

Madagaskar

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,2 / Marktwirtschaft: 2,3)		5,5	Ergebnis Management-Index		4,2
Politisches System	Präsidentiell-parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	16,4 Mio.	
Wahlbeteiligung	67 % (Parlamentswahl 2002)		BIP p. c. (\$, PPP)	830	
Frauenanteil im Parlament	7 %		Arbeitslosenquote	39 %	
Bevölkerungswachstum^a	2,8 %		HDI	0,468	
Größte ethnische Minderheit	k.A.		UN-Education Index	k.A.	
			Gini-Index	46,0 (1997)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Im Dezember 2001 wählte das madagassische Volk den Unternehmer und Bürgermeister von Antananarivo Marc Ravalomanana mit rund 52% zum Staatspräsidenten in einer turnusmäßigen Präsidentschaftswahl. Der unterlegene Kandidat in der Person des ehemaligen Staatspräsidenten und Admirals Didier Ratsiraka, der das Land ab 1975 regiert hatte (mit Ausnahme einer Periode von 1991 bis 1996), erkannte die Wahl nicht an und stürzte das Land in eine Verfassungs- und Wirtschaftskrise, verbunden mit einem vier Monate währenden Bürgerkrieg. Es wird Madagaskar rund fünf Jahre kosten, um den Vorkrisenstand wieder zu erreichen: zerstörte Brücken auf allen Fernverkehrsstraßen, Wirtschaftsblockaden, zusammengebrochene Produktion in Exportbetrieben, Zusammenbruch des Tourismussektors.

Im historischen Rückblick ist dieses Szenario für Madagaskar nicht untypisch, lösten sich doch in diesem Land seit dem 18. Jahrhundert immer Phasen von Modernisierungs- und Transformationserfolgen mit Perioden von Stagnation oder Regression ab. Die Kolonialgeschichte selbst ist nicht minder eine Serie von verhinderten Transformationsprozessen mit Wachstum und Schrumpfung im Wirtschaftssektor in unterschiedlichen Phasen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der Transformationsprozess in Madagaskar verlief ungleichzeitig, disparat und diskontinuierlich. Die Grundlagen für eine ökonomisch und sozial leistungsfähige Markt- und Wettbewerbsordnung wurden bereits unter der halb-autoritären Regierung des Präsidenten Philibert Tsiranana (1960-1972) gelegt. Diese Grundlagen wurden allerdings in post-kolonialen Rahmenbedingungen in der „Communauté Française“ umgesetzt, die sich dadurch auszeichneten, dass bürgerliche Freiheiten einer französisch sprechenden Oberschicht gewährt wurden und wirtschaftliches Handeln durch oligo- und monopolistische Elemente massiv verzerrt waren.

Eine eigentlich erste demokratische Transformation begann Ende der 80er Jahre und wurde im Jahre 1991 mit der Entmachtung Ratsirakas und einem schrittweisen Machtwechsel zu demokratisch legitimierten Regierungen unter Präsident Albert Zafy 1993 festgeschrieben. Die wirtschaftlich desolate Lage (Staatwirtschaft, Misswirtschaft, Überschuldung, Fehlinvestitionen) unter Ratsiraka ließen eine Volksbewegung der „forces vives“ entstehen, die sich aus Kirchen, Gewerkschaftern, Intellektuellen und Unternehmern zusammensetzte und über lange Streiks, Organisationsstrukturen des zivilen Ungehorsams und der Demonstrationen ab 1988 bis 1991 dem AREMA-Regime so stark zusetzten, dass Ratsiraka 1991 auf Demonstranten schießen ließ und damit seine Entmachtung einläutete.

Die Regierung des Herzchirurgen Zafy war aber instabil, mit der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung überfordert und hatte mit wechselnden und kurzfristigen Mehrheiten im Parlament zu kämpfen, die schließlich zu einem Impeachment Zafys und zu seinem Rücktritt führten. Auf der Basis einer noch wirksamen alten Staatspartei AREMA, die sich im Erscheinungsbild durch einige jüngere Spitzenpolitiker modernisierte, war dann Ratsiraka in der Lage, wieder aus dem Exil nach Madagaskar zurückzukehren. Die Präsidentschaftswahlen brachten im Dezember 1996 Ratsiraka im zweiten Wahlgang (bei umstrittenen Ergebnissen) wieder ins Amt. Ratsiraka setzte eine Verfassungsänderung durch, die dem Präsidenten ermöglicht, unter der vagen Formulierung „aus entscheidenden Gründen“ das Parlament aufzulösen. Seine Innovation war die Einführung einer Dezentralisierung mit der Einführung von sechs autonomen Provinzen.

Die marktwirtschaftliche Transformation ist noch weit entfernt von dem, was man im engeren Sinne darunter verstehen könnte. Während man in der frühen Kolonialzeit und bis in die 60er Jahre Madagaskar zu den „Schwellenländern“ rechnete, hat ab 1972 eine De-Industrialisierung eingesetzt, die Madagaskar bis zum Stadium eines „least-developed country“ geführt hat. 1972/75 schottete sich Madagas-

kar ab, es fand zunächst eine Enteignung der Franzosen und dann eine Kollektivierung weiter Bereiche des wirtschaftlichen Geschehens statt. Die großen Unternehmen wurden verstaatlicht und administrativ, aber nicht wirtschaftlich geführt; Investitionen folgten politischen Erwägungen, teilweise mit aktiver Unterstützung der Weltbank, und nicht ökonomischen, betriebswirtschaftlichen Überlegungen.

In Scheinindustriunternehmen wurde eine Verwaltungspersonalmaschine aufgebaut, es wurde aber nicht gewirtschaftet und produziert. So entstanden staatliche Kombinate in fast allen Sektoren: Landwirtschaft, öffentliche Dienste, Transport, Handel. Der Übergang zur Demokratie erfolgte 1988 unter dem Druck der Bretton-Woods-Institutionen (IWF und Weltbank), als Madagaskar seine Überschuldung feststellen musste und die Versorgung zusammenbrach. Der IWF vereinbarte eine Sequenz von Strukturreformprogrammen (programme d'ajustement structurel I und II), wobei Finanzausgaben an Abwertung der Währung, Privatisierung der Staatsbetriebe und Modernisierung der Wirtschaft (Marktöffnung) geknüpft wurden.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Madagaskar hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen Fortschritte gemacht. So sind Elemente des jakobinischen Zentralstaats nach französischem Muster abgebaut und föderative, subsidiäre Elemente eingeführt worden, allerdings zunächst nur in den Verfassungstexten; die politische Praxis hinkt hinterher. Defizite bestehen auch in der Frage der politischen Repräsentativität und Rechtsstaatlichkeit. Bei der demokratischen Stabilität war 2002 eine klare Rückläufigkeit zu erkennen. Dass die demokratische Verfasstheit der III. Republik gewahrt wurde, ist sicherlich ein Zeichen dafür, dass einige Einflussgrößen wie Abgeordnete und Parlament demokratiepolitisch weiter dachten als der Rest der alten Ratsiraka-Elite.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Madagaskar nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne Einschränkungen gegeben. Allerdings treten bei manchen Regionen, die extrem gering besiedelt sind (weite Steppe und tiefer

Urwald), Phänomene der Gewaltleere auf, ohne dass allerdings die staatliche Gewalt grundsätzlich oder politisch in Frage gestellt wird. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist keine politisch relevante Frage.

Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht – verstärkt durch das integrative Phänomen einer über Jahrhunderte schriftlich fixierten und als Kommunikationsnorm etablierten Staatssprache Madagassisch. Religion und Staat sind getrennt. Der politische Prozess ist säkularisiert. Ein umfangreiches Verwaltungssystem existiert, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind gewährleistet, wobei man unter Umständen schon von einer „hypertrophen Qualität“ der Verwaltung bei gleichzeitiger Dysfunktionalität sprechen kann.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind nur in Grenzen gewährleistet. Während in der Verfassung und bei einer Makro-Betrachtung durchaus politische Partizipation garantiert sind, gibt es bei genauerem Hinsehen viele Schwachstellen zu konstatieren, die auf strukturelle Schwächen und Intentionen zurückzuführen sind. Wählerlisten, materielle Durchführung und Auswertung der Wahlen werden von Organisationen durchgeführt, die politischer Einflussnahme unterliegen. Gerade die Wahlen im Jahre 2000 und 2001 zeigen diese Beurteilung in aller Deutlichkeit.

Während die Wahlen zu den autonomen Provinzen im Dezember 2000 relativ wertneutral durchgeführt wurden und das Regime eine pluralistische Ausdrucksweise befürwortete, wurden die im Frühjahr 2001 durchgeführten Senatswahlen und die Gouverneurswahlen vom Juni 2001 massiv manipuliert. Schließlich wollte Ratsiraka die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen vom 16. Dezember 2001 überhaupt nicht akzeptieren und manipulierte die Wahlergebnisse über die Rechenzentren, über das Innenministerium und über den Verfassungshof massiv.

Hätten auf der anderen Seite die Zivilgesellschaft, die Kandidaten und die Kirche nicht über das an und für sich objektiv und neutral einzustufende Wahlverfahren über 16 gleichwertige Auswertungsprotokolle in den rund 16.000 Wahlbüros ihre Rechte geltend gemacht, wären auch die letzten Wahlen wieder als repräsentativ oder korrekt eingestuft worden.

Aufgrund der engen Verquickung von Partei, Regierung und Militär war die effektive Regierungsgewalt bei dem Ratsiraka-Clan fest etabliert. Machtfreie Enklaven durch Militärs oder traditionelle politische Größen gab es im Prinzip nicht.

In einigen ausgewählten Regionen im extremen Süden Madagaskars und im Norden des Landes können traditionelle Stammesgrößen in engen Dimensionen einen politischen Einfluss im informellen Bereich ausüben.

Staatlichen und privaten Medien wird von den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen her die Freiheit der Meinungsäußerung zugesichert, sie sind allerdings starken Pressionen ausgesetzt. Entlassungen von Führungspersonlichkeiten im staatlichen Fernsehen und Rundfunk nach der Machtübernahme Ratsirakas 1997 schränkten insbesondere bei den staatlichen audiovisuellen Medien ihre Funktionsfähigkeit ein. Printmedien hatten einen größeren Freiraum, was im Wesentlichen mit den Führungspersonlichkeiten der Printmedien zusammenhing, die mehrheitlich Ratsiraka-kritisch eingestellt waren.

Politische und zivilgesellschaftliche Initiativen konnten sich frei entfalten. Ratsiraka machte allerdings mehrfach deutlich, dass er die Zivilgesellschaft verachtet. Die gewerkschaftlichen Rechte sind gesichert; die Regierung hat alle ILO-Konventionen unterschrieben einschließlich des Verbots von Kinderarbeit oder sexueller Diskriminierung. Ethnische „cleavages“ werden bisweilen in der Assoziationsdynamik geltend gemacht, halten sich allerdings in Grenzen. Die in jüngster Zeit vorgetragene Polemik, die Regierung Ravalomanana/Sylla habe die Hälfte der politischen Elite der Küstenregionen als politische Gefangene in Gefängnisse gesteckt, wird durch die Fakten Lügen gestraft. Auch eine „cleavage“ Muslim/Christen ist faktisch nicht existent.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Beträchtliche Transformationsdefizite bestehen im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Dies hat seine Ursachen in der nach französischem Modell konzipierten Verfassung, die klar präsidentiell ausgelegt ist und dem Parlament nur eine Kontroll-, nicht aber eine Initiativfunktion einräumt. Auch im Bereich der Judikative sind Defizite festzustellen, insofern als der Justizminister oberster Dienstherr der Richter („garde des sceaux“) und damit die nach klassischem Verfassungsverständnis rechtspolitische und administrative Unabhängigkeit der Richter nicht gegeben ist.

Der Präsident bestimmt die Tagesordnung des Parlaments, das im Übrigen auch durch seine interne Organisation – geringe Präsenz in wenigen Wochen des Jahres (zwei ordentliche Sitzungsperioden) – eine effiziente Kontrolle der übermächtigen Exekutive nicht gewährleisten kann. Dazu kommen auch noch persönlichkeitsbedingte politische Prozesse: Die regierende Clique um Ratsiraka hatte es verstan-

den, eher schwache AREMA-Persönlichkeiten ins Parlament abzustellen. Ein Dutzend unabhängiger Persönlichkeiten mit Profil konnte die übermächtige Mehrheit der schwachen Persönlichkeiten nicht aufwiegen. Zudem ließ sich Ratsiraka bei der letzten Verfassungsreform 1997 noch einen verfassungsrechtlich bedenklichen „Joker“ einbauen: Der Präsident kann gemäß Artikel 91 das Parlament „aus entscheidenden Gründen“ auflösen, ohne dass die Gründe definiert oder auch nur durch einen Fallkatalog angedeutet wären.

In der letzten Phase des Ratsiraka-Regimes gegen Ende 2001 wurde darüber hinaus auch das Verfassungsgericht neu zusammengesetzt: Der Vorsitzende war ein alter Freund Ratsirakas, die vom Senat und vom Abgeordnetenhaus entsandten Verfassungsrichter wurden ohne Wahlverfahren im Plenum benannt und die Quote der Richtervereinigung wurde unter Ausschluss des verfassungsrechtlichen demokratischen Prozesses festgelegt. Im Falle der Bestätigung oder Verwerfung des Ergebnisses der Präsidentschaftswahl Ende Januar 2002 war die Entscheidung entsprechend einseitig und führte zu der bekannten politischen Krise.

Die politische und bürokratische Korruption wird in Madagaskar als sehr hoch eingeschätzt. Transparency International hat nach dreijährigen Vorarbeiten einen ersten Wahrnehmungsindex publiziert und Madagaskar ganz unten in der Länderliste bei den fünf gravierendsten Fällen eingeordnet. Deshalb wird die Bekämpfung der Korruption von den Bürgern als eines der dringendsten Probleme von „Good Governance“ eingestuft. Korruption wird in der Regel nicht bestraft und Kabinettsmitglieder, Mitglieder der präsidentialen Familie und hochrangige Mandatsträger erhielten de facto eine Immunität.

Erst mit dem Regierungswechsel zu Ravalomanana bekam das politische Petikum der Korruptionsbekämpfung eine halbwegs glaubwürdige Dimension. Bürgerliche Freiheiten in Presse und Politik konnten in gewisser Hinsicht wahrgenommen werden. Bei Kritik an den Interessen der präsidentialen Familie werden aber selbst Abgeordnete und Vizepräsidenten der Nationalversammlung eingeschüchtert und ins Gefängnis gebracht (Affäre Voninahitsy: Dezember 2000 / Januar 2001).

3.1.2 Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Demokratische Institutionen suggerierten unter Ratsiraka zwar nach außen Stabilität; ihr Funktionieren diente aber nicht einer politischen Ausdifferenzierung von Meinungen und Prozessen, sondern einer regressi-

ven Festschreibung autoritärer Strukturen. Madagaskar war bis Mitte 2002 eine Parteienpluralismus vorspiegelnde Staatsparteiherrschaft mit einer Zentralpersönlichkeit: Ratsiraka (und der ihn umgebende „inner circle“).

