



Schweiz–Madagaskar

Die Geschichte einer Zusammenarbeit



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA**

INHALT

DAS LAND UND SEINE GESCHICHTE

ÜBERBLICK

Ein Land am Rand 8

GESCHICHTE

Das einzig Stabile ist der stetige Umbruch 10

CHRONOLOGIE I

Eckdaten einer bewegten Geschichte 20

ENTWICKLUNG DER ZUSAMMENARBEIT

ZUSAMMENARBEIT

Erfolgreicher Lernprozess ohne Happy Ending 24

ZAHLEN

Die genaue Schlussabrechnung 36

STIMMEN

Mitarbeitende blicken zurück 38

CHRONOLOGIE II

Meilensteine des Schweizer Engagements 40

LESSONS LEARNED

Erfahrung macht klug 42

BEISPIELHAFTHE PROJEKTE

REGION BESILEO

Mit gutem Wein gegen die Erosion kämpfen 46

REGION MENABE

Den Wald ausserhalb des Waldes schützen 48

REGION IMERINA

Aufforstung mausert sich zum Umweltprogramm 51

FORSCHUNGSPROJEKT

Angepasster Pflanzenschutz statt chemische Keule 54

GESUNDHEIT

Gemeinschaftsapotheken sind wirksamer 56

TRINKWASSER

Sauberes Wasser fördert gemeinschaftliches Handeln 58

KOMMUNIKATION

Lokalradios geben Bauern eine Stimme 60

ANHANG

PROJEKTÜBERSICHT 1961–2000 64

ÜBERSICHT SPEZIALPROGRAMM 2001–2009 66

DETAILLIERTE FINANZZAHLEN 68

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 72

Genau seit 50 Jahren, seit 1961, engagiert sich die Schweiz in Madagaskar. Ein halbes Jahrhundert ist eine lange Zeit, in der sich die Welt dramatisch veränderte. Ebenso hat sich die Entwicklungszusammenarbeit selber gewandelt: So zum Beispiel von eher zufällig ausgewählten Projekten in den 1960er-Jahren zu methodisch konzipierten Programmen ab den 1980er-Jahren. Vom hemdsärmeligen Anpacken zur Partizipation, und von dort zum Empowerment – der Förderung der Selbstverantwortung organisierter Akteure.

Der Schweizer Gion Pieder Cabalzar beschäftigt sich seit gut 30 Jahren mit der Grossen Insel – zunächst als Assistent an der Uni Bern, dann als Fachmann vor Ort. Seit 24 Jahren lebt er in Morondava an der Westküste Madagaskars, ein Jahrzent als Mitarbeiter von Intercoopération Suisse, heute als Koordinator für das Schweizer Fastenopfer. Als ausgewiesener Landeskenner verfasste er im Auftrag der DEZA diese Gesamtschau der Anstrengungen von fünf Jahrzehnten der Zusammenarbeit der Schweiz mit Madagaskar – insbesondere für alle jene, die daran beteiligt waren.

Der Autor leistete umfassende Quellenarbeit, bezog aber auch die ehemaligen Mitarbeitenden ein und befragte je ein Dutzend Personen in der Schweiz und in Madagaskar. Zum besseren Verständnis der Hintergründe liess er in seinen Text auch die Geschichte des Landes einfließen. Dabei zeichnete der Verfasser ein unabhängiges und ungeschminktes Bild der Verhältnisse aus seiner Sicht.

Am Beispiel Madagaskars zeigt die vorliegende Publikation, dass Entwicklungszusammenarbeit viele Formen annehmen kann. So unterschiedlich wie die Menschen und Institutionen an den Einsatzorten sind auch die Lösungen, die die DEZA entwickelt. Es gibt keine standardisierten Patentrezepte, die sie an jedem Ort effizient anwenden kann. Entscheidend sind vielmehr die Neugierde und Offenheit der Mitarbeitenden, sowie die Schaffung und Pflege von vielen partnerschaftlichen Beziehungen.

Unser Land stellt die bisherige Form der Zusammenarbeit mit Madagaskar Ende 2012 ein. Auch wenn sich die Schweiz bald weitgehend zurückziehen wird, zeugen weiterhin zahlreiche Errungenschaften vom Beitrag der Eidgenossenschaft. Geblieben sind nicht nur feste Einrichtungen wie Wasserversorgungen und Strassen. Resultat des langjährigen, gemeinsamen Lernprozesses sind befähigte Menschen, die ihre Lebenssituation verbessern konnten – sei es als Bäuerinnen oder als gut ausgebildete Fachleute, die in Madagaskar heute wichtige Funktionen ausüben. Glücklicherweise sind überdies andere Organisationen in die Fussstapfen der DEZA getreten, um die wichtigsten Projekte fortzusetzen.



DAS LAND UND SEINE GESCHICHTE

Ein Land am Rand



Geografie

Madagaskar, die drittgrösste Insel der Welt, liegt vor der ostafrikanischen Küste im Indischen Ozean. Die Insel ist vierzehnmal so gross wie die Schweiz. Durch die erdgeschichtlich frühe Abtrennung vom Urkontinent Gondwana konnte sich auf Madagaskar eine einzigartige Flora und Fauna entwickeln. So gelten 80 Prozent der rund 12 000 Pflanzenarten als endemisch, und die Tierwelt, in der keine der afrikanischen Grosstiere vorkommen, ist nicht nur durch die Lemuren (Halbaffen) weltweit bekannt geworden, sondern auch durch die grosse Anzahl einheimischer Chamäleone oder Vogelarten.

Bevölkerung

Die Menschen auf Madagaskar sind Nachfahren jener Einwanderer, die auf dem Seeweg aus dem südostasiatischen Raum oder von der ostafrikanischen Küste und den Komoren im Verlaufe mehrerer Jahrhunderte auf die Grosse Insel gelangten. Asiatische oder afrikanische Züge sind bei einzelnen Gruppen klar erkennbar. Trotz offiziell 18 Ethnien gibt es eine gemeinsame Sprache, das Malagasy.

Innerhalb von 50 Jahren hat sich die Bevölkerungszahl vervierfacht – von 5,5 Millionen 1960 auf 22 Millionen im Jahre 2011. 45 Prozent der Bevölkerung sind weniger als 14 Jahre, bloss 3 Prozent sind über 65 Jahre alt.

Religion

Offiziell sind 41 % der Madagassen Christen, 9 % Muslime und 50 % Anhänger der traditionellen Religion, dem Ahnenkult. Tatsächlich praktizieren aber vermutlich 95 % den Ahnenkult, Christen und Muslime eingeschlossen. Das Heimatdorf «Tanindrazana» ist als Dorf der Ahnen an die Gemeinschaft gebunden, und der traditionelle Schöpfergott Zanahary ist gewissermassen der Älteste unter den Ahnen. Der christliche Glaube ist erst im Verlaufe des 19. Jahrhunderts ins Land gebracht worden.

Politik

Zwar ist Madagaskar seit 50 Jahren formal eine Demokratie mit Verfassung, Parlamenten und Wahlen auf allen Ebenen. Der Umgang mit dieser Grundausstattung folgt aber eigenen Gesetzen. Charakteristisch ist insbesondere die starke Stellung des Präsidenten, in deren Sog sich de facto eine Einparteiherrschaft etabliert. Damit ist die Basis gelegt für ein Klientensystem, welches der Korruption Vorschub leistet. Vier von fünf Präsidentschaften haben in tiefen Krisen geendet – diese sind Ausdruck der Schwächen «starker» Präsidentschaften und somit Chancen zu einem neuen Aufbruch.

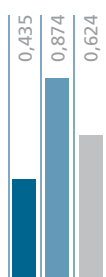
Wirtschaft

Laut Weltbank entspricht das Bruttoinlandprodukt von Madagaskar 950 US-Dollar pro Einwohner. Madagaskar zählt damit zu den ärmsten Ländern der Welt. Dabei herrscht eine grosse Ungleichheit. Vier von fünf Madagassen leben unter der Armutsschwelle von einem Dollar pro Kopf und Tag. Dabei wäre das Land reich an Rohstoffen. So exportiert Madagaskar Kaffee, Garnelen, Vanille, Gewürznelken und Zucker sowie Bergbauprodukte.

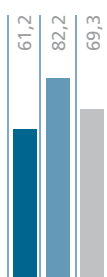
Nach dem Dienstleistungssektor stellt die Landwirtschaft den wichtigsten Wirtschaftszweig dar. Diese wird in Madagaskar hauptsächlich als Subsisten-

zwirtschaft betrieben. Arbeit und Arbeitsmarkt in Madagaskar sind kaum vergleichbar mit industrialisierten Ländern. Gemäss offiziellen Statistiken gibt es in Madagaskar bloss 840 000 offiziell registrierte Arbeiter und Angestellte und somit regelmässige Lohnbezüger. 480 000 Personen werden als Arbeitssuchende eingestuft, und weitere rund 3 000 000 Personen gelten als unterbeschäftigt, es sind Gelegenheitsarbeiter, häufig Tagelöhner.

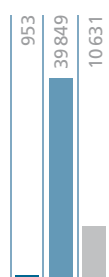
KENNZAHLEN DER ENTWICKLUNG IM VERGLEICH



Human Development Index



Lebenserwartung bei Geburt [Jahre]



Bruttoeinkommen pro Kopf [US-\$]



Wachstumsrate der Bevölkerung [Prozent]



Betroffene von Naturkatastrophen [Personen pro Jahr]

Legende: ■ Madagaskar ■ Schweiz ■ Welt (wo verfügbar)

Quelle: Bericht des UNDP über die menschliche Entwicklung, 2010. Die Zahlen stammen teilweise aus früheren Erhebungen.

Das einzig Stabile ist der stete Umbruch

Vor über 100 Millionen Jahren trennte die Kontinentaldrift Madagaskar vom Urkontinent Gondwana. Seitdem liegt die Grosse Insel vom afrikanischen Festland entfernt und kann nur auf dem Seeweg besiedelt worden sein. Forschende gehen davon aus, dass keine Urbevölkerung bestanden hat. Irgendwann in den ersten Jahrhunderten unserer Zeitrechnung kamen die ersten Siedler auf der Grossen Insel an, und sie lassen sich vorerst in den Küstengebieten nieder. Der Vorstoss ins Landesinnere erfolgt erst später.

Die Bevölkerung ist doppelten Ursprungs: Eindeutig afrikanische Merkmale bestehen neben solchen aus dem indonesischen Raum, und Mischformen sind häufig. Tatsächlich verweisen viele kulturelle Indizien, allen voran die Sprache, auf einen Ursprung eines Teiles der Bevölkerung auf den malayo-polynesischen Raum, genauer gesagt auf das südliche Borneo. Die afrikanische Ostküste, als zweite Wiege der madagassischen Bevölkerung, hat ihre eigenen Siedlergruppen beige-steuert – in späteren Zeiten auch unfreiwillig: arabische Sklavenhändler von der Ostküste Afrikas haben während Jahrhunderten ihre Opfer ins Land gebracht.

Die Wege der verschiedenen Einwanderungswellen sind bis heute nicht geklärt. Fest steht allerdings, dass der trotz der vielen Bevölkerungsgruppen eine weitgehend einheitliche Sprache entstanden. Die Bevölkerung indonesischen Ursprungs ist heute im zentralen und südlichen Hochland dominant vertreten. Die Menschen afrikanischen Ursprungs – insgesamt in der Überzahl – haben sich in den restlichen Gebieten angesiedelt, insbesondere an den Küsten.

Die ursprüngliche Geschichte Madagaskars ist jedoch ohne den Beitrag der arabischen Einwanderer nicht zu fassen. «Arabisch» will heissen: islamisierte Gruppen aus dem arabischen, persischen, ostafrikanischen oder indischen Raum. Diese lassen sich seit dem 8. Jahrhundert an der Nordwestküste nieder, und vom 12. Jahrhundert an auch an der Südostküste.

Die «arabische» Hinterlassenschaft ist für Madagaskar bis heute bedeutend. Magie und Astrologie sind arabischen Ursprungs, die Wochentage und Monate tragen arabische Namen. Und auch die ma-

dagassische Sprache wurde zum ersten Mal in in arabischen Schriftzeichen gefasst: sie sind als «sorabe» (grosse Schriften) bekannt geworden. Diese Werke reichen ins 12. Jahrhundert zurück, während Missionare die endgültige Fassung der madagassischen Sprache in lateinischer Schrift erst am Anfang der 19. Jahrhunderts realisierten.

Im Sturm entdeckt

Die europäische Entdeckung der Insel ist eher zufälliger Natur. Auf den Spuren von Vasco da Gama segelnd, der für die portugiesische Krone 1498 als erster das Kap der Guten Hoffnung umschiffte hatte, erfasste im Jahr 1500 ein heftiger Sturm das Geschwader von Pedralvares Cabral am Südzügel Afrikas. Eines der Schiffe, jenes unter dem Kommando von Diego Dias, wird im Kanal von Mozambique von seiner Route in Richtung Indien abgetrieben und an die madagassische Küste verschlagen. Die Bedeutung dieser Entdeckung wird aber erst ein Jahr später erfasst – Madagaskar hat bis dahin als imaginäre Insel gegolten. Im Jahre 1502 taucht Madagaskar zum ersten Mal unter seinem heutigen Namen auf einer portugiesischen Karte auf, und in den Jahren 1507/08 unternehmen portugiesische Seefahrer die systematische Erkundung der Insel, von da an «São Lourenço» (Sankt Lorenz) genannt, mit dem Ziel, die arabische Präsenz im Indischen Ozean einzudämmen.

Nach seiner Entdeckung durch die Portugiesen lassen die europäischen Mächte Madagaskar während dreier Jahrhunderte links liegen. Die Insel liegt am Wegrand, die Zielgebiete der seefahrenden Mächte befinden sich in Indien und in den Molukken. Madagaskar dient bloss als Zwischenstation auf dem Seeweg in den Osten zur Versorgung der Flotten mit Nahrungsmitteln wie Reis und Rinder sowie frischem Wasser.

Zwar erfolgen zwischen 1500 und 1800 erste Versuche von Koloniegründungen in madagassischen Küstenzonen durch kleine Gruppen von Portugiesen, Holländern, Engländern und Franzosen. Aber alle scheitern – sei es am heftigen Widerstand der lokalen Bevölkerung, sei es bedingt durch klimatische

Faktoren. Am längsten Bestand hat die Gründung einer kleinen, französischen Kolonie im heutigen Taolagnaro: Die befestigte und militärisch gesicherte Siedlung Fort-Dauphin hält sich von 1647 bis 1674. Ein «Comptoir», das auf Handelsinteressen, inklusive Sklaven, ausgerichtet ist. Wenngleich auf wenige Quadratkilometer beschränkt, motiviert die Kleinkolonie den französischen König Louis XIV dazu, die französische Souveränität über Madagaskar zu proklamieren, damals «Île Dauphine» genannt. Aber auch Fort-Dauphin muss schliesslich dem Druck des einheimischen Widerstandes weichen. Die französischen Kolonisten setzen sich auf die Île Bourbon (La Réunion) ab und vergessen dabei nicht, einige madagassische Sklaven mitzunehmen.

Sklavenhändler und Piraten fassen Fuss

Zwei sehr eigene Berufsgattungen prägen in dieser Zeit die Beziehungen Madagaskars zur Aussenwelt: Sklavenhändler und Piraten. Ihr Einfluss auf die sich herausbildenden Königreiche in den madagassischen Küstengebieten ist ungleich wichtiger als die sporadischen Koloniegründungsversuche.

Von grosser Bedeutung ist insbesondere der lange anhaltende Sklavenhandel, der einerseits Madagassen als Sklaven in alle Winde zerstreut, andererseits Ostafrikaner ins Land bringt. Die madagassischen Sklaven entstammen Gruppen im Landesinneren, die von Küstenstämmen in Razzien gejagt und in Hafentörten an europäische und arabische Sklavenhändler verkauft, also zumeist gegen Gewehre getauscht werden. Dieser Handel erreicht im 18. Jahrhundert seinen Höhepunkt als der Bedarf an Arbeitskräften auf den jüngst besiedelten Maskarenen (heutiges Mauritius und La Réunion) enorm ansteigt. Die ostafrikanischen Sklaven ihrerseits, zumeist aus dem heutigen Mosambik stammend, werden durch den arabischen Sklavenhandel an die madagassische Küste verbracht, insbesondere im Nordwesten und Westen, wo sie von lokalen Herrschern aufgekauft werden. Deren Nachfahren sind in den entsprechenden Gebieten noch heutzutage als Gruppen mit teilweise eigener Identität anzutreffen, obschon sie völlig in die lokale Gesellschaft integriert sind.

Die Piraten halten sich zwischen 1684 und 1726 in den nördlichen und östlichen Küstengebieten Madagaskars auf. Aus den Antillen verdrängt profitieren sie von der relativen Bedeutungslosigkeit der Grossen Insel, von den zahlreichen Schlupfwinkeln sowie von der Tatsache, dass der Kanal von Mosambik eine bedeutende Handelsroute geworden ist. Sie plündern

Bevölkerung

Mehr als 99 Prozent der Bevölkerung sind Madagassen, Nachfahren jener Einwanderer, die auf dem Seeweg aus dem südostasiatischen Raum oder von der ostafrikanischen Küste und den Komoren im Verlaufe mehrerer Jahrhunderte auf die Grosse Insel gelangt sind. Eindeutig asiatische oder afrikanische Züge sind bei einzelnen Gruppen klar erkennbar, der Grossteil der Bevölkerung stellt aber inzwischen Mischformen dar – eigentliche Afroasiaten also. Offiziell gibt es auf der Insel 18 anerkannte Ethnien.

Indo-Pakistaner und Chinesen sind ab dem späten 19. Jahrhundert, und verstärkt zu Zeiten der französischen Kolonie von 1895 bis 1960, eingewandert. Der grosse Einwanderungsschub chinesischer Bürger geht auf den Bedarf an Arbeitskräften im Rahmen des kolonialen Eisenbahnbaus zurück. Nach dem Ende dieser grossen Baustellen haben sich die meisten als Händler niedergelassen.

Auch die Europäer kamen, nach einer grossen Vorhut von Missionaren verschiedener Glaubensrichtungen im 19. Jahrhundert, hauptsächlich im Zuge der Kolonie ins Land. Mehrheitlich Franzosen, stellten sie das Gros der Verwaltungsbeamten wie auch der Konzessionsbetreiber für die Exportkulturen. Ihre Positionen konnten sie auch noch während der ersten unabhängigen Republik von 1960 bis 1972 weitgehend halten. Nach 1975 ging ihre Zahl aufgrund der Madagassierungspolitik der Regierung schlagartig sehr stark zurück – ihr wirtschaftliches Erbe traten in erster Linie die Indo-Pakistaner und die Chinesen an.

Die Demographie ist eine Alterspyramide, die diesen Namen noch verdient: Die Lebenserwartung ist gering und vielen Jungen stehen wenige ältere Leute gegenüber. 45 Prozent der Bevölkerung sind unter 14 Jahre alt, 3 Prozent über 65 Jahre. Das Bevölkerungswachstum ist enorm: Innerhalb von 50 Jahren hat sich die Bevölkerungszahl vervierfacht – von 5,5 Millionen Einwohnern 1960 auf rund 22 Millionen im Jahre 2011. Zum Vergleich: Im gleichen Zeitraum wächst die Schweizer Wohnbevölkerung von 5,5 auf 7,5 Millionen. Die Wachstumsrate beträgt 2,5 Prozent, und sie steigt seit einigen Jahrzehnten sogar noch leicht an. Auch wenn die Insel (ausser im Hochland) nicht dicht besiedelt ist, ist diese Entwicklung doch Anlass zur Sorge, denn die krisengeschüttelte Wirtschaft kann noch nicht einmal die gegenwärtige Einwohnerschaft ausreichend versorgen.

Handels- und auch Pilgerschiffe im Indischen Ozean und im Persischen Golf, erbeuten dabei Gold- und Silberschätze, aber auch Gewürze und Seidenstoffe. Die Piraten unterhalten gute Beziehungen zur lokalen Bevölkerung – sie haben ja auch die Mittel dazu, nicht zuletzt Feuerwaffen – und einzelne heiraten sich in die Küstenstämme ein.

Piraten ganz besonderer Art sind der französische Intellektuelle Misson und der italienische Dominikanerpriester Caraccioli: Ganz im Norden der Insel, in der Bucht der heutigen Stadt Antsiranana, gründen sie die freiheitliche Republik «Libertalia», die auf demokratischen Gesetzen und sozialer Gerechtigkeit fusst. Diese Geschichte von «Edelpiraten» wird von einigen Forschern bezweifelt, ist jedoch fast zu schön, um unwahr zu sein. Wie dem auch sei: Portugiesische Kriegsschiffe und Überfälle der einheimischen Bevölkerung bereiten dem libertären Traum nach wenigen Jahren ein Ende, so wie englische Geschwader 1726 dem gesamten Piratentreiben auf und um Madagaskar ein Ende setzen.

Lokale Könige streben auf

Die Herausbildung von grossen Königreichen zwischen dem 15. und 18. Jahrhundert, vorerst durch die Betsimisaraka im Osten und die Sakalava im Westen, ist ursprünglich ein endogener Prozess, der jedoch – vermittelt durch den Sklavenhandel und die Piraten im 17. und 18. Jahrhundert – eine entscheidende Stärkung von aussen erhält, insbesondere durch Feuerwaffen. Die anhaltende internationale Nachfrage nach Sklaven leistet einen bedeutenden Beitrag zu lokalen kriegerischen Konflikten und gibt den bereits dominanten Gruppen weitere Mittel in die Hand. Die Küstengebiete, zumeist Tieflandzonen, sind zu dieser Zeit noch mehrheitlich bewaldet. Die Wirtschaft ist noch weitgehend auf Jagd und Sammeln ausgerichtet, gebietsweise ergänzt durch extensive Rinderhaltung. Dabei ist eine der Besonderheiten dieser Königreiche, dass sie über keine städtische oder gar höfische Kultur verfügen, und damit kaum vergleichbar sind mit beispielsweise asiatischen Hochkulturen.

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts bildet sich im zentralen Hochland ein völlig neuer Typ von Königreich heraus, der insbesondere die Expansion der Sakalava, bremsen wird: Das Reich der Merina, dessen wirtschaftliche Basis die Nassreiskultur ist. Unter ihrem Einiger, Andrianampoinimerina, leisten die Imerina die grossen Bewässerungsarbeiten, die es erlauben, riesige Flächen im Gebiet der heutigen Hauptstadt Antananarivo intensiv für den Reis-

anbau zu nutzen. Diese Form der Bewirtschaftung, intensiver als diejenige in den Küstenzonen, ermöglicht eine viel höhere Bevölkerungsdichte und auch sicherere Versorgungslage, denn der Paddy-Reis ist zwei Jahre lagerbar. Dies sind zwei entscheidende Voraussetzungen für den wirtschaftlichen und politischen Aufstieg des zentralen Hochlandes ab dem 19. Jahrhundert.

Madagaskar öffnet sich

Im Verlaufe von wenigen Jahrzehnten gelingt es dem Merina-Reich, seine Herrschaft auf nahezu die ganze Insel auszudehnen. Der Merinakönig Andrianampoinimerina einigt in einem ersten Schritt die kleinen Königreiche um Antananarivo und weitet in einem zweiten Schritt seine Macht gegen Süden aus. Seine Nachfolgerinnen und Nachfolger vervollständigen die Expansion. Das Königreich der Merina prägt dabei nicht bloss die Machtverhältnisse auf der Grossen Insel, sondern führt auch wichtige wirtschaftliche und politische Neuerungen ein. Vier Entwicklungen gehen dabei Hand in Hand: Öffnung nach aussen, Expansion, Modernisierung und die Herausbildung eines zentralisierten Staates.

Die Machtsicherung des Merina-Reichs sowie dessen Öffnung nach aussen ist indes ohne den Einfluss Europas nicht denkbar, das inzwischen seine Finger nach der Insel ausstreckt. Nicolas Mayeur, ein französischer Handelsagent, gelangte 1777 als erster Europäer ins bis dahin weitgehend unbekanntes Hochland, dem Ursprung der Merina, und wird auf zahlreichen Reisen der Wegbereiter einer engeren Beziehung zwischen dem aufstrebenden Reich im Indischen Ozean und Europa.

Ab Beginn des 19. Jahrhunderts nehmen allen voran England und Frankreich entscheidenden Einfluss auf die Geschehnisse der afrikanischen Insel, so etwa in Form von auferlegten Protektoratsverträgen. Der erste Schritt erfolgt 1817: England, das 1811 bereits Tamatave an der Ostküste erobert hat, anerkennt Radama I als «König von Madagaskar», der fortan auf den Sklavenhandel verzichtet und dafür im Gegenzug finanzielle, technische und militärische Unterstützung erhält.

Die ersten «Entwicklungshelfer» treffen 1818 in Madagaskar ein – handwerklich geschulte Missionare der «London Missionary Society». Die Kirchenmänner eröffnen kurz darauf die erste Schule in Antananarivo, fassen die madagassische Sprache in lateinische Schrift und übersetzen die Bibel auf Madagassisch. Auch bedeutende handwerkliche Erfindungen sind hauptsächlich ihr Verdienst:

Schreinereigewerbe, Drucktechnik, Ziegelsteinherstellung, Seifenherstellung, Kanonenbau, Geweherherstellung, Schiesspulverproduktion, Eisengiesserei und anderes mehr.

Die Öffnung Madagaskars wird zwar 1836, unter der Regierung der Königin Ranavalona I, unterbrochen: Sie untersagt die christliche Mission und alle Missionare verlassen das Land. Doch schon ab 1861, unter ihrem Sohn Radama II und den ihm nachfolgenden drei Königinnen, öffnet sich das Land erneut und sogar noch verstärkt. 1862 schliesst das madagassische Königreich mit Frankreich ein Abkommen, und wenig später signiert es zwei Verträge mit England. 1869 lässt sich die Königin Ranavalona II zusammen mit ihrem Ehemann taufen – ein Durchbruch, welcher der weiteren Christianisierung des Landes Vorschub leistet.

Nach der London Missionary School (LMS) sind seit den 1860er-Jahren nun auch die Katholiken, die norwegischen Lutheraner und die englischen Quäker in der Missionierung aktiv. Die neuen Missionare sind indes nicht mehr handwerklich orientiert, sie widmen sich vielmehr der Geschichtsschreibung, den Naturwissenschaften und dem Verständnis der lokalen Kultur. Und während die LMS von 1818 bis 1835 ausschliesslich auf die Hauptstadt und deren unmittelbare Umgebung konzentriert geblieben ist, erfasst die neue Missionierungswelle nun auch die Küstengebiete. Antananarivo bleibt aber das Zentrum aller Bemühungen.

Europa verteilt den Kuchen

Die Merina-Monarchie schaffte innerhalb eines knappen Jahrhunderts den Sprung von einem kleinen Königreich zur Beherrschung eines Grossteils der Insel, legte die Schriftsprache fest, modernisierte Verwaltung und Armee, führte neue Technologien ein und baute internationale Beziehungen auf. Doch diesem Vorwärtsdrang wurde bald ein Ende gesetzt.

