

A stylized map of Madagascar composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific locations or points of interest.

Auf der Suche nach Kontrolle

Die politische Krise in Madagaskar 2009/2010

CONSTANTIN GRUND

November 2010

- Auch wenn aktuelle politische Entwicklungen Fortschritte suggerieren, steckt Madagaskar nach wie vor in einer tiefen politischen Krise fest. Zuverlässig werden sich bietende Chancen verpasst, für die seit nunmehr 20 Monate dauernde Hängepartie tragfähige Lösungen zu finden.
- In der derzeitigen Transitionssituation werden politische Spielregeln und Kräfteverhältnisse Madagaskars neu geordnet. Die Bevölkerung ist bei diesem Prozess kaum einbezogen. Die Gestaltung der IV. Republik bleibt damit ein Projekt einer geschlossenen politischen Elite des Landes.
- Der internationalen Gemeinschaft bieten sich derzeit kaum Handlungsspielräume für eine konstruktive Begleitung des laufenden politischen Prozesses, da diese von den madagassischen Machthabern nicht gewünscht ist. So bleibt das Land auch weiterhin international isoliert.

Im März 2009 drängte eine vom Bürgermeister der Hauptstadt Antananarivo, Andry Rajoelina, organisierte und von Teilen des Militärs unterstützte Straßenprotestbewegung Madagaskars amtierenden Präsidenten, Marc Ravalomanana, aus dem Amt. Weil er offenbar um sein Leben fürchtete, übergab Präsident Ravalomanana in Anwesenheit von Vertretern der internationalen Gemeinschaft die Macht an den höchstdekorierten Offizier der madagassischen Streitkräfte, Hyppolite Ramaroson, und floh nach Südafrika. Ramaroson wiederum übertrug zwei Tage später die Regierungsgeschäfte an Ravalomananas ärgsten Widersacher, Andry Rajoelina. Dieser proklamierte anschließend öffentlich seinen Machtanspruch und rief die Transition in die sogenannte Vierte Republik aus. Er gründete die Hohe Übergangsbehörde, die *Haute Autorité de la Transition (HAT)*, deren Präsident er wurde, besetzte sie mit seinen Gefolgsleuten, nahm personelle Änderungen am Verfassungsgericht vor, löste Nationalversammlung wie Senat auf und entließ die von Ravalomanana ernannten *Chefs de Region*.

Konnten Rechtsprechung oder Medien in der Geschichte Madagaskars nur selten den Standard erfüllen, den westliche Demokratietheoretiker als Maßstab anlegen, hatte Madagaskar seit Frühjahr 2009 zudem weder ein gewähltes Parlament noch eine gewählte Regierung. Entsprechend verweigerte die internationale Gemeinschaft der HAT als neuer Quasi-Regierung die Anerkennung. Der als solcher benannte *Coup d'Etat* in Madagaskar führte in der Folge zur Suspendierung der Mitgliedschaften Madagaskars aus der Afrikanischen Union und der Entwicklungsgemeinschaft der Staaten des südlichen Afrikas. Im späteren Verlauf kamen die Aussetzung des Cotonou-Abkommens mit der EU sowie des AGOA-Abkommens mit den USA hinzu, Budgethilfen wurden eingestellt und Kreditlinien internationaler Entwicklungsbanken für Madagaskar gesperrt. Auslandskonten von aktuellen Machthabern wurden eingefroren und Fluglinien angewiesen, Mitglieder der HAT nicht zu befördern.

Eine internationale Kontaktgruppe bestehend aus UN, AU, SADC und OIF drängte die politischen Akteure zu einem Verhandlungsprozess, der die kommenden Monate bestimmte. Dabei beschränkte sie die Mediation nicht auf die beiden Protagonisten, die hauptverantwortlich für die politische Krise sind, sondern erweiterte den Verhandlungsrahmen um die beiden Expräsidenten Didier Ratsiraka und Albert Zafy mit der Begründung, in den

