

Die Krise in Zentralafrika – eine Zwischenbilanz

Peter Molt, Bad Honnef*

Am 17. Mai 1997 übernahm Laurent-Desiré Kabila die Macht in Zaire, nunmehr wieder Demokratische Republik Kongo genannt. Damit nahm die am längsten währende despotische Herrschaft Afrikas ein Ende, allerdings nicht durch einen Sieg der Opposition oder einen Volksaufstand, sondern durch eine von außen, von Uganda und Ruanda aus begonnene militärische Operation. Die Vertreibung Mobutus steht damit in einer Linie mit den, ebenfalls durch militärische Invasionen von außen gestürzten, Diktatoren Idi Amin in Uganda 1979 und Habyarimana in Ruanda 1994. Diese Form der politischen Neuordnung kostete allerdings einen hohen menschlichen Preis: allein in Zaire-Kongo, Ruanda, Burundi und Uganda verloren in den letzten 15 Jahren über 3 Millionen Menschen durch Bürgerkriege ihr Leben. Die Bevölkerung ist verarmt, die Ergebnisse vieler Entwicklungsprojekte wurden zerstört, die traditionelle Struktur der Gesellschaft befindet sich in Auflösung, eine Unkultur der Gewalt breitet sich aus, alte und neue Krankheiten, insbesondere AIDS, haben alarmierende Ausmaße angenommen und die Missionsarbeit hat schweren Schaden erlitten.

Das Schlimmste ist, daß nicht sicher ist, ob die Hekatomben von Opfern wirklich zu effizienteren und gerechteren politischen Verhältnissen führen werden. Die Aussichten für eine Überwindung von Haß und Extremismus in Ruanda und Burundi sind düster. Was aus Kongo-Zaire unter seinem neuen Herrscher Kabila wird, wissen wir noch nicht. Aber bereits jetzt zeichnet sich ab, daß weitere Länder der Region vom Strudel des Bürgerkriegs erfaßt werden, Kenia, Kongo-Brazzaville und die Zentralafrikanische Republik. Der Bürgerkrieg in Angola ist wieder aufgeflammt und möglicherweise kann die Krise auch auf ihren Ausgangspunkt Uganda zurückschlagen. Die Konfliktherde vom Roten Meer bis zum Atlantik sind zusammengewachsen, was die Aussichten auf eine Befriedung der Region ungemein beeinträchtigt, weil sie auf äußerst komplexe Zusammenhänge stößt.

Die Krise ist nicht nur räumlich, sondern auch im Zeitablauf eine Kettenreaktion. Einzelne Elemente dieser Kette sind die von den Kolonialmächten gezogenen Grenzen, das Eindringen europäischer rassistischer Ideologien, die wechselnden Präferenzen der britischen und belgischen Kolonialverwaltung für einzelne Ethnien, die Stützung von Diktaturen und die Militärhilfe im Zeichen des Kalten Krieges. Im Folgenden soll versucht werden, einige der Ent-

* Wir veröffentlichen mit diesem Beitrag ein Referat von Professor Dr. Peter Molt auf der Mitgliederversammlung des Deutschen Katholischen Missionsrates vom 11. bis 13. Juni 1997 in Würzburg, in dem er einen historischen Überblick gab über die Ursachen und Hintergründe der gegenwärtigen Situation im Gebiet der Großen Seen in Zentralafrika.

wicklungsstränge der Krise nachzuzeichnen. Sie überkreuzen sich allerdings in vielfacher Weise, was einfache Erklärungen und Beurteilungen, aber auch einseitige Schuldzuweisungen, verbietet.

Ursachen der Krise

Eigentliche Ursache der gegenwärtigen Umwälzungen in Zentralafrika ist die Schwäche des postkolonialen Staates in den beteiligten Ländern. Dieser ist „neopatrimonial“, d. h. die Machtausübung ist durch alle gesellschaftlichen Ebenen hindurch personalisiert, der Zugang zu politischen Stellungen und wirtschaftlichen Chancen hängt von der Gunst des Herrschers ab. Dabei verhüllt die scheinbar unbeschränkte Machtvollkommenheit der Herrschaftszentrale ihre tatsächliche geringe Reichweite als Durchsetzungs- und Ordnungsmacht. Die staatliche Gewalt ist im wesentlichen zerstörerisch und ausbeuterisch und nur am Rande produktiv und organisatorisch effizient, sie ist sie in hohem Maße von der ausländischen Hilfe, den Entwicklungen der Weltwirtschaft und dem internationalen Ansehen des Herrschers abhängig. Die neopatrimonialen Regime wären ohne die Kooperation der westlichen Industrieländer und den Zugang zu den globalen Waren-, Waffen- und Finanzmärkten nicht lebensfähig gewesen. Deshalb stellte die Forderung der westlichen Mächte nach demokratischen Reformen die Machtgrundlagen dieser Regime in Frage und enthüllte gleichzeitig ihre fehlende Legitimität. Wo der Versuch, die Legitimierung der Regierung durch freie Wahlen zu begründen, scheiterte, bewirkt ihre innere Brüchigkeit, daß relativ kleine bewaffnete Gruppen unter der Führung von Rebellenführern, „Warlords“ oder afrikanischen Kondottieri die Macht an sich reißen können, ohne daß sie mit einem nennenswerten Widerstand gesellschaftlicher Kräfte rechnen müssen. Die Machtfrage wird nicht durch Tradition, besondere politische Leistungen oder gar freie Wahlen, sondern nur durch militärische Gewalt entschieden.