Unter verschiedenen Vorwänden besetzt Frankreich 1883 die Hafenstadt Tamatave. Dies war nur der erste Schritt zur kolonialen Unterwerfung, welche 1896 geschehen sollte. Der zweite Schritt folgte mit der internationalen Kongokonferenz, die auf Einladung von Otto von Bismarck im Winter 1884/1885 in Berlin stattfindet: Die massgeblichen europäischen Mächte, die im Sklaven- und Gewürzhandel gross geworden sind, teilen sich Afrika wie einen Kuchen auf. So erhält der belgische König den Kongo, England einen breiten Längsstreifen von Ägypten über den Sudan und Rhodesien bis Südafrika und Frankreich fast ganz Westafrika und dazu Madagaskar.

Geographie und Umwelt

Madagaskar ist die drittgrösste Insel auf der Erde und liegt 400 Kilometer vor der ostafrikanischen Küste im Indischen Ozean. Ihre Fläche von 592 000 Quadratkilometern entspricht vierzehnmals derjenigen der Schweiz. Vor mehr als 100 Millionen Jahren war Madagaskar noch Teil des Urkontinentes Gondwana, der weite Teile Südamerikas, Afrikas, Indiens sowie das westliche Australien umfasste. Eine erdgeschichtlich frühe Trennung vom Urkontinent ist der Grund für die einzigartige Flora und Fauna auf der Insel. So kommen 80 Prozent der rund 12 000 Pflanzenarten nur dort vor. Die Tierwelt, in der keine afrikanischen Grosstiere vorkommen, ist nicht nur durch die Lemuren (Halbaffen) weltweit bekannt geworden, sondern auch durch die grosse Vielfalt einheimischer Chamäleone oder Vogelarten.

Verschiedene Klimazonen und Naturräume charakterisieren die Insel: Die tropisch feuchte Ostküste ist ein Regenwaldgebiet und gleichzeitig die Hauptproduktionszone für weltbekannte Exportprodukte wie Vanille, Gewürznelken, Kaffee, Kakao, Pfeffer, Zimt und Litschis. Daneben werden Kokosnüsse, Bananen, Maniok, Reis und andere Güter für den lokalen Bedarf produziert. Das karge Hochland liegt auf 1000 bis 1400 Höhenmetern. Das gemässigte Klima begünstigt dort den Nassreisbau, die absolut dominante Kultur, ergänzt durch Gemüse- und Obstkulturen. Der Westen der Insel liegt in einer tropisch trockenen Zone mit Niederschlägen unter 1000 Millimeter pro Jahr. Auf den riesigen Schwemmlandgebieten werden neben Reis hauptsächlich Maniok, Mais und Trockenbohnen angebaut und eine extensive Viehhaltung mit Zebu-Rindern betrieben. Schliesslich der trockene Süden der Insel, wo vor allem eine extensive Viehzucht mit Zebu-Rindern vorherrscht.

Aufgrund seiner Lage treffen Madagaskar häufig Naturkatastrophen – Zyklone, Überschwemmungen und Dürren. Die tropischen Wirbelstürme suchen die Insel jährlich heim. Eines der grössten Probleme ist indes die Zerstörung der Natur durch Menschenhand: entweder grossflächig in Form der Brandrodung oder gelegten Busch- und Steppenbränden. Oder gezielt durch illegalen Holzschlag oder ebenso illegale Jagd auf geschützte Tiere. Die Brandrodung hat während Jahrhunderten zur Gewinnung von Ackerland gedient, und sie setzt sich auch heute noch in denjenigen Gebieten fort, wo Naturwaldreserven existieren: entlang der Ostküste und im Westen.

Frankreich wird damit legitimiert, die Grosse Insel ganz zu erobern.

Der dritte Schritt folgt auf dem Fuss: Noch im selben Jahr zwingt Frankreich Madagaskar ein Protektorat auf, das 1890 durch Grossbritannien anerkannt wird. Damit hat Frankreich den Rücken endgültig frei, und die koloniale Eroberung ist nur noch eine Frage der Zeit – sie erfolgt fünf Jahre später.

Frankreich greift zu

Die militärische Eroberung von Antananarivo erfolgt durch ein Expeditions corps von 15 000 Mann zwischen Januar und September 1895 von Majunga ausgehend, einer Hafenstadt im Westen. Die Truppen, die für den Transport der schweren Geschütze eine Strasse durch das Gebiet der Sakalava bauen müssen, stossen auf keinen Widerstand. Die in diesem Gebiet siedelnden Sakalava sind durch Merina-Truppen unterworfen worden und haben wenig Grund, der Merina-Monarchie gegen die europäischen Eindringlinge beizustehen. Die Stadt Antananarivo, Sitz der Merina-Regierung, fällt am 30. September praktisch kampflos – interne Zwistigkeiten verunmöglichen es den madagassischen Verteidigern, das durch Krankheiten bereits gezeichnete Expeditions corps zurückzuschlagen. Bereits am 1. Oktober wird ein Protektoratsvertrag aufgesetzt.

Wenige Monate später, im Januar 1896, ändert ein neues Abkommen den Status von Madagaskar – die Insel wird offiziell Besitz von Frankreich. Am 6. August erklärt schliesslich das französische Parlament Madagaskar zur Kolonie. Eines der ersten Dekrete der neuen Machthaber betrifft die komplette Abschaffung der Sklaverei und die Abschiebung der letzten Königin, Ranaivalona III, ins Exil.

Es folgt eine lange Phase der gewaltsamen Befriedung, einzelne Aufstände werden niedergeschlagen. Frankreich setzt sich als alleinige Machthaberin im Land durch und löst die Merina-Monarchie ab. «Befriedung» bedeutete auch: Eroberung der bisher noch unabhängigen Gebieten, zuerst im Westen und danach im Süden des Landes. Dabei bestätigt sich, dass zwischen den einzelnen Regionen – oder besser: den verschiedenen Königreichen – kein Zusammenhalt besteht. Nicht einmal im Kampf gegen die europäischen Invasoren.

Kolonie bringt Licht und Schatten

Die koloniale Epoche von 1895 bis 1960 kann in drei Phasen unterteilt werden: Den Auftakt machte die reine Landnahme, von der militärischen Eroberung

1895 bis zum Abschluss der «Befriedung» um 1905. Danach folgt die eigentliche «hohe Zeit» der kolonialen Durchdringung auf wirtschaftlicher und administrativer Ebene, die bis 1947 dauert. Diese Periode fällt allerdings in eine Phase weltweiter Erschütterungen: die beiden Weltkriege und dazwischen die grosse Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er-Jahre. Frankreich ist also während langer Perioden in einen Mehrfrontenkrieg verwickelt, der nach dem Waffenstillstand in Europa nicht beendet ist: Die Bevölkerung erhebt sich 1946 in Südostasien und schliesslich 1947 in Madagaskar. Die letzten dreizehn Jahre der Kolonie unterscheiden sich komplett von den Jahren davor – die Unabhängigkeit Madagaskars liegt in dieser Phase bereits in der Luft.

Die Bilanz der kolonialen Präsenz ist zwiespältig: eindeutigen Errungenschaften stehen Schattenseiten gegenüber, welche die Geschichte des Landes noch Jahrzehnte über die formale Entkolonisierung hinaus prägen.

Auf Seite der Errungenschaften sind festzuhalten:

- Der Bau von Infrastrukturen: voran die Eisenbahnlinien (Antananarivo–Tamatave, Antananarivo–Antsirabe, Fianarantsoa–Manakara), aber auch Tausende von Kilometern von Strassen, der Ausbau von Häfen wie Tamatave und Diego Suarez sowie die Urbanisierung von bisher wenig entwickelten Städten wie Tamatave, Majunga, Diego Suarez und Tuléar.
- Die Förderung von Exportkulturen in tropisch feuchten Zonen: Kaffee, Zucker, Vanille, Gewürznelken, Pfeffer und Zimt, sowie im relativ trockenen Westen und Süden: Tabak und Sisal.
- Die Schaffung von grossen kolonialen Gesellschaften wie die «Marseillaise» und die «Lyonnaise», die eine ganze Palette von landwirtschaftlichen, industriellen und kommerziellen Aktivitäten umfassen. Diese leisteten beim Bewässerungsreisbau, auf Zuckerrohrplantagen und im Anbau von Baumwolle wichtige Pionierarbeiten.
- Die Schaffung eines Schulsystems, das weit über die bisher bevorzugte Hauptstadt hinausgreift, wie auch eines landesweiten Gesundheitssystems.
- Der Aufbau einer umfassenden Verwaltung.

Die Kehrseite der Medaille:

- Die Anwendung des «Code de l'indigénat». Dieser Kodex wird ab 1887 in sämtlichen französischen Kolonien angewendet. Er unterwirft die einheimische Bevölkerung periodischer Zwangsarbeit auf grossen Baustellen wie Strassen, Eisenbahnen und Minen, führt verschiedene Taxen ein, schränkt die Bewegungsfreiheit ein und schafft ein spezielles Bestra-

fungssystem. Der Kodex macht die Unterworfenen, die gesamte madagassische Bevölkerung also, zu Bürgern zweiter Klasse in ihrem eigenen Land. Der Kodex wird erst Ende 1945 abgeschafft.

- Die Exportkulturen, die noch heute einen wichtigen Teil der Exporteinnahmen ausmachen, werden durch Kolonisten und deren lokal rekrutierte Landarbeiter produziert. Die ansässigen Kleinbauern werden nicht im gleichen Masse gefördert.

- Die französische Dominanz in Verwaltung und Wirtschaft bedeutet, dass es nur ein kleiner Teil der Einheimischen bis in Führungspositionen schafft.

- Die französische Schulung – Sprache wie Lehrstoffe – sind auf das Mutterland ausgerichtet. Dementsprechend wird die madagassischen Geschichte und Tradition vernachlässigt.

Unabhängigkeit auf Raten

Nach dem zweiten Weltkrieg ist die Weltordnung erschüttert und in den französischen Kolonien werden Rufe nach Unabhängigkeit laut. Die Kolonialverwaltung in Madagaskar trägt diesem Zeitgeist insofern Rechnung, als dass sie 1946 erste einheimische politische Bewegungen anerkennt und im gleichen Jahr das Land in fünf Provinzen mit weitgehender Budgetautonomie aufteilt. 1947 erfolgen erste Wahlen. Dennoch lässt sich der Prozess nicht aufhalten und im selben Jahr wird ein Umbruch eingeleitet, der im Verlaufe eines Jahrzehnts zur politischen Unabhängigkeit des Landes führt: Ein Aufstand im Osten der Insel.

Der Aufstand wird zwar durch die Kolonialarmee blutig unterdrückt. Tausende von Toten sind zu beklagen. Doch nach der französischen Niederlage in Indochina 1954 zeichnet sich der Weg zur Unabhängigkeit auch in Madagaskar ab. 1956 sieht ein französisches Gesetz (Loi Defferre) freie Wahlen und in der Folge die Übergabe der exekutiven Macht an lokale Autoritäten vor. Im September 1958 wird die Verfassung der zukünftigen unabhängigen Republik mit 77 Prozent der Stimmen angenommen, und im Monat darauf proklamiert ein Kongress der Provinzversammlungen die madagassische Republik. 1959 folgen die Proklamation der Verfassung und die Wahl von Philibert Tsiranana zum ersten Präsidenten des unabhängigen Madagaskar. Der 26. Juni 1960 markiert schliesslich den offiziellen Unabhängigkeitstag der Republik Madagaskar.

Die Grosse Insel ist somit nach 65 Jahren unter kolonialer Herrschaft wieder unabhängig. Die Bilanz der französischen Dominanz ist zwiespältig, und zeigt sich in zwei fundamentalen Erscheinungen, die bis heute nachklingen. Die Kolonialmacht hat einer-

Glaubenswelt

Die heute von verschiedenen Quellen nur mit kleinen Abweichungen genannten Zahlen lauten: 41% der Madagassen sind Christen, 9% Muslime, und 50% sind Anhänger der traditionellen Religion. Eigentlich aber müsste es heissen: 41% aller Madagassen sind Christen, 9% Muslime, und vermutlich über 95% praktizieren gleichzeitig die traditionelle Religion, den Ahnenkult.

Der Ahnenkult in Madagaskar ist häufig verbunden mit animistischen Vorstellungen: die Natur ist beseelt. Das Heimatdorf «Tanindrazana» ist als Dorf der Ahnen an die Gemeinschaft gebunden. Der Schöpfergott Zanahary ist sozusagen der Älteste unter den Ahnen.

Bereits die christlichen Missionare mussten einsehen, dass sich der Ahnenkult nicht verdrängen lässt. Auch heute fahren die meisten Madagassen spirituell gewissermassen auf zwei Schienen: Der Ahnenkult bildet die Basis, die christliche Religion stellt einen zusätzlichen Orientierungsrahmen und Rückhalt dar. Diese Einstellung widerspiegelt das Verhältnis zu den anderen, importierten westlichen Errungenschaften auf kultureller, technischer und wirtschaftlicher Ebene, die eine starke Wirkung auf die Einheimischen ausgeübt hatten und weiterhin ausüben.

Der christliche Glaube ist erstmals im Verlaufe des 19. Jahrhunderts ins Land gebracht worden, vorab durch die überkonfessionelle London Missionary Society, später durch Katholiken, Lutheraner, Quäker und Anglikaner. Die Verbreitung des Christentums hat aber ausserhalb der Hauptstadt erst zu Zeiten der Kolonie, im 20. Jahrhundert, entscheidend zugenommen.

Innerhalb der christlichen Kirchen machen die Katholiken gut 60 Prozent der Gläubigen aus. Druck auf die grossen Kirchen machen heute einige kleinere, als Sekten einzuschätzende Freikirchen, die insbesondere im Hochland bereits stark verankert sind.

Bei den Muslimen dominiert die sunnitische Gemeinde, die hauptsächlich aus Bewohnern der Westküste gebildet wird. Diese Sunniten sind seit Jahrhunderten in kleinen Gruppen eingewandert, aus Südarabien und von der afrikanischen Ostküste her.

seits die traditionellen Königreiche entmachtet, die politische Dominanz des Merina-Reiches gebrochen und so die Basis für einen geeinten, modernen Staat geschaffen. Andererseits hat die Fremdherrschaft, wie der einheimische Historiker Manassé Esoavelomandroso festhält, eine Gesellschaft von «sujets» (Unterworfenen) hinterlassen, die sozusagen über Nacht «citoyens», also mündige Bürger und Träger eines unabhängigen Staatsgebildes, werden sollen. Ein Ding der Unmöglichkeit.

Zunächst geht es noch gut

Während der ersten Republik, unter Präsident Philibert Tsiranana, bleibt die Dominanz Frankreichs in sämtlichen Belangen bestehen. Kooperationsverträge sichern Frankreich weiterhin eine starke Präsenz von Truppen, von Tausenden von technischen Assistenten in Regierung und Verwaltung sowie eine fast absolute Vorherrschaft im wirtschaftlichen Sektor. Ganz zu schweigen von der kulturellen Dominanz, angefangen bei der französischen Sprache, die über das Schulsystem auch die Mutterland-orientierten Inhalte vermittelt.

Es überrascht daher kaum, dass der Umbruch, der 1971/72 eingeleitet wird, bei der kulturellen Identität ansetzt und im wesentlichen von Schülern und Studenten in der Hauptstadt vorangetrieben wird: durch Streiks und Massendemonstrationen. «Madagassierung» (Malgachisation) ist das Motto, unter dem das Ende der kolonialen Dominanz angestrebt wird. Der Schülerstreik offenbart aber auch einen zweiten Misstand: der mangelnde Zugang zum Schulsystem für Personen, die nicht der Oberschicht angehören. Tsiranana lässt sich zwar im Januar 1972 zu einem dritten Septennat als Präsident wählen, was aber die Oppositionsbewegung von Bauern, Studenten, Schülern und Arbeitern nur noch stärkt. Im Mai 1972 wirft er das Handtuch und übergibt die Macht General Ramanantsoa. So geht die erste Republik, trotz weitgehender politischer Stabilität und prosperierender Wirtschaft abrupt zu Ende. Das Land ist zudem praktisch frei von Schulden.

Die erste Republik trug indes bereits alle Wesenszüge, die auch die nachfolgenden Phasen prägen: Eine enorme Machtfülle des Präsidenten geht einher mit einer praktisch absoluten Vorherrschaft der präsidentialen Partei. Wer es zu etwas bringen will im Staat, muss der regierenden Partei angehören. Korruption und Vetternwirtschaft sind zwangsläufige Begleiterscheinungen eines derartigen Systems. Und bei Erschütterungen reagiert die Regierung mit Gewalt. So liess Tsiranana 1971 im Süden des Landes

unter aufständischen Bauern ein Massaker anrichten, kurze Zeit später in der Hauptstadt auf friedlich demonstrierende Schüler schießen und gleich noch zahlreiche Studierende verhaften.

Die Übergangszeit von knapp drei Jahren zwischen der ersten und der zweiten Republik bringt den Bruch mit starken Symbolen der französischen Herrschaft: Das Land tritt aus der Franc-Zone aus und entledigt sich der französischen Truppen. Als Folge davon verlässt auch ein Grossteil der französischen Kader, die in der Verwaltung und in der Wirtschaft Schlüsselpositionen besetzen, die Insel. Damit kommt der junge Staat in eine schwierige Lage, denn auf die Übernahme der wirtschaftlichen Schaltstellen ist er nicht vorbereitet. Die Madagassierung auf sprachlicher, kultureller und ökonomischer Ebene bleibt denn auch umstritten und der erhoffte Umschwung stellt sich nicht ein. Unter dem Druck der Öffentlichkeit tritt General Ramanantsoa im Januar 1975 zurück und übergibt die Macht dem populären Oberst Ratsimandrava. Dieser wird jedoch nach nur sechs Tagen im Amt ermordet, und ein militärisches Direktorium übernimmt die Regierungsgeschäfte. Aus dem Direktorium geht im Juni 1975 Didier Ratsiraka, vormaliger Aussenminister, als neuer Präsident hervor.

Aufbruch in die Sackgasse

Die Demokratische Republik Madagaskar gibt sich kurz darauf eine neue Verfassung. Sie basiert auf dem «Boky mena» (Rotes Buch), das die «Charta der sozialistischen Revolution» darstellt und sich an das Vorbild Chinas zu Zeiten Maos anlehnt. In der Folge werden denn auch Nordkorea, China und die Sowjetunion die wichtigsten internationalen Partner. Das Rote Buch strebt innenpolitisch drei Hauptziele an: die nationale Einheit, die Dezentralisierung der Macht, sowie einen Sozialismus madagassischer Prägung.

Der neue Weg findet in der Bevölkerung vorerst breite Unterstützung. Die eingeleiteten Massnahmen werden dem Anspruch aber nicht gerecht. Im April 1976 entsteht der fortan gefürchtete Staatssicherheitsdienst DGIDIE und im Dezember des gleichen Jahres ein Parteienbündnis, aus dem Ratsirakas eigene Partei herauswachsen wird: die «Vorhut der madagassischen Revolution» (AREMA). Damit ist faktisch ein Einparteiensystem eingerichtet, und mit ihr die Einmannherrschaft des Präsidenten. Eine umfassende Pressezensur beginnt.

Die Madagassierung setzt nun voll ein, insbesondere mittels einer Verstaatlichung der Wirt-

schaft: Ende 1976 kontrolliert der Staat 60 Prozent der gesamten Wirtschaft. Der Staat wickelt auch die meisten Exporte und Importe ab. Die sich rasch abzeichnende mangelnde Rentabilität der staatlichen Betriebe zwingt das Regime aber bereits 1978 zu einer Flucht nach vorn: der «Investition à outrance» – der Investition mit allen Mitteln. Diese neue, international geförderte Strategie führt endgültig ins Abseits: Zahlreiche Investitionen werden buchstäblich in den Sand gesetzt, die Verschuldung des Landes verzehnfacht sich innerhalb kürzester Zeit. Die Schulden wachsen dem Staat über den Kopf und 1981 ist Madagaskar gezwungen, beim Internationalen Währungsfonds IWF um Hilfe nachzusuchen.

Auch die Madagassierung des Unterrichts – an sich ein nobles Ziel – wird überstürzt und in zu radikaler Form durchgeführt. Sie trifft die Lehrkräfte der öffentlichen Schulen unvorbereitet, auch stehen entsprechende Lehrmittel nicht zur Verfügung. Zwar entstehen zahlreiche neue Schulen, jedoch müssen unerfahrene Maturanden als Lehrkräfte einspringen. Die Unzulänglichkeiten sind von Anfang an augenfällig, weshalb die politisch und wirtschaftlich dominierende Oberschicht ihre Kinder in Privatschulen schickt, wo weiterhin in französischer Sprache unterrichtet wird. Die Schüler öffentlicher Schulen bleiben benachteiligt, insbesondere wenn sie Zugang zur Universität suchen.

Die sozialistische Revolution hatte damit ihren Anfangskredit innerhalb von wenigen Jahren verspielt. Die Wirtschaft liegt am Boden, was Versorgungskrisen nach sich zieht. Besonders schwer wiegt dabei die Zerstörung der fein verwobenen ökonomischen Strukturen in ländlichen Gebieten, die im Verlaufe von Jahrzehnten durch chinesische und indo-pakistanische Händler aufgebaut worden waren: Diese kauften landwirtschaftliche Produkte und brachten Grundversorgungsmittel bis in die entlegensten Winkel. Die willkürliche Ersetzung dieses privaten Verteilungsnetzes durch staatliche Betriebe hat viel zum wirtschaftlichen Abstieg beigetragen.

Der madagassische Weg, wie ihn Ratsiraka mit seiner sozialistischen Revolution anstrebte, verläuft also in einer Sackgasse. Anstatt einer schnellen Entwicklung erfolgt ein ökonomischer Absturz sondergleichen, den das Land bis heute nicht überwunden hat. Der Grossteil der drastisch verarmten Bevölkerung ist weiter entfernt vom Ideal eines selbstverantwortlichen Bürgers denn je.

Diese misslichen Zustände führen Anfang der 1980er-Jahre zu Demonstrationen und Aufständen, die Ratsiraka mit militärischer Gewalt bekämpfen lässt. Trotz aufflammender Protestbewegungen

Die fünf Phasen der neuen Geschichte

Die Unabhängigkeit 1960 läutet die wechselvolle Geschichte Madagaskars in der Neuzeit ein. Das Land hat in 50 Jahren vier Verfassungen per Referendum angenommen und die dritte zweimal grundlegend revidiert. Also gab es in einem halben Jahrhundert insgesamt sechs grundverschiedene Verfassungstexte. Aufbrüche münden stets in Einbrüchen, auf Hoffnung folgt Ernüchterung. Und jede halbwegs stabile Phase endet in einer Krise. Immerhin hat Madagaskar durch alle Krisen hindurch etwas geschafft, was anderen Ländern nicht gelang: einen Bürgerkrieg zu vermeiden.

- 1. Republik 1960 bis 1972: Tsiranana, neokolonial – es folgt Krise 1: 1972 bis 1975.
- 2. Republik 1975 bis 1991: Ratsiraka, Staatssozialismus – es folgt Krise 2: 1991 bis 1993.
- 3. Republik, Teil 1: 1993 bis 1996: Zafy, demokratischer Aufbruch, aber Führungsunfähigkeit – Absetzung des Präsidenten 1996.
- 3. Republik, Teil 2: 1997 bis 2002: Ratsirakas Comeback – führt wieder in die Sackgasse der absoluten Dominanz. Es folgt Krise 3: 2002.
- 3. Republik, Teil 3: 2002 bis 2009: Ravalomanana – auf Öffnungen und Hoffnung folgen ab 2006 Verriegelung und Enttäuschung. Krise 4: Januar 2009 bis 2011.

schafft er es, sich 1982 erstmals zum Präsidenten wählen zu lassen (1975 war eine Ernennung durch das Direktorium) und sich sieben Jahre danach für ein weiteres Mandat bestätigen zu lassen. Doch 1989 kündigt sich wie in der Sowjetunion auch in Madagaskar eine Wende an: Das Regime ist gezwungen, die Pressezensur zu lockern, es formiert sich eine schlagkräftige Organisation der Zivilgesellschaft, die auf einen demokratischen Wandel drängt, und auch die Kirche, insbesondere die katholische, fordern ein Ende der faktischen Diktatur.

Volk erzwingt Neuanfang

1990 schliesst sich die Opposition zu einer starken Einheit zusammen: Die «forces vives» genannten Kräfte bilden einen permanenten Rat, der den politischen Wandel vorantreibt. Bald fordert er offen die Aufhebung der Verfassung und den Abgang von Präsident Ratsiraka. Ab Juli 1991 lähmt ein Generalstreik das Land, und am 8. August lässt Ratsiraka auf eine friedliche Demonstration schießen. Es gibt Dutzende von Toten und Hunderte von Verletzten. Von da an ist die Opposition jedoch nicht mehr aufzuhalten. Ratsiraka ist gezwungen, eine Parallelregierung zuzulassen, die eine neue Verfassung vorbereitet. Diese Verfassung wird im August 1992 per Referendum angenommen. Die nachfolgenden Präsidentschaftswahlen enden mit dem klaren Sieg des Oppositionsführers Albert Zafy, der im März 1993 als Präsident vereidigt wird. Ratsiraka geht ins Exil nach Paris.

Eine breite Volksbewegung hat somit auf friedliche Weise innerhalb von zwei Jahren eine tiefgreifende Wende herbeigeführt. Das Land atmet auf, die Pressezensur ist endgültig vorbei, die Parteienlandschaft diversifiziert und die öffentlichen Diskussionen belebt sich. Hoffnung keimt auf, nicht zuletzt dank der neuen Verfassung, die auf Demokratisierung und Dezentralisierung setzt. 1993 wird die fehlgeschlagene Madagassierung des Unterrichts aufgehoben. Ab 1994 werden die ersten dezentralen Projektfonds eingerichtet und 1996 auch politische Gemeinden geschaffen, die bis heute die einzigen wirklich dezentralen Strukturen darstellen.

Diese positiven Entwicklungen werden jedoch getrübt: Präsident Zafy zeichnet sich durch markante Führungsschwäche aus und lässt sich durch seine Berater eine abenteuerliche Strategie der «Parallelfianzierung» aufschwätzen. Diese hätte gegenüber dem Internationalen Währungsfonds IWF Handlungsspielraum eröffnen sollen, endet jedoch in einem Fiasko. Effektiv machen der IWF und die Weltbank enorm Druck, das Land ist nach 18 Jahren sozialistischer

Wirtschaftspolitik ökonomisch massiv geschwächt. Der Wechselkurs muss freigegeben werden – der Madagassische Franc büsst prompt 60 Prozent seines Wertes ein – und eine Privatisierung der unrentablen staatlichen Betriebe wird eingeleitet. Korruption sowie die Entbehrungen der Bevölkerung nehmen zu, wie auch die Konflikte zwischen dem Präsidenten und den staatlichen Institutionen. Innerhalb von knapp drei Jahren lösen sich drei Ministerpräsidenten und sechs Regierungen ab. 1996 wird die Situation unhaltbar, und im September setzt das Parlament Albert Zafy ab. Der Traum vom Aufbruch ist erneut geplatzt.

