bis 1990. Seine Hauptachsen waren:

- die Ausbildung privater und staatlicher Importeure, namentlich die Beschaffung von Informationen über mögliche Lieferanten sowie die Ausbildung in den Techniken der Ausschreibungen,
- die Gründung eines Handelszentrums für Informationen über ausländische Lieferanten
- die Rationalisierung der Reglementierungen und des Vorgehens bei der Vergabe von Importlizenzen, in einer Zeit, da Sparmassnahmen die Regierung dazu veranlasst hatte, bei der Gewährung von Devisen zu intervenieren. Zum Projekt gehörte auch die Beteiligung an der Ausarbeitung mehrerer Gesetze.

Das Projekt wurde 1990 abgeschlossen. Seine Ziele im Bereich Reglementierung und Ausbildung schienen erreicht, obwohl ein durch das Zögern der Handelskammer entstandenes Hindernis nicht überwunden werden konnte. Im übrigen litt der Aussenhandel in der Folge unter der politischen und militärischen Entwicklung, und das Strukturanpassungsprogramm stellte einen grossen Teil der im Projekt vorgeschlagenen Reglemente wieder in Frage.

1985 bat die Regierung das CCI um Hilfe bei der Exportförderung. Da die rwandischen Partner einen grossen Willen zur Diversifizierung und Intensivierung der Exporte zeigten, übernahm die Schweiz die Finanzierung des Projekts, das von 1987 bis 1992, bei Kosten von rund zwei Millionen Franken, ausgeführt wurde.

Das Projekt enthielt die folgenden Elemente:

- Massnahmen zur Anregung von Mehrproduktion,
- attraktive Preise für die Produkte,
- gesicherte und stabile Absatzmärkte
- Möglichkeiten für Kredite zu vernünftigen Zinssätzen
- die Vereinfachung der Verfahren und der Kontrollen am Produktionsort und am Versandort der Produkte

- Unterstützungsdienste.

1990, als das Projekt nicht die errechneten Resultate brachte, aber auch wegen der politischen und militärischen Situation, wollte das CCI die Mittel erhöhen. Das BAWI dagegen war enttäuscht über die Ergebnisse und reduzierte seinen Beitrag.

Ein kleines Projekt (0,34 Mio sFr.) zur Förderung nicht-traditioneller rwandischer Exporte wurde dann der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung anvertraut. Es führte zu keinen substantiellen oder konkreten Vorschlägen.

Beurteilung

Das Projekt "gestion des importations" hatte zwei Hauptaspekte:

- es richtete sich an die öffentliche Verwaltung. Die Kontrolle der Importe wurde durch das Handelsministerium sichergestellt. Aber das Projekt nahm einen solchen Schwung an, dass es eine gewisse Abhängigkeit von der rwandischen Regierung hinsichtlich der Dienste, die sie ihm bot, nach sich zog, weil diese einem gewissen Dirigismus frönte,
- es richtete sich an die Importeure, und "es ist bedauerlich, dass diese Aktion nicht methodischer durchgeführt wurde, was dazu hätte beitragen können, dass diese Hilfe ... eine bessere Organisation und eine effizientere Führung gebracht hätte" (Bericht des Projektkoordinators, 13. Okt. 1991, S.29).

Das Projekt „promotion des exportations“ führte zur Ausarbeitung einer Exportförderungsstrategie, die von den staatlichen Instanzen gebilligt wurde. Auf dieser Ebene kann das Ziel als erreicht betrachtet werden. Aber die Ausführung der Strategie blieb vollständig in der Luft hängen. Es wurden Produkte identifiziert, die sich für den Export eigneten, aber nur für die gelben Bananen wurde etwas unternommen, dank der Zusammenarbeit mit einem Schweizer Importeur. Die Ueberbewertung der Währung behinderte das Projekt, die wirtschaftlichen Akteure waren mehr an den mit Importen zu machenden Gewinnen interessiert, als sich mit einem schwierigen Auslandmarkt auseinanderzusetzen.

Es wäre zu wünschen gewesen, dass dieses Projekt zu einem Zusammenschluss der Exportverbände geführt hätte, damit diese effizienter hätten arbeiten können. Das war leider nicht der Fall.

Angesichts des Stellenwerts des Aussenhandels für Rwanda und insbesondere der Diversifizierung und der Exportförderung ist es schade, dass diese Projekte trotz ihrer relativ hohen Kosten keine wesentlicheren Auswirkungen hatten. Eine bessere Koordination mit anderen Projekten, die an der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion arbeiteten (vor allem auch mit dem Ziel der Exportförderung) und mit den Schweizer Importeuren hätte wahrscheinlich bessere Resultate gebracht.

4.3. Die Berater

Die Schweiz wurde mehrfach um Berater für die rwandischen Behörden ersucht. Am wichtigsten waren, wegen der Grösse ihrer Aufgabe und der Dauer des Projekts, die Berater der Präsidentschaft. Die ersten wurde während der sechziger und zu Beginn der

siebziger Jahre von der Schweiz bestimmt, der letzte dagegen wurde vom Präsidenten selbst gewünscht und von der Schweiz lediglich finanziert. Er war von 1982-93 im Amt.

Andere Berater, die entsandt wurden, arbeiteten in mehr technischen Bereichen:

- die Vorreiterrolle der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Forstbereich führte dazu, dass die rwandische Regierung um einen Berater für dieses Gebiet bat (1989-93)
- die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit stellte von 1984 bis 1987 einen Steuerberater für das Finanzministerium zur Verfügung, namentlich für die Einführung einer Warenumsatzsteuer,
- wegen der in der Präfektur von Kibuye erworbenen Erfahrungen wurde die Schweiz um einen Berater für Gemeindeentwicklung im Innenministerium ersucht (1991-1994).

4.3.1. Die Beratung des Präsidenten

4.3.1.1. Die Institution

Zu den Besonderheiten der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes mit Rwanda zählt die Zurverfügungstellung eines schweizerischen Beraters für den Präsidenten. Der Bundesrat kam damit einem Wunsch des ersten rwandischen Präsidenten Grégoire Kayibanda nach. Der erste Präsidentenberater trat seine Aufgabe 1963 an. Bis 1975 wirkten in der Hauptstadt Kigali die folgenden fünf Berater, welche alle Diplomaten waren und sich verhältnismässig rasch ablösten: Hans Karl Frei (1963-1966), Marcel Charles Heimo (1966-1968), Etienne Sutter (1968 -1970), Josef Anton Graf (1970-1973), August R. Lindt (1973-1975).

Zwei Jahre nach dem Staatsstreich Juvenal Habyarimanas (1973) blieb der Beraterposten für längere Zeit unbesetzt. 1982 trat dann der Oekonom Charles Jeanneret die Stelle eines Beraters bei der Präsidentschaft, wie sie jetzt hiess, an. Präsident Habyarimana hatte ihn in Kanada kennen gelernt. Bei seinem Besuch in der Schweiz im Mai 1980 ersuchte der Präsident um die Zurverfügungstellung Charles Jeannerets; Bundesrat Aubert gab seine Zustimmung. Anschliessend wurde die Anstellung durch die DEH abgewickelt, die für Geschäfte bis zu einer Million Franken zuständig ist. Die DEH hat auch über die Verlängerungen des Mandats entschieden. Jeanneret blieb bis zum Januar 1993. Seither stellte die Schweiz keinen Berater mehr bei der Präsidentschaft.

Der Berater hatte die Aufgabe, zur Lagebeurteilung der rwandischen Präsidentschaft im wirtschaftlichen und finanziellen Bereich beizutragen. Die Beratung sollte dem Präsidenten und den Behörden dazu dienen, zweckmässige Massnahmen zu ergreifen, welche die ökonomische und soziale Entwicklung in Rwanda begünstigen.

Der schweizerische Berater erhielt keine Instruktionen aus der Schweiz. "Niemand sagte mir, was ich tun oder nicht tun sollte", sagte einer der ehemaligen Präsidentenberater.

Der Berater hatte über seine Tätigkeit keine Berichte nach Bern zu verfassen. Er war auch nicht in die Entwicklungszusammenarbeit vor Ort eingebunden, und er war unabhängig von der schweizerischen Botschaft. Der Berater war ein von der Schweiz bezahlter rwandischer Funktionär.

Die ersten fünf Berater wurden sehr geschätzt. Sie haben weder in der rwandischen (soweit das die Studiengruppe feststellen konnte) noch in der schweizerischen Öffentlichkeit zu Diskussionen Anlass gegeben. Diesbezüglich verhält es sich anders mit dem letzten Berater, Charles Jeanneret.

4.3.1.2. Charles Jeanneret, Berater bei der Präsidentschaft

Die Studiengruppe hat sich eingehend mit der Tätigkeit des Beraters Charles Jeanneret bei der Präsidentschaft befasst. Sie hat zahlreiche Persönlichkeiten innerhalb und ausserhalb Rwandas über ihn befragt und sich auch mit ihm selbst unterhalten. Es standen der Studiengruppe praktisch keine schriftlichen Zeugnisse zur Verfügung. Was von Charles Jeannerets Wirken in rwandischen Archiven allenfalls Zeugnis ablegen könnte, war der Studiengruppe nicht zugänglich. Es gibt auch keine fundierten schriftlichen Recherchen über seine Tätigkeit. Sachliche Aussagen lassen sich am ehesten über seine Arbeit im Bereiche der Oekonomie und der Finanzen machen, weil diese Arbeit in konkreten Massnahmen der Regierung Ausdruck finden konnte.

a) Die Aktivität Charles Jeannerets als Wirtschafts- und Finanzberater

Charles Jeanneret wurde im Kader auf gleicher Ebene wie Rwander in die Dienste der Präsidentschaft integriert. In den Verantwortungsbereich des Ministers für die Präsidentschaft fielen namentlich:

- politische und administrative Angelegenheiten
- wirtschaftliche und finanzielle Angelegenheiten
- Planung

Charles Jeanneret war für die wirtschaftlichen, finanziellen und Währungsdossiers zuständig sowie für die Verbesserung der Verwaltungs-instrumente der nationalen Wirtschaft.

Praktisch musste er sowohl die spezifischen Forderungen der Präsidentschaft oder anderer Ministerien erfüllen als auch Grundlagentexte redigieren, wobei er eine grosse Gestaltungsfreiheit genoss. Die Arbeiten der Minister zuhanden der Präsidentschaft liefen über sein Pult, bevor sie zum Minister der Präsidentschaft kamen, namentlich wenn es sich um Projekte für die gemischten Kommissionen (Rwanda-Entwicklungszusammenarbeit) handelte.

Von Anfang an beschäftigte er sich mit der Ausarbeitung von Strategien zur Entwicklung und Integration der Entwicklungspolitik. Daraufhin wurde er gebeten, bei der Restrukturierung der Entwicklungsführung mitzuhelfen, wobei es um die Reorganisation von Ministerien und die Schaffung von interministeriellen Koordinationskomitees ging. Und schliesslich scheint sich seine Aufmerksamkeit vor allem auf die Problematik in zwei grösseren Bereichen gerichtet zu haben:

- Entwicklung und makro-ökonomische Ausgewogenheit,
- Integration der Entwicklungszusammenarbeit in den Entwicklungsprozess.

Zuerst beschäftigte er sich mit der Notwendigkeit von Sparmassnahmen, die sich schon kurz nach seiner Ankunft aufdrängten: wie konnten Sparmassnahmen und Entwicklung unter einen Hut gebracht werden? Von 1983 bis 1989 wurden in dieser Hinsicht grosse Anstrengungen unternommen, bei denen Jeanneret in grossen Mass mitarbeitete. Das führte zu einer spezifisch rwandischen Politik, die von derjenigen der Weltbank abwich. Dies wurde vor allem beim Problem der Abwertung sichtbar. Jeanneret schreibt, dass es besser gewesen wäre, wenn der rwandische Franc nach 1983 der Abwertung des Dollars gefolgt wäre, da die Exporte in Dollar getätigt wurden; aufgrund von Studien über die Auswirkungen einer Abwertung sprach er sich trotzdem bis 1989 gegen jede Abwertung der Währung aus.

Als zweites beschäftigte er sich eingehend mit den indirekten Auswirkungen der Entwicklungsprojekte zu den Variablen im Funktionieren der Wirtschaft (öffentliche Finanzen, Exporte, Importe, Einkommen usw.) und der mangelnden Effizienz der vielen Entschlussfassungssysteme, wenn jede Entwicklungs-zusammenarbeit ihre Projekte selber leitet. Das scheint nicht zu einem Dialog mit dem Koordinationsbüro oder den Schweizer Entwicklungsexperten geführt zu haben. Dabei vertrat er die Notwendigkeit einer "Uebereinstimmung, gar eines 'Solidaritätsvertrags', der regelmässig diskutiert werden muss, sowohl was seine Ziele wie was die Kohärenz zwischen Entwicklungsorganisationen und Regierung betrifft". Er schlug vor, dass "die Projekte ... in einen strategische Ansatz ... eingebunden werden".

b) Die Wahrnehmung des Beraters Jeanneret durch die Gesprächspartner der Studiengruppe

Bei der Beurteilung der offensichtlich umfassenden Beraterrolle Jeannerets war die Studiengruppe praktisch vollständig auf die Aussagen ihrer Gesprächspartner angewiesen. Dabei zeigte sich, dass die Existenz Charles Jeannerets allen bekannt war; aber eine fundierte Beschreibung seiner Wirksamkeit aus naher Kenntnis konnte kaum jemand geben, was als Ausdruck seines diskreten Verhaltens gewertet werden kann. Es wird hier somit im wesentlichen zusammengetragen, wie Charles Jeanneret den von der Studiengruppe befragten Persönlichkeiten erschien. Viele Zeugnisse sind bezeichnenderweise indirekt: man weiss in der Regel etwas vom Hörensagen. Ein rwandischer Minister bezeichnet ihn als "unsichtbare Persönlichkeit". Die Gestalt ist nicht frei von mythischem Dunst, und 'das Charakterbild schwankt in der Geschichte'. Aus den Stellungnahmen geht hervor, dass Charles Jeanneret weit mehr war als ein oekonomischer und finanzpolitischer Berater des Präsidenten. Die meisten Gesprächspartner gehen gegenüber dem Berater Jeanneret auf kritische Distanz. Sie wird einerseits mit dem zu grossen Einfluss begründet, den Charles Jeanneret beim Präsidenten genoss, andererseits mit der fehlenden Distanz diesem Präsidenten gegenüber. Verschiedene Personen nehmen ihn als graue Eminenz wahr, ohne deren Zutun nichts gegangen sei. Den politisch Informierten, nicht aber dem Volk, war bekannt, dass er für den Präsidenten Reden schrieb. Ein Agronom sagt von ihm: "Er hatte einen enormen Einfluss, war sehr kompetent, seine Zustimmung war nötig, wenn man bestimmte Posten bekommen wollte." Ein weiteres Urteil lautet: "Er sass an den Hebeln der

Macht." Im Hinblick auf die letzten Jahre wird ihm nachgesagt, er habe im Elfenbeinturm gesessen und nicht mehr gesehen, was im Lande geschah.

Frühere Präsidentenberater bestätigen die Einflussmöglichkeiten. Einer von ihnen kann sagen: "Die meisten Regierungsdokumente gingen über mein Pult." Und von Hans Karl Frei wird festgehalten, er hätte es zustandegebracht, dass alle bei einem Angriff 1963 zum Tode verurteilten Tutsi begnadigt worden seien. Andererseits erklärt einer der früheren Berater, er habe vorwiegend in schriftlichem Kontakt mit dem Präsidenten gestanden. Und ein weiterer sagt von sich, er hätte jeweils Vorschläge eingereicht, die der Präsident, bei dem allein die Regierungsverantwortung lag, in die Tat umsetzte, wenn er sie für gut befand.

Charles Jeanneret selber warnt 1982 in einem Schreiben vor der Ueberschätzung der Beiträge des Beraters, fügt dann aber bei: Es lohne sich auf die immer gute Aufnahme der Ideen, der Kritik und der Empfehlungen des Beraters hinzuweisen. Charles Jeanneret findet im Gespräch mit der Studiengruppe lobende Worte für den Präsidenten: "Er war besessen von Entwicklung, Verständigung und Uebereinstimmung." Die Sympathie für den Präsidenten ist nicht zu überhören. Er sagt von ihm auch, er wäre unbestechlich gewesen, was in Kontrast steht zur bekannten Korruption der präsidentialen Entourage. Er nennt ihn einen Liebhaber Griechenlands und der Antike, hebt hervor, dass Präsident Habyarimana die Ausbildungsmöglichkeiten in den Gefängnissen eingeführt habe und dass das IKRK ab 1989 die rwandischen Gefängnisse besuchen durfte.

Die sehr lange Verweilzeit im Regierungsgebäude führte den Berater Charles Jeanneret zwangsläufig in ein enges Verhältnis mit dem Präsidenten. Er war ja so lange dort wie die fünf andern Berater insgesamt. So war es für ihn offensichtlich zu schwierig, auf sachlicher Distanz zum Präsidenten zu bleiben. Es soll hier angefügt werden, dass es nicht an anerkennenden Zeugnissen für Charles Jeanneret fehlt. Ein Vertreter der DEH, der einen Teil der Kritik an Charles Jeanneret auf die Tutsi-Propaganda in der Schweiz zurückführt, betont die positive Rolle, die dieser seiner Ansicht nach im stürmischen Oktober 1990 gespielt habe, um die Lage in Rwanda zu beruhigen.

c) Der Rücktritt Jeannerets

Mit Blick auf die Bürgerkriegssituation seit 1990 wird von den meisten Gesprächspartnern die Frage gestellt, warum Charles Jeanneret von der Schweiz nicht früher zurückgezogen wurde. Zwar kann man argumentieren, wie es ein Vertreter der DEH macht, dass Charles Jeanneret immer nur seine eigene Verantwortung ins Spiel brachte und nicht jene der Schweiz, da er ja ein rwandischer Funktionär gewesen sei, den der Bund bloss besoldete. Aber diese Unterscheidung machten offensichtlich viele Zeitgenossen in Rwanda nicht. Man dachte, so ein ehemaliger Vertreter der Banques populaires und des Centre Iwacu, dass Charles Jeanneret wahrscheinlich vom schweizerischen Aussenministerium direkt delegiert sei, denn man habe ja sehen können, dass er jedenfalls nichts mit der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort zu tun habe. Auch ein Vertreter der DEH, welcher während der letzten Jahre in Rwanda war, äussert sich klar: Für die Rwander war Jeanneret ein Vertreter der Schweiz.

Im Rückblick ist es für die weitaus meisten klar, dass Charles Jeanneret früher hätte zurückgezogen werden müssen. Mehrere Gesprächspartner kommen darauf zu sprechen. Die Gründe sind unterschiedlich. Die einen argumentieren generell mit der "persönlichen Abnützung", d.h. dem Verlust an kritischer Distanz, den ein Berater zunehmend erleide. Andererseits vertritt ein ehemaliger rwandischer Minister die Meinung, man hätte einen derartigen Berater besser einem Ministerium zugeteilt, denn um den Präsidenten herum gewinne er zu viel Macht, und gewisse Minister fühlten sich überspielt. Auch ein Vertreter des EDA äussert die Meinung, insbesondere beim Uebergang zum Mehrparteiensystem und der damit verbundenen Aufwertung der Ministerien hätte man den Berater, wenn schon, dem Wirtschafts- oder Finanzministerium zuweisen sollen.

Mit besonderem Nachdruck wird aber auf die 1990 beginnende Bürgerkriegssituation hingewiesen, die einen in zu enger und zu ausschliesslicher Beziehung zum Präsidenten stehenden Berater notwendigerweise ins Zwielficht einseitiger Loyalität brachte, zu Recht oder zu Unrecht. Da er in Rwanda offensichtlich von den meisten als Vertreter des neutralen Staates Schweiz angesehen wurde, geriet er in eine heikle Lage. Ein rwandischer Soziologe stellt denn auch die Frage, welches politische Interesse die Schweiz haben konnte, Charles Jeanneret nicht zurückzurufen; denn damit sei die Angelegenheit nicht bei einem Fall Jeanneret geblieben, sondern sie sei auch zu einem Fall Schweiz geworden.

Die Antwort muss vorrangig bei Charles Jeanneret selbst und seiner gegenüber der Schweiz völlig unabhängigen Stellung (sieht man von der Entlohnung ab) gesucht werden. Charles Jeanneret selber wollte gemäss eigener Aussage auf Ende 1990 seine Beraterfunktion in Rwanda aufgeben, die ihm periodisch von der DEH erneuert worden war. Der Präsident hätte ihn aber gebeten zu bleiben. In dieser in vielfacher Hinsicht schwierigen Zeit hätte er selber auch den Wunsch empfunden auszuharren, weil er nicht illoyal sein wollte.

Die damalige Leitung der DEH übernahm Charles Jeannerets Argumentation und verlängerte ihm seinen Aufenthalt bis Januar 1993. Es wäre nicht angemessen, dem Berater gerade jetzt nicht zu erlauben, seinen Beitrag zur Unterstützung der rwandischen Behörden zu leisten, lautete die Begründung. Er war ja insbesondere noch mit dem Strukturanpassungsprogramm beschäftigt.

4.3.1.3. Beurteilung

Es ist mit guten Gründen vertretbar, dass die Schweiz auf diesen für die Entwicklungspolitik zentralen Gebieten der Wirtschaft und der Finanzen Experten zur Verfügung stellte. Denn, so hat es ein ehemaliger Mitarbeiter der DEH formuliert, alle Einzelprojekte nützen nichts, wenn sie nicht Bestandteil eines vernünftigen Wirtschafts- und Finanzplans der Regierung sind.

Die unabhängige Stellung des Beraters gegenüber seinem Heimatland hat einleuchtende Vorteile: Damit wurde deutlich, dass sich die Schweiz ohne politische Ambition im Entwicklungsland engagieren wollte. Mit dieser uneigennütigen und

unschulmeisterlichen Haltung bekräftigte sie auch das Vertrauen, das die neutrale Schweiz - als Land ohne koloniale Vergangenheit - bei vielen afrikanischen Entwicklungsländern ohnehin geniesst. Der Berater konnte sich auf diese Weise uneingeschränkt und ohne irgendwelche schweizerische Interessen zu verfolgen, dem Land widmen, in dessen Dienst er mit seiner Kompetenz gestellt war.

Als aber das Land zunehmend in den Bürgerkrieg hineinschlitterte, wurde die Stellung des Beraters immer heikler. Er war eindeutig dem Präsidenten zugeordnet, und die Menschenrechtsverletzungen, die auf dieser Seite geschahen, warfen auf ihn, als einflussreichen Berater des Präsidenten, ein schiefes Licht - und damit auch auf die Schweiz, wie die Studiengruppe bei einigen ihrer Gesprächspartner, insbesondere auch bei heutigen Regierungsmitgliedern, feststellen konnte.

Die Frage stellt sich also, warum Charles Jeanneret nicht früher zurückgezogen wurde. Der Hauptgrund besteht darin, dass dieser für die Schweiz kein Politikum war. Daher wurde seine prekäre Stellung in den letzten Jahren nicht erkannt. Das Dossier Jeanneret liegt bei der DEH, weil seine Anstellung und deren periodische Verlängerungen Angelegenheit der DEH waren. Aus dem Dossier geht nicht hervor, ob bei Verlängerungen der Departementschef oder der Chef der Politischen Abteilung II informiert wurde. Hingegen hat in einigen Fällen der Botschafter in Nairobi sich zugunsten einer Verlängerung ausgesprochen. Die Politische Abteilung II teilt der Studiengruppe auch mit, dass weder bei ihr selbst noch auf der Ebene des Departements oder des Bundesrates Spuren einer Diskussion des Themas Jeanneret gefunden werden konnten. Die prekäre Stellung, in die er während seiner letzten Jahre in Rwanda geriet, war also nicht Gegenstand der politischen Erörterung, und damit wurde auch kein politischer Entscheid über seinen notwendigen Rückzug gefällt. Ein solcher wäre aber nötig gewesen, denn Charles Jeanneret selbst fehlte offensichtlich an der Front der Ueberblick dazu.

Durch die sehr lange Verweilzeit geriet Charles Jeanneret in die Aura einer Loyalität, die ihn fast zwangsläufig einäugig machte. Ihm ging es vor allem darum, den Präsidenten in seiner bedrängten Lage zu stützen. Die DEH wollte ihn in der Tat schon früher zurückziehen, sie setzte sich aber offensichtlich nicht durch.

Die Studiengruppe ist nicht der Meinung, Beratermandate seien in Zukunft auszuschliessen. Sie sollten sich aber in einem klar umrissenen fachdienstlichen Rahmen halten. Das wiederum erfordert, dass sie regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft werden müssen. Denn wenn es auch richtig ist, dass ein Berater ohne Instruktion durch die Schweiz wirken soll, so muss er politisch gleichwohl im Auge behalten werden. Bei Charles Jeanneret war das offensichtlich nicht der Fall.

Mit Blick auf den grossen Einfluss auf den Präsidenten, der dem Berater Jeanneret von vielen zugesprochen wird, stellt sich auch die Frage, ob der Berater auf den Gang der Dinge nicht einen positiveren Einfluss hätte nehmen können. Die Studiengruppe kann diese Frage nicht schlüssig beantworten. Für eine Beurteilung fehlen die mündlichen und schriftlichen Zeugnisse. Andererseits liegen aber auch keine erhärteten Aussagen vor, die Charles Jeannerets Haltung in der Menschenrechtsfrage konkret belasten.

4.3.2 Der Steuerberater

In Anbetracht der wirtschaftlichen Strukturen des Landes ruhte das rwandische Steuersystem im wesentlichen auf den Import- und Exportzöllen. Mit dem Ausbau der internen wirtschaftlichen Aktivitäten und Kreisläufen schien die Einführung einer anderen Steuer zweckmässiger. Dem Land hatten bereits belgische Steuerberater zur Seite gestanden. Aber für die obgenannte Operation richtete sich Rwanda 1982 an die Schweiz, die der Generaldirektion der Steuerabteilung im Finanzministerium für drei Jahre (1984-87) Raymond Maridor als Steuerberater zur Verfügung stellte.

Er hatte vielfache Aufgaben; er musste:

- den guten Betrieb des Steuererhebungssystems sicherstellen,
- die nötigen Kaderleute im Steuersystem ausbilden, was zur Gründung eines Höheren Instituts für öffentliche Finanzen führte (Gesetz vom 17. März 1986),
- eine neue Steuer auf internen Transaktionen ausarbeiten und einführen.

In einem nicht-industrialisierten Land ist es kaum möglich, eine Einkommenssteuer einzuführen, ebenso wenig eine Mehrwertsteuer. Es ist höchstens eine Art Warenumsatzsteuer möglich, unter der Voraussetzung, dass sie bei den Produzenten und Importeuren erhoben wird. Darin bestand die Hauptarbeit des Steuerberaters. Diese Steuer wurde am 22. April 1986 eingeführt, und der Berater unterrichtete die Leiter des neuen, dafür geschaffenen Dienstes in ihrem Gebiet.

Die Operation kostete die Schweiz 500 000 Franken; trotz der Schwierigkeiten, die der Berater oft zu überwinden hatte, wurde sie von den rwandischen Behörden als sehr gut betrachtet.

4.4. Die Koordinierung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit den anderen und mit der Entwicklungspolitik in Rwanda

In Rwanda spielte die Koordinierung durch die politischen Behörden im Land selber eine grössere Rolle als anderswo.

a) Die Koordinierungsanstrengungen

Die Regierung hatte für die Jahre 1972-76 einen ersten Entwicklungsplan ausgearbeitet. Ein zweiter galt für die Jahre 1977-81 und ein dritter für 1982-86. Mitte der achtziger Jahre nahm die Regierung die Ausarbeitung eines vierten Plans in Angriff. Dieser wurde allerdings nie fertig gestellt. Die in Rwanda stark präsenzte Weltbank beharrte auf einem öffentlichen Investitionsprogramm von drei Jahren (PIP), das die makro-ökonomischen Auswirkungen der Entwicklungsprojekte (namentlich auf die öffentlichen Finanzen und die Zahlungsbilanz) berücksichtigte. Das erste Ziel jedes Plans ist natürlich, die Massnahmen der Behörden für eine Dynamik des Wachstums zu koordinieren.

Um die Koordination zwischen den Ministerien zu verbessern, nahm die Präsidentschaft 1982 die Restrukturierung der Ministerien in Angriff, damit sie effizienter wurden und ihre Aktivitäten besser koordinieren konnten. Sobald die Kompetenzen der Ministerien besser definiert waren, bildete sie sieben interministerielle Koordinationskomitees (CIC). Eines davon, das vom Planungsminister präsiert wurde, hatte zur Aufgabe, die Gesamtheit der Entwicklungsprojekte zu analysieren. Für diese Arbeit standen dem Planungsminister ausländische Berater zur Verfügung. Hier war die Schweiz nicht vertreten. Was sie finanzierte, war ein Wirtschaftsberater für die Präsidentschaft, der eine wichtige Rolle bei der Schaffung der CIC spielte (Ziff. 4.3.1.2.a).

Es wurden in Rwanda noch weitere Koordinierungsinstrumente geschaffen:

- allgemeine Runde Tische bei jedem neuen Plan
- sektorielle Runde Tische zur Diskussion der sektoriellen Politik im Zeitpunkt, da die ausländische Zusammenarbeit besonders gefordert war,
- "commissions mixtes", im Prinzip alle zwei Jahre, von Vertretern Rwandas und jedes grossen Partners (Ziff. 4.1.2.2.c).

Im weiteren wurden vom PNUD Zusammenkünfte der Entwicklungsorganisationen durchgeführt, die alle zwei Monate stattfanden und an denen verschiedene Themen zur Sprache kamen, wobei Rwanda ebenfalls eingeladen war.

Dies alles ermöglichte eine bessere Analyse der Projekte, aber die Koordination blieb schwach. Die Regierung ersuchte namentlich das PNUD und die Weltbank mehrmals um technische Assistenzen, um die Projekte zu beurteilen und zu koordinieren, aber es scheint nicht, dass damit mehr als die Vermeidung von Doppelbeschäftigungen erreicht werden konnte.

b) Die Gründe für die mangelnde Koordination

Direkt nach Eintritt in die Unabhängigkeit fehlte es dem Land natürlich an Kaderleuten und an institutionellen Strukturen, um diese Koordination sicherzustellen. Die Lage besserte sich zwar dann, wurde aber nie wirklich zufriedenstellend. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Der Anteil Rwandas an der Finanzierung der öffentlichen Investitionen blieb tief. Meist konnte es knapp den kleinen nationalen Anteil an die von ausländischen Partnern durchgeführten oder finanzierten Projekte leisten.
- Die Entwicklungsorganisationen hatten alle ihre eigenen Vorlieben, ihr eigenes Verständnis der Entwicklung, ihr eigenes strategisches Programm und ihre Aktivitäten waren stark dadurch geprägt, auch wenn mit den politischen Behörden des Landes Verhandlungen stattgefunden hatten.
- Der Regierung gelang es nie, die nötige Kapazität zur Beurteilung der Projekte, die ihr vorgelegt wurden, aufzubauen. Sie hatte sie um so weniger, als gewisse ausländische Partner (namentlich die Weltbank), andauernd die Mitarbeit ihrer Beamten für die Ausarbeitung ihrer eigenen Studien oder Projekte forderten. Im übrigen hatte das Land selber weniger Spezialisten für die rwandische Wirtschaft als seine ausländischen Partner, wenn auch nur in den internationalen Finanzorganisationen.
- Die drei Pläne trugen kaum etwas zur Koordinierung der Entwicklungsanstrengungen bei. Sogar wenn ausländische Partner mithalfen bei der Ausarbeitung, konnten die Pläne

nicht als Grundlage dienen. Rundtischgespräche im Februar 1977 zeigten deutlich den Wunsch der Entwicklungsorganisationen nach Autonomie und den Mangel der Planziele an Kohärenz und Präzision.

- Die nichtgouvernementalen Organisationen leisteten einen nicht unbeträchtlichen Teil der ausländischen Beiträge mit eigenen Mitteln oder subventioniert von ausländischen Regierungen. Ihr Verdienst lag häufig im direkten Kontakt mit der Basis, doch fehlten ihnen meist die Koordinationskanäle.
- Das Planungsministerium wurde von den anderen Ministerien nicht über deren Projekte informiert, und die Beteiligung des Staates an den Projekten der ausländischen Partner wurde nicht programmiert. Noch 1989 stellte die Weltbank fest, dass drei verschiedene Ministerien für die Beziehungen mit den Entwicklungsorganisationen zuständig waren und der Informationsfluss schlecht war.
- Die technische Hilfe (Entsendung ausländischer Experten) wurde von verschiedenen rwandischen Ministerien und Institutionen beantragt und auch geleistet, ohne dass je ein Gesamtplan erstellt oder Prioritäten festgelegt worden wären.
- Die ordentlichen Kredite, die nötig waren, damit die von aussen finanzierten Investitionen funktionierten, wurden bei der Lancierung der Projekte weder miteinbezogen noch programmiert.

In diesem Zusammenhang konnte es schon mal vorkommen, dass ein öffentliches Kollektiv von verschiedenen ausländischen Partnern ein und dasselbe Projekt finanziert bekam.

c) Die Folgen der mangelnden Koordination

Angesichts der Schwierigkeiten der Regierung bei der Koordinierung der Entwicklungsoperationen kann man sich fragen, wie die Beziehungen zwischen den ausländischen Entwicklungsorganisationen selber funktionierten. Laut einem Leiter der französischen Entwicklungszusammenarbeit konkurrenzierten sie einander, bis der Ernst der Lage sie ab 1990 zu einem gemeinsamen Vorgehen bewog. Uebrigens beschwerte sich ein Vertreter Rwandas, dass es daraufhin nicht mehr möglich war, einen gegen den anderen auszuspielen. Wenn sie sich, vor allem in den siebziger Jahren, konkurrenzieren konnten, so deshalb, weil die Aufnahmefähigkeit des Landes kleiner war als das Angebot an Projekten.

Die Tatsache, dass jede Entwicklungsorganisationen in einer wachsenden Zahl von Projekten auftrat, die auf eine wachsende Zahl von Partnern aufgeteilt wurden, erschwerte die Koordinierung auf operationeller Ebene, machte die Weiterverfolgung der Projekte weniger effizient und liess die strategische Koordination in der Versenkung verschwinden.

Was in Wirklichkeit Not tat, war eine viel weitergefasste Koordinierung. Es ging nicht nur um die Verteilung der Projekte, sondern auch um gemeinsame Aktionen, die genügend aufeinander abgestimmt waren, dass sie eine Veränderung der sozio-ökonomischen Strukturen und gleichzeitig der Techniken nach sich zogen. Es hätten Schranken überwunden werden müssen - das geschah nicht. Wie erfolgreich auch die Projekte selber waren, so liefen sie doch Gefahr, die wirtschaftliche Zweckmässigkeit nicht zu erreichen, da das Umfeld sich nicht änderte. Davon zeugt die strukturelle Unbeweglichkeit der ländlichen Welt (90% der Bevölkerung).

d) Die DEH und das Koordinationsproblem

Im "Landesprogramm: Rwanda 1987" beklagt die DEH (S. 14) den Geist des Wettbewerbs, ja sogar der Konkurrenz zwischen den „grossen Geldgebern“, während sie eine Politik der Öffnung und der Transparenz anstrebte.

Sicher war es nicht einfach für die Schweiz, die kaum einen Zwanzigstel der ausländischen Hilfe leistete, Regierung, bilaterale und multilaterale Partner sowie NGO dazu zu bringen, über eine gemeinsame Entwicklungsstrategie nachzudenken.

Trotzdem verfügte sie über einige Trümpfe:

- Sie genoss das Vertrauen der Regierung und des ganzen Landes, weil sie sichtlich nicht von historischen oder strategischen Interessen geleitet wurde.
- Gleich ab Eintritt in die Unabhängigkeit hatte sich der Präsident der Republik an die Schweiz gewandt und um einen Berater ersucht, dessen Rolle in der zweiten Republik als Wirtschaftsberater definiert wurde.

Sie spielte aber diese Trümpfe nicht immer gut aus:

- Bei der Ausarbeitung des ersten Entwicklungsplans war sie offenbar mehr daran interessiert, im Feld präsent zu sein als an der Konzeption des Wachstumsprozesses mit zu arbeiten.
- Um sich aus den politischen Strategien heraus zu halten, zog sie es offenbar vor, in relativ isolierten Nischen zu investieren (wie der Region Kibuye), vielleicht mit der Hoffnung auf eine Verallgemeinerung ihrer Erfahrungen.
- Laut dem Berater der Präsidentschaft hätte der Planungsminister und sein interministerielles Koordinationskomitee die Koordinierung der Entwicklungsprojekte durchführen sollen. Aber andere Gesprächspartner waren eher der Ansicht, dass die Möglichkeit zur Beschlussfassung bei der Präsidentschaft konzentriert lag, und dass deshalb der Wirtschaftsberater der Präsidentschaft eine entscheidende Rolle hätte übernehmen müssen. Die DEH war durch diese Rolle selber betroffen, vor allem, wenn ihre Initiativen im Feld die nationale Politik beeinflussten. Wie weit versuchten ihre Experten und der Präsidentschaftsberater, ihre Effizienz durch den Dialog zu verbessern? Dies zu beurteilen war schwierig für die Studiengruppe.

