



Heft 8

**Die aktuelle politische  
und wirtschaftliche  
Situation in Ruanda**

Perspektiven aus Wissen-  
schaft und Praxis



# POLITICAL SCIENCE APPLIED

*Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft*

**Heft 8**  
Oktober 2017

## **Die aktuelle politische und wirtschaftliche Situation in Ruanda**

Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis

### **Herausgeber**

**Prof. Dr. Jakob Lempp**, Hochschule Rhein-Waal  
[jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de](mailto:jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de)

**Dr. Angela Meyer**, Organization for International Dialogue and Conflict Management  
[angela.meyer@idialog.eu](mailto:angela.meyer@idialog.eu)

**Dr. Jan Niklas Rolf**, Hochschule Rhein-Waal  
[jan-niklas.rolf@hochschule-rhein-waal.de](mailto:jan-niklas.rolf@hochschule-rhein-waal.de)

### **Redaktionsteam**

**Dr. Reinhard Brandl**, Mitglied des Deutschen Bundestages

**Prof. Dr. Alexander Brand**, Hochschule Rhein-Waal

**Dr. Stephan Dreischer**, Konrad-Adenauer-Stiftung

**Gregor Giersch**, Organisation for International Dialogue and Conflict Management

**Dr. Elsa Hackl**, Universität Wien

**Dr. Frieder Lempp**, Massey University New Zealand

**Dominik Meier**, Deutsche Gesellschaft für Politikberatung

**Prof. Dr. Werner J. Patzelt**, Technische Universität Dresden

**Dr. Thomas Pfister**, Zeppelin Universität Friedrichshafen

**Dr. Hermann van Boemmel**, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Kontaktadresse: **Organisation for International Dialogue and Conflict Management, Mumbgasse 6/27, 1020  
Vienna, Austria**

Frei verfügbar unter: [www.psc.ae](http://www.psc.ae)

**Alle Rechte vorbehalten.  
Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung der gesamten Zeitschrift  
oder einzelner Artikel ist auch  
in Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der Herausgeber gestattet.**

**PSCA-Artikel unterliegen  
einem Begutachtungsverfahren  
durch das Redaktionsteam.  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.**

**© IDC, 2017  
ISSN 2306-5907**

**IDC  
Organisation for International  
Dialogue and Conflict Management  
Mumbgasse 6/27  
1020 Wien, Österreich  
[www.idialog.eu](http://www.idialog.eu)  
[www.psc.a.eu](http://www.psc.a.eu)  
[editors@psc.a.eu](mailto:editors@psc.a.eu)**

**Herausgeber:  
Prof. Dr. Jakob Lempp  
Dr. Angela Meyer  
Dr. Jan Niklas Rolf**

## Editorial<sup>1</sup>

Am 4. August 2017 wurde Paul Kagame mit offiziell knapp 99 Prozent der Wählerstimmen als Präsident Ruandas wiedergewählt. Er regiert den kleinen ostafrikanischen Staat bereits seit April 2000 und könnte die Geschicke des „Landes der tausend Hügel“ noch für viele weitere Jahre prägen. Einige Beobachter rücken die Leistung seiner Präsidentschaft in den Fokus und arbeiten die positiven Entwicklungen der ruandischen Wirtschaft heraus, verweisen auf die vergleichsweise stabil funktionierenden staatlichen Institutionen oder die Erfolge bei der Beendigung und Aufarbeitung des Völkermords von 1994. Andere wiederum beklagen den autoritären Regierungsstil des Präsidenten, die nach wie vor bestehenden Defizite bei der Umsetzung zentraler Menschenrechte oder die umstrittene Rolle Ruandas in den Kriegen im Osten der Demokratischen Republik Kongo. In jedem Fall handelt es sich bei Geschichte und aktueller Entwicklung Ruandas um ein Spezifikum staatlicher Entwicklung sowohl in Ostafrika als auch im gesamten afrikanischen Kontext. Und genau dieser Besonderheit widmet sich die vorliegende Ausgabe von *Political Science Applied* in gewohnter Weise, nämlich sowohl durch eher theoretisch motivierte Beiträge als auch durch Praxisbeispiele und Fallstudien.

Die achte Ausgabe von *Political Science Applied* – Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft ist erstmals als Länderbericht konzipiert und widmet sich am Beispiel der Republik Ruanda zentralen politikwissenschaftlichen Fragestellungen der Funktionsweise von Staaten in einem Entwicklungskontext. Ein erster Teil enthält vier einleitende Überblicksartikel zum politischen System der Republik Ruanda (Jakob Lempp), zur bisherigen Bilanz der Präsidentschaft von Paul Kagame (Thomas Spielbüchler), zur (Erfolgs-)Geschichte Ruandas auf dem Weg vom Völkermord zu einem deliberativen Modell demokratischer Legitimität in Afrika (Fidelis Etah Ewane) sowie zur Einbettung Ruandas in die Systeme regionaler Integration in Zentral- und Ostafrika (Angela Meyer). Es folgen sechs Praxisberichte, teils aus politikwissenschaftlicher, teils auch aus makroökonomischer Perspektive. Christian Hergolitsch bespricht die ruandische Erinnerungskultur am Beispiel des Murambi Genocide Memorial Centre, Lisa Trogisch widmet sich dem trinationalen Park im Dreiländereck zwischen Ruanda, der Demokratischen Republik Kongo und Uganda und seiner Bedeutung für den Tourismussektor in Ruanda, aber auch der Rolle des Parks für die länderübergreifende Friedensarbeit. Zunera Rana und Gregor van der Beek untersuchen die Rolle von Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitssektor am Beispiel Ruandas, Hermann van Boemmel stellt ein konkretes Projekt der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und Ruanda im Bereich zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse in der ruandischen Finanz- und Wirtschaftspolitik vor, und Oliver Serfling und Lena Paßelewitz fokussieren auf die Rolle von Forschungsnetzwerken in der Armutsreduktion in Ruanda. Abschließend analysieren Zunera Rana, Gregor van der Beek und Richard Kabanda die Entwicklung des ruandischen Haushalts zwischen 1990 und 2015.

Wir wünschen allen Lesern eine spannende Lektüre!

Jakob Lempp, Angela Meyer und Jan Niklas Rolf

---

<sup>1</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass aus Gründen der besseren und flüssigeren Lesbarkeit im gesamten Journal auf eine genderspezifische Schreibweise verzichtet wird. Alle Bezeichnungen gelten sinngemäß für beide Geschlechter.

## Inhalt

<b>Editorial</b> Jakob Lempp, Angela Meyer und Jan Niklas Rolf	<b>S. 5</b>
 <b><u>Einführende Überblicksartikel</u></b>	
<b>Jakob Lempp</b> Das politische System der Republik Ruanda – ein Überblick	<b>S. 7</b>
<b>Thomas Spielbüchler</b> Paul Kagame: Zwischen Erfolg und Scheitern	<b>S. 10</b>
<b>Fidelis Etah Ewane</b> Rwanda from Genocide to Prosperity: Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy in Africa?	<b>S. 15</b>
<b>Angela Meyer</b> There and Back Again! – Rwanda’s Regional Choices between Central and East Africa	<b>S. 19</b>
 <b><u>Praxisberichte</u></b>	
<b>Christian Hergolitsch</b> Murambi – Der Hauch des Todes als Erinnerungskultur?	<b>S. 23</b>
<b>Lisa Trogisch</b> Gorillas für Frieden? Die Bedeutung des Tourismussektors für Ruanda	<b>S. 26</b>
<b>Zunera Rana and Gregor van der Beek</b> “Crowding Out” of Development Assistance for Health: The Case of Rwanda	<b>S. 31</b>
<b>Hermann van Boemmel</b> Development of a Framework for Macroeconomic Decision Making in Rwanda	<b>S. 35</b>
<b>Oliver Serfling and Lena Paßelewitz</b> The Contribution of Research Networks to Implementing Vision 2020 – Experiences of a Development Project Dealing with Macroeconomic Policy Advice	<b>S. 38</b>
<b>Zunera Rana, Gregor van der Beek and Richard Kabanda</b> Where Does the Money Come From? An Analysis of the Public Budget of Rwanda’s Economy between 1990 and 2015	<b>S. 42</b>

## Das politische System der Republik Ruanda – ein Überblick

Jakob Lempp

*Prof. Dr. Jakob Lempp ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Hochschule Rhein-Waal. Er arbeitet als Fachexperte für Policy Analysis and Design für ein GIZ-finanziertes makroökonomisches Beratungsprojekt für die ruandische Regierung.*

Die Verfassung der Republik Ruanda ist geprägt von der leidvollen **Vergangenheit des Völkermords** im Frühjahr 1994. So konstatiert bereits Art. 1 der ruandischen Verfassung, dass keine Bevölkerungsgruppe sich anmaßen dürfe, die gesamte Staatsmacht für sich zu beanspruchen. Die ab Art. 12 aufgelisteten Grundprinzipien und Grundrechte beginnen mit dem Staatsziel der Verhinderung und Bestrafung von Völkermord sowie der Aufgabe, die Leugnung von Völkermord und die hinter dem Völkermord stehende Ideologie zu bekämpfen. Der Staat ist zudem gehalten, gegen Diskriminierung und ethnische Spaltung zu wirken. Darüber hinaus benennen die Art. 50 und 52 der ruandischen Verfassung explizit die Fürsorgepflicht des Staates für bedürftige Überlebende des Völkermordes sowie die Pflicht zur Erhaltung der Gedenkstätten.

Aus der Erfahrung des Völkermordes resultiert auch eine starke Orientierung auf die Einheit der Ruander, u.a. mit der Folge, dass auch **politische Parteien** (in Ruanda „politische Organisationen“ genannt) sowohl in der ruandischen Verfassung als auch in der ruandischen politischen Praxis eine im Vergleich zu vielen europäischen politischen Systemen deutlich andere Rolle spielen. Zwar definiert die Verfassung Ruandas das Land als „Mehrparteiensystem“, doch die politischen Organisationen finden sich in einem „nationalen Beratungsforum für politische Organisationen“ zusammen, in welchem ein allgemeiner Konsens zwischen den Parteien angestrebt werden soll (Art. 59). Dominant ist die Ruandi-

sche Patriotische Front (RPF), die aus jener Rebellenarmee hervorging, welche 1994 den Völkermord an den Tutsi beendet hatte und der auch der Staatspräsident Paul Kagame angehört. Mit der RPF sind eine Reihe weiterer Parteien verbündet. Lediglich die liberale und die sozialdemokratische Partei stellten in der letzten Zeit eine auch bei Wahlen antretende Alternative dar.

Die Verfassung Ruandas definiert den Staat als gewaltenteilig (Art. 61) und führt das Prinzip der Machtteilung ein, welches beispielsweise festlegt, dass der Staatspräsident und der Präsident der Abgeordnetenkammer nicht derselben politischen Organisation angehören dürfen. Zudem ist es erforderlich, die Regierungsmitglieder aus allen im Parlament vertretenen politischen Organisationen entsprechend ihrer Stimmstärke zu rekrutieren, wobei keine politische Organisation mehr als 50% der Regierungsmitglieder stellen darf. Eine für parlamentarische Regierungssysteme charakteristische auf dem Mehrheitsprinzip aufbauende Regierungsbildung ist in Ruanda damit ausgeschlossen.

Die ruandische Legislative setzt sich aus zwei Parlamentskammern zusammen, der Abgeordnetenkammer und dem Senat, die die klassischen Parlamentsaufgaben der Gesetzgebung, der Repräsentation, der Regierungskontrolle und teilweise auch der Wahl wichtiger Ämter wahrnehmen.

Die **Abgeordnetenkammer** umfasst insgesamt 80 Abgeordnete, von welchen 53 alle fünf Jahre in allgemeinen Wahlen im Verhältniswahlrecht aus Listen der politischen Organisationen gewählt werden. Hinzu kommen 24 weibliche Abgeordnete, die von spezifischen Frauenwahlgremien entsandt werden, zwei Abgeordnete des nationalen Jugendrats sowie ein Abgeordneter als Behindertenvertreter. Die Verfassung legt fest, dass mindestens 30 Prozent der Abgeordneten in der Abgeordnetenkammer weiblich sein müssen. Mit einem aktuellen Frauenanteil von über 60 Prozent ist die ruandische Abgeordnetenkammer das nationale Parlament mit dem weltweit höchsten Frauenanteil.

Der **Senat** umfasst 26 Senatoren und wird wie die Abgeordnetenversammlung alle fünf Jahre neu zusammengesetzt. 12 Senatoren vertreten die Verwaltungsbezirke des Staates und werden dort von spezifischen Wahlversammlungen gewählt; acht weitere Senatoren werden direkt von Staatspräsidenten ernannt; das nationale Beratungsforum für politische Organisationen entsendet vier Vertreter und je ein Senator vertritt die staatlichen und die privaten Hochschulen. Zudem sieht die Verfassung vor, dass ehemalige Staatspräsidenten ebenfalls dem Senat angehören. Auch der Senat unterliegt einer Frauenquote von 30 Prozent. Der Senat ist bei wichtigen Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Kommt es nicht zu einer Einigung mit dem Abgeordnetenhaus, versucht ein gemeinsamer Ausschuss beider Kammern einen Kompromissvorschlag auszuarbeiten. Darüber hinaus wählt der Senat den Präsidenten und den Vizepräsidenten der obersten Gerichte sowie eine Reihe weiterer wichtiger Staatsämter.

Die Exekutive setzt sich in Ruanda aus dem in allgemeinen Wahlen direkt gewählten Präsidenten und dem Kabinett zusammen.

Der **Präsident** ist Staatsoberhaupt der Republik Ruanda, bestimmt aber neben den eher repräsentativen und symbolischen Aufgaben auch die Leitlinien der ruandischen Regierungspolitik maßgeblich mit.

Die Amtsperiode des Präsidenten wurde nach einem Verfassungsreferendum im Dezember 2015 von sieben auf fünf Jahre verkürzt, wobei diese Regelung gemäß Art. 172 der Verfassung erst 2024 in Kraft tritt. Dem Amtsinhaber Paul Kagame, der bereits seit April 2000 Staatspräsident Ruandas ist, wurde außerdem ermöglicht, sich 2017 noch einmal letztmalig für eine siebenjährige Amtsperiode und anschließend für zwei weitere jeweils fünfjährige Amtsperioden zur Wahl zu stellen. Am 4. August 2017 wurde Paul Kagame mit knapp 99 Prozent wiedergewählt. Sein Gegenkandidat, Frank Habineza von der Grünen Demokratischen Partei, blieb chancenlos. Damit könnte Paul Kagame theoretisch bis 2034 im Amt bleiben. Kagame war nach der Machtübernahme der RPF im Juli 1994 zunächst Vizepräsident und Verteidigungsminister Ruandas geworden und schließlich im April 2000 vom Parlament zum Staatspräsidenten gewählt

worden. Bei Wahlen im August 2003 und im August 2010 erhielt er laut offizieller Bekanntmachung rund 94 Prozent bzw. rund 93 Prozent der Stimmen. Der Staatspräsident ist mit einer Reihe von in der Verfassung festgeschriebenen Kompetenzen ausgestattet. So kann er Gesetzesentwürfe, die im Parlament bereits eine Mehrheit gefunden haben, an das Parlament zurückverweisen. In diesem Fall benötigen die Gesetzesentwürfe dann eine Zweidrittel- bzw. in besonderen Fällen eine Dreiviertelmehrheit. Der Präsident kann darüber hinaus ein Referendum anberaumen, er ist Oberbefehlshaber der ruandischen Streitkräfte, vertritt das Land auf der internationalen Ebene und kann in einem von der Verfassung definierten Umfang über Präsidialerlasse in das Regierungsgeschehen eingreifen. Zudem kann der Präsident unter bestimmten Bedingungen die Abgeordnetenversammlung (nicht aber den Senat) auflösen und Neuwahlen ansetzen. In der ruandischen Verfassungspraxis dominiert der Präsident die Entscheidungsfindungsprozesse. Seine zentrale Stellung im politischen System Ruandas, das große Ansehen Paul Kagames in weiten Teilen der Bevölkerung, die nach wie vor wirkende Angst vor einem erneuten Genozid sowie die bislang geringe Erfahrung mit demokratischer Konkurrenz und offen ausgetragenem politischen Wettstreit führen dazu, dass der tatsächliche Einfluss des Präsidenten weit über den verfassungsmäßig umrissenen Rahmen hinausgeht. Das ruandische **Kabinett** setzt sich aus einem vom Präsidenten auszuwählenden, zu ernennenden und zu entlassenden Premierminister sowie Ministern und Staatsministern zusammen. Das Kabinett hat die Aufgabe, die vom Präsidenten und dem Kabinett getroffenen Beschlüsse umzusetzen, wobei der Premierminister die Regierung lediglich im Rahmen der vom Präsidenten gesetzten Leitlinien führt. Den Vorsitz bei den Kabinettsitzungen führt der Präsident; bei Abwesenheit des Präsidenten der Premierminister. Seit Ende des Völkermordes standen vier Premierminister dem Kabinett vor, Pierre-Célestin Rwigema (1995 – 2000), Bernard Makuza (2000 – 2011), Pierre Habumuremyi (2011 – 2014) und seit 2014 Anastase Murekesi. Einzelne Mitglieder des Kabinetts oder das gesamte Kabinett müssen nach einer verlorenen Vertrauensabstim-



mung im Parlament oder nach einem erfolgreichen Misstrauensvotum beim Präsidenten ihren Rücktritt einreichen. Art. 129 der ruandischen Verfassung legt fest, dass für ein Misstrauensvotum in der Abgeordnetenkammer eine Zweidrittelmehrheit in geheimer Abstimmung notwendig ist. Insofern ist das ruandische Kabinett sowohl gegenüber dem Präsidenten als auch gegenüber der Abgeordnetenkammer verantwortlich.