Vorwärts in alte Zeiten

Im Dezember 1996 finden Neuwahlen statt. Doch sie geben zu wenig Optimismus Anlass – besteht doch die Qual der Wahl darin, das höchste Amt dem 1991 durch Massenproteste entmachteten Didier Ratsiraka, oder aber dem jüngst durch das Parlament abgesetzten Albert Zafy anzuvertrauen. In der Wahl, der denn auch viele Menschen fernbleiben, setzt sich Ratsiraka durch, und dieser wird im Januar 1997 erneut zum Präsidenten ernannt. Kurz nach seinem Comeback ist er bereits bemüht, seine Machtbasis mittels einer Verfassungsrevision erneut zu zementieren. Die revidierte Verfassung wird im März 1998 angenommen. Ihr Kernstück: die Schaffung von «Autonomen Provinzen» im Rahmen eines neuen Dezentralisierungskonzeptes. Das Konzept stellt jedoch nach Ansicht von Kritikern eine leere Hülse dar. Gleichzeitig wird durch die Neuschaffung eines Senates ein Zweikammersystem eingeführt, in dem die Hürde für die Absetzung des Präsidenten so hoch angesetzt ist, dass diese faktisch verunmöglicht wird. Insgesamt sehen Beobachter in der neuen Verfassung einen «Massanzug» für einen Autokraten, der seine Machtansprüche auch unter demokratischen Formen durchzusetzen trachtet.

Die ökonomische Lage stabilisiert sich zwar, doch das alte Gespenst der Machtkonzentration und Vetternwirtschaft ist zurück. Die im Dezember 2000 abgehaltenen Wahlen für die Provinzversammlungen werden dementsprechend durch die Partei des Präsidenten dominiert. Die Aufbruchphase der frühen 1990er-Jahre ist endgültig vorbei, und neuerliche Enttäuschung macht sich breit.

Schon ein Jahr später kommt es abermals zur Wende: In den Präsidentschaftswahlen Ende 2001 liegt nach dem ersten Durchgang Marc Ravalomanana, der Bürgermeister von Antananarivo, mit gut 46 Prozent der Stimmen an der Spitze. Ravalomanana

manana lehnt jedoch einen zweiten Wahlgang ab. Er erklärt sich zum Gewinner der Wahl – eine Manipulation der Wahlergebnisse durch die Regierung Ratsirakas habe ihn daran gehindert, die 50-Prozent-Marke zu überwinden. Internationale Vermittlungsbemühungen scheitern. Es folgt eine monatelange schwere Krise, die das Land an den Rand eines Bürgerkrieges bringt. Ratsiraka versucht, die Hauptstadt Antananarivo durch Blockaden von den grossen Küstenstädten her in die Knie zu zwingen. Schliesslich greift die Armee ein und nach kurzer Intervention ist die Lage geklärt: Ratsiraka geht erneut ins Exil, während Hunderte seiner Gefolgsleute im Gefängnis landen oder untertauchen. Im Dezember 2002 setzt sich bei den Parlamentswahlen die Partei Ravalomananas als stärkste politische Kraft im Lande durch.

Zurück in die Zukunft

Die ersten Jahre Ravalomananas Präsidentschaft verlaufen vielversprechend – sie knüpfen an die dynamische erste Zeit der Dritten Republik von Anfang der 1990er-Jahre an. Die Dezentralisierung kommt nun voran: Massnahmen zur Stärkung der Gemeinden greifen und die Organisationsebene der Regionen wird eingeführt, die allerdings bis heute von der Zentrregierung abhängig sind. Allerdings befleckt ein ökonomischer Einbruch die insgesamt positive erste Amtszeit des Präsidenten: Die Aufhebung von Zöllen auf über 450 Importprodukten erweist sich im Jahr 2004 als Bumerang.

Die zweite Amtszeit Ravalomananas nach seiner Wiederwahl im Dezember 2006 verläuft weniger harmonisch. Der Präsident entwickelt einen zunehmend autokratischen Führungsstil, wie er bereits für die früheren Amtsinhaber charakteristisch gewesen ist. Die ohnehin schwache Opposition gerät verstärkt unter Druck. Im April 2007 greift Ravalomanana zu einer Massnahme, die auch seinem Vorgänger den gewünschten Handlungsfreiraum gebracht hatte: eine erneute Verfassungsrevision. In den Grundzügen gleicht die Verfassung von Ravalomanana denn auch derjenigen von Ratsiraka: sie ist auf eine starke Präsidentschaft ausgerichtet, und eine Abwahl des Präsidenten ist praktisch unmöglich. Die politische Situation in Madagaskar ist einmal mehr verfahren.

Zwar bescheren im September 2007 die Neuwahlen auf Parlamentsebene der Präsidentenpartei TIM den erwarteten, überragenden Erfolg, doch bereits im Dezember des gleichen Jahres folgt ein Rückschlag: der Herausforderer Andry Rajoelina erobert mit über 63 Prozent der Stimmen das Amt des Bürgermeisters von Antananarivo – und setzt sich somit

Politik

Die madagassische Politik hat ihre Besonderheiten, die in Europa nicht leicht nachvollziehbar sind. Zwar verfügt Madagaskar formal über eine demokratische Staatsform: Verfassung, Zweikammerparlament, Wahlen auf allen Ebenen, klare Gesetze. Die Umsetzung des Systems erfolgt aber nach eigenen Gesetzen.

Madagaskar hat seit seiner Unabhängigkeit 1960 vier Verfassungen per Referendum angenommen (1958, 1975, 1993, 2010), und diejenige von 1993 zweimal grundlegend revidiert. Man kann also von insgesamt sechs verschiedenen Verfassungstexten innerhalb von 50 Jahren sprechen. Nicht gerade das, was man sich gemeinhin unter politischer Stabilität vorstellt.

Auf Abschnitte relativer Ruhe folgten seit der Unabhängigkeit immer wieder tiefgreifende politische Krisen (siehe Chronologie, Seite 20). Aber selbst die 42 Jahre in sogenannten krisenfreien Phasen umfassen 30 Jahre unter einer faktischen Einmann- und Einparteienherrschaft. Eine wirklich gelebte Demokratie bestand zusammengerechnet also seit 1960 gerade mal insgesamt 12 Jahre lang.

Politik wird in Madagaskar weniger als eine Möglichkeit angesehen, etwas für eine bessere Zukunft des Landes zu tun, als ein Werkzeug, um sein eigenes Fortkommen zu unterstützen. Ein Amt oder einen Sitz zu ergattern («mitady seza») sehen viele Menschen zudem oft nicht nur als legitimes Mittel zur persönlichen Bereicherung, sondern soll auch Vorteile für Familie und Verwandte mit sich bringen. Korruption und Nepotismus sind die zwingende Folge, sie schaden der Wirtschaft und entmutigen konstruktive Kräfte.

Daher vermag es nicht zu überraschen, dass «Politik» als solche in der Bevölkerung kein hohes Ansehen genießt. Wer von einer Person sagt, diese sei sehr politisch, meint damit: eine Person, der man nicht trauen kann. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Bild der Politik ein schweres Handicap für die Zukunft bedeutet.

gegen den Kandidaten des Präsidenten durch. Die Lage spitzt sich zu.

Der neue Bürgermeister der Hauptstadt ist regelmässig Zielscheibe präsidialer Interventionen. Die durchs ganze Jahr 2008 zunehmenden Spannungen kulminieren im November und Dezember mit der Veröffentlichung des Entwurfs eines Pachtvertrages, der dem Konzern Daewoo 1,3 Millionen Hektaren Land während 99 Jahren für die Exportproduktion von landwirtschaftlichen Gütern sichern sollte sowie mit dem Kauf einer Boeing 737 für den Präsidenten. Die Schliessung der privaten Radiostation des Bürgermeisters Rajoelina durch die nationale Regierung bringt das Fass endgültig zum Überlaufen.

Anfang 2009 ruft Rajoelina zum Generalstreik auf, und ab Ende Januar folgen Grosskundgebungen in der Hauptstadt, die von Plünderungen begleitet sind. Am 7. Februar 2009 richtet die Präsidentengarde unter den unbewaffneten Demonstranten ein Massaker an. Von diesem Moment an sind die Tage Ravalomananas an der Spitze des Staates gezählt. Unter dem wachsenden Druck der sich formierenden Opposition übergibt er am 17. März 2009 die Macht an drei Generäle, die umgehend Rajoelina als Präsidenten einsetzen. Und der Pachtvertrag mit Daewoo wird kurz darauf annulliert.

Am 21. März 2009 wird Andry Rajoelina offiziell als Präsident einer Übergangsregierung gekürt, jedoch in Abwesenheit sämtlicher diplomatischer Vertretungen, worauf Madagaskar aus der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika SADC ausgeschlossen wird. Die im Januar 2009 eingeleitete Übergangszeit ist noch im Gange, sie hat nach langen Auseinandersetzungen und unter starkem internationalem Druck Ende Oktober 2011 endlich die Perspektive breit abgestützter Wahlen für Ende 2012 eröffnet.

Armut

Was vielen Beobachtern des Landes auffällt, ist der klaffende Gegensatz zwischen dem Ressourcenreichtum und der anhaltenden Armut des überwiegenden Teils der Bevölkerung. Madagaskar gilt als eines der ärmsten Länder der Welt. Laut offiziellen Zahlen leben mehr als 80 Prozent der Bevölkerung unter der von der Weltbank festgelegten Armutsschwelle (ein Dollar pro Kopf und Tag), in den am meisten betroffenen Regionen können es gar bis zu 90 Prozent sein.

Die massive Verarmung hat zu Beginn der 1980er-Jahre eingesetzt, und sie reisst nicht ab. Der CONECS (Conseil national économique et social), eine private madagassische Organisation, hat 2008 die fortschreitende Verarmung in einem Manifest angeprangert. Der Bericht zeigt auf, dass die Preise für sieben der wichtigsten Grundbedarfsgüter innerhalb von zehn Jahren zwischen 100 und 360 Prozent gestiegen sind.

Die Armut trifft die ländlichen Gebiete viel stärker als die Städte, und die Provinzstädte mehr als die Hauptstadt Antananarivo. Ihre Ursachen sind vielfältig, eine der wichtigsten ist bestimmt die verfehlte sozialistische Politik der 80er-Jahre unter Präsident Ratsiraka, der eine einst florierende Wirtschaft innerhalb von wenigen Jahren zum Absturz gebracht hatte. Madagaskar hat sich von diesem Schock nie erholt, das Land hat danach höchstens einige kurze Perioden in relativer Stabilität erlebt. Richtig aufwärts ging es volkswirtschaftlich nie mehr.

Arbeit und Arbeitsmarkt in Madagaskar sind denn auch kaum vergleichbar mit der Situation in industrialisierten Ländern. Gemäss Regierungstatistiken von 2008 gibt es in Madagaskar auf rund 10 Millionen Menschen im arbeitsfähigen Alter insgesamt bloss 840 000 regelmässige Lohnbezüger – die offiziell registrierten Arbeiter und Angestellten. Rund 3 000 000 Personen gelten als unterbeschäftigt – sie halten sich als Gelegenheitsarbeiter oder Tagelöhner über Wasser.

Verschlimmert wird die Situation dadurch, dass das durchschnittliche Lohnniveau äusserst tief ist. Wer über einen Arbeitsplatz verfügt, hat damit selten seine Existenz gesichert. Der gesetzlich garantierte Minimallohn beträgt knapp 30 Franken pro Monat, was zwar nach offizieller Lesart zwei Personen ernähren sollte. Im informellen Sektor, der klar dominiert, sind die Löhne noch tiefer. Gewerkschaften fordern indes, dass der garantierte Mindestlohn verdreifacht werden müsste, um grundlegenden Ansprüchen zu genügen.

Es fehlt in Madagaskar an Arbeitsplätzen in den Städten, es fehlt aber auch an Boden für die Bauernschaft, obwohl die Insel über beträchtliche Landreserven verfügt. Die 2,5 Millionen bäuerlichen Haushalte bebauen insgesamt 2 Millionen Hektaren Land – das sind 0,8 Hektaren pro Haushalt. Im Reissektor, dem mit Abstand wichtigsten Zweig, sind es gar lediglich 0,6 Hektaren pro Haushalt. Angesichts der anhaltend niedrigen Hektarerträge schaut damit pro Haushalt und pro Ernte rund eine Tonne geschälter Reis heraus. Bei einem Eigenbedarf von mindestens 100 Kilogramm pro Kopf und Jahr ist klar, dass der Spielraum äusserst begrenzt ist.

Was breite Kreise der Bevölkerung neben den fehlenden Einkunftsmöglichkeiten konkret in ihrem Alltag in die Armut treibt, oder darin hält, ist die chronische Verschuldung – die Abhängigkeit von informellen Geldverleihern. Wer in Schwierigkeiten gerät und Geld benötigt, zum Beispiel wegen eines Ernteverlusts, einer Erkrankung oder auch nur wegen der Einschulung seiner Kinder, ist heute gezwungen, bei einem Wucherer einen Kredit aufzunehmen. Diese Kredite sind in der Regel enorm teuer: bis zu 100 Prozent Zins pro Monat! Eine Mehrheit der Madagassen – Bauern, Beamte und Kleingewerbler – sind Opfer dieses gewerbsmässig betriebenen Wuchers. Und sie verlieren dabei grosse Geldbeträge, und damit Werte, die sie mit ihren eigenen Händen geschaffen haben. Vom Problem der Wucherzinsen wird, trotz seiner Bedeutung für breite Bevölkerungsgruppen, selbst in Fachkreisen selten gesprochen, es taucht kaum in Berichten und schon gar nicht in Statistiken auf. Dementsprechend gibt es heute nur eine einzige Organisation, die das Problem gezielt angeht: Das Schweizer Fastenoper berät die in Spargruppen organisierten Menschen, damit sie sich aus eigenen Kräften aus der Schuldenfalle befreien können.

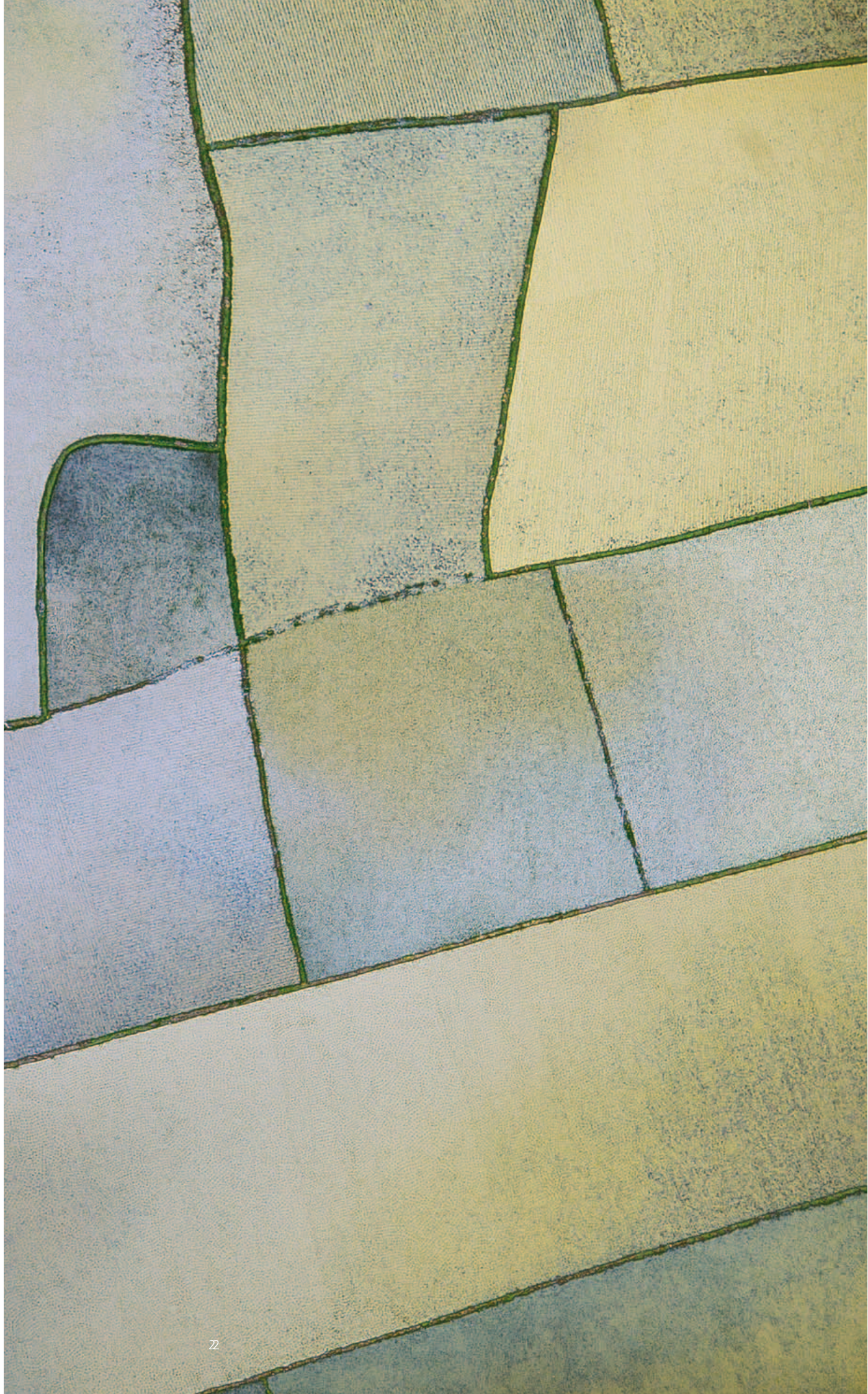
Die jüngste politische Krise, die seit 2009 andauert, hat die Lage zusätzlich noch einmal erschwert. Es sind insbesondere die internationalen Sanktionen, die gemäss dem Bericht des UNO-Sonderberichterstatters Olivier de Schutter vom Juli 2011 zum Verlust von 50 000 Arbeitsplätzen und zur Sistierung oder Streichung zahlreicher Hilfsprogramme in der Höhe von insgesamt 600 Millionen Euro geführt haben. Dementsprechend ist die Situation alarmierend: 50 Prozent der Madagassen leben in ernährungsmässig ungesicherter Lage, im Süden des Landes sind es gar 68 Prozent. Damit steht das Land derzeit laut Olivier de Schutter am Rande einer schweren humanitären Krise.

Eckdaten einer bewegten Geschichte

um 500	Die ersten Siedler treffen auf der noch namenlosen Insel ein	1828–1861	Herrschaft der Königin Ranavalona I, zentralisiert das Königreich der Merina und drängt den europäischen Einfluss weitgehend zurück
um 1200	Schaffung der ersten madagassischen Schriftsprache: «Sorabe» (arabische Schriftzeichen)	1836	Die Missionare sind gezwungen, das Land zu verlassen
1298	Marco Polo erwähnt als erster Europäer die Insel «Madagaskar»	1861–1863	Herrschaft des Königs Radama II, öffnet das Land erneut dem europäischen Einfluss
1500	Europäische «Entdeckung» durch den portugiesischen Seefahrer Diego Dias, welcher der Insel den Namen «São Lourenço» gibt	1861	Die katholische Mission setzt ein
1642–1674	Erste französische Kolonie im heutigen Taolagnaro (Fort Dauphin): ein Desaster	1862	Abkommen zwischen dem madagassischen Königreich und Frankreich
1665	Das Königreich Frankreich proklamiert die Annexion Madagaskars unter dem Namen «Île Dauphine» – ohne Konsequenzen	1863–1868	Herrschaft der Königin Rasoherina
1674–1726	Epoche der Piraten, mit Schlupfwinkeln im Osten und Norden der Insel	1865, 1867	Abkommen zwischen dem madagassischen Königreich und England, danach mit den Vereinigten Staaten
1787–1810	Herrschaft des Königs Andrianampoinimerina	1866	Die Norwegian Missionary Society (Lutheraner) fasst Fuss
1810–1828	Herrschaft des Königs Radama I, dehnt das Königreich der Merina massiv aus	1868–1896	Herrschaft der Königin Ranavalona II, ersetzt die traditionellen Religionen durch das Christentum
1811	Die Engländer erobern die Hafenstadt Tamatave an der Ostküste	1883	Französische Truppen bombardieren und besetzen Tamatave
1817	Erster Vertrag zwischen Radama I und dem englischen Gouverneur von Mauritius	1885	Abkommen mit Frankreich, bedeutet faktisch die Errichtung eines Protektorats
1818	Ankunft der ersten Missionare (London Missionary Society)	1895	Ein französisches Expeditionscorps erobert Tananarive und errichtet endgültig ein Protektorat über Madagaskar
1820	Erste Schule in Antananarivo, durch Missionare der London Missionary Society	1896	Madagaskar wird offiziell Kolonie und die Sklaverei wird komplett abgeschafft
1823	Schaffung der bis heute gültigen Schriftsprache des Madagassischen (lateinische Schriftzeichen, aber ohne die Buchstaben c, q, w, u, x)	1914–1918	45 000 madagassische «Freiwillige» nehmen auf Seiten Frankreichs am 1. Weltkrieg teil, 4000 kommen dabei um
		1924–1929	Strassen- und Eisenbahnbau werden entscheidend vorangetrieben

1930–1939	Die Häfen von Tamatave und Diego Suarez werden modernisiert, verschiedene grössere Städte nach modernen urbanistischen Kriterien erneuert	1989	Didier Ratsiraka lässt sich für ein drittes Mandat wählen
1946	Erste einheimische politische Bewegungen entstehen	1991	Massendemonstration gegen Ratsiraka in Antananarivo. Eine Parallelregierung unter Albert Zafy wird gebildet. Streiks lähmen das Land
1947	Erste allgemeine Wahlen. Beginn eines Aufstandes im Ostteil der Insel – blutig unterdrückt mit Tausenden von Toten	1992	Eine neue Verfassung wird per Referendum angenommen: Demokratisierung, Dezentralisierung und Privatisierung sind die Hauptlinien
1958	Ein Kongress der Provinzversammlungen proklamiert die madagassische Republik	1993	Albert Zafy wird mit überwältigender Mehrheit zum neuen Präsidenten gewählt
1959	Proklamation der Verfassung und Wahl von Philibert Tsiranana zum ersten Präsidenten der Republik Madagaskar	1996	Präsident Zafy wird durch das Parlament seiner Funktion enthoben. Neuwahlen bringen Ratsiraka an die Macht zurück
1960	Unterzeichnung des Abkommens, das Madagaskar an die «Communauté française» bindet. Proklamation der Unabhängigkeit Madagaskars (26. Juni)	1998	Präsident Ratsiraka bringt per Referendum eine umfassende Verfassungsänderung durch
1965	Wiederwahl von Tsiranana zum Präsidenten	2001	Die Präsidentschaftswahlen Ende des Jahres bringen dem Kandidaten Ravalomanana einen kleinen Vorsprung vor Ratsiraka, allerdings ohne absolute Mehrheit
1971	Aufstand im Süden des Landes, erste Protestkundgebungen und Streiks der Studenten in der Hauptstadt	2002	Ravalomanana ernennt sich zum Wahlgewinner, internationalen Protesten zum Trotz. Ab Mai folgt eine schwere Krise, sie bringt das Land an den Rand eines Bürgerkriegs
1972	Generalstreik der Schulen in Antananarivo, Aufstände in Antananarivo und Majunga, Tsiranana übergibt die Macht an den General Ramanantsoa, Bildung einer neuen Regierung. Tsiranana bleibt Präsident, aber ohne Macht	2006	Präsident Ravalomanana für eine zweites Mandat gewählt.
1973	Madagaskar verlässt die Franc-Zone, die französischen Truppen räumen ihren Stützpunkt in Diego Suarez	2007	Ravalomanana bringt per Referendum eine umfassende Verfassungsänderung durch
1975	Didier Ratsiraka, ehemaliger Fregattenkapitän, wird durch das Direktorium zum neuen Präsidenten ernannt	2008	Mehrere politische Skandale erschüttern das Land
1976–1980	Verheerende Wirtschaftspolitik: Fast die gesamte Wirtschaft wird verstaatlicht. Eine verfehlte Investitionspolitik zieht enorme Verschuldung nach sich	2009	Aufruf des Bürgermeisters Rajoelina zum Generalstreik gegen Präsident Ravalomanana. Nach erfolglosen Vermittlungsbemühungen übergibt Ravalomanana die Macht an drei Generäle, welche diese umgehend an Herausforderer Rajoelina weiterreichen. Dieser wird aber international bis heute nicht anerkannt
1981	Madagaskar muss den IWF um Hilfe ersuchen	2010	Die Verfassung für die 4. Republik wird per Referendum angenommen
1982	Revolten und Kundgebungen in weiten Teilen des Landes. Die Regierung antwortet mit Repression und Massakern		

Hauptquellen: Chronologie Madagascar, Clio Voyages



ENTWICKLUNG DER ZUSAMMENARBEIT

Erfolgreicher Lernprozess ohne Happy Ending

Die Zusammenarbeit der Schweiz mit Madagaskar startet 1961, im Jahr der Gründung der DEZA (damals «Dienst für technische Zusammenarbeit»), und ein Jahr nach der formalen Unabhängigkeit Madagaskars. Es handelt sich um ein Stipendium für einen madagassischen Studenten an der landwirtschaftlichen Schule von Zollikofen bei Bern. Schon bald darauf hin leistet die DEZA die ersten Beiträge vor Ort, vorerst über schweizerische konfessionelle Institutionen in Madagaskar, zum Beispiel an Haushaltungsschulen. Ab Mitte der 1960er-Jahre beginnen dann die Einsätze von direkt von der DEZA beauftragten Experten und Freiwilligen in der Berufs- und Schulbildung.

Die Stipendien für madagassische Praktikanten in der Schweiz nehmen stetig zu: Zwischen 1960 und 1975 absolvieren insgesamt 80 Stipendiaten mehrmonatige Praktiken in der Schweiz. Auch die Stipendien für Hochschulstudien wachsen an: Sind es Mitte der 1960er-Jahre noch höchstens acht pro Jahr, so steigt deren Zahl bis 1970 auf jährlich 15, und erreicht 1975 gar knapp 30. Der Grossteil der noch bescheidenen finanziellen Beiträge, die bis 1970 jährlich unter einer halben Million Franken bleiben, fliesst über kirchliche und private Hilfswerke nach Madagaskar. Es gibt zu dieser Zeit noch kein eigentliches Programm der Zusammenarbeit und auch keine Präsenz der DEZA vor Ort. Jedoch legen die Hilfswerke einen Schwerpunkt auf die Ausbildung in verschiedenen Formen.