Das Jahr 2002 hat entgegen aller Vermutung eine bemerkenswerte Stabilität der demokratischen Institutionen gezeigt, eine der größten Transformationsleistungen des madagassischen Volkes. Mehrheiten wurden geändert, Parlaments- und Senatspräsident abgelöst und die institutionelle Operationalität vor die Zugehörigkeit zur AREMA-Partei gestellt – wenn auch nur in wenigen, paradigmatischen Fällen. Die verfassungsrechtlichen und politischen Entgleisungen Ratsirakas wurden aufgearbeitet und korrigiert. Man kann sagen, dass die demokratischen Institutionen von den politischen und gesellschaftlichen Akteuren ab Juli 2002 akzeptiert und als legitim angesehen werden.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Probleme der institutionellen Effizienz hängen mit dem Mangel stabiler Organisationsmuster der politischen Repräsentation zusammen. Auch während der Analyseperiode konnte sich kein organisatorisch stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem etablieren. Das Parteiensystem ist weiterhin stark fragmentiert: 160 politische Parteien sind beim Innenministerium registriert.

Einer übergroßen „Staatspartei“ AREMA stand ein dichtes Geflecht von parteipolitischen Grüppchen gegenüber: niedriger Organisationsgrad, geringe programmatische Kapazitäten, kaum vorhandene soziale Verankerung (im modernen Sinne des Wortes), erhebliche Schwächen bei der sozialen Integration oder der überregionalen Aggregation, starke personalistische und klientelistische Tendenzen sowie ein hoher Grad an Wählervolatilität sind die Kennzeichen der madagassischen Parteienlandschaft. Die politischen Parteien sind überwiegend personenorientierte Wahlvereine mit starker regionaler oder lokaler Fokussierung. Ein großer Block „Unabhängiger“ drückte sich darin aus. Dieses Politikpanorama ist eines der wichtigsten Konsolidierungshindernisse für die madagassische Demokratie.

Madagaskar verfügt auch nicht über eine ausdifferenzierte Interessengruppenlandschaft, in der Unternehmer und Gewerkschaften ihre Integrationsleistungen abstimmen. Die Arbeitgeberseite ist zwar in unterschiedlichen Interessengruppen organisiert (Großbetriebe, Kleinbetriebe, Handelskammern, Verband junger Unternehmer), sie haben allerdings insgesamt doch kein wirtschaftspolitisches Standing in der internationalen und nationalen Diskussion. Unternehmen wurden in der Vergangenheit bis in die Beobachtungsphase hinein als wirtschaftliche Aus-

prägungen eines politischen Willens, nicht aber als autonomer Transformations-träger aufgefasst. Sehr hohe Außenzölle machten Unternehmen zu Kostgängern der Finanz- und Wirtschaftspolitik – nicht umgekehrt.

Die Wahl des bedeutendsten Unternehmers eines verarbeitenden Betriebes zum Präsidenten einer auf Transformationsanstrengungen hin orientierten Elite könnte unter Umständen in Zukunft einen Paradigmenwechsel in dieser Frage herbeiführen. Die Interessenvertretung der Arbeitnehmer organisiert sich nach dem französischen Zuschnitt der Richtungsgewerkschaften: kommunistische, sozialistische („Force Ouvrière“), christliche und teilweise revolutionär-maoistische bestimmten das Bild in der Vergangenheit, im Wesentlichen getragen und zusammengehalten durch den Öffentlichen Dienst und durch Staatsbetriebe. Entsprechend brüchig und fragmentiert ist das Erscheinungsbild seit den wirtschaftlichen Reformansätzen Ende der 80er Jahre.

Die Gewerkschaften, so wie sie heute noch existieren, können kaum als repräsentativ für die Arbeitnehmerschaft angesehen werden. Die von der ILO in vielen Drittweltländern eingeführte Konzertierung in tripartiten Konfigurationen endete seit 1999 in einer Blockade, weil die Regierung bei der Besetzung der Verwaltungsratssitze der Sozialversicherung CNAPS nicht den Sozialpartnern per internen Wahlen ein Mitspracherecht einräumte, sondern eine staatliche Verwaltung der Sozialversicherung durchsetzte. Man kann insgesamt festhalten, dass der „soziale Dialog“ labil bleibt.

Von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend, hält die Ausdifferenzierung der zivilgesellschaftlichen Organisationslandschaft an. Die Bereitschaft der zivilgesellschaftlichen Organisationen zu kooperieren, ist hoch. Bestes Beispiel dafür ist das „Consortium des Observateurs“ für die Präsidentschaftswahl im Dezember 2001, das sich aus demokratiepolitischen Multiplikatoren, christlichem Klerus und christlichen Laiengruppen zusammensetzte. Es gibt eine Kooperationsplattform für Menschenrechte, die recht aktiv ist.

Allerdings sind die zivilgesellschaftlichen Initiativen häufig dadurch gekennzeichnet, dass „Einzelkämpfer“ an ihrer Spitze stehen, die selbst wenig geneigt sind, den Nachwuchs zu fördern und „capacity building“ zu betreiben. Dazu kommt eine sehr geringe finanzielle und materielle Ausstattung, verursacht durch eine externe, häufig nur ad hoc ausgesprochene Finanzierung der Initiativen. Doch trotz ihrer strukturellen Schwäche kann man die Umsetzung des Wählerwillens 2002 in Madagaskar als einen Erfolg der Zivilgesellschaft interpretieren, da

die Plattform für die Promotion des Rechtsstaats vor dem Verwaltungsgericht die verfassungswidrige Bestellung durch Ratsiraka durch das Oberste Verfassungsgericht als Thema aufgegriffen hat. Deshalb kann man auch in Madagaskar von einem gewissen Sieg der Organisationsdynamik der Zivilgesellschaft 2002 sprechen.

Demoskopische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Bevölkerung nicht grundsätzlich demokratieverdrossen ist, dass allerdings die Elite der Vergangenheit allgemein zurückgewiesen wird. Die Beteiligung bei den Präsidentschaftswahlen von 2001 von 69 % und bei den Wahlen zur Nationalversammlung von rund 67 % zeigt, dass die Demokratie nicht direkt in Frage gestellt wird, dass aber die Bevölkerung bei Transformationsprozessen auch Erfolge einfordert.

3.2. Marktwirtschaft

Die Transformationserfolge Madagaskars in der Wirtschaftsordnung bedürfen einer sehr differenzierten Darstellung. Einem Erfordernis nach Öffnung und Privatisierung wurde grundsätzlich in der Berichtsperiode entsprochen, allerdings nur in einer pauschalisierten und globalen Art.

Die staatlichen Banken wurden privatisiert; allerdings kauften sich im Wesentlichen französische Banken wieder ein – d. h. der oligopolistische Aspekt ist weiterhin virulent. Der große Staatsbetrieb Solima (Benzin und Petroprodukte) wurde entstaatlicht und an internationale Konsortien verteilt; auch hier ist der oligopolistische Effekt wichtiger als die marktwirtschaftlich-ordnungspolitische Perspektive. Andere Bereiche wurden passiv aufgegriffen (Air Madagascar, Telefon, Wasser und Elektrizität).

Eine grundsätzlich marktwirtschaftliche Reform wurde vom Ratsiraka-Regime verzögert, halbherzig aufgegriffen und umgesetzt. Erst seit der Machtübernahme des Präsidenten Ravalomanana, der gleichzeitig ein erfolgreicher Unternehmer ist, ist eine Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft um einen Orientierungspol „Markt“ denkbar. Erfolge können aber wegen der kurzen Frist noch nicht kritisch und objektiv gewürdigt werden.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen für Madagaskar ein sehr geringes Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht den Bürgern keine „freedom of choice“. 75 % der Bevölkerung lebt in absoluter Armut unterhalb der Armutsschwelle von einem US-Dollar pro Tag. Diese absolute Armut verstärkt sich in ländlichen Gebieten bis auf 80%.