Wir stehen daher vor der Frage – in Kongo-Zaire, aber auch in Ruanda und Uganda –, inwiefern sich die neuen Regime von den alten unterscheiden werden. Zwar sind die neuen Machthaber ungleich gebildeter und welterfahrener als die kommißköpfigen Ex-Feldwebel der ersten Generation von Diktatoren, aber auch sie herrschen persönlich und ohne nennenswerte Kontrolle durch demokratisch legitimierte Verfassungsorgane.

Machtstabilisierung in Uganda

Die gegenwärtige Krise hat als Ausgangspunkt den heute fast vergessenen, von 1982–86 dauernden Bürgerkrieg in Uganda. Als 1979 eine tansanische Interventionsstreitmacht dem Schreckensregiment des Diktators Idi Amin ein Ende bereitere, kämpfte an ihrer Seite eine Exilarmee, deren wichtigste Gruppe die von Yoweri Museveni geführte, marxistisch beeinflusste, aber im Kern afrikanisch-nationalistisch gesonnene „Nationale Heilsfront“ (Front for

National Salvation – FRONASA) war. Museveni wurde in der neuen Regierung Ugandas Verteidigungsminister und Mitglied der Military Commission, der eigentlichen Machtzentrale des Landes, verlor aber den Kampf um die Kontrolle der Armee und begann deshalb 1982 mit seinen Anhängern den Buschkrieg. Aus kleinen Anfängen heraus entwickelte sich seine National Resistance Army (NRA) zu einem gefährlichen Gegner der schlecht geführten Regierungsarmee (UNLA). Im Gegensatz zu dieser zeichnete sich die NRA nicht nur durch eine kompetente Führung und straffe Disziplin, sondern auch durch eine „maoistische“ Strategie aus. Durch gezielte Aktionen provozierte die wenige Tausende zählende NRA die ihr numerisch vielfach überlegene Regierungsarmee zur Methode der verbrannten Erde mit Massakern an der Zivilbevölkerung und der planmäßigen Zerstörung von Siedlungen und Infrastruktur. Die törichte und gnadenlose Reaktion der Regierungsarmee, die hauptsächlich aus Angehörigen der nördlichen Ethnien der Langi und Acholi bestand, führte zur Solidarisierung der wichtigsten Ethnie, der Baganda, mit der NRA, obwohl auch diese ethnisch anders zusammengesetzt war: ihre führenden Offiziere und ein Teil der Kämpfer entstammten überwiegend der sozial-ethnischen Gruppe Musevenis, den Hima und den mit ihnen verwandten Tutsi, deren Eltern zu Beginn der 60er Jahre aus Ruanda vertrieben worden waren. Um seine zahlen- und waffenmäßig unterlegenen militärischen Kräfte zu schonen, setzte Museveni auf die moralische und politische Zermürbung seiner Gegner. Er zeigte sich nach außen kompromißbereit, um damit die politische Anerkennung der Rebellen als Verhandlungspartner durch die ugandische Regierung und die internationale Gemeinschaft zu erreichen, parallel dazu betrieb er aber die Spaltung seiner Gegner durch das Versprechen, alle fortschrittlichen politischen Kräfte an einer Übergangsregierung zu beteiligen. Die durch entsprechende Provokationen herausgeforderten Reaktionen der Regierungsarmee lieferte Museveni mehrmals den Vorwand, die Verhandlungen mit der Regierung abzubrechen und, durch den Gegner überraschende Angriffe, weitere Geländegewinne zu erzielen, bevor er sich zu einem neuen Waffenstillstand bereit fand. Diese Strategie hatte schließlich Erfolg: am 25. 1. 1986 zog er an der Spitze seiner NRA in die Hauptstadt Kampala ein.

Die Bürgerkriegsführung Musevenis, die erfolgreich militärische Mittel mit einer den Gegner desintegrierenden politischen Strategie verband, wurde später zum Vorbild für die Rebellionen in Ruanda und Zaire-Kongo.

Ist Uganda ein Modell authentisch afrikanischer Staatsführung?

Bei den westlichen Geberländern und internationalen Finanzorganisationen fand der von Museveni begonnene politische und wirtschaftliche Wiederaufbau große Zustimmung. Museveni wurde im Laufe der Jahre zum Liebling der internationalen Gebergemeinschaft, die ihn durch reichliche Entwicklungshilfe unterstützte. Die wirtschaftliche Erholung Ugandas ist unbestreitbar, obwohl nach wie vor das Ungleichgewicht der wirtschaftlichen Entwicklung zw-

schen dem rückständigen Norden und dem begünstigten Süden und Westen – nunmehr noch durch die politische Marginalisierung des Nordens verstärkt – das Land spaltet.

Politisch fand Museveni zunehmend Unterstützung bei den Vereinigten Staaten, die in ihm den Prototyp einer neuen Generation afrikanischer Staatslenker sehen, die sich durch „good governance“ auszeichnen. Die demokratischen Defizite seines persönlichen Regimes wurden ihm nachgesehen. Zehn Jahre genügte zur Legitimation seiner Herrschaft sein militärischer Sieg; erst 1996 stellte er sich zur Wahl und wurde erwartungsgemäß mit großer Mehrheit für fünf Jahre im Amt bestätigt.