Aufgrund der tatsächlichen Machtfülle des ruandischen Präsidenten kann die Republik Ruanda formal eher als präsidentielles Regierungssystem mit Premierminister denn als semipräsidentielles Regierungssystem klassifiziert werden. Dieser Typus ist in verschiedenen Staaten Afrikas vertreten (etwa in Togo, Kamerun, der Elfenbeinküste, Guinea oder Mosambik).

Die ruandische reguläre **Gerichtsbarkeit** ist auf vier Ebenen gegliedert: An der Spitze steht der Supreme Court, darunter folgen der High Court, die Intermediate Courts sowie die Primary Courts. Die Präsidenten und Vize-Präsidenten der beiden obersten Gerichte werden vom Staatspräsidenten mit Zustimmung des Senats, alle weiteren Richter vom Präsidenten alleine ernannt. Für alle gilt eine Amtszeit von fünf Jahren, eine einmalige Wiederernennung ist dabei möglich. Daneben bestehen gesonderte Gerichtsbarkeiten für Militär und Handelsfragen.

Neben diesen zentralen Staatsorganen sieht die ruandische Verfassung eine Reihe von nationalen Kommissionen (etwa für Wiedergutmachung oder für den Kampf gegen den Genozid), spezialisierten Organen (etwa einen Ombudsmann oder ein Gender Monitoring Office) sowie nationale Räte (etwa für Frauen, für Jugend und für Menschen mit Behinderungen) vor. Zusätzlich bestehen spezifisch ruandische Institutionen wie das Umushyikirano-Komitee, in welchem der Präsident mit ausgewählten Vertretern der Zivilgesellschaft mindestens einmal pro Jahr grundsätzliche gesellschaftliche Fragen diskutiert, oder das Abunzi-Komitee, welches als Streitschlichtungsstelle fungiert.

Die Frage nach dem Grad der Demokratisierung, der Umsetzung zentraler Menschenrechte und der Funktionsfähigkeit der staatlichen

Institutionen in Ruanda wird von verschiedenen Quellen unterschiedlich beantwortet.

So sieht etwa der „Democracy Index“ der Economist Intelligence Unit Ruanda mit 3,07 von max. 10 Punkten auf Platz 138 von 167 untersuchten Staaten und klassifiziert Ruanda trotz einer etwas positiveren Wertung in der Kategorie „Funktionsweise der Regierung“ insgesamt als „autoritäres Regime“. In ähnlicher Weise ordnet auch der „Freedom House Index“ Ruanda mit 24 von 100 Punkten als insgesamt „unfrei“ ein. Der von der Nichtregierungsorganisation „Reporter ohne Grenzen“ jährlich erhobene „Press Freedom Index“ sieht Ruanda 2016 auf Platz 161 von 180 untersuchten Staaten, mit einer deutlich negativen Entwicklung seit 2002.

Andererseits listet etwa der Länderreport des UN-Menschenrechtsrats vom November 2015 eine Reihe von „best practices“ auf, etwa der Zugang zum Justizsystem, Initiativen gegen häusliche Gewalt oder den Umgang mit Waisenkindern.

Insgesamt stehen den Erfolgen bei der Beendigung des Völkermords, bei der Stabilisierung und Entwicklung des Landes sowie beim ambitionierten Voranbringen der Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen deutliche Einschränkungen von verfassungsmäßig garantierten Freiheitsrechten sowie die umstrittene Rolle Ruandas in den Kriegen im Osten der Demokratischen Republik Kongo entgegen.

## Paul Kagame: Zwischen Erfolg und Scheitern

Thomas Spielbüchler

*Dr. Thomas Spielbüchler ist Senior Lecturer am Institut für Neuere Geschichte und Zeitgeschichte der Johannes Kepler Universität, Linz.*

Ruanda scheint ein Erfolgsbeispiel zu sein: Sicherheit, Stabilität und eine dynamische Entwicklung mitten in der unruhigen Region der Großen Seen. Verantwortlich dafür ist Präsident Paul Kagame. Dieser Erfolg ist auch Ergebnis einer autoritären Herrschaft, welche Prinzipien von *Good Governance* zurückdrängt. Ist ein solcher Kurs notwendig, um tiefste Krisen eines Staates zu überwinden oder legt Kagame damit kurz- oder mittelfristig den Grundstein für einen neuen Konflikt?

In der ersten Sonderausgabe von *Political Science Applied*, Dezember 2014, wurde die positive Entwicklung Ruandas seit dem Genozid 1994 hervorgehoben und in weiterer Folge die damit verbundenen Risiken bezüglich der Wiederversöhnung diskutiert (Spielbüchler, 2004: 27). An dieser Gesamteinschätzung der ökonomischen Eckdaten, z. B. durch den *African Economic Outlook* (Byamukama and Workie, 2017) oder UNDP (United Nations Development Programme, 2016), hat sich seither nichts geändert. Trotz leichter Rückgänge im Wirtschaftswachstum boomt der kleine zentralafrikanische Staat (World Bank, 2017a). Die Weltbank honoriert die ruandischen Bemühungen um ein investitionsfreundliches Klima gar mit dem zweiten Platz im *Doing-Business-Ranking* für Afrika südlich der Sahara hinter Mauritius (World Bank, 2017b). Makroökonomische Stabilität, Frieden und Sicherheit sowie eine investmentfreundliche Politik laden ein, sich wirtschaftlich in Ruanda zu engagieren, schwärmen auch die Autoren der Länderstudie im *African Economic Outlook* (Byamukama and Workie, 2017).

Dieser Erfolg ist mit einem Namen verknüpft: Paul Kagame. De facto kontrolliert er das Land seit 1994: anfangs als Vizepräsident, ehe er im Jahr 2000 das höchste Amt im Staat zunächst

interimistisch übernahm. Seither sah er sich und seinen Kurs in drei Präsidentschaftswahlen bestätigt: 2003 mit 95, 2010 mit 93 und im August 2017 mit beinahe 99 Prozent der Wählerstimmen.

Diese Ära der Präsidentschaft Kagames wurde durch eine neue Verfassung eingeleitet, welche die Übergangs- und Konsolidierungsperiode seit 1994 beenden sollte. Im Mai 2003, drei Monate vor den Präsidentschaftswahlen, erhielt der Entwurf in einem Referendum mit 93,4 Prozent der gültigen Stimmen klare Zustimmung. Inhaltlich erfüllte das Dokument internationale Standards für eine Verfassung (vgl. Hankel, 2016: 103-106). Die Autoren einer Studie der *Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights* (NORDEM) merkten allerdings an, es bleibe abzuwarten, ob die gelebte Praxis in Ruanda diesen Vorgaben ebenfalls gerecht werde (Samset and Dalby, 2003: 10).

Dem war leider nicht so. Schon die Kampagnen für die neue Verfassung, die Präsidentschafts- und auch die Parlamentswahlen (Sept./Okt. 2003) waren geprägt von Gewalt: Verhaftungen, Behinderungen der Opposition, Bevorzugung der Regierungspartei und sogar politischer Mord werden in diesem Zusammenhang genannt (vgl. Samset and Dalby, 2003: 28-32; Hankel, 2016: 106-107; Reyntjens, 2013: 37-38). Die überwältigende Zustimmung bei den bisherigen Wahlen muss vor dem Hintergrund dieser Vorwürfe neu bewertet werden.

Wie kam es allerdings dazu, dass diese politischen Entwicklungen von der internationalen Gemeinschaft praktisch ignoriert wurden? Der deutsche Jurist und Ruanda-Experte Gerd Hankel bringt in diesem Zusammenhang den Schuld-Komplex ins Spiel: die immer wiederkehrende Erinnerung an den Genozid 1994 und das dadurch nachvollziehbare politische Mantra eines *Primats der Sicherheit*, gefördert durch *nationale Einheit* und *wirtschaftlichen Aufschwung*, ließen die hässlichen Aspekte des Wiederaufbaus in den Hintergrund treten (Hankel, 2016: 108). Tatsächlich entwickelte sich Ruanda nach dem Versagen der Völkergemeinschaft 1994 zu einem „*Lieblingsland internationaler Hilfe*“ (Hankel, 2016: 133). Es gab zwar vereinzelt Kritik an den Vorgängen durch Geberländer, diese führten aber zu kei-

nerlei Konsequenzen (Reyntjens, 2013: 42). Vielmehr wurden die Erfolge Ruandas generell und Kagames im Besonderen hervorgekehrt: Die britische Entwicklungsministerin Claire Short erkannte das Land 2003 als nachahmenswerte Geschichte der Hoffnung und Jeremy Lester, der EU-Vertreter in Kigali, lobte ein Jahr später die gute Regierungsführung Kagames (Hankel, 2016: 133). Diesen Einschätzungen widerspricht der Politikwissenschaftler Jens Meierhenrich (2006: 633) deutlich: *„Instead of inaugurating constitutional democracy, the 2003 presidential and parliamentary election paved way for constitutional dictatorship.“*

Meierhenrichs Bewertung des Regierungsstils steht eine Leistungsbilanz gegenüber, die hinsichtlich wichtiger Parameter für Kagame spricht: die Wirtschaft entwickelte sich gut, Armut wurde zurückgedrängt, das subjektive und objektive Sicherheitsempfinden stieg und Reisenden präsentiert sich ein Land im Aufschwung. Hat Kagame also etwas falsch gemacht? Braucht es in bestimmten Situationen ein Weniger an Demokratie um ein Mehr an Entwicklung/Nationbuilding zu erreichen? Wird die Performance einer Regierung hinsichtlich der Governance-Indikatoren etwa überbewertet und sollten Staats- und Regierungschefs nicht vielmehr an Ergebnissen gemessen werden?

Debatten um den Regierungsstil sind so alt wie die Versuche des postkolonialen Nationbuilding in Afrika. Bereits in seiner 1957 erschienenen Autobiographie stellte Kwame Nkrumah (1958: 10), erster Präsident des im selben Jahr unabhängig gewordenen Ghanas, fest:

*„Aber sogar ein System, das auf sozialer Gerechtigkeit und auf einer demokratischen Verfassung beruht, könnte unter Umständen in der jetzt folgenden Periode der Unabhängigkeit gewisse Notmaßnahmen totalitären Charakters nötig haben.“*

Vier Jahre später schrieb Julius Nyerere (1961: 9), der nicht minder charismatische erste Präsident Tansanias, in der Zeitschrift *Transition* über die *Afrikanische Demokratie*, welche, angelehnt an das griechische Original, ohne Opposition auskäme. Zu groß seien die Her-

ausforderungen für junge Staaten: *„There can be no room for difference or division.“* Nyerere strich also nicht nur die Opposition aus dem demokratischen Pflichtenheft, sondern schloss auch abweichende Meinungen aus. Tatsächlich erlebten mindestens 48 der 55 afrikanischen Staaten de facto oder de jure Einparteieregimes seit ihrer Unabhängigkeit (auch Nkrumah und Nyerere pflegten diesen Regierungsstil). Interessant ist eine Begebenheit, die Hankel ein halbes Jahrhundert nach den Beiträgen der beiden afrikanischen Politiker beschreibt: 2004 wurde in kleinem Kreis nach einer Gedenkveranstaltung zum Genozid, abgehalten in Mainz von Vertretern der Partnerschaft Ruanda/Rheinland Pfalz und organisiert vom Innenministerium, der Widerspruch zwischen hochgehaltener Norm und Praxis rund um die Wahlen in Ruanda thematisiert. Der ehemalige Botschafter Ruandas in Deutschland rechtfertigte dabei diesen Widerspruch mit der *„afrikanischen Form der Demokratie“*, welche in Zeiten des Umbruchs solche Antagonismen zulasse (Hankel, 2003: 138).

Die vordergründigen Argumente derer, die von autoritären Regimen profitieren, sind bekannt und lassen sich mit der sehr einfachen Formel, *geballte Kraft für die gewaltigen Herausforderungen*, zusammenfassen. Dahinter stehen in der Regel aber auch – und zumeist in stärkerem Maß – Überlegungen der persönlichen Machtabsicherung (Ansprenger, 1992: 76). Differenziert man nach Gabriel d'Arboussier (zitiert in Ansprenger, 1992: 78) zwischen einer quasi-totalitär auftretenden *parti unique* und der eine breite Mehrheit vertretenden *parti dominant*, so wäre Kagames Rwandese Patriotic Front (RPF) den Wahlergebnissen nach wohl Letzterer zuzuordnen. Diesen breiten Erfolgen in Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stehen allerdings Vorwürfe von Behinderung der Oppositionsparteien und Unregelmäßigkeiten bei der Wahl gegenüber (Meierhenrich, 2006: 632).

Kagame regiert als Autokrat, als Kommandeur seiner politischen Truppen und Manager der Macht (vgl. Jackson and Rosberg, 1982: 78-79). Aber wie steht es bei allen wirtschaftlichen Erfolgen um die Governance-Performance seiner Präsidentschaft? Um diese Frage beantworten zu können, muss zu-

nächst der unklare Begriff *Good Governance* beleuchtet werden. Eine Eingrenzung über *verantwortungsvolle Regierungsführung* hinaus ist nicht einfach und birgt die Gefahr von Relativierung.<sup>1</sup> Etwas konkreter wird der Begriff durch die dazu untersuchten Faktoren: Im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen wurden 1997 *The Five Good Governance Principles* definiert (zitiert in Graham, Amos and Plumtre, 2003: 3): 1. Legitimacy and Voice; 2. Direction; 3. Performance; 4. Accountability; 5. Fairness.

Die Weltbank greift zur Ermittlung eines Governance-Indikators auf sechs *Dimensionen* zurück (World Bank, o.D.): 1. Voice and Accountability; 2. Political Stability and Absence of Violence; 3. Government Effectiveness; 4. Regulatory Quality; 5. Rule of Law; 6. Control of Corruption.

Interessant in diesem Zusammenhang ist auch der sehr umfangreiche *Ibrahim Index of African Governance* (o.D.), berechnet aus vier Kategorien, 14 Sub-Kategorien und 95 Einzelindikatoren. Die vier Kategorien umfassen: 1. Safety & Rule of Law; 2. Participation & Human Rights; 3. Sustainable Economic Opportunity; 4. Human Development.

Während der Regierungsstil Kagames in den meisten Kategorien über dem afrikanischen Durchschnitt liegt, sind die Werte zu Partizipationsmöglichkeiten am politischen Prozess, Meinungs-, Versammlungs- und Redefreiheit sowie die Freiheit der Presse unterdurchschnittlich ausgeprägt.

Auf einer Skala von 1-100 nennt die Weltbank bezüglich *Voice and Accountability* für 2005 einen Wert von 14, der sich 2010 auf 12 verringerte, um 2015 auf 17 zu steigen. Der Durchschnitt in Subsahara-Afrika für die gleichen Jahre liegt bei 33, 32 und 33. In allen anderen Kategorien ist eine jährliche Steigerung feststellbar (oder geringe Pendelbewegungen auf hohem Niveau), wobei seit 2010 immer der kontinentale Schnitt überboten wird. Die OECD-Werte für die hier verwendeten Referenzjahre liegen bei 89, 88 und 87 (World Bank, o.D.).

Der Ibrahim Index weist in der Kategorie *Participation & Human Rights* für Ruanda eine kontinuierliche leichte Steigerung seit 2006 aus,

wobei 2015 der über ein Jahrzehnt stagnierende gesamtafrikanische Schnitt (50 von 100) leicht überboten werden konnte (51,6). In dieser Kategorie sind drei Sub-Kategorien ausgewiesen: *Participation* (2006: Ruanda 28,9/Afrika 44,9; 2010: 25,8/43,7 und 2015: 29,7/47,9), *Rights* (2006: 33,8/47,0; 2010: 35,7/47,2 und 2015: 34,7/46,8) und *Gender* (2006: 65,7/51,1, 2010: 76,6/54,0 und 2015: 90,3/55,4). Die anfänglich erwähnte überdurchschnittliche Entwicklung der Kategorie ist auf die sehr guten Werte in der Sub-Kategorie *Gender* zurückzuführen, wo Ruanda durchaus als Vorbild betrachtet werden kann. Alarmierend sind aber die Werte für Einzelindikatoren wie *Political Participation* (2006: 22,7/49,0; 2010: 16,3/49,5 und 2015: 16,5/52,3) oder *Free & Fair Elections* (2006: 25,9/46,5; 2010: 20,8/43,0 und 2015: 19,0/49,6). Dramatisch gestalten sich auch die Ergebnisse zum Indikator *Legitimacy of Political Process* (2006: 11,1/41,3; 2010: 11,1/38,9 und 2015: 11,1/41,2) (Ibrahim Index of African Governance, o.D.).