Madagaskar ist gekennzeichnet durch soziale Exklusion durch Armut, durch mangelhafte Bildungschancen und durch soziale, kastenmäßige Diskriminierung, auch wenn in der Verfassung alle Grundrechte festgeschrieben sind und Madagaskar alle relevanten internationalen Konventionen der UN und ILO unterzeichnet hat. Über den Beobachtungszeitraum hinweg verschärfte sich die Verteilungsproblematik und stieg die Armutsquote noch einmal, obwohl rein statistisch gesehen ein Wirtschaftswachstum in makroökonomischen Aggregaten ausgewiesen war. Abgesehen von der aktuellen Krisenentwicklung von 2002, die auf eine Wirtschaftsschrumpfung von rund 12 % hinauslief, ist Madagaskar durch säkulare Stagnation, regionale Ungleichgewichte und Ungleichheit von Einkommen und Wohlstand gekennzeichnet. Insofern kann man im Falle von Madagaskar von einem „hard core least developed country“ sprechen.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Von der Verfassung her sind die Elemente marktwirtschaftlichen Wettbewerbs gewährleistet. Weiterhin ist die staatliche Wettbewerbs- und Entwicklungspolitik durch eine historisch bedingte Schiefelage gekennzeichnet. In vorkolonialer Zeit herrschte eine ständische Ordnung mit Kastenorientierung, Fronarbeit und königlicher Lehnsherrschaft. Diese Ordnung wurde praktisch unverändert in die koloniale Struktur übernommen: koloniale Zwangsverpflichtungen für die großen Infrastrukturarbeiten, Latifundien, Pfründe und Lizenzwirtschaften, Monopolbetriebe, durch Ausländer gesteuerte Transformationsansätze in modernen Dienstleistungsbetrieben. Seit 1988 wurden unter dem Einfluss des IWF erste marktwirtschaftlich motivierte Unternehmensreformen umgesetzt.

Im informellen Sektor der Wirtschaft herrscht atomistischer Wettbewerb; andere Märkte wie Energie, öffentliche Dienste (Wasser, Telefon) sind hochgradig oligo- oder monopolistisch verzerrt. Der Außenhandel wurde liberalisiert, läuft aber

noch immer über wirkliche oder tradierte Exklusivvertretungsrechte und ist im Wesentlichen in den Händen der „Karana“ (islamische Einwanderer aus Indien vor vier bis fünf Generationen) und von Chinesen. Es gibt nur wenige wirkliche madagassische Unternehmer im modernen Sinne. Die Restrukturierung des früher staatlichen und politisch regulierten Bankensystems wurde fortgeführt: Fünf große Banken internationalen Zuschnitts (Crédit Lyonnais, SG, Paribas, Bank of Africa und Mauritius Commercial Bank) bestimmen das Finanzgeschehen, das unterkapitalisiert, aber überliquide ist. Es fehlt ein strukturierter Kapitalmarkt. Weite Teile der Bevölkerung sind von der Geldwirtschaft, vom Kapital- oder Sparmarkt ausgeschlossen.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraumes wurde insgesamt eine konsequente Anti-Inflationspolitik und eine entsprechende stabilitätsorientierte Wechselkurspolitik betrieben. Dabei gelang es der Regierung, die Inflation von zweistelligen Größen auf rund 4% zu reduzieren und einen stabilen Wechselkurs zu sichern. Die Notenbank ist zwar im Prinzip unabhängig, der Staat hat sich aber verschiedene Schuldverschreibungs- und Liquiditätsquellen offen gehalten. Entsprechend den Vorgaben des IWF wurden im Rahmen des PAS I und II (Programme d'Ajustement Structurel) die Budgetdefizite reduziert und das Steuer- und Zollaufkommen verbessert.

Dennoch sind die Jahre 2001 und 2002 finanzpolitisch völlig „aus dem Ruder gelaufen“. Um den Wahlkampf zu finanzieren, leitete der Budgetminister und AREMA-Vorsitzende Zolleinnahmen am Budget vorbei direkt in die Parteikasse. Der Staatspräsident überzog im Jahre 2001 seine präsidentialen Sonderfonds für Wahlkampfkosten um 6000 %. Eine geregelte Finanzwirtschaft war unter diesen Bedingungen nicht möglich. Darüber hinaus ließ Ratsiraka in Frankreich unter Umgehung der Zentralbank Banknoten drucken; sie wurden allerdings teilweise in Containern bei Anlieferung in Réunion und Tamatave abgefangen.

Im Rahmen des Programms für die Entschuldung für „höchst verschuldete least developed countries“ erreichte Madagaskar die Auswahlkriterien und wurde von einem Teil seiner Auslandsschulden befreit. Dennoch musste die Zentralbank im Februar 2002 ihren Schuldendienst wegen Devisenmangels einstellen, worauf Guthaben Madagaskars im Ausland blockiert wurden. Erst nach der Flucht Ratsirakas und der Installierung der Autorität des gewählten Präsidenten Ravalomana-

na wurden die öffentlichen Finanzen unter dem Blickwinkel von „Good Governance“ wieder korrigiert.

Die internationale Gebergemeinschaft räumte der neuen Regierung an mittelfristigen Finanzmitteln 2,5 Mrd. US-Dollar auf der Geberkonferenz in Paris Ende Juli 2002 ein. Durch die Blockaden zu Beginn des Jahres 2002 rutschte die Inflationsrate kurzfristig auf 24%. Sie soll im Jahresdurchschnitt bei rund 6% für 2002 liegen. Mit der Politik Ravalomananas im Zeichen von „Good Governance“, beschleunigtem Wachstum und Befreiung der Produktivkräfte von institutionellen Hemmnissen wird für 2003 ein Wachstum von 6 % prognostiziert bei einer Inflation von 4%.

3.2.4 Privateigentum

Property rights und Eigentumserwerb an Sachen ist für alle hinreichend definiert. Allerdings können Ausländer keinen Grund und Boden erwerben (oder nur über Strohmänner). Staatsland kann auf der Basis von 99-Jahres-Pachtverträgen mit einer gewissen Langfristigkeit in Besitz genommen werden. Allerdings sind auch dabei – zumindest in der Vergangenheit – Unsicherheiten aufgetreten, insofern als sich rivalisierende Gruppen im Ratsiraka-Clan die Verteilungsrechte streitig gemacht haben. Gerichtsnotorisch ist die Affäre der Tochter Ratsirakas, die Enteignungsverfahren gegen andere Mitglieder der Ratsiraka-Elite anstrebte, in den ersten Instanzen gewann, aber nach der Flucht des Vaters in letzter Instanz verlor.

Eine wirklich handelsrechtliche Sicherheit war unter Ratsiraka letztendlich nicht gegeben. In jüngster Zeit etablierte sich eine privatrechtlich organisierte Arbitrage-Institution, die die internationalen handelsrechtlichen Gepflogenheiten auch in Madagaskar absichern will. Die Privatisierung von Staatsunternehmen schritt voran, aber – auch nach Einschätzung des IWF – zu schleppend und zu widerstrebend. Machtkonzentration und Regulationsdichte der Volkswirtschaft liegen weit über dem Niveau der meisten OECD-Staaten.