Ab 1966 fördert die Schweiz die Milchproduktion im zentralen Hochland. Ein Projekt, das eine neue Ausrichtung der Kooperation einläutet: die eigentliche technische Zusammenarbeit – und zwar vor allem in Sektoren, in denen schweizerisches Know-how gefragt ist. 1968 tritt das erste zwischenstaatliche Abkommen in Kraft, das bereits 1964 unterzeichnet worden ist: «Accord de commerce, de protection des investissements et de coopération technique». Das Übereinkommen bildet die formelle Grundlage für die intensiviertere Entwicklungszusammenarbeit im folgenden Jahrzehnt.

Ab 1970 legt die DEZA den Grundstein

Ab 1970 nimmt nicht nur das Finanzvolumen der Entwicklungszusammenarbeit entscheidend und stetig zu, die DEZA engagiert sich nun auch verstärkt mit eigenen Projekten und Experten, ohne allerdings die Freiwilligeneinsätze fallen zu lassen. Die Finanzierungen via Hilfswerke machen fortan nur noch 5 bis 10 Prozent des Gesamtvolumens aus.

Die Freiwilligen sind in der Regel junge, idealistisch gesinnte Leute, die für ihren Einsatz Unterstützung, aber keinen eigentlichen Lohn beziehen. Wie die Tabelle auf der rechten Seite unten zeigt, erfolgt der entscheidende Personalschub 1970. Bis 1975 pendelt sich die Zahl der engagierten Entwicklungshelfer (Freiwillige und DEZA-eigene Experten) um die 30 ein, wobei die Freiwilligen jeweils leicht in Überzahl sind.

Die Freiwilligen verfügen dabei über ihren eigenen Koordinator vor Ort. Eines ihrer wichtigsten Projekte ist die Zusammenarbeit der EPFL (École Polytechnique Fédérale Lausanne) mit dem Polytechnikum von Antananarivo und später demjenigen von Diego Suarez, das zahlreiche Doktoren als Hochschulprofessoren hervorbringt. Erst am Ende des Jahrzehnts, infolge der Eröffnung des Koordinationsbüros der DEZA in Antananarivo, wird der Status der Freiwilligen aufgehoben.

Neben der Milchproduktion kommen ab 1970 weitere schweizerische Kompetenzen zum Zug: Förderung des Obstbaus und des Weinbaus im zentralen sowie im südlichen Hochland. Ziel dieser ökonomisch orientierten Unterstützungen ist die Diversifizierung der Landwirtschaft in einem Umfeld, das noch nicht wie heute unter stetigen Krisen der Grundversorgung leidet (allen voran beim Reis). Das Weinbauprojekt verläuft dank innovativem Vorgehen weitgehend erfolgreich und vermag zudem eine weitergehende Initiative auslösen. Das Obstbauprojekt erweist sich indessen als Fehlinvestition. Auch einem ersten Strassenbauprojekt ganz im Norden der Insel ist kein Erfolg beschieden: von der Welternährungsorganisation FAO übernommen, mangelt es

dem Vorhaben an einem klaren Konzept. Die DEZA zieht eine doppelte Lehre daraus: Erstens beim Strassenbau professionelle Unternehmen zu engagieren, und zweitens nur auf strategisch wichtigen Verkehrsachsen einzugreifen. Diese Erkenntnisse werden in den 80er- und 90er-Jahren berücksichtigt, in den beiden Strassenprojekten von Antananarivo in Richtung Majunga und Toamasina, den beiden bedeutendsten Häfen Madagaskars.

Ab 1976 unterstützt die DEZA zwei universitäre Projekte im Forstwesen und in der Viehzucht. Der Hintergrund der beiden Engagements: Im Zuge der Krise von 1972 bis 1975 erleidet Madagaskar einen enormen Aderlass an französischen Kader- und Fachleuten, auch in der Hochschulausbildung. Viele Fakultäten stehen 1976 verwaist da. In dieser Notlage richtet Madagaskar Unterstützungsgesuche an verschiedene Länder. Die Schweiz, in universitären Belangen dank der Einsätze von Freiwilligen bereits geschätzt, antwortet in den Bereichen Viehzucht und Forst positiv, indem sie binnen kurzer Zeit drei Professoren für die beiden universitären Departemente zur Verfügung stellt. Deren Engagement, gewissermassen Einmannprojekte, dauert bis in die frühen 1980er-Jahre und führt im Falle des Forstwesens zu einer noch längerfristigen, intensiven Zusammenarbeit.

Die bis dahin insgesamt positiven Erfahrungen, unter anderen mit der lokalen technischen Hochschule (Établissement d'Enseignement Supérieur Polytechnique in Diego Suarez) und dem Auftakt des Weinbauprojektes im südlichen Hochland, ermutigen die DEZA zu weiteren Schritten in der Zusammenarbeit mit Madagaskar, so in den Bereichen Industrie und Handwerk. Projekte wie die lokale Herstellung von landwirtschaftlichen Maschinen und Handwerks-

Die 1960er-Jahre

Die 1960er-Jahre sind, obschon geprägt durch den kalten Krieg, weltweit Jahre des Aufbruchs und der Hoffnung. 1960 werden 17 afrikanische Länder unabhängig, 14 davon ehemalige französische Kolonien. Allerdings steht in Europa noch längst nicht alles zum Besten: In Spanien herrscht Diktatur, in Griechenland das Obristenregime, und Portugal ist weiterhin Kolonialmacht in Afrika.

In der Schweiz sind – mit Ausnahme innerhalb der Missionarskreise – Afrika, Asien und Lateinamerika noch weitgehend unbekannte Kontinente. Unterentwicklung wird als Rückstand begriffen, den es aufzuholen gilt, und der auch aufholbar ist. Persönlichkeiten wie Albert Schweitzer oder René Gardi prägen das erste Bild Afrikas, das die Schweizerinnen und Schweizer sich in diesen Zeiten machen, sowie Filme wie «Serengeti darf nicht sterben». Den Massentourismus in Dritte-Welt-Länder gibt es noch nicht, und nur sporadisch erreichen Informationen und Bilder vom «schwarzen Kontinent» unser Land. In der Schweiz entstehen, nach der Gründung des SHAG 1955 (später Helvetas), 1961 die beiden konfessionellen Hilfswerke Fastenopfer und Brot für Brüder (später Brot für alle). Die Dritte Welt rückt langsam näher.

In Madagaskar, das an der Schwelle zu den 1970er-Jahren 7 Millionen Einwohner zählt, während es zehn Jahre zuvor noch deren 5,5 Millionen gewesen sind, herrschen während der ersten Republik (1960 bis 1972) noch politische und wirtschaftliche Stabilität. Das Land ist praktisch schuldenfrei. Allerdings sind die Verhältnisse trügerisch, die weiterhin starke französische Dominanz in Verwaltung und Wirtschaft wird als Verlängerung des Kolonialismus wahrgenommen.

EXPERTEN UND FREIWILLIGE IN MADAGASKAR 1966–1975

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Experten und Berater, vor Ort für mehr als 1 Jahr	1	1	2	2	14	11	12	14	11	14
Freiwillige, vor Ort seit oder für mehr als 1 Jahr			2	5	15	19	20	20	18	19
Total Personal, durch die DEZA finanziert	1	1	4	7	29	30	32	34	29	33

(Quelle: Stettler, A. «Coopération technique et industries suisses à Madagascar», Zürich 1977)

Die 1970er-Jahre

Weltweite Aufbruchbewegungen prägen die 1970er-Jahre. Befreiungskriege in den afrikanischen Kolonien Portugals führen zu unabhängigen Staaten, der Vietnamkrieg endet, in Europa entstehen Bürgerbewegungen auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft. Die letzten faschistischen Regimes in Europa werden weggefegt, die Vision einer weltweit gerechten und sozialen Gesellschaft bricht sich Bahn. In Presse, Radio und Fernsehen nimmt die Berichterstattung über Afrika, Asien und Lateinamerika zu. Die Dritte Welt ist jetzt auch in Europa präsent.

In der Schweiz entstehen nach den Hilfswerken jetzt auch Dritte-Welt-Komitees wie AG3W und SKAAL, die sich politisch engagieren. Erste Erfahrungsberichte von schweizerischen Entwicklungshelfern treffen ein, und Mitglieder politischer Bewegungen wie chilenische und argentinische Flüchtlinge tragen ihren Teil zur besseren Kenntnis der Dritten Welt bei. Dabei herrscht weiterhin Entwicklungsoptimismus: Fachleute gehen davon aus, den Entwicklungsländern zu einem Wohlstand verhelfen zu können, der unserem ähnlich ist.

Madagaskar zählt 1979 bereits knapp 9 Millionen Einwohner und geht schwierigen Zeiten entgegen. Die Emanzipation von der ehemaligen Kolonialmacht wird mit einem hohen Preis bezahlt. Nach einem turbulenten Ende der 1. Republik und einer kaum weniger bewegten Übergangsphase mit vier Regierungen innerhalb von gut drei Jahren wird Madagaskar Ende 1975 zu einer demokratischen Republik sozialistischer Prägung. Der Präsident Ratsiraka will eine Entwicklung aus eigenen Kräften, die in erster Linie den Interessen der bedürftigsten Schichten dient, und eine Öffnung der internationalen Beziehungen. Die Verstaatlichungen ab 1976, gefolgt von einer verfehlten Investitionspolitik auf Verschuldungsbasis bringen das Land jedoch bereits Ende des Jahrzehnts in die Zahlungsunfähigkeit. Von Hunderten von staatlichen Betrieben ist bloss noch eine Handvoll rentabel. Von diesem massiven Einbruch erholte sich Madagaskar bis heute nicht mehr.

produkten werden unterstützt, wie auch die Ausbildung von Automechanikern.

Ein entscheidender Schritt erfolgt 1978 auf institutioneller Ebene: die Ernennung des ersten DEZA-Koordinators in Madagaskar und damit die Einrichtung eines offiziellen Koordinationsbüros in der madagassischen Hauptstadt. Dieser Meilenstein leitet ab Ende der 1970er Jahre eine neue Etappe in der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Grossen Insel ein.

Die seit 1971 regelmässige Nahrungsmittelhilfe nimmt ab 1977 einen bedeutenderen Umfang an, und 1978 und 1979 erfolgen die ersten bilateralen Finanzhilfen von 7 Millionen und 5 Millionen Franken durch die DEZA. Die Beiträge gelten einem einzigen Projekt: der Einrichtung eines «Fonds Suisse» an der staatlichen ländlichen Entwicklungsbank BTM. Dieser Fonds soll erlauben, Darlehen an Bauern und ländliche Kleinunternehmer zu vergeben. Die dritte und letzte Tranche für diesen «Fonds Suisse», 3 Millionen Franken, erfolgt 1982. Damit ist die Finanzhilfe der DEZA praktisch beendet, sie wird nur einmal noch, 1995, einen allerletzten Beitrag leisten.

In den 1970er Jahren, dem zweiten Jahrzehnt der Zusammenarbeit, hat also die DEZA gezielt eigene Projekten gestartet, vorwiegend in den Bereichen Landwirtschaft und Kleinindustrie/Handwerk, die sich an allgemeinen entwicklungspolitischen Zielsetzungen orientieren. Gleichzeitig werden aber auch die institutionellen Grundlagen gelegt für einen konsequenten Aufbau in den 1980er-Jahren.

Zielgerichteter Aufbau der Kooperation ab 1980

Das Jahr 1980, als die tiefe Krise der madagassischen Wirtschaft den IWF auf den Plan ruft, markiert gleichzeitig – aber unabhängig von diesem Ereignis – auch einen Wendepunkt im Engagement der DEZA. Einige der seit längerem geführten Projekte – wie der Obstbau und die Milchförderung – sind in der Zwischenzeit ausgelaufen. Nun kommen aber neue Projekte hinzu, die in eine konsequente sektorische Entwicklungszusammenarbeit führen. Den Anfang macht im Forstbereich ein Projekt zur verantwortungsvollen Nutzung des Naturwaldes im Menabe an der Westküste (Projekt CFPF). 1984 kommt ein innovatives bäuerliches Aufforstungsprojekt im weitgehend kahlen zentralen Hochland (Projekt PARV) hinzu. Im Trinkwasserbereich finanziert die DEZA 1980 erste Vorhaben unter Leitung des Gesundheitsministeriums, um ab 1981 ausschliesslich mit lokalen Nichtregierungsorganisationen (NGO)

zusammen zu arbeiten. Die DEZA fasst diese Projekte ab 1985 im Gesamtprogramm «Trinkwasser» zusammen. Zudem unterstützt die DEZA 1983 ein Forschungsprojekt der ETH Zürich zur biologischen Schädlingsbekämpfung im grössten Reisanbaugebiet Madagaskars. Es erlaubt Madagaskar, bei der Schädlingsbekämpfung ökologischer und unabhängig von Chemiekonzernen zu handeln.

1985 steigt die DEZA auch in die Gesundheitspolitik ein: mit einem Projekt zur sinnvollen Versorgung mit Basisedikamenten auf dem Land. Im gleichen Jahr finanziert die DEZA ein bedeutendes Strassenbauprojekt der Weltbank – die Wiederherstellung von drei Teilstücken der Strasse von Antananarivo nach der zweitwichtigsten Hafenstadt Majunga –, dem zwei Jahre später der Auftakt zum grössten Strassenbauprojekt der DEZA folgt: die «Descente de la Mandraka». Das Bauvorhaben soll den Transport zwischen der Hauptstadt und dem wichtigsten Hafen Madagaskars, Toamasina, erleichtern. Unterstützt werden die Projekte mit Zahlungsbilanzhilfen an Madagaskar durch das damalige Bundesamt für Aussenwirtschaft BAWI. Die beiden grössten Tranchen gelten der Unterstützung der handwerklichen und industriellen Produktion (1983) sowie dem Import von Basisedikamenten (1990).

Entscheidende Weichenstellungen

Die Phase von 1980 bis 1988 des Madagaskar-Engagements ist durch einige Meilensteine geprägt:

- Ab 1982 delegiert die DEZA die Durchführung des Programmes im Forstsektor an die private Schweizer Entwicklungsorganisation Intercoopération, die später in Madagaskar praktisch den gesamten sogenannten grünen Sektor (Landwirtschaft, Forst und Umwelt) im Auftrag des Bundes verwalten wird. Mit ihren eigenen Programmen konzentriert sich die DEZA vorerst auf Landwirtschaft, Wasser, Gesundheit und Strassenbau.

- 1983 wird Madagaskar ein Schwerpunktland der DEZA (das dritte nach Indien und Nepal), was sich in einem starken Anstieg der finanziellen Leistungen ab 1986 ausdrückt: von im Schnitt 7 Millionen ab 1981, über 16 Millionen 1986 auf 25 Millionen Franken im Jahr 1988. Rund 90 Prozent der Ausgaben entfallen dabei auf die Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne. Von 1986 bis 1988 nehmen aber auch Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Hilfe zu. Grund dafür ist die schwere Strukturkrise, in die sich Madagaskar in den ausgehenden 1970er-Jahren hineinmanövriert hat.

- Das Koordinationsbüro der DEZA in Antananarivo wird zum Dreh- und Angelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort. Eine eigentliche Strategiediskussion setzt ein, der Aufbau der Entwicklungszusammenarbeit erfolgt fortan systematisch, basierend auf Analysen und aufgrund klarer Kriterien. Eine neuer Ansatz, der zum ersten Landesprogramm der DEZA in Madagaskar führt.

- Die DEZA gibt sich 1985 ihr erstes 5-Jahres-Landesprogramm für die Zusammenarbeit mit Madagaskar (nach Bangladesch das zweite in der DEZA) mit folgenden sektoriellen Schwerpunkten: landwirtschaftliche Produktion, Forstwirtschaft, Basisgesundheit (inklusive Trinkwasserversorgung), Kleinindustrie und Handwerk sowie Transportwesen. Sieben Leitlinien werden festgelegt, die das bereits damals fortschrittliche Entwicklungsverständnis widerspiegeln. So sollen die Grundbedürfnisse der Bevölkerung befriedigt, angepasste Technologie verbreitet, das ökologische Gleichgewicht gewahrt und vermehrt praxisorientierte Ausbildungen angeboten werden.

- Die Unterstützung einzelner NGOs im Trinkwasserbereich, vom Koordinationsbüro 1981 initiiert, wird 1985 zu einem konsequenten Gesamtprogramm Wasser der DEZA verdichtet, das im Gesundheitssektor angesiedelt ist. Bis zum Jahr 2000 werden diese NGOs (zunächst drei, später vier) eine führende Rolle bei der Installation von Trinkwasserversorgungen auf dem Land spielen, und dabei auch das nationale Wassergesetz («Code de l'eau») von 1990 massgeblich mitgestalten. Diese NGOs sind auch die Vorreiter einer Zivilgesellschaft, die sich ab 1991, also im Zuge des demokratischen Aufbruchs nach der Entmachtung Ratsirakas, formieren kann.

- Die beiden Pionier-Forstprojekte im zentralen Hochland (PARV: dörfliche Aufforstung) und an der Westküste (CFPF: dauerhafte Nutzung des tropisch trockenen Naturwaldes) werden ab 1987 durch weitere lokale Projekte ergänzt, die eine wichtige Landwirtschaftskomponente einschliessen und damit die Breite von umfassend angelegten Regionalprogrammen erreichen. Parallel dazu folgt dem Weinbauprojekt CVVB im südlichen Hochland, das sich nach Abschluss als wenig nachhaltig entpuppte, ein innovatives Landwirtschaftsprojekt zur dauerhaften Nutzung der weitgehend vernachlässigten Hanglagen (Lova Soa), womit die drei regionalen Schwerpunkte des schweizerischen Engagements, die bis heute Gültigkeit haben, gesetzt sind: Imerina (zentrales Hochland), Betsileo (südliches Hochland) und Menabe (Westküste).

- Die DEZA unterstützt die Gesundheitspolitik ab 1981 mit Schwerpunkt bei der Grundversorgung

Die 1980er-Jahre

Die 1980er-Jahre sind eine Fortsetzung des Jahrzehnts davor: Die Informationen aus der so genannten Dritten Welt verdichten sich, die Frage der Entwicklung wird zu einem in der Öffentlichkeit breit diskutierten Thema. Am Ende des Jahrzehnts ändert sich die geopolitische Lage entscheidend: Die Berliner Mauer fällt und die Sowjetunion bröckelt. Damit verlieren nicht nur einige sozialistisch regierte Entwicklungsländer wie Madagaskar treue Unterstützer, gleichzeitig bekommen sie unerwartete Konkurrenz – nämlich die jungen, unabhängigen, aber ebenfalls hilfsbedürftigen Staaten in Osteuropa

Derweil professionalisieren sich Entwicklungsorganisationen wie die DEZA stetig. Einerseits tragen eigene Erfahrungen dazu bei, andererseits aber auch methodologische Neuerungen: So entsteht ein Bündel von Planungs- und Evaluierungsmethoden, die später in das «Project Cycle Management» PCM münden, eine verbreitete Standardmethode der Entwicklungszusammenarbeit.

In Madagaskar geschieht die Projektarbeit derweil noch weitgehend losgelöst von den technologischen Neuerungen. Telefonverbindungen gibt es kaum, und auch Computer sind noch keine im Einsatz. Der Entwicklungszusammenarbeit haftet weiterhin ein Hauch von Abenteuerum an, obwohl die Ausbildungskurse für Experten der DEZA keine Geländewagen-Reparaturkurse mehr umfassen, wie dies ein Jahrzehnt davor noch der Fall gewesen war. Allerdings ist der Entwicklungsoptimismus weitgehend verfliegen und hat Ernüchterung Platz gemacht: «Unter den heutigen Umständen stellt die Befriedigung der Grundbedürfnisse aus eigener Kraft, besonders die Ernährung, bereits ein hohes Ziel dar», heisst es in einem Bericht des Bundes.

Die wirtschaftliche Lage Madagaskars stabilisiert sich im Verlaufe des Jahrzehntes zwar einigermaßen, doch der politische Druck auf das diktatorische Regime Ratsiraka nimmt weiter zu. Das Strukturpassungsprogramm des internationalen Währungsfonds IWF bringt etwas Ordnung in die Finanzen und ein schwaches Wirtschaftswachstum. Die Massnahmen ziehen aber auch die Verarmung breiter Bevölkerungsschichten nach sich: Das durchschnittliche Lebenshaltungsniveau hat sich seit 1980 um 20 Prozent verringert. Die Einwohnerzahl überschreitet 1988 die 10-Millionengrenze.

mit wichtigen Medikamenten auf dem Land. Diese Medikamente sollen – zu vernünftigen Preisen abgegeben – gut 80 Prozent der häufigsten Krankheiten abdecken. Und dies zu einem Zeitpunkt, da die meisten der heute weit verbreiteten Generika noch nicht auf dem Markt sind. Die DEZA arbeitet in diesem Bereich notwendigerweise mit den staatlichen Institutionen zusammen und hat dabei zwei weitere wichtige Leistungen erbracht: die Ausrüstung von Gesundheitszentren sowie die Unterstützung von Impfkampagnen des UNICEF.

- Das BAWI unterstützte die grossflächige chemische Bekämpfung eines Reisschädlings, das die Schweizer Firma Ciba-Geigy im Auftrag der madagassischen Regierung von 1982 bis 1984 durchführte. Die DEZA ergänzte diese Aktion 1983 mit einem Forschungs- und Ausbildungsprojekt über integrierten Pflanzenschutz. Die madagassischen Partner wurden dadurch befähigt, in Zukunft ökologischere Methoden der Schädlingsbekämpfung anzuwenden. Das durch die ETH Zürich realisierte Projekt hatte Pilotcharakter – in einer Zeit, da ökologische Anliegen in der Schweiz selber erst im Aufkommen sind.

- Der Strassenbau geschieht nun nach professionellen Kriterien und auf strategisch wichtigen Achsen: von der Hauptstadt Antananarivo an die West- und an die Ostküste, in die beiden Hafenstädte Toamasina und Majunga. Das Strassenprojekt «Descente de la Mandrake», das die Firma Frisa-Schmalz nach Ausschreibung zugesprochen erhält, zeichnet sich dabei durch eine entwicklungspolitisch bedeutende Massnahme aus: den systematischen Einbezug von lokalen KMU.

Es läuft rund

Zusammenfassend gesagt sind die 1980er-Jahre, das dritte Jahrzehnt madagassisch-schweizerischer Kooperation, gekennzeichnet durch einen bedeutenden Ausbau der Zusammenarbeit mit dem neuen Schwerpunktland und durch einen systematischen sektoriellen Aufbau in der Land- und Forstwirtschaft, im Gesundheitswesen (inklusive Trinkwasser) und Strassenbau. Das Programm in jedem dieser tragenden Sektoren beinhaltet eine starke Ausbildungskomponente, fortan eine eigentliche Stärke des DEZA-Engagements. Gute Regierungsführung ist hingegen noch kein Thema. Der Jahresaufwand für die eigentliche Entwicklungszusammenarbeit steigt auf über 20 Millionen Franken pro Jahr und hält sich bis Mitte der 1990er-Jahre auf diesem Niveau. Die 1980er-Jahre sind zudem sozusagen das «Jahrzehnt

des BAWI» in Madagaskar. Über vier Fünftel dessen Gesamtausgaben fallen in die Zeitspanne zwischen 1982 und 1990.

In diesem Jahrzehnt läuft die Kooperation rund zwischen dem kleinen Binnenland in Europa und der Grossen Insel. Der Besuch des Direktors im Jahr 1984 unterstreicht die Bedeutung, die diese Zusammenarbeit bei der DEZA unterdessen erreicht hat. Madagaskar ist 1986 auch Drehort eines DEZA-Informationfilms, der sich an Schweizer Jugendliche richtet. Der 50-minütige Film setzt das dörfliche Aufstellungsprojekt PARV südlich der Hauptstadt in Szene.

Allerdings stehen den erfolgreichen Projekten auch Fehlschläge gegenüber. Der Bericht «Grundlagen» (DEH/BAWI 1976–1985) bilanziert: «Fünf Projekte sind vollständig an Madagaskar übergegangen, drei müssen als Misserfolg gewertet werden». Als Gründe werden schweizerischerseits die Missachtung von soziokulturellen Gegebenheiten und Machtverhältnissen sowie die Anwendung unangepasster Methoden gesehen, seitens der lokalen Verwaltung politische Einmischungen. Aus den Misserfolgen hat die DEZA gelernt, allerdings nicht ohne ein stattliches Lehrgeld zu zahlen.

Mit einem Landesprogramm in Richtung neues Jahrtausend

Im letzten Jahrzehnt des ausgehenden Jahrtausends erreicht das Landesprogramm der DEZA in Madagaskar den Höhepunkt. Die Zusammenarbeit kann sich auf gereifte Programme und Projekte in allen gewählten Sektoren abstützen, führt als neuen Bereich die Kommunikation ein und weckt begründete Hoffnungen auf gute Resultate. Der Besuch von Bundesrat René Felber im Herbst 1990 bekräftigt den hohen Stellenwert, den die Schweiz der Zusammenarbeit mit Madagaskar beimisst. Dennoch bewirken verschiedene Ereignisse in den Jahren 1996 und 1997 eine komplette Neuausrichtung der Zusammenarbeit mit Madagaskar, die 2000 zur Schliessung des Koordinationsbüros in Antananarivo führt.

Die DEZA arbeitet zwar in dieser Zeit konsequent auf Basis von Landesprogrammen von je fünf Jahren Dauer. Beide werden jedoch in ihrer Ausführung massiv behindert. Das Programm 1991–1995 durch die tiefe politische Krise, die Mitte 1991 ausbricht und bis zur Wahl von Albert Zafy als neuen Präsidenten im Jahr 1993 dauert. Und das Programm 1995–2000 wird keine zwei Jahre nach Beginn durch die Ermordung des Schweizer Experten Walter Arnold erschüttert. Dieses Verbrechen führt zunächst zum

Abbruch des Strassenbauprogrammes (Januar 1997) und zieht schliesslich die Auflösung des Koordinationsbüros im Jahre 2000 nach sich.

Die Wegmarken dieses bewegten Jahrzehnts der Zusammenarbeit sind:

- Von 1989 bis 1994 besteht das Landesprogramm der DEZA in Madagaskar im Wesentlichen aus dem grünen Sektor, dem sozialen Sektor und dem Sektor Strassenbau. Dazu kommen die humanitäre Hilfe und makro-ökonomische Massnahmen. 1995 werden die Sektoren in «Achsen» umbenannt, ohne dass jedoch an der grundsätzlichen Unterteilung gerüttelt wurde: es entstehen die Achse «Dauerhafte und umweltfreundliche Produktion», die «Soziale Achse», sowie die «Achse Strassenbau». Humanitäre und makro-ökonomische Aktivitäten werden beibehalten.