Wohl sind sich die Gesprächspartner alle einig darin, dass die Projekte der DEH sich gut in die Entwicklungspolitik des Landes einfügten. Im übrigen unternahm die Schweiz nichts, ohne Kontakt mit der Regierung. Aber da es dieser nicht gelang, eine Wachstumsstrategie auszuarbeiten, die zur Überwindung der alten Strukturen führte, blieb das in gewissem Sinn ungenügend.

Im weiteren stellt sich nach der Analyse der DEH-Projekte die Frage, ob diese wirksam koordiniert waren. Angesichts des kleinen Anteils der Schweiz an den Investitionen im Land könnte die Frage unwichtig scheinen. Trotzdem:

- fast die Hälfte der Schweizer Investitionen waren auf eine Präfektur konzentriert;
- die Projekte der DEH liefen nacheinander ab, was eine gewisse Beziehung unter ihnen schuf und ihren Hebeleffekt verstärkte. Leider wurden die möglichen Beziehungen nicht genügend ausgeschöpft, da alle Projektleiter auf ihre eigenen Aktivitäten ausgerichtet waren;

- trotz der Einführung der Länderprogramme war die DEH offenbar mehr am Erfolg ihrer Projekte interessiert als an den Auswirkungen auf den allgemeinen Wachstumsprozess. Sogar auf der Ebene der Koordinatoren scheint das Nachdenken über die Wachstumsdynamik des Landes und die Art, wie die Schweiz am besten dazu beitragen könnte begrenzt.

5. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit während der Krise von 1989 bis 1994

Seit Beginn der achtziger Jahre zeichnete sich die Krise sowohl auf sozio-politischer wie auf wirtschaftlicher Ebene ab. Spannungen verschiedenen Ursprungs, oft ohne direkte Beziehung zu einander, häuften sich. Diese Spannungen führten schliesslich alle zusammen zu einer grossen Krise.

Ab 1987 wurde die Wirtschaftskrise immer schlimmer und 1989 kam es zum Höhepunkt. Ausgelöst wurde sie nicht durch die politischen Spannungen. Dagegen führte die Lebensmittelknappheit, die in eine eigentliche Hungersnot überging, zu sozialen Spannungen, die Konkurrenz um die knappen Ressourcen (Arbeitsstellen, Devisen) schürte die Geschäftemacherei und den Machtkampf. Aber ab 1990 waren es die politischen und militärischen Konflikte, die das Land und seine Wirtschaft ruinierten und den Wiederaufbau verhinderten.

5.1. Die wirtschaftlichen Aspekte der Krise

Die wirtschaftliche Krise in Rwanda Ende der achtziger Jahre hatte gleichzeitig eine tiefe, strukturelle Ursache und eine weitere, die ihren Ursprung in den Schwankungen der Konjunktur und in der Wirtschaftsführung hatte.

5.1.1. Strukturelle Blockierung des Wachstums (1985-1990)

Die Blockierung der Landwirtschaft kam von der Unmöglichkeit, wegen des Mangels an kultivierbarem Boden ein extensives Wachstum zu verfolgen. Die Lage wurde noch verschlimmert durch die Erosion und den Rückgang der Produktivität der Böden, die von einer zu grossen Uebernutzung durch die Kulturen kamen. Es scheint nicht ausgeschlossen, dass die landwirtschaftliche Produktion noch vergrössert werden kann. Die Grundlagenforschung in den Bereichen Saatgut und Dünger bietet hierfür gute Möglichkeiten, aber die Anpassung an die rwandischen Bedingungen erfordert noch viel Arbeit.

Das Wachstum in der Landwirtschaft war in erster Linie auf Selbstversorgung mit Lebensmitteln und Exportkulturen ausgerichtet (Kaffee und Tee auf 3% der kultivierten Flächen). Die Ernährung der gesamten, fast vollständig ländlichen Bevölkerung führte zu einer Politik der möglichst egalitären Landverteilung sowie zu einer geographischen Aufteilung der Kulturen, die den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung entsprach. Natürlich fingen die gesellschaftlichen Schichten, die über Bargeldeinkommen verfügten - vor allem in den Städten - an, grösseren Landbesitz zu erwerben, was den Weg zu einer modernen Landwirtschaft hätte ebnen können. Doch dadurch wurde der Widerspruch zwischen dem Ziel der Lebensmittelselbstversorgung und der wirtschaftlichen Entwicklung sichtbar. Die Kleinbauern, die mit weniger als einer Hektare den Lebensunterhalt ihrer Familie

bestreiten mussten, konzentrierten sich auf die Sicherung ihrer Versorgung und konnten keinen Beitrag zu einer modernen und intensiven Landwirtschaft leisten. Die Restrukturierung der Grundbesitzverhältnisse, die diese bedingen würde, wird wegen der Ueberbevölkerung der Landgebiete immer schwieriger. Und je weniger die Landwirtschaft sich der Exportproduktion zuwenden kann, desto unmöglicher wird der Import von Düngemitteln und anderen Produkten, die deren Intensivierung ermöglichen würden.

Die Blockierung der Industrie ist in Afrika ein bekanntes Phänomen: die Verwertung der lokalen Exportprodukte ist durch deren Volumen begrenzt sowie durch die Tatsache, dass es nicht rentabel ist, Verarbeitung grösseren Stils vor Ort durchzuführen. Die Produktion für den lokalen Markt stösst an weltweite Grenzen, die durch die Diversifizierung der Güter und den Fortschritt der Produktionstechniken immer enger werden. Das industrielle Handwerk, namentlich im informellen Bereich, hat, wie gross auch der Elan seiner Unternehmer ist, nur begrenzte Möglichkeiten, wenn die anderen Bereiche nicht in gleichem Mass wachsen.

Die Entwicklung der öffentlichen Dienste war ein Motor für das Wachstum. Die Investitionen in Infrastruktur, Gesundheit und Ausbildung, die weitgehend vom Ausland finanziert waren, brachten höhere Einkommen mit sich und eröffneten gute wirtschaftliche Aussichten, namentlich dank der Transportmöglichkeiten. Die ausländischen Entwicklungsorganisationen förderten sowohl aus technischen wie aus ideologischen Gründen diese Bereiche besonders. Aber diese Infrastrukturen und öffentlichen Dienste hatten auch ihren Preis. Ein Gleichgewicht zwischen der Entwicklung der Produktion und derjenigen der öffentlichen Dienste und der Infrastrukturen ist lebenswichtig. In Rwanda, das in den Genuss einer Ueberfülle von Entwicklungszusammenarbeit kam, wurde dieses Gleichgewicht immer problematischer. Am Ende der Wachstumsperiode löste das Gewicht der Staatsverpflichtungen, die schneller gewachsen waren als die Produktion, eine Blockierung aus, wenn auch bei einem noch tiefen Steuersatz. Aber wie konnte dieser erhöht werden, solange Selbstversorgung vorherrschend war?

Von den konjunkturellen Schwankungen überdeckt wurde die strukturelle Blockierung der Aussenhandelsbeziehungen immer kritischer. Trotz der für den Anbau günstigen Boden- und Klimaverhältnisse blieb das Volumen der Kaffee- und Tee-Exporte zwangsläufig begrenzt. Für eine Bevölkerung von mehr als sieben Millionen Einwohnern war nur die Einfuhr des Nötigsten an Energie, Ausrüstung, Zwischenprodukten für Landwirtschaft und Industrie, auf einem tiefen Niveau an Modernität und Industrialisierung möglich. Von allen Ländern mit tiefem Einkommen sind in Rwanda und Burundi die Warenexporte pro Kopf der Bevölkerung am tiefsten (40% des Durchschnitts der Länder mit tiefem Einkommen). Die Regierung strebte eine Diversifizierung der Exporte der Landwirtschaftsprodukte (Geranien, Vetiver) oder deren Derivate (Insektizide, Chininpulver, Leder, Leim) an, jedoch ohne Erfolg.

Die Möglichkeiten, die Importe durch landeseigene Produkte zu ersetzen, waren limitiert und wurden schlecht genutzt. Einige landwirtschaftliche Produkte ersetzen zwar nach und nach die Importe (Zucker, Getreide), im industriellen Bereich

brachten aber die vom Staat oder von Geschäftsleuten gegründeten Unternehmen wenig Mehrwert, verschlangen grosse Mengen an Devisen und waren wirtschaftlich wenig rentabel, und je mehr sie eine (Quasi-)Monopolstellung innehatten, desto weniger streng wurden sie geführt.

Die Beziehung zwischen der Bevölkerung und den wirtschaftlichen Aktivitäten wurde erkannt, vor allem bei der Nahrungsmittelversorgung. Aber das Problem der fehlenden Arbeitsstellen spitzte sich immer mehr zu, die Unterbeschäftigung machte mindestens 30% aus, und jährlich kamen 80 000 Personen mehr ins erwerbsfähige Alter. Das Problem wurde zu einem grossen Teil von den Mechanismen der Selbstversorgungswirtschaft überdeckt, die eine Ueberbevölkerung der Landregionen mit sich brachte, womit die Möglichkeiten zur Erzielung eines Bareinkommen abnahmen, was aber für ein dynamisches Wachstum nötig gewesen wäre.

Diese spezifischen Blockierungen des Wachstumsprozesses (und es gibt noch andere, Ziff. 3.3.4) zogen ein umfassenderes Blockierungsphänomen der Handelskreisläufe nach sich. Jede Tätigkeit, jeder Bereich kann sich selbst nur in Beziehung zu Veränderungen in anderen Tätigkeiten und anderen Bereichen verändern:

- Die Entwicklung eines industriellen Bereichs bedingt eine tiefgehende Aenderung der Landwirtschaft, was in Rwanda nicht geschehen ist.
- Die Modernisierung der Landwirtschaft (intensivere Produktion mit vermehrter Anwendung industrieller Produkte) bedingt die Verfügbarkeit von Zwischenprodukten, von Transportmitteln, die Entwicklung eines organisierten Binnenmarktes für Lebensmittel - alles Bedingungen, die in Rwanda nicht erfüllt waren.
- Die Entwicklung der Produktion bedingt diejenige der öffentlichen Dienste und umgekehrt - dieses Gleichgewicht wurde nicht erreicht.
- Die äusseren Handelskreisläufe müssen eine Dynamik der inneren Kreisläufe auslösen, was kaum geschah.
- Wirtschaftliche Kreisläufe können sich nur entwickeln, wenn die Strukturen von Organisationen, Institutionen, Grundbesitz sowie die sozio-kulturellen Strukturen sich ebenfalls entwickeln: auf staatlicher Ebene wurden Anpassungen vorgenommen, aber man blieb an Strukturen und Werten hängen, die durch die Industrialisierung und Verstädterung neu hätten interpretiert werden sollen.

Diese Blockierungen kamen in grossem Masse von der Entwicklungspolitik; die Regierung war sich der drohenden Sackgasse sehr wohl bewusst; davon zeugt schon der Text des zweiten Plans (1977). Aber die Aktionen, die helfen sollten, die strukturellen Blockierungen zu überwinden, wurden am wenigsten durchgeführt, im Gegensatz zu denjenigen, die in der Logik der bestehenden Strukturen lagen (Ziff. 4.2.5.d). Im dritten Plan wurde vor allem in die Verkehrsinfrastruktur investiert (32% statt 29%, wie vorgesehen), aber kaum in die Industrie.

Trotzdem, den Versuch einer Diversifizierung beim Export, der Förderung einer intensiveren Landwirtschaft, der Erleichterung des Handels zwischen Stadt und Land, der Verbesserung der Verbindungswege gegen aussen, diesen Versuch hat die Regierung unternommen.

5.1.2. Konjunkturelle Krise und Wirtschaftsführung

a) Die Schwankungen der Exporte

Die rwandische Regierung hatte sich den Ruf erworben, ihre finanzielle und monetäre Politik rigoros durchzuführen. Aber eine Verknappung auf dem internationalen Kaffeemarkt liess den Wert der Exporte von insgesamt 112 Millionen Dollar 1978 auf 203 Millionen 1979 steigen. Dieser Segen löste eine starke Erhöhung der öffentlichen Ausgaben und ab dem darauffolgenden Jahr eine Zunahme der Importe auf nahezu 200 Millionen Dollar aus. Der Erlös aus den Exporten fiel ab 1980 wieder auf 134 Millionen Dollar zurück. Daraufhin wurde der Kampf gegen das Defizit bei den öffentlichen Ausgaben und beim Aussenhandel immer schwieriger, denn die Staatseinnahmen hingen stark vom Exporterlös ab.

Ab 1983/84 ergriff die Regierung Sparmassnahmen: Budgetkürzungen, Preiskontrollen und Importbeschränkungen. Um Sparmassnahmen und Wachstum miteinander zu vereinbaren, nahm die Regierung ab 1985 ein Wiederankurbelungsprogramm in Angriff, um eine Strukturanpassung zu vermeiden.

Nach einem Höhepunkt 1986 fiel der Kaffeepreis wieder, und zwar auf den bisher tiefsten Stand: 1986 fiel der Preis für ein exportiertes Kilo von 327 rwandischen Francs auf 191 im Jahr 1987 und 1989 auf 180 (3,7 sFr.). Die Regierung hielt den Preis für die Produzenten bis 1989 stabil. (Das kostete sie 1987 über 3 Milliarden rwandischer Francs (56 Mio sFr.), was 13% der laufenden Ausgaben ausmachte.) Die Kosten wurden teilweise durch die ad hoc-Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (Stabex) gedeckt: von 1988 bis 1990 waren dies 20 bis 25 Millionen Dollar jährlich.

b) Die Schwankungen des rwandischen Franc

Von 1974 bis 1983 war der rwandische Franc an den Dollar gebunden. Der hohe Dollarkurs von 1980 bis 1983 zog auch einen Kursanstieg des rwandischen Franc nach sich. Als die Anbindung an den Dollar aufgegeben wurde, sank der Wert des rwandischen Franc nur um 5%. Dies führte, nach Angaben der Nationalbank von Rwanda, 1987 zu einer Ueberbewertung der Währung von 50% und 1989 von 30%. Trotz des kleinen Anteils der Exporte in der nationalen Wirtschaft drückte diese Verzerrung zwischen den In- und Auslandpreisen schwer auf die Wirtschaft und benachteiligte die Landwirtschaft gegenüber dem städtischen Mittelstand. 1986 schlug die Weltbank eine schrittweise Abwertung über drei bis vier Jahre vor, aber die Präsidentschaft war dagegen. Die Abwertung erfolgte erst 1990 (Bst. e).

c) Die Politik der Industrialisierung und die Staatsverschuldung

Ab Beginn des zweiten Plans (1977) engagierte sich die Regierung mehr und mehr in industriellen Investitionen, so stark und so gut, dass zu Beginn der achtziger Jahre ein Drittel des Mehrwerts der modernen Industrie von Unternehmen kam, an denen der Staat zumindest die Mehrheit hatte. Im grossen ganzen warfen diese Unternehmen keinen Gewinn ab, und der Staat musste ihnen trotz

Zollschutzmassnahmen wachsende Subventionen ausrichten, wodurch die erhöhten Kosten dieser Unternehmen den Konsumenten aufgebürdet wurden. Die Subventionen der Regierung stiegen von 1,7 Milliarden rwandischer Francs (40 Mio sFr.) 1982 auf 2,5 Milliarden (48 Mio sFr.) 1988.

Infolgedessen konnte der Staat nur noch mit Hilfe von Anleihen zu einer ausgeglichenen Rechnung gelangen. Während er für die Entwicklung von den ausländischen Entwicklungsorganisationen Schenkungen oder sehr günstige Darlehen erhielt, musste er sich für den Rest an die Banken wenden. 1987 nahm er über 13 Milliarden rwandischer Francs auf (243 Mio sFr.). Der Schuldendienst, der in der Vergangenheit sehr tief war, nahm im Staatshaushalt einen immer grösseren Posten ein (1985 waren es 7%, 1991 12%). Die Auslandsschuld erreichte Ende 1994 nahezu 1,5 Milliarden Dollar.

d) Die anderen Krisenfaktoren

Zu diesen Krisenfaktoren kam der Fall der „Terms of Trade“ von 100 im Jahr 1985 auf 73 im Jahr 1989. Ausserdem wurde das Land 1989 von einer schweren Dürre heimgesucht, vor allem im Südwesten, die zahlreiche Bauern zum Verlassen des Landes zwang. Und das Pro-Kopf-Einkommen nahm von 1986 bis 1989 um 16,5% ab. Dies löste wachsende soziale Spannungen zwischen den Regionen und den sozialen Schichten aus. Es führte auch zu vermehrter Korruption und Ungleichheit.

e) Das Strukturanpassungsprogramm

1989 waren die Währungsreserven erschöpft, und die Regierung wurde mit der Wahl konfrontiert, entweder die Sparmassnahmen zu verstärken oder von bilateralen Geldgebern Hilfe zu erhalten oder auch mit der Weltbank und dem IWF in Washington Verhandlungen aufzunehmen. Da die Sparmassnahmen bereits ihre Grenzen erreicht hatten, blieben nur die beiden anderen Möglichkeiten. Ein schwieriges Unterfangen, denn Rwanda war das einzige Land Afrikas, das systematisch eine Austeritätspolitik nach eigenem Gutdünken durchgeführt hatte, statt das - weitherum kritisierte - Anpassungsmodell der Weltbank zu übernehmen. Die Haltung der Weltbank - oder vielmehr ihrer Vertreter - gegenüber der rwandischen Politik war sehr unterschiedlich: sie reichte von Herablassung gegenüber einem Land, das seine Politik selber bestimmen wollte, bis zu Bewunderung für die erzielten Resultate. Der Weg nach Washington bedeutete unausweichlich die Verhandlung über eine Abwertung, aber auch das Risiko, die gesamte Wirtschaftspolitik des Landes in Frage gestellt zu sehen, mit all den sozialen Konsequenzen, die die DEH befürchtete.

Um die nötigen Devisen für die Ueberwindung des, wie man hoffte, vorübergehenden Preiszerfalls beim Kaffee zu erhalten, genügte die Stabex nicht. Rwanda lud deshalb eine Runde bilateraler Geldgeber zu einem Seminar ein und sandte daraufhin eine hochrangige Delegation in mehrere "befreundete" Länder.

Der Europäische Entwicklungsfonds, der einen "ad hoc-Anpassungsfonds" hatte, wollte keine Hilfe leisten, ebensowenig die anderen Auslandspartner Rwandas, denn sie hatten sich verpflichtet nur unter der Aegide der internationalen Institutionen (IWF und Weltbank) einzuschreiten.

Die Regierung sandte daraufhin eine Mission nach Washington, um die Kredite zu erhalten, die die Ueberwindung der Konjunkturkrise ermöglichen sollten. Die Weltbank sah es anders. Seit Jahren hatte sie Druck auf Rwanda ausgeübt, seine Wirtschaftspolitik vollständig zu ändern. Endlich sah sie eine Möglichkeit, sich durchzusetzen.

Die dringendste Massnahme war die Abwertung, deren Notwendigkeit von beiden Seiten zugegeben wurde. Sie allein konnte einen Abbau der Subventionen an die Kaffeeproduzenten und die Industrieunternehmen herbeiführen, welche Opfer der ausländischen Konkurrenz geworden waren, und damit die öffentlichen Finanzen sanieren, die Nachfrage nach importierten Waren verkleinern und die Zahlungsbilanz wieder ins Gleichgewicht bringen. Sollte um 35% (rwandische Vorgabe) oder um 100% (Vorgabe der Weltbank) abgewertet werden? Unter dem Einfluss des IWF wurde schliesslich eine Abwertung von 40% vorgenommen. Die Notwendigkeit dieser Massnahme wurde in Rwanda schon ab dem Sommer 1989 erkannt. Die Regierung führte sie nicht durch, um sie in den Verhandlungen mit der Weltbank als Argument zu behalten, was - zum Nachteil der Wirtschaft des Landes - zu einer Verschiebung um ein Jahr führte. Die rwandische Regierung wertete dann aus eigener Initiative ab, ohne auf die Begleitmassnahmen der internationalen Finanzinstitutionen zu warten, was die Abwertung nochmals um mehrere Monate hinausgeschoben hätte.

Darüberhinaus stellte die Weltbank alle von der Regierung eingeführten Wirtschaftsführungsinstrumente in Frage und forderte eine vollständige Entflechtung von Staat und Wirtschaft, da ihrer Meinung nach die Wirtschaft bei der Umsetzung ihrer Massnahmen wieder angekurbelt würde und in drei Jahren eine Wachstumsrate von 3,8% erreichen sollte. Eine recht gewagte These! 1993 gab die Weltbank, nach zwanzigjährigen Erfahrungen mit dieser Art Anpassung, denn auch eine Veröffentlichung heraus mit dem Titel: "Die Anpassung in Afrika", unter anderem mit Kapiteln wie "Reform der öffentlichen Unternehmen: kaum Anzeichen grösserer Fortschritte", "Finanzreformen: kaum Anzeichen dauerhafter Fortschritte", "Die Reaktion auf Investitionen und Spareinlagen kommt nur langsam", "Der Aufbau eines angemessenen wirtschaftlichen Anreizes: durchgezogene Bilanz".

Die Geschichte wird uns nicht lehren, ob die These richtig war, denn am Tag der Unterzeichnung kam es zur Invasion von Uganda her; daraufhin fand die Weltbank, dass die makro-ökonomischen Grundlagen des Vertrags neu berechnet werden müssten. Am 9. November 1990 wurde die Abwertung erfolgreich durchgeführt, aber die Hilfe der Weltbank liess bis Juni 1991 auf sich warten. Erst dann gewährte sie Rwanda einen Kredit von 90 Millionen Dollar, zu dem noch 110 Millionen kamen, die im März 1991 in Paris von bilateralen Geldgebern versprochen worden waren, sowie 41 Millionen, zu denen sich der IWF im April 1991 verpflichtet hatte.

Die Abwertung brachte keine grössere Inflation, da die Wirtschaft in eine Lage zwischen einer allgemeinen Depression und - wegen der Militärausgaben - einer punktuellen Stimulation geriet. Die Handelsbilanz war wegen der Kriegskosten und einer schlechten Kaffeekampagne aus dem Gleichgewicht geraten. Im Juni 1992 wurde die Währung erneut um 15% abgewertet. Die landwirtschaftliche Produktion ging wegen des Kriegs und wegen der Vertreibung von Hunderttausenden von

Menschen zurück. Die Industrie, die auf wirtschaftliche Schwankungen noch empfindlicher reagierte, erfuhr einen noch stärkeren Rückgang, ausser beim Bier (dank der grossen Zahl von Armeeangehörigen!). Insgesamt fiel die zahlungskräftige Nachfrage zusammen, die Wettbewerbsfähigkeit war schwach, die Importe wurden teurer, nur die Händler bereicherten sich. Die Verarmung der Landbevölkerung verschärfte sich, die Barlöhne erodierten, die Kosten für Ausbildung und Gesundheit wurden unerschwinglich, Investitionen wurden nicht mehr getätigt. Die Auslandshilfe nahm ab, weil die Durchführung von Projekten erschwert war und man auf eine Verhandlungslösung für die politischen Probleme des Landes wartete. Wegen der Abnahme der Investitionen liehen die Banken eher dem Staat Geld als der Wirtschaft. Die Militärausgaben machten 1992 38% des Staatshaushaltes aus. 1993 wurde die wirtschaftliche Lage katastrophal: Verlust der Devisenreserven, Rückstand bei den Staatszahlungen, Ausgaben für die Armee und für die Kriegsvertriebenen, Rückgang der Landwirtschaftsproduktion um 25% wegen des Krieges, Explosion der Inland- und der Auslandsschulden, obwohl mehrere Geldgeber die Schulden erlassen hatten (mit Ausnahme der Weltbank). Das Strukturanpassungsprogramm war in der Klemme: der IWF hatte nur 11,7 der im April 1991 versprochenen 41 Millionen Dollar ausbezahlt, die Weltbank nur 28 der im Juni 1991 gesprochenen 90 Millionen. Im übrigen konnten die von diesen Organisationen gestellten Bedingungen ohnehin nicht mehr erfüllt werden.

5.1.3. Die Hilfe der Schweiz angesichts der Wirtschaftskrise

5.1.3.1. Die Auswirkungen der abgeschwächten Hilfe

Die Entwicklungszusammenarbeit des Auslands spielte in der rwandischen Wirtschaft eine immer grössere Rolle: einerseits trug sie wesentlich an die Investitionen bei und unterstützte die Betriebsausgaben des Staates, andererseits lösten die damit verbundenen Geldtransfers nach Rwanda eine gewisse Dynamik der Einkommen aus. Nehmen solche Transfers ab, hat das spürbare Auswirkungen auf die Wirtschaft. Leider wird in schwierigen Zeiten die Durchführung von Projekten ebenfalls schwieriger, sie kommen in Rückstand, was wiederum die Rezession verstärkt.

Von 1985 bis 1990 nahm der jährliche Beitrag der DEH spürbar ab, von 20,6 Millionen Schweizerfranken auf 14,1 Millionen. Das gleiche Phänomen geht aus der Tabelle 4-1 für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit hervor, wenn man die Hilfe in Schweizerfranken umrechnet. Nach 1990 hielt sich die Schweiz aus politischen Gründen mit neuen Entwicklungsprojekten zurück, und wenn ihr Beitrag zunahm, so nur deswegen, weil sie sich zuvor im Rahmen von Projekten der IDA (Weltbank) zu Zahlungen verpflichtet hatte.

So führte die durch die oben beschriebenen strukturellen und konjunkturellen Faktoren ausgelöste Krise zu einem Rückgang der Entwicklungszusammenarbeit, deren Aktivitäten in gewisser Weise ein Motor für die Konjunktur des Landes war.

5.1.3.2. Die finanzielle und technische Hilfe zur Linderung der Krise

Um die Wirtschaftskrise zu bekämpfen, erhielt Rwanda einige Hilfe von aussen, namentlich von der Europäischen Gemeinschaft (Stabex) und Belgien. Die DEH gewährte Rwanda 1987 Hilfe in Höhe von vier Millionen Franken, um den Fall des Kaffeepreises aufzufangen, wobei die Hilfgelder der rwandischen Vertragspartner, in rwandischen Francs, für vordringliche Operationen des Entwicklungsbudgets und für den Fonds für Gemeindeentwicklung eingesetzt werden mussten. 1989 verfügte sie nicht mehr über genügend Mittel zur Weiterführung dieser Hilfe. Da die Kredite für die Zahlungsbilanzzuschüsse vom BAWI kommen, das auch die Mittel dazu hat, wurde dieses um Hilfe gebeten, lehnte jedoch ab, ausser sie würde im Rahmen eines Strukturanpassungsprogramms der Weltbank geleistet. Der BAWI-Vertreter führte gegenüber der Studiengruppe aus, dass es in Rwanda keine makro-ökonomische Politik gegeben habe, da die Politik nicht von den internationalen Organisationen ausgearbeitet worden sei (trotz der Unterstützung des rwandischen Wiederankurbelungsprogramms durch das PNUD), und dass dem BAWI die Kapazität zur Beurteilung der rwandischen Wirtschaftspolitik fehle. Erst 1991 leistete die Schweiz, im Rahmen des Strukturanpassungsprogramms, über das BAWI einen Beitrag von zehn Millionen Franken als Zahlungsbilanzhilfe. Diese Hilfe in Form von Devisen ermöglichte weitere Importe, und die Gegenleistung in rwandischen Francs (weil diese Produkte im Land verkauft wurden) sicherte dem Staat Einkommensquellen. Seit 1990 äusserte die Schweiz wegen der politischen Krise in Rwanda Vorbehalte gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit, namentlich was neue Projekte angeht. Diese Zurückhaltung, unter der vor allem die Landbevölkerung zu leiden hatte, steht im Gegensatz zu einem Kredit, welcher der Regierung für die Erleichterung der Importe und für öffentliche Ausgaben fast bedingungslos gewährt wurde. Die Dringlichkeit der Situation erklärte natürlich, dass eine Soforthilfe für die Zahlungsbilanz geleistet werden musste, die nicht an die Durchführung von Entwicklungsprojekten gebunden war; diese Hilfe war aber fast zwei Jahre früher von Rwanda erbeten worden, zu einem Zeitpunkt übrigens, da bereits eine geringere Hilfe eine Verbesserung der Lage gebracht hätte. Die DEH fand die Erneuerung dieser Art Hilfe nicht zweckmässig. Trotzdem war ein Abkommen über eine Zahlungsbilanzhilfe von vier Millionen Franken im Dezember 1993 hängig (zur Mitfinanzierung der Strukturanpassung).

Beizufügen ist, dass die Schweiz ausser Finanzhilfe Rwanda auch technische Hilfe leistete, nicht nur durch die Finanzierung eines Wirtschaftsberaters, sondern auch durch die Entsendung einer hochrangigen Mission an die Nationalbank von Rwanda und durch Beteiligung an einer Vorbereitungsmission für Verhandlungen mit den internationalen Finanzorganisationen.

5.1.3.3. Die Hilfe angesichts der Krise auf dem Arbeitsmarkt

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die sich seit vielen Jahren zusehends verschlechterte, wurde von den Entwicklungsorganisationen nicht wirklich wahrgenommen. Im Länderprogramm von 1987 für Rwanda gibt die DEH ihrer Sorge darüber Ausdruck (S. 8), was aber offenbar keine wesentlichen Auswirkungen

hatte; sie scheint sich nicht stärker auf arbeitsintensive Technologien oder Projekte orientiert zu haben. Die Unterbeschäftigung erleichterte die unsinnige Aufblähung der Armeen und verunmöglichte praktisch den im August 1993 in Arusha gefassten Beschluss, deren Bestände zu verringern.

5.1.3.4. Schlussfolgerungen

1989, als die Wirtschaftskrise das sozio-ökonomische und politische Gleichgewicht in Rwanda gefährdete, arbeitete die Schweiz auf drei Achsen; diese waren:

- die Entwicklungszusammenarbeit, der die Mittel fehlten. Der Bericht über die Entwicklungszusammenarbeit Schweiz-Rwanda vom Mai 1991 (S.7) hält fest: "Durch die finanzielle Lage der DEH ... ist unsere Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda stark beeinträchtigt";
- die Beteiligung am Strukturanpassungsprogramm. Der Rückstand, der durch die fast zwei Jahre dauernden Verhandlungen eingetreten war, brachte das Risiko einer Destabilisierung der politischen Lage mit sich. Ein solches Risiko wurde von den internationalen Institutionen, die die Anpassung organisierten, als normal erachtet, ebenfalls vom BAWI;
- die humanitäre Hilfe, die schnell und massiv geleistet werden kann, was allerdings 1989 trotz der Hungersnot nicht geschah (Tabelle 8-1); sie kommt übrigens immer erst zum Zug, wenn eine Katastrophe als solche festgestellt ist.

Man kann sich deshalb fragen, ob die Koordination der Hilfsmittel der Schweiz richtig organisiert ist für den Fall einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krise, die in Regionen, wo sich die Schweiz stark für die Entwicklung engagiert hat, politische Konflikte oder humanitäre Katastrophen nach sich ziehen könnte.

Hätte der Krieg das Strukturanpassungsprogramm nicht verhindert, hätte es vielleicht Resultate bringen können, auch wenn man fast im ganzen übrigen Afrika eher das Gegenteil beobachtet. Immerhin hätten die Operationen wohl mehr Erfolg gebracht, wenn sie früher eingeleitet worden wären, namentlich vom Zeitpunkt des Wiederankurbelungsplans der rwandischen Regierung an, zu dem ein von der Schweiz finanzierter Wirtschaftsberater in grossem Mass beigetragen hatte, da der Plan mit den Zielen der DEH übereinstimmte und die Zustimmung der Vereinten Nationen und teilweise des IWF genoss. Der Plan war allerdings angesichts einer gewissen Starrheit und Ineffizienz des Wirtschaftsverwaltungssystems nicht rigoros genug. Die Tatsache aber, dass die rwandische Regierung für seinen Wiederankurbelungsplan aus offenbar mehr institutionellen als finanziellen Gründen nicht genügend Hilfe bekam, zerstörte die Solidarität bei den Anstrengungen in einer Art, die in Kigali besonders schmerzlich empfunden wurde.

5.2. Die sozio-politischen Aspekte der Krise

Die wirtschaftliche Krise hatte ihren Anfang in den achtziger Jahren, die Wurzeln der sozio-politischen Krise lagen dagegen tiefer und kamen von weiter her; hier können nur die Haupteigenschaften skizziert werden.

5.2.1. Erklärungsversuche

- Die endemische Stammesopposition: zwar ist in Rwanda die Bevölkerung unterschiedlichen Ursprungs, aber die Menschen haben seit Jahrhunderten zusammen gelebt und sich weitgehend vermischt. Es gibt nur eine Sprache, eine Kultur, so sehr, dass eine sehr seriöse internationale Organisation vor zwanzig Jahren der Ansicht war, dass einer der Trümpfe Rwandas die Einheitlichkeit seiner Bevölkerung sei. Dem Konflikt liegt nicht ein unüberwindbarer ethnischer Unterschied zugrunde.
- Die Nachwirkungen der Kolonialisierung: in vielen Kolonien haben die Mutterländer die Angehörigen einer Minderheit als Mittelspersonen zur Ausübung ihrer Macht benutzt. Bei Eintritt in die Unabhängigkeit wurden diese Minderheiten ausgeschlossen, nachdem sie während Jahrhunderten ohne grosse Probleme im Land gelebt hatten. In Rwanda stützte sich die Kolonisierung auf bestehende soziale Strukturen.
- Die Nachwirkungen der Entkolonialisierung: die politische Kolonialmacht war nicht auf Legitimation im Land angewiesen, sie erhielt sie vom Ausland. Nach Eintritt in die Unabhängigkeit, als die charismatischen Führer verschwanden, konnten die Machthaber auf keinen sozialen Grundlagen aufbauen; sie wurden von keinem sozio-politischen System getragen. Dieses Phänomen ist in fast ganz Afrika südlich der Sahara zu finden, aber in Rwanda war die Lage wegen der sozialen Revolution, die die Unabhängigkeit begleitete, nicht mit derjenigen anderer Länder zu vergleichen.
- Die Versorgungskrise: gegen Ende der achtziger Jahre konnte Rwanda seine Bevölkerung nicht mehr ernähren, es kam erneut zu einer Hungersnot, wie sie das Land schon in früheren Zeiten mehrmals gekannt hatte; aber sie hatte früher nie zu Massakern geführt.
- Die wirtschaftliche (konjunkturelle) Krise: der Zerfall des Kaffeepreises und der "Terms of Trade", die Verschuldung und der Mangel an wirtschaftlichen Möglichkeiten verursachten viele soziale Spannungen, aber das allein hätte nicht genügt, um die dramatischen Ereignisse von 1994 auszulösen.
- Die Änderungen, welche die den Ländern Afrikas vom Westen auferlegte Demokratisierung nach sich zog, nachdem die Hypothek der Ost-West-Spannungen weg war: ab 1989 gab es keinen Grund mehr, "starke Machthaber" zu unterstützen, nur um sich der anderen Supermacht entgegenzustellen; damit kein Vakuum entstand, wurden das Multiparteien-system und die Demokratisierung gefördert. Dies erschütterte das Machtgefüge in ganz Afrika, auch in Rwanda.

- Eine eigentliche rwandische Krise: die sozio-politische Krise Rwandas wird nur dann verständlich, wenn man sich die starke Wechselbeziehung seiner Geschichte und derjenigen der Nachbarländer vor Augen hält.
- Der Kampf einer organisierten, modernen, demokratischen Macht gegen die Dekadenz und die Korruption einer politischen Macht im Land - eine These, die in grossem Mass von den europäischen Medien verbreitet wurde.

Die sozio-politische Krise, die sich ab 1985 abzeichnete und 1989/90 ausbrach, war nicht einfach die Folge einer Gesamtheit. Sie resultiert vielmehr aus deren gegenseitigen Abhängigkeit während mehrerer Jahre. Diese von verschiedenen Wechselwirkungen dieser Faktoren ist in der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Geschichte des Landes verankert. Die Ereignisse von 1994 sind das Ende eines langen Prozesses: das bedeutet nicht, dass sie unausweichlich waren, aber es zeigt, dass man den Verzerrungen, den strukturellen Spannungen, die im Verlauf dieser Jahre auftraten, mehr Aufmerksamkeit hätte schenken müssen, damit der Ausbruch vielleicht hätte verhindert werden können.

5.2.2. Die Vorgeschichte der Krise

Um die Krise zu verstehen, muss man sich in die Zeit vor der Kolonialisierung zurück begeben, als es eine sehr starke soziale Schichtung gab, der die Bezeichnung Leibeigenschaft vielleicht noch am ehesten entspricht (Ziff. 3.1.4). Sie ist natürlich im Verlauf der Jahrzehnte verschwunden, sie prägt aber noch heute sehr stark das kollektive Gewissen, die Kultur und das Verhalten.

Durch die indirekte Regierung verstärkte die Kolonialisierung ein bestehendes System: sie institutionalisierte es und drückte es in ethnischen Bezeichnungen aus, was ihm eine natürliche und juristische Grundlage gab.

Die soziale Revolution von 1959, die von Belgien und von der Kirche gefördert wurde, kehrte die Machtverhältnisse um und provozierte einen andauernden Exodus. Die soziale Revolution selber erklärt den ersten Exodus. Die folgenden (1963/64, 1973) können nur über das sekundäre Phänomen der Ethnisierung der Konflikte erklärt werden: als eine starke soziale Spannung entstand, wie 1972, versuchten die Machthaber, die Bevölkerung auf ihre Seite zu bringen, indem sie dem Konflikt eine ethnische Dimension gaben. In der Folge fühlten sich bestimmte Bevölkerungsteile bedroht.