3.2.5. Welfare Regime

Madagaskar verfügt für den formellen Sektor und dessen Arbeitnehmer über ein Sozialversicherungssystem nach „französischem“ Zuschnitt. Hohe Arbeitgeberbeiträge und geringe Beiträge der Arbeitnehmer speisen ein klassisches Sozialversicherungssystem für Alter, Gesundheit und Invalidität. Die

sicherungssystem für Alter, Gesundheit und Invalidität. Die ausgezahlten Beträge ermöglichen aber nicht einen Fortbestand des Wirtschaftssubjektes unter „würdigen“ Umständen nach Ausscheiden aus dem formellen Arbeitsverhältnis. Entsprechend stark ausgebildet ist die familiäre Sicherungskomponente und die subsidiäre Ausgestaltung auf betrieblicher Ebene.

Korruption, Missmanagement und Hinterziehung der Zahlungen haben die Leistungsfähigkeit der etablierten wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen unterminiert. Umfangreiche Urlaubsmodalitäten, hochgradiger Kündigungsschutz selbst bei Unterschlagung, frühzeitige Pensionierung bei 60 Jahren für Männer und 55 Jahre bei Frauen machen das System langfristig nicht tragbar oder überlebensfähig. Bei einer Arbeitslosigkeit von 50% im modernen städtischen Sektor, Unterbeschäftigung und Jugendarbeitslosigkeit wäre eine Arbeitslosenunterstützung völlig überfordert.

Der Arbeitslose lebt im Familienverbund oder fällt in ihn zurück. Qualifizierte Berufsbildung ist unterentwickelt, fragmentiert und privat organisiert. Die praktische Unkündbarkeit im formellen modernen Sektor und in den öffentlichen Unternehmen/Staatsdienst im Vergleich zu den wirklichen „Tagelöhner“-Bedingungen der Arbeitsverhältnisse in den Klein- und Mittelbetrieben im informellen Sektor und in der Landwirtschaft schafft keine günstigen Bedingungen für Professionalisierung, Leistungsbereitschaft und Innovation. Es bedarf deshalb einer Reduzierung der Diskrepanz arbeitsrechtlicher Standards, ohne die eine wirtschaftliche und soziale Transformation nicht denkbar ist.

3.2.6. Leistungsstärke

Das volkswirtschaftliche Potenzial Madagaskars ist nicht effizient genutzt. Große Exportzonen produzieren Textilien für den Weltmarkt, ein Fischerei(teil)sektor produziert Meeresfrüchte (Krabben) mit Erfolg; andere moderne Sektoren im landwirtschaftlichen Bereich müssten – um wettbewerbsfähig zu werden – unterlassene Investitionen und Modernisierungsmaßnahmen tätigen (Reis, Rinder, Kaffee, Kakao, Pfeffer, Vanille, andere tropische Produkte). Hier muss für die Zukunft eine breit angelegte Rehabilitations- und Transformationsoffensive ausgelöst werden.

Die Bevölkerung hat im Prinzip keine Vorbehalte gegen eine weltmarktorientierte exportgeleitete Volkswirtschaft – transformationspolitisch müssen aber Welt-

marktorientierung und binnenwirtschaftliches Wachstum miteinander verzahnt werden. Geht man davon aus, dass die Wirtschaftspolitik der II. Republik und die Ratsiraka-Phase der III. Republik definitiv beendet sind, kann mit der radikalen Modernisierungsvision von Ravalomanana die Wirtschaft einen beschleunigten Entwicklungspfad einschlagen. Die Humanressourcen sind da und in einem entsprechenden Anreizrahmen qualifizierungsfähig; die natürlichen Ressourcen sind zwar in manchen Bereichen ökologisch geschädigt, im Prinzip aber rehabilitationsfähig und ausbaubar.

Entscheidend für den Erfolg wird der Faktor „capacity building“ sein. Selbst wenn am Weltmarkt Einbrüche in Teilsektoren deutlich sind, kann Madagaskar seinen Marktanteil noch massiv steigern, vor allem, weil man am unteren Niveau beginnt und auf Grund der Größe des Landes und seiner multiplen Ressourcen Akzelerator- und Multiplikatoreffekte die wirtschaftliche Aktivitäten ausdehnen und vertiefen kann.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ein soziales Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken ist nur für einen kleinen Teil der Gesellschaft von nicht mehr als 10 % der Bevölkerung vorhanden. Das Land kann sich die Ausweitung eines über Steuern und Abgaben finanzierten Sozialversicherungssystems nicht leisten. Hier kann nur der Familienverbund für eine Absicherung sorgen – unter Umgehung der Geldwirtschaft. Auch die Chancengleichheit und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sind nur mit großen Abstrichen realisierbar. Eine Eintragung ins Zivilregister, Erbsprüche einer Ehefrau oder von Kindern mussten in der Vergangenheit mit Schmiergeld geltend gemacht werden.

Der öffentliche Gesundheitsdienst und Einschulungen funktionieren nicht ohne „Eintrittsgeld“ (Korruption). Trinkwasser gibt es auch in großen Städten nur in einer Minderheit von Haushalten. Fördermechanismen für Frauen, Behinderte oder sozial Schwache gibt es nur als Initiativen der Zivilgesellschaft oder internationaler sozialpolitisch aktiver Gruppen (Kirchen, französische Zusammenarbeit, USAID u. a.). Auch das Gender-Thema wird durch zivilgesellschaftliche Initiativen promoviert unter Einschluss von Regierungsinstitutionen, die dem Ansatz nicht feindlich gegenüberstehen.

Das Umweltbewusstsein der Bevölkerung und der Administration ist in den letzten Jahren gestiegen, aber noch immer wird wildes Baumschlagen, Holzkohlenherstellung und Brandrodung von der extrem armen ländlichen Bevölkerung als naturgegeben praktiziert. Erst die Regierung Ravalomanana hat das willkürliche Feuerlegen in Steppe und Urwald („feux de brousse“) unter Strafe gestellt und auch geahndet. Das Primar- und Sekundarschulwesen wird in weiten Teilen in Infrastruktur und Management von internationalen Gebern gefördert. Die Lehrergehälter sind demotivierend, die Klassen sind überbelegt, sodass der Lernerfolg eher mäßig ist und die Zahl der Abbrecher die Mehrheit darstellt. Die einstmalig moderne Infrastruktur aus der ersten Unabhängigkeitszeit liegt heute praktisch in Ruinen.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Bereits vor der Untersuchungsperiode waren die Kriterien staatliches Gewaltmonopol, leistungsfähiges Verwaltungssystem, Arbeitsfähigkeit von Gerichten und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Prinzip gewährleistet. Pointierter formuliert: Teilweise ist die Beobachtungsperiode durch eine gewisse „Transformationsregression“ gekennzeichnet gewesen.

Während der Kolonialzeit, in der ersten Republik und in der ersten Phase der III. Republik war Madagaskar in manchen Subsektoren politisch weiter entwickelt als viele Vergleichsländer. Die „volksdemokratische“ Periode der II. Republik unter Ratsiraka und die Phase 1998 bis 2003 sind transformations- und demokratiepolitisch gesehen Rückschritte. Dagegen rebellierten die demokratiepolitischen Initiativen im Arbeitgeberbereich, bei den Medien, in der politischen und intellektuellen Elite und bei Multiplikatoren des madagassischen Mittelstandes.

Die Revolution „Ravalomanana“ wird deshalb als letzte Transformationschance interpretiert. Entsprechend groß ist der Druck auf massive Fortschritte und der Ruf nach Erneuerung. Seit Juli 2002 drückt Ravalomanana die notwendigen strukturellen Reformen durch: Unabhängigkeit der Judikative, Beschleunigung der Gerichtsverfahren, Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Richtern und Ministern, Antikorruptionsoffensive in allen Schichten der Administration; neue Organisationsformen mit der Zivilgesellschaft (Public Private Partnership). Verbal äußerte sich Ratsiraka auch gegen die Korruption, faktisch aber verstärkte seine Clique dieses Phänomen.