Seit Kagame diesen Kurs 2003 eingeschlagen hat, gab es warnende Stimmen dazu. Im NORDEM-Report wird darauf hingewiesen (Samset and Dalby, 2003: 45):

*“The ruling RPF party has been able to keep the peace inside of Rwanda after the genocide. This is undoubtedly an impressive achievement. But if the peace is to last, the NORDEM team doubts that the most viable route ahead is the one followed during the elections. For if opposition remains repressed and dissent keeps being criminalised, Rwandans who would normally express their views peacefully may start to consider other means as a last resort.”*

Noch direkter drückte sich Filip Reyntjens (2004) in *African Affairs* aus: „*Rwanda, Ten Years on: From Genocide to Dictatorship*“ betitelt er einen Aufsatz, in dem er hart mit dem Regierungsstil Kagames ins Gericht ging.

Die Performance Kagames seither bestätigte diese Einschätzungen, wie den oben erwähnten Indices deutlich zu entnehmen ist. Die bittere Ironie dahinter fand sich 2014 in einem kurzen Kommentar von George Aithey (2014), der auch im *Wall Street Journal* publiziert

<sup>1</sup> Einen Überblick zu dem Begriff schuf: International Fund for Agricultural Development (1999).

wurde. Er schließt mit dem Satz: *“The real tragedy of Rwanda is that Mr. Kagame is so consumed by the 1994 genocide that, in his attempt to prevent another one, he is creating the very conditions that led to it.”*

Ruanda stellt keine Ausnahme in der postkolonialen Geschichte Afrikas dar, die deutlich gezeigt hat, dass Entwicklungsdiktaturen keinesfalls als Mittel zum Zweck funktionieren. *Bad Governance* gefährdet jede nachhaltige Entwicklung, auch wenn nur in Teilbereichen der Regierungsführung Defizite auftreten. In einem internen Papier des UN-Entwicklungsprogrammes heißt es dazu (United Nations Development Programme, 1997): *„Governance and human development – the two are indivisible. Human development cannot be sustained without good governance. Governance cannot be sound unless it sustains human development.“*

Die politische Strategie Paul Kagames führte in eine Patt-Situation. Das Primat von Sicherheit vor Entwicklung ist nach dem Genozid von 1994 bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar. Damit können aber demokratische Defizite nicht entschuldigt werden, die ihrerseits die Gefahr eines erneut eskalierenden Konflikts bergen. Kagame lässt sich für die Entwicklungen in Ruanda von der internationalen Gemeinschaft feiern, die bewusst die Kehrseite seiner Regierungsführung ausblendet, um sich von dem selbstbewussten Präsidenten in Kigali nicht das Versagen während des Völkermordes vorwerfen lassen zu müssen. Wirtschaftliche Erfolge und momentane Stabilität können aber nicht über das Scheitern in wichtigen Politikbereichen hinwegtäuschen. Je länger Freiheiten unterdrückt und Gruppen marginalisiert werden, umso größer wird der Druck innerhalb der Gesellschaft, sich dagegen zu wehren. Dazu kommt, dass Kagames Politikstil auch sein wichtigstes Sozialprojekt gefährdet: die Wiederversöhnung der Menschen nach dem Trauma eines Völkermordes. Verzögerungen hier machen in Kagames Logik mehr Sicherheit notwendig, was wiederum auf Kosten der demokratischen Freiheiten geht. Diese Spirale nach unten existiert seit 2003 und konsumiert immer mehr Energie, um die Auswirkungen zu kaschieren.

## Literature

Aithey, G. B. N. (2014) A Closer Look at Kagame's Rwanda, Independent Institute, Letter, 17. April 2017, <http://www.independent.org/issues/article.asp?id=4965> (27.05.2017).

Ansprenger, F. (1992) *Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert*, Mü.

Byamukama, B. and Workie, Y. (2017) African Economic Outlook. Country Notes: Rwanda, <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/country-notes/rwanda> (27.05.2017).

Hankel, G. (2016) *Ruanda. Leben und Neuaufbau nach dem Völkermord*, zu Klampen Verlag, S. 103-106.

Ibrahim Index of African Governance (o. D.) The value of the IIAG, <http://mo.ibrahim.foundation/iiag/> (27.05.2017).

International Fund for Agricultural Development (1999) Good Governance. An Overview, EB 99/67/INF.4, Rome, <http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pregled-dobro-upravljenje.pdf> (27.05.2017).

Jackson R. H. and Rosberg, C. G. (1982) *Personal Rule in Black Africa. Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*, Berkeley/Los Angeles/London.

Graham, J., Amos, B. and Plumtre, T. (2003) Principles for Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century. Policy Brief No, 15, August 2003, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf> (27.05.2017).

Meierhenrich, J. (2006) Presidential and Parliamentary Elections in Rwanda, in: *Electoral Studies* 25/3, S. 627-634.

Nyerere, J. (1961) One Party Government. In: *Transition*, 2, S. 9-11.

Nkrumah, K. (1958) *Schwarze Fanfare. Der Staatsmann der Goldküste*, München (eng. Original: *Ghana. Autobiography of Kwame Nkrumah*, Edinburgh, 1957).

Reyntjens, F. (2004) Rwanda, Ten Years On: From Genocide to Dictatorship, in: *African Affairs* 103, S. 177-210.

Reyntjens, F. (2013) *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, Cambridge.

Samset, I. and Dalby, O. (2003) Rwanda: Presidential and Parliamentary Elections 2003, NORDEM Report 12/2003, <https://www.cmi.no/publications/1770-rwanda-presidential-and-parliamentary-elections> (27.05.2017).

Spielbüchler, T. (2014) Reconciliation in Rwanda – gefangen in einem Teufelskreis?, in: *Political Science Applied*, Special Issue 2014, S. 27-32, <http://www.psc.eu/index.php?page=special-issue-i> (27.05.2017).

United Nations Development Programme (1997) *Governance for sustainable development. A UNDP policy document. Executive Summary*, New York.

United Nations Development Programme (2016) *Human Development Report 2016*, <http://hdr.undp.org/en> (27.05.2017).

World Bank (2017a) *World Development Indicators. DataBank: Rwanda*, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=SSF,RWA> (27.05.2017).

World Bank (2017b) *Doing Business*, <http://www.doingbusiness.org/rankings> (27.05.2017).

Worldbank (o. D.) *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home> (27.05.2017).

## Rwanda from Genocide to Prosperity: Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy in Africa?

Fidelis Etah Ewane

*Dr. Fidelis Etah Ewane is a lecturer in International Relations at the EU Business School in Munich and a visiting lecturer of African Politics at the Karlsruhochschule International University in Karlsruhe.*

In 1994 Rwanda made headlines when a brutal conflict between Tutsis and Hutus plunged the country in one of the worst genocides which claimed over 800.000 lives in a month (Dallaire, 2009). Twenty-three years later, the landlocked country flourishes and it is again making headlines as one of the continent's most successful economies and sometimes even as a model of democratic governance. In 2016, the World Bank ranked Rwanda as sub-Saharan Africa's second most business-friendly country (World Bank, 2017). Rwanda has promoted women, provided tax incentives, reformed the rules of doing business and is at the forefront of the continental integration process (Manson, 2015). The country has the highest number of women in parliament in the world and it has pursued a powerful gender political agenda, which has created opportunities for women to accede to elite positions (Wallace, Haerpfer & Abbott, 2008). President Paul Kagame has received media laudatory for what has become known today as the "*Rwandan Model*" as he has mesmerized some world leaders and seduced many with his charisma and Rwanda has been treated as model for the rest of the continent. Former US President Bill Clinton termed him one of the world's greatest leaders and former British Prime Minister Tony Blair considers him to be a visionary leader (Hornblow, 2010). The scars of the genocide have been wiped out through the abolition of the death penalty and release of thousands of génocidaires from prison and the country under the flinty statesman has tilted more towards reconciliation than vengeance. After the regime change in 1994, the new government of Kagame

banned all particularistic parties that discriminated or incited violence and hatred along ethnic lines and disbanded the former ruling party and its affiliate organisations that were responsible for outrageous atrocities (Niesen, 2010). Furthermore, Kagame is credited with transforming Rwanda from a cauldron of violence to one of the safest countries on the continent despite its not too distant violent past (French & Gettleman, 2010). However, recent developments in the erstwhile Eldorado have pushed the President to sinister edge and reports of human rights violations, rising personality cult and arbitrary arrests of political opponents abound. He has been accused for the repressive treatment of journalists who have been critical of the regime, mysterious disappearances of regime opponents and the extra judicial pursuit of disillusioned former aides (Himbara, 2016). These accusations by Rwandan diaspora, opposition parties and some external actors have been further compounded by the constitutional amendment that ensued after the referendum of 2015 in which over 98 percent of voters favoured the amendment.

The purpose of this paper is to investigate whether Rwanda, which has undergone huge political and economic transformations over the last two decades, can serve as an example of a deliberative model of democratic legitimacy in Africa. This paper adopts the definition of Dryzek (2001) which sees a deliberative model of democratic legitimacy as one in which outcomes are legitimate to the extent they receive reflective assent through participation in authentic deliberation by all those subject to the decision in question. Deliberative democracy equally implies that legitimate lawmaking derives from the public deliberation of citizens and it evokes the ideals of rational legislation, civic self-governance and participatory politics (Bohmand and Rehg, 1997). The concept of democracy is built on the premise that the government carries out the will of the people in tangible ways and legitimacy implies that there is fairness and neutrality in the execution of the will of the people. The relationship between political legitimacy and democracy is quite complex and significant in all democratic systems. This paper addresses the thematic question "Is

Rwanda a deliberative model of democratic legitimacy in Africa?'. It argues that Rwanda has lost its position as a model of deliberative democratic legitimacy in Africa as a government can only be legitimate to the extent that the people it rules view it as good and see no better alternative to it. The constitutional amendment of 2015 that culminated in a change of Article 101 and the presidential term limits is used as an argument here to demonstrate the government's increasingly contested legitimacy.

### **Rwandan Constitutional Amendment and the Crisis of Democratic Legitimacy in Africa**

*"Great leaders throughout history forged a lasting legacy not only because of what they did in office, but because they were willing to leave office and transfer power peacefully."*

President Barack Obama

The legitimacy of any government or leader matters as it provides the basis for the rule by consent and not the use of force. The absence of legitimacy could fragilise the government and trigger conflict because it undermines the processes of government-society bargaining that is an essential ingredient to building state capacity (OECD, 2010). Theories of state legitimacy argue that a state that lacks the support of its citizens is prone to conflict and violence. Such legitimacy is expressed in terms of the rule of law, values, norms and governance (Forsythe, 1993: 60-71). State practice needs the support of its people and where state actions are not legitimated by the people, violence is most likely. One key source of government or state legitimacy is the constitution which is a set of agreed rules of procedure through which the state makes binding decisions and organises citizens' participation in the life of the country (OECD, 2010).

The present day state in Africa is faced with sometimes endemic leadership crises which often spark off questions about the legitimacy of some of the continent's ruling elites. This generalized crisis of legitimacy is epitomized by persistent and illegal changes in constitution that have resulted in self-succession in perpetuity particularly in sub-Saharan Africa (SSA). And although the region is undergoing

tremendous structural transformations such as sustained increases in average labour productivity through spillovers into the non-oil sector (IMF, 2003), a remarkable feature is that the more it changes the more it remains the same at the level of leadership. Constitutional change in Africa can be directly associated with the perpetuation of the regime and not the welfare of the people and this has often cost the governments their legitimacy. However, the emergence of President Paul Kagame in 2000 with innovative policies and resounding economic success gave many on the continent hope that a new generation of leaders was sprouting and that the transition to deliberative democratic legitimacy on the continent will begin in Rwanda.

The amendment of the Rwandan constitution at the end of 2015 transformed this view of the country as a potential model of deliberative legitimacy in Africa to a myth. Prior to the amendment the constitution of Rwanda did not allow President Paul Kagame, who has been ruling the country since 2000, to run for a third term in 2017 after his victories in 2003 and 2010, respectively. In 2015, an initiative rubber-stamped by both houses of parliament dominated by Kagame's Rwandan Patriotic Front (RPF) resulted in the revision of Article 101 of the Constitution limiting presidential terms. The rationale behind this move was to open a window of opportunity for President Kagame to run for another term. This initiative was finally concretized by the country's highest judicial body (Supreme Court) when it dismissed a petition of the Democratic Green Party against the constitutional amendment. Rwandans voted overwhelmingly in a referendum at the end of 2015 to authorize President Kagame to run for his own succession in 2017 for one seven years and two five years terms. The new amendment could allow the incumbent to potentially stay as head of state until 2034 (BBC News, 2015).

Though the amendment was approved by Rwandans in their overwhelming majority the process was highly contested by opposition parties especially those of the Diaspora and the Green party of Rwanda, who argued that Articles 101 and 172 were coined to give the incumbent President the exclusive right to run for a third term and to protect him and any-



one who served as President from prosecution for treason or serious violations of the constitution. The reform was done in the spirit of favouring President Kagame to perpetuate his stay in power and not to solidify the principle of democratic power transition, which is a principle enshrined in Article 23 of the African Charter on Democracy, Elections and Governance (Kayumba, 2016). Rwanda ratified the Charter in 2010 which was inspired by the Constitutive Act of the African Union (AU) which lays emphasis on the significance of good governance, rule of law, popular participation and human rights (AU, 2007). Nation-building requires the establishment of laws of governance that regulate the relationship between the people and those that govern them for effective service delivery. Changing such laws not because they had become obsolete but simply to satisfy the desire of individuals to prolong their stay at the helm of authority can potentially damage the formalized people-state relationship and militate against effective nation-building. The credibility of the referendum procedure was seriously questioned by external actors such as the United States and the European Union. The US State Department considered President Kagame's decision to run for a third term as a missed historic opportunity to set an example in Africa by reinforcing and strengthening democratic institutions in Rwanda. The White House argued that the referendum did not provide the people with sufficient time and the opportunity needed for a genuine political debate on the merits and demerits of the proposed constitutional reform (The White House, 2015).

Constitutional reforms had become effective tools of presidents in Africa to extend their terms in office and many looked up to President Kagame with hope as the messiah to reverse this trend. The constitutional amendment to enable an incumbent to strengthen his grip on power dashed the hopes of African democrats who have always looked up to President Kagame with a lot of optimism as a model for democratic leadership and legitimacy on the continent. Constitutional amendments have been used in recent years by leaders on the continent as an effective tool to perpetuate their stay at the helm of power.

A continent that has known deep rooted constitutional crises in the last few decades had hoped that Africa's torch of freedom, democratic regime change and sustainable development will start burning in Rwanda. President Kagame's refusal to honour his constitutional engagement to facilitate a peaceful democratic transition is further reinforcing the notion of *strong men* that has led to despotic leadership and a stifling of the hope of a new generation of leaders in Rwanda and Africa.

### Conclusion

This paper has established that government is continuity and that no leader has ever completed his projects for the nation and that peaceful political alternation is the best way to ensure the continuity of the state. Such political alternation is enshrined in the constitution and its strict respect is a *conditio sine qua non* for the smooth function of any deliberative democracy. One of the most constant aspects about states is that governments and leaders come and go; this is normal in both democratic and non-democratic states. Based on the various economic and political transformations that Rwanda has undergone under the stewardship of President Paul Kagame, this paper has hinted that Rwanda is a deliberative democracy with problems of input or process legitimacy. The constitutional change to the presidential mandate has cost the Rwandan government its process legitimacy which must be restored for the country to rightfully assume its role of deliberative democratic legitimacy in Africa. The failure of the current government to observe the rules of procedure is weakening the relations between the government and parts of the society and this cannot serve as a deliberative model of democratic legitimacy for the rest of the continent to emulate. A successful deliberative model of democratic legitimacy should create opportunities for a smooth transition of power to a new administration within the strict respect of the country's supreme law. Quality of governance is judged on how leaders are elected and changed because of its expected impact.

## Literature

African Union (2007) *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, Addis Abeba, AU.

BBC (2015) Rwanda Vote Allows Kagame to Extend Term in Office, BBC News, 19 December 2015, [www.bbc.com/news/world-africa-35138671](http://www.bbc.com/news/world-africa-35138671) (20.06.2017).

Bohman, J. and Rehg, W. (1997) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge Massachusetts/London, MIT Press.

Dallaire, R. (2009) *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, Vintage Canada.

Dryzek, J. S. (2001) Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy, in: *Political Theory* 29/5, pp. 651-669.

French, H. W. and Gettleman, J. (2010) Dispute over U.N. Report Evokes Rwandan Déjà Vu, *The New York Times*, 30 September 2010.

Forsythe, D. (1993) *Human Rights and Peace*, Lincoln, NE, University of Nebraska Press.

Himbara, D. (2016) Rwanda's Kagame Immunizing Himself against Difficult Human Rights Questions, *Quartz Africa Weekly Brief*, 12 March 2016, <https://qz.com/637086/rwandas-kagame-is-immunizing-himself-against-difficult-human-rights-questions/> (17.07.2017)

International Monetary Fund (2003) *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington D.C., IMF.