Die Machtbasis Musevenis ist nach wie vor die Kontrolle der Armee und der verschiedenen Geheimdienste. Allerdings hat Museveni das Verdienst, durch eine breit angelegte Rekrutierung die Praxis vorhergehender Regime, Soldaten vorwiegend aus der Ethnie des jeweiligen Militärbefehlshabers zu rekrutieren, nicht fortzusetzen. Auch die Disziplinierung der Armee ist unbestreitbar. Ihre Führungsstruktur ist jedoch nach wie vor auf die Person Musevenis konzentriert, eine Kontrolle der Armee durch Parlament und Justiz sind durch die Verfassung nicht gewährleistet. Sonst aber, dies ist positiv zu bewerten, übt Museveni seine persönliche Herrschaft im Rahmen einer Verfassung aus, die, in einer langwierigen politischen Diskussion erarbeitet, allerdings in entscheidenden Punkten von ihm schließlich doch oktroyiert wurde. Danach gibt es freie Wahlen auf allen Ebenen, allerdings dürfen sich Parteien nicht betätigen und deshalb entbehren die oppositionellen Kräfte im Parlament der Rechte, die ihnen eine wirkliche Kontrolle der Regierung erlauben würden. Rechtsstaatliche Grundsätze werden beachtet, sofern politische Machtfragen nicht berührt werden, dies gilt auch für die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit.

Yoweri Museveni hat nie einen Hehl daraus gemacht, daß er von parlamentarischer oder präsidentialer Demokratie und Mehrparteiensystem nach westlichem Vorbild als Regierungssystem für Afrika ebensowenig hält, wie von Föderalismus oder der Wiederbelebung traditioneller Herrschaftsformen. Er ist ein Herrscher im Dienste seiner Sache, der ugandischen und afrikanischen Unabhängigkeit und Eigenständigkeit. Daraus bezieht er sein Charisma und seine Legitimität. Die Wahlen von 1996 wurden von ihm erst dann anberaumt, als ihr Risiko für seine Wahl gering war. Sie sind nicht Quelle seiner Herrschaft, sondern ihre plebiszitäre Ratifizierung. Die grundlegenden Probleme der Kontrolle der Macht durch Gewaltenteilung, Föderalismus, Parlament und Opposition sind in Uganda heute genau so wenig gelöst wie zuvor und dürften sich spätestens dann wieder stellen, wenn es im Jahre 2001 oder 2006 um die Nachfolge Musevenis geht, sofern nicht bis dahin das gegenwärtige politische System des Landes von ihm noch grundlegend verändert wird.

Die westlichen Geberländer geben sich mit dem Defizit an Demokratie in Uganda um so leichter zufrieden, als der anfänglich erfolgreiche Übergang zur Mehrparteiendemokratie in Ländern, wie etwa in Benin, Niger und Zambia

schwere Rückschläge erlitt und damit ihre Zweifel an der Eignung westlicher Formen der Demokratie für Afrika wachsen. Sie sind deshalb bezüglich des Grades der Demokratisierung bescheidener geworden und lassen sich mit Scheinzugeständnissen, in denen Museveni ein Meister ist, beschwichtigen.

Politische Stabilisierung der Region

Eine Bedrohung der ugandischen „neuen Ordnung“ bildete die Instabilität der angrenzenden Staaten und die Feindschaft ihrer Regierungen gegen dieses Experiment. Sudan und Kongo-Zaire und in geringerem Maße Kenia dienten als Rückhalt für Rebellengruppen. Bis heute gelang es der ugandischen Armee nicht das ganze Land dauerhaft und effizient zu kontrollieren. Museveni griff daher zu dem bewährten Mittel, seinerseits die Regierungen der Nachbarländer durch die Unterstützung von Rebellengruppen zu destabilisieren. Am leichtesten war dies im Norden, wo Museveni die südsudanesische SPLA unter Führung John Garangs unterstützt. Dafür erhält er Hilfe der Vereinigten Staaten, die in der islamisch-fundamentalistischen Ausrichtung der sudanesischen Führung eine grundsätzliche Bedrohung ihrer Bemühungen um die Konsolidierung Afrikas sehen. Die Stärkung Ugandas als Bollwerk gegen den islamischen Fundamentalismus war sicher ein wichtiges Motiv für die inzwischen über ein Jahrzehnt währende Unterstützung Musevenis durch die Vereinigten Staaten.

Das südlich angrenzende Ruanda stellte dagegen zu keinem Zeitpunkt eine Bedrohung der Macht Musevenis dar. Die Unterstützung für den aus Tutsi, die in der ugandischen Armee dienten, gebildeten militärischen Arm der Ruandischen Patriotischen Front (FPR) entsprang vielmehr dem Bestreben Musevenis, den maßgeblichen Einfluß dieser Ethnie in seiner Armee zu begrenzen. Der in den ersten Tagen der Rebellion getötete Anführer der FPR, Fred Rwigyema, war viele Jahre lang als stellv. Verteidigungsminister und Generalstabschef Musevenis engster militärischer Mitarbeiter, der heutige starke Mann Ruandas, General Paul Kagame, Chef des ugandischen militärischen Geheimdienstes.