- Das Landesprogramm 1995–2000 will sich, unter Beibehaltung der wesentlichen Stossrichtungen des bisherigen Engagements, vermehrt auf die Menschen und die Förderung ihrer Fähigkeit, ihr Schicksal selber in die Hand zu nehmen, konzentrieren. Als Leitprinzip gilt das «Empowerment» (Befähigung, Ermächtigung): Die Basisgemeinschaften sollen ihre materiellen und kulturellen Interessen besser vertreten, ihre Bedürfnisse und Prioritäten gemeinsam definieren und getroffene Entscheidungen in Aktionen umsetzen können – und dadurch autonomer und verantwortlicher werden. Die DEZA vollzieht damit eine Umorientierung ihres Engagements auf NGOs und Zivilgesellschaft, nachdem bis in die 1980er-Jahre der Staat Hauptpartner war.

- Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Umwelt werden im grünen Sektor zusammengefasst. Damit ist, ungeachtet des Namens, der Schritt von sektorieller Arbeit zu einem sektorübergreifenden, interdisziplinären Ansatz vollzogen. Die Bezeichnung als «Achse dauerhafte und umweltfreundliche Produktion» präzisiert die Zielvorstellungen in diesem komplexen Feld, das die meisten Aktivitäten des DEZA-Gesamtprogrammes umfasst.

> Als Regionalprogramme der Achse «Dauerhafte und umweltfreundliche Produktion» sind 1989 im zentralen Hochland (Programm FDP Imerina) und an der Westküste (Programm Menabe) angelaufen. Diese beiden Programme bedeuten, dass die Forstprojekte fortan in regionale Strategien der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen eingebunden sind. Dabei liegt ein starker Akzent auf der Nutzung sekundärer Böden für den Regenfeldbau, aber auch auf einer aktiven Beteiligung der öffentlichen regionalen Forstdienste. Im Programm FDP Imerina wird ab 1993 zusätzlich eine

Komponente «Grüne Schule» eingeführt, die auf der Mobilisierung der Eltern aufbaut – eine Premiere in Madagaskar. In beiden Programmen sind internationale, interdisziplinäre Teams am Werk: Förster, Agronomen, Geographen und Ethnologen aus Madagaskar, Belgien, Frankreich und der Schweiz.

> Die Forstkomponente innerhalb der Achse «Dauerhafte und umweltfreundliche Produktion» ist zu einem umfassenden System ausgebaut worden, das von universitärer Forschung und Ausbildung über die Techniker Ausbildung bis hin zu operativen Programmen an der Basis reicht. Die Unterstützung der nationalen Forstsaatgutbank rundet das System ab. Die langjährigen Erfahrungen erlauben es, die neue nationale Forstpolitik von 1997 entscheidend mitzugestalten.

● Die soziale Achse schliesst Projekte betreffend Gesundheit, Trinkwasser und Kommunikation ein. Im Gegensatz zur Achse «Dauerhafte Produktion» besteht kein zwingender Austausch zwischen den Projekten. Gesundheit (Medikamentenversorgung auf dem Lande) und Trinkwasser sind bewährte Komponenten des sozialen Engagements der DEZA. Die wichtigste Neuerung Mitte der 1990er-Jahre stellt die Komponente Kommunikation dar.

> Die DEZA baut die Komponente «Trinkwasser» ab 1989 stark aus. Dieses Wasserprogramm wird weiterhin von vier NGOs getragen. Der Bau von Wasserversorgungen – unter starker Beteiligung der Zielbevölkerung – ist eine präventive Gesundheitsmassnahme, die zudem Produktionsmöglichkeiten wie den Gemüsebau schafft. Das Wasserprogramm der DEZA ist auch in den 1990er-Jahren noch der bedeutendste Realisator von Wasserversorgungen auf dem Land. Gute Beziehungen zur bedeutenden englischen NGO Wateraid erlauben, dass das erfolgreiche Wasserprogramm auch nach dem Rückzug der DEZA weitergeführt wird: Wateraid übernimmt es Ende der 1990er-Jahre.

> Die Komponente «Gesundheit», mit der die DEZA zuvor das Basisgesundheitsprogramm der Regierung unterstützt hat, erfährt mit dem Landesprogramm 1995–2000 zwei Neuerungen: Das Programm wird nun in Regie durch das Universitäre Institut für Entwicklungsstudien IUED in Genf verwaltet und lokal verwaltete Gemeinschaftsapotheken werden neu gefördert. Die Gemeinschaftsapotheken funktionieren nach dem Versicherungsmodell, sie garantieren eine Behandlung der häufigsten Krankheiten durch einen gesicherten Zugang zu Medikamenten. Die Gemeinschaftsapotheken stellen eine wichtige

Innovation dar, da sie die Gemeinschaften mobilisieren und eine umfassende Sicht von Gesundheit fördern. Doch der vielversprechende Ansatz, bereits 1973 spontan von Madagassen geschaffen und nun von der DEZA aufgegriffen und verbreitet, wird wenige Jahre später von einem Programm der UNICEF verdrängt, das von der Regierung begünstigt wird. Von den landesweit 333 Gemeinschaftsapotheken, die 1998 funktionieren und insgesamt rund 100 000 Mitglieder zählen, gibt es daher heute noch gerade deren zehn.

> Die Komponente «Kommunikation», deren Ziel es ist, den Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren lokaler und regionaler Entwicklung zu fördern, entwickelt sich von Hörergruppen aufgezeichneter Sendungen hin zu Lokalradios in den drei Schwerpunktsregionen der DEZA. Diese Lokalradios beruhen auf der Beteiligung der Lokalbevölkerung und garantieren den Bauern eine entscheidende Einflussnahme. Ein für Madagaskar innovatives Projekt, vor allem vor dem Hintergrund der staatlichen Zensur von 1975 bis 1989.

● Die humanitäre Hilfe – Einsätze nach Naturkatastrophen – die 1986 als Folge des schweren Zyklons Honorina begann, zeichnet sich von 1992 bis 1995 durch umfangreiche Einsätze aus. In dieser Zeit gaben drei Katastrophen Anlass zum Eingreifen: die Dürre von 1991 bis 1993 im Süden des Landes, die Jahrhundertüberschwemmung Cynthia vom Februar 1991 an der Westküste sowie die beiden Zyklone Daisy und Geralda von 1994 an der Ostküste. Die Katastrophen legen jeweils strukturelle Grundprobleme offen. Die Hilfeinsätze geraten daher aufwendig und langwierig. So erstreckte sich die Verteilung von Nahrungsmitteln von 1991 bis 1993, und die Instandsetzung des grossen Bewässerungskanal Dabara im Menabe, von dem rund 8000 Reisbauern abhängig sind, dauerte fünf Jahre. Wenn auch die Einsätze erfolgreich abgeschlossen werden konnten, beteiligte sich die DEZA danach nicht mehr an derart langfristigen Hilfeinsätzen.

Die Erfolge lassen sich sehen

Die 1990er-Jahre bescheren der Zusammenarbeit zwischen Madagaskar und der Schweiz eine ganze Reihe von Erfolgen. Sie sind die Früchte des langen, gemeinsamen Lernprozesses, der zu Beginn der 1980er-Jahre eingeleitet und kontinuierlich weiterverfolgt wurde:

● Die Forstpolitik erhielt entscheidende Impulse, so das Modell der multifunktionellen dörflichen Aufforstung im zentralen Hochland, wie auch je-

nes der Eindämmung des zerstörerischen Brandroddungsfeldbaus an der Westküste. In diesem Rahmen wurde ein Modell geschaffen, das Bauerngemeinschaften erlaubt, die umliegenden Naturwälder auf Vertragsbasis verantwortungsvoll zu nutzen. Diese «Partizipative Waldverwaltung» wird später ins Gesetz aufgenommen. Im Rahmen eines gesamtheitlichen Verständnisses von Mensch und Wald sind interdisziplinäre Vorgehensweisen geschaffen worden, die in erster Linie die Mobilisierung der lokalen Bevölkerung anstreben. Die richtungweisenden Grundlagen wie nationale und regionale Forstentwicklungspläne sind von schweizerischen Fachleuten mitgestaltet worden, ebenso wie die entsprechenden Pläne im Umweltbereich. Zudem ist eine grosse Anzahl von einheimischen Technikern und Ingenieuren nicht bloss aus- und weitergebildet worden, sondern hat auch von einer kontinuierlichen professionellen Begleitung profitieren können. Breite Anerkennung für ihre langjährige Arbeit im Forstsektor erfährt die Schweiz, als Intercoopération Suisse Mitte der 1990er-Jahre von der Weltbank das Mandat erhält, zusammen mit ESSA-Forêt – dem von ihr geförderten Forstdepartement der Universität – eine neue Forstpolitik zuhanden der madagassische Regierung auszuarbeiten.

- Im Bereich der Landwirtschaft erfolgten wichtige Schritte in Richtung einer dauerhaften Nutzung von Hanglagen im Hochland sowie von sekundären Böden für den Regenfeldbau im westlichen Tiefland – eine eigentliche Pionierarbeit. Die Hanglagen im Hochland waren bislang unternutzt wenn nicht gar vernachlässigt worden – die Bauern konzentrierten sich auf die in Talsenken und Ebenen gelegenen Nassreisfelder. Die Hänge stellen nicht nur ein wichtiges Nutzenpotenzial dar, ihre Bewirtschaftung schützt gleichzeitig die tiefer gelegenen Reisfelder vor Versandung. Die sekundären Böden für den Regenfeldbau im tropisch trockenen Westen sind die mit Abstand wichtigste Basis für die Landwirtschaft in diesen Zonen, insbesondere für Grundnahrungsmittel wie Maniok und Mais. Zur Absicherung der Bemühungen um dauerhafte Nutzung dieser Böden hat die Zusammenarbeit zusätzlich eine Bodenrechtsinitiative in Gang gesetzt: kollektive Landtitel für Dorfgemeinschaften. Diese sind eine erfolgreiche Neuerung, die inzwischen ins Gesetz aufgenommen wurden.

- Im Trinkwasserbereich sind im ländlichen Raum nicht nur zahlreiche Brunnen und auch Wasserversorgungen gebaut, auch das madagassische Wassergesetz von 1990 ist massgeblich mitgeprägt worden. Praktisch von Beginn weg hat die DEZA konsequent

Die 1990er-Jahre

Das Jahrzehnt vor dem Millenium ist, auf globaler Ebene, in erster Linie geprägt durch den Zerfall des sowjetischen Imperiums und damit durch das Anbrechen eines neuen Zeitalters: Der kalte Krieg scheint überwunden. Die Osthilfe läuft an, in der Schweiz wird sie in die DEZA integriert, und in der Entwicklungszusammenarbeit tauchen neue Kriterien auf, insbesondere dasjenige der «Good Governance» – der korrekten Staatsführung. In der schweizerischen Zusammenarbeit mit Madagaskar werden methodische und technische Neuerungen wirksam. Der Computer hält Einzug in den Projektalltag, und das Project Cycle Management PCM wird ab 1998 angewendet.

In Madagaskar vertreiben Massendemonstrationen (1991) den langjährigen Alleinherrscher Ratsiraka aus dem Amt, das Land gibt sich eine neue und demokratische Verfassung (1992) und Albert Zafy wird zum ersten demokratischen Präsidenten gewählt (1993). Eine Welle der Begeisterung erfasst das Land, die Rechte der Bevölkerung sind wieder hergestellt, eine breite Zivilgesellschaft entsteht und verschafft sich Gehör. Dezentralisierung und Privatisierung sind zentrale Anliegen der Politik. Doch es sollte bald anders kommen als erhofft. Die Unfähigkeit des neuen Präsidenten, das Land zu regieren, führt bereits 1996 zu seiner Absetzung. Die Neuwahlen bringen Ratsiraka wieder an die Macht, der 1998 eine ihm entsprechende Verfassungsänderung durchbringt.

Die Enttäuschung über den gescheiterten demokratischen Aufbruch ist in allen Lagern zu spüren. Ernüchterung macht sich breit, welche die Situation in der ohnehin angespannten Wirtschaftslage weiter verschlimmert. Die Bevölkerungszahl steigt weiterhin stetig: die offizielle Volkszählung von 1993 ergibt knapp 12 Millionen Einwohner, gegen Ende des Jahrtausends ergeben Schätzungen rund 15 Millionen.

mit Organisationen der Zivilgesellschaft zusammengearbeitet, was angesichts der politischen Verhältnisse der 2. Republik mit ihrer absoluten Dominanz des zentralistischen Staates keine Selbstverständlichkeit war. Mit sauberem Trinkwasser ist nicht bloss eine bessere Gesundheit verbunden, sondern auch eine bessere Hygiene. Und eine ausgewogenere Ernährung – dank Gemüse aus den Hausgärten.

- Im Gesundheitsbereich vollzog die DEZA den Schritt von der Unterstützung der staatlichen Gesundheitsversorgung hin zur Schaffung dörflicher Gemeinschaftsapotheken, die auf Versicherungsbasis funktionieren, um auf Dorfebene die Versorgung mit den wichtigsten Medikamenten auch für die Ärmsten zu sichern. Eine Innovation, die an einzelnen Orten weitergehende gemeinschaftliche Initiativen nach sich zog. Das Modell hat sich bewährt, obschon die Regierung ab 1993 einem anderen Modell den Vorzug gibt.

- Im Bereich der Kommunikation stellen die bis heute existierenden gemeinschaftlichen Radios im Menabe wie im Betsileo die bedeutendste Errungenschaft dar. Nach mehr als einem Jahrzehnt Zensur in der 2. Republik Ratsirakas und damit exklusiver Informationsvermittlung von oben nach unten leisten die Radiostationen und ihre Programme insbesondere in Fianarantsoa und im Menabe seit 1998 einen wichtigen Beitrag zum Dialog verschiedener Bevölkerungsteile. Sie sind aus der Kommunikationslandschaft der beiden Regionen heute nicht mehr wegzudenken.

- Forschung und Ausbildung haben als Querschnittsaufgaben in den Bereichen Forst, Landwirtschaft und Umwelt einen sehr hohen Stellenwert. Eine grosse Anzahl von madagassischen und schweizerischen Nachwuchskräften hat in Form von Praktika von einer intensiven Betreuung in den verschiedenen Projekten profitiert. So sind zum Beispiel mehrere Jahrgänge von Forst- und Polytechnikingenieuren dank schweizerischer Unterstützung seit 1976 ausgebildet worden, die heute in verantwortlichen Positionen anzutreffen sind. Aber auch die Weiterbildung von lokalen wie internationalen Fachleuten im Rahmen von Projekten und Programmen ist konsequent gefördert worden.

- Auf methodologischer Ebene wurden wichtige Fortschritte erzielt, die es erlaubt haben, wirkungsorientierte und den sozialen Rahmenbedingungen immer besser angepasste Strategien zu schaffen. Die DEZA und die grösste von ihr beauftragte Umsetzungsorganisation in Madagaskar, Intercoopération Suisse, haben viel Zeit und Finanzen investiert in Seminare und Workshops, um ihre Methoden und Kompetenzen weiterzuentwickeln.

- Die DEZA hat aktiv die Perennisierung (nachhaltige Verankerung) der in den Projekten geschaffenen Kompetenzen gefördert. Eine ganze Reihe von unabhängigen Institutionen sind aus den ehemaligen Projekten und Programmen hervorgegangen, die das Vermächtnis der schweizerisch-madagassischen Zusammenarbeit bilden. So etwa das Zentrum FAFIALA, die «Bureaux d'études» von ESSA-Forêts und SAVAVIVO, die Kommunikationsagenturen Code Menabe und Mediascope sowie die NGO Taratra.

- Das Engagement der Schweiz hat insbesondere in Bezug auf die dauerhafte Nutzung der Naturwälder und der sekundären Böden weitherum anerkannten Pioniercharakter. Es gab in diesem Bereich kaum Vorbilder, die übernommen werden konnten. Vielmehr waren Kreativität und Innovation gefragt: Konzepte, Methoden und Instrumente mussten vor Ort entwickelt werden. Die Fachleute waren ungeachtet ihrer spezifischen Qualifikationen und Erfahrungen zu einem hohen Grad Lernende und Erfinder. Dabei kamen ihnen zwei institutionellen Stärken der schweizerischen Zusammenarbeit zugute: Vertrauen und Unterstützung seitens der DEZA-Verantwortlichen, die den notwendigen Spielraum gewährten, sowie ein positiver Teamgeist in und zwischen den verschiedenen Projektgruppen.

Ein Verbrechen beendet die eingespielte Zusammenarbeit

Ungeachtet der weitgehend positiven Bilanz der Zusammenarbeit kommt es 1996 zu einem Umbruch, der, durch verschiedene Ereignisse bedingt, innerhalb von knapp zwei Jahren den Entscheid zur Schliessung des Koordinationsbüros in Antananarivo nach sich zieht. Der für die lokalen Akteure – schweizerische wie madagassische Entwicklungsfachleute – nicht nachvollziehbare Entscheid der Eidgenossenschaft, ein vielversprechendes Schwerpunktprogramm abzubrechen und sich aus dem Land zurückzuziehen, hat verschiedene Ursachen, die nur teilweise im Land selber liegen.

Am Anfang steht ein politischer Entscheid auf höchstem Niveau in der Schweiz: Im Koordinationsbüro in Antananarivo wird ab 1996 der Schritt zu einer sogenannten integrierten Lösung vollzogen. Fortan vertritt eine einzelne Person gleichzeitig die Interessen der Schweiz an der Botschaft sowie diejenigen der DEZA im Koordinationsbüro. Der Schritt ist finanziell begründet: Das Aussennetz der Botschaften ist kostspielig, und daher wurde nach Synergien gesucht. Für die DEZA bedeutete die neue Regelung einen Nachteil, denn die Aufgaben im Koordinati-

onsbüro erfordern eine hundertprozentige Kraft. Die Doppelfunktion bedeutete demnach eine empfindliche Schwächung der Zusammenarbeit, insbesondere weil das Landesprogramm 1995–2000 sehr ambitioniert war und – wie sich herausstellen sollte – für unvorhergesehene Ereignisse zu wenig Ressourcen zur Verfügung stehen.

Der unmittelbare Auslöser für eine Kette von Entscheiden, die zum Rückzug der Schweiz aus der Zusammenarbeit mit Madagaskar führen, ist die Ermordung von Walter Arnold – ein Mitarbeiter der Firma Frisa-Schmalz im Strassenbauprojekt an der Mandrake – am 16. Juli 1996. Dieses Verbrechen erlangt umgehend einen hohen politischen Stellenwert in der Schweiz und wird bis in die eidgenössischen Parlamente diskutiert. In Madagaskar setzen sich die Mitarbeitenden der Entwicklungszusammenarbeit für die Aufklärung des Falls ein und machen mittels Zeitungskampagnen Druck auf die Öffentlichkeit. Auch die Schweizer Bundespolizei schaltet sich ein. Doch aufgeklärt wird der Mord nicht. Bis heute bleiben Täterschaft und Hintergründe im Dunkeln. Ausserdem kommen die madagassischen Behörden den Forderungen der Schweiz nach konkreten Ermittlungsschritten nicht ausreichend nach. Das Vertrauensverhältnis zwischen den beiden Staaten wird damit nachhaltig erschüttert. Nach der Suspendierung des Strassenbauprogrammes unmittelbar nach der Tat im Juli 1996 bricht die Schweiz das Programm im Januar 1997 endgültig ab.

Eine grosse Rolle bei den Diskussionen nach der Ermordung des Schweizer Mitarbeiters spielt die so genannte politische Konditionalität, die in Fachkreisen aktuell geworden ist. Noch in den 1980er-Jahren, zu Zeiten der sozialistischen Diktatur, wurden gute Regierungsführung und Korruption zwar thematisiert, waren aber noch keine in die Kooperation einbezogene Faktoren. Dies hatte sich in der Zwischenzeit geändert. Auch in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit erhielt die Verknüpfung der Zusammenarbeit an politische Bedingungen einen hohen Stellenwert. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der schwerwiegenden Ereignisse in Ruanda von 1994, in der sich auch die Schweiz mit der Kritik konfrontiert sah, eine «naive Kooperation» zu betreiben, welche die politischen Realitäten ausblende.

In der Tat sind die politischen Verhältnisse in Madagaskar Mitte der 1990er-Jahre alles andere als vorbildlich. Korruption und Vetternwirtschaft haben erneut bedeutende Ausmasse angenommen. Die Zivilgesellschaft ist gegen diese Missstände nicht gefeit, wie der Fall einer NGO im Trinkwassersektor

belegt, der die DEZA 1997 ein Mandat aufgrund von Unregelmässigkeiten entziehen musste. Am schwersten wiegt aber die Ernüchterung nach dem weitgehenden Scheitern der 3. Republik unter Präsident Zafy, der durch seine eigenwillige Finanzpolitik die Vereinbarungen mit IWF und Weltbank zu unterlaufen versucht hatte. Auch die Rückkehr des ehemaligen Diktators Ratsiraka im Jahr 1997 nährte Zweifel an positiven politischen Veränderungen.

All diese Faktoren führen nun innerhalb der DEZA zu harscher Kritik an der Fähigkeit des madagassischen Regierung und an der verbreiteten Korruption im Lande. Ein Besuch des DEZA-Direktors 1997 in Madagaskar besiegelt schliesslich das Schicksal der Zusammenarbeit. Kurz darauf fällt der Entscheid zur Schliessung des Koordinationsbüros und zur Beschränkung der weiteren Zusammenarbeit auf die Zivilgesellschaft. Das Programm 1995–2000 konnte unter diesen Bedingungen natürlich nicht wie vorgesehen abgeschlossen werden.

Spezialprogramm zugunsten der Bevölkerung

Im Dezember 2000 hebt die DEZA ihr Koordinationsbüro in Antananarivo auf. Sämtliche bisherigen Projekte und Programme laufen aus. Dennoch gibt es weiterhin eine Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Madagaskar. In die Lücke springt die private, schweizerische Entwicklungsorganisation Intercoopération Suisse (IC), die seit Jahren auf der grossen Insel tätig ist und dabei bereits zahlreiche Projekte für die DEZA umgesetzt hat. IC übernimmt in Regie das Landesprogramm, Spezialprogramm genannt. Dieses Spezialprogramm richtet sich vorerst allein an die Zivilgesellschaft und verfügt über ein erheblich reduziertes Budget gegenüber dem vorherigen Jahrzehnt. Aber es erlaubt, zugunsten der benachteiligten madagassischen Bevölkerung Projekte durchzuführen, welche die Erfahrungen der vorangehenden Jahre nutzten.

Das neue Programm ländlicher Entwicklung nennt sich SAHA: «Sahan'Asa Hampandrosoana ny Ambanovohitra», auf Deutsch etwa: «Arbeitsfeld für die ländliche Entwicklung». Die Oberziele sind Armutsbekämpfung, Empowerment der ländlichen Bevölkerung sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen in den drei ländlichen Gebieten Imerina, Betsileo und Menabe, die seit langem die Schwerpunktgebiete der DEZA bilden. Das SAHA arbeitet auf Basis von Dreijahresplänen: Die letzte Phase von 2010 bis 2012 ist noch im Gange.

Mehr Selbstverantwortung

Empowerment, die Befähigung organisierter Akteure dazu, ihre Entwicklung selbst zu bestimmen, war bereits im Landesprogramm 1995–2000 ein zentrales Anliegen. Das SAHA setzt diesen Anspruch nun mit einer Konsequenz in die Tat um, die über die bisherigen Ansätze hinausreicht. Die Schweizer Seite interveniert nur noch auf Anfrage der Basisorganisationen hin, die ihrerseits von der Konzeption über den Entscheid bis hin zur Realisierung massgeblich beteiligt sind. Neu ist insbesondere der Finanzfluss: Die gesprochenen Geldmittel werden den lokalen Basisorganisationen überantwortet, die ihre Berater – seien es einzelne Fachleute oder Organisationen – selber auswählen und entlohnen. Die Basisorganisation darf höchstens 15 Prozent der Mittel für Eigenleistungen einsetzen. Die lokalen Organisationen führen zeitlich begrenzte Mikroprojekte durch in den Bereichen Produktion, nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, Zugang zu sozialen Dienstleistungen (Gesundheit, Trinkwasser, Erziehung) und Kommunikation. Die SAHA-Programmleitung begleitet sämtliche Etappen der Projekte, mit dem Ziel, dass sich die beteiligten Organisationen selber verwalten. Empowerment bedeutet damit verantwortlich machen und professionalisieren.

Die erste Phase des SAHA (2000 bis 2003) endet mit einer externen Evaluation Ende 2003, die den eingeschlagenen Kurs grundsätzlich gutheisst, aber doch zwei gewichtige Neuerungen nach sich zieht. Erstens wird erkannt, dass die gewählte Strategie nicht genügend erlaubt, die bedürftigsten Bauern zu erreichen. Daher wird ein zusätzlicher thematischer Bereich, Risikoverwaltung und Nahrungssicherheit, eingeführt, der dem (periodischen) Mangel an Grundnahrungsmitteln besser Rechnung tragen soll. Zweitens wird festgestellt, dass eine Zusammenarbeit mit ländlichen Gemeindebehörden als Partner und Akteure unumgänglich ist, wenn die Armut erfolgreich bekämpft werden soll. Lokale Gouvernanz wird daher als weiterer thematischer Bereich ins Portfolio des SAHA aufgenommen. Darüber hinaus bringt die Evaluation zum Vorschein, dass die Erhebung der Resultate nicht systematisch genug erfolgte. Ein umfassenderes System von Monitoring und Evaluation muss eingeführt werden.

Die zweite Phase (2004–2006) startet mit verbesserten Bedingungen. Die Erfolge stellen sich ein, aber sie bringen das Programm an die Kapazitätsgrenze: Über 1500 Basisgruppen und ländliche Gemeinden sind unmittelbare Partner des SAHA.

122 000 Personen werden direkt erreicht – die Mitglieder der Basisorganisationen – sowie 290 000 indirekt: die Familienmitglieder. Die erreichten Resultate und ihrer Wirkung auf die Lebensbedingungen werden systematisch und quantitativ erhoben. Die konkreten Resultate reichen von 605 Hektaren bewässerungsfähigen Reisfeldern über 113 renovierte und 227 neu gebaute Schulräume, bis hin zu 790 Wasserversorgungen und 115 Alphabetisierungszentren. Bei den dadurch erzielten Effekten stehen zwei Errungenschaften hervor: Erstens, dass es 80 Prozent der in die Projekte einbezogenen Haushalte materiell besser geht, und zweitens, dass 60 Prozent keine Knappheitsperiode mehr kennen. Die Zusammenarbeit mit den ländlichen Gemeinden führt zu einer Verstärkung des Austausches mit staatlichen und parastaatlichen Strukturen, insbesondere auch mit dem Ministerium für Dezentralisierung.