Trotz eines Volksaufstandes im wirklichen Sinne des Wortes verstand es die madagassische Elite, die grundsätzliche Stabilität der Verfassungsinstitutionen zu wahren; eine globale chirurgische Operation, die Funktionsfähigkeit, die Operationalität und „antizipiert“ die Effizienz der von der Verfassung her pluralistisch, demokratisch und rechtsstaatlich ausgelegten Institutionalität wieder herzustellen, wurde umgesetzt. Die klaren Mehrheitsverhältnisse der Reformbewegung um Ravalomanana von 80% im Parlament dürften gute Ausgangsbedingungen für die Transformationserfolge in der nächsten Beobachtungsperiode abgeben. Die politische Integrationsleistung der Parteien ist unvermindert als erst „in statu nascendi“ zu bezeichnen.

Eine Projektion in die Zukunft im Hinblick auf Bürgerbeteiligung und capacity building ist bei einem Erfahrungshorizont von sechs Monaten nicht tragfähig und würde nur auf eine Hermeneutik von Willenserklärungen der Führungspersonlichkeiten hinauslaufen. „Civic Culture“ ist in nucleo vorhanden, bedarf aber der Systematisierung und Generalisierung. Umfragewerte zeigen einen hohen Erwartungshorizont von 95% der Bevölkerung, die davon ausgehen, dass die Regierung Ravalomanana alles besser machen wird. Die konventionelle Partizipationsbereitschaft der Bürger bedarf der Förderung und der Konsolidierung.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Indikatoren in Richtung Marktwirtschaft waren bereits unter Ratsiraka in der Beobachtungsperiode mit Einschränkungen positiv erfüllt. Die Indikatoren für Nachhaltigkeit und der Gini-Koeffizient sind allerdings in Anbetracht der statistischen Unzuverlässigkeit der Daten eher mit Zurückhaltung zu interpretieren.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich verbessert; eine Regression ist von einem Unternehmer als Staatspräsident nicht zu erwarten. Defizite in der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung blieben bestehen; die Reformdynamik stagnierte. Sie dürfte erst ab 2003 wieder zunehmen. Angesichts der Krisenbedingungen im ersten Halbjahr 2002 verraten die jüngsten Daten des 2. Halbjahres 2002 jedoch einen signifikanten Erfolg der staatlichen Entwicklungspolitik.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (2/4)
Wachstum des BIP in %		4,7	4,8	6,4	-12
Außenhandel					
Exportwachstum in %		13,1	21,5		
Importwachstum in %		5	46,9		
Inflation in % (CPI)		9,9	11,9	6,4	12
Arbeitslosigkeit in %				3*	
Haushaltsdefizit in % des BIP	5,0	3,6	4,8	4,2	10**
Leistungsbilanz in Mio. \$	-289	-225	-260		

* Im Jahre 2001 gab das Arbeitsministerium eine konkrete Zahl von 200.000 Arbeitslosen an. Schätzt man die Labour Force auf 6 Mio. Einwohner, ergäbe das einen Prozentsatz von 3 %. Allerdings sind diese Daten rein fiktiv, da es keine Arbeitslosenversicherung und entsprechend keine Arbeitslosenstatistik gibt. Kenner sprechen von 50 bis 60 % Arbeitslosigkeit oder einer dem entsprechenden Unterbeschäftigung. ** Krisenbedingter Ausfall der Steuereinnahmen im 1. Halbjahr 2002.

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1 Schwierigkeitsgrad**

Das niedrige wirtschaftliche und soziale Entwicklungsniveau, die vorhandenen elementaren marktwirtschaftlichen Strukturen, der geringe gesellschaftliche Bildungsstand, die endemische Armut der Bevölkerung und eine von Korruption beeinträchtigte Verwaltung sind seit langem und auch in der Beobachtungsperiode die Grundlinie für eine Transformationsherausforderung von außerordentlichem Schwierigkeitsgrad.

Das Ratsiraka-Regime ist dieser Herausforderung in keiner Weise gerecht geworden. Sicherlich: Die III. Republik war nicht die II. Republik; einige demokratische, menschenrechtliche und marktwirtschaftliche Ziele wurden verfolgt und umgesetzt. Sicherlich gab es im Verbalen einen Basiskonsens über Demokratie und Marktwirtschaft, aber im faktischen politischen Geschehen wurden die Regeln einer modernen gesellschaftlichen Transformation übersehen.

Die zivilgesellschaftlichen Initiativen konnten nur sehr begrenzt ihre Zielvorstellungen einbringen. Auch in den wirtschaftlichen Dimensionen wurden gemischte Resultate und Erfolge verzeichnet. Die Strukturreformprogramme leiteten Liquidität ins Land, wurden aber nicht immer effektiv umgesetzt. Die Clinton-Initiative des African Growth and Opportunity Act (AGOA) brachte auch anfänglich genutzte Wachstumserfolge und Investitionsschübe; sie hatten jedoch mangelhafte Multiplikator- und Einkommenseffekte in der Binnenwirtschaft.

Schließlich zerstörte Ratsiraka durch seine Weigerung, nach einer verlorenen Wahl abzutreten, den Wachstumsansatz für rund ein halbes Jahr durch die Auslösung eines begrenzten Bürgerkrieges. Über den Zeitraum der Wiederherstellung des Ausgangsstadiums zum Ende von 2001 gibt es zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Gutachtens nur Vermutungen.

5.2. Zielsicherheit

Die wirtschaftliche Reformstrategie – wenn sie denn so genannt werden kann – der madagassischen Regierung im Berichtszeitraum wurde durch den IWF von außen gesteuert vorangetrieben und im Inneren passiv und zögerlich umgesetzt. Privatisierungsansätze wurden verzögert und erst dann umgesetzt, wenn der IWF drohte, Auszahlungstranchen wegen ausbleibender Gegenleistungen zu stoppen. Ein seriöser Policy Mix von Öffnung, Liberalisierung und sozialer Abfederung konnte nicht erkannt werden.

Es gab natürlich Auffangprogramme für freigesetzte Arbeitnehmer in den Staatsbetrieben – aber die Umsetzung ließ zu wünschen übrig. Im Grunde war die Regierung Ratsiraka/Tantely Andrianarivo nur darum bemüht über einige erfolgreich angepeilte Makrodaten wie Haushaltsdefizit, Wachstum und Außenschulden gegenüber den großen multilateralen Geldgebern (Weltbank, IWF, EU etc.) eine gute, medienmäßig abgesicherte Statur zu machen; eine wirkliche Transformation der Gesellschaft und der Wirtschaft steuerte die Regierung nicht an.

Unter Ravalomanana wurden die hinterlassenen ökonomischen Reformversäumnisse ab dem 2. Halbjahr 2002 offen thematisiert. Im Weltbild Ravalomananas spielen Markt und Marktzugang für Wirtschaftssubjekte und für Güter und Dienstleistungen die zentrale Rolle. Daraus leitet er eine Strategie für Straßenbau und Infrastruktur, Bildung und Gesundheit, Kommunikation und Information,

Transparenz und Good Governance ab. Dadurch dass ein jakobinischer Zentralstaat mit starken Wohlfahrtskomponenten nicht mehr realisierbar ist, werden Dezentralisierung, Subsidiarität und Private Public Partnership als Organisationsmechanismen eine zunehmende Rolle spielen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung Ratsiraka nutzte die verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für eine Transformationspolitik nicht effektiv. Reformen wurden dilatorisch und bisweilen auch dilettantisch angegangen. Analytiker meinen, dass dieses Handeln mit System gewesen sei, um Teile der angeschlagenen Betriebe preiswert der präsidentialen Familie zukommen zu lassen. Ratsiraka selbst ging nicht gegen den madagassischen Schlendrian des „mora-mora“ (Langsamlangsam) vor, sondern kultivierte diese Einstellung als madagassische Idiosynkrasie.