Der Einfall der FPR am 1.10.1990 nach Ruanda hatte daher zunächst begrenzte Ziele, sowohl aus der Sicht Musevenis als auch aus derjenigen der Rebellen. Ihre Motivation bestand aus einer Mischung von Söldner-Mentalität und Flüchtlings-Nostalgie: sie waren enttäuscht, daß sie, trotz ihres Einsatzes für Museveni, in ihrer militärischen Karriere als Ausländer benachteiligt wurden oder daß ihnen sogar die Entlassung aus der Armee drohte. Diese Benachteiligung mußte die Nostalgie nach der verlorenen Heimat stärken. Gleichzeitig sahen sie sich als Befreier und glaubten, daß angesichts der Stärke der innerruandischen Opposition das korrupte und repressive Regime Habyarimanas wie ein Kartenhaus unter ihrem Ansturm zusammenbrechen würde. Die katalytische Wirkung ihres Angriffs für die Festigung der Hutu-Solidarität und die Manipulierbarkeit der ländlichen und städtischen Armen

durch die rassistische Propaganda von Hutu-Hardlinern wurde von ihnen nicht vorhergesehen. Durch die extremistische Reaktion und die Unfähigkeit der ruandischen Armee, allein den Rebellen zu widerstehen, ergab sich für die FPR, wie vorher in Uganda für die NRA, die Chance zur völligen Übernahme der Macht, die von Kagame sofort, als sie sich bot, ergriffen wurde. Im Juli 1994 wurde die ruandische Regierungsarmee, nach einem letzten Aufbäumen in einem schrecklichen Genozid, schließlich besiegt und die FPR übernahm die Regierung.

Folgt Ruanda dem ugandischen Modell der neuen politischen Ordnung?

Wird es in Ruanda, wie in Uganda, zu einer dauerhaften Festigung der staatlichen Gewalt und Befriedung kommen? Kagame folgte nach der Machtübernahme auch politisch dem Vorgehen seines Mentors Museveni in dessen ersten Regierungsjahren. Auch er bildete eine Regierung auf breiter Basis, welche die zum früheren Habyarimana-Regime in Opposition stehenden Politiker einbezog. Die politischen Entscheidungen werden jedoch nicht in der Regierung, sondern in einem kleinen Zirkel um den Militärchef getroffen. Ein die verschiedenen Gruppen repräsentierendes Parlament, dessen Mehrheit jedoch ebenfalls von der Kerngruppe gesteuert wird, gibt dem Regime einen verfassungsmäßigen Anschein. Politische Parteien sind zwar nicht verboten, dürfen sich aber nicht betätigen, Wahlen werden erst für einen späteren, nicht näher bestimmten Zeitpunkt angekündigt. Die Verschiebung des demokratischen Prozesses wird, wie elf Jahre zuvor in Uganda, mit der ethnischen Zerrissenheit gerechtfertigt. Angesichts der tiefen Kluft zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen ist diese Begründung zwar nachvollziehbar, unbeantwortet bleibt allerdings die Frage, mit welchen anderen Mitteln die Regierung die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit gewinnen und sich damit eine legitime Grundlage verschaffen will.

Ein politisches Konzept ist hierfür bisher nicht erkennbar, im Gegenteil ist die Radikalisierung des Regimes im Sinne militärischer und polizeilicher Gewaltanwendung und einer unheilvollen Ethnisierung der Regierung und Armee unverkennbar. Aus der breit angelegten Übergangsregierung sind inzwischen fast alle Führer der demokratischen Opposition, Hutu und Tutsi gleichermaßen, ausgeschieden. Dasselbe gilt auch für die neue Armee, der anfänglich einige gemäßigte Offiziere der vorherigen Regierungsarmee angehörten. Auch in der FPR haben inzwischen die Repräsentanten der früheren Opposition gegen Habyarimana, die Hutu waren, jeglichen Einfluß verloren. Einige gingen ins Exil, andere wurden ermordet. Die Mehrheit der Regierung und hohen Funktionäre repräsentieren nicht mehr politische Richtungen, sondern werden von der zentralen Machtgruppe nach dem Kriterium ihrer Gefügigkeit ernannt.

Eine Einbeziehung der Bevölkerung in die örtliche Selbstverwaltung, die dem Regime Zustimmung verschaffen könnte, ist bisher unterblieben. Es scheint, als ob inzwischen auch die territoriale Verwaltung gänzlich von dem allgegenwärtigen Militär übernommen wurde und die Bürgermeister und Gemeinderäte dessen Anweisungen auszuführen haben. Die Meldungen über Verhaftungen oder Ermordungen mißliebiger örtlicher Führer häufen sich, immer öfters kommt es auch zu punktuellen Massakern an der Bevölkerung. Die Machthaber verfolgen offenbar damit die Absicht zivilgesellschaftliche Ansätze im Keime zu ersticken. Aus dem gleichen Grund wird die Arbeit ausländischer Nichtregierungsorganisationen und Missionen auf dem Lande behindert. Es ist für Ausländer gefährlich, zu viel zu wissen; die kaltblütige Ermordung einiger Ausländer war als Warnung gedacht, die systematische Unterdrückung der ländlichen Hutu-Bevölkerung allzu genau zu beobachten. Der Kontrolle der Hutu-Bevölkerung dient auch die zunehmende räumliche Trennung der beiden Bevölkerungsgruppen. Die dem Genozid des Jahres 1994 entronnenen Tutsi, wie auch die etwa 800 000 zurückgekehrten Tutsi-Altflüchtlinge, leben überwiegend in den Städten, während die Hutu nach und nach auf das Land abgedrängt und dort in geschlossenen Dörfern angesiedelt werden.