Die Präsenz von Flüchtlingen ausserhalb des Landes löste immer wieder Konflikte aus:

- sie war eine Quelle bewaffneter Angriffe, vor allem am Anfang und am Ende der betreffenden Periode,
- sie führte dazu, dass das sozio-politische Gleichgewicht des Landes von demjenigen seiner Nachbarn abhing. Das Schicksal der rwandischen Flüchtlinge in Burundi und Uganda lag vielen Spannungen in Rwanda zugrunde,
- der Zustrom von Flüchtlingen aus Burundi in Rwanda verschärfte das Problem zusätzlich.

Hier muss festgehalten werden, dass es ein sogenanntes *Banyarwanda*-Gebiet gibt, das grösser ist als Rwanda, dessen Unterteilung durch die Grenzziehung um so dramatischer ist, als in diesem Raum eine spezifische demographische Dynamik herrscht: im Zentrum ist die Bevölkerungsdichte sehr hoch und die Bevölkerung nimmt sehr dynamisch zu; die Randgebiete sind dünn besiedelt und bieten Kulturland. Daraus ergibt sich ein konstanter Migrationsstrom gegen aussen. Durch die politisch festgelegten Grenzen wurde das Gebiet zum Streitobjekt zwischen den Staaten, Rwanda fordert für seine Bürger das Recht, sich in den angrenzenden Gebieten niederzulassen, die manchmal schon von *Banyarwanda* mehrheitlich bewohnt sind. Die Rückkehr der Flüchtlinge (vor allem der früheren) muss deshalb in einer doppelten Perspektive gesehen werden. Unter den zwei Millionen *Banyarwanda* im Ausland soll es 1990 600 000 Flüchtlinge gegeben haben.

Im übrigen wurden die Tutsi durch die Revolution von 1959, die Gemeindewahlen vom Juni-Juli 1960, das Referendum zugunsten der Republik und die Wahlen in die Legislative vom September 1961, wie auch durch die Ausbrüche von Gewalt, die damit verbunden waren, von der Macht ausgeschlossen. 1963 wurden in der Präfektur Gikongoro nach einem bewaffneten Angriff von Flüchtlingen 5-8000 Tutsi Opfer neuer Gewalttaten. Dies war das Ende der politischen Tutsi-Parteien.

Eine Folge dieser Unruhen war die Konzentration der Macht und das Aufkommen des Autoritarismus. Die Einheitspartei (*Parmehutu*) richtete sich ein: das Regime igelte sich in seiner Region, Gitarama, ein. Als es in Frage gestellt wurde, spielte es erst recht die ethnische Karte aus, als im Juni 1972 die Hutu Opfer eines Völkermordes in Burundi wurden, wo die Tutsi eine Revolution à la rwandaise fürchteten; es soll 300 000 Tote gegeben haben.

Wegen der Gefahr, die auf den Hutu-Politikern des Nordens lastete, griffen General Habyarimana und die Armee und setzten der ersten Republik ein. Ende (5. Juli 1973). Die Strenge der ersten Republik wich der politischen und wirtschaftlichen Oeffnung und dem Aufschwung der Geschäftswelt. Die Vertreter des Staates konnten sich an Produktionsfirmen beteiligen, und es kam zu einem neuen sozialen Graben zwischen dem Teil der Bevölkerung, der fast die Gesamtheit ausmachte, und der in der Landwirtschaft und in kleinen Gewerbebetrieben ein einfaches Leben fristete, und einem Bürgertum (Händler, Politiker und Militär), der über den Handel und die Steuern einen grossen Teil des Nationaleinkommens abzog. Die Solidarität Stadt-Land zerbrach und es wurde wenig unternommen, um die Landbevölkerung etwas am städtischen Wohlstand teilhaben zu lassen (Ziff. 3.3) - trotz der politischen Reden des Präsidenten.

Ausserhalb der Hauptstadt waren es die Regionen Gisenyi und Ruhengeri, die am meisten von Staatsgeldern profitierten. Daraus entstand ein interregionaler Konflikt. Er überwog das ethnische Konfliktpotential, das in der zweiten Republik erst gegen Ende der achtziger Jahre manifest wurde. Uebrigens wurde mit einem Quotensystem versucht, jeder Ethnie ihren Platz zu sichern (nicht aber jeder Region).

Bis zu Beginn der achtziger Jahre erlaubten die von der Regierung eingegangenen Kompromisse eine Entwicklung ohne grössere Zusammenstösse und ein anhaltendes Wirtschaftswachstum.

Trotzdem ist anzumerken, dass das Regime in Rwanda, verglichen mit anderen Ländern, relativ liberal war. Die politische Macht lag zwar im wesentlichen in den Händen von Männern der Ethnie und der Region des Präsidenten, aber die Geschäftswelt von Kigali kam aus allen Schichten und bestand namentlich auch aus Tutsi.

Die Gesellschaft, die tief ländlich und egalitär war, verlor diese Gleichheit immer mehr. Ein Teil des Grundbesitzes konzentrierte sich in den Händen einiger weniger Personen, und der Handel brachte mehr ein als die Produktion; gute Beziehungen, entweder zu den Tutsi im Ausland oder zu den politischen Machthabern erleichterten die Bereicherung, um so mehr, als die rwandischen Händler von den politischen und monetären Unruhen der umliegenden Länder profitierten.

5.2.3. Die Dynamik der Krise

Nach 1980 verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum; es wurde ein Austeritätsprogramm eingeleitet, das namentlich eine Preiskontrolle, Subventionen, Importrestriktionen, Devisenzuteilung usw. beinhaltete. Diese Massnahmen gaben dem Staat eine grosse Kontrollgewalt, die zu Günstlingswirtschaft und Korruption führen konnte.

Die wachsenden sozialen Spannungen in wirtschaftlichen und politischen Kreisen in Kigali veranlasste die Machthaber - einmal mehr - dazu, ihre Grundlage zu verstärken, indem sie Leuten aus Kreisen, die den Regierenden nahe standen (Familie, Region), mehr Platz einräumten. Trotzdem gab es während der achtziger Jahre kaum eine organisierte politische Opposition. Die sozialen Spannungen verschärften sich immer mehr. Die Landbevölkerung wurde von der Verknappung des Bodens, der Wirtschaftskrise, den seit 1983/84 immer stärkeren Budgetrestriktionen und der Inflation hart getroffen; das städtische Bürgertum und die Wirtschaftskreise machten sich die immer rarer werdenden Gewinnmöglichkeiten streitig.

Der Preiszerfall beim Kaffee machte die Wirtschaftskrise sichtbar und löste die soziale Krise aus. Ab 1989 litt die Bevölkerung unter den Einschränkungen im Gesundheitswesen und der Verteuerung des Schulwesens und gleichzeitig unter den von Unwettern verursachten Hungersnöten: eine Million Menschen litt an Mangelernährung.

Der Bericht der DEH von 1989 hält fest, dass "die politische Lage offiziell ruhig scheint, dass aber die Gerüchte im Volk darauf hinweisen, dass die Wirklichkeit anders aussieht" (S. 2).

Dazu kamen auch Spannungen, die aus den Beziehungen mit den Nachbarländern herrührten:

- 1982 lässt in Uganda Präsident Obote die rwandischen Flüchtlingslager angreifen und plündern und zwingt so 45 000 Lagerbewohner zur Flucht nach Rwanda; die Gewalt gegen die *Banyarwanda* von Uganda dauerte bis 1985 an und soll 60 000 Opfer gefordert haben,

- 1988, nach einem Hutu-Aufstand und dessen blutiger Niederschlagung durch die Armee von Burundi (5000 bis 50 000 Tote je nach Quelle), nahm Rwanda während mehrerer Monate 60 000 Flüchtlinge auf,
- 1990 zählte man 260 000 rwandische Flüchtlinge in Burundi,
- 1991 forderte eine neue Repression durch die Armee in Burundi 3000 Todesopfer, ausserdem flohen 10 000 Personen nach Rwanda,
- im übrigen blieb die burundische Armee, trotz Bestrebungen um eine nationale Einheit weiterhin unter Tutsi-Dominanz, und auch in Uganda nahmen die emigrierten Tutsi mit der Machtübernahme von Präsident Museveni einen wichtigen Platz in der Armee ein.

Ab 1990 verstärkte sich die Opposition im Land, sie hatte aber noch keine ethnische Färbung. Es war eher eine Reaktion auf die Privilegien und die Korruption der Herrscherklasse. Die Opposition forderte die gleichen wirtschaftlichen Vorteile, wie sie die Herrschenden dank ihrer Macht hatten. Es war noch keine politische Opposition; es gab keine Parteien mit einem Programm und mit politischen Grundstrukturen.

Die Opposition wurde zunächst durch den Druck der französischen Berater gestärkt, dann von den wichtigsten Geldgebern (namentlich der Weltbank), die einen politischen Pluralismus forderten. Die Schweiz unterstützte die Forderung nach einem Mehrparteiensystem. Die rwandische Gesellschaft war aber schwach organisiert, sie war seit jeher gewohnt, unter der Kontrolle einer starken politischen Macht zu leben. Im übrigen bedingt die Einführung eines Mehrparteiensystems und der Demokratie ein Minimum an wirtschaftlicher und politischer Stabilität, wovon das Land weit entfernt war; sie bedingt auch die Existenz einer organisierten Mittelklasse, die gesellschaftliche Projekte zum Tragen bringen kann und politisch geschult ist, was ebenso fehlte. Präsident Habyarimana genoss ein Ansehen, das einem *Mwami* entsprach.

Die Regierung hatte seit langem eine progressive Entwicklung in Richtung Mehrparteiensystem vorgesehen; im Juli 1990 kündigte sie sie an und führte sie schnell voran: ab November 1990 wurde allen Rwandern im In- und Ausland das Recht zur Gründung politischer Bewegungen zugesprochen, und es wurde eine nationale Kommission für die Einheit gebildet, um eine Staats-Charta auszuarbeiten. Am 10. Juni 1991 wurde eine neue Verfassung verkündet, die das Mehrparteiensystem einfuhrte.

Gleichzeitig führte die Liberalisierung der Presse zu einer Fülle von Publikationen, denen jeder Professionalismus und jede Berufsethik fehlten, so dass sie die Spannungen noch verschärften und der Zivilbevölkerung nicht erlaubten, sich gegen die verwirrenden Slogans der Politiker durchzusetzen.

5.2.4. Die Auswirkungen des Kriegs auf die Krise

Als die Behörden diese Bewegung der Liberalisierung einleiteten, marschierte im Oktober 1990 von Uganda her der FPR ein, dessen Truppen weitgehend im Rahmen der Armee von Präsident Museveni ausgebildet worden waren. Es gibt Leute, die

darin einen Versuch sehen, die politische Entwicklung zu beschleunigen. Andere dagegen glauben, dass die militärische Führung des FPR Angst hatte, von einer Liberalisierung der Macht in Kigali überrumpelt zu werden, was die Ursache ihres Kampfes in Frage gestellt hätte.

Was dieser mal offene, mal in Guerillataktik geführte Krieg auslöste, steht jedenfalls fest:

- Präsident Habyarimana, dessen Macht durch die politische Krise erschüttert war, erhielt wieder Unterstützung im Volk;
- gewisse oppositionelle Politiker verbündeten sich in dem Moment mit dem FPR, als es so aussah, als ob dieser die Macht zu ergreifen versuchte;
- es kam zu internen Spannungen und Massakern, namentlich nach dem Einmarsch vom Oktober 1990 und nach dem Raid auf Ruhengeri im Februar 1991;
- in der politischen Szene erlebten extremistische Bewegungen einen Aufschwung; die radikalsten Elemente des *Akazu* organisierten sich und stellten Listen von Oppositionellen auf (Hutu wie Tutsi); das alte interethnische Misstrauen kam wieder an die Oberfläche, die Tutsi des Landes wurden zu einer Art Geiseln zwischen den beiden Armeen;
- die staatliche Politik verhärtete sich; im Oktober 1990 zögerten die Behörden nicht, Tausende von Personen praktisch ohne Anschuldigung ins Gefängnis zu werfen - diese wurden erst im April 1991 unter internationalem Druck wieder freigelassen - eine Ausgangssperre zu verhängen und die Bewegungsfreiheit einzuschränken;
- die Wirtschaftskrise und deren soziale Folgen verschärften sich beträchtlich. Weil der Norden des Landes verschiedentlich und mit unterschiedlicher Dauer vom FPR besetzt wurde und wegen der Vertriebenen (eine Million im Jahr 1991), nahm die landwirtschaftliche Produktion um rund 25% ab; wegen der Militärausgaben waren die sozialen Dienstleistungen, namentlich im Gesundheitswesen, nicht mehr gewährleistet, und die Inflation traf die Aermsten am härtesten, die ihre Kinder nicht mehr zur Schule schicken konnten; die Regierung, die die Kaffee-Exporte nicht mehr subventionieren konnte, senkte den an die Produzenten gezahlten Preis um 20%. Ausserdem war der Zugang zum Meer durch Uganda abgeschnitten, was sowohl die Import- wie die Exportkosten belastete. Das Strukturanpassungsprogramm, das das Land aus der Wirtschaftskrise herausführen sollte, wurde an dem Tag, an dem der Krieg begann, in Washington unterzeichnet. Der Krieg verzögerte dessen Durchführung und stellte es schliesslich in Frage. Es wurde natürlich nicht mehr investiert, und die ausländischen und internationalen Entwicklungsorganisationen hatten technische Schwierigkeiten, neue Projekte zu lancieren oder ihre Programme weiterzuführen, ausserdem stiessen sie auf politisch bedingtes Zögern für ein Engagement. Die Arbeitsstellen wurden deshalb noch rarer, wodurch für die Jungen der Eintritt in eine Armee oder Miliz um so attraktiver wurde. Die internationalen Organisationen, die ihre Entwicklungsprojekte nicht mehr weiterführen konnten, wurden mehr und mehr darum ersucht, den Flüchtlingen und Vertriebenen das Ueberleben zu sichern.

Trotzdem hat der Krieg auch den Prozess der institutionellen Reformen beschleunigt. Er brach einige Tage, bevor die nationale Kommission der Vereinigung

ihre Arbeit aufnahm, aus. Die Kommission musste diese dann in zwei Monaten statt in zwei Jahren zu Ende führen. So wurde die neue Verfassung bereits am 10. Juni 1991 verkündet. Um eine Uebergangsregierung auf breiterer Basis zu bilden, traten vier Parteien gemeinsam als Opposition gegen die frühere Einheitspartei (MRND) auf. Man machte ihnen mehr und mehr Zugeständnisse: die Macht des Präsidenten wurde beträchtlich abgeschwächt und die Regierung wurde ab April 1992 von einem Premierminister geleitet, der aus der Opposition kam. Das Verständigungsprotokoll, unterzeichnet von den Parteien, die sich an der Uebergangsregierung beteiligen sollten, sah als erstes Friedensverhandlungen vor, dann sollten das Flüchtlingsproblem gelöst und allgemeine Wahlen organisiert werden. Zu diesen Änderungen kam es unter dem Druck der Strasse, aber auch der ausländischen Botschaften und der Kirche.

Aber die politischen Parteien, die sich in die Macht teilten, waren Koalitionen innerhalb der politischen Klasse, ohne wirkliche demokratische Basis, ohne ein politisches Programm, das über die Organisation der Macht hinausging. Im besten Fall hatten sie eine regionale und, in kleinerem Umfang, eine ethnische Basis. Die Bildung einer Regierung, wo jede Partei nur darauf bedacht war, ihren Machtanteil zu vergrössern, führte zu einer Lähmung ebendieser Macht. Und als das Uebergangsjahr erfolglos zu Ende ging, kam es zum Kampf innerhalb der Parteien: Kampf um den Vorsitz, die Regierungsgewalt, und ganz allgemein um die wirtschaftlichen Vorteile, welche die Macht mit sich bringt.

Der Graben zwischen dem Volk und der politischen Klasse wurde noch tiefer.

Unter dem Druck des Krieges und der Krise führten die politischen Kämpfe unausweichlich zu einer Stärkung des Extremismus und einer Ethnisierung des Konflikts. Niemand konnte mehr vermitteln. Der Präsident hatte seine Macht weitgehend verloren. Die internationalen Organisationen und die anderen Geldgeber kündeten (am Runden Tisch vom Juli 1992) an, dass die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung mittelfristig von der Fähigkeit der Konfliktparteien abhing, den Frieden wiederherzustellen. Veruntreuung humanitärer Hilfe zwang sogar das IKRK dazu, im August 1993 seine Arbeit einzustellen.

Die Regierung wurde beschuldigt, die durch den Krieg entstandenen interethnischen Spannungen auszunützen, um sich an der Macht zu halten. Das Aufkommen eines solchen Extremismus unter den Hutu, die doch die Mehrheit und die politische Macht hatten, ist teilweise durch eine kollektive Zwangsvorstellung zu erklären, durch das Minderwertigkeitsgefühl vieler und durch das, was sie als Anwendung einer Wiederherstellung der Autorität von Seiten bestimmter Tutsi-Kreise empfanden, wovon die Invasionen von aussen und der von gewissen FPR-Führern erklärte Wille zeugten.

Eine zweite Quelle des Extremismus lag in den Privilegien der Machthaber, namentlich des *Akazu*, die darum kämpften, ihre Privilegien nicht zu verlieren. Die Massaker, die ab Ende 1991 ein Blutbad im Land anrichteten, sollen von ihnen aus gekommen sein; es waren ihnen alle Mittel recht, um die Demokratisierung zu verhindern.

Und drittens waren da die internen politischen Kämpfe, die zur Bildung von Milizen zur Unterstützung der verschiedenen rivalisierenden Parteien führten.

Aber, wie Filip Reyntjens feststellt, "es gibt eine objektive Übereinstimmung zwischen dem Regime Habyarimana, für das der Krieg ein Mittel zur Machterhaltung war, und dem FPR, für den der Krieg ein Mittel zur Machtergreifung war" (Reyntjens, S.181). Am 8. März 1993 kam eine internationale Kommission zum Schluss, dass sowohl der rwandische Staat wie der FPR sich grosser Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, die als "Akt des Völkermordes" gelten.

5.2.5 Die Suche nach Lösungen

Im Februar 1989 wurde die Sonderkommission für die Probleme der rwandischen Emigranten gebildet; im Juli 1990 traf ein gemischtes rwandisch-ugandisches Ministerialkomitee konkrete Vorkehrungen. Das scheint die Offensive des FPR noch beschleunigt zu haben, aber nach dem Scheitern der Offensive vom Oktober 1990 wurden Verhandlungen aufgenommen, wenn auch bis Mai 1992 ohne direkte Zusammenkünfte. Der FPR schwankte zwischen dem politischen und dem militärischen Weg; dies widerspiegelt den Zwiespalt seiner Organisation, der ebenso gross war wie derjenige der Behörden in Kigali. Ende 1992 kam es in der Präfektur Gisenyi zu Massakern an Tutsi und Oppositionellen, und im Februar 1993 nahm der FPR die Feindseligkeiten wieder auf, was zur Vertreibung von Hunderttausenden von Menschen führte, und womit er auch, bei den Regimegegnern wie im Ausland, an Glaubwürdigkeit verlor. Ueber die verschiedenen Abkommen von Arusha, in denen die Regierung wachsende Zugeständnisse machte (Juli 1992: Waffenstillstand; August 1992: Rechtsstaat; Oktober 1992: Teilung der Macht; Januar 1993: Rückkehr der Flüchtlinge; August 1993: Bildung einer Einheitsarmee und Aufbau von staatlichen Einrichtungen), kam man schrittweise zu einem umfassenden Abkommen, und am 4. August 1993 wurde in Arusha das Friedensabkommen unterzeichnet.

Das Abkommen von Arusha ersetzte in vielen Punkten die Verfassung von 1991. Sie beraubte den Präsidenten praktisch aller Macht. Die Regierung wurde durch die politischen Parteien ernannt; deren Macht wurde stark ausgeweitet.

Der FPR erhielt in der Nationalversammlung die gleiche Anzahl Sitze wie die anderen Parteien (elf von rund siebzig), fünf von 21 Ministerposten und 40% der Bestände der Streitkräfte. Um die Einführung dieser Institutionen sicherzustellen, wurde die UNO um eine 2500 Mann starke Truppe ersucht. Im Land mussten 36 000 Angehörige der beiden Armeen wieder ins Zivilleben zurückgeführt werden.

Von da an waren die Hauptakteure der politischen Kämpfe die "mouvance présidentielle" und der FPR, der nach August 1993 begonnen hatte, sich in eine politische Partei umzuwandeln; die 1992 gegründeten Parteien, die zwar über die Mehrheit der Sitze in der Nationalversammlung und in der Regierung verfügten, schienen nur noch eine dritte Kraft zu sein.

Die neuen Institutionen wurden nicht eingeführt, und die politischen Spannungen wuchsen dauernd weiter, ebenso die Polarisierung des FPR und der "monvance présidentielle", die alle beide einer Logik der ungeteilten Macht folgten. Die Verwaltung wurde politisiert und spielte ihre Rolle als Träger des Allgemeinwohls nicht mehr. Der Staat war nicht mehr in der Lage, seine Verantwortungen wahrzunehmen. Die Beschlussfassung wurde schwerfällig und unzusammenhängend. Die Extremismen von beiden Seiten verstärkten sich gegenseitig und intensivierten die Ethnisierung des Konflikts, die sozialen Spannungen, das Klima der Gewalt und der Unsicherheit sowie die Wirtschaftskrise. Die Ermordung von Präsident Ndadaye von Burundi im Oktober 1993 und die darauf folgenden Massaker verstärkten noch das Misstrauen und die Furcht der Hutu-Bevölkerung in Rwanda. Als das Flugzeug des Präsidenten am 6. April 1994 abgeschossen wurde, entfesselte sich die Gewalt.

5.2.6. Die Reaktion der Schweiz auf die sozio-politische Krise

Die ausländischen Entwicklungsorganisationen reagierten unterschiedlich auf die sozio-politische Krise. Während die Unterstützung durch Frankreich unerschütterlich blieb, ging Belgien ein wenig auf Distanz, die Niederlande zogen sich zurück, Oesterreich reduzierte seine Aktivitäten bis zu den Abkommen von Arusha, die USA, Kanada und Deutschland führten ihre Programme weiter, beobachteten aber die Entwicklung genau. Weltbank und IWF hatten ihre Operationen wegen der politischen Krise nicht unterbrochen, suspendierten sie jedoch, als die Konditionalität (die von der Regierung zu ergreifenden Massnahmen) nicht erfüllt wurde.

Die Schweiz ergriff verschiedene Massnahmen:

a) Sie schloss sich den ab 1989 gestellten Forderungen nach Demokratie und Mehrparteiensystem an.

b) Die DEH überdachte ihre Art der Entwicklungszusammenarbeit:

- In der ersten Zeit fand sie auf dem Terrain statt, in Regionen und spezifischen Projekten, die manchmal als "Pilotprojekte" galten.
- In der Folge, nachdem verschiedene Erfahrungen sich bewährt hatten und auf Wunsch der Regierung, wurden einige Operationen auf nationale Ebene ausgedehnt, wobei sich die DEH von da an auf die Unterstützung der Regierungsstrukturen konzentrierte. Aber wo es nicht um Pilotprojekte ging, bei denen nur der Staat die allgemeine Weiterverbreitung sicherstellen konnte, hält das Länderprogramm von 1987 fest: "Nach dem Wegfallen der nationalen Strukturen wurde eine Anzahl grösserer Aktionen konzipiert, wie zum Beispiel Einheiten, die autonom oder parallel zu den staatlichen oder den erst entstehenden Gemeindediensten funktionierten. Dieser Zustand ist für uns nicht mehr akzeptabel" (S. 16), und, weiter unten: "Mit der Bestätigung des institutionellen rwandischen Systems, das die Aktionen der Entwicklungszusammenarbeit mehr und mehr 'integriert', wird die Frage, wie diese in Zukunft ihre Beiträge leisten will, immer dringender" (S. 22). Das Programm für 1990 erwähnt "die Entwicklung der projektweisen Zusammenarbeit auf die Unterstützung von nationalen Programmen" hin (S. 4).

- Ab 1990, nachdem die politische Krise die Staatsführung beeinträchtigt hatte, wandte sich die DEH vermehrt privaten Akteuren zu; sie war schon mit der Unterstützung der bäuerlichen Initiativen in diese Richtung gegangen. Sie engagierte sich in Unternehmen (Ruliba, Guttanit). Sie legte den Akzent auf eine bessere Einbindung der Nutzniesser in die Bewirtschaftung und den Schutz aller Wälder, was eine verstärkte Zusammenarbeit mit den privaten Akteuren nach sich zog. Sie versuchte, vermehrt die Dezentralisierung zu fördern. In ihrer methodologischen Note von März 1994 betont sie die Notwendigkeit, "den Kreis der Partner für einen Dialog darüber, welche Richtung unsere Unterstützung nehmen soll, auszuweiten", sogar "wenn sie leider auch oft erst im Aufbau ist" (S.1). 1992 wurde die Vorbereitung eines neuen Länderprogramms mit den "Partnern in den verschiedenen Schwerpunktbereichen unseres Programms" in Angriff genommen (S.5). Die Möglichkeit einer solchen Neuorientierung wurde durch die Tatsache verstärkt, dass angesichts des Ungenügens der Staatsdienste die Bevölkerung ihre Gemeinschaftsaktivitäten entwickelt hatte, was den Weg zu einer Zusammenarbeit mit den Akteuren, entweder direkt oder über verschiedene NGO, zur Unterstützung von Initiativen der Basis ebnete.

c) Sie zögerte nicht, ihren Beitrag an die Entwicklung dazu zu nutzen, Druck auf die politischen Behörden auszuüben. Ende 1990 drückte die Schweizer Regierung gegenüber den rwandischen Behörden ihr Bedauern über "den Versuch, die rwandische Regierung mit Gewalt zu stürzen" aus, fügte aber an, dass sie über die Menschenrechtslage im Land besorgt sei; sie entschied, "die Dauer der neuen Projektphasen auf ein Jahr zu beschränken und das Koordinationsbüro/Botschaft damit zu beauftragen, namentlich die humanitäre und die Menschenrechtslage genau zu beobachten" (Programm 1991, S.4). Sie schloss im übrigen mehrjährige Programme mit anderen Partnern der Zivilgesellschaft nicht aus.

d) Sie unternahm Aktionen zugunsten des Rechtsstaats:

- nach den massiven Inhaftierungen ab Ende 1990 finanzierte sie ein juristisches Hilfsprogramm; mit Unterstützung der westlichen Botschaften wurde sie bei den rwandischen Behörden vorstellig, damit das Internationale Komitee vom Roten Kreuz seine Aktivitäten wieder aufnehmen konnte; sie schloss sich einem Kartell der Botschaften an, das die Befreiung der Gefangenen zum Ziel hatte; und der Direktor der DEH liess den Botschafter von Rwanda zu sich kommen, um ihn auf das Problem aufmerksam zu machen,
- gleichzeitig prangerte sie die Blockierung des Demokratieprozesses an,
- im März 1992 schloss sie sich einer Demarche der anderen Botschaften an, die verlangten, dass nach den in Bugesera verübten Massakern angemessene rechtliche Massnahmen ergriffen werden,
- am Runden Tisch in Genf (im Juli 1992) beharrte sie auf der Notwendigkeit der Heimkehr der Flüchtlinge,
- im November 1992 sandte sie dem Präsidenten einen Brief, in dem sie ihrer Sorge über seine zweideutige Haltung angesichts der politischen Oeffnung Ausdruck gab,
- im März 1993 wandte sie sich, beunruhigt über den Terror und die Menschenrechtsverletzungen in Rwanda, an den Aussenminister, drohte mit dem

vollständigen Abbruch der Wirtschaftshilfe und übergab dem Botschafter in Bern ein entsprechendes Memorandum,

- im Juni 1993 empfing sie den Premierminister in Bern, gab erneut ihrer Sorge über die Menschenrechtsverletzungen Ausdruck und bot die Entsendung eines Beraters in dieser Sache an,
- im März 1994 zitierte sie den Botschafter von Rwanda zu sich, um ihm ein Memorandum zu übergeben, in dem sie ihre Besorgnis angesichts der Blockierungen ausdrückte, die die Bildung der neuen Regierung behinderten.

In diesem Zeitraum gewährte die DEH rwandischen Vereinigungen zur Verteidigung der Menschenrechte finanzielle Unterstützung.

Sie leistete auch einen Beitrag an den Aufbau einer unabhängigen Presse, indem sie den Journalisten Ausbildungsmöglichkeiten bot und Hilfe bei der Ausarbeitung eines Codes der Berufsethik.

e) Bei Gelegenheit leistete sie Hilfe zur Lösung der politischen Probleme.

Ab 1990 hegte Rwanda grosse Erwartungen an die Schweiz im Zusammenhang mit der Veränderung des politischen Systems. Die schweizerischen Institutionen und die Funktionsweise ihrer Demokratie interessierten die rwandischen Behörden so stark, dass Präsident Habyarimana die Schweiz im Hinblick auf ein Mehrparteiensystem um Beratung in den Bereichen Politik und Informationsstrukturen ersuchte. Angesichts dieses Problems war die Schweiz eine bevorzugte Gesprächspartnerin.

Bei der Diskussion des Jahresprogramms für 1993 stellte sich für die DEH die Frage ihrer Präsenz "in der Rolle als Vermittler zwischen den beiden Parteien" bei den Verhandlungen von Arusha, an denen auch andere Partner Rwandas teilnahmen; aber dazu kam es nicht. Dafür engagierte sie sich bei der Umsetzung des Abkommens. Sie empfing im Oktober 1992 in Bern den Präsidenten des FPR und diskutierte mit ihm über den Friedensprozess. Im Mai 1993 kam sie mit dem Vizepräsidenten des FPR zusammen, im Juni 1993 mit dem Premierminister der rwandischen Regierung und im Oktober 1993 mit dem Vertreter des FPR für Europa zur Diskussion der zukünftigen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Ministerien, die dem FPR zustehen sollten.

f) Sie verstärkte in beträchtlichem Mass ihre humanitäre Hilfe, um die ärmsten Bevölkerungsschichten und die Wirtschaft durch diese unruhigen Zeiten zu bringen, entweder direkt oder über das UNHCR, das IKRK oder andere Organisationen (Anhang III.a). Die Koordination mit den anderen Geldgebern, die in guten Zeiten oft unsicher war, verbesserte sich angesichts der politischen Probleme und der Verteilung der Hilfsgüter; und die Schweiz spielte dabei eine nicht unbeträchtliche Rolle.

Rückblickend kann man sich im Zusammenhang mit der Gesamtheit dieser Operationen zwei Fragen stellen:

- Nachdem die ausländischen Entwicklungsorganisationen einen starken Druck zugunsten eines Mehrparteiensystems ausgeübt hatten, traten Parteien auf den Plan, die weder die Grundlagen noch die Zusammensetzung hatten, die nötig waren, um das Volk zu vertreten und zu regieren. Wenn die ausländischen

Entwicklungsorganisationen das Spektrum ihrer Partner erweiterten, war es vor allem auf Seiten der Vereinigungen, namentlich für die Verteidigung der Menschenrechte. Die Bildung der Parteien und der Regierung war jedoch in dramatischer Weise ungenügend ... bis zur schliesslichen Katastrophe! Hat man nach Mitteln gesucht, um zu unterstützen, was im Mittelpunkt des Demokratisierungsprozesses stand?

- Setzte die Schweiz, wie auch andere ausländische Partner, nicht zu sehr auf die Verhandlungen von Arusha, während die Parteien beider Seiten eine zwiespältige Haltung zeigten?

5.3. Die Politik der Schweiz angesichts der Krise in ihrer Gesamtheit

Um die Politik der Schweiz angesichts der rwandischen Krise in ihrer Gesamtheit (Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Militär) zu beurteilen, kann man sich nicht auf den Zeitraum der Krise allein beschränken, da diese weiter zurückreichende historische Wurzeln hat. Die Frage ist, ob die Wendungen, die einer relativ langen Periode der politischen Stabilität und des wirtschaftlichen Wohlstands schrittweise ein Ende setzten, klar genug erkannt wurden.

Die Tatsache, dass sogar das Modell der wirtschaftlichen Entwicklung in eine Krise münden würde (in Rwanda wie in den meisten anderen afrikanischen Ländern), war voraussehbar, wurde aber nicht erkannt, weder von den Politikern, noch von den Wirtschaftsfachleuten. Trotzdem ist zu bedauern, dass die DEH auf die Vorzeichen einer strukturellen Wirtschaftskrise (Ziff. 5.1.1) nicht besser gefasst war. Und das Aufkommen der Geschäftemacherei, die die Verengung des Kreises der politischen Führung waren beunruhigende Zeichen der politischen Krise, auch wenn sie nicht besonders aussergewöhnlich waren.

Hätten sich die ausländischen Entwicklungsorganisationen ab dem Zeitpunkt, als das Land unter dem makro-ökonomischen Ungleichgewicht zu leiden begann (1982/83), zusammengeschlossen, um das Problem anzugehen, hätten sie wahrscheinlich, ohne grosse Kosten, das Risiko und das Ausmass der Krise verkleinern können. Sie haben aber ihre zahlreichen Projekte weitergeführt. Dem Berater für die Präsidentschaft ist zugute zu halten, dass er sehr früh auf die Gefahr eines Missverhältnisses zwischen der Durchführung all dieser Projekte und der makro-ökonomischen Entwicklung im Land sowie auf das Fehlen eines Solidaritätsvertrags hingewiesen hatte, der die Entwicklungspartner im In- und Ausland zu einem gemeinsamen Vorgehen verpflichtet hätte (s. Ziff. 4.3.1.2). Institutionelle Rahmen für eine solche Zusammenarbeit fehlten in der Tat.

Angesichts der konjunkturellen Krise reagierte die Schweiz 1987 schnell; aber 1989, als die Lage äusserst dramatisch geworden war, reihte sie sich hinter den internationalen Finanzinstitutionen ein, wodurch ihre Intervention um zwei Jahre verzögert wurde: und diese beiden Jahre waren entscheidend.

Daraufhin vertrat sie, wie andere auch, das Mehrparteiensystems. Unser Ideal der Demokratie fand Anerkennung, aber die Führung des Landes wurde dadurch schwer beeinträchtigt.

In der daraus entstehenden Verwirrung setzte sich die Schweiz für die Menschenrechte und den Rechtsstaat ein - sicher aus legitimen Gründen, aber bei Behörden, denen im Tumult der Ereignisse und eingeengt durch tausend politische Kompromisse, die Führung mehr und mehr entglitt. Die Mehrparteienregierung, die im April 1992 eingesetzt wurde, hatte kein nachahmenswertes Vorbild. Im Juli reagierten die Entwicklungsorganisationen mit einer Ankündigung, wonach ihre Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung von der Fähigkeit der Konfliktparteien zur Wiederherstellung des Friedens abhängen werde. Hatten sie vergessen, welchen Anteil sie selbst an der Einsetzung eines politischen Regimes hatten, das unfähig war, wirklich zu regieren?

Ein aussenstehender Beobachter kann sich, hinterher, Fragen stellen über die Kohärenz der ausländischen Interventionen. Die humanitären Aktionen waren unumgänglich, die diplomatischen legitim; diese Aktionen waren sogar besser koordiniert, als es vorher der Fall war. Aber im entscheidenden Moment konnte die humanitäre Hilfe eine ungenügende wirtschaftliche Unterstützung nicht ersetzen. Und zu dem Zeitpunkt war es zu spät, um die in den Wirren ruinierten wirtschaftlichen Grundlagen des Landes zu retten. Und die Tatsache, dass die Beziehungen zwischen der früheren Einheitspartei und den neuen Regierungsparteien immer vergifteter wurden, ohne dass offenbar von den Förderern des Mehrparteiensystems Versöhnungsversuche unternommen wurden, öffnete der Ethnisierung des Konflikts, dem Aufbau der Milizen und der Intensivierung des Kriegs Tür und Tor.

Was konnte die Schweiz tun? Ihre Eigenmittel waren zwar sehr beschränkt, doch spielte sie trotzdem eine nicht unbeträchtliche Rolle; der Leiter des Koordinationsbüros ergriff die Initiative, um die westlichen Botschaften für die humanitären Probleme zu sensibilisieren, was sehr positiv war. Aber hatte man einen genügenden Gesamtüberblick über alle Dimensionen des Problems? Reagierte man nicht einfach angesichts einzelner Probleme - nach denen der Entwicklung kamen jene der Menschenrechte, der Presse, des Rechtsstaats, der Vertriebenen und der Flüchtlinge usw - ohne dass man je die Frage nach der Dynamik der Gesamtheit stellte, aus der all diese Probleme kamen, nach ihren Gründen und damit nach den Punkten, wo sogar bescheidene Aktionen stärkere Auswirkungen hätten haben können?

6. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit nach den Ereignissen von 1994

6.1. Rwanda 1994 und 1995

6.1.1. Geschichtlicher Abriss

Am Abend des 6. April 1994 ändert sich in Rwanda alles schlagartig. Präsident Habyarimana war in Dar-es-Salaam mit seinen Amtskollegen von Burundi, Uganda und Tansania zusammen gekommen. Auf dem Heimflug, kurz vor der Landung in Kigali, wurde das Flugzeug abgeschossen, in dem er und der Präsident der Republik Burundi sassen. Beide Staatschefs kamen ums Leben.