Die dritte Phase (2007–2009) bringt weitere, entscheidende Veränderungen. Die bedeutendste: Das SAHA operiert nun auf einem Meso-Niveau, was heisst, dass die Basisgruppen nur mehr indirekt erreicht werden, vermittelt über zwischengeschaltete Partnerorganisationen – zum Beispiel Dachverbände der Zivilgesellschaft und ländliche Gemeinden. Diesen fällt nun zu, die Basisorganisationen zu begleiten. Konkret arbeitet das SAHA mit 30 Dachverbänden, die 721 Basisorganisationen repräsentieren, sowie 34 ländlichen Gemeinden zusammen. Das Programm erreicht somit indirekt insgesamt gegen 700 000 Personen.

Die zweite Neuerung: Das SAHA wechselt auf eine neue Planungsmethode, das sogenannte Outcome Mapping. Dieses in Kanada entwickelte, verhaltensorientierte Projektmanagement setzt auf kontinuierliches Lernen aus Erfahrungen und fördert praktische Verhaltensänderungen. In einem Projekt lautet nun die zentrale Frage nicht mehr: Was hat unmittelbar herausgeschaut?, sondern: Was passiert nachher? Beim Planen, Ausführen, Kontrollieren und Berichterstellen stehen dabei von Anfang an selbständige Leistungen der Projektpartner als Auswirkungen der Unterstützungsleistungen im Vordergrund. Projekte sollen eine Eigendynamik entwickeln, die über ihr Ende hinausgeht. Mit dieser neuen Fragestellung verändern sich die Massstäbe, die bei der Beurteilung angelegt werden: es wird nach nachhaltigen Effekten gesucht, nicht mehr nach quantitativen Indikatoren.

Als dritte Veränderung werden die beiden Hauptbereiche des SAHA, «Lokale Gouvernanz» und «Lokale Ökonomie», unter dem Oberthema

«Territorialentwicklung» zusammengefasst, um Synergien zu fördern.

Sowohl das neue Interventionsniveau als auch die neue Planungsmethode der dritten Phase erfordern eine Erweiterung der Prinzipien: Zu den bestehenden Grundsätzen gesellen sich zusätzliche. Zudem drücken sich die Erfolge nun in erster Linie auf Ebene der Dachverbände der Zivilgesellschaft sowie der ländlichen Gemeinden aus: am Kriterium der institutionellen Entwicklung. Die Fortschritte an der Basis, in den Bereichen landwirtschaftliche Produktion, Einkommen, Wahrnehmung der Bürgerrechte und Lokalverwaltung sind dementsprechend indirekte Ergebnisse.

Eine qualitative Bilanz zeigte auf, dass das SAHA in der dritten Phase die Dachverbände und Gemeinden institutionell gestärkt hat und dass sich deren Dienstleistungen den Basisorganisationen und Bürgern gegenüber deutlich optimiert haben. Auch die Lebenssituation der Mitglieder von Basisorganisationen hat sich verbessert, ihre Verletzbarkeit ist vermindert worden. Und die Bürger der ländlichen Gemeinden haben sich nicht nur verstärkt um die Belange ihrer Gemeinden gekümmert, sondern auch von deutlich gestiegenen Leistungen in den Bereichen Trinkwasser, Bodenrechtssicherung und Gesundheit profitieren können.

Die gegenwärtige vierte Phase des Programms (2010–2012) ist eine Fortführung der vorherigen Phase – mit einem entscheidenden Unterschied: Das SAHA leitet gleichzeitig seinen definitiven Ausklang ein. Das Budget des Spezialprogrammes wird derzeit schrittweise bis 2012 heruntergefahren.

Nagelprobe steht noch aus

SAHA konnte von Beginn weg beachtliche Fortschritte erreichen, die sich unter anderem in einem soliden Image ausdrücken: das Programm gilt als wegweisend, als das beste unter den IC-Programmen in ganz Afrika, und genießt auch seitens der Weltbank sowie der madagassischen Regierung ein hohes Ansehen. Das SAHA konnte dabei auf die Erfahrungen von über 20 Jahren schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit in Madagaskar zurückgreifen, insbesondere in den Bereichen Forst und Landwirtschaft. So bestehen die Projektteams des SAHA weitgehend aus ehemaligen Mitarbeitenden von Projekten der DEZA und IC.

Trotz nachweisbarer und konkreter Erfolge bleibt jedoch die Zusammenarbeit mit Madagaskar mit zwei zentralen Herausforderungen konfrontiert:

● Das eine Dauerproblem ist und bleibt das politische und wirtschaftliche Umfeld, das sich auch im neuen Jahrtausend nicht zum Guten gewendet hat: Nach der schweren politischen Krise von 2002 keimte ab 2003 neue Hoffnung, insbesondere auf eine Dezentralisierung. Im Jahr 2004 gerät Madagaskar indes in eine weitere, selbstverschuldete ökonomische Krise. Seit 2006 entwickelt sich das politische System einmal mehr zu einer Einmann- und quasi Einparteienherrschaft unter demokratischem Deckmantel, was im Januar 2009 die bislang tiefste politische Krise in der jüngeren madagassischen Geschichte auslöste, die bis heute andauert. Für die breite Bevölkerung herrscht allerdings ohnehin eine Dauerkrise, was den Zugang zu den Grundversorgungsmitteln und sozialen Dienstleistungen anbelangt. Drei Viertel der Bevölkerung leben unter der Armutsschwelle. Gleichzeitig steigt die Bevölkerungszahl unvermindert an: Lebten im Jahr 2000 noch knapp 15 Millionen Menschen in Madagaskar, sind es heute bereits über 20 Millionen. Es ist klar, dass es vor diesem turbulenten Hintergrund äusserst schwierig ist, nachhaltige Entwicklungsfortschritte zu erzielen.

● Die zweite grosse Herausforderung ist die Frage, wie der Ausstieg erfolgen soll. Sind die Basisorganisationen heute bereits genügend gefestigt, um selbstverantwortlich weiter zu bestehen, wenn das SAHA Ende 2012 ausläuft? Sind die Gemeinden und Dachverbände der Zivilgesellschaft in der Lage, den weiteren Prozess mit den Basisorganisationen eigenständig voranbringen zu können? Das Vorgehen von SAHA zielte von Anfang an auf ein Empowerment ab und damit auf die Selbstverwaltung an der Basis. Der Fluss der Finanzmittel ist entgegen früheren Projektpraktiken umgekehrt worden. Dennoch bleiben Fragezeichen. Denn die verwendeten Gelder stammen nach wie vor von aussen, in Form von Subventionen, was nicht bloss ein «klassischer» Weg in der Entwicklungszusammenarbeit ist und mitunter zu opportunistischen Basisgruppen führt, sondern ökonomisch gesehen auch eine Ausnahmesituation. In Zukunft werden den Basisorganisationen in erster Linie ersparte Eigenmittel sowie Bankdarlehen zur Verfügung stehen, um ihre Tätigkeit aufrecht zu erhalten. Die eigentliche Nagelprobe steht dann an.

Die genaue Schlussabrechnung

Für die Zeitspanne zwischen 1963 und 2010 sind umfassende Statistiken betreffend die öffentliche und private Hilfe der Schweiz an Madagaskar verfügbar (siehe auch Tabelle im Anhang). Die Statistiken geben detailliert Aufschluss über die Entwicklung der aufgewendeten finanziellen Mittel in den folgenden vier Abteilungen des Bundes:

- > DEZA: Entwicklungszusammenarbeit, Finanzhilfe, Nahrungsmittelhilfe, humanitäre Hilfe, Beiträge an die Programme schweizerischer Nichtregierungsorganisationen
- > BAWI/SECO: Budget- und Zahlungsbilanzhilfe, Entschuldungsmassnahmen
- > PA IV: Konfliktregelung
- > BAEF: Stipendien für madegassische Studenten in der Schweiz.

Ein vertiefter Blick in die Statistiken zeigt:

- Die Finanzleistungen insgesamt entwickeln sich in der Anfangsphase von 75 000 (1963) langsam, aber kontinuierlich auf bis zu 14 Millionen (1978) Franken pro Jahr. Nach einer vorübergehenden Baisse in den Jahren 1979 bis 1982 schnellen die finanziellen Leistungen 1983 hoch und erreichen Ende der 1980er-Jahre ihren Höhepunkt bei rund 40 Millionen Franken pro Jahr. Die vom BAWI geleisteten Budget- und Zahlungsbilanzhilfen sind für die drei Spitzen in den Jahren 1983, 1988 und 1990 verantwortlich. Die 1990er-Jahre sind zunächst durch ein relativ konstantes Niveau auf rund 20 Millionen Franken pro Jahr gekennzeichnet, der Einbruch erfolgt 1998 aufgrund des Abbruchs des Strassenbauprojektes. Ab 2000, nach der Schliessung des Koordinationsbüros der DEZA, bewegt sich der durchschnittliche Jahresaufwand um die 8 Millionen Franken.
- Die Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne des Wortes nimmt, mit Ausnahme weniger Jahre, den grössten Anteil des Budgets in Anspruch. Dies sind ab Mitte der 1980er- bis Mitte der 1990er-Jahre zwischen 15 und 20 Millionen Franken pro Jahr. Für den umfassenden 6-Jahresplan 1995–2000 waren 20 Millionen pro Jahr vorgesehen, die bis 1998, als das Strassenbauprojekt abgebrochen wird, auch eingesetzt werden.

- Finanzhilfen gewährte die DEZA über all die Jahre nur insgesamt drei: 1978, 1979 und 1982 (7, 5 und 3 Millionen Franken). Sie fallen somit hauptsächlich in die Zeit des «Investissement à outrance» durch die sozialistische Republik Ratsirakas Ende der 1970er-Jahre. Die Beiträge galten bloss einem einzigen Projekt, das 1978 beschlossen wurde: der Einrichtung eines «Fonds Suisse» an der staatlichen ländlichen Entwicklungsbank BTM. Dieser Fonds vergab Darlehen an Bauern und ländliche Kleinunternehmer.

- Nahrungsmittelhilfe wird, nach einem ersten bedeutenden Beitrag 1977, verstärkt ab der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre ein regelmässiges und wichtiges Instrument. Die Versorgung der Bevölkerung wurde aufgrund der verfehlten Wirtschaftspolitik in dieser Zeit immer prekärer. Naturereignisse wie Überschwemmungen, Dürren und Zyklone verschärfen die Lage zusätzlich. Die schweizerische Nahrungsmittelhilfe wird seit 1987 im Wesentlichen über das WFP (World Food Programme) abgewickelt.

- Die humanitäre Hilfe – Einsätze des schweizerischen Katastrophenhilfskorps – folgt den Naturkatastrophen auf dem Fuss: so etwa dem gewaltigen Zyklon Honorinina vom März 1986 und der Jahrhundertüberschwemmung Cynthia vom Februar 1991. Die Kosten für die Einsätze erreichen 2,2 (1987) und 2,7 (1993) Millionen Franken. Auch machen verschiedene Zyklone in den Jahren 2003 und 2004 mehrere Einsätze von je über 1,5 Millionen Franken pro Jahr nötig.

- Programmbeiträge an schweizerische NGOs in Madagaskar setzen erst 1998 ein und erreichen ab 2002 jährliche Leistungen zwischen 300 000 und 400 000 Franken. Hauptpartner ist stets das Schweizerische Fastenopfer.

- Budget- und Zahlungsbilanzhilfen des BAWI (später SECO) setzen ab 1982 ein und lösen die im gleichen Jahr auslaufenden Finanzhilfen der DEZA ab. Die Beiträge des BAWI erreichen 1983 mit 15 und 1990 mit 21 Millionen Franken ihre Höhepunkte. Nach 1990 leistete die Schweiz nur noch sporadisch Beiträge und eher unbedeutende. Die Finanzierungen galten zwischen 1982 und 1986 der Unterstützung der handwerklichen und industriellen

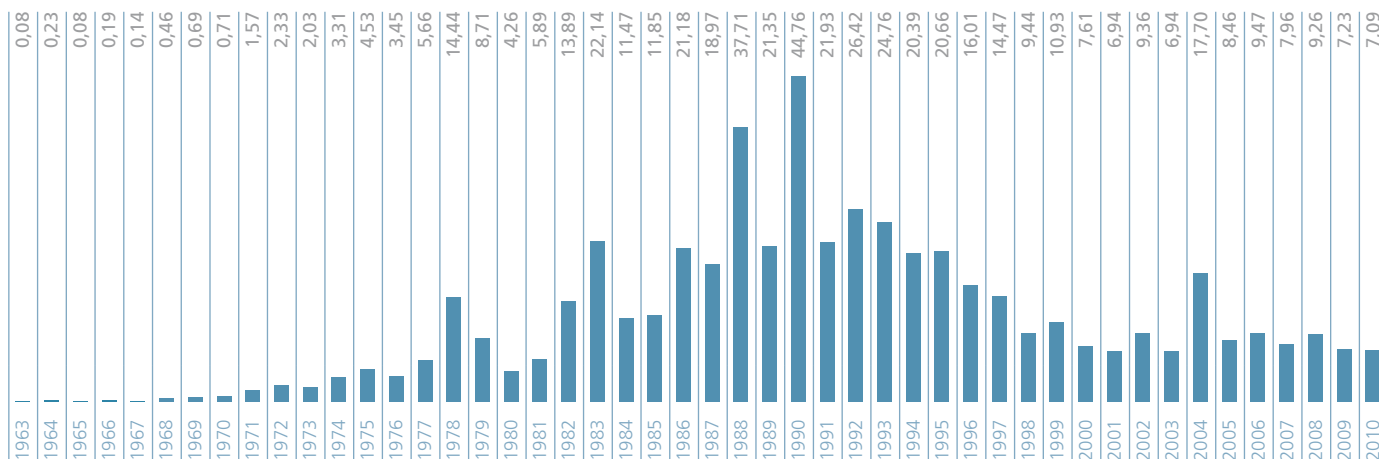
Produktion (Textilindustrie, Glühbirnen, Holzverarbeitung und Raffinerie), der Restrukturierung öffentlicher Betriebe und der Erleichterung der Importe von Basismedikamenten.

- Schuldenerlasse gab es nur deren zwei: einen kleinen im Jahr 1992 (925 000 Franken) sowie einen umfangreichen und zugleich letzten im Jahr 2004 über 9 597 000 Franken.
- Das eigentliche Stipendienprogramm läuft erst 1998 an, obwohl es ein Stipendium war, das die Zusammenarbeit mit Madagaskar 1961 eingeläutet hatte. Das Programm wird vom Staatssekretariat für Bildung und Forschung betreut. Es beläuft sich im Schnitt auf 120 000 Franken pro Jahr.
- Schweizerische Gemeinden und Kantone steigen 1987 in die Zusammenarbeit mit Madagaskar ein, doch ihre Beiträge erreichen erst ab 1993 ein

Volumen von insgesamt mehr als 100 000 Franken pro Jahr. Erst ab dem Jahr 2000 steigen die jährlichen Finanzierungen auf über 300 000 Franken und ab 2005 auf über 500 000 Franken. Die Gemeinde Münsingen spielt dabei seit 1991 eine herausragende Rolle.

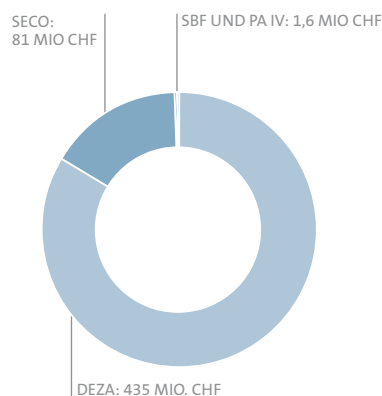
- Die rein private Hilfe steigt von zu Beginn einigen Hunderttausend Franken erst 1976 das erste Mal über die Schwelle von einer Million Franken pro Jahr. Ab 1990 pendelt sie sich zwischen zwei und vier Millionen Franken pro Jahr ein. Über die gesamte Zeitspanne von fast 50 Jahren hinweg ergibt dies eine Summe von rund 87 Millionen Franken, entspricht vergleichsweise also etwa 17 Prozent der vom Bund erbrachten Leistungen.

ÖFFENTLICHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER SCHWEIZ AN MADAGASKAR [MIO FRANKEN]

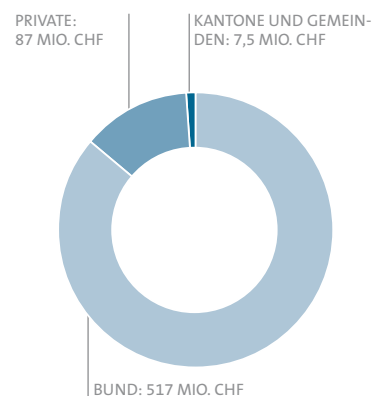


Von den insgesamt rund 517 Millionen Franken, die der Bund von 1963 bis 2010 an öffentlicher Hilfe geleistet hat, entfallen 84 Prozent auf die DEZA, mit Schwerpunkt Entwicklungszusammenarbeit, und die verbleibenden 16 Prozent auf das SECO. Die beiden anderen Geldgeber – Politische Abteilung (PA) IV des EDA und Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) – sind mit verschwindend kleinen Anteilen dabei. Zum Vergleich: Die Beiträge von Kantonen und Gemeinden betragen insgesamt 1,5 Prozent der vom Bund geleisteten Hilfe, während die rein private Hilfe 17 Prozent der vom Bund geleisteten Hilfe entspricht. Eine detaillierte Zusammenstellung der Zahlen findet sich im Anhang.

BEITRÄGE DES BUNDES 1963–2010



BEITRÄGE GESAMT 1963–2010



Mitarbeitende blicken zurück

In den 50 Jahren der aktiven Präsenz der DEZA in Madagaskar haben Schweizer Entwicklungsfachleute (ab den 1980er Jahren waren zudem auch einige Belgier, Holländer, Franzosen und ein Ruandese engagiert) sowie madagassische Mitarbeitende in zahlreichen Projekten und Programmen zusammengearbeitet. Auf Seiten der Schweiz waren dies insgesamt sechs Landesprogrammverantwortliche in der DEZA-Zentrale in Bern, sieben Koordinatoren in Antananarivo und mehrere Dutzend Mitarbeitende im Feld – mit wenigen Ausnahmen alles Männer. Die Zahl der madagassischen Projektpartner geht in die Hunderte – bei einem wesentlich höheren Frauenanteil.

Für die Bilanz des gemeinsamen Engagements sind nicht bloss die Projektberichte, sondern auch die persönliche Sicht der Akteure von Interesse: die nachträgliche Einschätzung ihrer Arbeit, die guten und weniger guten Erinnerungen. Der Autor hat daher eine kleine Umfrage durchgeführt: Einerseits via E-Mail bei 12 ehemaligen DEZA- und IC-Mitarbeitenden. Andererseits in direkten Gesprächen mit 12 langjährigen madagassischen Mitarbeitenden und mit ebenso vielen Schweizer Fachleuten, die vor Ort tätig waren. Die nachfolgende Zusammenstellung fasst die Aussagen der Befragten zusammen. Zahlreiche ihrer Inputs sind darüber hinaus auch in die übrigen Texte dieser Publikation eingeflossen.

Auffallend bei der Umfrage war, dass die Meinungen der schweizerischen wie madagassischen Mitarbeitenden in vielen Punkten übereinstimmen. Zu dieser Angleichung der Sichtweisen mag die oft langjährige Zusammenarbeit geführt haben.

Stärken

Als Stärken des Schweizer Engagements werden folgende Aspekte hervorgehoben:

- Die schweizerische Kooperation gilt als engagiert, zuverlässig, aufrichtig und offen. Es wird ihr insbesondere hoch angerechnet, dass Versprechungen eingehalten werden, und dass die Mittel rechtzeitig und im vereinbarten Ausmass für die Projektarbeit zur Verfügung stehen.
- Der Ansatz der Schweiz wird als sehr bodenständig wahrgenommen, spricht pragmatisch und anpackend, von der Basis her aufbauend, und in ständiger Nähe zur Bevölkerung. Die Projektteams sind in den Kontext integriert – sie unterhalten gute Beziehungen zu lokalen, regionalen und nationalen Entscheidungsträgern.
- Die Schweizer Kooperation erwies sich als lernfähig und damit selber als entwicklungsfähig: Die ständige Suche nach neuen Erkenntnissen, nach Verbesserung machte aus den «Lehrenden» der frühen Jahre «Lernende» im weiteren Verlauf der Zusammenarbeit.
- Die Schweizer Zusammenarbeit wird als kreativ und innovativ beschrieben; sie zeichnete sich durch eine Vorreiterrolle in verschiedenen Bereichen aus. Es gelang ihr dadurch, auch mit bescheidenen finanziellen Mitteln, Gesetze und Politiken zu beeinflussen.
- Die Schweizer Kooperation erfolgte weitblickend und auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet. Sie leistete langfristig angelegte Grundlagenarbeit, wie im Forstsektor und beim Bodenschutz, durch die Schaffung von Modellen und ihren konsequenten Einsatz in der Ausbildung. Die Schweiz trug auch aktiv zum Fortwirken der Projekte nach ihrem Rückzug bei, indem sie Hand bot zum Aufbau von privaten Nachfolgestrukturen, die noch heute funktionieren.
- Die konstruktive Arbeitsatmosphäre in den Projekten, zwischen den Projekten, zum Koordinationsbüro und zur Zentrale wurde geschätzt– ein Teamgeist, der grossen Anteil an den Erfolgen hatte.

Die madagassischen Mitarbeitenden unterstrichen zudem folgende Aspekte:

- Eine gewisse Strenge oder gar Härte der Schweizer Fachleute, auch sich selber gegenüber. Diese Art zu arbeiten inspirierte die madagassischen Kader.
- Die positiven Grundwerte, die der schweizerischen Kooperation zugrunde liegen, erlaubten den madagassischen Mitarbeitenden eine starke Identifizierung mit der Arbeit, die mehr ist als nur ein Job.
- Die Neutralität der Schweiz wird als eine wichtige Errungenschaft angesehen; sie verschaffte auch den madagassischen Fachleuten Ansehen und Glaubwürdigkeit.
- Die Arbeit mit der Schweizer Kooperation gilt als gute Referenz, als Qualitätslabel, und erfüllt die Mitarbeitenden mit Stolz.

Schwächen

Als Schwächen werden beiderseits folgende Aspekte gesehen:

- Der Ansatz der Schweizer Zusammenarbeit war, zumindest in den ersten Jahrzehnten, teilweise zu technisch. In einigen Fällen erlag man der Versuchung, Gesamtlösungen schaffen zu wollen, statt Schritt für Schritt pragmatische Projekte umzusetzen.
- Ökonomische Aspekte wurden zum Teil erheblich unterschätzt. Als Folge davon entstanden opportunistische Basisgruppen, die bloss an den zu erwartenden Fördermitteln interessiert sind.
- Die Schweizer Kooperation ignorierte lange Zeit die lokale Politik und ihre Institutionen als entscheidendes entwicklungspolitisches Arbeitsfeld.
- Den Schweizer Entwicklungsfachleuten haftete lange eine Blauäugigkeit an, was das Funktionieren der madagassischen Gesellschaft und die Abhängigkeitsbeziehungen unter ihrer Menschen betrifft. Das Potenzial von gesellschaftlichen Spannungen unterschätzten sie, wie auch die Schwächen der traditionellen sozialen Organisation.
- Die Schweizer Zusammenarbeit war während zu langer Zeit stark apolitisch. Mitarbeitende und Verantwortliche sahen über Menschenrechtsverletzungen und schlechte Regierungsführung hinweg.
- Die Beziehung zwischen der Zentrale und den Feldmitarbeitenden wandelte sich nach Ansicht von einigen Befragten im Laufe der Jahre. Konzepte, Strategien und Bürokratie setzten sich zusehends auf Kosten des gesunden Menschenverstands durch.
- Die Schliessung des Koordinationsbüros im Jahr 2000 wird fast einhellig bedauert.

Meilensteine des Schweizer Engagements

1961	Stipendium an einen madagassischen Studenten für ein Studium in der Schweiz	1983	Madagaskar wird Schwerpunktland der DEZA (das dritte nach Indien und Nepal)
1968	Rahmenvertrag der Zusammenarbeit zwischen Madagaskar und der Schweiz wird rechtsgültig («Accord de commerce, de protection des investissements et de coopération technique»)	1984	Beginn des Aufforstungsprojektes PARV im zentralen Hochland: legt den Grundstein für eine langfristige Zusammenarbeit in der Schwerpunktregion Imerina
1968	Beginn des systematischen Einsatzes von Freiwilligen	1984	Offizieller Besuch des Direktors der DEZA, Botschafter Fritz R. Staehelin
1969	Erste Nahrungsmittelhilfe, verstärkt ab 1973 und dann, 1977, praktisch ohne Unterbruch bis heute	1985	Erstes Landesprogramm der DEZA für Madagaskar, mit den Sektoren Landwirtschaft, Forst, Handwerk und Kleinindustrie, Transport und Gesundheit. Jährliches Finanzvolumen wird bedeutender
1970	Sprunghafter Anstieg der Zahl von Freiwilligen und Experten	1986	Erste humanitäre Hilfe, nach dem Zyklon Honorinina im Gebiet des Lac Alaotra
1970	Beginn des Weinbauprojektes CVVB im südlichen Hochland: legt den Grundstein für eine langfristige Zusammenarbeit in der Schwerpunktregion Betsileo	1987	Erster (bescheidener) Beitrag von Kantonen und Gemeinden. Wird in der Folge bedeutend ansteigen
1973	Erster Koordinator für die Einsätze der Freiwilligen	1988	Erster Zwischenbericht über das Landesprogramm. Führt zu schrittweisem Rückzug aus dem Sektor «Handwerk und Kleinindustrie»
1976	Die Schweiz stellt Professoren für die Departemente Forst und Viehzucht der Universität Antananarivo zur Verfügung – Beginn eines langfristigen Engagements	1990	Bilanz des ersten 5-Jahre-Landesprogramms und Konzeption eines zweiten
1977	Erster Koordinator der DEZA im heutigen Sinne	1990	Offizieller Besuch von Aussenminister Bundesrat M. Felber
1978	Erste bilaterale Finanzhilfe, läuft 1982 praktisch aus	1995	Drittes 5-Jahres-Landesprogramm mit Schwerpunkt im Grünen Sektor (Forst- und Landwirtschaft)
1979	Beginn des Waldnutzungsprojektes CFPF im Westen: legt den Grundstein für eine langfristige Zusammenarbeit in der Schwerpunktregion Menabe	1996	Erste DEZA-Koordinatorin, die gleichzeitig auch Geschäftsträgerin an der Botschaft ist
1982	Erste Zahlungsbilanzhilfe durch das BAWI (Operation Taona Zina)		

1996	Ermordung von Walter Arnold, Mitarbeiter von Frisa-Schmalz im Strassenbauprojekt «Descente Mandraka». Zieht den Abbruch dieses Strassenbauprojektes nach sich
1997	Offizieller Besuch des DEZA-Direktors Walter Fust
1998	Offizieller Entscheid zur Schliessung des Koordinationsbüros ab 2000. Das Finanzvolumen für die direkte Entwicklungszusammenarbeit wird stark reduziert
1998	Programmbeiträge an in Madagaskar tätige, schweizerische Nichtregierungsorganisationen werden von nun an nur in bescheidenem Rahmen und bloss auf ein Jahr hinaus vergeben
1998	Stipendien für madagassische Studierende werden nur noch über 12 Monate gesprochen
2000	Schliessung des Koordinationsbüros. Fortsetzung des Engagements wird mit vermindertem Finanzvolumen durch das von Intercoopération Suisse durchgeführte Programm SAHA gesichert
2004	Letzter bedeutender Beitrag des Seco: Schuldenerlass
2007	Ernennung eines Attachés der DEZA in Antananarivo zur Begleitung des vermutlich endgültigen Rückzugs der DEZA aus der Zusammenarbeit mit Madagaskar per Ende 2012

Bewegungen

Im Laufe der 50 Jahre Zusammenarbeit hat sich nicht nur das Land verändert, sondern auch die Art der Schweizer Kooperation. Im Rückblick sind Entwicklungen festzustellen, die teilweise aufeinander folgen, die sich aber auch verschränken und parallel nebeneinander ablaufen:

- Von eher zufällig ausgewählten Projekten in den 1960er-Jahren zu methodisch konzipierten Programmen ab den 1980er-Jahren.
- Vom Einbringen von Schweizer Kernkompetenzen («was wir am besten können») in den 1970er-Jahren zu Projekten, die einem wirklichen Bedürfnis vor Ort entsprechen ab den 1980er-Jahren.
- Von einzelnen Projekten zu umfassenden Programmen ab Ende der 1980er-Jahre, und damit vom sektoriellen zum interdisziplinären Denken.
- Von produktiven Projekten (Weinbau, Obstbau, Milchwirtschaft) zur Arbeit an Rahmenbedingungen dauerhafter Produktion, wie etwa die Nutzung sekundärer Böden.
- Von einer breiten Streuung der Projekte zur klaren Bildung von Schwerpunkten – sowohl thematisch als auch geografisch.
- Von hauptsächlichlicher Zusammenarbeit mit dem Staat zur ausschliesslichen Unterstützung der Zivilgesellschaft ab 2000. Und danach auch wieder einen Schritt zurück.
- Vom Machen zu Partizipation, und von dort zum Empowerment: der Förderung der Selbstverantwortung organisierter Akteure.
- Von der Finanzierung aus Distanz zur Koordination vor Ort durch das Koordinationsbüro.
- Von Vollkoordination zu Teilkoordination und danach zur Schliessung des Koordinationsbüros.
- Von Einzelfinanzierungen zur Vergabe von Sektormandaten an Entwicklungsorganisationen.
- Vom Engagement von spezifischen Fachleuten zum vermehrten Einbezug von Generalisten – Geographen, Ethnologen und Soziologen.
- Von der Beschäftigung von ausschliesslich Schweizern zur Integration von Experten anderer Nationalitäten in die Projekt- und Programteams.
- Von der Abstützung auf Experten zur Übergabe der Verantwortung an lokale Mitarbeitende und Organisationen.
- Von Entwicklungsprojekten, die bloss vorübergehend funktionieren, zur Bildung von tragfähigen lokalen Strukturen – zumindest in einigen Fällen.
- Von Entwicklungsfachleuten als Lehrende zu solchen, die gemeinsam mit Einheimischen lernen.