Sichtbarster Ausdruck der politischen Repression ist die hohe Zahl politischer Gefangener. Inzwischen befinden sich mindestens 110 000 Menschen unter der Anklage der Beteiligung am Völkermord des Jahres 1994 unter unmenschlichen Bedingungen in ruandischen Gefängnissen, 35 000 davon bereits seit drei Jahren. Nach eigenen Angaben der ruandischen Justiz sind mindestens 20–30% der Inhaftierten schuldlos. Die Leistungsfähigkeit der Justiz ist aber zu begrenzt, um in absehbarer Zeit auch nur einem Bruchteil der Verhafteten den Prozeß zu machen. Die zynische Begründung der Regierung für diesen menschenrechtlichen Skandal ist, daß keiner der Verantwortlichen und Ausführenden des Genozids straflos bleiben dürfe, das Ende der Straflosigkeit sei eines der gestaltenden Prinzipien des neuen Staates, leider aber sei die Justiz zu einer zügigen Aufarbeitung der Verdachtsfälle nicht in der Lage. Dem angeführten Grundsatz widerspricht überdies die Ausnahme der Armee von der ordentlichen Gerichtsbarkeit, womit die Verfolgung der von dieser während und vor allem nach dem Bürgerkrieg verübten Gewalttaten vermieden wird. So verfestigt sich der Eindruck, daß es dem neuen Regime nicht um den Aufbau eines auf Recht und Zustimmung der Bevölkerung gegründeten Gemeinwesen geht, sondern nur um seine uneingeschränkte Herrschaft.

Die Haltung der Regierung zur Rückkehr der Flüchtlinge aus Tansania und Kongo-Zaire war ebenfalls von diesem Ziel bestimmt. Die Bemühungen, durch Verhandlungen die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge zu erreichen, scheiterten zwei Jahre lang an ihrer Weigerung mit gemäßigten Führern der Flüchtlinge zu verhandeln. Die Umtriebe radikaler Hutu-Milizen und ehemaliger Militärs in den Flüchtlingslagern dienten ihr, ebenso wie das von einigen radikalen Hutu-Führern verfolgte Projekt der Errichtung eines Hutu-Landes in der Kivu-Region, als willkommenes Argument zur Vorbereitung einer ge-

waltsamen Lösung. Diese begann im September 1996 mit dem von Ruanda unterstützten Aufstand der mit den Tutsi verwandten Ethnie der Banyamulenge. Die Rebellen trieben die Flüchtlinge zunächst nach Westen ins Landesinnere Kongo-Zaires und öffneten erst dann, einige Tage lang, einen Korridor zur Rückkehr nach Ruanda, als eine humanitär-militärische Intervention der Vereinten Nationen drohte. Höchstens 60% der Flüchtlinge dürfte die Rückkehr nach Ruanda gelungen sein. An einer Rückkehr aller Flüchtlinge hatte die ruandische Regierung, trotz wortreicher Beteuerungen, wenig Interesse, weil damit die Sicherheitslage in einer für das Regime bedrohlichen Umfang verschärft worden wäre.

Die kollektive Charakterisierung der Hutu-Mehrheit als tatsächliche oder potentielle genozidäre Mörder dient dazu, die Hutu von Macht und Einfluß auszuschließen und die rund 1,3 Millionen Ruander, die sich als Tutsi verstehen, zusammenzuschweißen. Durch Gewalttaten, langjährige unmenschliche Haft, wirtschaftliche und politische Bevorzugung der Tutsi-Minderheit sowie das Abdrängen der mehrheitlichen Hutu-Bevölkerung aufs Land wird der Antagonismus der beiden Bevölkerungsgruppen verstärkt und damit die Herrschaft der kleinen Machtgruppe um Kagame verfestigt. Tutsi und Hutu werden durch eine derartige Politik in gleicher Weise instrumentalisiert. Das ruandische Regime entfernt sich damit immer weiter von seinem ursprünglichen, ugandischen Vorbild und nähert sich der extremistischen Herrschaftspraxis Burundis. Nicht nur geographisch, sondern auch nach seiner politischen Orientierung steht Ruanda zwischen dem ugandischen und burundischen Modell.

Burundi: Beispiel des gescheiterten überethnischen nation-building

Die erneute, gewaltsame Machtübernahme des ehemaligen Präsidenten Pierre Buyoya am 25. Juli 1996 machte die Hoffnung auf eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung in Burundi zunichte. Das Land befindet sich in einer sozialen und politischen Agonie; extremistische Kräfte auf beiden Seiten bestimmen erneut die Politik.

Am Anfang der verhängnisvollen Entstehung des rassistischen Extremismus in Burundis steht, je nach Standpunkt, die Furcht vor oder die Hoffnung auf einen politischen Umsturz, wie er sich in Ruanda 1959–62 ereignete. Unter dem Einfluß revanchistischer ruandischer Tutsi-Flüchtlinge begann in Burundi eine Spirale der Gewalt, die 1972 schließlich mit einem allgemeinen Massaker an der Hutu-Elite, das mindestens 100 000, nach anderen Schätzungen möglicherweise aber 300 000 Menschenleben forderte, kulminierte. Seither ist der Kampf der beiden Volksgruppen mörderisch und bestimmt von der Furcht der Tutsi vor Auslöschung und Vertreibung und der Angst der Hutu-Elite vor der gezielten Ausrottung. Als sich der Militärdiktator Buyoya unter dem Druck der westlichen Geber gezwungen sah, demokratische Reformen einzuleiten und im Glauben, durch sein Amt sei ihm der Wahlsieg sicher, 1993