Sogleich fingen die Präsidentengarde Rwandas, die Milizen und ein Teil der Streitkräfte damit an, methodisch Tutsi und oppositionelle Hutu zu massakrieren, aufgrund von Listen, die vorher erstellt worden waren. So wurde nach dem 7. April die moderate Hutu-Premierministerin ermordet. Die westlichen Länder evakuierten schnellstens ihre Bürger. Die UNO-Friedenstruppe in Rwanda (MINUAR) unternahm nichts, weil sie laut ihrer Mission ihre Waffen nur zur Selbstverteidigung einsetzen durfte.

Das Land versank im Chaos. Die Regierungsarmee (FAR) und die Milizen verübten systematisch weitere Massaker, töteten oftmals auch in Kirchen, die bisher als Orte der Zuflucht galten, verschonten auch Frauen und Kinder nicht und zwangen manchmal sogar andere Hutu, ihre Tutsi-Nachbarn zu ermorden. Die Anzahl der Todesopfer dieses Völkermords ist nicht klar; man geht allgemein davon aus, dass sie bei nahezu einer Million liegt.

Ab April 1994 rückte die Patriotische Rwandische Armee (APR) vom Norden in den Süden des Landes vor. Deshalb hatte sich die am 8. April gebildete Uebergangsregierung in Kigali zunächst nach Gitarama, dann nach Gisenyi und daraufhin über die Grenze nach Zaire zurückziehen müssen. Viele Militärs, Beamte und Mitarbeiter verschiedener Institutionen folgten ihr nach Bukavu (Zaire). Auch die Bevölkerung floh zu Hunderttausenden in Panik nach Burundi und Zaire. Wer zurückblieb, wurde oft getötet oder war schweren Misshandlungen durch die Truppen des FPR ausgesetzt. Die Zahl dieser Opfer ist unbekannt; man schätzt sie auf Hunderttausende.

Als die APR im Juni 1994 Butare erreichte, verboten ihr die französischen Truppen unter dem Mandat der UNO den Zugang zum Dreieck Gikongoro-Cyangugu-Kibuye (im Südwesten des Landes) und schufen damit eine Sicherheitszone, die sogenannte "Zone Turquoise".

Man schätzt, dass insgesamt rund zwei Millionen Rwander ins Exil gegangen sind; nur einige Zehntausende kehrten ins Land zurück. Im weiteren wurden Hunderttausende zu Flüchtlingen im eigenen Land, wo sie in Lagern untergebracht wurden. Umgekehrt wird angenommen, dass rund 700 000 Flüchtlinge der sechziger und siebziger Jahre (alte Flüchtlinge), vor allem Tutsi, nach Rwanda zurückkehrten, wo sie sich oft in Häusern, Läden und Ländereien von Personen einrichteten, die kurz zuvor getötet oder vertrieben worden waren.

6.1.2. Politische Entwicklungen

Im Juli 1994 beendete die APR die Besetzung des Landes, vorbehaltlich der "Zone Turquoise". Im gleichen Monat wurde eine neue "Uebergangsregierung auf breiterer Basis" gebildet, in der der FPR eine beherrschende Stellung hatte. Aber diese Regierung hatte die Tendenz, sich noch mehr zu radikalieren. Dies wurde zum Beispiel Ende August 1995 deutlich, als der Premierminister und vier weitere gemässigte Minister brüsk abgesetzt wurden.

Auf parlamentarischer Ebene wurde am 25. November 1994 eine neue Nationalversammlung eingesetzt. Von den siebenzig Abgeordneten wurden 64 von den acht Regierungsparteien gestellt und sechs von Armee und Polizei.

Und schliesslich ernannte die Regierung eine Anzahl Präfekten und Bürgermeister.

Diese verschiedenen politischen Operationen haben aber vorerst kein wirkliches Gewicht. Angesichts der fehlenden Mittel in den Ministerien und der Nationalversammlung, angesichts der fehlenden Präfektsbehörden oder ihrer Unfähigkeit ist es vor allem die Armee, die auf allen Ebenen die wirkliche Macht innehat und ausübt, unter der Leitung des Generalstabschefs, der überdies Vizepräsident der Republik und Verteidigungsminister ist. So war es die Armee, die ab Frühling 1994 Zehntausende von Verhaftungen vornahm. Es ist auch die APR, der die Auflösung der Flüchtlingslager im Land selber obliegt. Und so wurden zum Beispiel schwerwiegende Zwischenfälle in Kibeho bekannt, wo Ende April 1995 die Armee Hunderte von Personen ermordete, als sie ein grosses Lager auflöste und versuchte, die Bewohner in ihre Hügelgebiete zurück zu schicken.

6.1.3. Die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe

Angesichts des Chaos und der grossen Unsicherheit, die daraus entstand, unterbrachen die Entwicklungsorganisationen zunächst ihre Arbeiten. Nun musste gezwungenermassen zuerst die humanitäre Hilfe einsetzen. Die dafür bereitgestellten Summen waren oftmals höher als diejenigen, die der Entwicklungszusammenarbeit vorher zur Verfügung gestellt worden waren. Diese wurde im Herbst 1994 jedoch teilweise wieder aufgenommen.

Es schien nötig, die Hilfe der intergouvernementalen Organisationen und der Staaten anzuregen und zu koordinieren. Diese Aufgabe wurde vom PNUD

übernommen. Es organisierte namentlich zwei "Runde Tische", an denen die Organisationen und die Spenderstaaten die Beiträge bekannt gaben, die sie zur Verfügung stellen wollten, und wo versucht wurde, deren Anwendung zu koordinieren. Am Runden Tisch von Januar 1995 in Genf ersuchte die rwandische Regierung um insgesamt 764 Millionen Dollar Auslandhilfe. Sie erhielt Zusagen für 534 Millionen (plus 53 Millionen für ausserprogrammliche Nahrungsmittelhilfe). Von Januar bis Juni wurden weitere Beiträge in Höhe von 154 Millionen Dollar gesprochen. Und am Runden Tisch vom 7. Juli in Kigali kamen nochmals 175 Millionen dazu. Im September betrug die Gesamtsumme 1089 Millionen Dollar. Davon waren zu diesem Zeitpunkt 534,6 Millionen feste Verpflichtungen, und 252 Millionen waren bereits ausbezahlt worden.

Im weiteren sind mehr als 150 NGO in Rwanda präsent, wo sie übrigens von der Regierung unterschiedlich geschätzt werden.

6.1.4. Die Lage heute (Oktober 1995)

a) Im allgemeinen sind die Bedingungen für ein friedliches Zusammenleben oder gar eine nationale Versöhnung bei weitem nicht erfüllt. Nach wie vor herrschen Misstrauen und Angst.

b) Auf politischer Ebene hat sich die Haltung der Regierung eher verhärtet, auch fehlen ihr die elementarsten Mittel, um wirklich etwas durchzuführen. Die Nationalversammlung ihrerseits ist praktisch nicht funktionsfähig. In den Provinzen und Gemeinden stehen die Präfekten und Bürgermeister ohne die nötigen Mittel da und haben grosse Mühe, ihre Aufgaben zu erfüllen. Ihre Pläne werden oft von der Armee behindert, die als einzige Institution wirklich organisiert ist und über die nötigen Mittel verfügt. Wie schon erwähnt, kommt es nicht selten vor, dass sie gewaltsam oder willkürlich vorgeht; mit einem eilig aufgestockten Bestand von 50 000 Mann, mit Leuten, die ihren Sold unregelmässig erhalten, herrscht in ihr nicht mehr die Disziplin, die ihr vor 1994 zuerkannt wurde.

c) Auf rechtlicher Ebene ist die Lage katastrophal. Gerichte und Staatsanwaltschaften gibt es praktisch keine. Der Oberste Rat der Richter wurde erst im Oktober 1995 gebildet und hat seine Arbeit noch nicht aufgenommen; und ein Obergericht gibt es bisher noch nicht. Diese Massnahmen sind aber unbedingt nötig zur Wiederherstellung der Justiz und damit zur Bestrafung der Schuldigen sowie der Befreiung von Tausenden unschuldig Inhaftierter. Die Wiederherstellung der Justiz bedingt auch, dass die Sicherheit auf einen Stand gebracht wird, der die Rückkehr der rund zwei Millionen Flüchtlinge ermöglicht, die an den Grenzen des Landes ein schwerwiegendes Element der Instabilität darstellen.

Die Lage ist um so verzweifelter, als die über 55 000 Gefangenen in überbevölkerten Gefängnissen zusammen gepfercht sind, die zwar seit den letzten Monaten ein bisschen weniger voll sind, dank der Zurverfügungstellung neuer Gefängnisse. Die Gefangenen wurden im allgemeinen von der Armee auf einfache Anzeige hin verhaftet. Die meisten Verhaftungen stützten sich auf keinerlei offizielles Dokument, und bisher konnte die Justiz keine Verfahren aufnehmen. Diese Gefangenen, von denen schätzungsweise 20% unschuldig sind, warten auf Urteile,

die, weil es keine Gerichte gibt, wohl kaum innert nützlicher Frist gesprochen werden können. Die Nationalversammlung weigerte sich sogar am 9. Juli 1995, das Strafgesetz dahingehend abzuändern, dass fünfzig französischsprachige afrikanische Richter ihr Amt in Rwanda ausüben könnten, wie es das PNUD vorschlug.

Die rechtliche Lage wird noch erschwert durch die Tatsache, dass die Flüchtlinge von 1994 bei ihrer Rückkehr oft feststellen müssen, dass ihre Häuser von alten Flüchtlingen besetzt sind und sie keine Möglichkeit haben, ihre Eigentumsrechte geltend zu machen. Sie riskieren im Gegenteil, von den neuen Bewohnern angegriffen oder der Teilnahme am Völkermord beschuldigt zu werden.

d) Die Bevölkerung ist durch den Völkermord vom Frühling 1994, die daraufhin von der APR begangenen Massaker und vor allem durch die Flucht von rund zwei Millionen Personen ins Ausland zahlenmässig beträchtlich reduziert worden. Die zurückgekehrten alten Flüchtlinge nahmen vor allem in den Städten Wohnsitz; in einigen Teilen des Landes sind die Hügelgebiete entvölkert. Es besteht kurzfristig kaum eine wirkliche Aussicht auf die Rückkehr einer grösseren Zahl der 1994 Geflohenen, denn diese fürchten, angezeigt und als Teilnehmer am Völkermord verhaftet zu werden, vor allem, wenn sie versuchen, ihr Eigentum zurück zu erlangen.

e) Auf wirtschaftlicher Ebene lassen die grossen humanitären Aktionen der intergouvernementalen Organisationen und der Staaten, die Entwicklungszusammenarbeit, die zu einem kleinen Teil wieder aufgenommen worden ist, sowie die zahlreich im Land aktiven NGO einen Eindruck der Normalität entstehen, vor allem in den Städten. Der Eindruck täuscht aber, denn er entsteht mehr aus dem Zustrom von Geld von aussen als aus produktiven Aktivitäten im Land.

6.2. Die Politik der Schweiz ab April 1994

6.2.1. Im allgemeinen

Am 13. April 1994 wurde die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterbrochen, und das Koordinationsbüro in Kigali stellte seine Tätigkeit ein, nachdem die Evakuierung der Schweizer Bürger organisiert und zu Ende geführt war. Inmitten des Gemetzels hatte die Koordinatorin kaltblütig, mit grossem Mut und unter Einsatz ihres eigenen Lebens viele Menschen gerettet. Das Botschaftsgebäude war von mehreren Personen besetzt worden, über die die Schweiz keine Kontrolle hatte, ausserdem auch von einigen Wächtern, die wahrscheinlich durch ihre Präsenz eine wilde Besetzung und Plünderungen verhinderten.

Nach einer halbamtlichen Anerkennung Mitte Juli entsandte der Bundesrat eine Delegation des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) nach Rwanda, deren Leiter die Aufgabe hatte, die schweizerischen Aktionen im Land zu leiten.

In der zweiten Hälfte September wurde eine offizielle Mission nach Kigali entsandt. Sie informierte die höchsten Stellen des Landes, dass die Schweiz zwar ihre Entwicklungszusammenarbeit eingestellt habe, aber auf humanitärem Sektor sehr aktiv sei; dass aber die Bundesbehörden die Entwicklung der Lage genau beobachteten, namentlich was die Menschenrechte, die Rückkehr der Flüchtlinge, die Wiederherstellung und die Unabhängigkeit der Justiz und den Schutz des Privateigentums angehe.

Diese Politik wurde anlässlich des Runden Tisches vom 18. und 19. Januar 1995 in Genf bestätigt. Während dieser Zusammenkunft verpflichtete sich der Bund zur Zahlung von fünfzehn Millionen Franken zugunsten Rwandas, zu humanitären Massnahmen, insbesondere im Gesundheitswesen und in der Landwirtschaft (Lieferung von Saatgut und Werkzeugen an die heimkehrenden Flüchtlinge), und zu Massnahmen zur Förderung der Menschenrechte und des Rechtsstaats. Was besonders den Wiederaufbau des Staates angeht, verpflichtete sich der Bund, wie auch andere Partnerstaaten Rwandas, bei einem Programm der "Rehabilitierung" und der Versöhnung der rwandischen Regierung mitzuhelfen, welches auch die Umsetzung der Abkommen von Arusha zum Ziel hat.

Die Schweiz nahm auch am Runden Tisch vom 6. und 7. Juli 1995 in Kigali teil. Doch die Regierungsumbildung von Ende August 1995, bei der der Premierminister und vier weitere Minister des gemässigten Flügels der Regierung entlassen wurden, sowie die Weigerung, fünfzig ausländische Richter zuzulassen, veranlassten die Schweiz dazu, sich auf die Wiederherstellung der Verwaltung und der Justizbehörden des Landes zu beschränken und die eingeleiteten Aktionen weiterzuführen, jedoch keine neuen Verpflichtungen einzugehen.

Für das Jahr 1995 hatte sich die Schweiz, bis zum 14. September, auf insgesamt 24 Millionen Dollar verpflichtet, von denen sie bisher 7,8 Millionen ausgegeben hat.

6.2.2. Die Entwicklungszusammenarbeit

Da das Programm der Entwicklungszusammenarbeit suspendiert ist, beschränkt sich das Koordinationsbüro im wesentlichen darauf, an den verschiedenen Standorten zu retten, was zu retten ist, die Gebäude und Einrichtungen so weit wie möglich instand zu stellen, sie zu unterhalten und bewachen zu lassen, so dass die Schäden nicht grösser werden, sowie den Kontakt mit den Behörden, den internationalen Organisationen und den anderen nationalen Entwicklungsorganisationen aufrecht zu erhalten, die wieder vor Ort sind. Der grösste Teil des rwandischen Personals wurde getötet, verschwand oder musste wegen Mangels an Arbeit entlassen werden.

Im Rahmen der erhaltenden Massnahmen konzentrierte sich das Koordinationsbüro vor allem auf:

- die Wiederherstellung und Wiedereröffnung der Volksbanken (Ziff. 4.2.2),
- die Projekte von Kibuye (Ziff. 4.2.4),
- die Bewachung des Waldes von Nyungwe und der ganzen Projektgend, deren rwandischer Direktor im April 1995 willkürlich verhaftet wurde (Ziff. 4.2.6),

- das Zentrum für forstwirtschaftliches Saatgut (Ziff. 4.2.6), dessen Gebäulichkeiten wieder instand gestellt wurden und wo die Ernte und die Vermarktung des Saatgutes wieder aufgenommen werden konnte, dank der Unterstützung des "International Centre for Research in Agroforestry" in Nairobi,
- das Centre Iwacu (Ziff. 4.2.3), das eine kleine Finanzhilfe erhielt und, wenn auch unter prekären Umständen, einen Teil seiner Tätigkeiten wieder aufnehmen konnte und
- die Projekte der industriellen Baumaterialherstellung, also der Backsteinfabrik Ruliba und der Guttanit (Ziff. 4.2.8).

Im weiteren beschäftigt sich das Koordinationsbüro auf Beschluss des Vorstehers des Departementes für auswärtige Angelegenheiten mit zwei grossen Projekten in den Bereichen Medien und Justiz.

Wie in Ziffer 3.2.3 beschrieben, waren die rwandischen Medien grösstenteils in den politischen Kampf verwickelt und erregten die Gemüter mehr, als dass sie sie beruhigten, namentlich indem sie Hass säten und falsche Behauptungen verbreiteten. Um ein Zusammenleben, wenn auch noch nicht die Versöhnung, zu fördern, schien es nötig, ein neutrales Radio einzurichten, das objektive Informationen verbreitet, die Gemüter beruhigt und der Ausbildung von Journalisten dient. Das ist erreicht: seit dem 4. August 1994 arbeitet Radio *Agatashya* (d.h. Schwalbe) unter der Leitung des Schweizer Journalisten Philippe Dahinden. Radio *Agatashya* strahlt von Bukavu (Zaire) aus. Es reichte ein Konzessionsgesuch ein, um von Rwanda aus zu senden, hat von der Regierung bisher aber nur ausweichende Antworten erhalten.

Ein anderes grosses Problem ist die Wiederherstellung des Rechtsstaates und insbesondere der Justiz (Ziff. 6.1). Der Bund beteiligt sich in diesem Bereich an verschiedenen Projekten. So arbeitete er an der zweiten Phase des Unterstützungsprogramms mit, das das UNO-Entwicklungsprogramm (PNUD) ausgearbeitet hat, einer Phase, die sich namentlich mit der raschen Rekrutierung von fünfzig ausländischen Richtern und weiterem juristischem Personal befasste. Im weiteren leistet sie einen finanziellen Beitrag an eine belgische NGO, die namentlich die schnelle Ausbildung von dreihundert Inspektoren der Kriminalpolizei organisierte.

Weiter beteiligt sich der Bund an den Bemühungen der UNO für die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit, namentlich indem er einen Ermittlungsbeauftragten und Beobachter im Bereich Menschenrechte zur Verfügung stellt sowie einige Zivilpolizisten für die Flüchtlingslager in Zaire. Er trägt ebenfalls zu den Kosten der MINUAR bei und unterstützt das internationale Kriegsverbrechertribunal mit Personal und Finanzen.

Diese verschiedenen Aktivitäten kosteten den Bund von April bis Ende Dezember 1994 1,2 Millionen Franken (dazu kam eine zusätzliche Summe aus bereits gesprochenen Krediten für erhaltende Massnahmen) und rund 3,7 Millionen Franken für die ersten zehn Monate 1995.

Im rein finanziellen Bereich verpflichtete sich der Bund mit neun Millionen Franken für Projekte der Weltbank, deren Finanzierung vor April 1994 gebilligt worden war und die nun den neuen Bedürfnissen in Rwanda angepasst werden müssen. Im weiteren hat sie, damit das Land neue Kredite von der Weltbank erhalten

kann, eine Zahlung von 1,3 Millionen Franken übernommen, mit der Rwanda gegenüber der Weltbank im Rückstand war.

6.2.3. Die humanitäre Hilfe

Während rund dreissig Jahren beschränkte sich die humanitäre Hilfe des Bundes in Rwanda auf einige Lieferungen von Milchpulver für Ernährungsprogramme.

Ab 1990 veranlassten die politischen Wirren und der Krieg sowie die grosse Zahl von dadurch Vertriebenen die Partner Rwandas zu einer immer grösseren humanitären Hilfe, vor allem um den Hunderttausenden von Personen das Ueberleben zu sichern, die aus ihren Hügeln geflohen waren. Der Bund beteiligte sich an den Kosten dieser Aktionen mit ca. zwei Millionen Franken 1991, 5,3 Millionen 1992 und 10,5 Millionen 1993. Darin sind rund 3,4 Millionen Franken für die Flüchtlinge von Burundi in Rwanda und den Nachbarstaaten eingeschlossen.

Seit April 1994 steht die humanitäre Hilfe an erster Stelle der schweizerischen Aktionen. Sie besteht vor allem aus namhaften Beiträgen an Personal und Geld an intergouvernementale Organisationen wie das Hochkommissariat für Flüchtlinge (HCR) und das Welternährungsprogramm (WFP). Im weiteren finanziert der Bund mehrere Aktionen des IKRK, namentlich für Nothilfe, die Verteilung von Saatgut und Hilfe für Strafgefangene; im Rahmen dieser Hilfe arbeitet das IKRK in den Gefängnissen, baut Trinkwasserversorgungen, sorgt für eine ausgewogenere Ernährung und die elementaren Hygienebedürfnisse der Gefangenen und übernimmt Krankenpflege; im weiteren trug es zur Errichtung neuer Gefängnisse für zehn- bis zwölftausend Gefangene bei, um damit die Zustände in den bestehenden Gefängnissen etwas zu verbessern. Der Bund ist auch über schweizerische NGO aktiv. Und schliesslich hat sich das Schweizerische Katastrophenhilfekorps mit mehreren eigenen Aktivitäten engagiert, namentlich im medizinischen Bereich. Ab April 1994 bis Ende Oktober 1995 stellte der Bund zur Bewältigung all dieser Aufgaben Kredite im Umfang von mehr als 36 Millionen Franken zur Verfügung.

6.2.4. Vergleich mit den internationalen Organisationen und den anderen Staaten

Im allgemeinen ergriffen die internationalen Organisationen und die Partnerstaaten Rwandas die gleichen Massnahmen wie die Schweiz. Am Anfang suspendierten oder reduzierten sie die Entwicklungszusammenarbeit beträchtlich zugunsten der humanitären Hilfe. Im übrigen erforderten der Krieg, die Zerrüttung des Landes und namentlich die grosse Zahl an Flüchtlingen diese Politik.

Nach Beendigung des Kriegs wurde die Entwicklungszusammenarbeit auf andere Weise wieder aufgenommen. UNO-Institutionen wie das PNUD nahmen die Arbeit wieder auf, indem sie von der rwandischen Regierung nur die Erfüllung minimaler Bedingungen forderten: die Respektierung der internationalen Verpflichtungen gegenüber der UNO, Bewegungsfreiheit für die MINUAR und Menschenrechtsbeobachter. Die Vereinigten Staaten, die dem gegenwärtigen Regime eine

Chance geben wollen, nahmen die Entwicklungszusammenarbeit unter den gleichen Bedingungen auf. Sie lieferten Hilfe an die "Rehabilitierung" der Regierung, namentlich durch die Lieferung von Büromaterial und Fahrzeugen. Sie trugen auch zum Wiederaufbau der Justiz bei. Und schliesslich übernahmen sie mit einem Anteil von 2,4 Millionen Dollar die Rückstände Rwandas gegenüber der Weltbank. Deutschland und die Niederlande machten die gleiche Ueberlegung wie die USA. Sie sind der Meinung, dass die rwandischen Behörden in einen Teufelskreis kämen, würde man von ihnen die Erfüllung von Vorleistungen verlangen, die sie gerade nicht ohne Hilfe von aussen erbringen können. Sie behielten sich aber vor, zu beobachten, wozu ihre Hilfe diene und, falls nötig, ihre Politik neu zu überdenken.

Andere Staaten sind zurückhaltender. So steht in der politischen Mitteilung des belgischen Aussenministeriums vom Januar 1995 (S. 33):

" ... die belgische Regierung ist der Ansicht, dass die humanitäre Nothilfe nicht die einzige Form der Hilfe sein darf. Die Wiederherstellung u.a. der staatlichen Strukturen ist nötig, um eine vollständige Destabilisierung der Lage zu verhindern. ... Belgien ist bereit, Mittel zur Verfügung zu stellen. Aber nicht ohne Bedingungen: es müssen die nötigen Anstrengungen zur Entwicklung der Demokratie und des Rechtsstaats, zur Respektierung der Menschenrechte und zur Förderung des Dialogs und der nationalen Versöhnung unternommen werden. Die Finanzhilfe Belgiens besteht nicht aus einem Blankocheck, sondern wird fortlaufend und je nach der politischen Entwicklung und der Aufnahmefähigkeit jeder Phase erteilt. "

Frankreich dagegen scheint mit der Entwicklungszusammenarbeit vorläufig abzuwarten.

Tabelle 6-1 zeigt die hauptsächlichsten Beiträge für die Zeit vom 1. Januar bis zum 14. September 1995 auf.

*Tabelle 6-1 : Die hauptsächlichsten Geldgeber (1. Januar -14. September 1995)
(in Millionen Dollar)*

Staat/ Organisation	Angekündigt	Verpflichtungen	Bezahlt
Total	1084,7	524,6	252,0
Davon:			
Deutschland	117,7	40,9	7,0
Belgien	40,2	22,7	20,0
Kanada	38,9	23,2	22,4
Vereinigte Staaten	92,5	85,0	68,5
Frankreich	11,7	1,4	0,8
Japan	30,9	26,4	26,0
Niederlande	53,8	27,7	15,5
Schweiz	24,0	24,0	7,8
Europäische Union	220,6	116,5	47,4

Quelle: PNUD, Third Regular Report on Rwanda's Round Table Activities, 14. September 1995

Nach den Massakern von Kibeho wurde die Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen eingefroren, wenig später aber wieder aufgenommen, als der Bericht der rwandischen Regierung zu diesen Ereignissen erschienen war.

Wenn man die Haltung der Schweiz in diesem Zusammenhang untersucht, scheint sie auf den ersten Blick eher reserviert. Es muss aber festgehalten werden, dass der Beitrag des Bundes an die humanitäre Hilfe höher ist als vorher derjenige an die Entwicklungszusammenarbeit. Im weiteren liegen die Hilfe an Radio *Agatashya* und die Wiederherstellung der Justiz im Grenzbereich von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Und schliesslich sichert der Bund mit seinen erhaltenden Massnahmen und einigen kleinen, zielgerichtet eingesetzten Beiträgen die Möglichkeit, die Entwicklungszusammenarbeit unter guten Umständen wieder aufzunehmen. So kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass seine gegenwärtige Hilfe in Rwanda zwar vorsichtig aber nicht kleinlich ist.

6.2.5. Beurteilung

Der Bund hatte recht, als er im April 1994 seine Entwicklungszusammenarbeit einstellte. Eine solche erfordert ein Minimum an Sicherheit, ohne die das Risiko zu gross ist, dass das, was heute aufgebaut, morgen schon wieder zerstört wird. Sie verlangt im weiteren ein Minimum an Stabilität. Wenn sie langfristig organisiert ist, wie es bei der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit der Fall ist, muss sie von der vernünftigen Annahme ausgehen können, dass ihre Studien und Projekte auch realisiert werden und denjenigen zugute kommen können, für die sie gedacht sind. Diese Bedingungen waren im Frühling 1994 nicht mehr erfüllt.

Eineinhalb Jahre später sind sie es noch immer kaum. Gewiss ist die Sicherheit wieder zu einem Teil hergestellt, doch die rwandischen Mitarbeiter der Entwicklungszusammenarbeit sind nach wie vor von willkürlicher Verhaftung bedroht, und Eigentum kann ungestraft konfisziert oder gestohlen werden, sogar von der Armee. Wie vorher dargelegt, wendet die Regierung die Abkommen von Arusha nicht an. Die Regierung wird nur von einer Minderheit der Bevölkerung akzeptiert und findet ihre "Legitimität" einzig dank ihrer Waffen. Sie kann den Betrieb der Institutionen, die für Recht und Ordnung zuständig sind, nach wie vor nicht sicherstellen.

Im weiteren herrscht im kollektiven Bewusstsein ein tiefes Misstrauen, ja sogar Angst, was unter Umständen wieder in Panik umkippen könnte.

Trotzdem hat der Bund, als er die Entwicklungszusammenarbeit einstellte, auch recht darin, dass er das Erreichte nicht dem Schicksal überliess. Es ist in der Tat nicht ausgeschlossen, dass die Entwicklungszusammenarbeit wieder aufgenommen werden kann, was viel leichter wäre, wenn sie mehr oder weniger auf dem aufgebaut werden könnte, das im April 1994 unterbrochen worden ist. Die erhaltenden Massnahmen sind deshalb vernünftig.

Sie scheinen aber im einen oder andern Fall ungenügend. So zum Beispiel im Fall der Backsteinfabrik Ruliba (Ziff. 4.2.8). Für ein solches Unternehmen genügt es nicht, die Gebäude und Einrichtungen zu erhalten. Wenn die Fabrik ihren Betrieb

nicht wieder aufnehmen kann, wird sie der Schuldendienst unausweichlich und in kurzer Zeit dem Konkurs entgegenreiben und, wahrscheinlich, den vollständigen Ruin der Gebäude und Einrichtungen zur Folge haben. Dazu kommt, dass es sich um eine Aktiengesellschaft handelt, an der der Bund die Mehrheit hat. Man müsste deshalb ernsthaft daran denken, den Betrieb wieder aufzunehmen, sobald die politische Situation einen normalen Absatz der Produkte ermöglicht.

Andererseits ist die Studiengruppe glücklich über die Anstrengungen der DEH zur Wiedereröffnung der Volksbanken.

Der Bund unterstützt zu recht zwei wesentliche Operationen, die die Zukunft des Landes formen: Radio *Agatashya* und vor allem die Wiederherstellung der Justiz. Wie schon gesagt, benötigt der Wiederaufbau des Zusammenlebens zwischen den beiden Ethnien und zwischen der Regierung und der Opposition einerseits eine objektive und friedensbildende Information und andererseits Justiz- und Polizeiorgane, die die Bestrafung der Schuldigsten, aus welchem Lager sie auch immer kommen, aber ebenso die Sicherheit der Unschuldigen und insbesondere die Freilassung derjenigen, die in den überfüllten Gefängnissen dahinvegetieren, garantieren.

Und schliesslich hat der Bund zu recht einen wichtigen Beitrag an die humanitären Aktionen geleistet. Man konnte die unzähligen Rwander, deren Leben und körperliche Unversehrtheit bedroht sind, nicht einfach ohne Hilfe lassen. In dieser Hinsicht konnte die Studiengruppe mit eigenen Augen die hilfreichen Aktionen des IKRK in den Gefängnissen Rwandas sehen. So hat das IKRK im Gefängnis von Kigali eine Trinkwasserversorgung gebaut, sorgt für eine ausgewogenere Ernährung und die elementaren Hygienebedürfnisse der Gefangenen und pflegt Kranke. Damit konnte eine Ruhrepidemie gestoppt werden und es ist sicher, dass eine grosse Anzahl Gefangener - wenn nicht die Mehrheit - dem IKRK das Leben verdanken.

Sowohl im humanitären wie im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit scheint heute die Koordination nötiger denn je. Verschiedene intergouvernementale Organisation, zahlreiche Staaten und über einhundert NGO sind in Rwanda aktiv. Die DEH könnte ihre Bemühungen intensivieren, damit diese Fülle an Hilfsangeboten zu einem geordneten Ganzen und damit so nutzbringend wie möglich wird.

Ein Punkt muss noch erwähnt werden: die Schweizer Präsenz ist zur Zeit in Rwanda sehr diskret, was sicher der Tatsache zuzuschreiben ist, dass die DEH vor allem über die internationalen Organisationen, das IKRK und die NGO aktiv ist. Es geht sicher nicht darum, sich aufzuspielen. Aber vielleicht könnte die schweizerische Hilfe an Rwanda so gestaltet werden, dass sie für die Bevölkerung etwas sichtbarer wird.

7. Gesamtbeurteilung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda

7.1. Ausgangslage und Ansatz

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit begann kurz nach der Unabhängigkeit Rwandas, d.h. sie war seit mehr als 30 Jahren mit einer stark gestiegenen Anzahl von Projekten tätig.

Rwanda gehört zu den ärmsten Ländern; auch nach 30 Jahren Entwicklungszusammenarbeit ist das noch der Fall, obwohl sich auf diesem Gebiet neben der Schweiz auch internationale Organisationen, eine Anzahl weiterer Geberländer und zahlreiche nicht-gouvernementale Organisationen beteiligten.

Rwanda hat mit einigen markanten Schwierigkeiten zu kämpfen. Es ist eines der am dichtesten besiedelten Länder mit einer Bevölkerung, die am raschesten wächst. Damit stellt sich die Frage, wie die Menschen ihren Lebensunterhalt finden. Die Bevölkerung lebt auch heute noch zum weitaus überwiegenden Teil im ländlichen Raum und ist in der Landwirtschaft tätig, d.h. andere Sektoren der Wirtschaft und damit nicht-landwirtschaftliche Arbeitsplätze sind wenig entwickelt. Die positive Kehrseite der Medaille ist die zur Stunde noch fehlende Verstärkung mit der möglichen Folgeerscheinung der Slum-Bildung. Die stark wachsende Bevölkerung übt einen enormen Druck auf die Lebensgrundlagen aus, indem Böden und Wälder übernutzt werden. Zudem ist es dem Land trotz längerer Phasen der Entspannung nicht gelungen, die Sprengkraft der Ethnisierung zu überwinden, die das Land im April 1994 schliesslich ins Chaos stürzte. Der rwandischen Politik gelang es u.a. nicht, das seit der Revolution bestehende schwerwiegende Flüchtlingsproblem zu lösen. Erwähnt seien hier zudem die wirtschaftliche Krise nach dem Zerfall des Kaffeepreises und die Härte der von der Weltbank verordneten Strukturanpassung. Nicht zu übersehen ist auch der Umstand, dass Rwanda ein Binnenland ist mit einem grossen Abstand zum Meer; weltweiter Handelsverkehr ist beträchtlich erschwert.

Dass die schweizerische Entwicklungshilfe in einem Land mit keineswegs leichten Rahmenbedingungen ansetzte, braucht bei der Grundausrichtung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit auf die ärmsten Länder keine ausführliche Begründung. Das Engagement entspricht auch vollumfänglich den in Artikel 5 des späteren Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Ziff. 2.2.2.) angesprochenen Zielen. Dieser Artikel ist verhältnismässig offen formuliert, er enthält aber einige wesentliche Fixpunkte. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda ist klar darauf ausgerichtet. Sie kann ihre Tätigkeit auf allen angesprochenen Gebieten ausweisen, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung.

7.2. Die Projekte

7.2.1. Uebersicht

Ein Grossteil der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit war geographisch konzentriert, und zwar auf die abgelegene Präfektur Kibuye. Sie war primär auf die Hilfestellung an die Bevölkerung im ländlichen Raum ausgerichtet und damit auf Landwirtschaft und Forstwirtschaft. Bei dieser Arbeit im ländlichen Raum wurden Einsichten und Erfahrungen gewonnen, die in drei Richtungen weiterführten:

- Bei der Gestaltung der Projekte wurden Bildungs- und Forschungsbedürfnisse offenkundig. Sie führten zur Schaffung und Unterstützung entsprechender Anstalten wie die "Ecole agro-forestière de Nyamishaba", das "Institut des sciences agronomiques du Rwanda" oder das "Centre Iwacu".
- Die Projekte verzweigten sich im Laufe der Zeit, so ging beispielsweise aus dem "Projet pilote forestier" die "Opération d'appui aux entrepreneurs forestiers et du bois" hervor.
- Neue Projekte fügten sich an, z.B. die Volksbanken, welche der Bevölkerung im ländlichen Raum die sichere Anlage von Ersparnissen und den Zugang zu Investitionskrediten ermöglichten.

Manche Projekte bewiesen ihre Dynamik darin, dass sie sich auf das ganze Land ausdehnten. Andere Projekte, vor allem ausserhalb des ländlichen Raums, sind der Ausdruck eher spezifischer Bedürfnisse, auf welche die DEH spontan einging, z.B. bei der Schaffung der Backsteinfabrik Ruliba bei Kigali oder der Unterstützung der Papyrusplattenfabrik Guttanit. Auch sie sind für sich betrachtet sinnvolle Unternehmungen, weil sie Dinge im Inland produzieren, die sonst auf langen Transportwegen kostspielig importiert werden müssen.

Mit der Zeit entstand auf diese Weise eine Fülle von Projekten, in die der Aussenstehende nur mit einiger Einarbeitung genügend Einblick nehmen kann. Sie sind aber bei näherer Betrachtung alles in allem organisch gewachsen. Vor der Sistierung waren es ungefähr zwei Dutzend. Deshalb wurde ab 1978 ein ständiger Koordinator der DEH in Kigali eingesetzt. Zudem wird ein grösserer Teil der Projekte nicht durch die DEH direkt betreut, sondern in Regie durch Intercooperation.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit bevorzugte den bilateralen Ansatz eindeutig gegenüber dem multinationalen; das findet auch in der finanziellen Gewichtung des Beitrags seinen Ausdruck.

7.2.2. Starke Gewichtung

a) Geographisch

Der geographische Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit lag eindeutig in der Präfektur Kibuye. Fast die Hälfte aller finanziellen Mittel der Schweiz für

Rwanda floss in diese Präfektur. Die abgelegene Präfektur ist ein Armutsgebiet innerhalb eines ohnehin armen Landes. Dass die Schweiz mit ihrer Arbeit hier ansetzte, entspricht dem Gedanken der schweizerischen Entwicklungshilfe und wird vorbehaltlos begrüßt. Die Studiengruppe erachtet auch die Unterstützung des Baus einer Hauptstrasse in diese Präfektur als gerechtfertigt, weil sie für eine wirtschaftliche Förderung dieses Gebietes, welche über die Selbstversorgung hinausgehen soll, unerlässlich ist.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit blieb aber gleichwohl nicht auf dieses Gebiet bebeschränkt. Einige Projekte umfassten das ganze Land, wobei das eine oder andere von Kibuye ausging, z.B. das nationale Wiederaufforstungsprogramm.