Kayumba, C. (2016) Was Referendum in Rwanda on Kagame's Third Term Democratic or Undemocratic?, *Infos Grand Lacs*, 15 January 2016, [www.infosgrandlacs.info/productions/was-referendum-rwanda-kagames-thrid-term-democratic-or-undemocratic](http://www.infosgrandlacs.info/productions/was-referendum-rwanda-kagames-thrid-term-democratic-or-undemocratic) accessed (10.07.2017).

Manson, K. (2015) Kagame seeks lasting economic miracle for Rwanda, *Financial Times*, 24 April 2015, <https://www.ft.com/content/3cdd59b0-ded5-11e4-b9ec-00144feab7de> accessed (02.06.2017).

Niesen, J. (2010) Political Party Bans in Rwanda 1994-2003: Three Narratives of Justification, in: *Democratization* 17/ 4, pp. 709-729.

OECD (2010) *The State's Legitimacy in Fragile States*, OECD Publishing.

The White House (2015) *Statement by NSC Spokesperson Ned Price on Rwandan Constitutional Referendum*, Office of Press Secretary, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/19/statement-nsc-spokesperson-ned-price-rwandan-constitutional-referendum> (16.07.2017).

Wallace, C., Haerpfer, C., and Abbott, P. (2008) Women in Rwandan Politics and Society, in: *International Journal of Sociology* 38/4, pp. 111-125.

The World Bank (2017) *Doing Business Ranking*, <http://www.doingbusiness.org/rankings> (24.06.2017).

## There and Back Again! – Rwanda’s Regional Choices between Central and East Africa

Angela Meyer

*Angela Meyer promovierte an der Sciences-Po Paris und der Universität Wien über regionale Sicherheitskooperation in Zentralafrika. Seit-her arbeitet sie als Forscherin und Projektleite-rin in diversen europäischen und nationalen Forschungsprojekten bei der Organisation for International Dialogue and Conflict Manage-ment (IDC) in Wien.*

On 17 August 2016, Rwanda officially rejoined the Economic Community of Central African States (ECCAS, French acronym: CEEAC). This step indicates another re-orientation of the country’s regional policy. Indeed, nine years ago, Rwanda had announced its exit from ECCAS and instead joined the East African Community (EAC). Now, it is back again and a member of both communities.

Rwanda is one of ECCAS’ founding member states. Created in 1983 and operational since 1985, ECCAS aims at promoting economic cooperation and exchanges among its 11 members<sup>2</sup> which shall include the setup of a single regional market, the abolition of tariff and non-tariff barriers; a common external customs tariff and a common trade policy towards third countries; progressive achievement of the free movement of persons, goods, services and capital; as well as harmonisation of national policies in a number of fields (CEEAC 1983; Meyer 2011).

Rwanda’s geographic position in the very middle of the continent makes it possible for the country to be considered both a Central and East African country and to apply for membership in other adjacent regional communities. In 2007, Kigali resigned its membership in

ECCAS and joined EAC. Established by Kenya, Uganda and Tanzania in 1967, but collapsed in 1977 after disagreements among its members, EAC became operational again in 2000. Since then, it has been joined, besides Rwanda, by Burundi (2007) and South Sudan (2016). Its aims are rather similar to those of ECCAS: widening and deepening economic cooperation among its members, with a view of setting up a Customs Union, a Common Market and a Monetary Union. Additionally, its ultimate goal is to establish a Political Federation, which is a step not foreseen by ECCAS.

Rwanda’s decision to switch its regional membership from ECCAS to EAC in 2007 was guided by a number of reasons. Although multiple memberships in several regional communities are not only possible but also common practice in Africa<sup>3</sup>, Kigali has put forward financial considerations and the need to choose the most appropriate community in order to limit membership fees and avoid any payment arrears (Jeune Afrique, 14.05.2017). From an economic point of view, EAC is more dynamic and had much more to offer to the economically growing country than the stagnating Central African community. Already before joining EAC, East African states represented major trading partners for Rwanda. In 2007, Kenya was the second most-important single destination of Rwandese goods, behind the United Kingdom; and 32% of Rwanda’s imports came from Kenya and Uganda (World Bank 2007). In contrast, trade with Central African partners remained marginal. Ten years later, this decision seems to have paid off. Compared to Central Africa, East Africa has not only known a more important economic growth over the last decade but also pushed much more forward its economic integration. Whereas ECCAS remains one of the least advanced African regional economic communities in terms of economic integration and achieving related goals according to schedule, the East African Common Market was established in 2010 and the East African Monetary Union Protocol

<sup>2</sup> As of May 2017, ECCAS member states are: Angola, Burundi, Cameroon, the Central African Republic, Chad, Republic of the Congo, the Democratic Republic of Congo, Equatorial Guinea, Gabon, Rwanda, and São Tomé and Príncipe.

<sup>3</sup> The phenomenon of “overlapping membership” is not uncommon in Africa. Most countries are member states in more than one regional community. For more details including a graphic overview, see, e.g. United Nations (2015).

signed in 2013, paving the way for a single East African currency within 10 years.

Besides these economic considerations, Kigali's regional choices have to be seen from a political perspective. They reflect the country's political position and relations, both at the regional and at the international level. On the one hand, Rwanda's exit from ECCAS in 2007 has to be set against the background of strained relations with some other ECCAS member states, in particular the DRC. Rwanda's involvement in the First (1996-1997) and Second (starting 1998) Congo War, as well as allegations from Kigali that Kinshasa supports Rwandan rebel groups in North and South Kivu provinces, have made bilateral relations and cooperation almost impossible. In addition, relations between Rwanda and Angola have been overshadowed by the fact that the two countries fought on opposite sides in Congo. On the other hand, by withdrawing from ECCAS, Rwanda also made a definitive step out of the French sphere of influence in Africa. Even if only five ECCAS member states are former French colonies, Central Africa has always been the heart of so called "Françafrique"<sup>4</sup>. The French influence in the region and its countries has become manifest in a number of fields, such as in the maintenance of military bases, namely in Gabon, Chad and the CAR<sup>5</sup>, long after these countries' decolonisation in 1960, or the strong presence of French companies. That France is a key partner of ECCAS becomes evident in its direct contributions to the community that come, especially in form of military assistance, additionally to the French share in the EU's budgetary support.

Whereas relations between Rwanda and France had already been tense since the 1994 genocide and the controversy over the role played by France, diplomatic ties broke completely in October 2006 when Kigali expelled the French Ambassador. The trigger for this cooling of relations was the issuance by a French judge of arrest warrants for nine high

ranking Rwandans close to President Paul Kagame suspected of having been involved in the 1994 plane crash that killed then-President Juvénal Habyarimana and was the starting point of the genocide. Within this deep diplomatic crisis, Rwanda took a number of steps to further move away from the French sphere of influence, including closing the French cultural centre and other institutions and switching the entire education system from French to English. Although the tightening of economic ties with Anglophone African states was officially given as major reason for this linguistic re-orientation, its roots lay in the intention to definitively break off relations with France and to exit its influence area in Central Africa. This became even clearer when Rwanda applied in 2008 for membership in the Commonwealth and was admitted one year later, without ever having been a British colony<sup>6</sup>.

When in 2014 Kigali resumed contacts with ECCAS and expressed its willingness to rejoin the community, several factors played into this decision. Economically, ECCAS has become more attractive again to Rwanda. On the one hand, bilateral relations between Rwanda and ECCAS member states have improved, including with the DRC. Kigali and Kinshasa resumed diplomatic relations in 2009 and the DRC has become one of Rwanda's most important trade partners<sup>7</sup>. In 2015, it was the primary destination of Rwandan exports.<sup>8</sup> Another consideration is that, whereas the setup of a Central African free trade area has been delayed several times, its final realization, currently announced for late 2017<sup>9</sup>, would be promising for the growing Rwandan economy and open up new markets for Rwandan products. At the same time, Rwanda is interesting for ECCAS too as the community

<sup>4</sup> Term denoting the strong relations between France and its former colonies, mainly used to criticize the neo-colonial relationship.

<sup>5</sup> The two French military bases in the CAR have been closed in 1998.

<sup>6</sup> The other (African) country to have joined the Commonwealth (in 1995) without having historic ties with the United Kingdom is Mozambique.

<sup>7</sup> Rwanda and the DRC are both members of the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) too which is a free trade area.

<sup>8</sup> <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/rwa/>

<sup>9</sup> Most recently at the 7<sup>th</sup> extraordinary Council of ministers in Libreville from 25 to 29.04.2017. See final communiqué.

needs more economically strong member states.

Since 2010, relations with France have relatively calmed again. In February 2010, Nicolas Sarkozy was the first French President to make an official visit to Rwanda since 1994. Nevertheless, ties between the two countries remain fragile, marked by ups and downs and severely overshadowed by the still unsolved controversy over France's role in the genocide. On the occasion of the 20<sup>th</sup> commemoration in 2014, accusations by President Kagame of France's "direct role" in the genocide's political preparation and "participation" in its execution, as well as of French troops' "complicity" in the massacres of Bisesero led to yet another escalation (Jeune Afrique, 15.04.2014). When, as a reaction, Paris cancelled its participation at the commemoration, Kigali answered with a cancellation of the French Ambassador's invitation. When the latter had to be replaced, Kigali delayed the accreditation of the new candidate. As a consequence, the post still remains vacant. In his most recent interview with Jeune Afrique, in May 2017, Paul Kagame has once again repeated that a normalization of the bilateral relations depends upon France's admission of its role in the genocide. However, when asked about the "umbilical cord" that still links Central Africa to France, Kagame has also underlined that it is not about completely stopping cooperation with France but rather having it on a "real eye level" (Jeune Afrique, 15.04.2014)<sup>10</sup>. If, overall, Central Africa has become interesting for Rwanda again, another motivation of returning to ECCAS may also be linked to its President's ambitions to play a more important role at the regional level. In East Africa, the predominance of Kenya and Tanzania in EAC makes it difficult for Rwanda to claim regional leadership. In Central Africa, in contrast, the leadership question is not settled yet, as several countries have been aspiring for this role over the last years, including Gabon, Cameroon and Equatorial Guinea. Most recently, the Presidents of Chad and of the

Republic of the Congo have been striving to take the regional lead (Meyer 2015). With regard to its remarkable economic development, Rwanda may see itself in a favorable position to fill this vacuum and use its re-entrance for realizing its regional leadership ambitions.

Whereas regional cooperation is essential for a landlocked country like Rwanda, the reasons guiding its choices are varied. At the same time, its economic boom is likely to be a promising door-opener at the regional level. Having decided to re-enter ECCAS, Paul Kagame has also rejoined the regional community gathering the longest serving Heads of State in Africa – and in the world<sup>11</sup>. In such an environment, criticism for his decision to run for another term as President certainly seems less likely.

#### Literature

CEEAC (1983) Traité instituant la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale, Libreville, Gabon.

CEEAC (2017) 7<sup>th</sup> extraordinary Council of ministers in Libreville from 25 to 29.04.2017. Final communiqué, online: [http://www.ceeaceccas.org/images/8ConfCEEAC/7conseilMin/Com\\_Final\\_7eme\\_Conseil\\_Min\\_CEEAC.pdf](http://www.ceeaceccas.org/images/8ConfCEEAC/7conseilMin/Com_Final_7eme_Conseil_Min_CEEAC.pdf).

Jeune Afrique, François Soudan: Paul Kagamé : « Je ne conseille à personne de se mêler des affaires intérieures du Rwanda », Jeune Afrique, 15.04.2014

Jeune Afrique, François Soudan: Paul Kagamé : «Ce sera sans doute mon dernier mandat», 14.05.2017

Meyer, Angela (2011) Peace and security cooperation in Central Africa. Developments, challenges and prospects, NAI Discussion Paper 56, Uppsala: Nordiska Afrika Institutet (NAI), <http://www.diva-portal.org/>

<sup>10</sup> The concept of "umbilical cord" between Central Africa and France has been used by the Guinean President and current Chairman of the African Union, Alpha Condé, as mentioned in the interview.

<sup>11</sup> Taken together, the Presidents of Cameroon, Equatorial Guinea, Angola, Chad and the two Congos are in power for more than 175 years.

[tal.org/smash/get/diva2:442741/FULLTEXT01.pdf](http://tal.org/smash/get/diva2:442741/FULLTEXT01.pdf).

Meyer, Angela (2015) Preventing conflict in Central Africa: ECCAS caught between ambitions, challenges and reality, ISS Central Africa Report 3, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS),  
<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/CentralAfricaReportNo3.pdf>.

United Nations (2015) Building the African continental free trade area: some suggestions on the way forward, policy paper by UNCTAD, New York/Geneva.

World Bank (2007) Country Profile Rwanda, Rwanda exports, imports and trade balance, online:  
[http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Coun-try/RWA/Year/2007/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country](http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/RWA/Year/2007/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country)

## Murambi – Der Hauch des Todes als Erinnerungskultur?

Christian Hergolitsch

*Christian Hergolitsch, geboren in Wien, Analyst im Bereich Sicherheitspolitik im Bundesministerium für Landesverteidigung. BA in Geschichtswissenschaft an der Paris Lodron Universität in Salzburg. MA in Politischer Bildung an der Johannes Kepler Universität in Linz (JKU).*

Wer nach Ruanda kommt, wird unweigerlich mit der düsteren und schweren Geschichte dieses Landes konfrontiert. Zahlreiche Denkmäler und Museen weisen auf den furchtbaren Genozid hin, welcher 1994 als beispielloser Sturm der Gewalt über das Land hereingebrochen ist. Eine Reise nach Ruanda zwanzig Jahre nach dem Genozid lässt die Gedenkstätte von Murambi im Süden Ruandas als Ort erscheinen, wo das Grauen des Völkermordes bis heute bewusst am Leben erhalten wird.

Politik und auch Erinnerung werden in Ruanda heute von der siegreichen Rwandan Patriotic Front (RPF) unter ihrem Anführer Paul Kagame bestimmt. Diese Organisation marschierte unmittelbar nach Beginn des Völkermordes aus dem benachbarten Uganda ein, um den Völkermord gewaltsam zu beenden. Sie fand ein völlig zerstörtes Ruanda vor. In nur zwölf Wochen wurden zwischen 800.000 und einer Million Menschen getötet, die überwiegende Anzahl davon Tutsi, aber auch 200.000 moderate beziehungsweise oppositionelle Hutu fanden den Tod durch die Macheten der *Interahamwe* (vgl. Jones, 2011: 346).<sup>12</sup> Der Völkermord hinterließ mehr als 300.000 heimatlose Waisenkinder und ca. 600.000 Witwen (vgl. Ndanzinga, 2004: 72). Nachbarn hatten einander ermordet; die Überlebenden und ehemaligen Täter aber wohnen in dem klei-

nen, dichtbesiedelten Land weiterhin Tür an Tür. Die Gesellschaft wurde hochgradig traumatisiert. Ein wesentliches Element der RPF zur dauerhaften Stabilisierung der sicherheitspolitischen Situation war die Konstruktion einer Erinnerungskultur mit plakativ abschreckend-präventiver Wirkung, um eine Wiederholung des Genozids von 1994 zu verhindern.

Jede Person, die Murambi besucht, nimmt, bedingt durch ihren subjektiven Erfahrungshintergrund, diese Gedenkstätte individuell wahr. Selbst nach einer intensiven Vorbereitung auf das Thema Genozid kann niemand diesen Ort wieder verlassen, ohne betroffen oder zumindest berührt zu sein. Es ist ein Ort, wo die Erinnerungskultur der Abschreckung zu einem makabren Leichenschauhaus kulminiert, in welchem das Grauen von 1994 bewusst am Leben erhalten wird. Zwanzig Jahre „danach“ ist die Präsenz des Todes immer noch deutlich zu spüren und – in den Räumen, wo die ursprünglich mit Kalk konservierten Leichname liegen – auch zu riechen. Es liegt der süßlich-modrige Hauch des Todes in der Luft, den das Gehirn noch lange wahrnimmt, selbst wenn es die Sinnesorgane nicht mehr tun.<sup>13</sup>

Und doch ist die Gedenkstätte nur noch ein Schatten dessen, was tatsächlich an diesem Ort geschehen ist. Die unsägliche Brutalität und der damit verbundene spürbar böse Aspekt der menschlichen Existenz pulsiert in den Räumen dieses Museums. Murambi ist eine dunkle Erinnerung globaler Menschheitsgeschichte, ein „so etwas darf nie wieder passieren“ Ereignis, das sich dieses Mal in Afrika zugetragen hat.

Die von der ruandischen Regierung gewählte Art der Darstellung des Grauens ist möglicherweise ein zeitlich begrenztes Ventil für Angehörige von Opfern, um ihren Schmerz und ihre Trauer zu bewältigen. Diese Menschen können dadurch artikulieren: „Seht, was uns angetan worden ist!“ Dennoch stellt sich nach

<sup>12</sup> Aus dem Kinyarwanda übersetzt, bedeutet *Interahamwe*: Jene die gemeinsam angreifen. Die *Interahamwe* ist eine Miliz junger Männer gewesen, welche mit der Jugendorganisation der vormaligen Regierungspartei *Movement Républicain National pour la Démocratie et le Développement* (MRND) verbunden war. Sie wurde zum Rassenhass gegen die Tutsi trainiert und indoktriniert (vgl. Dallaire, 2008: 617).