Verhandlungsprozess jene Akteure einzubeziehen, die sich in Madagaskar mindestens einmal erfolgreich einer demokratischen Wahl gestellt hatten. Das Quartett der *mouvancen* versuchte fortan, die komplexen politischen Fragen im Rahmen mehrerer Verhandlungsrunden zu lösen. Man traf sich im August 2009 zunächst zweimal in Maputo, wo der »Vertrag von Maputo II« unterschrieben wurde. Offene Fragen wurden im November in der »Zusatzakte von Addis Abeba« (fast) geklärt. Das Ensemble beider Arrangements hatte zwar inhaltliche Schwächen und war auch in sich widersprüchlich, tarierte aber die Ämterbesetzung zwischen den Verhandlungspartnern so gut aus, dass man annahm, eine Basis für den weiteren Fortgang der Dinge geschaffen zu haben. Zurück in Madagaskar kündigte Andry Rajoelina jedoch an, wesentliche Vertragsinhalte nicht mehr mitzutragen und hielt an seinem eigenen Ministerpräsidenten als Regierungschef fest. Daraufhin blockierten die *mouvancen* Ravalomanana, Ratsiraka und Zafy weitere Verhandlungen, aus den drei ehemals verfeindeten Gruppierungen wurde ein gemeinsamer Block gegen die HAT, und diese beiden Lager stehen sich seitdem unversöhnlich gegenüber. Ein weiteres Treffen am Jahresende 2009 in Maputo fand ohne Beteiligung Rajoelinas statt, der dadurch sein Image des Unilateralisten verstärkte. Die madagassische Gesellschaft hat sich seitdem immer stärker in Anhänger und Gegner Rajoelinas geteilt – quer durch Armee, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Familien, wobei weder das eine noch das andere Lager stark genug ist, die politischen Geschehnisse maßgeblich zu bestimmen.

Unerwartet schnell an die Macht gekommen, kennzeichnete der Mangel an Vision, Problemlösungsfähigkeit und Transparenz die Regierungsführung Rajoelinas. Die HAT kämpfte von Beginn an mit der Herausforderung, einerseits zwar für sich das Recht in Anspruch zu nehmen, die Transition in die Vierte Republik zu gestalten, andererseits aber nicht in der Lage zu sein, signifikante politische Projekte voranzubringen oder abzuschließen. So wurde im März 2010 eine unabhängige Wahlkommission gegründet, die innerhalb weniger Wochen ein Verfassungsreferendum vorbereiten sollte, ohne dass für diesen ad-hoc-Prozess das erforderliche Know-how, das nötige Personal oder die technischen oder finanziellen Mittel bereitgestanden hätten. Diesem Gremium fehlte darüber hinaus seit seiner Gründung die nötige Repräsentativität, die für diese Kerninstitution demokratischer Ordnung notwendig gewesen wäre, da die drei *mouvancen* keine Vertreter in das Gremium entsendet haben.

Wiederholt wurden Wahlen angekündigt, deren Termine nicht eingehalten werden konnten. Die Enttäuschung der Bevölkerung über den Fortgang wuchs, nachdem die Presse den illegalen Rosenholzeinschlag und dessen Export nach China thematisiert und Anzeichen dafür geliefert hatte, dass Mitglieder der Transitionsregierung in diese illegalen Geschäfte verwickelt waren. Die eingeleiteten Gegenmaßnahmen der Machthaber blieben aus oder bedienten zu offensichtlich allein mediale Zwecke. Auch politisch machte Rajoelina Fehler: Ein einst von ihm selbst in „Platz der Demokratie“ umbenannter Park im Stadtzentrum Antananarivos durfte nicht mehr von Anhängern der gegnerischen Lager benutzt werden, ferner wurden Journalisten, die sich regimekritisch äußerten, nicht durch die Polizei, sondern durch Spezialeinsatzkommandos der Armee verhaftet. Die Presse berichtete von (vermeintlichen) Attentaten oder Anschlägen auf Regierungsmitglieder. Insgesamt entstand der Eindruck, dass Rajoelina keine wirkliche Kontrolle über das politische Geschehen hatte, teilweise tauchte er wochenlang aus dem öffentlichen Leben ab.

Im Mai versuchte er, das Blatt zu seinen Gunsten zu wenden und legte einen neuen, weiteren Fahrplan vor, der bis Ende des Jahres 2010 über ein Verfassungsreferendum und Parlamentswahlen zu Präsidentschaftswahlen im November führen sollte. Er selbst wollte dabei nicht antreten. Ferner sollte die HAT fortan ein wirklich neutraler Organismus zur Bearbeitung der madagassischen Transition sein. Die *mouvancen* wollten sich zu diesem Vorhaben nicht vereinnahmen lassen, und so wurde in der Folge die militärische Präsenz in der Regierung erhöht, um die Machtbasis der HAT zu sichern und der Gefahr eines Militärputsches vorzubeugen. Diese politische Initiative verpuffte jedoch, als wenige Tage später auf offener Straße in Antananarivo bewaffnete Kämpfe zwischen Sicherheitskräften ausbrachen, in deren Verlauf mehrere Menschen starben. Es war nicht mehr zu verkennen, dass Rajoelina seinen Ankündigungen für einen Neuanfang keine Taten folgen lassen konnte. Die politische Lage bleibt verfahren.