Insgesamt ist die Entwicklungszusammenarbeit vorrangig auf die Bevölkerung im ländlichen Raum ausgerichtet; eigentliche Projekte für die städtische Bevölkerung sind sehr selten.

b) Nach Bevölkerungsschichten und Fachbereichen

Das Gebiet, auf dem die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit den wohl nachhaltigsten Erfolg aufweisen kann, ist die Forstwirtschaft. Er lässt sich in Zahlen ausdrücken: Am Ende der siebziger Jahre hatte Rwanda ein Waldfläche von 6-7%; 1990 war sie mehr als verdoppelt. Er war das Ergebnis einer nationalen Sensibilisierungs- und Informationskampagne, die aus dem schweizerischen "Programme de reboisement en milieu rural" hervorging und einen beispiellosen Erfolg zeitigte. Das Wissen um die Bedeutung der Aufforstung in einem Land, dessen überragende Energiequelle das Holz ist, bleibt auch nach dem April 1994 erhalten. Gleichzeitig soll hier die Bemühung um die Erhaltung und den Schutz des Urwalds von Nyungwe hervorgehoben werden. Auch hier war man trotz den nicht leicht zu nehmenden Widerständen einer Bevölkerung, die auf der ständigen Suche nach Land und Holz ist, auf dem guten Weg, eine aus hydrologischen, klimatischen, biologischen und ökonomischen Gründen notwendige Rettungsarbeit zum Erfolg zu führen.

Einer besonderen Notwendigkeit entsprach die Förderung der Landwirtschaft. Mit Blick auf die rasch wachsende Bevölkerung war sie zu Recht erstrangig. Der Uebernutzung der immer kleiner werdenden Bauerngütlein (am Ende der achtziger Jahre umfassten sie im Durchschnitt etwa 0,8 ha) musste durch bessere Anbaumethoden, ergiebige Anbauprodukte, Schutz des Bodens und Erhaltung seiner Fruchtbarkeit begegnet werden. Zudem verlangte die Agroforesterie besondere Aufmerksamkeit, d.h. jener für die rwandische Bevölkerung im ländlichen Raum so wichtige Bereich mit doppelter Nutzung Wald/Feld. Dafür waren nachhaltige Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen durch ausgebildetes Personal nötig. Primäres Ziel war die Sicherstellung der Selbstversorgung. Dieses Ziel scheint erreicht worden zu sein. Ein Vertreter der DEH kann diesbezüglich feststellen, dass sich die Bevölkerung seit den Anfängen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit verdreifachte, dass es aber bedeutend weniger Hungersnot gibt. Eine umfassende Evaluation der Errungenschaften neueren Datums fehlt leider, jene aus dem Jahre 1982 weist aber bereits eine beachtliche Erfolgsbilanz aus. Aus demographischen Gründen verlor

sich der Fortschritt ab Mitte der achtziger Jahre; es scheint fraglich, ob die Bevölkerung merklich über die Selbstversorgung hinauskam. Die Studiengruppe fragt sich, ob nicht gerade die Trafipro-Kette eine Plattform hätte bilden können, landwirtschaftliche Güter vermehrt auf den Markt zu bringen und damit der bäuerlichen Bevölkerung Einkünfte über die Sicherstellung der blossen Selbstversorgung hinaus zu ermöglichen.

Als sehr erfolgreich dürfen die "Banques populaires" bezeichnet werden. Dieses in kurzer Zeit landesweit ausgebreitete Raiffeisenkassen-System, das praktisch in jeder Gemeinde gegenwärtig war, war ganz auf die Bedürfnisse der Bevölkerung im ländlichen Raum ausgerichtet. Es ermöglichte die sichere Anlage von Ersparnissen, aber auch den Zugang zum Kredit. Zudem förderte es den Genossenschaftsgedanken. Ein Einwand bleibt allerdings auch den "Banques populaires" nicht erspart. Die Statistiken belegen, dass die bäuerliche Bevölkerung zwar den grössten Teil der Spareinlagen aufweist, aber einen bedeutend kleineren Teil an Krediten bezog. Die Erklärungen gehen auseinander: Einerseits wird auf die geringen Investitionsmöglichkeiten der Bauern hingewiesen, andererseits auf die hohen Sicherheiten, die geleistet werden mussten.

Eine andere während Jahren landesweit erfolgreich operierende Wirtschaftsunternehmung war die Genossenschaft Trafipro. Ihre Verdienste für die Versorgung des ländlichen Raums mit Konsumgütern und ihr endliches Scheitern sind unter Ziff. 4.2.1 ausführlich dargestellt und sollen hier nicht wiederholt werden. Die Studienkommission ist überzeugt, dass Trafipro während längerer Zeit eine überaus wichtige Rolle gespielt hat; daran tut auch der Niedergang keinen Abbruch. Man kann sich indes fragen, ob diese marktmächtige Genossenschaft nicht mehr hätte tun können bei der Uebernahme und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Stimulierung der nicht-landwirtschaftlichen Produktion. Die Frage wird von einigen Gesprächspartnern der Studiengruppe aufgeworfen; sie weisen darauf hin, dass Trafipro ausländische Produkte auf den Markt brachte, die gerade so gut im Inland hätten erzeugt werden können.

Die Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda zeigt die Wichtigkeit des Bildungs- und Forschungsbereichs mit grosser Deutlichkeit. Es wurde von allem Anfang an erkannt, dass Hilfe zur Selbsthilfe, d.h. die Uebergabe der Projekte in rwandische Hände, nur möglich ist, wenn geschulte Kräfte vorhanden sind. Ganz zu Anfang hatte sich die Schweiz zugunsten des "Collège officiel de Kigali" verwendet. Das mehr zufällige Engagement für diese vom Staat geförderte Mittelschule (Ziff. 4.2.10), welche bald mit internen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, erscheint nicht sehr überzeugend; es wurde denn auch nach wenigen Jahren aufgegeben. Abgesehen von dieser wenig erfolgreichen Unterstützung zeigte die Schweiz im Bildungs- und Forschungsbereich eine klare Ausrichtung: Berufsausbildung einerseits, angewandte Forschung andererseits. Die Betonung der Berufsausbildung war die Folge der Arbeit auf dem Terrain, und sie musste wieder dieser Arbeit dienen. Konkret: Die nötigen Kader mussten ausgebildet werden. Konsequentes Beispiel dafür ist die "Ecole agro-forestière de Nyamishaba". Sie bildete die Grundlage für die Ausbildung der Fachkräfte in Landwirtschaft, Forstwirtschaft und im Mischbereich der Agroforesterie. Die jährlich je 15-20

Absolventen für die beiden Bereiche Landwirtschaft und Forstwirtschaft bilden die unerlässliche Grundlage zur Verbreitung der nötigen Kenntnisse und der nötigen Fertigkeiten. Darüber hinaus unterstützte die DEH weitere Institutionen, die sich mit Information und Sensibilisierung der Bevölkerung im ländlichen Raum befassen, allen voran das "Centre Iwacu". Und von grosser Bedeutung war auch die Ausbildung des Personals grosser Unternehmungen und Genossenschaften wie Trafipro und der Volksbanken. Alles in allem, wird man gerade diesen Bildungsanteil zum nicht verlorenen Besitz der Entwicklungsarbeit zählen können. Das gleiche lässt sich auch von den Forschungsergebnissen des Institut des sciences agronomiques du Rwanda zu Recht sagen. Die Ergebnisse beispielsweise der so wichtigen Bohnenforschung - und damit auch der namhaften schweizerischen Beiträge für diesen Bereich - bleiben im Wissen der Bevölkerung erhalten.

Die Studiengruppe hat sich mit besonderem Interesse auch der Förderung der kleineren und mittleren Unternehmer zugewandt. Sie erachtet die Förderung dieses Bereichs als besonders wichtig. Denn die Schaffung weiterer, lebensfähiger Arbeitsplätze im primären Wirtschaftssektor ist längst erschöpft. Eine auf Selbstversorgung ausgerichtete Philosophie kann nicht genügen. Die Notwendigkeit der Schaffung von Arbeitsplätzen im nicht-landwirtschaftlichen Bereich ist unerlässlich. Wo sonst sollen Arbeitsplätze geschaffen werden für eine Bevölkerung, die zu 50% aus unter 15jährigen Menschen besteht? Soweit sich die Studiengruppe einen Ueberblick verschaffen konnte, stellt sie fest, dass auf diesem Gebiet allgemein viel zu wenig geschehen ist. Das steht im Widerspruch zur ausgesprochenen Problemlage des Landes. Sie begrüsst die - allerdings bescheidenen - Anfänge, welche die DEH auf diesem schwierigen Gebiet unternommen hat. Wie weiter oben (Ziff. 4.2.9.2) ausführlich dargestellt, wurde ein 1982 lanciertes "Projet d'appui au secteur non structuré du Rwanda" des "Bureau international du travail" und der Schweiz Ende 1992 aufgegeben. Als hoffnungsvoller erweist sich ein 1989 gestartetes Projekt zur Herstellung von Tofu (Ziff. 4.2.9.1). Bemerkenswert ist sodann die gemeinsam mit dem Kanton Waadt lancierte "Opération d'appui aux entrepreneurs forestiers et du bois" der DEH im Jahre 1988, welche die verschiedenen Bereiche der Holzverwertung umfasst (Ziff. 4.2.4.2.c); erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist die 1989 gestartete "Promotion de la menuiserie Ububaji" (Ziff. 4.2.4.2.c). Gesamthaft ist das aber nur ein Tropfen auf einen heissen Stein. Die DEH hatte in ihrem Programm 1994 in bezug auf den Bedarf an Arbeitsplätzen geschrieben: "In Rwanda ist es äusserst notwendig, dass diejenigen, die nicht mehr genügend Land haben, wirtschaftlich und sozial integriert werden können."

Ein wichtiges Pionierprojekt der DEH war die Entwicklung der Gemeinde Bwakira in der Präfektur Kibuye. Auch dieses Projekt, das die Bevölkerung auf kommunale Solidarität hinführen sollte, um gemeinsame Probleme gemeinsam zu lösen, wird der rwandischen Bedürfnislage gerecht, auch wenn, wie unter Ziff. 4.2.5 gezeigt wurde, in der ersten Phase noch kein durchschlagender Erfolg erzielt werden konnte.

7.2.3. Schwache Gewichtung

Die Studiengruppe ist sich bewusst, dass die Entwicklungszusammenarbeit eines Landes nicht alle Bereiche abdecken kann, sondern Schwerpunkte setzen muss. Sie will deshalb die folgenden Bemerkungen nicht als Kritik verstanden wissen, sondern als Standortbestimmung. Die DEH hat sich nach Auffassung der Studiengruppe mit Blick auf Zahl und Vielfalt der Projekte ohnedies am oberen Rand des Möglichen bewegt.

Die Standortbestimmung orientiert sich an den besonderen Zielen der DEH für 1995-1998 (Botschaft des Bundesrates vom 20. April 1994), wonach es einerseits darum geht, die Dinge richtig zu machen (operative Ebene), und andererseits auch darum, die richtigen Dinge zu machen (strategische Ebene).

Wurden - mit Blick auf die strategische Ebene - die vordringlichen und langfristigen Probleme des Landes erkannt? Die Studienkommission kommt zum Schluss, dass die DEH wesentliche Probleme angegangen hat. Sie blieb dabei einerseits ausgesprochen praxisorientiert, auf den Alltag des Lebens bezogen, andererseits aber auch weitsichtig. Was auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft - eigentlichen Domänen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit - an die Hand genommen wurde, ging weit über die Erfüllung von Tagesbedürfnissen hinaus, geschah ebenso sehr mit Blick auf die Zukunft des Landes.

Wenig Bezug nahm die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit dagegen auf die - vereinfacht ausgedrückt - geistig-politische Verfassung der Bevölkerung und die vom Alltagsleben entferntere Problemlage des Landes: Keine ausdrückliche Beachtung im Rahmen der DEH-Projekte fand z.B. die Frage nach der Zukunft der Jugend. Wo sollte sie in diesem überfüllten Land Arbeit finden? Nicht angegangen wurde sodann die Flüchtlingsfrage, ohne deren Lösung ein dauerhafter Friede zwischen den Ethnien unmöglich war. Wie sollte die riesige Zahl von Flüchtlingen in diesem Land aufgenommen werden? Auf kaum aufgegriffene Anliegen der Frauen und Mädchen hatte bereits die Evaluation aus dem Jahre 1982 für das Landwirtschaftsprojekt in der Präfektur Kibuye aufmerksam gemacht. Anzuführen ist hier, dass die DEH in einem neuen Dokument (Jahresbericht 1994) eigentliche Programme nur für Frauen in Frage stellt und in einem partnerschaftlichen Ansatz mehr Erfolg auch für die Frauen zu erkennen glaubt; denn die Situation der Frau müsse auf allen Ebenen der Gesellschaft betrachtet werden. Programmatisch kaum erfasst ist die demographische Entwicklung. Abschliessend sei die Bemerkung eines erfahrenen DEH-Mitarbeiters angeführt, die Programme müssten vermehrt auf die politischen Fragestellungen ausgerichtet werden.

7.3. Die Zusammenarbeit mit den Partnern

Die DEH hat eng mit der rwandischen Regierung zusammengearbeitet. Die Studiengruppe erachtet diesen Ansatz grundsätzlich als richtig, wenn er auch einigen Gesprächspartnern vor allem in den Anfängen als zu etatistisch erschien.

Der Regierung des Entwicklungslands kommt die Hauptaufgabe zu bei der Hinlenkung der gesamten Entwicklungsarbeit der vielen Beteiligten - internationale Organisationen, mehrere Geberländer und zahlreiche NGO - auf die Ziele des Landes. Folgerichtig sprach die Schweiz ihre Einsatzgebiete und ihre Tätigkeit mit der Regierung ab und hielt sie anschliessend in Verträgen fest. Diese Mehrjahresverträge regelten die beidseitigen Verpflichtungen und Leistungen. Die Schweiz legte Wert darauf, dass auch von Seiten der Regierung ein angemessener Beitrag erbracht werden musste. Die Schweiz stand damit in einem verhältnismässig engen Kontakt zur Regierung, war aber nicht an ihrem Gängelband. Dieser Sachverhalt wird selbst von jenen Gesprächspartnern der Studiengruppe bestätigt, welchen die DEH betont regierungsnah erschien. Wichtig ist, dass die Hilfe direkt der Bevölkerung zukam. Die Aufteilung der Rechte und Verpflichtungen der beiden Partner wurden offensichtlich zufriedenstellend geregelt, jedenfalls vernahm die Studiengruppe von ihren zahlreichen Gesprächspartnern keine diesbezüglichen Klagen. Die inhaltliche Gestaltung der Projekte wurde massgeblich von den einzelnen Entwicklungshelfern geprägt. Im Sinne der Rwandisation war die DEH bemüht, die Projekte in die Hände der Rwander weiterzugeben, wenn die Voraussetzungen dazu gegeben waren. Das war beispielsweise beim "Projet pilote forestier" (PPF) dann der Fall, als in der Präfektur Kibuye ein Forstdienst aufgebaut war. Zu diesem Zeitpunkt verwandelte sich das PPF in ein "Projet d'appui au PPF". Gleich verhielt es sich beim "Projet agricole de Kibuye". Dass die Zusammenarbeit mit der Regierung sich ohne nennenswerte Reibungen abwickelte, verrät auch die Tatsache, dass lokal angelegte Projekte landesweite Ausdehnung erhielten.

Die Schweiz hat die Koordinationsaufgabe in ihrem eigenen Tätigkeitsbereich mit Blick auf die Gesamtausrichtung der rwandischen Regierungspolitik wie auch mit Blick auf die Aktivitäten internationaler Organisationen und anderer Geberländer gut gelöst. Mit der Konzentration auf die abgelegene Provinz Kibuye gleich zu Beginn entzog sie sich gewissermassen dem Problem selbst. Mit Landwirtschaft und Forstwirtschaft belegte sie Gebiete, wo sie überdurchschnittliche Fähigkeiten einbringen und damit eine anerkannte Pionierrolle spielen konnte. Und die übrigen Projekte waren vom pragmatischen Geist inspiriert, wesentliche Lücken - vor allem im Leben der ländlichen Bevölkerung - aufzuspüren und zweckmässig zu füllen. Gleichwohl kommt man aber um die Feststellung nicht herum, dass zwischen einzelnen schweizerischen Projekten vermehrt produktive Wechselwirkungen hätten erkannt und damit mögliche Synergien besser ausgeschöpft werden können. Dieser strategische Aspekt der Koordination ist nicht deutlich genug zu erkennen.

Darüber hinaus muss aber die Frage auch gestellt werden, welchen Beitrag die Schweiz an die insgesamt notwendige Koordination der Entwicklungstätigkeiten in Rwanda leistete. Die Gründe für die mangelhafte Koordination der Entwicklungstätigkeit in Rwanda sind unter Ziff. 4.4 dargestellt. Wesentlich dafür verantwortlich ist die im Laufe der Jahre stark gewachsene Zahl der Projekte der verschiedenen Geberländer - auch der Schweiz -, die offensichtlich schwer unter einen Hut zu bringen waren. Die Schweiz hat das Problem sehr wohl erkannt und u.a. im "Projet par pays" der DEH von 1987 die Konkurrenz unter den grossen Geberländern beklagt. Die Schweiz zählt zwar nicht zu diesen grossen

Geberländern, was ihren Einfluss zur Lösung des Problems zum vornherein etwas einschränkt. Versuche, die sie gleichwohl hätte unternehmen können, sind der Studiengruppe aber nicht bekannt geworden. Es stellt sich auch die Frage, welche Rolle der schweizerische Berater beim Präsidenten in dieser Beziehung gespielt hat; denn der Präsident hatte auf diesem Gebiet ein entscheidendes Wort mitzusprechen und folglich auch sein Berater.

Anders gestaltete sich die Zusammenarbeit der Schweiz mit ihren Partnern in den Genossenschaften wie Trafipro, den Banques populaires oder dem Centre Iwacu. Diese waren ihrem Wesen nach regierungsfern, auch wenn sie - wie im Falle Trafipro - von der Ausnützung durch machthungrige Politiker bedroht waren. Hier stellte sich insbesondere die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt der Uebergabe der Führungsverantwortung in rwandische Hände. Dass sich die DEH diese Frage mit Blick auf eine möglichst frühe Uebergabe stellte, erachtet die Studiengruppe als richtig. Das ist auch in Uebereinstimmung mit der Absicht des schweizerischen Gesetzgebers. Im Falle von Trafipro erscheint ihr der Zeitpunkt aber doch verfrüht. Damit ist sie in Uebereinstimmung mit den Gesprächspartnern. Die Führung dieses sehr grossen Unternehmens überforderte die Kräfte der eingesetzten rwandischen Direktion; zudem waren die leitenden Angestellten offensichtlich dem Druck ihres Umfeldes nicht genügend gewachsen. An dieser Stelle wird von einigen Gesprächspartnern der Studiengruppe kritisch vermerkt, dass grosse Genossenschaften der rwandischen Mentalität nicht entsprechen. Im Falle von Guttanit förderte die Schweiz 1991 eine "Joint Venture" zwischen einem schweizerischen Unternehmer und einigen rwandischen Investoren; und die Backsteinfabrik Ruliba schliesslich ist seit 1991 eine Aktiengesellschaft mit schweizerischer Mehrheitsbeteiligung.

Der wichtigste Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit ist ohne Zweifel ihre konkrete Ausgestaltung auf dem Terrain zwischen den Experten und der Bevölkerung. Die DEH erfährt auf diesem Gebiet von den Gesprächspartnern der Studiengruppe viel Lob. Da heisst es, die Schweiz habe die kleinen Leute angesprochen. Oder: "Sie ging die Probleme dort an, wo sie sich stellten." Oder: "Auch in Kibuye waren die Entwicklungshelfer nur da, um die Projekte zu unterstützen; die Projekte waren rwandisch." Am stärksten formuliert eine Rwanderin und gute Kennerin der ländlichen Szene das Lob: "Die Mitarbeiter DEH waren Bauern an der Seite von Bauern." Die Anerkennung für diese direkte Zusammenarbeit zieht sich als roter Faden durch die Gespräche. Die gleiche Frau sagt aber auch: "Die Schweizer waren nicht schöpferisch, sie trugen die Strukturen und Konzepte der Schweiz in die rwandischen Wälder. Ihre Organisation war zu streng, zu schweizerisch.." Es ist der Studiengruppe nicht möglich, den Realitätsgehalt dieser Aussage zu überprüfen. Die in der Evaluation von 1982 des "Projet agricole de Kibuye" gemachte Feststellung, dass z.B. wichtige Frauenanliegen im Programm der DEH keine Berücksichtigung fanden, scheint aber darauf hin zu deuten, dass die Anliegen der Basis nicht bei allen Entwicklungshelfern immer genügend Gehör fanden; auch die an derselben Stelle von Willi Graf geäusserte Meinung zielt mit selbstloser Klarheit in diese Richtung. Mit dem Uebergang des "Projet agricole de Kibuye" ins "Projet d'appui aux initiatives paysannes" fand die konsequente Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung später

programmatischen Ausdruck. Diese Ausrichtung wurde auch im letzten Länderprogramm von 1987 in den Vordergrund gestellt und noch bestimmter in einem DEH-internen Papier von 1993 dargestellt, welches die Priorität klar auf die Zivilgesellschaft legen und damit der privaten Initiative gute Voraussetzungen schaffen will. Die Abstützung, heisst es darin, auf andere Akteure, d.h. auf "Gruppierungen, Vereinigungen, NGO aus der Bevölkerung oder ihr sehr nahestehend war für die [schweizerische] Entwicklungszusammenarbeit eine interessante Alternative zur Hilfe des Staates." In gleicher Weise findet sie Ausdruck bei der Rettung des Urwalds von Nyungwe, die nur mit der Bevölkerung zustande kommen kann, wie jetzt deutlich gesagt wird. Die Studiengruppe teilt diese Ausrichtung voll und ganz. Sie ist sogar etwas erstaunt, dass dieses ihr eigentlich selbstverständlich erscheinende Prinzip am Ende der achtziger Jahre nachdrücklich betont werden muss. Wichtig im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung ist auch eine gewisse Kontinuität in den menschlichen Beziehungen. Die zu rasche Auswechslung der Koordinatoren in Kigali wurde von mehreren rwandischen Gesprächspartnern bedauert. Festgehalten zu werden verdient die Tatsache, dass sich die DEH bei der Anstellung ihres eigenen Personals nicht an die vorgegebene Quotenregelung Hutu-Tutsi hielt, sondern auf die Eignung der Bewerber schaute.

7.4. Die Entwicklungszusammenarbeit in den Krisenjahren

Bei allen Schwierigkeiten galt Rwanda doch bis gegen Ende der achtziger Jahre als Land mit einer vergleichsweise befriedigenden Entwicklung. Ursache und Ausmass der am Ende der achtziger Jahre einsetzenden volkswirtschaftlichen Krise sind unter Ziff. 5. dargestellt. Die Wirtschaftskrise ist die eine Komponente, welche die Unrast der Bevölkerung verursachte. Die zweite Komponente ist der militärische Angriff des FPR im Oktober 1990, welcher das ungelöste Flüchtlingsproblem grell beleuchtete und die ethnische Spaltung schlagartig vergrösserte. Die dritte Komponente ist die unter internationalem Druck vorangetriebene Demokratisierung, die u.a. zu einer Vielfalt polarisierter Parteien und ungemeisterter Pressefreiheit führte.

Aus der Sicht der Schweiz stellt sich die Frage: Sah man die Dinge kommen, und wie reagierte man?

1987 konnte im Länderprogramm für Rwanda die ethnische Frage als nicht vorrangig erwähnt werden: "Der gegenwärtigen Regierung ist es also offenbar gelungen, eine innere Organisation aufzubauen, die dem Land eine gewisse politische Stabilität sichert. Trotzdem muss festgestellt werden, dass interne Spannungen existieren, wovon die stärksten zur Zeit von regionalistischen Strömungen ausgelöst werden. Die ethnischen Probleme scheinen ihre Schärfe verloren zu haben; wenn die Tutsi auch nicht immer wirklich an der Politik teilhaben können, so ist doch ihr Einfluss in der Privatwirtschaft eindeutig." Auch im "Rapport 1989 / Programme 1990" vom Februar 1990 ist die ethnische Frage nicht erwähnt, dagegen ist von den stark negativen Auswirkungen des "chute brutale" des Kaffepreises die Rede. Die

Jahresberichte der DEH nach dem folgenschweren Einfall der FPR im Oktober 1990 zeigen die politische Lage ungeschminkt in ihrer explosiven Komplexität. Die DEH war über die geballten Schwierigkeiten im Bild, aber die endliche Katastrophe in der Grössenordnung eines Genozids konnte niemand voraussehen. Darüber herrscht bei allen Gesprächspartnern Einigkeit. Die Aussage im Jahresbericht 1994 der DEH ist glaubwürdig, wenn sie die beiden folgenden Aussagen einander gegenüberstellt: "Sie [die Leute der DEH in Rwanda] wussten vermutlich genausoviel wie die bestinformierten Rwander." Und: "Nie hätten wir gedacht, dass Rwanda Schauplatz eines der grossen Völkermorde der neueren Geschichte werden könnte." Eine Gesprächspartnerin bringt wahrscheinlich den Sachverhalt auf den Punkt, wenn sie sagt: "Jeder Experte sah die Zeichen der Spannung, es fehlte aber die zusammenfassende Schau dieser Zeichen." Noch am Vorabend (März 1994) der Katastrophe war am Sitz der DEH eine "Methodologische Note über die Weiterführung eines Programms der Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda während der Uebergangszeit" ausgearbeitet worden, welches die Entwicklung des Landes in drei Szenarien zu erfassen versuchte. Diese "Note" stellt die enormen Schwierigkeiten des Landes dar ebenso wie die Voraussetzungen, welche erfüllt sein müssen, wenn geordnete Verhältnisse geschaffen werden sollen. Das negativste der drei Szenarien gibt dem Problembewusstsein klaren Ausdruck: "Dieses Szenario, eine faktische Verlängerung der gegenwärtigen blockierten Situation, birgt das Risiko, mehr oder weniger kurzfristig in einen Konflikt überzugehen, in Form entweder eines Guerillakriegs oder eines allgemeinen Bürgerkriegs, der durch die wiederholten gegenseitigen Provokationen ausgelöst wird."

Wie reagierte die Schweiz? Vorerst einmal hat die Studiengruppe den Eindruck, dass die Information über die Lage in Rwanda die politisch Interessierten im EDA ausserhalb der DEH nicht oder nicht genügend erreichte. Der Botschafter in Nairobi war nach eigener Aussage ungenügend informiert, er habe weder aus Bern noch vom Koordinationsbüro in Kigali - was allerdings nicht dessen Aufgabe ist - die entsprechenden Informationen erhalten. Bemerkenswert ist die Aussage eines Vertreters des EDA, dass gegen Ende 1993 nichts sie glauben liess, dass in Rwanda etwas geschehen könnte, man sei viel besorgter gewesen über die Lage in Burundi. Ein Angebot von Guten Diensten wurde nicht gemacht; die Schweiz beteiligte sich auch nicht an den Gesprächen in Arusha. Die Studiengruppe erachtet die politische Abstinenz der Schweiz in den heissen letzten Jahren, welche Rwanda durchlebte, als bedauerlich. Sie erscheint ihr vorerst einmal in einer noch nicht erkennbaren Afrikapolitik begründet. Am Beispiel Rwandas entsteht der Eindruck, dass wirtschaftlich starke und damit interessante Länder im Zielbereich der schweizerischen Politik stehen, während die armen Länder der DEH zugeteilt werden. Es ist aber auch von den Gesprächspartnern der Studiengruppe immer wieder anerkannt worden, dass die Schweiz bei ihrer Entwicklungszusammenarbeit keine nationalen Ziele verfolgt. Nach allgemeinem Urteil war sie dadurch in besonderer Weise glaubwürdig. Aber gerade diese neutrale, von keiner kolonialpolitischen Vergangenheit belastete Situation und das damit verbundene Ansehen hätten der Schweiz die Chance gegeben, in den politischen Wirren der vergangenen Jahre mehr zu machen. Von einem ehemaligen rwandischen Aussenminister stammt das folgende Zitat: "Man könnte bedauern, dass die Schweiz, als neutrales Land, aktiv war, ohne internationale Verantwortung zu übernehmen. So

konnte das von ihr investierte Kapital nicht genügend Früchte tragen. Sie hätte einen grossen politischen Einfluss auf Rwanda haben können, da die Rwander keinerlei negative Gefühle ihr gegenüber hegten und sie ohne politische Absichten grosse Unterstützung geleistet hat. Sie hätte die politische Entwicklung genauer verfolgen sollen. "

Auf die 1989 einsetzende wirtschaftliche Krise und Hungersnot hat die Schweiz nicht mit besonderen Massnahmen reagiert. Eine spezielle wirtschaftliche Unterstützung wäre aber in diesem entscheidenden Augenblick nötig gewesen. Es ist in diesem Zusammenhang auch zu vermerken, dass von einer Aussenwirtschaftspolitik gegenüber Rwanda ganz allgemein nicht gesprochen werden kann, obwohl Rwanda ein Schwerpunktland ist.

Die DEH selber sah sich in den vergangenen Jahren in Rwanda einer überbordenden Aufgabenfülle gegenüber. Die Begleitung der laufenden Projekte war erschwert, weil die Leistungsfähigkeit der rwandischen öffentlichen Dienste in den allgemeinen Wirren stark nachliess. Ab 1990 ging man deshalb richtigerweise zu Einjahresprogrammen über. Zudem kam ein neues Länderprogramm für Rwanda, das bereits auf 1993 hätte ausgearbeitet werden sollen, bis zur Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr zustande. Projekte, deren Verträge 1993 ausliefen, wurden mit einjährigen Zusatzkrediten gesichert. Die auf 1992 vorgesehene Versammlung der "Commission mixte" wurde vertagt, ohne dass ein neuer Termin angesetzt wurde.

Die notwendigen Interventionen gegenüber der Regierung im Bereich der Menschenrechte nahmen darüber hinaus viel Zeit des Koordinationsbüros in Anspruch. Der Koordinator in Kigali war in dieser Beziehung sehr aktiv. Erwähnenswert in diesem Bereich ist die Bitte der rwandischen Regierung um Unterstützung bei der Stärkung des Rechtsstaats. Die Frage, ob die Schweiz allenfalls einen Menschenrechtsberater stellen könnte, wurde zwar schweizerischerseits diskutiert, sie führte aber zu keinem positiven Ergebnis, weil man angeblich die richtige Persönlichkeit nicht fand. Zusammen mit den internationalen Organisationen und den andern Geberländern hat auch die Schweiz Druck ausgeübt auf das Regime Habyarimana in Richtung Demokratie, politischen Pluralismus und Pressefreiheit. In der DEH war man überzeugt, dass nur durch ein funktionierendes Mehrparteiensystem die bestehenden Spannungen und Konflikte gelöst werden könnten. Im nachhinein wird Kritik und Selbstkritik an dieser Forderung nach Demokratisierung in der bedrängten Situation der Jahre ab 1990 geübt, weil die Stabilität des Landes dadurch zusätzlich untergraben wurde. Auch im Jahresbericht 1994 der DEH ist von den negativen Auswirkungen von Entwicklungsaufgaben die Rede. Zudem stand der Glaube der Geberländer in den Vertrag von Arusha im Gegensatz zur grossen Skepsis, in der die Rwander in beiden Lagern diesem Vertragswerk begegneten. Die DEH liess es aber nicht einfach bei Forderungen bewenden, sondern bot ihre Hilfe an. Menschenrechtsorganisationen wurden unterstützt, und 1992 beispielsweise wurde ein Journalistenseminar finanziert.

Aus den Jahresprogrammen und -berichten wird ersichtlich, dass sich die DEH bei ihrer praktischen Arbeit beweglich auf die neuen Bedürfnisse umstellte und nicht bloss auf dem Terrain weiterarbeitete. Zunehmende Bedeutung erlangten die

Förderung des Rechtsstaates und die humanitäre Hilfe. Diese wurde vor allem für die durch die Kriegsereignisse im Lande Vertriebenen nötig. Von den insgesamt 21,4 Millionen Franken im Jahre 1992 waren dafür 5,5 Millionen Franken vorgesehen, und Ende 1993 betragen die Kosten für die humanitäre Hilfe bereits einen Drittel der gesamten Aufwendungen.

7.5. Die Lage der Entwicklungszusammenarbeit heute

Die Schweiz hat ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Rwanda nach dem 6. April 1994 eingestellt und mit der neuen Regierung bis jetzt nicht aufgenommen. Der Koordinator für Rwanda ist im Land und sorgt mit reduziertem Personal für die unerlässlichen Unterhaltsarbeiten. Die Schweiz hat ihre technische Hilfe in humanitäre Hilfe umgewandelt, und zwar in ungefähr gleichem Ausmass. Der Zustand der Projekte ist unter Ziff. 4. im einzelnen dargestellt. Die Frage stellt sich gesamthaft, was von den über 30 Jahren schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit mit einem finanziellen Aufwand von rund 300 Millionen Franken geblieben ist.

Generell kann gesagt werden: vor allem Wissen und Können der Bevölkerung sind geblieben. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit war auf Information, Beratung, Motivation, Schulung ausgerichtet. Damit ist Gewähr geboten, dass vieles von dem, was hier gesät wurde, resistent ist. Dieser Aspekt wird denn auch von den Gesprächspartnern immer wieder besonders hervorgehoben. Zudem ist materiell vieles erhalten geblieben. Zwar haben die Flüchtlinge in der Regel alles mitlaufen lassen, was beweglich war. Aber die Gebäulichkeiten, beispielsweise die Backsteinfabrik Ruliba oder die "Ecole forestière de Nyamishaba", sind intakt. Gemeinschaftliche Unternehmungen wie das "Centre Iwacu" oder die "Banques populaires" können wieder in Gang gesetzt werden. Vertrieben oder tot ist aber ein Teil des Personals von damals. Geblieben ist zweifellos ein namhafter Teil bäuerlicher Infrastrukturarbeit wie die Erosionsschutzgräben und die aufgeforsteten Gebiete. Aber man muss sich natürlich bewusst sein, dass die Zeit in manchen Fällen gegen diese Errungenschaften arbeitet. Gebäulichkeiten können zweckentfremdet werden, Genossenschaften verlieren ihren Zusammenhalt, wenn sie über eine gewisse Zeit nicht aktiv werden. Der Urwald von Nyungwe kann vor dem Zugriff nicht geschützt werden, wenn der Aufforstungsgürtel nicht geschlossen werden kann. Und die Backsteinfabrik Ruliba wird Konkurs machen, wenn sie nicht bald in Betrieb genommen wird.

Abschliessend soll nochmals festgehalten werden: Das Gesamturteil der Gesprächspartner der Studiengruppe über die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz in Rwanda ist eindeutig positiv. Die 30 Jahre Entwicklungszusammenarbeit bedeuten einen wesentlichen Beitrag an die Wohlfahrt einer Generation von Rwanderinnen und Rwandern. Die Frage, warum die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit zusammen mit den Kooperationen aller andern Länder und den internationalen Organisationen den Genozid nicht verhindern konnte, kann nicht beantwortet werden.

8. Sozio-ökonomische Perspektiven; Herausforderungen für die Entwicklungsorganisationen

Mit der Prüfung der sozio-ökonomischen Zukunftsaussichten Rwandas soll nicht eine mögliche oder wünschbare Zukunft definiert werden. Das wäre im gegenwärtigen Kontext ein vergebliches Unterfangen. Dagegen ist es weder unmöglich noch unnützlich, die Bedeutung der Zwänge zu ergründen, welche durch die sozio-politischen Strukturen und die Wirtschaft auf der Entwicklung des Landes heute lasten, und in den kommenden Jahren und längerfristig so bleiben. Diese Zwänge werden übrigens auch alle kommenden Programme der Entwicklungs-zusammenarbeit beeinflussen.

8.1. Unmittelbare Zukunft

8.1.1. Sozio-politische Perspektiven

Die gegenwärtige sozio-politische Lage Rwandas ist so komplex, dornig und brüchig, dass es problematisch wäre, Ueberlegungen zu deren Zukunftsaussichten anzustellen. Es ist auf jeden Fall illusorisch, über mehr als die nächsten vier oder fünf Jahre hinausschauen zu wollen. Das ist denn auch die Frist, die sich die gegenwärtige Regierung gesetzt hat, um zu einem Normalzustand zurück zu kehren. Man könnte versucht sein, mehrere Szenarien auszuarbeiten; aber das wäre ausserordentlich komplex und würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Es ist deshalb ratsam, lediglich die sozio-politischen Herausforderungen anzusehen, die sich der internationalen Staatengemeinschaft und insbesondere den Entwicklungs-organisationen in den kommenden Jahren stellen werden. Sogar in diesen Grenzen könnten sich die von der Studiengruppe skizzierten Perspektiven schnell als falsch erweisen, je nachdem, in welche politische Richtung sich die Region der Grossen Seen bewegt.

8.1.1.1. Der institutionelle Rahmen

Wie in Ziffer 6.1 dargelegt, wird die Staatsmacht von einer Minderheit von Tutsi beherrscht, die aus der Diaspora stammen.

Die Nationalversammlung ist aus Abgeordneten zusammengesetzt, die faktisch von der Regierung ernannt wurden. Sie hat keine wirkliche Macht. Obwohl sie offiziell als Uebergangsparlament gilt, ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass sie in den kommenden Jahren durch freie Wahlen erneuert wird; der FPR würde damit seine Macht verlieren.