<sup>13</sup> Besuch der Gedenkstätten Nyamata, Ntarama, des Genocide Studies Center und Genocide Memorial Center in Kigali und der Gedenkstätte von Murambi anlässlich einer Forschungsreise des Autors mit der Johannes Kepler Universität (JKU) und der Paris Lodron Universität nach Ruanda von 05.06.2014 bis 21.06.2014.



einem Besuch der Gedenkstätte die Frage, ob es immer noch notwendig ist, das „Böse“ auf jene greifbare Art und Weise, wie es dort geschieht, zu „konservieren“.

Ruandas offizielle Erinnerungskultur setzt bei der Errichtung derartiger Gedenkstätten offenbar bewusst auf den Abschreckungsfaktor und die Entwicklung klarer Opfer-Täter Schemata durch eine gezielt drastische Darstellung der Begebenheiten. Die ruandische Historikerin Fatuma Ndanzinga (2004: 74) scheint dem zuzustimmen, bietet aber dennoch einen Ansatz, der weit größeren Handlungsspielraum bei der Konstruktion von Erinnerungskultur lassen würde:

*„Wenn man [...] mit einer Ideologie konfrontiert ist, die bereits stark verwurzelt ist, muss man einen Schritt weiter gehen als lediglich Instrumente für gute Regierungsarbeit, Erziehung und historische Reflexion bereitzustellen. Die Versöhnungsbestrebungen müssen sich der Frage der Gerechtigkeit mit der damit verbundenen bitteren Wahrheit ebenso stellen wie notwendige Abschreckungsmaßnahmen vorsehen.“*

Durch die von der ruandischen Regierung verfolgte Erinnerungskultur der Abschreckung wird aber langfristig auch die Angst der Menschen Ruandas voreinander am Leben erhalten. Es entsteht hier, wie auch in den anderen Museen und Gedenkstätten des Landes, der Eindruck einer Schwarz-Weiß Zeichnung der historischen Gegebenheiten. Auch Kagames RPF hat, ausgerechnet im Süden des Landes, wo Murambi liegt, zahlreiche Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen, selbst wenn viele RPF-Soldaten aus Wut, Angst und Schmerz heraus agiert haben. Einige dieser Massaker wurden in den Wirren der Kampfhandlungen den *Interahamwe-Milizen* oder den vormals regulären Regierungstruppen angerechnet (vgl. International Criminal Tribunal for Rwanda, 2008; Böhm, 2010). Dieser Aspekt der Geschichte des Landes sollte in der kollektiven Erinnerung nicht unerwähnt bleiben.

Der Völkermord in Ruanda muss unbedingt dokumentiert werden, daran soll hier keineswegs Zweifel erhoben werden. Ein Wandel in der Erinnerungskultur bietet aber das Potenti-

al für eine Art und Weise der Aufarbeitung, die Versöhnung leichter zulässt, als Murambi dies tut. Die Gedenkstätten Ruandas könnten somit ein Ort der Erinnerung werden, um wieder zueinander zu finden und trotzdem präventiv zu wirken. Neben den später eingeführten Gacaca-Prozessen<sup>14</sup>, existieren in Ruanda auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene beeindruckende Initiativen zur Aufarbeitung des Völkermordes. Der Sender *Radio la Benevolencia*<sup>15</sup> und die äußerst beeindruckende *Healing and Reconciliation Work* von Theoneste Bizimana (2005) bilden diesbezüglich zwei bemerkenswerte Initiativen.

Der Radioempfänger ist heute nach wie vor eines der am meisten genutzten Medien in Ruanda. *Radio la Benevolencia* kreierte in Zusammenarbeit mit dem US-amerikanischen Genozid-Forscher Ervin Staub und der Universität Yale das Hörspiel-Drama *New Dawn*. Darin wird die Geschichte zweier Dörfer (metaphorisch für die Bevölkerungsgruppen Hutu und Tutsi) und deren Konfliktlösungsstrategien anhand einer Soap Opera erzählt. Die

<sup>14</sup> Ein spezifisch ruandischer Konfliktlösungsweg waren die *Gacaca-Prozesse*. *Gacaca*, übersetzt „auf dem Gras“, wurde direkt in den Gemeinden, durch von Bewohnern gewählte Richter abgehalten. Hier wurden vor allem die Fälle der Mitläufer des Genozids verhandelt. Je nach Schweregrad der Involvierung eines Angeklagten in den Völkermord verlagerte sich die Instanz auf höhere Ebenen der staatlichen Verwaltungsorgane. Die *Gacaca-Initiative* startete erst 2005. Viele der Häftlinge befanden sich aber zu diesem Zeitpunkt bereits seit Mitte der 1990er Jahre in Haft oder waren zu Zwangsarbeiten verpflichtet worden. Kritiker des *Gacaca-Systems* betonen, dass im Zuge dieser Gerichtsbarkeit lediglich Hutu verurteilt worden sind, während Täter aus den Reihen der Tutsi, vor allem nach dem Genozid, also auch während des Einmarsches der RPF, unbehelligt geblieben seien. Die geringe Beweiskraft der Anschuldigungen und die Gefahr von Manipulation und Korruption waren weitere Kritikpunkte an dieser spezifisch ruandischen Gerichtsbarkeit. Angesichts der unglaublichen Herausforderung, vor der Ruanda nach dem Genozid stand, und der praktisch kaum vorhandenen Justiz sowie einer zerstörten Infrastruktur kann sich die Bilanz der *Gacacas* zumindest quantitativ durchaus sehen lassen: Von 2005 bis 2009 wurden ungefähr 1,5 Millionen Fälle im Rahmen von *Gacaca-Prozessen* angehört (vgl. Hergolitsch, 2016: 72-73; Jones 2011: 543-544).

<sup>15</sup> Besuch des Sendestudios in Kigali am 11.06.2014 anlässlich einer Forschungsreise des Autors mit der JKU nach Ruanda von 05.06.2014 bis 20.06.2014.



Sendung avancierte innerhalb eines Jahres zu einer der populärsten des Landes.<sup>16</sup> Im Zuge der Reise des Verfassers mit Studierenden der Johannes Kepler und der Paris Lodron Universität nach Ruanda hinterließ die *Healing und Reconciliation Work* von Theoneste Bizimana wohl den intensivsten Eindruck. Im Zuge eines Treffens von Studierenden mit Klienten Bizimanas konnte ein direkter Einblick in dessen Arbeitsergebnisse gewonnen werden. Dabei werden ehemalige Täter und Opfer zusammengeführt und durch angeleitete Dialoge zu gemeinsamer Vergebungsarbeit ermutigt. Bizimana ist dabei in der Aufarbeitung von Traumata zwischen Opfern und Tätern so erfolgreich, dass in Einzelfällen Witwen die Mörder ihrer ehemaligen Männer geheiratet haben.<sup>17</sup> Diese Menschen, ungeachtet ob ehemalige Opfer oder Täter, zeigten eine menschliche Größe, welche ihresgleichen sucht. Sie konnten sich ihren eigenen Ängsten, ihrem Leid und ihrer Rachsucht stellen und diese Eigenschaften ablegen, um wirklich zu verzeihen. Damit nehmen sie nicht nur sich selbst, sondern auch nachfolgenden Generationen eine große Last von den Schultern. In ihrem Innersten haben sie ein Bewusstsein erreicht, welches eine Art der Erinnerungskultur, wie sie in Murambi praktiziert wird, nicht mehr benötigt.

### Literatur

Bizimana, T. (2005) *Healing and Rebuilding Our Communities*, Kigali, <http://aglifpt.org/publications/articles/hroc/pdf/HROCTrainingLeaders.pdf> (13.04.2016).

Böhm, A. (2010) Wenn die Opfer töten, in *Die Zeit*, vom 04.09.2010, <http://www.zeit.de/2010/36/Ruanda-Voelkermord/> (28. 11.2015).

Dallaire, R. (2008) *Handschlag mit dem Teufel: Die Mitschuld der Weltgemeinschaft am Völkermord in Ruanda*, Hannover.

<sup>16</sup> La Benevolencija, <http://www.labenevolencija.org/rwanda/la-benevolencija-in-rwanda/> (13.04.2016).

<sup>17</sup> Besuch eines Arbeitskreises von Opfern und Tätern des Genozids von 1994 am 12.06.2014 in Kigali anlässlich einer Forschungsreise des Autors mit der JKU nach Ruanda von 05.06.2014 bis 20.06.2014.

Hergolitsch, C. (2016) *Per Express von der Rebellenbewegung zur Regierungsorganisation*, Linz.

International Criminal Tribunal for Rwanda (2008) ICTR/ERSPS/06/08/169/Rm, Arusha 2008, [http://www.friendsofthecongo.org/pdf/spanish\\_indictment.pdf](http://www.friendsofthecongo.org/pdf/spanish_indictment.pdf) (05.04.2016).

Jones, A. (2011) *Genocide: A Comprehensive Introduction*, 2nd Edition, New York.

Ndanzinga, F. (2004) Wir alle sind Verlierer in diesem Spiel, in: Fuchs, E., Lutz, T. und Radkau, V. (Hg) *Genozide und staatliche Gewaltverbrechen im 20. Jahrhundert*, Wien.

### Abbildung



Glasfenster im Kigali Genocide Memorial Center, Kigali

## Gorillas für Frieden? Die Bedeutung des Tourismussektors für Ruanda

### Lisa Trogisch

*Lisa Trogisch, BA in Politikwissenschaften, Umwelt- und Entwicklungspolitik an der LMU München und der UNSW Sydney, und MSc Violence, Conflict and Development Studies an der SOAS London. Derzeit forscht sie im Rahmen ihres PhDs an der Wageningen UR zu den Konflikten um die Transboundary Virunga Conservation Area zum Schutz der Berggorillas.*

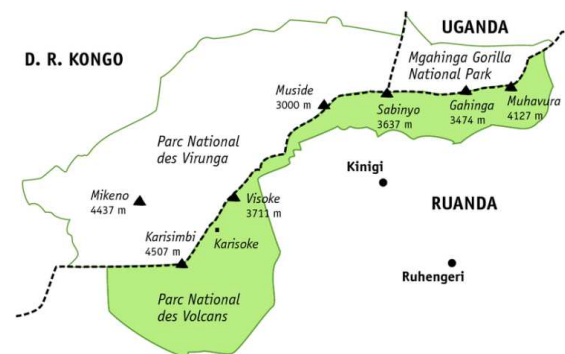
Ruanda ist durch eine Vielzahl von Alleinstellungsmerkmalen gekennzeichnet: Der 26.388 km<sup>2</sup> große (und damit etwa der Größe des Bundeslandes Brandenburg entsprechende) Staat ist eines der kleinsten Länder Afrikas mit gleichzeitig der zweithöchsten Bevölkerungsdichte; mit 61,3 Prozent Frauenanteil im nationalen Parlament liegt Ruanda an der politisch-emanzipierten Weltspitze; mit dem *Parc National des Volcans* besitzt Ruanda einen Teil des letzten intakten Regenwaldes, Heimat der vom Aussterben bedrohten Berggorillas. Gorilla-Tracking gehört mit 750 US-Dollar pro Stunde zu einer der teuersten Wildtier-Touristen-Attraktionen der Welt. Seit den Erfolgen der Primatenforscherin Dian Fossey und des Films „Gorillas im Nebel“ zieht es Menschen aus aller Welt an. Damit besitzt Ruanda eine vorteilhafte Besonderheit auf dem internationalen Tourismus-Markt. Dennoch rangiert Ruanda gemäß des *Human Development Index* auf Platz 159 (von den 188 berücksichtigten Staaten) und zählt trotz des enormen wirtschaftlichen Aufschwungs seit 1994 immer noch zu den ärmsten Ländern der Welt (United Nations Development Programme, 2016).

### Ein *Peace Park* gegen „Afrikas Weltkrieg“?

Seit der Erkenntnis, dass ökologische Degradierung und die Folgen des Klimawandels nicht an politischen Grenzen Halt machen, rufen nicht nur Umweltschutzorganisationen wie der *World Wildlife Fund (WWF)*, sondern auch entwicklungspolitische Organisationen – von den Vereinten Nationen bis zur Weltbank – zur regionalen und internationalen Zusam-

menarbeit auf, um gemeinsam eine ‚nachhaltige Zukunft‘ zu gestalten. In Anbetracht der Tatsache, dass Prognosen für 2030 die Zahl der internationalen Touristen weltweit auf 1,8 Milliarden schätzen (United Nations World Tourism Organization, 2016) und der Tourismus damit den am schnellsten wachsenden Wirtschaftssektor darstellt, wird die Tourismusindustrie insbesondere für Entwicklungsländer als das Wundermittel für Wirtschaftswachstum und ‚nachhaltige‘ Entwicklung angepriesen.

In diesem Sinne wird das Konzept von grenzüberschreitenden Naturschutzgebieten („Transfrontier Protected Areas“) in sub-Sahara-Afrika – bekannt geworden unter dem Namen *Peace Parks* – seit 1997 von internationalen Entwicklungs- und Naturschutzorganisationen beworben: Nationalparks, die sich über mehrere Landesgrenzen hinweg erstrecken, sollen von den beteiligten Staaten gemeinsam geschützt und gemanagt werden. Die Tourismuseinkünfte sollen positiv zu den Staatshaushalten beitragen, den Erhalt des Schutzgebietes finanzieren und durch die regionale Kooperation inner- und intrastaatlichen Frieden schaffen.



**Abb.1** (Quelle: Berggorilla & Regenwald Direkthilfe e.V. 2017)

Der *Parc National des Volcans* im Nordwesten Ruandas, der nahtlos in den *Parc National des Virunga* in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) und in den *Mgahinga Gorilla Nationalpark* in Uganda übergeht (Abb.1), stellt den letzten verbleibenden Lebensraum der Berggorillas dar. Aufgrund der komplexen Geschichte von anhaltenden militärischen Auseinandersetzungen wird die Situation in der

Region oft als „Afrikas Weltkrieg“ (Gérard, 2009) bezeichnet. Die Idee, die großen Primaten für einen friedensfördernden Tourismus zu nutzen und gleichzeitig den wirtschaftlichen Aufschwung voranzutreiben, wird seit der ersten Absichtserklärung über die *Greater Virunga Transboundary Collaboration (GVTC)* zwischen den drei Staaten aus dem Jahr 2001 als Allheilmittel für die existierenden Probleme angepriesen. Im „Gorilla Agreement“ wurden – zumindest auf dem Papier rechtlich bindend – richtungsweisende Ziele beschlossen: (1) ein grenzübergreifendes Nationalpark-Management, (2) die Unterstützung lokaler Gemeinden durch die Bereitstellung alternativer Ressourcen in Entwicklungshilfeprojekten und (3) die Unterbindung von Wilderei und des illegalen Handels mit Gorilla-Produkten.

Angesichts des Mangels an weltmarktauglichen Bodenschätzen fördert Ruanda seinen Tourismussektor seit Jahrzehnten; mittlerweile erbringt er den Hauptanteil an den Deviseneinnahmen und macht 8,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus. Während der Tourismus nach Beginn des Bürgerkriegs und dem Genozid 1994 vollkommen zum Erliegen kam, wurde das Gorilla-Tracking 1999 wieder zur Hauptattraktion des Landes. Als ich Ruanda zum ersten Mal im Jahr 2015 besuchte, war ich daher sehr verwundert, dass trotz der augenscheinlich hohen Einnahmen durch den Gorilla-Tourismus kaum eine materielle Entwicklung in den an den Park grenzenden Gemeinden sichtbar war. Die hoch gelobten Entwicklungsmaßnahmen unter Präsident Paul Kagame scheinen vor allem in der Hauptstadt Kigali angesiedelt zu sein, während die weiter abgelegenen Regionen, die immer noch zu etwa 90 Prozent von Subsistenzlandwirtschaft leben, wenig von dem Aufschwung spüren. Während meiner qualitativen Feldforschung in den Nationalparkgebieten von Ruanda und Uganda 2016 habe ich versucht, den Auswirkungen des Gorilla-Tourismus auf die sozialen, ökonomischen und ökologischen Gegebenheiten genauer auf den Grund zu gehen.

### Heimatland?

Befürworter des grenzübergreifenden Nationalparks betonen, dass insbesondere die

Menschen, die im Zuge der Einzäunung des heutigen Schutzgebietes ihr *Heimatland* verlassen mussten und nun in der Nähe des Parks leben, die Hauptnutznießer der Tourismusgewinne sein sollten (United Nations World Tourism Organization, 2017). Während meiner Zeit, die ich in einer kleinen Gemeinde am Rande des Nationalparks verbracht habe, hörte ich jedoch viele Geschichten über eine plötzliche, oft gewaltsame Vertreibung und Enteignung, während eine Kompensation in Form von Land, Arbeit, Ressourcen oder von einer sonstigen Unterstützung seitens der Regierung als marginal dargestellt wurde. Die meisten Menschen, die am Rande (des Waldes und der Gesellschaft) leben, profitieren kaum vom Gorilla-Tourismus, da die großen Tourismusunternehmen ihre Kunden teils gezielt von der Interaktion mit Einheimischen abschirmen oder einen organisierten Dorfbesuch als ein ‚Kulturerlebnis‘ verkaufen. Doch viele der Befragten äußerten ihr Unwohlsein darüber, in ihrem alltäglichen Leben von Touristen beobachtet und oft auch ungefragt fotografiert zu werden, insbesondere wenn sie dafür keine finanzielle Gegenleistung erhalten. Der Hauptgewinn bleibt damit den internationalen Anbietern vorbehalten und verlässt das Land meist steuerfrei als sogenanntes „leakage“ (Rückfluss ins Ausland).