Eine südafrikanisch-französische Initiative brachte Ende Mai in Pretoria die vier Verhandlungsdelegationen unter Beteiligung von Rajoelina, Ravalomanana, Ratsiraka und Zafy noch einmal zusammen. Erneut erfüllten sich die Erwartungen auf ein Ende der Krise nicht. Aufgrund fehlender Kompromissfähigkeit der Teilnehmer, insbesondere in Amnestiefragen, sowie durch die zu kurze

Vorbereitung des Termins wurde auch bei dieser Gelegenheit kein Ergebnis erreicht. Damit waren die Bemühungen internationaler Vermittler vorerst gescheitert.

Im Juni 2010 riefen drei zivilgesellschaftliche Organisationen die *Coordination Nationale des Organisations de la Société Civile (CNOSC)* ins Leben, deren Ziel es ist, in einer nationalen Mediation die Grundlagen für eine neue madagassische Republik zu legen und in der Folge auf breiter Basis eine Nationalkonferenz zu organisieren, die die nötigen Beschlüsse auf dem Weg in die Vierte Republik souverän und legitim fassen kann. Diese Gründung ist bemerkenswert, da die tiefen Risse in der madagassischen Politik in der Zivilgesellschaft eine Entsprechung haben: Während die *Coalition des Organisations de la Société Civile (COSC)* eher als HAT-freundlich gelten kann, steht die *Alliance des Organisations de la Société Civile (AOSC)* an der Seite der drei *mouvancen*. Dem dritten Partner, dem *Comité National d'Observation des Elections (CNOE)*, kommt in diesem Konsortium eine Mittlerrolle zu. Bei der Gründung der CNOSC handelte es sich nicht um eine Fusion dieser drei Organisationen, sondern um die Gründung einer (Über-)Plattform für bereits bestehende Plattformen aus unterschiedlichen politischen Lagern. Die CNOSC ist damit der einzig sichtbare Organismus in Madagaskar, in dem die verfeindeten politischen Lager indirekt zusammenarbeiten. In den Medien wurde diese Gründung positiv aufgenommen, und es gelang, den Eindruck zu erwecken, als habe die CNOSC das Potenzial, die verfahrenere politische Situation tatsächlich aufzulösen.

Für den politischen Betrieb Madagaskars wirkte die zivilgesellschaftliche Initiative animierend. Offenbar in der Befürchtung, die Gestaltungsmacht an einen Akteur abzugeben, der nicht aus diesem Metier stammt, schlossen sich eine Woche später insgesamt 50 politische Parteien und Gruppierungen in einem Dialogforum, dem *Espace de Concertation Politique (ESCOPOL)*, zusammen. ESCOPOL ist als Konsortium für Parteien konzipiert, die an dem politischen Verhandlungsprozess, der sich an *mouvancen* orientierte, bisher nicht beteiligt waren. Nun wollen sie eigene Vorschläge zur Lösung der politischen Krise erarbeiten. Das Argument, dass politische Probleme durch die Politik gelöst werden müssten und nicht durch zivilgesellschaftliche Initiativen, verschafft ESCOPOL in der politischen Klasse Madagaskars breite Unterstützung, so dass sich auch Teile der *mouvancen* ESCOPOL angeschlossen haben.

Während die zivilgesellschaftliche Initiative noch am Anfang ihrer Bemühungen stand und damit für die HAT ungefährlich war, konnte sich mit ESCOPOL innerhalb kurzer Zeit ein relevanter Organismus auf dem politischen Spielfeld Antananarivos etablieren, mit dem die HAT umgehen musste. Zügig regte Rajoelina Verhandlungen zwischen HAT und ESCOPOL an, und in der Tat wurde innerhalb von nur drei Tagen zwischen ESCOPOL und der HAT ein *Accord* vereinbart, der die Basis für das gesteuerte Ende der Transition legen sollte. In zehn Artikeln wurde