Ebenso wird die Regierung vollständig vom FPR beherrscht, auch wenn mehrere Minister anderen Parteien angehören. Diese Einseitigkeit wird wahrscheinlich noch für einige Zeit bestehen bleiben.

Eine rechtssprechende Gewalt fehlt praktisch ganz.

Im Grunde genommen herrscht eine totalitäre Macht. Es ist der FPR, der regiert, in dem er sich auf die Armee stützt, die das Land kontrolliert. Natürlich hatten die neuen Behörden angesichts des Chaos, in das das Land im Sommer 1994 versunken war, des fast vollständigen Fehlens ziviler Kader, praktisch keine andere Möglichkeit.

Diese Situation dürfte noch einige Jahre anhalten. Zur Zeit gibt es keine Anzeichen einer Oeffnung von Seiten der Regierung. Sie scheint keine andere Politik zu verfolgen, als sich an der Macht zu halten.

Es könnte immerhin sein, dass die Behörden sich zum Eingeständnis durchringen, dass das Land eine offenere Politik braucht. In den kommenden Jahren wird es kaum einen Fortschritt in Richtung Demokratie geben. Aber es ist nicht auszuschliessen, dass die Regierung eine Politik ausarbeitet und das Land über zivile Kader führen wird. Einige Schritte in dieser Richtung wurden schon getan, als Präfekte und Bürgermeister eingesetzt wurden. Ausserdem könnte sie versuchen, die extremistische Opposition zu schwächen, indem sie selbst einen konstruktiven Dialog mit gemässigten und weitsichtigen Oppositionellen aufnimmt. Die Studiengruppe hat sich mit mehreren von diesen unterhalten, im Land und ausserhalb. Und schliesslich könnte sie es als politisch klug erachten, sich vermehrt auf die bestehenden sozialen Institutionen und andere Basisorganisationen zu stützen, wie die von den Frauen gegründeten. Eine solche Politik würde es ihr erlauben, das Misstrauen und die Angst, die in der Bevölkerung herrschen, etwas abzubauen. Sie könnte so, wenn auch nicht eine nationale Versöhnung, so doch wenigstens einen Staat aufbauen, wo sich normal arbeiten und leben lässt.

8.1.1.2. Die Bevölkerung

a) Demographie

Die Bevölkerung ist durch die Massaker und die Massenflucht ins Ausland schwer dezimiert worden, ein Phänomen, das durch die Rückkehr früherer Tutsi-Flüchtlinge etwas ausgeglichen wurde.

Verschiedene demographische Probleme werden weiterbestehen.

Nichts deutet darauf hin, dass die Geburtenrate kurzfristig abnehmen wird. Wenn sie wegen der fehlenden Familienplanung auf ihrem bisherigen Stand von 3% bleibt, wird es erneut zu einer Ueberbevölkerung kommen mit all ihren Begleiterscheinungen wie Unterbeschäftigung und endemischen Hungersnöten. Zwar wird es einfacher sein, bebaubaren Boden zu finden, weil einige Gebiete heute entvölkert sind. Doch besteht vor allem bei der städtischen Bevölkerung ein grosses Risiko eines zu starken

Wachstums, weil die alten Flüchtlinge sich vor allem in den Agglomerationen niederlassen.

Andererseits ist die Zusammensetzung der Bevölkerung aus dem Gleichgewicht und wird es noch lange bleiben:

- Obwohl die Mörder weder Frauen noch Kinder verschonten, waren die meisten Opfer doch Männer. Man geht davon aus, dass heute fast zwei Dritteln der Haushalte eine Frau vorsteht, die sich gleichzeitig auch um den Familienbetrieb kümmern muss. Doch stossen die Frauen dabei auf ein schweres Hindernis: das Gesetz und die rwandische Tradition verbieten ihnen sowohl das Erbrecht wie das Recht auf Immobilienbesitz. Es wäre gut, wenn die Staatengemeinschaft den rwandischen Behörden bei einer Gesetzesänderung in diesem Punkt beistehen würde.
- Im weiteren weist die Alterspyramide einen prägnanten Rückgang in der Altersgruppe der Fünfzehn- bis Vierzigjährigen auf. Daraus wird ein Mangel nicht nur bei der Nahrungsmittelproduktion, sondern auch in mehreren anderen Bereichen wie zum Beispiel im Bildungswesen entstehen.
- Und schliesslich besteht das Risiko, dass die Bevölkerungsentwicklung auch durch Krankheiten, namentlich Epidemien wie AIDS beeinflusst wird, dessen Ausmass heute nicht bekannt ist.

b) Die sozialen Strukturen

Trotz der Massaker, der Massenflucht und den Zerstörungen sind noch viele nicht-offizielle Strukturen erhalten.

Das Centre Iwacu hatte mehrere tausend Kooperativen gezählt, die in den verschiedensten Bereichen aktiv waren. Viele haben überlebt und bleiben Horte der Solidarität. Das gleiche gilt für andere, traditionellere Organisationen wie die "tontines". Im weiteren wird die gegenseitige Verantwortung oft ganz spontan übernommen. So wurden viele Waisenkinder in Familien aufgenommen; das konnte die Studiengruppe feststellen, als sie einen Weiler in der Präfektur Kibuye besuchte.

Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang die Frauenorganisationen. Obwohl es noch nicht viele davon gibt, leisten sie ihren Beitrag zum Wiederaufbau der rwandischen Gesellschaft. Die Frauen sind die Hoffnungsträgerinnen für die Zukunft des Landes. Die Studiengruppe traf mehrere an, von deren Mut, Unternehmergeist und Urteilskraft sie beeindruckt war.

All diese Zeichen der Solidarität sind gleichzeitig eine "Therapie der Nähe", die der traumatisierten Bevölkerung den Frieden bringen oder doch wenigstens ein vertrauensvolles und friedliches Zusammenleben ermöglichen könnte. Eine angemessene Regierungspolitik könnte dazu in grossem Masse beitragen.

8.1.1.3. Die Justiz

Die Justiz hat in Rwanda nie gut funktioniert. Zur Zeit befindet sie sich in einem besonders schlimmen Zustand. Man kann sogar sagen, dass es - abgesehen vom internationalen Kriegsverbrechertribunal in Arusha - überhaupt keine Justiz gibt.

Wie in Ziffer 6.1.4 beschrieben, wurden mehr als 55 000 Personen verhaftet, vor allem durch die Armee; sie haben Anspruch auf ein Untersuchungsverfahren und Urteilsprüche. Im weiteren wird es zu unzähligen Konflikten kommen, wenn die Flüchtlinge ins Land zurückkehren und ihr Eigentum wieder in Besitz nehmen wollen. Noch ist überhaupt nichts vorgekehrt worden, um rechtliche Institutionen wieder herzustellen, die sich wirklich mit diesen Aufgaben befassen könnten. Mit Hilfe des PNUD bemüht sich die internationale Gemeinschaft, gewisse Justizbehörden aufzubauen. Aber was bisher realisiert werden konnte - wie verdienstvoll das auch ist - ist angesichts der Bedürfnisse unbedeutend. Ausserdem sind die rwandischen Behörden nicht sehr hilfreich, die wie beschrieben (Ziff. 6.1.4) die Anstellung ausländischer Richter ablehnen.

Für die Eigentumskonflikte könnte vielleicht die traditionelle Justiz wieder aufgebaut werden, doch ist sie für die Urteilsprechung in Strafrechtssachen nicht geeignet; um solche wird es sich aber in den meisten Fällen handeln und sie werden die wichtigsten sein. Es scheint aber nicht möglich zu sein, in einigen Jahren eine richterliche Gewalt und eine Rechtsanwaltschaft zu schaffen, die diese Aufgaben übernehmen könnten. Zur Zeit scheint es auch ausser Frage, dass die Behörden eine Amnestie, auch nur eine Teilamnestie, gewähren.

Es muss deshalb festgestellt werden, dass die Justiz in den kommenden Jahren sehr problematisch bleiben wird, wodurch Spannungen in der Bevölkerung bestehen bleiben werden und die Wirtschaft noch lange nicht richtig wird funktionieren können.

Das heisst natürlich nicht, dass die Staatengemeinschaft resignieren sollte. Es ist im Gegenteil notwendig, dass sie ihre Bemühungen zur Wiederherstellung der Justiz verstärkt, auch wenn man kaum auf eine wirkliche Besserung der Lage in unmittelbarer Zukunft hoffen kann.

8.1.1.4. Die Flüchtlinge

Die Regierung fordert die Flüchtlinge zur Rückkehr auf, wenn sie unschuldig seien. Aber sie gibt ihnen keine wirkliche Garantie für eine funktionierende Justiz - namentlich was die Unschuldsvermutung angeht - und für die Respektierung der Grundrechte wie das Recht auf Leben, auf körperliche Integrität, auf Freiheit der Person und auf Eigentum. Die Flüchtlinge fürchten, dass sie bei der Rückkehr des Völkermords beschuldigt und ins Gefängnis geworfen werden, auch wenn sie unschuldig sind. Sie riskieren ausserdem, ihr Eigentum nicht zurück zu erhalten. Andererseits werden sie - mindestens in einigen Lagern - durch Aeusserungen früherer Machttäger eingeschüchert, die die Risiken einer Heimkehr in ihren Köpfen noch grösser aussehen lassen. Und für die Regierung selber würde die Rückkehr eine Schwächung ihrer politischen Basis bedeuten.

Wenn die Lage auf ihrem gegenwärtigen Stand blockiert bleibt, bleiben diese zwei Millionen Flüchtlinge, die rund um das Land in Lagern eingepfercht sind, für Rwanda eine grosse Quelle der Instabilität. Sicher haben sie nicht die Mittel, um ins Land

einzumarschieren wie die APR 1990. Sie könnten aber mehr und mehr und immer weitergehende bewaffnete Ausfälle ins Land machen und dort eine Art Guerillatruppe bilden. Ausserdem werden sie der Wirtschaft Rwandas fehlen und sie werden weiterhin, in Form von humanitärer Hilfe, riesige Ressourcen absorbieren, die der Entwicklungszusammenarbeit dann anderweitig fehlen.

Das sind natürlich alles nur Möglichkeiten und keine Gewissheiten. Vielleicht - hoffentlich - wird die internationale Gemeinschaft mit Hilfe der Regierung die Rückkehr der Flüchtlinge organisieren, so dass diese in aller Sicherheit auf ihre Hügel zurückkehren und ihr Eigentum wieder in Besitz nehmen können. Zum Beispiel könnten die zuständigen Behörden Listen von gesuchten Verdächtigen aufstellen und veröffentlichen und denjenigen, die darauf nicht vorkommen, Straffreiheit garantieren.

8.1.1.5. Der internationale Kontext

Das Schicksal Rwandas ist verbunden mit demjenigen der Region der Grossen Seen. Und diese hat soeben wieder ein Jahr der Gewalt und der Grenzkonflikte hinter sich.

Im Rahmen seines Mandats konnte die Studiengruppe nicht all diese Probleme in ihrer Gesamtheit untersuchen. Sie muss aber daran erinnern, dass Burundi, das viele Ähnlichkeiten mit Rwanda aufweist, nach Meinung vieler Beobachter am Rand des Abgrunds steht. Ein Umsturz in Burundi würde sich mit grosser Wahrscheinlichkeit auf Rwanda ausweiten oder jedenfalls die Lage im Land stark beeinflussen. Das ist ein weiterer, wichtiger Faktor der Unvorhersehbarkeit der Zukunft Rwandas.

8.1.2. Wirtschaftliche Perspektiven

Seit Anfang 1995 ist in Kigali die Bevölkerungszahl wieder auf den Stand von Anfang 1994 geklettert, und die wirtschaftliche Aktivität ist nicht unbeträchtlich. In den anderen Städten scheint sie viel weniger ausgeprägt. Auf dem Land sind weite Gebiete, vor allem im Südwesten, stark entvölkert, und im ganzen Land scheint die Selbstversorgung wieder zuzunehmen. Die Ausgaben ausländischer Organisationen (MINUAR, NGO), das von den zurückgekehrten alten Flüchtlingen mitgebrachte Kapital und vor allem die von den ausländischen Partnern geleistete Finanzhilfe bringen Devisen, Einkommen und öffentliche Einkünfte mit sich. Durch sie ist in Kigali, dank der Wiederherstellung der Infrastrukturen durch die ausländischen Entwicklungsorganisationen, ein gewisses Niveau des Warenaustausches und der Aktivitäten sichergestellt. Die Stromproduktion hat die Hälfte des Vorkriegsniveaus erreicht. Insgesamt lebt das Land aber praktisch von der humanitären Hilfe.

Von der an den Runden Tischen versprochenen Hilfe sind Mitte September 1995 bereits 252 Millionen Dollar geleistet worden. Wenn die ausländischen Beiträge im gleichen Mass weitergehen, werden sie 1995 300 bis 350 Millionen erreichen. Die Deviseneinnahmen des Jahres werden somit, trotz des sehr tiefen Exportniveaus,

höher sein als je zuvor. Angesichts der eingegangenen Verpflichtungen besteht die Aussicht, dass die Wirtschaftstätigkeit noch während einiger Zeit von der Auslandshilfe unterstützt wird. Dies kann aber nur ein vorübergehender Zustand sein. Darüber hinaus werden folgende Faktoren bestimmend sein:

- die Wiederherstellung des sozio-ökonomischen Netzes, was wegen der rechtlich-politischen Hindernisse langsam vor sich geht; im übrigen scheint es, dass die Dringlichkeit der Wiederherstellung dieses Netzes kaum erkannt wird, weil sie durch die momentan vorherrschenden Wohlfahrtsfaktoren in Kigali verdeckt werden,
- der Rhythmus, in dem das Land seine Exporte wieder aufnehmen kann.

Auf drei oder sogar fünf Jahre hinaus kann man sich kaum andere Exporte vorstellen als diejenigen, auf die sich das Land in der Vergangenheit spezialisiert hat. Die Tee-Exporte aus den Regionen, wo die Sträucher seit längerem nicht mehr zurückgeschnitten wurden, sind gefährdet. 1995 funktionierten fünf der zehn Plantagen (mit einem Drittel der üblichen Produktion). Beim Kaffee wird der Wiederaufbau der Plantagen ebenfalls einige Jahre in Anspruch nehmen, aber Ernten sind früher möglich, unter der Voraussetzung:

- dass die Hügelgebiete nicht entvölkert sind (die ländliche Bevölkerung hat um mehr als 2 Millionen abgenommen),
- dass der Lebensstandard der Pflanzler hoch genug und die finanzielle Situation stabil genug sind, damit die Bedürfnisse der Selbstversorgung ihn nicht von der Produktion für den Markt abbringen.

1994/95 machten die Kaffee-Exporte 1980 Tonnen aus (gegenüber 27 300 Tonnen 1993/94 und 39 000 Tonnen 1992/93). 1995/96 wird mit einer Ernte von 20 000 Tonnen gerechnet, aber die Ernte dürfte wegen der fehlenden Pflege von tieferer Qualität sein. 1995 wurde mit einer Tee-Ernte von 6 000 Tonnen gerechnet, das ist 45% der Vorkriegsmenge.

Die Wiederaufnahme der Exporte und die Lebensmittelproduktion für die Stadt hängen also weitgehend von der Rückkehr der jetzigen Flüchtlinge ab, denn die zurückgekehrten alten Flüchtlinge lassen sich viel eher in der Stadt nieder als auf dem Land. Die schnelle Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Produktion ist eine wesentliche Bedingung für die Erhaltung der städtischen Wirtschaft. Die Lebensmittelproduktion von 1995 wird auf 60% derjenigen der Jahre 1989-93 geschätzt (80% bei den Bananen).

In der Industrie wurden sechzig Unternehmen untersucht, neunundzwanzig funktionierten und zwar zu 75%. Die Arbeitsplätze liegen bei 30-40% des Vorkriegsniveaus.

Die Inflationsrate und die Abwertung der Währung (50% von April 1994 bis September 1995) können Vorzeichen einer Krise sein. Das Sozialprodukt nahm von 1989 bis 1993 um 30% und von 1993 bis 1994 um 50% ab; 1995 scheint es kaum zugenommen zu haben. Das Zahlungsbilanzdefizit für 1995 wird trotz der Auslandshilfe auf 32 Millionen Dollar geschätzt, dürfte aber vermutlich noch höher liegen. Wenn die drohende Krise eintritt, wird die Rückkehr zur Selbstversorgung verstärkt, und die Wirtschaft in Kigali ist vom Zusammenbruch bedroht.

Im allgemeinen herrscht ein Klima des Abwartens; einige nach Rwanda zurückgekehrte alte Flüchtlinge sind bereits wieder abgereist; viele andere behalten ein Standbein im Ausland; wer noch geblieben ist, tut dies oft deshalb, weil die Lage in Burundi und in Zaire schwierig ist; einige sind aber sehr motiviert, das Land wieder auf die Höhe zu bringen.

Die Wiederherstellung der nötigen Infrastrukturen stellt keine grossen Probleme mehr; aber die Hilfe für den Wiederaufbau ist weitgehend auf Kigali konzentriert. Die Wiederaufnahme der Produktion wird eher bestimmt

- durch den allgemeinen Grad an Aktivität,
- durch die rechtliche Sicherheit (Eigentumsgarantie, Sicherheit der Transaktionen),
- durch die persönliche Sicherheit,
- durch die Qualität der Dienstleistungen und der öffentlichen Verwaltung, namentlich bei der Wirtschaftsführung.

Was die staatlichen Aktivitäten angeht, die zur Zeit unter dem Mangel an Einnahmen und Kaderleuten leiden sowie unter dem Gewicht der Armee, so werden sie immer schlechter, wenn die Wiederherstellung des sozio-ökonomischen Netzes nicht die erforderliche Priorität erhält. Die Einnahmen für 1995 wurden auf 19,4 Milliarden FRW veranschlagt und die Ausgaben auf 35,7 Milliarden, worin der Schuldendienst nicht eingeschlossen ist, der 10,4 Milliarden ausmacht; die öffentliche Verwaltung hat 22 000 Angestellte gegenüber 48 000 vor 1990, und das Militär zählt 50 000 Angehörige gegenüber 7000 vor 1990. Trotz der Auslandhilfe häufen sich die Zahlungsrückstände, sogar für den Sold des Militärs.

Die Fähigkeit des Staates, eine Zusammenarbeit mit den Auslandpartnern aufzubauen bleibt technisch mangelhaft und wird politisch problematisch, in dem Mass wie der Graben zwischen Volk und Regierung sich vertieft und die fehlenden politischen Lösungen militärische Operationen befürchten lassen.

8.1.3. Herausforderungen für die Entwicklungsorganisationen

Vor zehn oder zwanzig Jahren schien Rwanda das Land zu sein, wo der institutionelle Rahmen und die allgemeine Entwicklung der ganzen Wirtschaft die besten Voraussetzungen boten für die Entwicklungszusammenarbeit. Heute ist es eines der problematischsten Länder:

a) Die Entwicklungsorganisationen unternahmen grosse Anstrengungen, damit wenigstens gewisse Institutionen und die öffentlichen Dienste funktionierten. Die Aktionen zugunsten der Infrastruktur sind gut aufgenommen worden, aber alles andere? Was zur Wiederherstellung der Zivil- und Strafjustiz angeboten wurde, wurde kaum akzeptiert. Andere Beiträge werden von den politischen Kreisen gefährdet (siehe die Leitung des Projekts "forêt de Nyungwe").

b) Um ein gewisses soziales oder gar sozio-politisches Gleichgewicht wieder herzustellen, scheint es vordringlich, die ländliche Bevölkerung bei ihren wirtschaftlichen Aktivitäten, Organisationen und Initiativen zu unterstützen und denjenigen, die

in Lagern oder Gefängnissen eingepfercht sind, ohne sich selbst versorgen zu können, die Reintegration auf ihren Hügeln zu ermöglichen.

c) Um die wirtschaftlichen Aktivitäten wieder in Gang zu bringen, ist es illusorisch, auf dem vorübergehenden Wohlstand in Kigali aufbauen zu wollen (der Versuch zur Wiedereröffnung der Backsteinfabrik Ruliba hat es gezeigt; Ziff. 4.2.8.1). Es sind die Handwerker nahe an der Landwirtschaft, die während der Jahrzehnte des Wachstums wenig gefördert wurden, bei denen jetzt die Möglichkeiten für eine Restrukturierung funktionierender wirtschaftlicher Kreisläufe am erfolgversprechendsten scheinen.

d) Das voraussehbare Niveau der Exporte und die unvermeidliche Langsamkeit bei der Wiederankurbelung der Entwicklungsprojekte in einem solchen sozio-ökonomischen und institutionellen Zusammenhang stellen die für das Funktionieren der städtischen Wirtschaft und die Finanzierung des Staatsbudgets nötigen Kreisläufe nicht unbedingt sicher. Welche Projekte, welche Unterstützung der öffentlichen Finanzen sind angebracht nach der kürzlichen Aufhebung des Waffenembargos? Strategische Interessen und/oder die Befürchtung einer Katastrophe scheinen der grossen finanziellen Unterstützung aus dem Ausland zugrunde zu liegen. Wäre nicht eine gemeinsame Politik der Auslandspartner vorzuziehen?

e) Die Entwicklungsprojekte, so wie sie üblicherweise ausgearbeitet werden, bedingen eine bestimmte soziale, wirtschaftliche und rechtliche Grundlage. Diese fehlt aber eindeutig. Ein rwandischer Gesprächspartner drückte es gegenüber der Studiengruppe so aus: "Zuerst muss der Bevölkerung das Vertrauen wiedergegeben werden. "Wie kann man am besten beitragen zu dieser Erneuerung des sozialen Netzes?"

f) Diese Herausforderung wird zusätzlich erschwert durch die furchtbaren psychischen Traumata, denen fast die ganze Bevölkerung unterworfen ist. Was kann unternommen werden, um sie davon zu befreien, nachdem diese Tragödie im kollektiven Bewusstsein die sehr alten und tief verankerten Dämonen und Aengste wieder geweckt hat?

g) Da die männliche Bevölkerung dezimiert wurde oder keine Verantwortung mehr übernimmt, traten die Frauen an ihre Stelle und legten dabei eine bemerkenswerte Dynamik an den Tag. Sie organisierten sich manchmal in grossem Stil und in gut strukturierter Weise. Ihre Vereinigungen bieten eine ausserordentliche Gelegenheit zur Unterstützung der Bevölkerung durch diese unruhigen Zeiten, aber die Entwicklungsorganisationen stehen ihnen kaum zur Seite.

h) Die Wiederherstellung und Sicherung einer gewissen institutionellen Ordnung ist dringend nötig zur Vermeidung eines Chaos, das die Präsenz von 50 000 in den Landgebieten verstreuten Soldaten und der Druck von der Grenze her verstärken würde. Aber nicht nur ist die politische Klasse von der Bevölkerung abgeschnitten, sondern die Macht liegt ausserdem in den Händen einer Gruppe, die der Armee nahesteht, und so wird das vor einem Jahr verkündete politische Gleichgewicht illusorisch. Auf welche institutionelle Einrichtung kann man sich beziehen, und wie?

i) Wie kann ein gewisser "Konsens-Pluralismus" gefördert werden, den ein rwandischer Gesprächspartner vorschlug? Wie kann einer politischen Macht - von der sozialen Basis ausgehend - wieder die Rechtmässigkeit zurück gegeben werden? Oder wie soll man vorgehen, wenn sie fehlt?

j) Es hat sich oft die Frage gestellt, wie man in Ländern arbeiten sollte, wo die Entwicklungsorganisationen ein totalitäres oder bekämpftes Regime. Die Antwort war: für das Volk arbeiten, ohne die Regierung zu unterstützen. So gesehen sind die möglichen Aktionen vor allem Nothilfe; grössere Projekte würden am Mangel der staatlichen Dienstleistungen scheitern.

8.2. Längerfristige Perspektiven

Um längerfristige Perspektiven anzugehen, muss man sich auf die fundamentalsten Gegebenheiten des Landes stützen, über die wirtschaftliche oder politische Konjunktur hinaus. Angesichts der gegenwärtigen Krise muss von der vorherigen Situation ausgegangen werden, und die Zwänge, die langfristig die Entwicklung des Landes und die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bestimmen, müssen sichtbar gemacht werden. Da die techno-wirtschaftlichen Zwänge konstanter sind als die sozio-politischen - die in einigen Jahren ganz anders aussehen können als heute - bieten sie die Basis für längerfristige Perspektiven.

8.2.1. Die Zwänge

Sind die politische und soziale Ordnung einmal hergestellt und die konjunkturellen Hindernisse für die Entwicklung abgebaut, welche Aussichten hat dann die rwandische Wirtschaft? Bereits 1976 stellte sich die Weltbank Fragen über die Zukunftsaussichten des Landes und schrieb: "Rwanda's future development has few alternatives, if any". Die Zwänge scheinen heute noch grösser als damals. Es geht nicht so sehr darum, zwischen verschiedenen Entwicklungsausrichtungen zu wählen, als überhaupt eine zu finden, die durchführbar ist.

Erste Tatsache: die rwandische Bevölkerung von ungefähr sieben Millionen Personen mit einer hohen Bevölkerungswachstumsrate lebt in einem geographisch begrenzten Gebiet. Die Region der Grossen Seen umfasst rund zwanzig Millionen Einwohner und sie ist von ausgedehnten und schwach besiedelten Waldgebieten oder Savannen umgeben; der erste Hafen liegt 1750 km von Rwanda entfernt.

Zweite Tatsache: die Vollbeschäftigung einer solchen Bevölkerung erfordert ein sozio-ökonomisches Netz, das sich von demjenigen der Vergangenheit (mit einer Unterbeschäftigung von 30%) stark unterscheidet und einen viel höheren Anteil an Kadern aufweist.

Dritte Tatsache: die Bodennutzung wurde bis zur äussersten Grenze ausgeschöpft. Die Probleme der Erosion und des Produktionsrückgangs sind schwerwiegend, aber wenn man viel Arbeit in technische Innovationen steckt, könnte die

landwirtschaftliche Produktion um maximal 50 bis 100% erhöht werden. Dies bedingt nicht nur Forschung und die Verbreitung von Techniken, die Verteilung von verbessertem Saatgut usw, sondern auch eine Aenderung der sozio-ökonomischen Strukturen: die Kulturen müssten in Regionen gebracht werden, die für sie am günstigsten sind (namentlich die Bananen), es müsste für den Verkauf produziert werden, und Lebensmittel gekauft, und die Betriebsgrößen müssten angepasst werden usw.

Vierte Tatsache: die Entfernung des Weltmarkts kann in einer Zahl ausgedrückt werden: der Transport einer Tonne zum (oder vom) Meer kostet 300 Dollar. Das schliesst zahlreiche Aktivitäten von Exporten oder Importen mit grossem Gewicht aus. Das macht den Unterhalt der Einrichtungen schwierig und aufwendig. Das schliesst eine starke Integration in die Weltwirtschaft, wie sie in gewissen asiatischen Regionen besteht, ebenso wie deren Art der Industrialisierung aus. Auch wenn gewisse Produktionen solche Mehrkosten zuliessen, wie kann man hoffen, dass sie auf einem Weltmarkt, der sich in einer Phase der Liberalisierung befindet, nicht anderswo angesiedelt werden?

Fünfte Tatsache: das Betriebsmodell der Wirtschaft, das von 1962 bis 1989 entwickelt wurde, ist weniger beeinträchtigt durch die gesamte Weltwirtschaft als in anderen Regionen Afrikas. Die Distanz zum Meer ermöglicht sogar, aufbauend auf einer vorwiegend landwirtschaftlichen Wirtschaft, ein Netz städtischer und industrieller Aktivitäten zu unterhalten, indem die lokalen Komplementaritäten, die sich gegenseitig ergänzen, ausgenutzt werden: Dadurch sind die internen Wirtschaftskreisläufe, auch wenn nicht immer hochmoderne Technologien angewandt werden, nicht dauernd bedroht durch wettbewerbsfähigere Importe. Trotzdem sind die Grenzen einer Entwicklung nach diesem Modell sehr beschränkt.

Sechste Tatsache: mit den gegenwärtigen Technologien bleibt das Funktionsmodell, das im vorangegangenen Punkt beschrieben wurde, relativ ineffizient, wenn die lokalen Wirtschaftskreisläufe nicht auf der Ebene der ganzen Region der Grossen Seen integriert werden (sowohl in der Forschung und der Verbreitung der landwirtschaftlichen Techniken wie bei dem intersektoriellen Warenaustausch, den Dienstleistungen für die Produktion und den Konsummärkten). Im übrigen kann man auch auf sozio-politischer Ebene die Stabilität in der Region nicht je von Land zu Land anstreben. Solidarität und gegenseitige Abhängigkeiten sind heute zu stark, als dass man anders als regional vorgehen könnte.

Siebte Tatsache: das in den beiden vorangegangenen Punkten beschriebene Funktionsmodell sichert nur ein relativ tiefes Einkommens- und Industrialisierungsniveau. Genügt es, um ein höheres Niveau zu erreichen, die "makro-ökonomische" Situation zu sanieren und die Effizienz des Exportsektors zu verbessern, namentlich durch Liberalisierung, wie es das Strukturanpassungs-programm vorschlägt? Oder braucht es mehr? Die Exporte werden der Motor sein. Eine gewisse Diversifizierung ist bei den Ressourcen möglich, aber reichen die Kräfte des Marktes aus? Auf den Weltmärkten zählen statt der relativen natürlichen Vorteile mehr und mehr die Externalitäten, das heisst, das wirtschaftliche Umfeld, das aus ergänzenden und parallelen Aktivitäten besteht, von Dienstleistungen für die Produktion, Belieferung, Arbeitsmarkt, rechtlichem Rahmen bis zur industriellen Kultur usw. Oder anders aus-

gedrückt, auf einem bestimmten Gebiet muss ein Pol geschaffen werden, um den herum sich Ketten oder Netze von Aktivitäten entwickeln. In den Industriestaaten sind die Behörden sehr aktiv, um solche Pole zu schaffen. Wenn Rwanda über das Niveau der vorher erreichten Industrialisierung hinausgelangen will, wird ihm wohl nichts anderes übrig bleiben, als ebenfalls eine solche Politik zu verfolgen.

Achte Tatsache: Bisher musste Rwanda mit einer sehr hohen Bevölkerungsdichte fertig werden, heute dagegen ist die Bevölkerung vom Krieg und den Massakern dezimiert und dazu wird noch das AIDS-Problem kommen. Die gegenwärtige Verbreitung des HI-Virus, welche durch die Gewalttaten und die Vertreibungen noch zunahm, lässt für die unmittelbare Zukunft ein soziales und demographisches Problem erahnen, dessen Grössenordnung heute noch unbekannt ist.

8.2.2. Herausforderungen für die Entwicklungsorganisationen

Auf diesen Tatsachen muss die ausländische Entwicklungszusammenarbeit langfristig aufbauen. Gewisse Leitprinzipien scheinen unumgänglich:

a) Um über das vor dem Krieg erreichte Niveau der Entwicklung hinaus zu kommen, können punktuelle Aktionen auf diesem oder jenem Sektor nur beschränkte Auswirkungen haben, die eine gewisse Grenze erreichen, ohne aber in eine allgemeine Dynamik überzugehen.

b) Die Zwänge sind sehr gross. So können eine lebensfähige städtische Wirtschaft und eine moderne Landwirtschaft nur durch eine gut koordinierte Aktion entstehen, welche in spezifischen Bereichen neue Möglichkeiten anpeilt, die auf äusseren Faktoren aufbauen.

c) Die Hilfe an die Aermsten hat grosse lindernde und korrigierende Auswirkungen; sie ermöglicht den Kampf gegen die Marginalisierung, die das Wachstum heute mit sich bringt, aber im Zusammenhang mit der anvisierten Zukunft hilft sie nicht, das Wachstum zu ermöglichen. Ein Wachstum, welches über das vor dem Krieg Erreichte hinausgehen will, impliziert Aenderungen der sozialen Struktur und Ungleichheiten, die so gut wie möglich durchgeführt werden müssen. Die Förderung der dynamischsten Gruppen, damit sie ihrerseits neue Möglichkeiten für benachteiligte Gruppen schaffen, stellt natürlich ein ethisches Problem, vor allem, wenn sich erstere sowohl durch Geschäftemacherei wie durch die Produktion bereichern.

d) Die Weiterführung der Nahrungsmittelselbstversorgung, die sogar im vierten Plan noch erstes Ziel war, kann nur in die Sackgasse führen, wenn sie zu direkt geschieht: es genügt nicht, mehr Nahrungsmittel zu produzieren, sondern die sozio-ökonomischen Strukturen müssen geändert werden.

e) Um die erforderliche gegenseitige Ergänzung von Landwirtschaft und Industrie sicherzustellen, kann die handwerkliche und gewerbliche Produktion eine grössere Rolle spielen als die industriellen Unternehmen, bis die Landwirtschaft einen grösseren Modernisierungsgrad erreicht hat.

f) In Afrika will die Weltbank, und damit die vorherrschende Ideologie, die weitgehend von den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern im Westen geteilt wird, ein neues Vorgehen der Entwicklung einführen, das sich auf folgende Punkte stützt:

- die Liberalisierung,
- die Integration in die Weltwirtschaft,
- der Rückzug des Staates aus jeder wirtschaftlichen Aktivität.

In der vergangenen Wachstumsperiode verlangte die Weltbank Entwicklungspläne und die Schaffung para-staatlicher Unternehmen. Heute reduziert sie die Rolle des Staates auf die Infrastruktur und ihre eigene Intervention auf die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen. Sie setzt auf die Privatinitiative, um die Produktion-entwicklung zu sichern. Die bilateralen Entwicklungsorganisationen müssen deshalb mehr Verantwortung in der Unterstützung des produktiven Sektors übernehmen als bei den Institutionen oder den öffentlichen Diensten.

g) In Anbetracht der Hilfe, die Rwanda zugute gekommen ist, ist das Land mit Infrastrukturen gut versorgt, vor allem verglichen mit dem tiefen Niveau der Entwicklung im Produktionsbereich. Dieses Ungleichgewicht belastet die Wirtschaft, obwohl es auch günstige Bedingungen schafft. Das ist ein Grund mehr, damit die bilaterale Hilfe sich vermehrt um koordinierte Innovation im produktiven Sektor bemüht.

Unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Zwänge der rwandischen Wirtschaft könnte ihre Integration in die Weltwirtschaft, so wie sie das Strukturanpassungsprogramm vorsieht, folgende Auswirkungen haben:

- einen beschränkten Exportsektor, der, angesichts der Ausweitung der industriellen Kulturen in Asien, nicht mehr den Ueberschuss bringt, der die Wirtschaft in der Vergangenheit zum Funktionieren brachte,
- eine praktisch selbstversorgende ländliche Entwicklung und
- eine sehr bescheidene städtische Wirtschaft, die durch die Distanz zum Meer geschützt ist.

Es besteht die Gefahr, dass diese Struktur auf Dauer bestehen bleibt. Nur durch die gezielte Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit kann ein Ausweg gefunden werden. Aber das könnte von den Entwicklungsorganisationen neue Arbeitsweisen fordern:

- statt der Infrastruktur müsste vielmehr die Produktion unterstützt werden, insbesondere diejenige für neue Exportprodukte,
- es müsste statt mit dem Staat mit dem Privatsektor zusammen gearbeitet werden,
- der ausländische Privatsektor müsste zur Mitarbeit und zur Schaffung von Beziehungen angeregt werden,
- es müssten statt Einzelproduktionen vielmehr ganze Aktivitätsnetze und -pole geschaffen werden,
- man müsste statt Aktivitäten der Selbstversorgung die Aktivitäten unterstützen, die einen Warenaustausch schaffen, entweder unter den Sektoren oder zum Ausland hin,

- es müsste statt auf nationaler auf regionaler Stufe gearbeitet (Grosse Seen), gleichzeitig aber verhindert werden, dass die Aktionen von zwischenstaatlichen Abkommen abhängig sind,
- um die Starrheit der Strukturen zu überwinden, müssten die Bemühungen koordiniert werden, nicht nur, um die Lancierung konkurrenzierender Projekte wie früher zu vermeiden, sondern um zu fruchtbaren Synergien zu kommen.

Da die sozio-ökonomischen Strukturen nur in einem günstigen institutionellen Umfeld effizient umgestaltet werden können, ist es wichtig, dass die ausländischen Entwicklungsorganisationen nicht mehr davon ausgehen, dass schwache Regierungen von ihnen abhängen, sondern versuchen, die sozio-politischen Strukturen der Basis und die Rechtssicherheit zu stärken.

9. Empfehlungen für die Zukunft

9.1. Entwicklungszusammenarbeit mit Rwanda

9.1.1. Ausgangslage

Rwanda befindet sich anderthalb Jahre nach dem Beginn des Völkermords in einer äusserst schwierigen Lage. Sie ist im vorangegangenen Kapitel ausführlich dargestellt worden. Eine Lösung der drängendsten Fragen ist nicht in Sicht. Was für das Land insgesamt gesagt werden kann, trifft auch auf die Regierung zu. Ihre öffentlichen Dienste funktionieren nur rudimentär. Viele Politikbereiche liegen im argen. Die Minderheitsregierung in Kigali kann sich auf keine politisch tragfähige Basis abstützen. Deshalb ist der Primat des Militärs über die Politik im vergangenen Jahr immer deutlicher zum Ausdruck gekommen. Von Versöhnung und Wiederaufbau ist kaum mehr die Rede. An Demokratisierung wurde im Grunde genommen gar nie richtig gedacht. Denn wäre nicht die jetzt herrschende Tutsiminderheit dann abermals der völligen Unsicherheit ausgesetzt? Jedes politische System muss aber der Tutsiminderheit individuelle und kollektive Sicherheit geben. Die politische Situation erscheint zum heutigen Zeitpunkt tatsächlich aussichtslos, weil die Handlungsfreiheit der Regierung stark eingeschränkt ist. Es ist nicht damit zu rechnen, dass sich die Situation in der nächsten Zeit - Kenner sprechen von fünf Jahren - grundsätzlich ändern wird.