der Abhaltung freier Wahlen zustimmte, gewann überraschenderweise sein Gegenkandidat, der Hutu Ndadaye. Dieser wurde einige Monate später zusammen mit anderen führenden Hutu-Politiker von Armeeeoffizieren ermordet. Die Wiedergewinnung der Macht durch die Armee nahm die Form eines „schleichenden Staatsstreiches“ an, der nach dreijährigen Intrigen und Gewaltaktionen schließlich mit der erneuten Machtübernahme Buyoyas vollendet wurde. Wie Kagame in Ruanda folgte Buyoya dem ugandischen Beispiel: er bildete eine „broad based“ Regierung aus Tutsi und kooperationswilligen Hutu der beiden wichtigsten Parteien. Das eigentliche Machtzentrum bleibt jedoch ein militärisches Triumvirat, bestehend aus dem Präsidenten, dem Innenminister und dem Verteidigungsminister. Die Machtbehauptung folgt dem politischen Kalkül sinnloser Gewalt: Angriffe der Rebellen auf die Armee lösen großangelegte Repressionsaktionen der Armee aus, die sich vor allem gegen die, der Unterstützung oder Versorgung der Rebellen bezichtigte, Zivilbevölkerung richten, wobei nach und nach die letzten, noch im Lande verbliebenen, Angehörigen der Führungsschicht der Hutu vertrieben, verhaftet oder umgebracht werden.

Ethnizität als politische Ideologie

In Ruanda und Burundi hat das Phänomen der Ethnizität in den letzten 30 Jahren ein Gewicht erlangt, die es dem rationalen politischen Kalkül der Politiker entzieht. Im Gegensatz zu anderen afrikanischen Ländern geht es hier nicht mehr nur um eine zweckhafte Mobilisierung von Klientelstrukturen oder Propaganda zur Denunzierung des politischen Gegners, sondern die Politik muß mit in der Bevölkerung tief verwurzelten Mythen rechnen, was jede friedliche Lösung außerordentlich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich macht.

Es ist letztlich unerheblich, welche historischen Ereignisse der Identifikation der Tutsi und Hutu zugrunde liegen, entscheidend ist, daß Hutu und Tutsi heute immer noch glauben, unterschiedlicher Abstammung zu sein, die Tutsi als Nachkommen eines von Norden eingewanderten Volkes, das den Staat begründete und „zum Herrschen geboren“ sei, die Hutu als Nachkommen der autochthonen, von den Tutsi unterdrückten und ausgebeuteten Bantubevölkerung. An der Verinnerlichung der sogenannten Hamitentheorie durch Tutsi und Hutu hat bedauerlicherweise die Kirche einen großen Anteil, weil sie diese Theorie in den von ihr geführten Schulen lehrte und in der Kolonialzeit zum Kriterium der Auswahl der Schüler machte. Die Abwehr des Herrschaftsanspruchs der Tutsi hat bei den Hutu einen Hutu-Rassismus bewirkt; extremistische Hutu glauben, daß die Tutsi zur Sicherung ihrer Herrschaft und Ausbeutung die Hutu-Mehrheit in Unwissenheit und Abhängigkeit halten wollen und daher systematisch jeden Hutu, der sich ihnen nicht unterordnet, der sich Bildung aneignet oder Führungsqualitäten zeigt, umbringen. Deshalb wird die Vertreibung oder Vernichtung der Tutsi gefordert, während die Tutsi an der vollen Kontrolle der Herrschaft durch die Armee festhalten, um diesem

Schicksal zu entgehen. Manipuliert durch die jeweiligen Eliten in ihrem Kampf um die Macht, wird aus ethnischer Identität ein integraler Ethnizismus, der – da im täglichen Leben immer neu erfahren – tiefe Wurzeln im Bewußtsein der Bevölkerung schlug. Der Rassismus beider Seiten bewirkte eine Spirale von Gewalt und wechselseitigen Massakern. Diejenigen, die zum friedlichen Zusammenleben bereit waren und sind, gelten als Verräter und Kollaborateure.

Aufgrund der Unterstützung der FPR durch den ugandischen Präsidenten Museveni und der Dominanz von Tutsi in den Armeen Burundis, Ruandas und Ugandas und jetzt auch Kongo-Zaires findet die These, daß sich die Tutsi verschworen hätten, ein Tutsi- oder Himagroßreich aus Uganda, der Kivu-Region, Nordwest-Tansania, Ruanda und Burundi zu bilden, immer mehr Glauben. Damit weitet sich jedoch möglicherweise der Hutu-Tutsi-Gegensatz zu einem Konflikt der Tutsi mit anderen Bevölkerungsgruppen aus, z. B. in Uganda, wo sich die Baganda von Museveni getäuscht und von der wachsenden Wirtschaftsmacht der Tutsi bedroht fühlen.

Der rassistische Extremismus wächst natürlich auch deshalb, weil die Opfer der Gewalt inzwischen in die Millionen gehen. In Ruanda und Burundi pochen die radikalen Hutu, wenngleich zur Zeit unterlegen, auf das Recht der Mehrheit und fordern als „Demokraten“ Wahlen. Die radikalen Tutsi sehen als Minderheit darin nur den ersten Schritt zu ihrer Entmachtung und Ausrottung. In ihrem Bestreben, vor der Weltöffentlichkeit eine Legitimierung zu erhalten, erweitern sie ihre Herrschaftsideologie mit der Behauptung von der Kollektivschuld der Hutu am Genozid: „Unsere Wähler sind eine Million Tote.“ Deshalb braucht und kann es auch keine Wahlen geben, weil für sie jeder Hutu ein potentieller Mörder ist. Erst nach Bestrafung aller Schuldigen und einer langen Phase der Umerziehung könnten Hutu aus eigenem Recht, also nicht nur durch Kooptation durch die Tutsi-Führung, zu politischen Ämtern zugelassen werden.