Die Regierung Ravalomanana hat seit Juli 2002 gezeigt, dass auch anders in Madagaskar gearbeitet werden kann. Regierungsbildung, Wahlen, Konzertierung mit Wirtschaft, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft und internationaler Gebergemeinschaft wurden von Ravalomanana schnell, effizient, ohne Managementfehler durchgeführt. Das gilt auch für den Beginn der Korruptionsbekämpfung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Rechtsstaat sind gegeben. Verurteilungen wegen Korruption oder Wirtschaftsverbrechen sind eingeleitet worden. Es soll aber nicht zu Schnellgerichtsurteilen kommen.

Die Professionalisierung der Gerichte bei gleichzeitigem Versuch der Beschleunigung wurde in Angriff genommen. Die Ressourcen im Charakter der Madagassen, die sich in einem hohen kulturellen Eigenwert und Selbstwertgefühl zeigen, werden systematisch positiv umgewertet. „Fahamarinana, fahamasinana und fihavanana“ (grob zu übersetzen mit Wahrheitsliebe, Menschenwürde und staatsbürgerliche Kompromissbereitschaft) sind für Demokratie und Marktwirtschaft aktiv verwertbar.

Gleichzeitig müssen aber auch noch massive tradierte Relikte aus der hierarchisch strukturierten Monarchie und der persönlichkeitszerstörenden Zeit des Kolonialismus und des Autoritarismus überwunden werden: Hierarchiedenken, mangelnder Widerspruchsgeist, Nepotismus und Neigung zur Rechtsbeugung. In diesem Bereich gibt es „leadership capacity“ und Management-Reformen umzusetzen, um flächendeckend die Transformation voranzutreiben

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Sowohl im Bereich der wirtschaftlichen Reformpolitik als auch bei der demokratischen Transformation wurden vom Regime Ratsiraka entscheidende politische Managementfehler begangen. Kann man eine zögernde wirtschaftliche Reformbereitschaft noch mit mangelnden Erfahrungen und Befürchtungen eines Nicht-Bewältigens der gestellten Aufgaben begründen, so sind die politischen Irrungen insofern in keiner Weise zu entschuldigen, als es ja das zweite Mal war, dass Ratsiraka und die ihn tragende Staatspartei AREMA nicht in der Lage waren, die politischen Zeichen der Zeit nach Veränderungen ernst zu nehmen, zu entziffern und die politischen Konsequenzen zu ziehen.

Die Führungselite war nicht lernfähig, nicht flexibel und gewissermaßen durch „altes Denken“ gekennzeichnet. Obwohl in der Öffentlichkeit der Stimmenkauf, die Wahlmanipulationen und die politische Prostitution in Kreisen der Elite offen zu Tage traten und auch den Führungsgremien nicht verborgen gewesen sein konnten, wurde eine Politik des „Augen-zu-und-durch“ praktiziert.

Auch Angebote der Diplomaten vor Ort und der internationalen Diplomatie auf gemeinsame Interpretation der Ergebnisse und auf kompromisshafte Lösung der politischen Krise wurden vom Ratsiraka-Regime abgelehnt. Aus dem Blickwinkel des politischen Managements hat das Ratsiraka-Regime völlig versagt und hat auf Grund dieses Versagens in einem durchaus vorhandenen Handlungsspielraum verloren.

5.5. Konsensbildung

Alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure stimmen über das Reformziel (marktwirtschaftliche Demokratie) überein. Dabei gibt es natürlich Unterschiede in der Einschätzung der Schrittgeschwindigkeit und der Modalitäten.

Sicherlich gibt es auch in Madagaskar noch Gruppen radikalen alternativen Denkens in ideologischen, makro-politischen Kategorien („revolutionäre“ Gewerkschaften als Relikte der Förderung dieser Gruppen in der II. Republik), Strömungen in der alten Staatspartei AREMA, die politische Nostalgie kultivieren. Im

wirtschaftlichen Geschehen, im sozialen Dialog oder im Parlament haben sie keine Bedeutung (zwei Abgeordnete von 160).

Die neue Regierung Ravalomanana zielt darüber hinaus auf ein anderes Politikmodell. In Anbetracht des Zerfalls des jakobinischen Wohlfahrtsstaats des 19. und 20. Jahrhunderts (tradiert von der Kolonialmacht Frankreich) entwickelt Ravalomanana einen politischen Diskurs und eine praktische Umsetzung in Richtung eines neuen Funktionsmodells von Public Private Partnership. Eine öffentliche Verwaltung und Regierung, die im Verhältnis zu den Herausforderungen in einer Massengesellschaft immer strukturelle Minderheit sein wird, kann ihren Aufgaben im modernen Staat nur gerecht werden, wenn die Zivilgesellschaft und andere Akteure motiviert, eingebunden und gefördert werden.

Neue Interaktionsformen müssen also entwickelt werden. Die Durchführung der ersten Wahlen zum Parlament im Dezember 2002 zeigt diese neue Konzeption. Erst nach Konsultation mit allen gesellschaftspolitischen Faktoren (politische Parteien, zivilgesellschaftliche Initiativen, Unternehmer, Militär und Verwaltung) entschied sich Ravalomanana für die vorgezogenen Wahlen. Als dann der Beschluss gefasst war, ließ Ravalomanana auch keinen Zweifel mehr an der ordnungsgemäßen Durchführung und lud internationale Beobachter ein, was die Vorgängerregierung immer verweigert hatte.

Reformanstrengungen in den Medien, in der Modernisierung der Sozialversicherung, in der Förderung von Klein- und Mittelbetrieben, in der Armutsbekämpfung werden folgen. Wettbewerb, Subsidiarität und Dezentralisierung werden dabei Leit motive sein.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Verbesserung der Transformationsbilanz nach 1988 und vor allem im Untersuchungszeitraum steht in Zusammenhang mit der verstärkten Kooperation mit externen Akteuren (IWF, Weltbank, African Development Bank, Coopération Francaise, EU und USAID). Sowohl die Übergangsregierung Zafy als auch die Regierung Ratsiraka 1997-2001 musste zum Einwerben von neuen Kreditzusagen auf die Forderungen der internationalen Gebergemeinschaft eingehen.

Die Nutzung des Angebots für Innovationen, die von der internationalen Gebergemeinschaft für einen größeren Transformationserfolg bereitgestellt wurden, war

allerdings von Seiten der Regierung Ratsiraka begrenzt. Vor allem managerielle Reformangebote wurden eher halbherzig aufgegriffen und weder unter Promotions- noch Innovationsaspekten als vielmehr unter dem administrativen Aspekt einer Verwaltungswirtschaft umgesetzt. Auch wurden wichtige regionalpolitische Zusammenarbeitsstränge nicht wirklich befördert.

Am intensivsten arbeitete die Ratsiraka-Regierung noch in der regionalpolitischen Initiative der COI (Commission de l'Océan Indien Réunion, – Mauritius, Madagaskar, Komoren und Seychellen) mit, die unter dem Einfluss Frankreichs (finanziert von der Europäischen Union) steht. Auch im regionalen Verbund COMESA integrierte sich Madagaskar, weil diese Zusammenarbeit rein handelspolitisch ist. Die etwas politischere Perspektive der SADC wurde von Ratsiraka geschnitten, weil da die demokratiepolitische Dimension unabdingbar ist (parlamentarische Zusammenarbeit, Zivilgesellschaften, Menschenrechte) und Südafrika als Transformations- und Reformpol Interferenzen zum tradierten Denken der Zugehörigkeit zur Frankophonie ausgelöst hätte.