- die Rückkehr zur konstitutionellen Ordnung empfohlen, die im Rahmen einer Nationalkonferenz beschlossen und in einem Referendum bestätigt werden soll;
- die thematische Ausrichtung der Nationalkonferenz angeregt – so sollen unter anderem Fragen zur Verfassung der Vierten Republik, politischen Amnestie, Straflosigkeit, nationalen Versöhnung sowie die Themen Parteienfinanzierung, Wahl- und Mediengesetz erörtert werden;
- folgender Wahlkalender definiert: 30. August bis 3. September Nationalkonferenz, 17. November Verfassungsreferendum, 16. März 2011 Parlamentswahlen, 4. Mai 2011 Präsidentschaftswahlen;
- Andry Rajoelina als »Präsident der Transition« bestätigt; er ernennt aus einer Reihe von Vorschlägen der politischen Parteien sowohl einen Ministerpräsidenten als auch die Minister;
- ein Transitionsparlament aus zwei Kammern eingeführt, dessen Mitglieder von den unterzeichnenden politischen Parteien bestimmt und von Rajoelina ernannt werden, wobei alle unterzeichnenden Parteien des *Accord* einen Sitz im neu zu gründenden Kongress (Unterhaus) bekommen;
- die »Hohe Übergangsbehörde« (HAT) in einen »Oberen Übergangsrat« umgewandelt und um Persönlichkeiten erweitert, die von den unterzeichnenden politischen Parteien nominiert werden;
- die Unabhängige Wahlkommission um Vertreter der politischen Parteien verstärkt; und schließlich
- die Freilassung politischer Gefangener sowie die Wiederzulassung zensurierter Medien als Zeichen des guten Willens eingefordert.

Noch in der gleichen Woche, am Freitag, dem 13. August, unterzeichneten über 100 politische Parteien und andere Gruppierungen im Konferenzzentrum von Ivato das Schriftstück, das die Basis für das Ende der mada-

gassischen Hängepartie liefern sollte. Nach der offiziellen Zeremonie stieg die Zahl der Unterzeichner auf über 160 an. Der Anreiz, jeder unterzeichnenden Partei einen Sitz im neuen Kongress zukommen zu lassen, wirkte attraktiv, insbesondere für Kleinstparteien und andere politische Gruppierungen, die bisher in der politischen Debatte Madagaskars noch in keiner Form auf sich aufmerksam gemacht hatten. Die Grenze zum Unseriösen wurde dabei oft überschritten: Von den Unterzeichnern des *Accord d'Ivato* können etwa 15 als reguläre politische Parteien bezeichnet werden, während sich ein Großteil der unterzeichnenden Gruppen erst wenige Wochen zuvor gegründet hatte. Für die politische Dynamik spielte dies kaum eine Rolle: Obwohl die drei *mouvancen* auf den in Maputo getroffenen Regelungen beharrten, entstand in der Öffentlichkeit der Eindruck, mit dem *Accord d'Ivato* ginge es nun endlich politisch voran.

Der definierte Fahrplan des *Accord d'Ivato* und der in seinem Ergebnis noch undefinierte Mediationsprozess der CNOSC existieren seitdem parallel und unabhängig nebeneinander. Nach einer gescheiterten ersten Runde der Mediation unter Leitung der CNOSC Mitte August verlagerte sich das politische Geschehen daher deutlich hin zur Umsetzung des *Accord d'Ivato*. Die Initiative der CNOSC wird politisch wie medial marginalisiert.

Dem *Accord d'Ivato* entsprechend, fand auf Einladung eines Ältestenrats (den *Raiamandreny Mijoro*) vom 13. bis 18. September 2010 eine Nationalkonferenz statt, auf der die Grundlagen der neuen Republik beschlossen werden sollten. Die *mouvancen* als solche boykottierten die Nationalkonferenz, auch wenn einige ihrer Mitgliedsgruppierungen teilgenommen hatten. Die CNOSC hatte im Vorfeld bereits ihre Beteiligung ausgeschlossen, entsprechend ist die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für die Nationalkonferenz ausgeblieben.