Die Fortdauer von Vertreibung, Gewalt und Straflosigkeit macht zur Zeit jede dauerhafte Befriedung in Ruanda und Burundi unwahrscheinlich. In einer Gesellschaft, die von einer rassistischen und eliminatorischen Ideologie geprägt wird, kann es zu keiner Machtteilung kommen, ohne daß zuvor ein neuer Grundkonsens über die Legitimation der Machtausübung und die Rechte der Minderheit erreicht wird.

Die Ausweitung des Konfliktes auf Kongo-Zaire

Die Kivu-Region war immer eine der unruhigsten Kongo-Zaires. Sie ist bevölkerungsmäßig eng mit Ruanda und Burundi verbunden, man schätzt, daß ca. 40% ihrer Bewohner ruandischer oder burundischer Abstammung sind, Hutu und Tutsi gleichermaßen. Die Konflikte zwischen ihnen und den au-

tochthonen Ethnien wurden durch den massenhaften Zustrom von Ruandern und Burundern nach 1994 erheblich verschärft. Es gab demnach reichlich Konfliktstoff, den die Machthaber in Kampala und Kigali für ihr Vorhaben, das sie bedrohende Potential einer Hutu-Gegenmacht zu zerstören, nutzen konnten. Konkreter Ausgangspunkt waren die Banyamulenge, die im September 1996 einen Aufstand wegen der ihnen, als Folge ihrer zunehmenden Aufsässigkeit, angedrohten Vertreibung begannen. Tatsächlich handelte es sich dabei um den Beginn einer sorgfältig vorbereiteten Operation. Die Rebellenstreitmacht war in Trainingslagern in Ruanda und Uganda ausgebildet und bewaffnet worden und erhielt die logistische Unterstützung von der ugandischen und ruandischen Armee.

In einer ersten Phase der Operation ging es um die Beseitigung der ruandischen und burundischen Flüchtlingslager und Vernichtung der ruandischen Exilarmee und Milizen sowie die Rückkehr der aus der Region vertriebenen Tutsi-Landeigner und Geschäftsleute.

Für die Unterstützung der Aufstandsbewegung in Ostzaire durch Ruanda dürfte auch der wirtschaftliche Reichtum dieser Region eine Rolle gespielt haben. In internen Weltbank-Studien wurde die Entwicklung einer arbeitsteiligen Wirtschaft in der Gesamtregion als Langzeitlösung postuliert. In den dafür besonders geeigneten Gegenden könnte die Entwicklung international kompetitiver Exportprodukte, wie Kaffee und Tee gefördert werden, während die Produktion von Nahrungsmitteln für die zahlreiche Bevölkerung in anderen Teilen der Region erfolgen sollte. Die Überwindung der landwirtschaftlichen Subsistenzwirtschaft zugunsten einer in den Markt integrierten, hochproduktiven Kleinlandwirtschaft mit hohem Arbeitseinsatz gilt der Weltbank als realistisches Szenario. Diese Überlegungen fanden deshalb bei der neuen Machtelite Ruandas ein offenes Ohr. Voraussetzung für ihre Realisierung wäre jedoch der politische Anschluß der Kivu-Region an die Achse Kampala – Kigali – Bujumbura.

Der unerwartet schwache Widerstand der zairischen Armee – nur die ruandische Exilarmee leistete nennenswerten Widerstand – führte zur Erweiterung des Kriegszieles, den Sturz Mobutus und die Machtübernahme im ganzen Lande. Mit der Einnahme der Provinzen Shaba und Kasai fielen die wichtigsten wirtschaftlichen Ressourcen der Mobutu-Regierung in die Hände der Rebellen. In der letzten Phase des Bürgerkriegs zeigte sich, daß Kabila und seine Rebellentruppe sich ihres Sieges so sicher waren, daß sie nach der ungeteilten Macht strebten und deshalb nicht mehr zu wirklichen Verhandlungen bereit waren, weder mit der Regierung und den anderen, gegen Mobutu gerichteten, Oppositionsbewegungen, wie der UPDS unter Tshisekedi, noch mit der zairischen Armee.

Zu einer vorübergehend erwogenen UN-Intervention zu Rettung der in Zaire umherirrenden ruandischen Flüchtlinge, die auch den Vormarsch der Rebellen behindert hätte, kam es vor allem deshalb nicht, weil, in einem geschickten

Schachzug, die Rebellen und die ruandische Regierung vorübergehend einen Korridor nach Ruanda öffneten. Als sich zeigte, daß viele Flüchtlinge den Korridor nicht benutzen konnten oder wollten, reichte dies nicht aus, den Plan einer UN-Intervention wieder zu beleben, zumal auch die Zahl der in Kongo-Zaire verbliebenen Flüchtlinge, aufgrund von Angaben der amerikanischen Luftwaffe, als nicht mehr relevant eingeschätzt wurde. Vorsichtigen Schätzungen zufolge befanden sich allerdings zu diesem Zeitpunkt noch mindestens 340 000 Flüchtlinge in Kongo-Zaire. Vom Schicksal von 190 000 von ihnen weiß man nichts, viele dürften von der Rebellenarmee selbst und der von ihr aufgestachelten lokalen Bevölkerung getötet oder an Hunger und Krankheiten gestorben sein.

Die Haltung der Vereinigten Staaten, die ein militärisches Eingreifen der Vereinten Nationen vereitelten, macht deutlich, daß sie der Rebellion ihren Lauf lassen wollten. Sie, andere westliche Industriestaaten und Südafrika waren im wesentlichen darauf bedacht, ihre wirtschaftlichen Interessen zu wahren und einen langen Bürgerkrieg und das Auseinanderfallen Kongo-Zaires zu verhindern.