Die Frage einer Weiterführung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda muss in diesem Licht gesehen werden. Die Studiengruppe fasst ihre Überlegungen zu dieser Frage in einigen Punkten zusammen, welche auch in den Gesprächen mit ihren Partnern breit abgestützt sind. Was die Studiengruppe im folgenden vorlegt, sind Überlegungen und Empfehlungen. Wenn es einfache Rezepte gäbe, wären sie bereits in der Zwischenzeit auf den Tisch gelegt worden.

9.1.2. Ausblick und Optionen

a) Ein Rückzug aus Rwanda in der jetzigen Phase steht ausser Frage. Mit dem Uebergang der Entwicklungszusammenarbeit zur humanitären Hilfe hat die DEH dieser Haltung bereits Ausdruck gegeben. Das Verbleiben im Lande bedeutet eine echte Hilfe und Unterstützung für die traumatisierte und verängstigte Bevölkerung. Nach über dreissig Jahren basisnaher Zusammenarbeit mit dieser Bevölkerung steht dieser Gesichtspunkt im Vordergrund. Zudem würde die Weltöffentlichkeit nie verstehen, warum ausgerechnet die humanitäre Schweiz ein Land in einer derartigen katastrophalen Lage im Stich lässt. Die andern Geberländer ziehen sich auch nicht zurück; die Schweiz muss lernen, ihre Enttäuschung zu überwinden. Die Präsenz ist daher sicherzustellen. Nur wer im Lande bleibt, kann auf die Entwicklung des Landes zum Besseren Einfluss nehmen. Wenn die Schweiz weiterhin mit Rwanda länger-

fristig zusammenarbeiten möchte, wäre es jetzt falsch, das Land zu verlassen. Die finanzielle Unterstützung sollte sich mindestens auf der bisherigen Höhe bewegen, denn die Bedürfnisse sind ja noch gestiegen.

b) Gegenwärtig hat die Schweiz ihre Entwicklungszusammenarbeit eingestellt und ihre Unterstützung in den humanitären Bereich verlagert. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass es keine scharfe Grenzziehung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe gibt. Mit andern Worten: In einem Land mit einer derart ausgeprägten Notlage können Projekte der humanitären Hilfe zugeordnet werden, die auch als Projekte der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet werden könnten. In diesem Sinne wurden im Laufe des vergangenen Jahres verschiedene Projekte unterstützt, z.B. durch einen Beitrag an das PNUD für die Verbesserung der Bedingungen in den Gefängnissen, einen Beitrag an die NGO "Réseau des citoyens" für die Ausbildung von Inspektoren der Gerichtspolizei oder die Finanzierung eines Seminars des Informationsministeriums zum Thema der nationalen Versöhnung. Zu erwähnen ist insbesondere auch die Beitragsleistung an die Tätigkeit des IKRK in Rwanda. Die Massnahmen belegen die angemessen flexible Handhabung der humanitären Hilfe.

c) Es stellt sich die Frage, wie die Schweiz ihr Verhältnis zur Regierung in den grossen Linien regelt. Entwicklungszusammenarbeit im eigentlichen Sinne kann nur in verhältnismässig stabilen Verhältnissen erfolgreich geleistet werden. Von solchen Verhältnissen kann in der gegenwärtigen Lage nicht gesprochen werden. Die Ausarbeitung eines neuen Länderprogramms - das letzte stammt aus dem Jahre 1987 - kommt daher vorläufig nicht in Frage; es war ja im übrigen bereits zur Zeit des alten Regimes um zwei Jahre hinausgezögert worden. Auch steht eine generelle Erneuerung ausgelaufener Verträge nicht zur Debatte. Dagegen sind punktuelle Vereinbarungen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit denkbar, wenn es sich um Projekte handelt, die eine direkte Hilfestellung an die Bevölkerung bedeuten und von der Regierung nicht behindert werden.

Es wird wichtig sein, die künftige Ausrichtung der Politik in Rwanda weiterhin aufmerksam im Auge zu behalten. Wenn auch zur Stunde schwere Bedenken dieser Politik gegenüber vorherrschen, weil die Zeichen für eine Oeffnung auf Versöhnung und Wiederaufbau weniger sichtbar sind als zu Beginn des vergangenen Jahres, darf man dennoch nicht ausschliessen, dass die Regierung die drängenden Probleme des Landes in absehbarer Zeit entschlossener angeht. Dies wäre bereits ein hoffnungsvoller Ansatz in Richtung gute Regierungsführung (Good Governance), welcher Beachtung und angemessene Unterstützung verdienen würde. Mit eigentlichen Demokratisierungsbestrebungen des gegenwärtigen Regimes kann man nicht rechnen. Zu erinnern ist hier an den Druck, den die Geberländer auf die von allen Seiten ohnedies bedrängte Regierung Habyarimana ausübten; im Rückblick wird man zugeben müssen, dass er sich nicht positiv ausgewirkt hat. Dagegen sollte die Präsenz der Geberländer und der internationalen Organisationen dazu beitragen, dass die Bevölkerung in diesem Land zumindest sicherer leben kann und vor willkürlichen Uebergriffen geschützt wird. Die entsprechenden menschenrechtlichen Interventionen - auch der Schweiz - sind unverzichtbar.

d) Gesamthaft muss man sich vor Augen halten, dass Rwanda ohne Hilfe von aussen nicht überleben kann. Das entscheidende Element bei der Frage, ob die Entwicklungszusammenarbeit weitergeführt werden soll, ist der Nutzen für die Bevölkerung. Die DEH hat basisnah gearbeitet und Projekte unterhalten, die in ihrer gesamten Ausrichtung direkt der Bevölkerung zugute kamen. Sie waren mit der Regierung abgesprochen, dienten aber der Bevölkerung. Die basisnahe Gestaltung der Projekte hatte gerade in den letzten Jahren der Regierung Habyarimana mit dem Landesprogramm 1987 eine entschiedene Wende erfahren. Dies bietet die gute Voraussetzung, sämtliche noch bestehenden Projekte auf den Beitrag hin zu analysieren, den sie heute an die notleidende Bevölkerung leisten könnten, z.B. die Volksbanken, die Backsteinfabrik Ruliba oder die vielfältige Aktivität in der Präfektur Kibuye. Wenn die Regierung dazu bereit ist, den betreffenden Institutionen keine hinderlichen Auflagen zu machen und der Einfluss der Schweiz auf eine korrekte Führung sichergestellt ist, sollte der Weiterführung dieser Projekte nach Auffassung der Studiengruppe nichts im Wege stehen. Denn der Nutzen dieser Projekte ist regimeunabhängig. Die Bewahrung beispielsweise des Urwalds von Nyungwe hat nichts mit der Unterstützung des gegenwärtigen Regimes zu tun, sondern dient in einem umfassenden Sinne der Zukunft des Landes. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit hat im Verlaufe der Jahre konsequent den Genossenschaftsgedanken gefördert, und sie hat in den letzten Jahren insbesondere eine Ausrichtung auf die Zivilgesellschaft, auf Private und ihre Gruppierungen, vorgenommen. Mit der Aufnahme dieser Aktivitäten leistet sie einen Beitrag, das Gemeinschaftsleben in diesem traumatisierten Land wieder zu animieren. Zwar verfolgt die Regierung diese Wiederbelebung eher kritisch; wenn sie sich ihr aber nicht ausdrücklich widersetzt - wofür sie keine einleuchtenden Gründe geltend machen kann -, sollte die Schweiz sich dafür einsetzen. Weil die schweizerischen Projekte, wie in früheren Kapiteln gezeigt wurde, im allgemeinen so weit intakt sind, dass sie weitergeführt werden können, sollten sie, wenn immer möglich, nicht aufgegeben werden. Nach dem Urteil auch der Gesprächspartner sind die schweizerischen Projekte nicht durch die Beziehungen mit der Regierung Habyarimana kompromittiert. Würde man mit der Wiederaufnahme zuwarten, bis die Vergangenheitsbewältigung vollzogen ist, wäre es endgültig zu spät.

Rwanda bietet grundsätzlich eine Fülle von Möglichkeiten für neue Projekte. Sie haben ihren Grund in den grossen ungelösten Problemen des Landes und bedeuten vor allem Aufbauhilfe. Die Frage, ob sie der humanitären Hilfe zuzuordnen seien oder als eigentliche Projekte der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet werden sollten, ist dabei zweitrangig. Zu den ungelösten Problemen zählt insbesondere der ganze Flüchtlingsbereich, die Schwäche der zivilen Verwaltung, das immer noch darniederliegende Justizwesen. Auf Verwaltung und Justizwesen hat sich inzwischen die Zusammenarbeit einiger Länder und internationaler Organisationen konzentriert. Dem Wesen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit entspricht die basisnahe Ausrichtung. Und da gäbe insbesondere die Situation der Frauen zu neuen Projektideen Anlass. Die Frauen bilden heute das Rückgrat der Bevölkerung. Zwei Drittel aller Haushalte werden heute von Frauen geführt. Ihre Lage ist aber vielfach erschwert, insbesondere durch ein Erb- und Eigentumsrecht, das sie benachteiligt und damit in ihrer Wirksamkeit behindert. Hier liessen sich originelle Projekte der Schweiz denken. Die Studiengruppe hat in Rwanda u.a. Führerinnen von Frauenor-

ganisationen kennen gelernt, die mit bewundernswerter Hingabe am Wiederaufbau des Landes arbeiten. Darüber hinaus sollte auch auf weitere Sicht geplant werden. Das demographische Problem erfordert eine angemessene Strategie. Aus schweizerischer Sicht liesse sich eine strategische Planung ins Auge fassen, die der Schaffung nicht-landwirtschaftlicher Arbeitsplätze dient. Sie könnte zur gegebenen Zeit operationell werden. Wenn die Regierung auf derartige Projekte eingeht, die im Interesse des Landes und seiner Bevölkerung sind, besteht für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit kein Grund, sie nicht zu fördern. All dies dient letzten Endes dem Prozess der Versöhnung und des Aufbaus, der im Augenblick erst in den edelsten Köpfen des Landes Platz gefunden hat.

e) Die Förderung der Entwicklung in Rwanda zum Guten kann sicherer vorankommen, wenn die verschiedenen Geberländer in Rwanda der Regierung gegenüber geschlossen auftreten. Die Schweiz kann auf dem Gebiet der Koordination aktiv in Erscheinung treten. Es ist insbesondere wichtig, dass sich die Geberländer nicht gegeneinander ausspielen oder ausspielen lassen.

f) Die Zusammenarbeit mit Rwanda darf sich nicht nur auf der Ebene der DEH abspielen. Vermehrte politische Anstrengungen sind notwendig. Technische Zusammenarbeit ohne politischen Dialog und entsprechende Kontakte mit den politisch Verantwortlichen sind heute vor allem in den Schwerpunktländern nicht mehr möglich. Nur auf diese Weise können die erforderlichen Synergien ausgelöst werden. Mit Blick auf die Jahre unmittelbar vor dem Genozid wird man sagen können, dass die politische Arbeit weitestgehend der DEH überlassen wurde, was von der Aufgabe her als nicht angemessen beurteilt werden muss. Es stellt sich z.B. die Frage, ob der Druck auf die Regierung Habyarimana in Richtung Demokratisierung und Mehrparteiensystem, wie er auch von Seiten der DEH ausgeübt wurde, durch eine sorgfältige politische Analyse in seiner unberechenbaren Wirkung nicht hätte erkannt werden können.

Die Schweiz mit ihrer dreissigjährigen Präsenz ist ein wichtiges Partnerland für die Entwicklungszusammenarbeit. Zudem verfügt sie wegen ihrer nicht-kolonialen Vergangenheit und ihrer neutralen Haltung über ein bedeutendes Ansehen. Dieses sollte sie auf der politischen Ebene mehr ins Spiel bringen und alle wichtigen Gelegenheiten dazu benützen. Darin sind sich auch unsere Gesprächspartner einig. Eine Rwanderin formuliert es klar: "Die Schweiz kann in diesem Lande eine sehr wichtige Vermittlerrolle spielen." Die politische Dimension ist auch deshalb nötig, weil Rwanda im Umfeld seiner Nachbarländer gesehen werden muss. Eine politische Lösung für Rwanda wird es nur regional geben. In diesem Zusammenhang vermerkt die Studiengruppe mit einiger Besorgnis, dass die diplomatische Vertretung der Schweiz in Afrika reduziert wird.

Die Studiengruppe kommt zum **Schluss**, dass die Schweiz sich nicht aus Rwanda zurückziehen darf. Die Bevölkerung hat ihre Hilfe nötiger denn je.

Die meisten Projekte, die unterbrochen worden sind, könnten ohne grosse Probleme wieder aufgenommen werden. Ein solcher Entschluss sollte aber nicht gesamthaft und ohne weitere Prüfung gefasst werden. Die DEH hat jetzt die Möglichkeit, jedes Projekt zu beurteilen, nicht nur für sich allein, sondern auch im Hinblick auf seine Auswirkungen auf die allgemeine Entwicklung im Land. Dabei

sollte sie eine Politik der direkten Unterstützung der Bevölkerung verfolgen, indem sie ihr so weit wie möglich bei der Realisierung eigener Initiativen hilft. Andererseits sollte darauf geachtet werden, dass im Rahmen der mit der rwandischen Regierung abzuschliessenden Verträge diese garantiert, dass die Projekte mit der nötigen Autonomie entwickelt und durchgeführt werden können. In jedem Fall kann die Entwicklungszusammenarbeit nur wirksam sein - vor allem langfristig - wenn sie in einem Kontext abläuft, in dem die Sicherheit der Bevölkerung, sowohl der Personen wie des Eigentums, sichergestellt ist.

Für den Moment ist der Wiederaufbau der Staatsstrukturen sicher das wichtigste, insbesondere in der Justiz. Solange diese nicht wieder hergestellt ist, ist die Heimkehr der Flüchtlinge sehr unwahrscheinlich. Die Lösung dieses Problems ist aber unabdingbar für die Stabilität des Landes, die Versöhnung und den Aufbau der Wirtschaft. Die DEH sollte deshalb, zusammen mit andern, diesen Fragen besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen und versuchen, die für ihre Lösung nötigen Aktionen einzuleiten.

Weiter ist es nötiger denn je, eine starke Koordination mit den anderen Geberländern und den anderen Organisationen sicherzustellen, die jetzt wieder in Rwanda aktiv sind. Die DEH sollte sich mit all ihren Mitteln dafür einsetzen.

Auf politischer Ebene wird die Schweiz sicher weiterhin bereit sein zu jeder Aktion, die zum Frieden zwischen den Gegnern führt, das Vertrauen wieder herstellt und ganz allgemein zu einer Politik führen könnte, die es der Bevölkerung erlaubt, normal zu leben und zu arbeiten.

Und schliesslich sollten die Aktionen nicht nur im Hinblick auf das Land selber, sondern auf die ganze Region der Grossen Seen ausgerichtet sein. Es ist insbesondere bekannt, welche Auswirkungen die Geschehnisse in Burundi auf Rwanda haben können und umgekehrt.

9.2. Die Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen. Einige Ueberlegungen.

Die Studiengruppe hat als letztes die Aufgabe, gegebenenfalls ihre Ueberlegungen über die Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen darzulegen. Es kann dabei sicher nicht um eine vollständige Prüfung gehen. Eine solche Studie würde Ermittlungen und vertiefte Ueberlegungen erfordern, die sich auf die gesamte schweizerische Entwicklungszusammenarbeit beziehen müssten, von der Konzeption bis zur Durchführung auf dem Terrain. Das würde die Möglichkeiten und das Mandat der Studiengruppe bei weitem übersteigen. Ebenso wenig kann sie sich zur Afrikapolitik des Bundes äussern. Sie beschränkt sich deshalb darauf, einige Feststellungen und punktuelle Ueberlegungen darzulegen, zu denen sie bei der Prüfung der Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda gekommen ist, und die von allgemeinerem Interesse sein könnten.

a) Die Studiengruppe war erstaunt, dass sie in den Dossiers der DEH nur wenig Evaluationsberichte gefunden hat. Einige Mitarbeiter dieses Dienstes meinten dazu,

dass man eher in die Zukunft als in die Vergangenheit sehe. Diese Erklärung reicht nicht aus. Die meisten Projekte der DEH sind, zu recht, langfristig angelegt. Man darf sie aber nicht durchführen, ohne sie im Verlauf kritischen Prüfungen zu unterziehen, das Gemachte zu beurteilen, sie bei Bedarf neuen Umständen anzupassen oder gar abzuschliessen. Das bedingt periodische Evaluationen. Ebenso muss nach Abschluss eines Projekts eine Schlussbeurteilung vorgenommen werden, um den Kontrollinstanzen Rechenschaft abzulegen und nützliche Lehren für weitere Aktivitäten der DEH daraus zu ziehen. Die Studiengruppe war erfreut, festzustellen, dass bereits eine spürbare Verbesserung im Gang ist. Sie stellte aber fest, dass eine umfassende Beurteilung fehlt, die es erlauben würde, zu prüfen, welchen Beitrag die verschiedenen Projekte zu der Dynamik der Entwicklung im gesamten Land beigetragen haben.

b) Die Studiengruppe hatte bei der Recherche von Dokumenten der DEH viele Schwierigkeiten. Die Dossiers und Archive sind verstreut und umfangreich. Im weiteren sind relativ wenig Dokumente zu finden, die einen Gesamtüberblick bieten, mit Ausnahme vielleicht der letzten Jahre. So erwies es sich als schwierig, den Weg gewisser Projekte zu rekonstruieren. Die DEH könnte sich in dieser Hinsicht von der Praxis von Intercooperation inspirieren lassen, deren Dossiers viel einfacher zu handhaben sind.

c) Es schien der Studiengruppe, dass die Mitarbeiter der DEH manchmal die Tendenz haben, ihre Aufgabe und deren Erfolg so zu sehen, als ob es sich um ein individuelles Unterfangen handelte, ohne genügend auf deren Integration in die allgemeine Entwicklung des Landes zu achten.

d) Sie hatte auch den Eindruck, dass die Mitarbeiter der DEH ihre Aufgabe zwar kompetent und mit Hingabe erfüllten, dass aber nicht alle gut Bescheid wüssten über die Mentalität und die Kultur des Landes. Und was die Koordinatoren angeht, so waren sie im allgemeinen nur während relativ kurzer Zeit in Rwanda tätig. Sicher ist es nötig, dass sie den Gesamtüberblick der Entwicklungszusammenarbeit behalten und von Erfahrungen profitieren können, die in anderen Regionen der Welt gemacht wurden. Aber sie müssen auch genügend Zeit haben, sich eine gute Kenntnis der Bevölkerung und ihrer Bedürfnisse zu verschaffen. Eine Dauer von fünf bis sieben Jahren scheint angemessen. Und die Beamten in Bern, die sich mit der einen oder anderen Region befassen, sollten diese durch Arbeit vor Ort gut kennen.

e) Man fragt sich oft, ob bilaterale oder multilaterale Entwicklungs-zusammenarbeit vorzuziehen ist. Sicher gibt es oft Situationen, wo letztere unabdingbar ist, zum Beispiel wenn es um besonders kostspielige Projekte geht. Die Studiengruppe ist aber der Ansicht, dass man im allgemeinen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Vorrang geben sollte. Das Beispiel Rwanda hat ihr in der Tat klargemacht, dass diese anpassungsfähiger und näher am Land und seinen Einwohnern ist. Im weiteren wird sie vom Schweizer Volk besser akzeptiert, da es so die Anwendung der für die Entwicklungszusammenarbeit vorgesehenen Mittel und deren Resultate konkreter sehen kann.

f) Ein anderes Phänomen ist der Studiengruppe ebenfalls aufgefallen. Es ist einerseits die unbedingte Notwendigkeit, die Aktionen der intergouvernementalen Organisationen, der Geberländer und der NGO mit der Regierung des betroffenen Landes

zu koordinieren, um eine gemeinsame Vision für die Entwicklung des Landes zu finden, bei der auch das Bevölkerungswachstum berücksichtigt wird. Andererseits ist es schwierig, diese Koordination zu realisieren. Zu bestimmten Zeiten war eine regelrechte Konkurrenz zwischen den verschiedenen Geldgebern festzustellen, was die Behörden des Empfängerlandes manchmal ausnutzten. Umgekehrt sind die Regierungen, die eine gute Koordination anstreben, nicht immer imstande, diese auch sicherzustellen, weil es ihnen an qualifiziertem Personal fehlt. Auch wenn der Bund nicht der Hauptgeldgeber ist, muss er trotzdem alles unternehmen, was in seiner Macht steht, um zu einer besseren Koordination beizutragen. Unter diesem Begriff versteht man übrigens nicht nur eine gute gegenseitige Information, sondern vor allem, dass die verschiedenen Projekte so konzipiert werden, dass sie sich gegenseitig ergänzen und fruchtbare Synergien nach sich ziehen.

g) Die Entwicklung eines Landes erfordert manchmal eine andere Art Hilfe als diejenige, die eine öffentliche Verwaltung anbieten kann. Die Entwicklungs-zusammenarbeit könnte deshalb die Partnerschaft zwischen Unternehmen oder anderen Organismen entwickeln, seien es Unternehmen der gleichen Branche, die gewisse Aktivitäten nutzbringend kombinieren könnten, seien es Unternehmen, die sich ergänzen.

h) Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich bisher kaum um das Problem der Vertriebenen und der Flüchtlinge gekümmert. Das ist jedoch ein wichtiger Punkt. Einerseits bedeuten diese rund zwanzig Millionen Menschen in Afrika ein grosses ungenutztes Arbeitspotential. Im weiteren kostet ihr Unterhalt die internationale Gemeinschaft über die humanitäre Hilfe Unsummen von Geld, das dann für die Entwicklungszusammenarbeit fehlt. Und schliesslich darf nicht vergessen werden, welches menschliche Drama es für jeden Flüchtling bedeutet, unter solch prekären Bedingungen zu leben, der Freiheit beraubt zu sein und nicht für seinen Unterhalt und denjenigen seiner Familie selber aufkommen zu können. Auch sind die Flüchtlinge, vor allem wenn sie in grosser Zahl zusammengepfercht sind, Quellen von folgenschweren Destabilisierungen und Konflikten.

i) Die Weltbank arbeitet eine Umschuldung oder gar einen Schuldenerlass den anderen Geldgebern gegenüber aus. Aber bei der Rückzahlung ihrer eigenen Kredite ist sie unerbittlich. Die Schweiz könnte dank der Stellung, die sie heute in dieser Institution hat, mit anderen Geldgebern zusammen darauf hin arbeiten, dass sie auf dieses Sonderrecht verzichtet. Diese Haltung ist ohnehin seit Jahrzehnten umstritten, und ein Bericht (Wapenhans), den die Weltbank selber in Auftrag gegeben hatte, kommt zum Schluss, dass sie eine Ursache von Ineffizienz und unverantwortlichem Handeln bei den Operationen dieser Institution sei.

j) Der Studiengruppe ist weiter aufgefallen, dass die Entwicklungs-zusammenarbeit in Rwanda zwar gut verankert ist, die politischen Beziehungen aber etwas vernachlässigt wurden. Das eine geht aber nicht ohne das andere: ohne genügende Kontakte zur Regierung des Empfängerlandes gibt es keine effiziente langfristige Entwicklungszusammenarbeit. Dies bedingt die Präsenz diplomatischer Organe. Die Studiengruppe ist sich natürlich bewusst, dass die Schweiz nicht in allen Staaten eine Botschaft unterhalten kann. Aber die Präsenz eines Geschäftsträgers in jedem Schwerpunktland würde die nötigen Kontakte mit den höchsten nationalen Behörden

fördern und sicher auch den Informationsfluss im EDA selber verbessern. Die Studiengruppe hatte den Eindruck, dass das EDA durch die Kanäle der DEH besser informiert war als durch die diplomatischen Organe. Ebenso wichtig wäre es, dass die Politik der Entwicklungshilfe und die Aussenwirtschaftspolitik gut aufeinander abgestimmt werden.

k) Das rwandische Drama verdeutlichte ein anderes Phänomen, das man vielleicht bisher zu wenig in Betracht zog: das ist die Tatsache, dass die Länder wirtschaftlich und politisch voneinander abhängen, vor allem, wenn sie Nachbarn sind. Der Wohlstand des einen ist nötig für denjenigen des andern. Die Konflikte und die Unruhen, die in einem Land ausbrechen, können auf das andere übergreifen. Das ist zum Beispiel in der Region der Grossen Seen der Fall. Um die Lage eines Landes zu beurteilen und zu bestimmen, welche Hilfe passend wäre, ist es deshalb nötig, auch die Situation der Nachbarländer zu analysieren. Oft müsste sogar nicht nur an Schwerpunktländer, sondern an eigentliche Schwerpunktregionen gedacht werden, auch wenn in diesem Fall die Entwicklungszusammenarbeit auf engere Sektoren eingeschränkt würde.

l) Und schliesslich kann die Studiengruppe nicht umhin, auf eine bestimmte Zahl von Zusammenhangslosigkeiten der Industriestaaten hinzuweisen, auch wenn sie vielleicht damit die Grenzen ihres Mandats überschreitet. So verurteilen zum Beispiel diese Staaten laut die Korruption, die in vielen Entwicklungsländern herrscht, trotzdem unternehmen sie wenig, um zu verhindern, dass die entsprechenden Gelder auf ihrem Territorium angelegt werden. Ebenso liefern sie häufig Waffen an Entwicklungsländer, deren Anschaffung diese in den Ruin treibt und die vielleicht die Massaker und Zerstörungen ermöglichen, die nachher wieder humanitäre Hilfe nötig machen. Ausserdem muss festgehalten werden, dass die GATT-Verträge die Notwendigkeit von Zolleinnahmen für die Entwicklungsländer nicht genügend in Betracht ziehen.

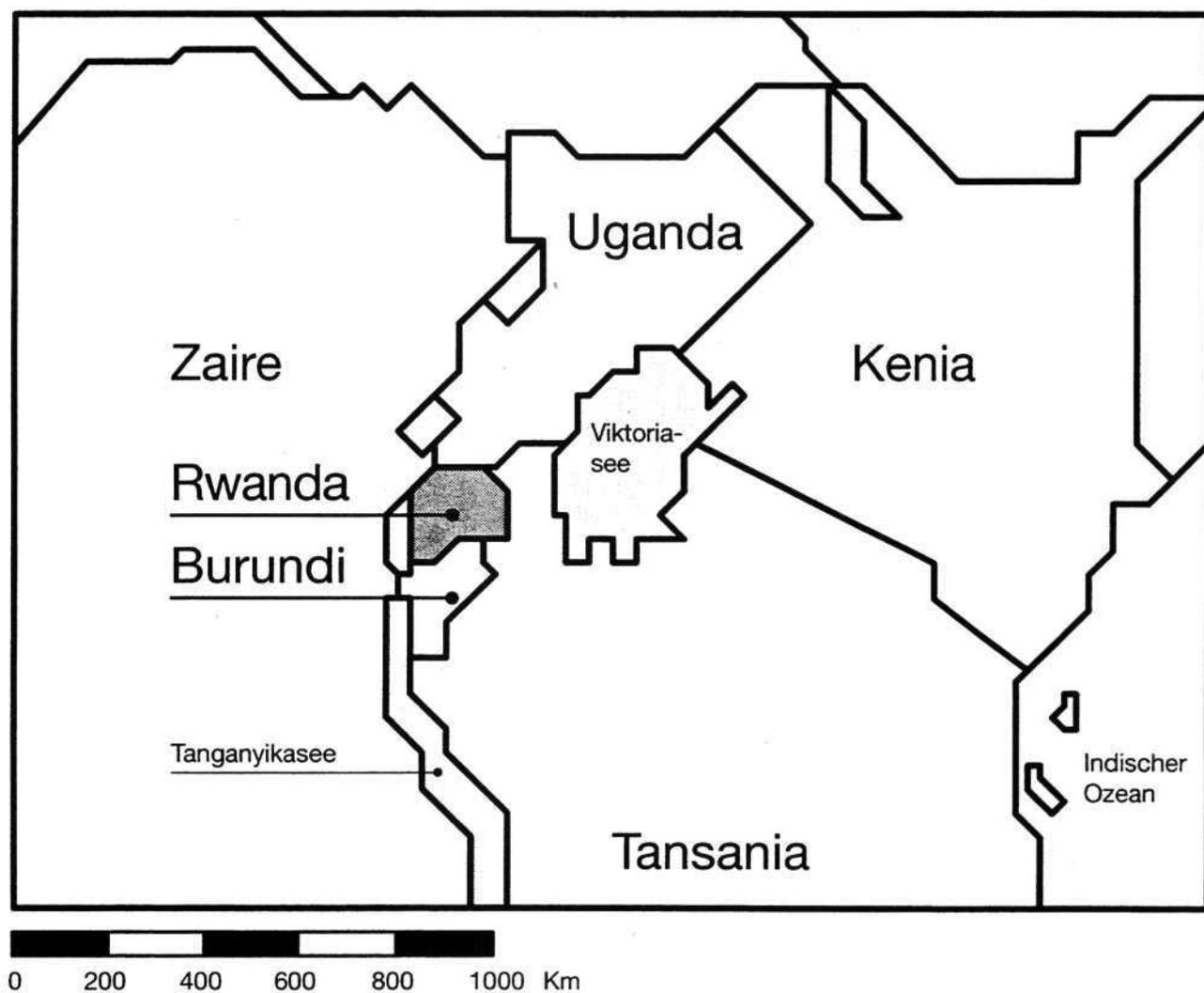
m) Eine weitere Feststellung: die intergouvernementalen Organisationen, die Staaten und die NGO setzen riesige Summen für die humanitäre Hilfe ein, das heisst, im wesentlichen für das Ueberleben von Kriegsopfern. Es ist zum Beispiel bekannt, dass die Blauhelme die UNO mehr kosten, als deren ganzes reguläres Budget ausmacht. Im Vergleich mit diesen Summen sind die Mittel, die zur Verfügung stehen, um die Quellen von Konflikten ausfindig zu machen, um diese zu verhindern oder deren Auswirkungen gleich zu Beginn zu lindern, geradezu lächerlich. Doch gerade solche Aktionen würden es ermöglichen, nicht nur bei den kolossalen Summen für die humanitäre Hilfe zu sparen, sondern auch unzählige Menschenleben zu retten und immense materielle Zerstörungen zu verhindern. Die Schweiz, der man politisch noch gutes Gehör gibt, und die immer die Vermittlung auf internationaler Ebene hochhält, könnte, so scheint es, auf diesem Gebiet noch aktiver werden.

Um auf die DEH zurückzukommen, so ist es der Studiengruppe, zum Abschluss dieses Berichts, ein Anliegen festzuhalten, dass die vorhergehenden Bemerkungen in nichts den allgemeinen, sehr guten Eindruck schmälern, den sie von dieser Bundesstelle erhalten hat.

Liste der Anhänge

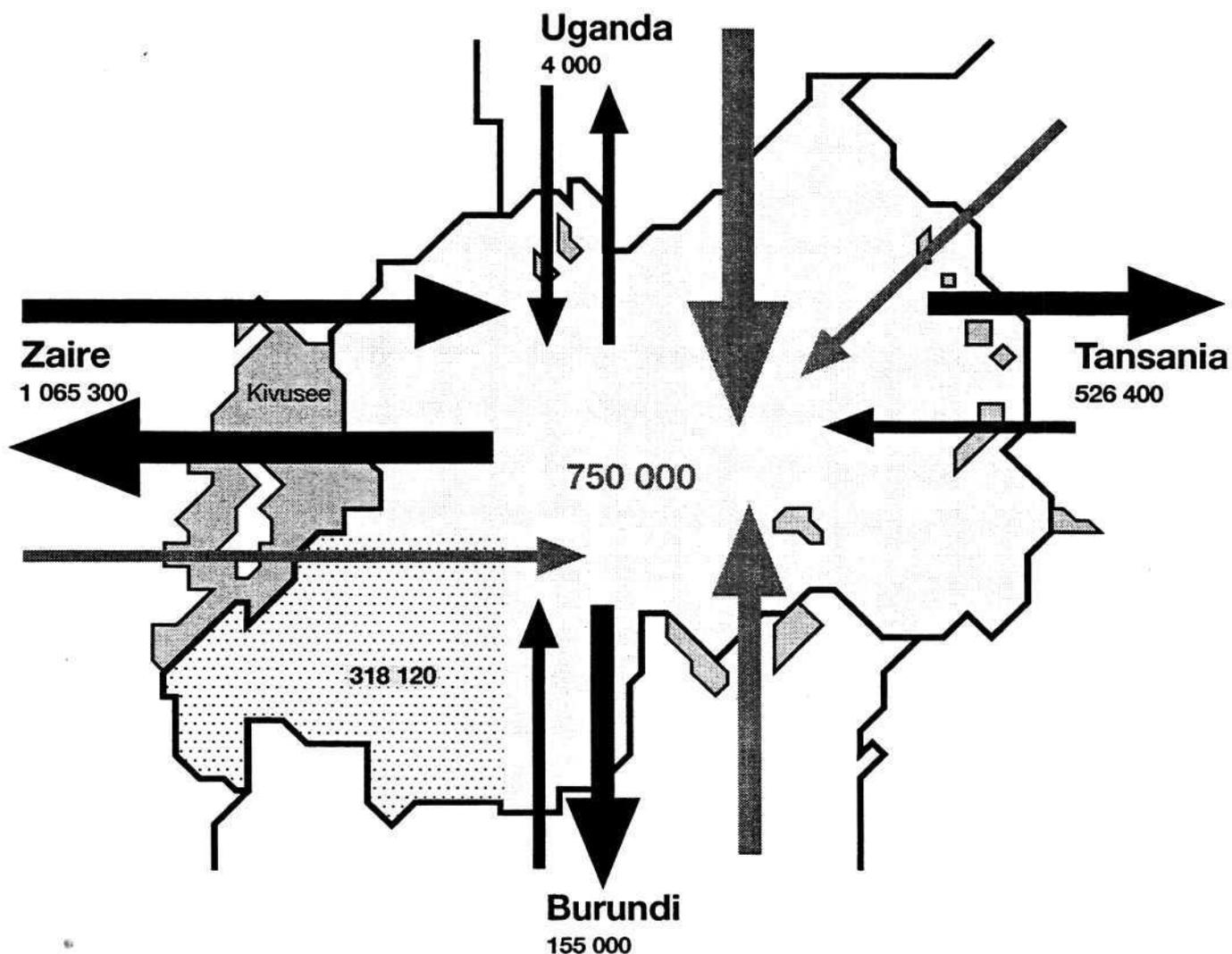
	Seite
I. Karte: Rwanda in seinem regionalen Umfeld	199
II. Karte: Migrationsbewegungen April 1994 bis September 1995	200
III. Schweizerische Zusammenarbeit in Rwanda	
III.a Oeffentliche und private Hilfe in Rwanda (1963-1995)	201
III.b Schweizerische Zusammenarbeit in Rwanda nach Sektoren (1963-1993)	202
III.c Experten der DEH in Rwanda	203
IV. Reiseprogramme der Studiengruppe	
IV.a Reiseprogramm der Studiengruppe in Rwanda	204
IV.b Gesprächsprogramm einer Delegation der Studiengruppe in Paris	209
IV.c Gesprächsprogramm einer Delegation der Studiengruppe in Brüssel	210
V. Liste der Gesprächspartner	211
VI. Berichte und Studien	216
VII. Bibliographische Hinweise	218
VIII. Abkürzungen	219

I. Rwanda in seinem regionalen Umfeld



II. Migrationsbewegungen April 1994 bis September 1995

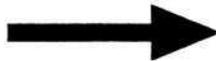
(Quelle: UNHCR/OIM)



«Zone Turquoise»: 318 000 Deplazierte im August 1994.
Seither haben 280 000 Menschen diese Sicherheitszone wieder verlassen.



«Alte Flüchtlinge», die Rwanda seit 1959 in verschiedenen Wellen verlassen haben.
Von April 1994 bis September 1995 sind 750 000 von ihnen zurückgekehrt.



«Neue Flüchtlinge» seit dem 6. April 1994. Während des Krieges haben viele Rwander ihr Land verlassen und sind kurz darauf wieder zurückgekehrt. Im Jahre 1995 sind bis Ende September nur noch 67 000 heimgekehrt. Heute leben immer noch 1 750 000 Rwander als Flüchtlinge in den umliegenden Ländern.