Um eine finanzielle Unterstützung der Bevölkerung zu gewährleisten, wurde im Jahr 2005 das *Revenue-Sharing*-Programm von der Regierung eingerichtet, wodurch 5 Prozent der Tourismus-Einnahmen, die als Eintritt in den Nationalpark an die nationale Behörde gezahlt werden müssen, den lokalen Gemeinden zu Gute kommen. Dadurch sollen Infrastruktur-, Schul- und Gesundheitswesen-Projekte sowie Veranstaltungen für die lokalen Bewohner finanziert werden, die sie für den Naturschutz sensibilisieren. Zudem sollen den Einheimischen, die aufgrund der Vertreibung aus den Parkgebieten ihrer ursprünglichen landwirtschaftlichen Tätigkeit nur noch im geringen Masse nachgehen können, Einkommensalternativen aufgezeigt werden, wie zum Beispiel die Bienenzucht oder im Tourismussektor. Doch obwohl Tourismus von internationalen Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank und den Vereinten Nationen als die beste

Jobalternative angepriesen wird, fand ich nur einen marginalen Anteil der lokalen Bevölkerung in einer Tourismus-bezogenen Arbeit beschäftigt. Da das Gorilla-Tracking zudem saisonabhängig und in höchstem Maße auf eine stabile politische Situation sowie regionale Sicherheit angewiesen ist, kann eine Konzentration auf den Tourismus zu einer gefährlichen Abhängigkeit führen. Es ist demzufolge fraglich, inwiefern Tourismus seinen Zweck als dauerhafte alternative Einkommensquelle für breite Bevölkerungsschichten erfüllt.

Hinzu kommt, dass viele Menschen für ihr tägliches Überleben auf Ressourcen angewiesen sind, die sie ursprünglich aus dem Wald beziehen konnten. Der Tourismussektor kann nur wenigen Ruändern einen Job bieten, und diese stammen oftmals nicht aus der ländlichen Umgebung, sondern aus den Städten und haben die Schule oder ein Studium absolviert. Die Unzufriedenheit der Menschen, die am Rande des Waldes wohnen und ihn doch nicht nutzen und nur sehr stark reglementiert betreten dürfen, um beispielsweise einmal im Monat eine klar definierte Menge Feuerholz aus dem Park entnehmen dürfen, ist – obwohl es öffentlich nicht laut ausgesprochen werden darf – deutlich zu spüren. Die Einzäunung des Waldgebietes und eine permanente, militärische Überwachung sollen gewährleisten, dass die lokale Bevölkerung den Park nicht unerlaubt betritt. Trotz dieser Schutzmaßnahmen wird zudem von ‚illegaler‘ Wilderei und Holzeinschlag berichtet und dabei mit härtesten Maßnahmen von Gefängnis bis Totschlag gegen die als ‚Wilderer‘ und ‚Kriminelle‘ denunzierten vorgegangen. Ruanda, Uganda und die Demokratische Republik Kongo haben gemeinsam die *Special Wildlife Integrated Protection Force* (SWIFT) eingerichtet, um rund um die Uhr Patrouillen an den Parkgrenzen durchzuführen. Dabei ist insbesondere das sehr viel höhere und besser ausgestattete Militäraufgebot auf der ruandischen Seite auffällig. Die Auswirkungen des intendierten *Peace Parks* auf die lokale Bevölkerung scheinen der Idee einer Frieden-fördernden Zusammenarbeit entgegenzustehen und anstatt einer positiven sozioökonomischen Entwicklung eher den Konflikt zwischen Natur und Mensch zu verstärken.

### Gorillaland?

Dennoch wird der Erfolg des Nationalparks von internationalen Naturschutzorganisationen betont, gemessen an dem Zuwachs der Berggorillapopulation, die von 620 im Jahr 1989 auf heute etwa insgesamt 880 Individuen angestiegen ist. Abgesehen von Park-Rangern, Tour-Guides und Forschern dürfen nur Touristen das *Gorillaland* betreten und die Primaten beobachten. Dabei unterliegt das Gorilla-Treking klaren Regeln: Eine Touristengruppe darf nur aus acht Teilnehmern bestehen, es muss mindestens sieben Meter Distanz zu den Gorillas gewahrt werden, und die ‚Besuchszeit‘ ist auf eine Stunde begrenzt. Während diese Reglementierung dem Schutz der Menschenaffen dienen soll, wird sie in der Realität jedoch nicht strikt umgesetzt. Oft musste ich mit Schrecken beobachten, wie Besucher von den Parkangestellten ermutigt wurden, näher an die Gorillas heranzutreten oder wie das schützende Blätterdach mit Macheten niedergehauen wurde, um den Touristen eine bessere Sicht zu ermöglichen. Die Motivation dahinter war mir zunächst unerklärlich und trat erst durch Interviews mit verschiedenen Rangern zutage: Da die 750 US-Dollar für das Gorilla-Treking zentral in der Hauptstadt Kigali oder im Hauptquartier Ruhengeri bezahlt werden müssen, sehen viele Parkangestellte ihr Gehalt – wenn überhaupt – nur in unregelmäßigen Abständen. In der Hoffnung, am Ende wenigstens ein gutes Trinkgeld zu bekommen, bieten sie Touristen besondere ‚Spezialleistungen‘ an, wie zum Beispiel näher als die vorgeschriebenen sieben Meter Abstand an einen Berggorilla heranzutreten. Die Folgen eines engen Kontaktes mit dem Menschen sind jedoch fatal. Da Gorillas bis zu ca. 99 Prozent des genetischen Materials mit uns teilen, sind sie höchst anfällig für menschliche Krankheiten. Selbst wenn wir nur eine Erkältung haben, so können dieselben Krankheitserreger für einen Gorilla eine tödliche Grippe bedeuten (Palacios, 2011: 711-713). Da immer mehr Gorillafamilien für Touristengruppen habituiert werden um höhere Einnahmen zu erzielen, werden ihre natürlichen Lebensbedingungen und ihr Lebensraum tagtäglich gestört. Der Nationalpark erweckte

zunehmend den Eindruck eines großen Zoos für mich.

Letztlich ist, abgesehen von der zweifelhaften Nachhaltigkeit von Tourismus im Allgemeinen, der durch Langstreckenflüge und die in Entwicklungsländern oft nicht zu bewältigende Ansammlung von Müll zur Umweltverschmutzung beiträgt, der ökologische Vorteil eines *Peace Parks* für den Gorilla- und Naturschutz in Ruanda fraglich.

### Niemandsland?

Auf den ersten Blick vermittelt Ruanda ein Gefühl von ‚Sicherheit‘ – zumindest für Touristen, Ex-Patrioten und internationale Besucher. Erst nach den ersten tiefergreifenden Gesprächen mit Ruändern wurde mir bewusst, dass das Regime unter Präsident Paul Kagame mit eiserner Hand einen Sicherheitsstaat kreiert hat, der eine andere als die Tutsi-dominierte politische Meinung nicht toleriert. Der Gorilla-Nationalpark spielt dabei eine entscheidende Rolle: Zum einen ist er der nationale Stolz und porträtiert das gute Image des Landes, zum anderen ist er aber auch ein *Niemandsland*, das als Pufferzone zur DR Kongo dient. Der Nationalpark ist Schauplatz von andauernden militärischen Auseinandersetzungen zwischen Milizen, Armee, Rebellen Gruppen und Flüchtlingen; er wird als Schutzort und Ressourcenbasar genutzt. Mittlerweile ist von der internationalen Weltgemeinschaft anerkannt worden, dass die ruandische Regierung in der DR Kongo militärisch aktiv ist und Tutsi-Milizen gegen im kongolesischen Exil lebende Hutu vorgehen. Des Weiteren wurde festgestellt, dass Ruanda kongolesische Bergbaustätten kontrolliert, insbesondere Gebiete, in denen Kobalt gewonnen wird, das für die Herstellung von Smartphones benötigt wird und damit auf dem Weltmarkt begehrt ist. Als bekannt wurde, dass Ruanda die kongolesische Rebellenarmee M23 unterstützt, die 2013 gewaltsam die Kontrolle in und um den Virunga Nationalpark übernommen hatte, wurden direkte Entwicklungshilfegelder von westlichen Geberländern zeitweise eingefroren. Dennoch gerät Ruanda international nicht ernsthaft in Kritik und die Diktatur Kagames wird als Not-

wendigkeit für die politische Stabilität seit dem Ende des Genozids in 1994 gerechtfertigt.

Der *Parc National des Volcans* wird als ein Symbol für Frieden, für den guten Ruf und gleichzeitig als ein geopolitischer und räumlicher Schutzwall gegen die ‚kriegsgeprägte‘ DR Kongo von der ruandischen Regierung instrumentalisiert und hat damit eine entscheidende Bedeutung, die über die als touristische Einnahmequelle hinausgeht.

### Gorillas und Frieden?

Abschließend lässt sich festhalten, dass im Licht des vielversprechenden Konzeptes eines *Peace Parks* die negativen Effekte des Tourismus für den Naturschutz, die Berggorillas und die lokale Bevölkerung in Ruanda oft nicht in Betracht gezogen werden. Da die politische Stabilität und Sicherheit des Landes wichtige Voraussetzungen für den Tourismus sind, spielt der eindeutige Ausgang der ruandischen Präsidentschaftswahlen am 4. August 2017, bei der Präsident Paul Kagame mit 98,8 Prozent wiedergewählt wurde, eine bedeutende Rolle für die weitere Entwicklung des Landes – und damit auch für den Nationalpark und die Berggorillas. Dank des Verfassungsreferendum 2015 wurde die Amtszeitbeschränkung aufgehoben, wodurch es Kagame ermöglicht wird, bis 2034 weiter zu regieren. Es bleibt abzuwarten, inwiefern sich die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung, die vom Tourismus wenig profitiert und die eine zunehmende Ungleichheit im Land kritisiert, im Laufe der neuen Amtszeit zum Ausdruck kommen wird.

### Literatur

Gérard, P. (2009) *Africa's World War*, Oxford: Oxford University Press.

Palacios et al. (2011) Human Metapneumovirus Infection in Wild Mountain Gorillas, Rwanda, in: *Emerging Infectious Diseases* 17/4, pp. 711-713.

United Nations Development Programme (2016) <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/RWA> (19.5.2017).

United Nations World Tourism Organization  
(2016) <http://www2.unwto.org/content/why-tourism> (21.5.2017).

United Nations World Tourism Organization  
(2017)  
<http://ethics.unwto.orf/en/content/global-code-ethics-tourism-article-5> (28.5.2017).

## “Crowding Out” of Development Assistance for Health: The Case of Rwanda

Zunera Rana and Gregor van der Beek

*Prof. Dr. habil. Gregor van der Beek, born 1960, is a Full Professor of Economics and Public Finance at Rhine-Waal University in Kleve/Germany since 2012. Prior to that, he was Professor at the University of Illinois/USA and at the University of Applied Sciences Carinthia/Austria. He has gained his doctorate and his habilitation from the University of Duisburg-Essen and owns ample experience in the analysis of Public Finance issues, including the Financing of Public Infrastructure and Tax/Public Revenue Policies, e.g. in Serbia, China, Italy, and USA. Over the past two years, he has been involved in a project with GIZ in Rwanda.*

*Zunera Rana is a research assistant in the field of Development Economics at Rhine-Waal University. She is currently pursuing her PhD in the same field. Coming from a developing country herself, she is very interested in research topics related to aid effectiveness and sustainable development goals. She has done her Masters in Economics and Finance and is actively involved in teaching and research at Rhine-Waal University.*

As tax payers, we are often concerned and sometimes even critical about how our money is being spent by the government. Governments have similar concerns when they are in turn providing money to other countries in the form of Official Development Assistance (ODA). An article by *The Guardian* in 2010 concluded that when a government or aid agency is giving money to help out a starving child in Africa, it is in fact giving money to sponsor a shopping trip to Paris for the wife of a minister in Africa (Cheng, 2010). The article created quite a stir amongst the donor agencies which led to a considerable amount of research about the use of development aid by recipient countries. However, it is not always the case that the aid given to developing

countries is lost amongst corrupt government officials; rather, it might be reallocated to other projects or sectors for which it was not originally aimed for. We try to explore these dynamics of aid effectiveness in this paper by looking at health expenditure in Rwanda.

### Crowding Out of Public Spending in Health:

The global Development Assistance for Health (DAH) has more than doubled in the past decade, increasing from 15.3 billion US dollars in 2004 to 35.9 billion US dollars in 2014 (Alvarez et al., 2016; Dieleman et al., 2013). This increase can be attributed to the importance given to the health sector in the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs).

The increased DAH raises the question of its fungibility, i.e. is the aid given for health substituting government's spending on health in developing countries? According to the literature on health, fungibility is defined as the “non-additionality of development assistance for health”, i.e. the recipient government of DAH reduces its health spending and instead reallocates its resources to other sectors (Alvarez et al., 2016). However, in this paper we will be using the more traditional public finance term “crowding out” since it is a more comprehensive representation of both partial and complete fungibility in the health sector.

Dieleman et al. (2013) stated that the crowding out of government spending in the health sector is plausible since DAH has increased by almost 251% between 1995 and 2010 (Murray et al., 2012), while ODA has only increased by 43% during the same period (World Development Indicators, 2012). The empirical evidence suggests that most of the DAH recipient countries still allocate roughly the same percentage to health spending as they had done two decades ago. For example, the low and middle income countries spent on average 9.3% of their general government expenditure on health in 1995 which has increased to only 9.4% in 2010 (Dieleman et al., 2013).

Thus, a detailed analysis of the literature shows that for most developing countries DAH has increased while public spending on health has remained constant which indicates that



these countries tend to partially relocate their resources from health to other sectors of the economy. Some economists may argue that the reallocation of resources is a response by countries like Malawi, Ethiopia and Uganda because of scarce availability of their own resources and generous international aid for the health sector (Ooms et al., 2010). Thus, it would be more efficient for these countries to reallocate their resources away from the sectors that are being financed by external aid. This reallocation could therefore be attributed to considerations of efficiency rather than corruption. In order to tackle this issue and to achieve the SDG for health, more attention is now being paid to the domestic financing of the health sector and possible co-financing agreements between donors and recipient countries (Boerma et al., 2015).

### Literature on Crowding Out of Public Spending in Health

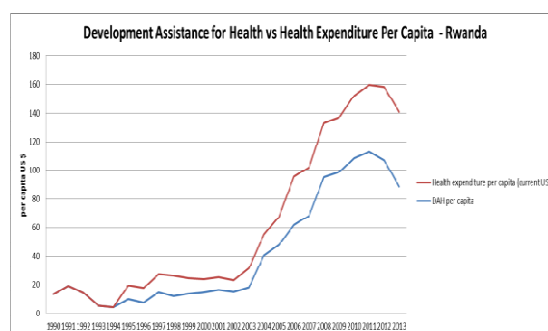
In the literature, there has been a lot of discussion about the fungibility of DAH both on the sector and the sub-sector level (Dieleman et al., 2013; Shiffman, 2008; Lu et al., 2010; Garg et al., 2012; Maele et al., 2013; Alvarez et al., 2016). A lot of the literature has been debated upon because of lack of concrete data and missing values, especially the paper by Lu et al. (2010). In order to overcome the problem of data, some country-specific case studies have been conducted about Vietnam (Wagstaff, 2011), Tanzania (Alvarez et al., 2016) and a combined study on Thailand, Honduras and Rwanda discussing the fungibility of aid in HIV programs (Garg et al., 2012). However, most of these studies focus on specific health programs and therefore do not show a complete picture of the fungibility of aid in a particular developing country. This paper aims to fill this gap by analyzing the displacement of DAH in Rwanda.

### Health Expenditure in Rwanda

In the aftermath of the genocide in Rwanda in 1994, the average life expectancy in the country was 30 years and the GDP had decreased by approximately 40% (Nakamura and Williamson, 2015). However, the government of Rwanda showed strong political willingness

to improve the overall condition of the country. It set up an official framework for development called Vision 2020 that would put Rwanda in the list of middle income countries by the year 2020 (Ministry of Finance and Planning, 2000).

According to a report by USAID, 52% of total health expenditure in Rwanda was being funded by external sources in 2000 which decreased to 38% in 2013 (Nakamura and Williamson, 2015). During the same period government spending on health per capita increased from 4 US dollars to approximately 26 US dollars in constant prices, which is an increase of almost sevenfold (Nakamura and Williamson, 2015). Hence, Rwanda does not face the problem of crowding out (neither partial nor total) of domestic health spending because of external aid.