Die Machtergreifung Kabilas löst allerdings zunächst nur die Frage der Verfügung über die militärische Gewalt. Die siegreiche Rebellenarmee ist in erster Linie eine Prätorianergarde, die von der politischen Opposition und auch von der Mehrheit der Bevölkerung als ausländische Interventionsarmee oder, im besten Fall, als die einer ungeliebten Minderheit angesehen wird. Für eine militärische Kontrolle des riesigen Landes steht sie deshalb vor großen Problemen.

Schwierig ist für Kabila auch die politische Befestigung seiner Macht. Im Gegensatz zu Museveni und Kagame hat er auf eine, auch andere politische Kräfte einschließende, überparteiliche Regierung verzichtet. Die politische Basis der AFDL ist so äußerst schmal. Natürlich werden Kabila Opportunisten aus allen politischen Lagern zulaufen. Es wird ihm aber schwerfallen, mit diesen eine einigermaßen homogene politische Führungsmannschaft zu bilden. Kabila befindet sich damit mehr oder minder in der Situation Mobutus, der seine Macht zwar durch die systematische Unterdrückung jeder Opposition sichern konnte, zu ihrer Begründung aber die Rotation der Allianzen und das wechselseitige Auspielen regionaler Machtgruppen und klientelistischer Netze benötigte. Dazu mußte er aber den jeweiligen Koalitionspartner mit Pfründen abfinden. Kabila wird kaum eine andere Wahl haben, was erneut der Korruption und Bestechlichkeit Tür und Tor öffnen wird. Ohnehin ist der Aufbau einer funktionierenden Exekutive und Verwaltung in einem Lande, das sich drei Jahrzehnte an Korruption und Pfründenwirtschaft gewöhnt hat, eine Herkulesaufgabe. Schließlich gibt es heute, anders als in 60er Jahren, im Kongo eine Zivilgesellschaft, die in den Jahren, in denen der Druck der Zentralgewalt mehr und mehr nachließ, erheblich an Selbstbewußtsein und Kraft gewonnen hat und sich daher nicht ohne weiteres einem neuen autoritären Regime unterordnen wird.

Eine neue politische Landschaft in Zentralafrika

Während die neue politische Ordnung in Uganda zunächst ein isolierter Vorgang war, hat der Machtwechsel in Kongo-Zaire die politischen Machtverhältnisse in Zentralafrika grundlegend verändert. Neu ist vor allem, daß das Selbstbewußtsein und der afrikanische Nationalismus der Regierenden, die zwar mit Unterstützung oder Duldung westlicher Regierungen, aber doch eigenständig, tiefgreifende politische Veränderungen bewirkten, beträchtlich gewachsen ist. Dabei kam ihnen zustatten, daß sie Frankreich und die Vereinigten Staaten gegeneinander ausspielen konnten und daß Südafrika als neue Regionalmacht mit spezifischen Interessen in die afrikanische Politik eingetreten ist. Es wird auf jeden Fall in Zukunft sehr viel schwieriger sein, von außen her in die politischen Strukturen der zentralafrikanischen Länder einzugreifen. Diese Erkenntnis wird vor allem für die französische Afrikapolitik schmerzhaft werden.

Fraglich ist aber, ob sich die Erwartungen der Vereinigten Staaten nach einer neuen Ordnung in den zentralafrikanischen Staaten erfüllen. Sie hoffen auf verantwortliche, gut regierende, unabhängige Regierungen, die sich auf eine von unten her wachsende demokratische Beteiligung der Zivilgesellschaft stützen.

Sicher müssen politische Reformen in Afrika nicht dem westlichen Muster der Demokratie folgen. Eine kraftvolle Zivilgesellschaft, Dezentralisierung durch kommunale und regionale Selbstverwaltung und die Befreiung der Wirtschaft von staatlichem Dirigismus und Rechtstaatlichkeit sind aber auf jeden Fall unverzichtbar. Dazu gehört auch eine Kontrolle der Machtfülle der Staatsführung durch unabhängige repräsentative Institutionen und vor allem die Unterordnung der Armee unter eine zivile, rechtmäßige öffentliche Gewalt. Anderenfalls werden sich die Übel des Neopatrimonialismus auch in der „neuen“ Ordnung bald wieder zeigen: Klientelismus, Tribalismus, Korruption, Rechtlosigkeit und willkürliche Gewalt. In der Region bestehen bislang allenfalls in Uganda Aussichten für einen langsamen Übergang zu einem Rechtsstaat mit machtkontrollierenden Verfassungsinstanzen.

Die neue Situation verändert aber auf jeden Fall die zukünftige Stellung der Kirche. Sie ließ sich in der Vergangenheit leider zu oft und zu sehr von den Regierungen und der Politik mißbrauchen. Dafür bezahlt sie jetzt einen hohen Preis, weil sie von den neuen Machthabern für die korrupte und menschenverachtende Herrschaft ihrer Vorgänger mitverantwortlich gemacht wird. Die Kirche darf sich aber nicht einschüchtern lassen und erneut zu Unrecht schweigen. Das richtungsweisende Wort der zairischen Bischöfe von 1990, in dem sie zu einer neuen, besseren Gestaltung des Staates aufriefen, gilt heute mehr denn je, genau so wie das mutige Eintreten des Erzbischofs von Bukavu für die unschuldigen und verfolgten Flüchtlinge, wofür er im Oktober 1996 den Märtyrertod erlitt.