Nach dem Sturz Ratsirakas entschied im November 2002 die Regierung Ravalomanana, einen förmlichen Aufnahmeantrag in die SADC zu stellen. Die regionalpolitische Orientierung Ravalomananas ist durch seine ersten Reisen nach Johannesburg und Mauritius nicht zu übersehen. Als Geschäftsmann will Ravalomanana Wachstumsmärkte und nicht Brüche: Er bleibt in der Frankophonie, entwickelt aber gleichzeitig eine neue außenpolitische Pluralität mit weiteren Partnern (USA/AGOA, EU - Deutschland, Afrika - Marokko, Senegal, Asien).

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt als schwierig zu bewerten. Zwar existierten bereits vor der Beobachtungsperiode funktionsfähige und teilweise marktwirtschaftliche Strukturen, sie wurden aber nicht konstruktiv aufgegriffen und genutzt. Die grundlegende Frage der staatlich-nationalen Identität wurde nie in Frage gestellt. Die Abspaltungen von Provinzen und ein Gegensatz Küstenbewohner-Hochland wurden von Ratsiraka wider besseres Wissen und aus kurzfristigen machtpolitischen Motiven thematisiert und politisch ausgebeutet; dagegen sprach einfach ein „Korpus von mehr

als 200 Jahren madagassischer nationalstaatlicher Existenz“, selbst wenn dieses bisweilen in der Diskussion nuanciert wird.

Die Nation musste aktuell nicht neu erfunden werden. Dem stand das Fehlen rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen während eines langen Zeitraums von 1975 bis 1990 gegenüber. Allerdings hatte der enge Kontakt mit dem westlichen Ausland, das an Frankreich orientierte Bildungssystem, die bereits differenzierte Gesellschaft sowie die Diffusion bürgerlicher und demokratischer Werte bereits in den Jahrzehnten zuvor den Nährboden für deren Aufbau geschaffen.

Die Transformation vollzog sich während des Berichtszeitraums als eine Kombination von einem halbherzigen Dulden demokratischer Funktions- und Freiräume mit ökonomischem Reformmanagement und Einleitung erster vorsichtiger Schritte für eine weitere Transformationsstufe von Staat und Nation, die sich nun aktuell mit der Reform- und Entwicklungsoffensive Ravalomananas realisiert. Die Machtkonstellation von „altem Regime versus demokratischer Opposition“ wurde nicht mit demokratischen Mitteln, sondern durch einen Bürgerkrieg zugunsten des Fortschritts entschieden. Ab Mitte 2002 kann man von einer neuen Konfiguration im Sinne eines demokratischen „Normalzustands“ von demokratieloyalen Regierung und systemloyalen Opposition sprechen.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist kurz. Erst seit Juli 2002 ist es den politischen Entscheidungsträgern gelungen, die demokratische Transformation qualitativ zu vertiefen. Insgesamt ist nunmehr nach einem stagnierenden Verlauf unter Ratsiraka bei signifikantem Reformstau ein Aufbruch und eine Konsolidierung der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation zu erkennen.

Interne Bedrohungen der Demokratie sind zur Zeit nicht zu erkennen. Die Hauptprobleme sind in der politischen Repräsentativität und Integration, in der institutionellen Effizienz des Regierungssystems und in der Rechtsstaatlichkeit (Neutralität, Geschwindigkeit, Korruption) zu sehen. Die zurückgelegte Strecke der marktwirtschaftlichen Transformation war länger. Es ist den politischen Entscheidungsträgern gelungen, die makroökonomische Entwicklung selbst unter Bürgerkriegsbedingungen zu stabilisieren. Die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung wurden gelegt.

Jedoch ist die ökonomische Transformation zu einer leistungsfähigen sozialen Marktwirtschaft keineswegs abgeschlossen. Obwohl die wichtigsten quantitativen Indikatoren ein erfolgreiches ökonomisches Management verraten, sind andere wichtige strukturelle Reformen der marktwirtschaftlichen Ordnung unvollendet: die Etablierung eines gesunden Bankensystems und eines Kapitalmarktes, die Dekonzentration der Unternehmensverhältnisse, der Aufbau einer Wettbewerbsordnung, der Rückgang von Arbeitslosigkeit und absoluter Armut sowie die sozialstaatliche Abfederung der Anpassungspolitik. Der eigentliche Transformationsprozess fängt im Grunde erst nunmehr unter einem marktwirtschaftlichen Unternehmer/Staatspräsidenten an.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. Der (ökonomische) Transformationsprozess hat während der Beobachtungsperiode im Vergleich zur Vorperiode an Zielsicherheit, Geschwindigkeit und Erfolgsaussichten nicht gewonnen. Managementstrategien bezüglich der Organisation eines breiten prodemokratischen Konsenses in der Gesellschaft, der Vermittlung wirtschaftlicher Reformmaßnahmen, der makroökonomischen Stabilisierung der Kooperation mit externen Akteuren gab es unter Ratsiraka nicht.

Madagaskar steht auch nach 40 Jahren Unabhängigkeit erst am Anfang innenpolitischer Reformen (Konfliktmanagement, Parteiensystem, Demokratieunterstützung, institutionelle Reformen, Korruption) und ist auch heute noch mit unsicheren Ergebnissen makroökonomischer Reformen (Restrukturierung und Privatisierung des Unternehmenssektors, Finanzmarktreform, Bankensektor – Managementherausforderungen von „capital widening und deepening“) konfrontiert.

7. Ausblick

Das insgesamt magere Ergebnis unterstreicht die Einschätzung zahlreicher Beobachter, dass die madagassische Transformation im Grunde erst noch bevorsteht.

Die mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen sind in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, institutionelle Effizienz des Regierungssystems, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster, Reduzierung der Bevölkerungsexplosion, Offensive in einer entwicklungs- und arbeitsmarktorientierten Bildungspolitik, Fortführung der Reformen der vorhandenen Markt- und Wettbe-

werbsordnung sowie Sicherung der Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung zu suchen.

Zwecks Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Bürgerrechte sind dabei nicht so sehr gesetzliche oder Verfassungsreformen erforderlich; die Rechtslage ist von den Texten her fast ideal; es geht darum, bestehende Gesetze umzusetzen. Deshalb bedarf die Transformationsoffensive Ravalomananas einer intensiven Beobachtung und Begleitung. Auch die Reform des Wahlsystems bedarf nicht neuer Gesetze: Wählerlisten, materielle Durchführung von Wahlen, Transparenz der Auszählung sind von der Textlage her gut geregelt; gegen die Gesetze wird nur durch administrative Nachlässigkeit oder politisch intentioniert verstoßen.

Hier bedarf es der Bürgerkontrolle, des „monitoring“, der Arbeit von „watchdogs“. Zur Verbesserung der Funktionalität der Parteien bedarf es einer öffentlichen Finanzierung. Auch hier ist die intellektuelle Einsicht in die Notwendigkeit vorhanden; es fehlt die konsensuelle Umsetzung. Die bevorstehende Dekade – die Dekade Ravalomanana – ist eine massive Managementtherausforderung zur Modernisierung der politischen und wirtschaftlichen Elite, zur Gestaltung eines Generationswechsels in Leadership und zur Etablierung einer leistungsorientierten Strukturierung aller Lebensbereiche in Sinne einer achievement gesteuerten Transformationspolitik.