Erfahrung macht klug

Den Anfang gemacht hat 1961 ein bescheidenes Stipendium. Zum Schluss umfasste das Engagement der Schweiz auf der Grossen Insel ein breites Landesprogramm. Über den Zeitraum von 50 Jahren hat die Zusammenarbeit indes nicht bloss eine Reihe von konkreten, zählbaren Resultaten für Madagaskar hervorgebracht – wie Brunnen und gepflanzte Bäume. Gewonnen hat die DEZA auch wertvolle Erkenntnisse über die eigene Tätigkeit.

- Es hat sich im Laufe der Jahre erwiesen, dass Entwicklung vieles heissen kann, aber in erster Linie folgendes heissen muss: Begegnung, Lernprozess und damit Anpassung. Die DEZA ist keine «Rezept-Export GmbH», Entwicklung ist als gemeinsames Lernen vor Ort zu verstehen. Bereits ein Bericht* von 1986 hält fest, dass «Experten ihre Kenntnisse einbringen können, dass aber die Inhalte vor Ort entwickelt werden müssen».

- Die wirkliche Herausforderung der Entwicklungszusammenarbeit ist demnach nicht ein Transfer eigenen Könnens, sondern Lernbereitschaft, als Basis für Kreativität und Innovation, entsprechend den lokalen Bedingungen. Häufig existieren wenig Vorbilder, es muss vieles erst geschaffen werden, Neugierde und Offenheit sind gefragt. Dies stellt hohe Ansprüche an die beteiligten Fachleute.

- Wo die Lebensbedingungen prekär sind, wie im Falle von Madagaskar Ende der 1970er-Jahre, gewinnt die Arbeit an Rahmenbedingungen der Entwicklung an Bedeutung. Es mussten erst Wege gefunden und Modelle geschaffen sowie Beiträge zu Politiken und Gesetzen geleistet werden. Eine anspruchsvolle und zeitraubende Vorbereitungsarbeit, die sich aber langfristig weiter auszahlen wird.

- Ausbildung und Forschung, Weiterbildung und Begleitung waren zu Recht über Jahrzehnte hinweg die zentralen Anliegen der DEZA. Ohne qualifizierte lokale Fachleute und Führungskräfte bleibt eine autonome Entwicklung Illusion. «Die schweizerisch-madagassischen Projekte waren schon immer stark auf

Ausbildung ausgerichtet. Hier handelt es sich stets um angewandte Forschung, die sich an der Praxis orientiert.»* Auch dieses Engagement wird sich langfristig auszahlen.

- Entwicklungsvorhaben müssen nachhaltig angelegt sein, Schnellschüsse sind nicht gefragt. Dies scheint in den Bereichen Forstwirtschaft und Bodennutzung selbstverständlich, gilt aber ebenso für Organisationsprozesse an der Basis. Dieser Anspruch steht etwas in Widerspruch zu den immer kürzeren Projektzyklen, wie sie zunehmend üblich geworden sind. In den 1980er- und 1990er-Jahren legte die DEZA in Madagaskar viel Wert auf die langfristige Ausrichtung ihrer Projekte und Programme, und dementsprechend arbeiteten einzelne internationale Fachleute bis zu 10 Jahre vor Ort. Das erfordert Durchhaltevermögen, trägt aber viel zur Kontinuität des institutionellen Engagements bei.

- Der in Gruppen organisierte Mensch ist Dreh- und Angelpunkt einer autonomen Entwicklung. Das bedeutet für die Kooperation ein Übergehen vom anfänglichen paternalistischen «Engagement für» über das «Engagement mit» (Partizipation) zur selbstverantwortlichen Tätigkeit von lokalen Basisorganisationen und deren Dachverbänden. Die DEZA ist in Madagaskar diesen Weg des echten Empowerments gegangen.

- Es gilt, sowohl mit dem Staat als auch mit der Zivilgesellschaft zu kooperieren. Weder die alleinige Zusammenarbeit mit dem Staat, noch die ausschliessliche Abstützung auf die Zivilgesellschaft ist zielführend. Die DEZA hat in Madagaskar beide Ansätze angewendet und beschreitet heute einen basisnahen Mittelweg.

- Projekte, Programme und die lokalen Teams brauchen Zeit, Spielraum, Vertrauen und Unterstützung, um ihren Weg vor Ort zu finden. Das erfordert einerseits viel Aufwand bei der Projektgestaltung, andererseits aber auch bei der internen Weiterbildung der Beteiligten. Diese Bedingungen waren seitens der schweizerischen Kooperation in Madagaskar gegeben.

* Grundlagen – zum Bericht über die Politik der EZA der Schweiz. DEH/BAWI 1976-1985





BEISPIELHAFTE PROJEKTE

Mit gutem Wein gegen die Erosion kämpfen

Auf Anfrage der madagassischen Regierung hin engagiert sich die DEZA 1970 bei der Förderung des Reb- und Weinbaus im südlichen Hochland. Dieses landwirtschaftliche Projekt nahe der Provinzhauptstadt Fianarantsoa, verbindet zwei Hauptanliegen: die Schaffung einer zusätzlichen Verdienstquelle für Kleinbauern, die in den Talsohlen Nassreis anbauen, und die nachhaltige Nutzung der oft brach liegenden Hanglagen.

Das südliche Hochland ist die Heimat der Bevölkerungsgruppe der Betsileo. Rebberge existieren dort seit langem – angelegt von französischen Kolonisatoren, katholischen Missionaren und Madagassen chinesischer Herkunft. Im Jahr 1970 gibt es rund 300 Hektaren davon. Absolute Priorität genießt jedoch auch in dieser Gegend der Reisbau. Die übrigen Ackerbauprodukte wie Maniok, Mais und Süsskartoffeln sind von geringerer Bedeutung. Die Bevölkerungsdichte ist hoch, der Nutzungsdruck auf die Talsohlen dementsprechend. Die Reisfelder sind nicht bloss vom Siedlungswachstum bedroht, sondern auch von einer schleichenden Versandung, weil die höher gelegenen Hanglagen nicht landwirtschaftlich genutzt werden und aufgrund häufiger Buschfeuer äusserst vegetationsarm sind.

Reb- und Weinbau nach Schweizer Art

Im Verlaufe des Weinbauprojekts schliessen sich die Landwirte zu sechs Genossenschaften zusammen von je über 100 Mitgliedern, von denen vier über einen eigenen Regionalkeller verfügen. Das Projekt eröffnet jedem Bauern die Möglichkeit, unter professioneller Anleitung und auf Basis eines Bankkredites eine Fläche von 25 Aren mit Reben anzubauen. Eine zentrale Weinkellerei produziert Flaschenwein, während der Grossteil der Produktion in Fässern abgefüllt an Grossisten verkauft wird. Schweizerische Genossenschaften dienten als Vorbild, schweizerisches Know-how begleitet auch den Rebbau und die Kelterung.

Der Wein «Lazan'i Betsileo» schafft es innerhalb von wenigen Jahren, zum lokal geschätzten Wein

aufzusteigen. 1985 werden bereits rund eine halbe Million Flaschen pro Jahr vermarktet. Auf dem Weg zum Erfolg mussten indes zahlreiche Schwierigkeiten überwunden werden, die mit den lokalen und nationalen Bedingungen zusammenhängen. Klima und Boden machen zu schaffen: Die Tage sind kurz, die Feuchtigkeit ist hoch und der Boden sauer. Unverzichtbare Importprodukte wie Dünger oder Spalierdraht verteuern sich stark im Laufe der Jahre – bedingt durch Inflation und Abwertungen infolge des ökonomischen Einbruchs Madagaskars zu Beginn der 1980er-Jahre. Die Zinsen auf den Krediten der staatlichen Landwirtschaftsbank schwellen massiv an, die Rentabilitätsschwelle ist für viele Bauern zu hoch angesetzt. Zudem ist der Weisswein, das eigentliche Aushängeschild des «Lazan'i Betsileo», in Madagaskar weniger gefragt als der Rotwein, für den die Produktionsbedingungen aber schwieriger sind.

Projektübergabe misslingt

Das Projekt unter Verantwortung des Agrarministeriums und finanziert durch die DEZA durchläuft zwischen 1970 und 1985 sechs Phasen. Die Unterstützung gilt einerseits dem Weinbau- und Kelterungszentrum, andererseits der Föderation von sechs Genossenschaften. Diese zählt zeitweise über tausend Mitglieder. Für die meisten von ihnen zahlt sich ihr Engagement aus und ihre Lebensbedingungen verbessern sich deutlich. Ernsthaftige Schwierigkeiten treten aber ab 1986 auf – als das Projekt in die lokale Eigenverantwortung übergeht.

Offenbar bestehen zum Zeitpunkt der Projektübergabe zu wenig Leitlinien für die Zukunft. Die unabhängige Föderation der Genossenschaften entwickelt sich rasch zu einem Unternehmen, in dem der Direktor praktisch alles und der Verwaltungsrat – aus Bauern zusammengesetzt – wenig zu sagen hat. Der Direktor wandelt die Föderation schliesslich in eine Aktiengesellschaft um, in der die Bauern Aktionäre werden und die Eigeninteressen der Reichen bestimmen. Die Genossenschaftsidee wird fallen gelassen, die Vision von organisierten Bauern als

treibende Kraft ihrer eigenen Entwicklung ebenso. Bestehen bleibt immerhin der Zusatzverdienst für die Reisbauern.

Mehr tun für den Boden

Bereits vor der Verselbständigung des Projektes hatten Studien und Interviews mit Bauern ergeben, dass der Weinbau eigentlich nicht die wichtigsten Probleme der Region löst. Das Hauptproblem ist nämlich die mangelnde Bodenfruchtbarkeit, und zwar sowohl in den Talsohlen als auch an den Hängen. Die jährlichen Buschfeuer ziehen nicht nur die Hanglagen in Mitleidenschaft, sie fördern aufgrund der Erosion auch die Versandung der darunter liegenden Reisfelder. Dem Boden wird seit Jahren viel abverlangt, aber wenig bis gar nichts (zurück-)gegeben.

Die DEZA will sich nun nach dem Rückzug aus dem Weinbau vermehrt um das wahre Problem der Region widmen und startet das Projekt «Lova Soa» (Gutes Erbe). Zwei Schweizer Agronomen sollen mit dem lokalen Landwirtschaftsdienst (CIRVA) zusammenarbeiten. Aufgabe der Agrarfachleute von Lova Soa ist die Suche nach geeigneten Anbaumethoden, während die rund hundert Berater der CIRVA die Ergebnisse in der Bauernschaft bekanntmachen sollen. Lova Soa konzentriert auf die nachhaltige Nutzung der «Tanety» genannten Hügel im Regenfeldbau. Das Projekt ist gross angelegt: es soll 60 000 landwirtschaftliche Kleinbetriebe erreichen und damit rund 400 000 Bewohnerinnen und Bewohner der Region.

Die Schweizer Fachleute erarbeiten Massnahmen zur Verbesserung der Böden in den Hanglagen, die gleichzeitig eine weitere Erosion verhindern sollen. Im Vordergrund steht dabei die Bildung von Terrassen, die schrittweise durch gezieltes Pflügen entstehen. Die Terrassenböschungen werden stabilisiert mit Pflanzen wie dem Vetiver, einem tropischen Süssgras, dessen Wurzeln bis zu drei Meter tief in den Boden eindringen. Zudem wird überschüssiges Wasser kanalisiert und abgeleitet. Die Nutzflächen werden mit Leguminosen wie *Crotalaria* und *Tephrosia* (Gründüngung) oder mit Kompost gedüngt.

Diese Methode wird den Bauern einerseits mittels gemeinschaftlicher Musterparzellen näher gebracht. Andererseits setzt das Projekt auch auf Anreize, um den Landwirten die ersten Schritte in eine völlig neue Arbeitsweise zu erleichtern. Solche Anreize sind beispielsweise das Verteilen von Saatgut (Erdnüsse, Trockenbohnen) oder von Pflänzchen aus Baumschulen, aber auch Bargeld: Bauerngrup-

pen von zehn Mitgliedern erhalten nach erfolgreicher Erosionsschutzarbeit eine (bescheidene) Prämie.

Das System bewährt sich, die Anzahl der einbezogenen Bauern steigt sprunghaft an: 1993 sind es bereits 4000. Und doch bleibt unter dem Strich das Ergebnis ernüchternd: Innerhalb von vier Jahren werden zwar 600 Hektaren Hanglagen stabilisiert, doch dies sind gerade mal 1,2 Prozent der insgesamt zu schützenden Fläche. Bei Abschluss von Lova Soa im Jahr 1996 sind es rund 2 Prozent. Diese Zahlen zeigen eindrücklich, wie herausfordernd der Kampf gegen die Erosion ist: Falls nicht alle Bauern konsequent und mithilfe beträchtlicher Mittel während mehrerer Jahrzehnte an dieser Aufgabe dranbleiben, ist das Unternehmen zum Scheitern verurteilt. Obwohl das Projekt eine taugliche Technik zur Bekämpfung der Erosion und Verbesserung des Bodens entwickelt hatte, fehlte letzten Endes die politische Unterstützung, um der Methode zum Durchbruch zu verhelfen.

Ökonomisches Denken fördern

Die Nachfolge von Lova Soa tritt ein Projekt an, das ähnliche Ziele verfolgt, aber unter einheimischer Leitung steht. Es heisst «Tanety soa miray» (Ver-eint die Hügel bewirtschaften). Das Vorhaben markiert jedoch auch einen bedeutenden Kurswechsel: die Wende hin zur Förderung ökonomischer Denkweisen, sowie zur Unterstützung des Organisationsprozesses der Bauern. Diese Anliegen betreffen die landwirtschaftliche Produktion und die Kleinviehzucht. So versucht das Projekt, den Anbau von wirtschaftlich interessanten Kartoffeln, Trockenbohnen und Zwiebeln zu fördern, sowie die Haltung von Schweinen und Enten. Auch ist die Unterstützung der Organisation der Bauern auf potenzielle Märkte ausgerichtet.

So begründet die Veränderungen gewesen sein mögen, der relativ kurzfristig durchgeführte Kurswechsel wird auch kritisch gesehen. So bedauert ein erfahrener madagassischer Mitarbeiter von Lova Soa, dass etwas Neues begonnen wurde, statt weiterzuentwickeln, was während Jahren erfolgversprechend aufgebaut worden ist. Das Nachfolge-Projekt Tanety Soa Miray ist denn auch von zu kurzer Dauer (dreieinhalb Jahre), um in den anspruchsvollen neuen Bereichen entscheidende Impulse geben zu können. Wie praktisch sämtliche DEZA-Projekte wurde es im Jahr 2000 beendet.

Den Wald ausserhalb des Waldes schützen

1976 stieg die Schweiz mit einem punktuellen Projekt zur Ausbildung von Forstingenieuren in den madagassischen Forstsektor ein. In der Folge wollte sich die DEZA stärker in die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich integrieren. In Frage kamen dabei in erster Linie drei Anliegen der UNO Landwirtschaftsorganisation FAO: grossflächige Aufforstungen, die Nutzung der Naturwälder sowie die Schaffung von Ausbildungszentren in jeder der drei grossen ökologischen Zonen: im Osten (tropischer Regenwald), im Westen (tropischer Trockenwald) und im Hochland, das bereits weitgehend entwaldet war. Diese Zentren sollten drei Zwecken dienen: der forstlichen Produktion, der Ausbildung sowie der angewandten Forschung. Auf Anfrage der madagassischen Regierung hin übernimmt die Schweiz schliesslich 1978 den Aufbau eines Ausbildungszentrums im Westen (Region Menabe).

Schweiz baut Forstzentrum auf

Bereits ein Jahr später erfolgt mit Schweizer Hilfe in Morondava, einer Kleinstadt an der Westküste, die Gründung eines Zentrums für professionelle Forstausbildung: das CFPF (Centre de Formation Professionnelle Forestière). Oberste Aufgabe der Einrichtung ist die dauerhafte Nutzung der Naturwälder unter dem Motto: ein genutzter Wald ist ein geschützter Wald. Um dieses Ziel zu erreichen, soll ein Modell nachhaltiger Waldnutzung geschaffen und gelehrt werden. Zielgruppe der Ausbildung werden zwei Berufsgruppen, die es noch nicht gibt: Vorarbeiter im Holzschlag und in der Sägerei. Diese Fachleute sollen die künftigen Garanten einer sinnvollen Nutzung der wertvollen Tropenhölzer werden.

Das CFPF verfügt über eine eigene Konzession von 8000 Hektar Naturwald und über eine Mustersägerei in Morondava. Schweizer Forstingenieure und -techniker sind die ersten ausländischen Experten. Der tropische Trockenwald, typisch für den Westen Madagaskars, ist in seiner Zusammensetzung und in seiner Dynamik jedoch weitgehend unbekannt. Damit ist das Zentrum von Anfang an gefordert: Parallel zum Aufbau des Nutzungsmodells ist sehr viel

Grundlagenforschung und angewandte Forschung notwendig, um den Wald gründlich kennen zu lernen.

Umdenken tut Not

Schon bald nach Projektstart stellen sich Probleme ein, welche die angestrebte Nutzungsform in Frage stellen. Das anvisierte Modell basiert auf einer teilweisen Mechanisierung des Holzschlags. Der ökonomische Absturz des Landes zu Beginn der 1980er-Jahre lässt diese wirtschaftliche Komponente der geplanten Waldnutzung utopisch werden: Der Einsatz von schweren Maschinen ist unrentabel. Zudem erweist sich der lokale tropische Trockenwald als quantitativ sehr viel weniger ergiebig als angenommen. Insbesondere die jährlichen Zuwachsraten sind derart gering, dass auf einer einmal genutzten Parzelle erst nach hundert und mehr Jahren wieder Holz geschlagen werden könnte. Holzschlag fällt daher als bedeutende Nutzung des tropischen Trockenwaldes weg.

Erschwerend hinzu kommt, dass der Druck auf den Wald seit 1979 entscheidend zugenommen hat. Die lokal praktizierte Brandrodung zur Gewinnung von Ackerland zerstörte immense Flächen von Naturwald in rasendem Tempo. Wenn diesem Zerstörungsprozess nicht zunächst Einhalt geboten wird, nützt auch das beste Waldnutzungsmodell nichts, denn die Bäume wären weg, bevor sie genutzt werden können. Das angestrebte Modell stellt sich daher als undurchführbar heraus, bevor es richtig angewandt und propagiert werden kann. Ein gründliches Umdenken tut Not.

Mensch und Wald im Mittelpunkt

Zwei Massnahmen geben dem schweizerischen Engagement im Westen Madagaskars eine neue Richtung: 1987 lanciert die DEZA ein zusätzliches Kleinprojekt, die Operation SAF-CO. Zudem wird das Projekt CFPF nach einer Evaluation im Jahr 1988 neu ausgerichtet und schrittweise umgebaut. Beide Projekte sollen näher mit dem lokalen staatlichen

Forstdienst zusammenarbeiten. Damit wird ein Kurswechsel eingeleitet – weg vom Forstprojekt, welches das Holz im Fokus hatte, hin zu einem Regionalprogramm, bei dem der Mensch im Mittelpunkt steht.

Aufgabe des SAF-CO ist es, Wege zu finden, um die Waldzerstörung aufzuhalten. Das Projekt ermittelt in Zusammenarbeit mit den Bauern die Motive und Auswirkungen der Brandrodung. Und entwickelt Alternativen zum Wanderfeldbau. Da der Druck auf den Wald von aussen kommt – von der Landwirtschaft – muss auch die Lösung von dort kommen. Dementsprechend ist das SAF-CO in seiner ersten Phase ein Projekt zur Entwicklung von landwirtschaftlichen Methoden, die es den Bauern erlauben, das bereits gerodete, aber brachliegende Land dauerhaft zu bebauen, und damit auf weitere Brandrodungen zu verzichten.

Als Alternative zum Mais, der den Boden auslaugt, werden über Bauerngruppen die Erdnuss (zum Verkauf) neu eingeführt, und der Maniok (zum Eigenkonsum) gefördert. Das SAF-CO entwickelt zudem mit Jungbauern auf Versuchsfeldern zusätzliche Anbaumethoden, die den Boden verbessern, so etwa einen Fruchtwechsel unter Einbezug von Hülsenfrüchten, die der Erde Stickstoff zuführen. Der neue Ansatz stösst auf ein gutes Echo und die Brandrodung geht im Projektgebiet stark zurück.

Ein Regionalprogramm entsteht

Nach der Evaluation von 1988 und dem Bekanntwerden der ersten Erkenntnisse des SAF-CO, suchte das CFPF nach einem neuen Weg in der Waldnutzung. 1990 werden an einem breit angelegten Workshop die Weichen neu gestellt. Die bäuerlichen Dorfgemeinschaften sollen fortan den Mittelpunkt aller Bemühungen bilden. Die Dörfer sind die wichtigsten Akteure und Partner eines zu schaffenden Regionalprogrammes, das aus den beiden bestehenden Teilen CFPF und SAF-CO sowie dem Forstdienst CIREF zusammengesetzt wird. Unterstützt wird dieses Programm Menabe durch eine internationale Expertengruppe aus Forst- und Landwirtschaftsfachleuten sowie Ethnologen.

Das CFPF öffnet sich denn auch ab 1991 insbesondere in der Ausbildung weit über die bisherigen Zielgruppen hinaus. Es versucht zudem, die lokalen Holznutzer im Hinblick auf eine dauerhafte Nutzung zu beraten, statt ein eigenes Modell zu propagieren. Dennoch bleiben die Erfolge zunächst bescheiden. Erst ab 1994 kommt es – dank dem Einstieg in den Öko-Tourismus – zum Umschwung: Die im Norden von Morondava gelegene Konzession dient nun ne-

ben der Waldforschung hauptsächlich als Versuchsfeld für einen internationalen Öko-Tourismus.

Die Operation SAF-CO verstärkt derweil ihre Bemühungen, die Landwirte sesshafter werden zu lassen – in enger Zusammenarbeit mit Bauerngruppen, die sich zu dörflichen Komitees zusammenschliessen. Zur Absicherung dieser Anstrengungen setzt das Projekt anfangs 1990er-Jahre eine Bodenrechtsanpassung durch: kollektive Landtitel für Dorfgemeinschaften. Eine geglückte Neuregelung, die später in die nationale Gesetzgebung einfließt.

Vom SAF-CO geht ausserdem die Initiative zum Einbezug der Dorfgemeinschaften in die Waldverwaltung aus. Dies vor dem Hintergrund, dass die Brandrodung den eigenen Interessen der Bauern schadet. Während der mehrmonatigen Knappheitsperiode, in der Regenzeit, werden diese nämlich zu Sammlern und Jägern und ernähren sich zu 80 Prozent von sekundären Waldprodukten. Knollenfrüchte, Kleinwild und Honig erlauben es den Landwirten, die Zeit bis zur nächsten Ernte zu überbrücken.

Zusammen mit dem CFPF wird deshalb 1995 die sogenannte partizipative Waldverwaltung ins Leben gerufen – eine Einrichtung, die später ebenfalls zur nationalen Politik wird. Die partizipative Waldverwaltung basiert auf vertraglich geregelten Waldnutzungsrechten zwischen Dorfgemeinschaften und dem Staat und räumt den umliegenden Dorfgemeinschaften das Exklusivrecht zur Nutzung der sekundären Waldprodukte ein. Im Gegenzug engagieren sich diese Gemeinschaften für Schutzmassnahmen gegen Brandrodung und Holzdiebstahl.

Die breite Sicht ist erfolgreich

Die Entwicklung des Forstprojekts CFPF zeigt exemplarisch, dass in der Entwicklungszusammenarbeit Lösungen nicht importiert werden können, sondern vor Ort gesucht und auch gefunden werden müssen. Die DEZA musste die ursprüngliche Idee einer rationellen Nutzung des tropischen Trockenwaldes schon nach wenigen Jahren aufgeben und umdenken.