III. a Öffentliche und private Hilfe in Rwanda (1963–1995)

Nettozahlungen in Millionen Schweizerfranken (ohne Kantonsbeiträge)

Öffentliche Hilfe					Private Hilfe
	DEH: techn. Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe	BAWI: Wirtschafts- und Handelsmassnahmen	DEH: Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe	Total 1)*	NGO
1963	0.1			0.1	--
1964	1.6			1.6	0.1
1965	2.1			2.1	0.2
1966	2.8			2.8	--
1967	2.9			2.9	0.2
1968	2.6			2.6	0.5
1969	3.3	--	0.4	3.7	0.4
1970	2.7	--	0.5	3.2	0.6
1971	2.9	--	0.8	3.7	0.3
1972	4.6	--	0.8	5.4	0.3
1973	5.3	--	0.6	5.9	0.8
1974	5.1	--	0.2	5.3	0.4
1975	5.1	--	0.5	5.6	0.5
1976	4.3	--	0.8	5.1	0.5
1977	2.5	--	0.9	3.4	1.0
1978	11.2	--	0.5	11.7	0.6
1979	6.8	--	0.5	7.3	0.9
1980	8.4	--	0.3	8.7	0.5
1981	15.1	--	0.1	15.2	0.4
1982	18.7	--	0.1	18.8	0.4
1983	15.1	0.2	0.2	15.5	0.6
1984	15.0	0.6	1.5	17.1	0.4
1985	18.3	0.3	2.0	20.6	0.2
1986	17.9	0.5	0.2	18.6	0.3
1987	13.2	0.6	0.2	14.0	0.4
1988	17.5	0.3	0.9	18.7	0.7
1989	13.3	1.0	0.5	14.8	1.4
1990	12.8	1.0	0.3	14.1	1.3
1991	12.6	10.8	1.0	24.4	0.6
1992	13.7	0.1	5.6	19.4	1.6
1993	19.2	--	10.2	29.4	1.4
1994	9.2	1.3	20.2	30.7	10.5
1995	3.9 2)*	--	19.8 2)*	23.7 2)*	?
Total	289.8	16.7	69.3	375.8	25.4 3)*

1)* Von 1963 bis 1968 ist in diesen Angaben nur die technische Zusammenarbeit enthalten. Ab 1969 sind auch die finanzielle und die humanitäre Hilfe mitgerechnet.

2)* Schätzung

3)* 1963–1994

III.b Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda nach Sektoren 1963-1993

(Aufwendungen des Bundes ohne humanitäre Hilfe)

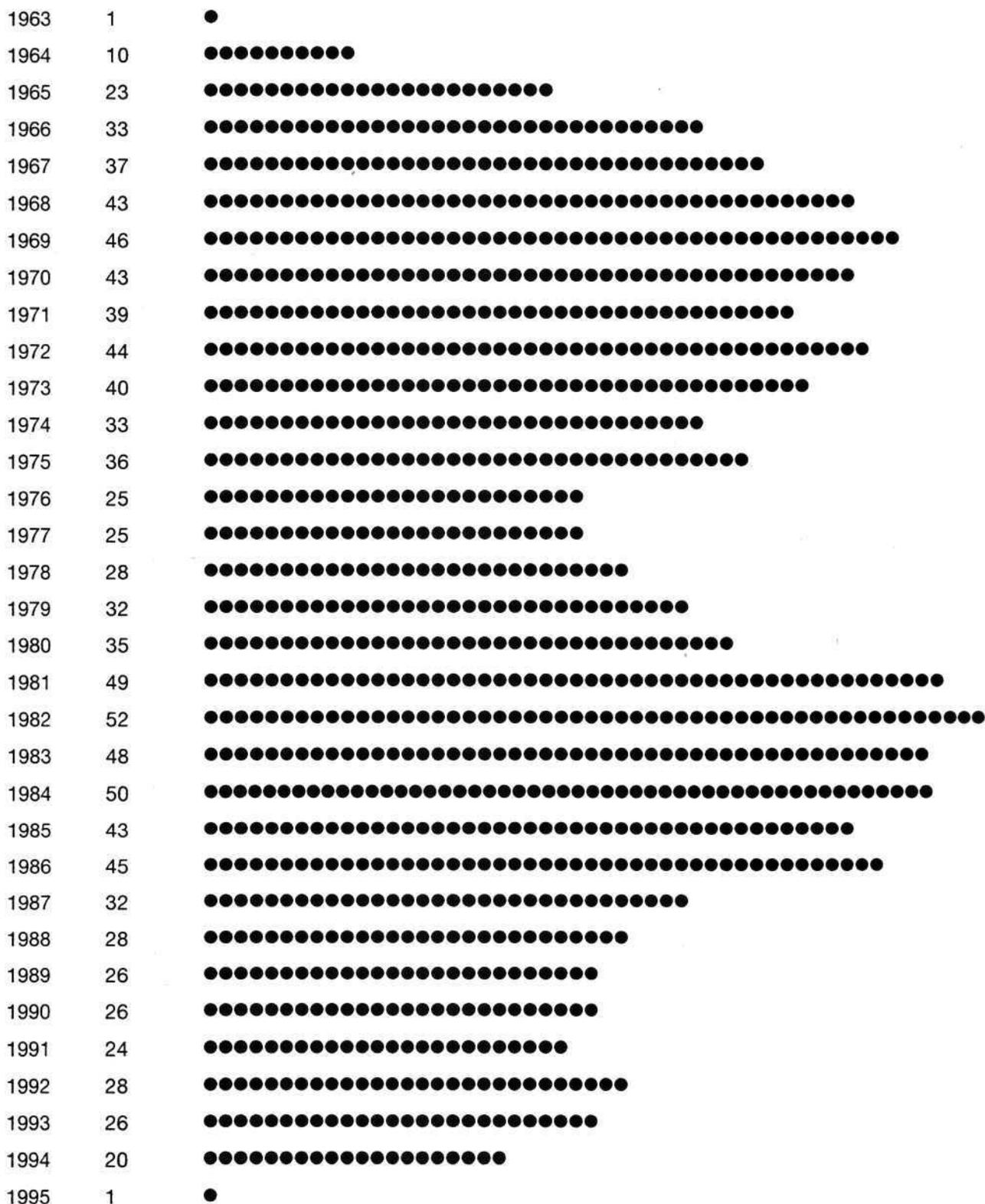
		in sFr.	Millionen
Trafipo	1963-1986		32,0
Volksbanken	1973-1993		30,1
Centre Iwacu	1980-1993		7,6
Kibuye			
Ländliche Entwicklung und Bauerninitiativen	1964-1993		33,6
Land- und forstwirtschaftliche Schule	1980-1992		15,7
Forstwirtschaftliches Pilotprojekt	1972-1977		26,7
Bohnenforschung	1983-1993		10,4
Gemeindeentwicklung	1979-1986 1988-1993		5,7
Wälder			
Urwald von Nyungwe	1986-1993		12,2
Andere	1980-1993		26,8
Infrastruktur	1978-1993		26,7
Baumaterialien	1983-1993		16,3
Gewerbe	1971-1993		12,4
Collège officiel von Kigali	1964-1978		5,8
Importbewirtschaftung und Exportförderung	1983-1992		5,4
Berater (für die Präsidentschaft und für Steuerfragen)	1963-1975 1981-1992		4,1
Zahlungsbilanzhilfen	1987-1989 1991		14,0
Andere			6,6
Total			292,1

Quelle: Henri-Philippe Cart, La Coopération suisse au Rwanda ou les limites de l'aide
extérieure

III.c Experten in Rwanda

Von der DEH bezahlte Experten in Rwanda, ohne Rücksicht auf ihre Aufenthaltsdauer, inkl. Mitarbeiter von Intercooperation; "volontaires" und einheimisches Personal nicht eingerechnet. Von April 94 bis Ende Oktober 95 waren zusätzlich 100 SKH-Angehörige zeitweise im Einsatz; Ende Oktober 13 SKH-Angehörige im Einsatz, davon 11 in Rwanda und zwei in Tansania.

Seit September, bzw. Oktober 1995 sind zusätzlich 4 Mitarbeiter für die Unterstützung des Justizsystems im Einsatz.



IV. a Reiseprogramm der Studiengruppe in Rwanda (1. bis 16. April 1995)

Samstag 1. April:

Abflug vom Flughafen Zürich-Kloten nach Rwanda um 20.40 Uhr.

Sonntag 2. April:

Ankunft auf dem Flughafen Grégoire Kayibanda in Kigali um 11.00 Uhr. Empfang durch Kurt Reiniger, Administrator der schweizerischen humanitären Hilfe in Rwanda und Antoine Golay, Vertreter der DEH in Rwanda.

16.00: Fahrt durch Kigali.

17.30: Gespräch mit Kurt Reiniger und Antoine Golay (bis 19.30 Uhr).

Montag 3. April:

9.00: Besuch im Aussenministerium.

10.00: Organisation und Diskussion des Arbeitsprogramms

13.30: Gespräch mit François-Xavier Nsengamungu, Leiter des Urwaldprojekts von Nyungwe.

15.00: Gespräch mit Jean-Paul Biramvu und Josué Kayijaho, Generalsekretär, resp. Kassier des Kollektivs der Vereinigungen für die Verteidigung der Menschenrechte (CLADHO).

17.00: Organisation der weiteren Gespräche

20.00: Gespräch mit René Lemarchand, Professor (bis 23.00 Uhr).

Dienstag 4. April:

8.30: Gespräch mit Anastase Gasana, Aussenminister, zuständig für Entwicklungszusammenarbeit.

9.00: Besuch der Backsteinfabrik Ruliba.

10.00: Gespräch mit Urs Bloesch, Forstingenieur in Kibuye.

14.00: Gespräch mit Narcisse Kalinijabo, Administrator ad interim der Volksbanken.

16.00: Gespräch mit David Rawson, Botschafter der USA.

17.00: Arbeitssitzung (bis 18.00 Uhr).

Mittwoch 5. April:

- 8.00: Gespräch mit Ildephonse Nkulikiyinka, Mitarbeiter im Schweizer Koordinationsbüro in Kigali.
- 10.00: Gespräch mit Seth Sendashonga, Innenminister.
- 13.30: Besuch des Centre Iwacu.
- 15.00: Gespräch mit Bengt Van Loosdrecht, Chef des Büros für Entwicklungszusammenarbeit der Niederlande in Rwanda.
- 16.00: Gespräch mit Hans-Peter Erismann, Schweizer Botschafter.
- 19.00: Diskussion bei Kurt Reiniger, namentlich mit dem Schweizer Botschafter, Kurt Reiniger und Antoine Golay (bis 21.00 Uhr).

Donnerstag 6. April:

- 8.00: Arbeitssitzung.
- 10.00: Gespräch beim PNUD mit Sukehiro Hasegawa (ständiger Vertreter), Babacar Cissé (stv. Repräsentant), Patrick Lemieux (Oekonom), Glenn Mc Donald (Berater).
- 11.00: Gespräch mit Robert Schriewer, Missionschef für Entwicklungszusammenarbeit der Botschaft von Belgien.
- 14.00: Gespräch in der französischen Botschaft mit Guy Bossy, Berater für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Botschaft, und Christian Logoz, erster Sekretär.
- 15.30: Arbeitssitzung
- 16.00: Gespräch mit Eugène Nkubito, Koordinator ad interim des Centre Iwacu (bis 18.00 Uhr).

Freitag 7. April:

- 8.00: Arbeitssitzung.
- 9.00: Gespräch mit François Munyankindi, Direktor ad interim der Backsteinfabrik Ruliba.
- 14.00: Gespräch mit Pater Marius Dion, Dominikaner, ehem. Professor an der Nationalen Universität von Rwanda in Butare.
- 16.00: Arbeitssitzung.
- 18.00: Gespräch mit Philippe Dahinden, Chefredaktor von Radio *Agatashya*.
- 19.00: Arbeitssitzung (bis 20.00 Uhr).

Samstag 8. April:

- 9.30: Gespräch mit Alain Sigg, Beobachter beim UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte

- 11.00: Gespräch beim IKRK mit Jean-François Sangsue, Delegationsleiter des IKRK und Patrick Berner, stv. Delegationsleiter.
- 12.00: Abfahrt nach Kibuye.
- 17.00: Ankunft in Kibuye.
- 18.00: Kurzes Gespräch mit den verschiedenen Projektleitern von Kibuye.
- 19.00: Kurzes Gespräch mit Arsiel Kabera, Präfekt von Kibuye, und Urs Galliker, Beauftragter für das Programm des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) in Kibuye.

Sonntag 9. April:

- 8.00: Gespräch mit den Projektleitern in Kibuye: André Ndahiro, Unterstützung der Bauerninitiativen in der Präfektur von Kibuye (AIPK); Félicien Ndahimana, Unterstützungszelle für die Planung der Gemeindeentwicklung (CAPAD); Jean-Baptiste Kayiranga, Unterstützung im Forstdienst der Präfektur von Kibuye (ASFPK).
- 9.00: Gespräch mit Arsiel Kabera.
- 10.30: Besuch des "village suisse" und Gespräch mit Urs Galliker.
- 12.00: Mittagessen mit Arsiel Kabera.
- 13.00: Besuch auf dem Terrain mit Urs Galliker.
- 14.30: Treffen mit den Mitgliedern der Kooperative von Bubazi.
- 15.00: Rückfahrt nach Kigali.
- 18.30: Ankunft in Kigali.

Montag 10. April:

- 7.30: Abfahrt nach Butare.
- 9.30: Gespräch in der Nationalen Universität von Rwanda in Butare mit Deo Kambanda, Rektor, Emmanuel Bugingo, Prorektor, und Paulin Muswahili, Professor.
- 13.00: Gespräch mit dem Priester Modeste Mungwarareba und mit Laurien Ntezimana, Professor an der Nationalen Universität von Rwanda in Butare.
- 15.00: Rückfahrt nach Kigali.
- 17.30: Gespräch mit Andreas Schiess, Beobachter beim UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte.
- 19.00: Arbeitssitzung (bis 20,00 Uhr).

Dienstag 11. April:

- 8.00: Gespräch mit Olivier Dubois und Caroline Petiaux von der belgischen NGO "Réseau des citoyens".

- 10.00: Gespräch in der Nationalbank von Rwanda mit Gérard Niyitegeka, Generaldirektor der Nationalbank, und Corneille Minani, Direktor für Währungspolitik.
- 11.00: Gespräch mit Juvénal Nkusi, Präsident der Nationalversammlung.
- 13.00: Abfahrt nach Kabgayi.
- 14.30: Gespräch mit dem Priester André Sibomana, Bischofsvikar der Diözese von Kabgayi.
- 16.30: Treffen mit Frau Fuchs und Besuch ihres Waisenhauses.
- 17.00: Rückfahrt nach Kigali.
- 18.00: Gespräch mit Urs Galliker (bis 19.30 Uhr).

Mittwoch 12. April:

- 8.00: Gespräch mit Antoine Mugesera, Journalist.
- 10.00: Gespräch mit Kurt Reiniger.
- 15.00: Gespräch mit Franck Schwartzbeck, Vertreter des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit Deutschlands.
- 17.00: Gespräch mit Frau Veneranda Nzambazamariya, Koordinatorin von *Twese Hamwe* (Pro-femmes).
- 18.30: Arbeitssitzung (bis 19.30 Uhr).

Donnerstag 13. April:

- 8.00: Gespräch mit Antoine Golay.
- 9.30: Gespräch mit Frau Judith Kanakuze, Koordinatorin von *Duterimbere* (Frauenbank).
- 11.00: Gespräch mit Alphonse-Marie Nkubito, Justizminister.
- 14.00: Gespräch einer Delegation der Studiengruppe mit Frau Judith Schmidt, Beobachterin beim UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte.
- 14.00: Gespräch einer Delegation der Studiengruppe mit Joseph Habimana, ehemaliger Direktor von Trafipro.
- 15.00: Gespräch mit François Munyantwali, Weltbank.
- 16.00: Zweites Gespräch mit Antoine Golay.
- 17.30: Zweites Gespräch mit den Vertretern der belgischen NGO "Réseau des citoyens" (bis 19.00 Uhr).

Freitag 14. April:

Rückflug der Herren Friedli und Gern in die Schweiz.

- 8.00: Gespräch mit Jean Birara, Planungsminister.
- 9.15: Besuch des Gefängnisses "1930" von Kigali.
- 11.00: Gespräch mit Thaddée Habiyambere, Generaldirektor des Amtes für Forstwirtschaft in Rwanda.

Samstag 15. April:

Rückflug der Herren Voyame und Keller in die Schweiz.

Sonntag 16. April:

Ankunft in der Schweiz.

IV. b Programm der Gespräche einer Delegation der Studiengruppe in Paris (23. und 24. August 1995)

Dieser Delegation gehörten die Herren Voyame und Keller an.

Mittwoch 23. August:

- 9.00: Gespräch mit Christophe Mfizi, Botschafter, und Modeste Rutabahiru, erster Botschaftsrat der Botschaft von Rwanda in Frankreich.
- 11.30: Gespräch mit Dismas Nsengiyaremye, ehem. Premierminister Rwandas.
- 15.00: Gespräch mit Pierre Cauvin, ehem. Berater im Finanzministerium in Rwanda.

Donnerstag 24. August:

- 9.15: Zweites Gespräch mit Christophe Mfizi und Modeste Rutabahiru.
- 11.00: Gespräch mit Jean-Marie Vianney Ndagijimana, ehem. Aussenminister Rwandas.

IV. c Programm der Gespräche einer Delegation der Studiengruppe in Brüssel (28. bis 31. August 1995)

Dieser Delegation gehörten die Herren Friedli und Gern an.

Montag 28. August:

- 9.20: Ankunft der Herren Friedli und Gern in Brüssel.
- 11.00: Gespräch in der Schweizer Mission bei der Europäischen Union (EU) mit Marc Hiel (EU-Kommission Humanitäres Büro) und Bruno Gatta, (EU-Kommission, Generaldirektion 8, Entwicklung).
- 12.30: Mittagessen mit Michel Besson von der Schweizer Mission bei der Europäischen Union; Christoph Meier, Sekretär der Schweizer Botschaft; Bruno Gatta; Marc Hiel; Aristide Michel, stv. Chef des Büros des Staatssekretärs für Entwicklungszusammenarbeit in Belgien; Baudoin Fontaine vom belgischen Aussenministerium.
- 16.00: Gespräch mit Sylvestre Nsanzimana, ehem. Justizminister, ehem. Premierminister Rwandas.

Dienstag 29 August:

- 9.00: Gespräch mit Joseph Ndahimana, Vertreter der Sozialdemokratischen Partei von Rwanda in den Benelux-Staaten.
- 11.00 Gespräch mit Thaddée Bagaragaza, ehem. Sozialminister, ehem. Planungs- und Zusammenarbeitsminister, ehem. Präsident der Nationalversammlung, ehem. Erziehungsminister.
- 14.30: Gespräch mit François Nzabahimana, ehem. Handelsminister.

Mittwoch 30. August:

- 9.00: Gespräch mit Augustin Ndingiyimana, ehem. Verteidigungsminister Rwandas.
- 14.30: Gespräch mit Charles Ntampaka, Chefredaktor der Zeitschrift "Dialogue", ehem. Professor an der Nationalen Universität von Rwanda in Butare.

Donnerstag 31. August:

- 9.00: Gespräch mit Aristide Michel.
Dokumentarische Recherchen bei der belgischen Entwicklungszusammenarbeit

V. Liste der Gesprächspartner

Name	Institution/Funktion
Aebischer René	Dominikaner, für Caritas in Rwanda (1979 - 1980 und 1987 - April 1994)
Bagaragaza Thaddée	ehem. Aussenminister von Rwanda, zuständig für Zusammenarbeit (1964 - 1969); ehem. Präsident der Nationalversammlung (1969 - 1973); ehem. Erziehungsminister (1973 - 1975); lebt in Belgien
Berner Patrick	stv. Delegationsleiter des IKRK in Rwanda.
Biramvu Jean-Paul	Generalsekretär des Kollektivs der Vereinigungen für die Verteidigung der Menschenrechte (CLADHO) in Rwanda
Birara Jean	Planungsminister von Rwanda (seit Juli 1994)
Bloesch Urs	ehem. stv. Koordinator der DEH in Kigali (1991- Februar 1994); ehem. Programmbeauftragter der DEH für Rwanda (bis Juni 1994)
Bonvin Jean	Präsident des Zentrums für Entwicklungszusammenarbeit der OECD
Bossy Guy	Berater für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Botschaft von Frankreich in Rwanda
Bugingo Emmanuel	Prorektor der Nationaluniversität von Rwanda in Butare
Butare Innocent	ehem. Mitarbeiter bei der kanadischen Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda (1988 - 1993), lebt als Konsulent in Kenia
Cart Henri-Philippe	DEH-Vizedirektor; ehem. Divisionschef Afrika und Lateinamerika (1985 - 1992)
Cauvin Pierre	ehem. Berater im Finanzministerium in Rwanda (1975 - 1987)
Chappatte Serge	DEH, Divisionschef Afrika und Lateinamerika (seit 1992)
Cissé Babacar	Vertreter des PNUD in Kigali
Cuingnet Michel	Vertreter der französischen Zusammenarbeit
Dahinden Philippe	Chefredaktor von Radio <i>Agatashya</i> in Bukavu
Delèze Jean-Maurice	DEH, Chef der Sektion Westafrika; ehem. Koordinator der DEH in Kigali (Juli 1990 - Dez. 1992)
Dion Marius	Dominikaner; ehem. Professor an der Nationaluniversität von Rwanda in Butare (bis 1974); heute Lehrer in den Waisenhäusern von Kigali
Dubois Olivier	Jurist beim 'Réseau des citoyens' (belg. Hilfswerk) in Kigali
Eggenberger Thomas	BAWI, Dienst für Entwicklungsfragen, Finanzsektion II, stv.

	Sektionschef
Egger Ruth	Intercooperation, Leiterin Bereich Selbsthilfeförderung/ Spar- und Kreditsysteme
Erismann Hans-Peter	Botschafter der Schweiz in Nairobi, akkreditiert auch für Rwanda
Fässler Martin	DEH, Programmbeauftragter für Rwanda (seit Januar 1995)
Fellay Pascal	DEH, Programmbeauftragter der Sektion Westafrika; ehem. Leiter des Landwirtschaftsprojektes in Kibuye (1976 - 1980); ehem. Programmbeauftragter für Rwanda (1980 - 1987);
Fernandez Christiane	Geographische Beraterin der 'Caisse française de développement' (Paris)
Fust Walter	Direktor der DEH (seit September 1993)
Galliker Urs	Mitarbeiter des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps in Kibuye (seit 1980 in Rwanda)
Gasana Anastase	Aussenminister von Rwanda (seit Oktober 1994)
Gasana James	ehem. Forst- und Landwirtschaftsminister von Rwanda (1990 - 1992); ehem. Verteidigungsminister (1992 - 1993); lebt in der Schweiz
Gatta Bruno	Vertreter der Kommission der Europäischen Union (Generaldirektion 8, Entwicklungszusammenarbeit) in Brüssel
Golay Antoine	Vertreter der DEH in Rwanda (seit Juli 1994)
Graf Willi	DEH, Agrarexperte in Rwanda (1985 - 1991)
Guichaoua André	Professor an der Universität von Lille
Habimana Joseph	ehem. Direktor von Trafipro (1976-1985)
Habiyambere Thaddée	Generaldirektor des Amtes für Forstwirtschaft in Rwanda
Hafner Othmar	DEH, ehem. Chef der Sektion Bretton Woods-Institutionen (bis Januar 1995); ehem. Direktor von Trafipro (1973 - 1976)
Hartmann Armon	DEH, Chef der Sektion Ostafrika
Hasegawa Sukehiro	ständiger Vertreter des PNUD in Rwanda
Heimo Marcel Charles	ehem. Direktor der DEH (1974 - 1982); ehem. Präsidentenberater in Rwanda (1966 - 1968)
Hiel Marc	Vertreter des Humanitären Büros der Europäischen Union (European Community Humanitarian Office, ECHO) in Brüssel
Jeanneret Charles	ehem. Berater der Präsidentschaft in Rwanda (1981 - 1993)
Jobin Gilbert	ehem. Finanzberater der Nationalbank von Rwanda (1965 - 1970)
Kabera Arsiel	Präfekt von Kibuye
Kadalika Jeanne	Generalsekretärin von <i>Twese Hamwe</i> (Pro-femmes) Kigali
Kalinijabo Narcisse	Administrator ad interim der Banques populaires in Kigali

Kambanda Deo	Rektor der Nationaluniversität von Rwanda in Butare
Kanakuze Judith	Direktorin der Bank für die Frauen <i>Duterimbere</i> in Kigali
Kanzayire Josepha	ehem. Direktorin des panafrikanischen Instituts für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (INADES) (1987 - 1994); ehem. Vizepräsidentin von IWACU (1994); lebt in Brüssel
Kayijaho Josué	Finanzverantwortlicher des Kollektivs der Vereinigungen für die Verteidigung der Menschenrechte (CLADHO) in Kigali
Kayiranga Jean-Baptiste	Mitarbeiter der Forstprojekte von Kibuye
Languetin Pierre	ehem. Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank (bis 1988); Konsulent bei der Nationalbank Rwandas für die Strukturanpassung (Juli 1990)
Laurent Jean	Intercooperation, Forstexperte; ehem. Leiter des Forstprojekts von Kibuye (1975 - 1979)
Lemarchand René	Professor; Konsulent der USAID in Abidjan
Lemieux Patrick	Oekonom beim PNUD in Rwanda
Lindt August	ehem. Direktor der DEH (1963 - 1970); ehem. Präsidentenberater in Rwanda (1972 - 1975)
Logoz Christian	Erster Sekretär bei der Botschaft von Frankreich in Rwanda
Marcuard Sigismond	ehem. Direktor der DEH (1970-1974)
Martin Jacques	DEH, Chef des Dienstes Ressources humaines; ehem. Koordinator der DEH in Kigali (1986-1990)
Mc Donald Glenn	Berater beim PNUD in Rwanda
Mfizi Christophe	Botschafter von Rwanda in Frankreich
Michel Aristide	stv. Chef des Büros des Staatssekretärs für Entwicklungszusammenarbeit in Belgien
Minani Corneille	Direktor für Geldpolitik bei der Nationalbank von Rwanda
Mugabo Pie	Arbeits- und Sozialminister von Rwanda (seit Juli 1994)
Mugesera Antoine	Journalist in Kigali
Mungwarareba Modeste	Priester in Butare
Munyankindi François	Direktor ad interim der Backsteinfabrik Ruliba in Kigali
Munyantwali François	Vertreter der Weltbank in Kigali
Muswahili Paulin	Professor an der Nationaluniversität von Rwanda in Butare
Ndagijimana Jean-Marie V.	ehem. Aussenminister von Rwanda (Juli - Okt. 1994), lebt in Frankreich
Ndahimana Félicien	Mitarbeiter der Kommunalprojekte von Kibuye
Ndahimana Joseph	Repräsentant der Sozialdemokratischen Partei Rwandas in den Benelux-Ländern
Ndahiro André	Mitarbeiter im Landwirtschaftsprojekt von Kibuye
Ndindiliyimana Augustin	ehem. Minister für Jugend und 'Mouvement associatif' (1987 - 1989); ehem. Minister für Transport und Kommunikation (1989 - 1991); ehem. Minister der Präsidentschaft für Verteidigung und nationale Sicherheit

	(Feb. - Dez. 1991); ehem. Verteidigungsminister (Dez. 1991 - April 1992); lebt in Brüssel
Niyitegeka Gérard	Generaldirektor der Nationalbank von Rwanda (BNR)
Nkubito Alphonse-Marie	Justizminister von Rwanda (Juli 1994 - Aug. 1995)
Nkubito Eugène	Koordinator ad interim von Iwacu
Nkulikiyinka Ildephonse	Mitarbeiter im Schweizer Koordinationsbüro in Kigali
Nkusi Juvénal	Präsident der Nationalversammlung von Rwanda (seit Juli 1994)
Nsanzimana Sylvestre	ehem. Justizminister von Rwanda (1991); ehem. Ministerpräsident (Dez. 1991 - April 1992); lebt in Brüssel
Nsengamungu François-X.	Leiter des Projektes des Urwaldes von Nyungwe
Nsengimana Nkiko	ehem. Direktor von IWACU (bis April 1994); lebt in Lausanne
Nsengiyaremye Dismas	ehem. Ministerpräsident von Rwanda (April 1992 - Juli 1993); lebt in Paris
Ntashamaje André	Gymnasiallehrer; Grossrat des Kantons Freiburg
Ntampaka Charles	Chefredaktor der Zeitschrift 'Dialogue'; ehem. Professor an der Nationaluniversität von Rwanda in Butare; lebt in Brüssel
Ntezimana Laurien	Professor an der Nationaluniversität von Rwanda in Butare
Nzabahimana François	ehem. Handelsminister von Rwanda (Juli 1990 - Dez. 1991); lebt in Brüssel
Nzambazamariya Veneranda	Koordinatorin der Hilfswerkvereinigung <i>Twese Hamwe</i> (Pro-femmes)
Paroz Jean-François	EDA, politische Abteilung II, diplomatischer Mitarbeiter
Perraudin André	ehem. Erzbischof von Kabgayi (1950 bis 1993 in Rwanda)
Petiaux Caroline	Juristin beim 'Réseau des citoyens' (belg. Hilfswerk) in Kigali
Pfister Gerhard	DEH; Leiter der Sektion Afrika beim Schweizerischen Katastrophenhilfekorps
Rawson David	Botschafter der USA in Rwanda
Reiniger Kurt	Leiter der humanitären Hilfe der Schweiz in Rwanda
Renfer Marie-France	ehem. Koordinatorin der DEH in Kigali (1992 - April 1994)
Reyntjens Filip	Professor an der Universität von Antwerpen

Robert Charlotte	BAWI, Handelspolitische Sektion, Entwicklungsdienst, wissenschaftliche Mitarbeiterin; ehem. Hauptberaterin beim Internationalen Handelszentrum (UNCTAD-GATT) (1987 - 1990)
Rutabahiru Modeste	Erster Botschaftsrat der Botschaft von Rwanda in Frankreich
Sangsue Jean-François	Delegationsleiter des IKRK in Rwanda
Schmidt Judith	Juristin, Beobachterin beim UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte in Rwanda (1994-1995)
Schiess Andreas	Jurist, Beobachter beim UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte in Rwanda (1994-1995)
Schild Andreas	Intercooperation, Geschäftsleiter; ehem. Koordinator der DEH in Rwanda (1978 - 1982)
Schriewer Robert	Missionschef für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Botschaft von Belgien in Rwanda
Schwartzbeck Franck	Vertreter des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit Deutschlands in Rwanda
Sendashonga Seth	Innenminister von Rwanda (Juli 1994 - August 1995)
Sibomana André	Bischofsvikar von Kabgayi; Chefredaktor der Zeitung <i>Kinyamateka</i>
Sigg Alain	Koordinator beim UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte in Rwanda (1994-1995)
Stahelin Fritz R.	ehem. Direktor der DEH (1983 - 1993)
Taillefer Bernard	ehem. Generaldirektor der Banques populaires (1984 -1992)
Van Loosdrecht Bengt	Chef des Büros für Entwicklungszusammenarbeit der Niederlande in Rwanda
Wilhelm Rolf	ehem. stv. Direktor der DEH (bis 1993)

VI. Berichte und Studien

1. Berichte

1.1. Rwanda

Berichte, die vor allem aus folgenden Ministerien stammen, wurden berücksichtigt:

Aussenministerium

Landwirtschaftsministerium

Wirtschaftsministerium

Ministerium für Industrie, Bergbau und Handwerk

Innenministerium, dem die Gemeinde-Entwicklung untersteht

Planungsministerium

Wichtig waren auch die Memoranden und Aktionsprogramme der sieben Verhandlungsrunden der „Commission mixte rwando-suisse“ (1976-1990).

1.2. Internationale Organisationen

ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
UNDP	UN Development Programme (Entwicklungsprogramm der UN)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Weltkinderhilfswerk)
World Bank	Weltbank

1.3. Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit

Zur entwicklungspolitischen Lage Rwandas und zu den einzelnen Projekten, welche von der Schweiz vollumfänglich oder teilweise gefördert wurden, liegen mancherlei Dokumente vor. Diese vielfältigen Jahresberichte, Kreditanträge, Sachberichte und Evaluationen sowie Briefwechsel zu den einzelnen Projekten und die Einschätzungen über die politische und soziale Situation können hier nicht aufgelistet werden, sind aber im Bericht der Studiengruppe verwertet worden.

1.4. Weitere Berichte

Es wurden auch Dokumente zu den Standpunkten, Entscheidungen und Interventionen nicht-schweizerischer, vor allem belgischer und französischer technischer Entwicklungsdienste und Hilfswerke, zur Kenntnis genommen. Für den humanitären Bereich standen die Berichte von nationalen und internationalen Beobachtungszentren, wie Amnesty International oder African Rights, zur Verfügung.

2. Studien

Auch hier gilt, daß „wer die Wahl hat, hat die Qual“. Ohne die Qualität anderer soziokultureller oder wirtschaftlicher Darstellungen vermindern zu wollen, können doch folgende Zwischenbilanzen und Einzelstudien als signifikant und weiterführend betrachtet werden:

African Rights, „Rwanda, A Waste of Hope“, March 1995.

Association Justice et Paix pour la Réconciliation au Rwanda (A.J.P.R.): „Rwanda. L'autre face du génocide (depuis la guerre du 1er octobre 1990 à nos jours)“, Goma, fév.1995.

Caritas Internationalis, „Final report, Workshop on Rwanda, 4-7 January 1995“, Leuven, 1995.

Commission d'enquête CLADHO-Kanyarwanda, „Rapport de l'enquête sur les violations des droits de l'homme commises au Rwanda à partir du 6 avril 1994. Première phase“, Kigali, déc.1994.

Gouvernement rwandais, „Rwanda, Conférence de Table Ronde, programme de réconciliation nationale et de réhabilitation et relance socio-économiques“, Genève, janvier 1995.

Graf Willi, Innovation in Small Farmer Agriculture and the Role of Research, Zürich 1991.

Hafner Othmar, Commercialisation et développement: l'entreprise coopérative Trafipro, Berne 1973.

Metraux Béatrice et Schmitt Nicolas, „Rapport suisse concernant la réhabilitation du système judiciaire rwandais, Kigali, 21 novembre - 3 décembre 1994“.

Mujawamariya Monique, „Rapport de visite effectuée au Rwanda du 1/9/94 au 22/9/94“.

Nzabahimana François, „Le Rwanda ou l'urgence politique, Rapport de mission, Goma et Bukavu, 14-27 août 1994“.

Nzambazamariya Veneranda, „Conférence Internationale de La Haye, du 16-17 septembre 1994, Le Rwanda dans son contexte régional: droits de la personne, réconciliation et réhabilitation“.

VII. Bibliographische Hinweise

Destexhe Alain, Rwanda. Essai sur le génocide, Bruxelles 1994.

Erny Pierre, Rwanda 1994. Clefs pour comprendre le calvaire d'un peuple, Paris 1994.

Gerster Richard, Nord-Süd-Politik: abschreiben oder investieren? Perspektiven der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, Zürich 1995.

Guichaoua André (Ed.), Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994). Analyses, faits et documents, Lille-Paris 1995.

Hanssen Alain, Le désenchantement de la coopération. Enquête au pays des mille coopérants, Paris 1989.

Murego Donat, La Révolution Rwandaise (1959-1962). Essai d'interprétation, Louvain 1975.

Reporters sans Frontières, Rwanda. Les médias de la haine, Paris 1995.

Reyntjens Filip, L'Afrique des Grands Lacs en crise - Rwanda, Burundi 1988-1994, Paris 1994.

Schürings Hildegard (Hg.), Ein Volk verlässt sein Land. Krieg und Völkermord in Rwanda, Köln 1994.

Temps Modernes, Les politiques de la haine: Rwanda-Burundi 1994-1995, Paris 1995 (no 583, juillet-août).

Willame Jean-Claude, Aux sources de l'hécatombe rwandaise, Bruxelles-Paris 1995.

VIII. Abkürzungen

APR	Armée Patriotique Rwandaise (militärischer Flügel des FPR)
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
DEH	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EU	Europäische Union
FPR	Front Patriotique Rwandais
IAA	Internationales Arbeitsamt (frz. BIT)
IDA	Internationale Entwicklungsgesellschaft (Tochtergesellschaft der Weltbank)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz (Genf)
IUED	Institut universitaire d'études du développement (Universitäts-Institut zur Erforschung der Entwicklungsfragen) (Genf)
IWF	Internationaler Währungsfonds
MINUAR	UNO-Friedenstruppe in Rwanda
MRND	Mouvement révolutionnaire national pour le développement, später Mouvement républicain national pour la démocratie et le développement
NGO	Nicht-Gouvernementale Organisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Paris)
OIM	Internationale Organisation für Migration (Genf)
PAS	Strukturanpassungsprogramm der Weltbank
PNUD	Entwicklungshilfeprogramm der Vereinten Nationen
SKH	Schweizerisches Katastrophenhilfekorps
STABEX	Fonds für die Stabilisierung der Exporterlöse
SZR	Sonderziehungsrechte (Einheitswährung des internationalen Währungsfonds)
(UN)HCR	Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (Genf)
WB	Weltbank (Banque mondiale)

Fremdwörter

<i>Akazu</i>	Bezeichnung für den Familienkreis Sippe von Präsident Habyarimana; auf kinyarwanda: „kleines Haus“
<i>Interahamwe</i>	MRND-Milizen
<i>Kinyarwanda</i>	Nationalsprache Rwandas
<i>Mwami</i>	Rwandischer Königstitel
<i>Umuganda</i>	Gemeinnützige Arbeiten in Rwanda

U.D. 1000 1000

16. Jan. 2001

alexandria.admin.ch



1950445357