As observed in the graph<sup>18</sup>, the health expenditure per capita for Rwanda has been increasing from 2004 onwards when the government started introducing tax reforms in the country. DAH has also been showing an upwards trend during the same period which might be an indication of increased confidence from the donors as government tries to improve its health spending. While government spending on education has only seen a variation of 2% to 3% (as a percentage of GDP)<sup>19</sup> since 2000, the same is not true for health spending which saw a significant increase during the same period (Nakamura and Williamson, 2015).

<sup>18</sup> Source: Authors' calculations. Health expenditure data taken from World Bank (2016). Development Assistance for Health data collected from Institute for Health Metrics and Evaluation (2015).

<sup>19</sup> As observed from the figures on government expenditure on education, total (% GDP) taken from World Bank (2017).



This increase in health spending is part of the strategic Vision 2020 plan, which focuses on a more knowledge-based economy through improvement in health of the population in the first stage and improvement in education in the second stage. The government plans to achieve this by slowly shifting away from external aid as the main source of financing and focusing more on its own resources.

### **Political Willingness and Strength of Institutions**

After analyzing some basic statistics, we can conclude that the case of crowding out of public spending due to DAH does not seem to exist in Rwanda. Here we would like to propose the hypothesis that this is a result of the focus of the Rwandan government on developing strong institutions as it tries to increase its tax base.<sup>20</sup> The government of Rwanda has been relatively successful in its fight against corruption and in the establishment of rule of law. According to Transparency International's 2016 statistics, Rwanda ranks 56 out of 176 countries in the corruption index which is the third lowest rank in Africa.

The absence of crowding out in the Rwandan case is not surprising from the point of view of New Institutional Economics (NIE). According to NIE defining clear property rights, reinforcing these rights along with other clearly defined rules of the game and establishing rules of law which are binding for all citizens including the government is a precondition for a smooth economic performance and a fruitful contribution by the government towards positive economic and social performance (Acemoglu et al., 2005). This also includes spending money for the designated purpose. Once property rights have been clearly defined and implemented, the transaction costs of public and private businesses are also reduced which in turn helps in establishing laws against corruption as can be observed in Rwanda (Claessens and Laeven, 2003).

One can argue that with a single case study about a single country there is not enough ground to prove the hypothesis that strong

institutions reduce crowding out of public funds especially in the health sector. However, the case of Rwanda is a good starting point to further research the relationship between crowding out and New Institutional Economics; especially with regards to Transaction Cost Theory, Property Rights Theory as well as theoretical and economic analysis of the Rules of the Game and of Constitutions (Acemoglu and Robinson, 2008).

### **Conclusion / Lesson Learned from Rwanda**

We can conclude from our discussion that the focus of Rwanda on improving its institutions is something that most developing countries can learn from in order to reduce the crowding out of their own public funds due to external aid. The stronger the local institutions, the lesser the chances of corruption and the greater the chances of efficient use of both external and internal resources. Therefore, it would be more efficient if external aid is given on the condition that the recipient countries will try to strengthen their local institutions by clearly defining property laws and so on. Once the institutions are strengthened enough, the donor countries or organizations will not have to worry about the proper use of the transferred funds.

In addition, we can conclude that the phenomenon of crowding out or fungibility in the health sector in Africa needs more investigation by both researchers and policy makers. In the case of Rwanda, we can see that the government has been focusing exclusively on the health sector while neglecting the education sector (Nakamura and Williamson, 2015), an approach that might prove to be inefficient in the long run.

### **Literature**

Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J. A. (2005) Chapter 6: Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth, in: Aghion, P. and Durlauf, S. N. (eds) *Handbook of Economic Growth*, pp. 388-464.

Acemoglu, D. and Robinson, J. (2008) *The Role of Institutions in Growth and Development*, Commission on Growth and Development Working Paper, pp. 1-44.

---

<sup>20</sup> Institutions as defined by New Institutional Economics.

Alvarez, M. M., Borghi, J., Acharya, A. and Vassall, A. (2016) Is Development Assistance for Health Fungible? Findings From a Mixed Methods Case Study in Tanzania, in: *Social Science and Medicine* 159, pp. 161-169.

Boerma, T. et al. (2015) *Health in 2015: From MDGs to SDGs*, Geneva, World Health Organization.

Cheng, M. (2010) Health Aid Made Some Countries Cut Budgets, *The Guardian*, 10 April 2010.

Claessens, S. and Laeven, L. (2003) Financial Development, Property Rights, and Growth, in: *The Journal of Finance* 58/6, pp. 2401-2436.

Dieleman, J. L., Graves, C. M. and Hanlon, M. (2013) The Fungibility of Health Aid: Reconsidering the Reconsidered, in: *The Journal of Development Studies* 12/49, pp. 1755-1762.

Garg, C. C. et al. (2012) Study Raises Questions About Measurement Of 'Additionality' Or Maintaining Domestic Health Spending Amid Foreign Donations, in: *Health Affairs* 31/2, pp. 417-425.

Health Metrics and Evaluation (2015) *Global Health Data Exchange*

Lu, C. et al. (2010) Public Financing of Health in Developing Countries: A Cross-national Systematic Analysis, in: *The Lancet* 375/9723, pp. 1375-1387.

Maele, N. V. d., Evans, D. B. and Tan-Torres, T. (2013) Development Assistance for Health in Africa: Are We Telling the Right Story?, in: *World Health Organization* 91, pp. 483-490.

Ministry of Finance and Planning (2000) *Rwanda Vision 2020*, Kigali, Ministry of Finance and Planning.

Murray, C. et al. (2012) *Financing Global Health 2012: The End of the Golden Age*, Seattle, Institute for Health Metrics and Evaluation.

Nakamura, Y. and Williamson, A. (2015) *Government Health Spending and Tax Reform*

*in Rwanda, 2000-2013 – A Case Study*, Health Finance and Governance.

Ooms, G. et al., 2010. Crowding Out: Are Relations Between International Health Aid and Government Health Funding Too Complex to be Captured in Averages Only? In *The Lancet* 375, pp. 1403 -1405.

Shiffman, J. (2008) Has Donor Prioritization of HIV/AIDS Displaced Aid for Other Health Issues?, in: *Health Policy Plan* 2/23, pp. 95-100.

Wagstaff, A. (2011) Fungibility and the Impact of Development Assistance: Evidence from Vietnam's Health Sector, in: *Journal of Development Economics* 1/94, pp. 62-73.

World Bank (2016) *World Development Indicators*.

World Bank (2017) *World Development Indicators*.

## Development of a Framework for Macroeconomic Decision Making in Rwanda

Hermann van Boemmel

*Hermann van Boemmel graduated in Economics from the University of Duisburg. He did his PhD at the private University of Witten/Herdecke on the transition of the economy through ICT and the impact on the concept of Consumers Sovereignty. Hermann worked at DHL, the Universities of Duisburg and Witten/Herdecke before founding the Institute for Culinary Arts and Management. He joined GIZ in 2010 and since 2014 he is managing the program 'Macroeconomic Advice to MINECO-FIN' in Kigali, Rwanda.*

### 1. The Problem

For centuries, the relationship between Africa and the developed world has been characterized by many tilts and distortions. Some still remain and keep the continent from defining its own path of development. One may quote trade regulations, the behavior of international companies, financial markets and multinational institutions in disfavor of this resource rich and knowledge-poor continent. This article wants to highlight another, more hidden dimension of it. Namely, the dependency of the continent on macroeconomic policies, which are implemented by local authorities, but developed by multi- and international institutions.

In Rwanda, the landscape of institutions that deal with macroeconomic analyses consists of only a few institutions. There is one research institute (IPAR, the Institute for Policy Analysis and Research) and a network of economic researchers (EPRN, the Economic Policy Research Network). Furthermore, there are 19 universities or campuses in the relevant research areas, however none of these so far contributed to applied research that is relevant for the government. Besides that, most ministries and government institutions on the national level have a department responsible for research. Their main activity is to commission and coordinate research with consultan-

cies. These are mainly international institutions like the World Bank, the African Development Bank, the International Growth Center or the UN Economic Commission to Africa. Contrary to what their names might suggest, these homegrown departments of research do not produce any analytical output themselves. As a result, the government of Rwanda is relying by more than 95% on foreign expertise when it comes to analyses that are supposed to inform policy making.

### 2. The Goals

German development cooperation supports the government of Rwanda in improving its endogenous capacities in Macroeconomic Management. More specifically, the objectives are:

- To strengthen the institutional and individual capacities
- To clarify the share of labor between institutions
- To link the education/curricula of higher learning institutions to the needs and challenges of the country
- To support continuous training and education of government officials by Rwandan institutions
- To support the development of a Rwandan School of Economics, which responds to the challenges of the country (resource-poor, strong government, weak private sector, population dynamics, land-linked), and does not just follow the international mainstream agenda
- To create an enabling framework for policy analysis and debate
- To link Rwandan researchers to the international research community

### 3. The Strategy

Rwanda is a country under high pressure. Development is fast and very ambitious, the whole country is run by a top-down approach like a big private enterprise with a charismatic leader. To perform well under these circumstances, Rwandan officials prefer hands-on trainings that lead to immediate results. More precisely, they prefer to listen to peers instead

of consultants or trainers without specific work experience. The challenge for the German *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) is hence to transform hands-on training with short term effects into long term capacity building strategies.

Therefore, the programme follows a multi-folded approach: (1) Trainers come from institutions with similar work assignments as our partners, ensuring practical hands-on exchanges; (2) trainings always begin with a concrete ‘product’ in mind, aiming at creating immediate results, which can be directly fed into the daily work; (3) long-term capacity development is ensured by supporting organisational development, including data and process management; (4) an enabling framework for analysis and debate is being created around the partner institutions, mainly through a network of local economists and institutions; and (5) this network is supported by an international consortium of universities, research institutions and twinning partners.

The implementation is supported by a research consortium, which consists of two German Universities (Rhein-Waal and Koblenz-Landau), a research institute (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, RWI) and a pool of short term experts from different institutions, mainly the German Ministries of Finance and Economics. The focus is on organizing peer-to-peer learning for the Rwandan partner landscape on different levels. What are the approaches for the different areas of cooperation?

#### **a) MINECOFIN**

MINECOFIN, the Rwandan Ministry of Finance and Economics, is supported in the establishment of macroeconomic models for poverty reduction, trade, labor market and long term growth. It strengthens the institutional capacity of the Government Chief Economist Department and the implementation of the National Investment Policy.

The project aims to enhance the quality of economic analyses, management and evidence-based economic policymaking by MINECOFIN on two levels: Firstly, by strengthening the capacities of the Chief Economist department to carry out sound analyses of

macroeconomic policies concerning economic trends that relate to domestic and external factors such as economic shocks, aid and other budgetary resources, the balance of payments, employment, household income and poverty; and, secondly, to increase the efficiency and effectiveness of public investment management by strengthening the capacity of MINECOFIN’s National Development Planning and Research Department (NDPR).

#### **b) Macroeconomic Working Group**

The Macroeconomic Working Group consists of MINECOFIN, the Central Bank (BNR), the National Institute of Statistics (NISR) and sometimes the Rwanda Revenue Authority (RRA). It shall ensure inter-institutional workflow and cooperation. Since 2014, German development cooperation pushes for regular meetings of the working group, also to prepare a research agenda which is supposed to be discussed during the meetings. Despite many efforts, the group meets only on a case-by-case basis when something important needs to be prepared. That shows the top-down approach of the government which makes any lateral coordination difficult.

#### **c) IPAR**

IPAR is the only research institute in Rwanda which is covering the field of Economics. Actually, there is no economic department with permanent staff. Employees are hired on a project basis, which does not allow long term capacity development and the establishment of specific research areas that, in turn, can build up the reputation of the institution. GIZ supports IPAR with a senior Economist, who supported the strategic plan of IPAR and fundraising activities and who will moreover be in charge of developing the economic department. By support of German development cooperation, IPAR teamed up with RWI, one of the leading research institutes in Germany.

#### **d) EPRN**

The Economic Policy Research Network (EPRN) is an economic policy research platform in Rwanda that brings together key economic management institutions, individuals and or-

ganizations that are active in economic policy research and analysis to create a pool community for economic policy researchers through organizing trainings, research coaching and mentorship, work placements, learning tours and joint research projects to provide evidence for economic policy formulation and policy research development. EPRN therefore responds to economic policy gaps created mainly by a lack of quality and informative research and the challenge of human capacity in terms of limited numbers of economic researchers and active involvement.

#### 4. Major Results so Far

At MINECOFIN, the first phase was to convert the existing macroeconomic framework into an integrated macroeconomic framework - that works as a fully specified model allowing for certain macroeconomic impact assessments. This phase also streamlined data management and exchange of information across sectors. Furthermore, trainings in the use of the new macroeconomic framework and other projection tools have been conducted. Now, the government of Rwanda fully owns the framework and is therefore independent from international support in the preparation of its budget. Further macro-models build on the framework (Poverty Reduction, Trade, Labor Market) and are being developed together with the partners. A trainee program for young economists was also established to train fresh graduates with the necessary skills for central government.

In the meantime, impact studies are being carried out by external consultants. In this regard, the Institute for Policy Analysis and Research in Kigali is preparing to coordinate a pool of consultants consisting of Rwandan economists who are to develop impact analyses for MINECOFIN. Additionally, a first milestone in the public investment management area was achieved with the preparation of the draft "National Investment Policy". Furthermore, a market analysis for the consultancy business is conducted through IPAR in order to describe the commissioned volumes, the areas of analysis and major actors to encourage Rwandan analysts to enter the market, which until now is mainly covered by international organizations.

Between the University of Rwanda and the government of Rwanda trainings and a tailor-made master program in Quantitative Economics have been designed to cater for the qualification needs of the central government and to ensure that fresh graduates fulfil the needed requirements. A bridge program has also been established to equip Rwandan master graduates with the necessary technical and analytical skills to apply for international PhD programs.

#### 5. Conclusions

Macroeconomic policies define the framework for the development of every country. Once they are in place and running smoothly, no outsider will even realize that they are in place. These policies shape the future of the respective country. Pluralism in development means also pluralism of economic approaches. Rwanda strives to be the role model for inclusive growth. That is only possible with an own approach for macroeconomic decision making and a Rwandan school of economic thinking. In order to achieve this long-term target, many links, national and international, have to be created. Individuals and institutions need to be capacitated. Most importantly, decision makers in Rwanda need to start to trust in the abilities of Rwandan institutions and analysts. German development cooperation is kick-starting some of these processes. However, at some stage Rwandans need to take over. So far, the results are encouraging and international scholars are invited to join Rwandan decision makers in analyzing macroeconomic policies and their impact.

## **The Contribution of Research Networks to Implementing Vision 2020 – Experiences of a Development Project Dealing with Macroeconomic Policy Advice**

Oliver Serfling and Lena Paßelewitz

*Prof. Dr. Oliver Serfling is a professor of Economic Policy and Development Economics at Rhine-Waal University of Applied Sciences. Prior to this he was working as a Project Manager in a World Bank-funded higher education project in Vietnam. At Rhine-Waal he currently chairs the Master's program "Sustainable Development Management", which he co-founded in 2015. Being an expert on Development Economics, he is steering the contribution of Rhine-Waal in the described GIZ-funded development project dealing with macroeconomic policy advice in Rwanda.*

*Lena Paßelewitz is a research and teaching assistant at Rhine-Waal University of Applied Sciences. She was formerly working with GIZ and the United Nations University in setting up an international university and re-search network. She supports the research consortium in monitoring and evaluation and the organization of the project.*

### **Introduction**

As part of its ambitious Vision 2020, Rwanda passed the "Economic Development and Poverty Reduction Strategy II" (EDPRS II) in 2013, aiming at transforming Rwanda into a middle-income country by increasing the internal and external connectivity of the Rwandan economy. For the coherent implementation of this strategy, the pursuit of sustainable public finances, the incentivization of foreign direct investments (FDI) as well as effective public investments are necessary. The quality of macroeconomic analyses plays an important role in that respect, as it is the basis for the successful translation into policies by the respective government institutions. To this end, the Ministry of Finance and Economic Planning (MINECOFIN) has been supported by the GIZ program "Macroeconomic Advice for Pov-

erty Reduction" since 2010. The program aims at enhancing the quality of economic analyses, management and evidence-based economic policy making by MINECOFIN in three inter-linked intervention areas: Macroeconomic Advice, Investment Planning as well as Cooperation and Network Building.

As a university partner in this program, the Rhine-Waal University of Applied Sciences is supporting intervention area three "Cooperation and Network Building" as part of a consortium with the ICON-INSTITUT Public Sector GmbH, the Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) and the Rwanda-Centre at the University of Koblenz-Landau. In response to a strong demand expressed by the partners themselves, much of this support consists of academic and on-the-job trainings, aimed at strengthening individual and institutional capacities in macroeconomic policy advice. The research consortium contributes to the project with its joint expertise in academia and policy-making, collaborating with the MINECOFIN, as well as with the Economic Policy Research Network Rwanda (EPRN) – a professional network of economists – and the University of Rwanda.