Trotz einer groß angelegten Medienkampagne bleiben die wesentlichen Verfahren und Beschlüsse der Nationalkonferenz unveröffentlicht, so dass die Auswahl der Delegierten, die Inhalte der Resolutionen und auch die Abstimmungsergebnisse für die Bevölkerung nicht einsehbar sind. Ebenfalls unveröffentlicht bleibt der Verfassungsentwurf, den das *Comité Consultatif Constitutionnel* (CCC) aus den Diskussionen erarbeitet und der in einem Referendum am 17. November zur Abstimmung stand. Dieser Verfassungsentwurf ist nur dem politischen Antananarivo bekannt, liegt nur in Französisch vor und kann

daher von vielen Madagassinnen und Madagassen, die nur ihre Landessprache sprechen, nicht verstanden werden. In der Folge wurden Mitte Oktober zwei Kammern einer Übergangsnationalversammlung eingerichtet: der *Conseil Supérieur de la Transition* (CST) (90 Sitze) sowie der *Congrès de la Transition* (CT) (256 Sitze). Die HAT als solche besteht daher nicht mehr fort. Auch bei dieser Entwicklung war das Zustandekommen der Sitzverteilung in beiden Kammern Gegenstand geschlossener Verhandlungen der politischen Elite des Landes, die Mitglieder beider Gremien sind nicht gewählt, so dass sich die weitere Gestaltung der Transition und die Konstruktion der neuen madagassischen Republik ohne Einsicht oder Gestaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung vollziehen.

Schlussbemerkungen

Der politische Dialogprozess in Madagaskar krankt daran, dass nicht zuerst über inhaltliche Fragen diskutiert und nach Überwindung politischer Differenzen gesucht wird, sondern dass aus dem Stand Termine veröffentlicht werden, bis zu denen Lösungen für komplexe politische Probleme, die teilweise seit Jahrzehnten bestehen, vermeintlich vorliegen. Seit dem *Accord d'Ivato* hingegen ist etwas mehr Substanz in politischen Bewegungen zu erkennen.

Die Vermittlung der internationalen Kontaktgruppe war darauf ausgelegt, dass ein Konsens zwischen politischen *mouvancen* möglich ist. Dieser Konsens konnte bislang nicht hergestellt werden und wird auch zunehmend unwahrscheinlicher, da die *mouvancen* Ravalomanana, Ratsiraka und Zafy derzeit nicht in der Lage sind, ihre Anhänger für sich zu mobilisieren und auch die CNOSC die Erwartungen an die Mediation nicht erfüllen kann. Viele Menschen verstehen nicht, warum der *Accord d'Ivato* nicht richtig sein soll, obwohl sich der von den *mouvancen* geforderte Vertrag von Maputo und der *Ac-*

cord d'Ivato inhaltlich nicht sonderlich zu unterscheiden scheinen. Eine öffentliche Debatte über die Inhalte beider Vertragstexte wäre hilfreich gewesen.

Entsprechend findet sich die internationale Gemeinschaft in einer Position wieder, in der sie, was die politische Situation betrifft, außer Abwarten kaum Handlungsspielräume hat. Sofern sie bereit wäre, etwa die Parlamentswahl im März 2011 oder die nun einsehbaren Wählerlisten professionell begutachten zu lassen, kann sie – sollte es in der Tat so sein – nicht nur einen demokratischen Prozess attestieren, sondern sich selbst gleichermaßen neue politische Möglichkeiten eröffnen. Dazu allerdings sind auch substantielle Schritte der madagassischen Seite nötig, um das beschädigte Vertrauen in politische Entscheidungsprozesse wiederherzustellen.

Mit Andry Rajoelina ist in Madagaskar noch immer ein Putschist an der Macht. Allerdings scheint er heute in ein breiteres Gefüge eingebunden zu sein als früher, und kann so die Richtung der politischen Entwicklung nicht mehr allein bestimmen. Der Fahrplan, ausgehend von einer Nationalkonferenz, einem Verfassungsreferendum über eine Kommunal- und Parlamentswahl schließlich zu einer Präsidentschaftswahl zu kommen, ist im Grundsatz richtig und unterstützenswert, solange demokratische Standards eingehalten und dieser Prozess handwerklich professionell und so konsensuell wie möglich vorbereitet wird.

Der erarbeitete Verfassungsentwurf, der am 17. November in einem Referendum zur Abstimmung stand, ist zu unausgereift, um kommenden politischen Krisen wirklich vorbeugen zu können. Die Ereignisse um den Tag des Referendums haben verdeutlicht, dass der Weg zu einer dauerhaften Lösung gesellschaftlicher und politischer Konflikte in Madagaskar auch trotz – oder gerade wegen – der neuen Verfassung noch sehr weit ist.



Über den Autor

Constantin Grund ist seit März 2010 Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Madagaskar.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin des Referats Afrika
Internationale Entwicklungszusammenarbeit

Tel.: ++49-30-26935-7442 | Fax: ++49-30-26935-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen / Kontakt:
[Renate Tenbusch@fes.de](mailto:Renate.Tenbusch@fes.de)