### **The Research-Practice Nexus in Macroeconomic Policy Design**

While shortcomings in macroeconomic policy advice seem to be primarily a matter of individual capacities, the institutional contribution of research networks should not be underestimated in this regard. Research networks cannot only provide avenues to knowledge sharing and training, but do also contribute to bridge the research-practice nexus. Previous research has found that joint practitioner-researcher networks can play an important role in enhancing the application-orientation of research with regard to the local context and translating research results into practice (Cornelissen et al., 2011; Mold and Peterson, 2005; Mokomane et al., 2017).

Research and practice in policy making are *per se* closely intertwined, as effective policy making requires a comprehensive empirical data basis in all phases of the policy making pro-

cess. In the preparatory stages of decision-making and policy design, both executives and legislatures need to rely on a robust evidence base. This phase needs to be supported by state of the art scientific research. In the implementation phase, state bureaucracies heavily depend on information about the respective subject in order to be able to steer the implementation process, to evaluate the necessity of policy changes in the course of the implementation process, to make use of potential discretion deliberately given to government agencies by legislatures, and to avoid unforeseen side effects. Finally, effective policy making requires monitoring and regular evaluation of outputs and eventual outcomes, which also relies on the application of scientific instruments.

This kind of exchange between scientific research and policy making can be organized in different ways. In international organizations like the IMF, research and policy advice take place at different departments within the same institution. In Germany, applied research and policy advice are provided more de-centralized by think tanks like RWI, which receive basic funding from the government but are independent in their research and in the advice they give. These think tanks are supervised by advisory boards that ensure that research follows highest academic standards and institutions have to report their findings on a regularly basis and in an understandable form to the public or to decision makers.

#### **Assessing Capacities in Macroeconomic Policy Advice in Rwanda**

Informed by the idea of tackling both individual and institutional capacities through collaboration, the research consortium started its activities with a fact-finding mission in November 2015 and an ensuing training needs assessment in Rwanda. These missions provided the basis for defining the nature of the cooperation and the scope of activities. They aimed at establishing contacts and situating the consortium in the existing landscape of Rwandan universities and research institutes dealing with macroeconomics. The needs assessment, which was conducted by the Rhine-

Waal University of Applied Sciences in Rwanda in early 2016, served in particular to identify academic training needs, knowledge gaps and challenges in the higher education system and policymaking institutions and thus provided the basis for the design of the activities of the research consortium.

The needs assessment revealed that Rwandan universities face a **shortage of skilled lecturers/teachers** for graduate education in Macroeconomics. Due to this shortage, they have to rely on Bachelor graduates to fulfil teaching demands, which consequently lowers the education quality. Accordingly, the academic staff statistics published by the Rwandan Ministry of Higher Education reveal that the share of Rwandan academic staff holding a Bachelor's degree (26.3 %) is twice as high as the number of PhD holders (13.2%). In line with these results, all interviewees during the needs assessment uttered a need for trainings at the MA and/or PhD level and not at the undergraduate level. These results are mirrored by an unpublished study conducted by the Institute of Policy Analysis and Research (IPAR) – Rwanda (2015), which was commissioned by GIZ. The study focusses mainly on the individual and institutional capacity gaps of government institutions which are involved in the field of economic policymaking. The majority of the institutions reported that the level of education of their staff members negatively affects their ability to fulfil their mandates. The number of PhD holders in the reviewed institutions outside academia is extremely low and this lack of qualified and experienced staff in certain positions, particularly in economic analysis and monitoring and evaluation, was depicted as a major setback. In summary, this means that there are not enough highly qualified graduates in the field of Economics to neither fulfil academic institutions' research and teaching demands, nor the policymaking institutions' labor demands. The consortium therefore inferred that an investment in trainings at the postgraduate level could serve on the one hand as a means to improve education quality in the long run (train-the-trainers) and on the other hand to prepare graduates for expert jobs in government institutions.

This two-fold strategy addresses also the lack of application-orientation that was bemoaned by interviewees. **Capacity gaps were mainly identified in quantitative economics**, including data handling, macroeconomic modelling, the design of revenue systems and overall research methods. Likewise, the IPAR (2015) study<sup>21</sup> indicates that the top three needs of the policymaking institutions consulted are in quantitative analysis (such as time series and panel data analysis, and applied macroeconomics), the use of software (such as SPSS, EViews, STATA, etc.) and M&E. 42% of all institutions stated that their staff lacks such important skills to perform their duties.

Furthermore, the representatives of the interviewed non-academic institutions highlighted the complexity of the economic and political decision-making process in Rwanda. Complementary to the quantitative economic focus of the trainings, they argued to integrate aspects relative to the implementation and the **institutional framework** into the training schedule and called for a better collaboration between academic institutions and other local policy-related organizations as well as between policymaking organizations. Many of our interviewees and informal conversation partners stressed that a lack of collaboration prevents knowledge transfer and affects therefore both academic and policymaking institutions.

### **The Strategy: Institutional and Individual Capacity Building**

Based on the needs assessment, the consortium decided to design a bridge program for local MA graduates, aiming at training future researchers, lecturers and policy advisors in the field of Quantitative Economics. In order to strengthen collaboration between the MINECOFIN and research institutes, the EPRN's function as a hub connecting research and practice should be strengthened. To this end, EPRN took over the coordinating role in

the training program and received support in research promotion and networking. Complementary on-the-job trainings in MINECOFIN supported staff in applying state of the art research techniques in their daily routines.

The bridge program called Applied Quantitative Economics Preparation for a Doctorate (AQEPD, pronounced 'equipped') started its coursework in October 2016 and was jointly set up with EPRN and the University of Rwanda. Serving both as an opportunity for advanced training for teaching and research staff and as a preparatory training for a PhD program, the courses do not only qualify participants, but also align potential PhD candidates' knowledge. As each participant drafts an individual PhD proposal, the program serves as a bridge towards ensuing PhD programs and offers candidates the chance to reflect and improve their own research and teaching practice. By improving university teaching, the general level of education in the undergraduate and graduate programs will sustainably benefit (train-the-trainers). To that aim, AQEPD also offers opportunities for peer-to-peer exchange and collaboration through its co-teaching scheme. Each course is taught collaboratively by an experienced and a junior lecturer, providing opportunities for mentorship and exchange. The AQEPD program is accompanied by a variety of networking events hosted by EPRN, bringing together a diverse range of stakeholders, in order to promote (collaborative) research and strengthen ties between researchers and practitioners.

### **First Results and Outlook**

The first 20 AQEPD participants enrolled in October 2016. The course evaluation showed that participants benefitted especially in improving their quantitative skills and in networking. Some of the candidates have already submitted their PhD proposals to international graduate schools and are waiting for a response. The program encouraged young researchers to exchange and to continue working on their own publications. An ensuing research series at EPRN will benefit from AQEPD Alumni and the Rwandan and international

<sup>21</sup> This unpublished study conducted by the Institute of Policy Analysis and Research (IPAR) – Rwanda (2015) was commissioned by GIZ and focusses on individual and institutional capacity gaps of government institution in the field of economic policymaking.



lecturers alike. All participating candidates and lecturers are now connected via the EPRN and will come together at least yearly for the EPRN conference. EPRN is also in the process of establishing student chapters, which will furthermore contribute to a livelier exchange and help young researchers to get together with more experienced academics to develop their skills. The project has provided the EPRN with an important impetus to revive research activities and connect with international researchers and practitioners. Only if the research-practice nexus is strengthened in networks such as EPRN, can economic policy analysis live up to newest academic standards and provide the Rwandan government with the needed advice in order to tackle its most urgent development challenges.

### Literature

Cornelissen, L. J. F., van Swet, J., Beijaard, D. and Bergen, T. C. M. (2011) Aspects of School–University Research Networks that Play a Role in Developing, Sharing and Using Knowledge Based on Teacher Research, in: *Teaching and Teacher Education*, 27/1, pp. 147-156.

Institute of Policy Analysis and Research – Rwanda (2015) Strengthening Individual and Institutional Capacities to Undertake Economic Policy Research in Rwanda, unpublished study commissioned by GIZ.

Mokomane, Z., van der Merwe, S., Khan, M. S., Jaga, A. and Dancaaster, L. (2017) Developing an African Research Network and Research Agenda on Work–Family Interface, in: *Community, Work & Family* 20/3, pp. 366-376.

Mold, J. W. and Peterson, K. A. (2005) Primary Care Practice-Based Research Networks: Working at the Interface Between Research and Quality Improvement. *Ann Fam Med*. 2005 May; 3(Suppl 1), pp. 12-20.

## Where Does the Money Come From? An Analysis of the Public Budget of Rwanda's Economy between 1990 and 2015

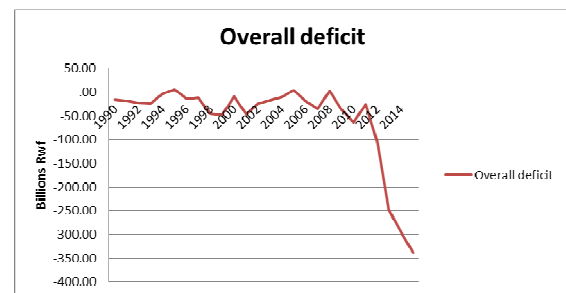
Zunera Rana, Gregor van der Beek and Richard Kabanda

*Prof. Dr. habil. Gregor van der Beek, born 1960, is a Full Professor of Economics and Public Finance at Rhine-Waal University in Kleve/Germany since 2012. Prior to that, he was Professor at the University of Illinois/USA and at the University of Applied Sciences Carinthia/Austria. He has gained his doctorate and his habilitation from the University of Duisburg-Essen and owns ample experience in the analysis of Public Finance issues, including the Financing of Public Infrastructure and Tax/Public Revenue Policies, e.g. in Serbia, China, Italy, and USA. Over the past two years, he has been involved in a project with GIZ in Rwanda.*

*Zunera Rana is a research assistant in the field of Development Economics at Rhine-Waal University. She is currently pursuing her PhD in the same field. Coming from a developing country herself, she is very interested in research topics related to aid effectiveness and sustainable development goals. She has done her Masters in Economics and Finance and is actively involved in teaching and research at Rhine-Waal University.*

The government of Rwanda has been working really hard to achieve its Vision 2020<sup>22</sup>. However, it has been facing multiple challenges as can be seen from its increasing budget deficit after 2012. Analysis of data between 1990 and 2015 shows that the budget deficit of Rwanda in 2015 has been growing despite the government's efforts to reduce it. The large deficit can be attributed to a decrease in the prices of minerals which are one of the major

export components of the country.

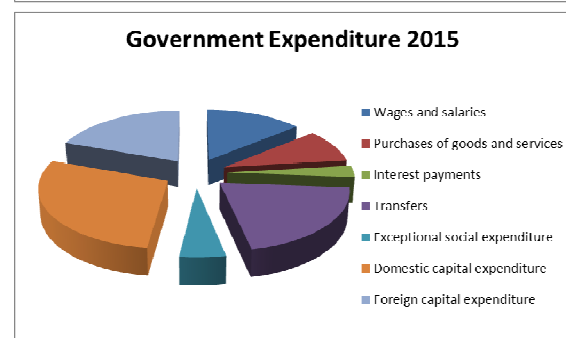
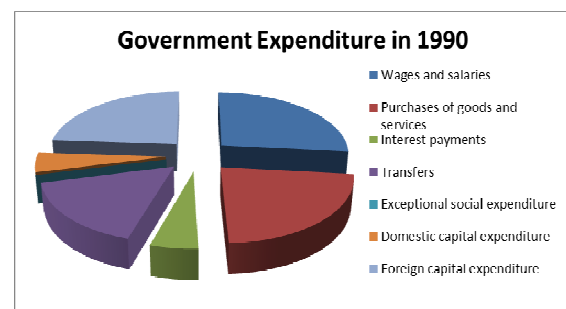


export components of the country.

In this paper, we try to understand the dynamics of Rwanda's revenue and expenditure over the years in order to comprehend the reasons for such a huge budget deficit and to determine whether the country will be able to achieve its Vision 2020.

### Expenditure Side of Public Budget

The composition of Rwanda's public expenditure has changed significantly over the past 20 years. While the budget in 1990 was mainly focused on wages and salaries (27% of total budget) and purchase of goods & services (23% of total budget), it has been replaced by domestic capital expenditure as the biggest chunk (29% of total budget) in 2015. The purchase of goods and services, on the other hand, has been reduced to a mere 9% in the 2015 budget. The wages and salaries of gov-



<sup>22</sup> Vision 2020 is the result of a consultative process that was introduced between 1998 and 1999 and consists of 48 economic, social and political targets and indicators that need to be met by 2020.

ernment employees in Rwanda have also been decreasing as a percentage of the total budget, while a positive change in transfer payments can be seen between the two years. Additionally, the decrease in interest payment is an indication that the government is trying to move away from loans as its main source of financing.

The significant changes in domestic and foreign expenditure indicate the shift in domestic and foreign policy by the country. The government of Rwanda is now more focused on “economic transformation” by increasing investment in transport, education, energy and rural development. According to the 2016-2017 statistics issued by the government, almost 40% of the total budget is allocated to development projects which also include monitoring and evaluation of existing projects (Anon, 2016). The first quarter of 2016 indicated positive figures for the agriculture sector with a growth rate of almost 7% and an almost similar increase in growth rates of both imports and exports of Rwanda (Anon, 2016).

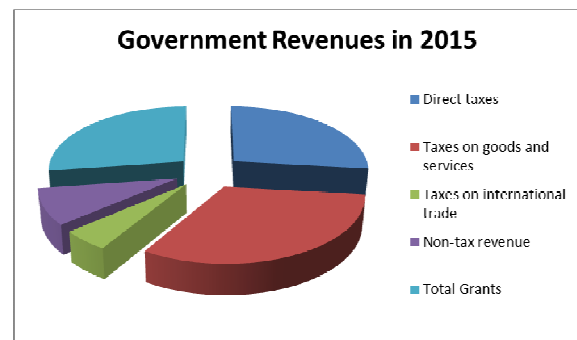
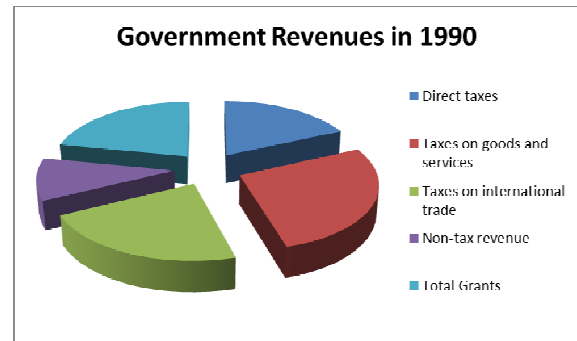
### Revenue Side of Public Budget

In light of the Vision 2020, the government of Rwanda has been desperately trying to increase its tax base in order to reduce its reliance on external resources to finance its activities. However, between 1990 and 2015, the percentage of direct taxes has increased from 18% to 27% only. In comparison to this, the taxes on international trade have decreased significantly and the taxes on goods and services have shown an upward trend. This indicates that most of the domestic financing is carried out through indirect taxes and grants.

The decrease in taxes on international trade had a positive impact on both inter-regional and intra-regional trade and can eventually play a significant role for Rwanda in exploiting different markets within Africa and Europe for

its mineral exports as well as strengthening its other industries in the long run.

However, a significant percentage of Rwanda’s budget is still dependent on external aid for financing as can be seen in the graph. This makes the country vulnerable to external market shocks which could in turn trigger a

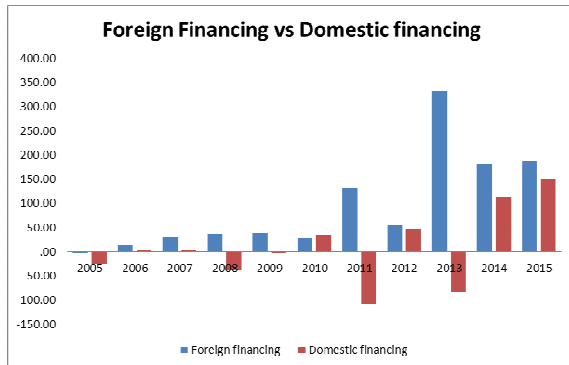


further increase in budget deficit.

### Conclusion

In general, Rwanda’s economic growth rate has been constantly improving. In 2015, the economy of the country grew at 6.9% which increased further to 7.3% in the first quarter of 2016 according to the official figures published by the Ministry of finance. It is common for developing countries to finance their development projects through external financing with the aim that these projects will become self-sustaining in the long run. With a proper institutional and macroeconomic framework, i.e. setting up of proper legal institutions, implementation of law and order, introducing checks and balances for government and the people etc., the same can be true for Rwanda

as well. The overall positive outlook indicates great potential for Rwanda in the future. However, the greater impact of Rwanda’s current policies can only be observed in the long run. Therefore, there is a chance that the goals of the Vision 2020 will not be fully met by the government in the coming 2.5 years. Nevertheless, the government should keep its focus on improving the tax base as it will help



in establishing a strong revenue base for the country which is ultimately necessary to reduce its dependence on external aid.

**Literature**

Anon (2016) The National Budget, Kigali, Ministry of Finance and Economic Planning.