Der Wald kann nicht für sich allein «behandelt» werden, er ist Teil eines Ganzen. Nachdem dies erkannt wurde, öffnete sich das holzfokussierte Projekt schrittweise: aus dem Wald hinaus in die umgebende Landwirtschaft und damit auf die Menschen zu. Aufgrund dieses breiteren Blicks änderte sich auch das Bild des Waldes: die sekundären Waldprodukte wurden in ihrer Bedeutung als Lebensgrundlage der umliegenden Dörfer erkannt – und die Biodiversität, der Artenreichtum von Flora und Fauna, als einen weiteren Wert, den es zu schützen gilt.

Die madagassischen und schweizerischen Projektmitarbeitenden sind diesen Weg der Erkenntnis gegangen, und kamen ab Ende der 1980er-Jahre auf Erfolgskurs. Die Waldzerstörung konnte im Projektgebiet – einer Fläche knapp so gross wie der Kanton Tessin – entscheidend verlangsamt werden. Dank enger Zusammenarbeit mit über hundert lokalen Bauerngruppen und der Schaffung von landwirtschaftlichen Alternativen zum Brandrodungsfeldbau.

Möglich wurden diese Erfolge auch dadurch, dass die DEZA den Mitarbeitenden in Madagaskar viel Spielraum und Eigenverantwortung gewährte – und genügend Zeit liess. Damit konnten sich vor Ort im Zusammenspiel der beteiligten Akteure dauerhafte Lösungen entwickeln.

Das Programm Menabe wurde 1999 aufgelöst. Was strukturell bleibt, ist das CFPF: Dieses Forstzentrum konzentriert sich nun als nationale Institution auf die seit 20 Jahren genutzte Konzession inmitten des Naturwaldes. Forschung und Ökotourismus sind weiterhin die wichtigsten Grundpfeiler. Internationale NGOs führen andere Teile des ehemaligen Programmes weiter, so etwa den integrierten Ansatz zur dauerhaften Nutzung der tropischen Trockenwälder. Qualifizierte Führungskräfte und Fachpersonen, die aus dem Programm hervorgegangen sind, besetzen heute verantwortungsvolle Positionen in Verwaltung und Projekten im ganzen Land.

Ein Wermutstropfen bleibt, dass im letzten Jahrzehnt sowohl der Brandrodungsfeldbau als auch der illegale Einschlag von Edelhölzern in den verbleibenden Naturwäldern des Westens wieder zugenommen haben. Dies insbesondere während der beiden politischen Krisen von 2001/2002 und 2009/2011, während derer die Schutzmassnahmen deutlich nachliessen. So hat ein Massaker am Rosenholzbestand der Ostküste Madagaskars in den letzten beiden Jahren für internationale Schlagzeilen gesorgt. Der Raubbau am Palissander und an anderen Edelhölzern in der Region Menabe ist leider – wenn auch weniger beachtet – kaum weniger dramatisch. Wie der Wald im Einklang mit der Bevölkerung zu erhalten wäre, dies hat das madagassisch-schweizerischen Programm in den 1990er-Jahren eindrucksvoll aufgezeigt. Die Möglichkeiten sind da, der politische Wille zur Umsetzung muss folgen.

Aufforstung mausert sich zum Umweltprogramm

Madagaskar besteht hauptsächlich aus drei Klima- und Vegetationszonen: die tropisch feuchte Ostküste, die tropisch trockene Westküste sowie das Hochland, das sich dazwischen erstreckt. Das Hochland, auf 800 bis 1400 Meter Höhe gelegen, zeichnet sich durch zwei Merkmale aus: einerseits durch die absolute Vorherrschaft des Nassreisbaus in den Talsenken und andererseits durch die fast völlige Entwaldung der Hügel. Insgesamt nur rund drei Prozent des Hochlandes sind heute bewaldet. Zum Vergleich: In der Schweiz macht der Wald über 30 Prozent der Landesfläche aus.

Der Mensch leidet an Waldmangel

Das zentrale Hochland war zwar vermutlich bereits zu früheren Zeiten weniger dicht bewaldet als die Küstengebiete. Aber Brandrodung zur Gewinnung von Ackerland muss auch hier ausgiebig betrieben worden sein. In der Folge entstanden an den geneigten, kaum bebauten Flächen regelmässig Busch- und Steppenfeuer. Ergebnis dieser Brände sind vegetationsarme, erodierte Böden in den Hanglagen, durchsetzt von zahlreichen Rissen und Tälchen, von Einheimischen «Lavaka» genannt.

Die Erosion der nackten Hügel durch Wind und Wasser zieht weitere Schäden nach sich: Die in den Talsenken gelegenen Reisfelder versanden und den Flüssen wird in der Regenzeit durch übermässigen Oberflächenabfluss zuviel Wasser zugeführt – regelmässige Überschwemmungen der Ebenen sind die Folge. Weil die fehlende Vegetation kein Wasser zurückhalten kann, drohen auch Wasserquellen zu versiegen. Ausserdem besteht natürlich ein Mangel an Holz und Holzkohle. Der Waldmangel bedroht damit die Lebensgrundlagen der Menschen in mehrfacher Hinsicht.

Angesichts des einschneidenden Waldproblems suchte die DEZA bereits anfangs der 1980er-Jahre, im Austausch mit der madagassischen Regierung, nach einer Lösung. Inspiriert durch Erfahrungen auf dem afrikanischen Kontinent schlugen Schweizer Forstingenieure einen originellen Ansatz vor, der sämtli-

chen Problemen gleichzeitig begegnet: die dörfliche Aufforstung.

Ein neuer Weg zu mehr Bäumen

Das Projekt zur Unterstützung der dörflichen Aufforstung wird PARV getauft, «Projet d'Appui au Reboisement Villageois». Der Name ist Programm, und dieses Programm ist im Kontext der damaligen Zeit nicht selbstverständlich. Aufforstung wird nämlich noch als eine industrielle, grossflächige Angelegenheit betrachtet – durch professionelle Unternehmen im Auftrag des Staates und zum blossen Zweck der Holzbeschaffung ausgeführt.

Das PARV nimmt seine Arbeit im Januar 1984 auf, als ein Projekt der Entwicklungsorganisation Intercoopération Suisse. Das Projektgebiet liegt rund zwanzig Kilometer südlich von Antananarivo, eine dichtbevölkerte Zone mit entsprechend hohem Druck auf die natürlichen Ressourcen. Die Zielsetzungen des Projekts lauten:

- > Versorgung der Bevölkerung mit Brenn- und Bauholz,
- > Verhinderung der Erosion an Hanglagen,
- > Schutz der Reisfelder vor Versandung,
- > Verringerung der Überschwemmungsgefahr im nahen Stadtgebiet,
- > Schutz der Wasserquellen.

Das Originelle am PARV ist jedoch nicht allein, dass mittels Aufforstung mehrere Ziele gleichzeitig verfolgt werden, sondern seine Vorgehensweise. Das Projekt setzt auf eine Vielzahl kleinflächiger Aufforstungen, die von den Bauern selbst vorgenommen werden. Die Bauerfamilien erhalten für die erfolgreich aufgeforsteten Parzellen Nutzungstitel – sie werden damit nach wenigen Jahren Landeigner und dürfen die gepflanzten Bäume auch nutzen. Damit soll ein nachhaltiger Unterhalt des Waldes gesichert werden.

Ebenso neu für madagassische Verhältnisse ist der Beratungsansatz: Er baut auf erfolgreichen Erfahrungen in Ruanda auf und ist konsequent partizipativ. Nicht aussenstehende Fachleute leiten die Bauern

an, sondern eine Reihe von Jungbauern werden in den Gebrauch des eigens entwickelten Informationsmaterials eingeführt und als Berater ausgebildet. In regelmässigen Versammlungen erörtern sie die bestehenden ökologischen Probleme und vermitteln die wirtschaftlichen Vorteile der Aufforstung.

Das Pilotprojekt, von Schweizer Förstern zusammen mit madagassischen Fachkräften geleitet, trägt schnell Früchte: In den ersten vier Jahren werden auf einer Fläche von rund 450 Hektar rund eine halbe Million Bäume gepflanzt. Die Weiterführung der dörflichen Aufforstung überantwortet die DEZA 1988 an eine lokale NGO. Heute, mehr als 20 Jahre später, zeugen vergleichende Fotos* vom eindrucksvollen Effekt des Projektes: Zuvor stark erodierte Hänge mit den charakteristischen Lavaka sind von zahlreichen kleinen Aufforstungen bedeckt und schützen die Reisfelder vor Versandung. Die Aufforstungen breiten sich auf natürliche Weise weiter aus.

Dem offensichtlichen Erfolg zum Trotz ist der unmittelbare ökonomische Nutzen des Projekts zu gering, um der lokalen Bevölkerung aus ihren wachsenden Schwierigkeiten zu helfen. Insbesondere das Wachstum der Bäume entspricht nicht den vermuteten Werten, und mit der Holznutzung muss daher länger als erhofft zugewartet werden.

Ein Haken des Projekts ist auch, dass das Interesse der Bauern der Nahrungsmittelproduktion gilt, angefangen beim Reis in den Talsenken über Gemüsekulturen entlang den Rändern der Reisfelder bis zu Maniok und Mais in den unteren Hanglagen. Die Bauern denken somit gewissermassen «von unten nach oben», während die Aufforstungen ganz oben, auf den Hügelkuppen, angesetzt haben – also der vom Denken der Bevölkerung am weitesten entfernten Region.

Den guten Ansatz weiterentwickeln

Eine Bilanz Ende der 1980er-Jahre bestätigt die Wirkung des PARV, zeigt aber auch die Notwendigkeit auf, den Ansatz weiterzuentwickeln. Die DEZA will daher fortan die bäuerlichen Hauptanliegen besser berücksichtigen, die in der Landwirtschaft liegen, ohne aber die Forstwirtschaft zu vernachlässigen. Dabei muss sie der Tatsache Rechnung tragen, dass die Talsenken bereits ausnahmslos genutzt und die einzigen brach liegenden Landreserven an den Hängen zu finden sind. Wie überall im Hochland wer-

den diese Hanglagen bis dahin trotz ihres Potenzials vernachlässigt.

1990 geht die DEZA in ihrem Engagement mit den madagassischen Partnern einen Schritt weiter: Das Forstprojekt PARV wird zum Umweltprogramm FDP (Foresterie et Développement Paysans) ausgebaut. Inspiriert durch die ersten Erfahrungen des Projektes «Lova Soa» im südlichen Hochland (siehe Seite 47), zielt das neue Programm auf die dauerhafte Entwicklung der Hanglagen, «Tanety» genannt, unter besonderer Berücksichtigung der Forstanliegen. Es kombiniert damit die beiden Hauptachsen des so genannten grünen Sektors der DEZA in Madagaskar: Forstwirtschaft sowie Bodenerhaltung und -verbesserung.

Das Programm FDP wird von der nationalen Direktion Wasser und Forst ausgeführt – in Zusammenarbeit mit Intercoopération Suisse. Das erneut in der Gegend um die Hauptstadt angesiedelte Programm besteht aus verschiedenen Teilen:

- > Ein Zentrum zur Erprobung von Methoden zur Bewirtschaftung der Tanety, sowie zur Verbreitung geeigneter Techniken durch die Ausbildung der Bauern.
- > Ein agroforstwirtschaftliches Projekt zur Unterstützung dörflicher Aufforstung nach dem Muster des PARV. Ziel ist die Integration von Bäumen und Sträuchern in die landwirtschaftlichen Kulturen. Dieses Projekt wird durch die lokale NGO Orimpaka ausgeführt und enthält die Komponente «Aufforstung durch Schulen».
- > Eine Aktion zur Bodenrechtssicherung nach erfolgter Aufforstung. Sie wird durch die Direktion der Domänenverwaltung getragen, die durch ein privates Schweizer Beratungsbüro unterstützt wird.
- > Ein Projekt zur langfristigen Stärkung des Forstdienstes auf Provinzebene, um diesem die kompetente Begleitung der Aufforstungsprogramme zu ermöglichen.

Diese Projektarchitektur wird in der zweiten Programmphase ab 1993 im wesentlichen beibehalten, aber in einer wichtigen Komponente gestärkt: der Erziehung. Was bisher die kleine Komponente «Aufforstung durch Schulen» gewesen ist, gedeiht zu einem eigentlichen Umwelterziehungsprogramm für Schülerinnen und Schüler sowie Elternvereinigungen. Diese «Sekoly Maitso» (Grüne Schule) genannte Aktion setzt zwar bei der Umwelt an, verfolgt aber ein zusätzliches Ziel: Impulse zur sozialen Mobilisierung zu geben und damit eine autonome Entwicklung zu fördern.

*Zu sehen im Buch «Ländliche Aufforstung in Madagaskar» von Ernst Gabathuler (noch nicht veröffentlicht).

Sekoly Maitso umfasst eine breite Palette von Aktivitäten, die einerseits spielerischen Charakter haben, andererseits praktische Arbeiten umfassen: Marionettentheater, Naturspaziergänge, Ausstellungen und Lieder, aber auch Baumschulen und Baumpflanzungen. Das Projekt arbeitet in seiner Hauptphase Ende der 1990er-Jahre mit über 100 Schulgemeinschaften zusammen sowie mit Dutzenden von Elternvereinigungen.

Wie in der Umwelterziehung erzielte das FDP auch in anderen Bereichen bleibende Fortschritte. So schuf das Programm bewährte Modelle, um die «Tanety» (Hügel, Hanglagen) dauerhaft zu nutzen. Auch die Aufforstungen wurden fortgeführt – mit dem Effekt, dass die Busch- und Steppenfeuer zurückgingen. Zudem wurde die Verantwortung für die Waldverwaltung an lokale Komitees übertragen, so wie einige Jahre zuvor bereits erfolgreich in der Region Menabe.

Das FDP hat überdies die Mobilisierung der Dorfgemeinschaften gefördert, die sich in so genannten CASTI – Wald- und Umweltkomitees – zusammenschlossen. Schliesslich arbeiten die Teilkomponenten von FDP nach dessen Auflösung im Jahr 2000 auf unabhängiger Basis weiter, wie das FAFIALA, Becot und private Baumschulen. Ausserdem sind Dutzende von qualifizierten Mitarbeitenden im Rahmen des Sonderprogrammes SAHA weiterhin aktiv.

Zusammenarbeit wird gross geschrieben

Der Erfolg des Programm FDP beruhte auch auf drei flankierenden Massnahmen, die ebenfalls das Produkt einer madagassisch-schweizerischen Zusammenarbeit darstellen:

- Das «Silo National des Graines Forestières» (Nationale Forstliche Saatgutbank) ist Teil des nationalen Forstdienstes und wird ab 1986 durch die DEZA unterstützt. Die schweizerische Unterstützung erlaubt der Saatgutbank nicht nur, die verfügbare Saatgutmenge zwischen 1987 und 1995 zu verzehnfachen, sondern auch den Verkauf der Samen im entsprechenden Umfang zu erhöhen. Damit entwickelt sich der Staatsbetrieb zu einem weitgehend rentablen und eigenständigen Betrieb. Diese Strategie zahlt sich aus: Die Saatgutbank besteht heute noch und leistet ihren fundamentalen Beitrag zur Aufforstung des Landes.

- Die Umweltzeitschrift «Vintsy», die sich ursprünglich an Jugendliche richtet. Der WWF Schweiz produziert diese Publikation seit 1991 mit Unterstützung der DEZA in Madagaskar. Das Heft, dessen Er-

kennungszeichen der Eisvogel ist (Madagassisch «Vintsy»), entwickelte sich rasch zum Umweltmagazin schlechthin, das sogar in den Ministerien gelesen wird. Das Magazin erscheint drei Mal pro Jahr, ist professionell aufgemacht und mit einer Auflage von 50 000 Exemplaren heute die bedeutendste Zeitschrift Madagaskars. In mehreren Städten bildeten sich Vintsy-Klubs innerhalb von Schulen, welche die vom Magazin aufgegriffenen Themen diskutieren und auch zur Tat schreiten: Verschönerung des Schulhofes und kleinere Aufforstungsprogramme zum Beispiel. Seit dem Rückzug der DEZA unterstützt die deutsche KfW Bankengruppe das Magazin.

- Das 1996 gestartete Ausbildungsprojekt TSA-PFGRN – ein auf die lokale Verwaltung der natürlichen Ressourcen ausgerichtetes Vorhaben – hat zur Aufgabe, bäuerlichen Organisationen und Basisgemeinschaften angepasste Ausbildungen anzubieten. Die Ausbildungen reichen von technischen Belangen (wie Aufforstung) über didaktische Anliegen (Ausbildung von Schülern und Eltern) bis hin zur Unterstützung der bäuerlichen Organisationsprozesse.

Angepasster Pflanzenschutz statt chemische Keule

Das Alaotra-Seebecken, mit 70 000 Hektar Reisland das grösste Nassreisbauggebiet Madagaskars, wird Anfang der 1980er-Jahre zum Schauplatz einer interessanten Episode in der madagassisch-schweizerischen Zusammenarbeit. Es findet eine Umorientierung statt von einem klassischen, externen Eingriff mit chemischen Mitteln zu einem lokal getragenen, verantwortungsvollen Schädlingsbekämpfungsprogramm. Und zur Befähigung lokaler Akteure, ein solches Problem in Zukunft eigenständig anzupacken.

Spritzmittel aus Flugzeugen

Die madagassische Regierung ersuchte die Schweiz 1982 um Zahlungsbilanzhilfe, um einen sich im Alaotra-Becken ausbreitenden Reisschädling chemisch zu bekämpfen. Das Bundesamt für Aussenwirtschaft BAWI beantwortet das Begehren positiv, denn es besteht die Befürchtung, dass die Reisernten entschieden tiefer ausfallen würden als in normalen Jahren.

Eine Reisverknappung hätte drastische Folgen für die Grosse Insel, die bei ihrem wichtigsten Grundnahrungsmittel innerhalb weniger Jahre in eine Versorgungskrise geschlittert war. Die Bevölkerungszahl war von 5,5 Millionen im Jahr 1960 auf 9 Millionen im Jahr 1980 angewachsen. Die Reisproduktion hielt mit diesem Zuwachs nicht Schritt, und Madagaskar musste, statt wie früher Reis exportieren zu können, bis zu 20 Prozent seines Bedarfs importieren.

Das Ersuchen der madagassischen Regierung erfolgte dabei nicht zufällig zu diesem Zeitpunkt. Die verfehlte Politik des Autokraten Ratsiraka hatte das Land in enorme wirtschaftliche Schwierigkeiten manövriert, und just 1982 standen Wahlen an. Die Regierung benötigte also vorweisbare Zeichen für eine bessere Zukunft. Die Ankündigung eines entschlossenen Eingreifens beim nationalen Grundnahrungsmittel kam gerade rechtzeitig.

Die Bühne des Geschehens bilden die riesigen Reisflächen im nördöstlichen Hochland um den Lac Alaotra. Die Hauptrolle spielt der Weisse Stengelbohrer, ein Schädling, der sich in den Monokulturen schnell verbreitet. Bekämpft wird der Übeltäter vom

Basler Chemieunternehmen Ciba-Geigy, das sein Insektengift Dimecron aus Flugzeugen über die weiten Reisbaugebiete versprühen lässt.

Ziel des rund dreijährigen Schädlingsbekämpfungsprojekts ist, Ernteverluste zu vermeiden, oder, anders ausgedrückt, gute Ernten zu erzielen. Daher wird die Sprühaktion «Taona zina» (Üppiges Jahr) genannt. Da der Einsatz binnen kürzester Zeit entschieden und begonnen wurde, war weder eine vorangehende Analyse der Ursachen noch eine Abklärung der langfristigen Auswirkungen möglich.

Sachverstand aus der ETH

Bei diesem kritischen Punkt hakte die DEZA ein – mit einem Projekt, welches das Vorhaben des BAWI ergänzen und begleiten sollte. Eine Vorabklärung des ETH-Insektenkundlers Professor Vittorio Delucchi ergab nämlich, dass sich parallel zur chemischen Bekämpfung ein Forschungsprojekt aufdränge, das Methoden des integrierten Pflanzenschutzes entwickelt. Die DEZA nimmt diesen Vorschlag auf und beauftragt die ETH mit dem Forschungsvorhaben.

Bereits im September 1983 läuft das ETH-Projekt zum integrierten Pflanzenschutz an, PLI genannt (Projet de Lutte Intégrée). Es soll nicht nur die tatsächliche Schädlichkeit des Stengelbohrers ermitteln, sondern auch eine Methode entwickeln, welche die Schädlinge auf natürliche Weise in Schranken hält. Der Anspruch an die Methode ist, dass sie ökologische und toxikologische Kriterien erfüllt und zudem ökonomisch vertretbar ist.

Der ETH-Professor ist überzeugt, dass die chemische Schädlingsbekämpfung gravierende Nachteile aufweist. Der Mensch werde von der Bekämpfungsmethode abhängig, und die Nebenwirkungen würden unvermeidlich zu einer Spirale von Behandlungen und im schlimmsten Fall zum Zusammenbruch der Produktion führen, so der Wissenschaftler. Die Reiskultur ist ein Ökosystem, das empfindlich auf Pestizide reagiert. Man sollte deshalb vermeiden, es durch chemische Massnahmen zu verändern, meint Delucchi*.

Biologischer Pflanzenschutz dagegen versucht, aufgrund einer genauen Analyse des Ökosystems natürliche Gegenspieler des Schädlings zu identifizieren und in ihrer Tätigkeit zu unterstützen. Solche Antagonisten können unter Umständen auch vom Menschen eingeführt werden, wie dies eine in den 1960er-Jahren erfolgreich durchgeführte Aktion auf Barbados belegt: Eine Schlupfwespe aus anderen Breitengraden zähmte dort den Stengelbohrer des Zuckerrohrs.

Diese biologische Schädlingsbekämpfung ist ein wichtiges Element des Integrierten Pflanzenschutzes, der heute in der Landwirtschaft längst etabliert ist. Integrierter Pflanzenschutz lässt zwar chemische Interventionen zu, aber bloss kurzfristige und wohl-dosierte. Dazu ist die Bestimmung eines Schwellenwertes nötig, der festlegt, ab welchem Grad des Krankheitsbefalls chemische Massnahmen effektiv notwendig sind.

Verantwortungsvoller Umgang mit Giftstoffen

Hat sich nun die chemische Pflanzenschutzaktion in Madagaskar gelohnt? Die Vertreter der Industrie sagen ja – sie haben für die Saison 1982/83 gegenüber dem Vorjahr eine Erhöhung des Hektarertrages um 532 Kilogramm ermittelt, für 1983/84 gar um 897 Kilogramm. Diesen Zahlen steht die Aussage der ETH-Forscher gegenüber, die betonen, dass die vom Stengelbohrer verursachten Verluste stets unterhalb der Kosten des Chemieeinsatzes lagen. Mit anderen Worten: Den Schädling chemisch zu bekämpfen, war teurer, als nichts zu tun und Reis anstelle von Pestiziden auf dem Weltmarkt einzukaufen.

Das Forschungsprojekt zeigte zudem, dass der Stengelbohrer bloss der viert- oder fünftwichtigste Grund für Reisernteeinbussen im Alaotra-Seebecken ist. Bedeutender sind andere Faktoren wie unzureichende Bewässerung und Anbautechniken sowie die Nachernte-Verluste, die in erster Linie ein Problem der Lagerung darstellen. Um die Ernten zu erhöhen, müsste der Hebel dort angesetzt werden, und nicht bei der Schädlingsbekämpfung.

Das Begleitprojekt der DEZA zeigte letztlich, dass das überstürzte Handeln beim Pflanzenschutz nicht klug und möglicherweise sogar kontraproduktiv war. Die Forschungsergebnisse stützten die Vermutung, dass allein die äusserst trockene Reissaison 1981/82 das massive Auftreten des Stengelbohrers begünstigt

hatte und sich das Problem in der Folge auch von alleine gelöst hätte.

Auch wenn die Einschätzung der Fachleute auf beiden Seiten kontrovers bleiben – konkret führte das Begleitprojekt dazu, dass der Chemieeinsatz stufenweise zurückging: Betrifft die Sprühaktion in der Saison 1982/83 noch praktisch das gesamte Becken des Alaotra-Sees, nämlich rund 70 000 Hektar, so sind es 1983/84 noch 15 000 und 1984/85 bloss 10 000 Hektar. Die Konzentration des Dimecron wurde zudem reduziert, und in der letzten Saison liessen die Projektverantwortlichen keine Flugzeuge fliegen, sondern die Bauern gezielter mit Handpumpen spritzen.

Von bleibender Wirkung war, dass die Schweizer Wissenschaftler eng mit dem staatlichen madagassischen Forschungszentrum FOFIFA zusammengearbeitet hatten und dabei Grundsätze und Praktiken des Integrierten Pflanzenschutzes in Madagaskar verankerten. Diese Befähigung zum verantwortlichen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln ebnete zudem den Weg für ein Nachfolgeprojekt: Gemeinsam mit der deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GTZ führte die DEZA Mitte der 1990er-Jahre das Projekt «Voarisoa» durch, das Bevölkerung und Institutionen beim korrekten Umgang mit Giftstoffen, besonders mit Düngemitteln und Pestiziden, unterstützte.

*Zitat Delucchi, ED 25/1987, S. 24).

Gemeinschaftsapotheken sind wirksamer

Zu Beginn der 1980er-Jahre herrscht im Gesundheitssektor Madagaskars eine katastrophale Lage: Es existieren zwar staatliche Gesundheitszentren auf Dorf- und Quartierebene (Centres de soins de santé primaire), aber ihnen mangelt es an allem: qualifiziertem Personal, Ausrüstung, Medikamenten und Finanzen. Die medizinische Versorgung ist kostenlos, kann aber die Grundversorgung der Bevölkerung mit medizinischen Leistungen nicht sicherstellen.

Daher wird die DEZA 1981 im Gesundheitsbereich aktiv. Vorerst mit einem klassischen Ansatz: Unterstützung des Regierungsprogramms zur medizinischen Versorgung, etwa durch die Finanzierung von Ausrüstung und wichtigen Medikamenten.

Die Bevölkerung einbeziehen

Ende der 1980er-Jahre macht die DEZA einen Schritt auf die Zivilgesellschaft zu und engagiert sich mit so genannten Gemeinschaftsapotheken auf Dorf- und Quartierebene. Es geht darum, die lokale Bevölkerung verantwortlich einzubeziehen – sowohl in die Verwaltung der Medikamentenversorgung, als auch bei deren Finanzierung. Dieser Ansatz bricht nicht bloss mit der seit Jahrzehnten vorherrschenden Philosophie der kostenlosen Gesundheitsversorgung, er bedeutet für die Menschen einen enormen Schritt von der passiven Rolle als Patient zu einem vorausschauenden und aktiven Engagement für ihre eigene Gesundheit.

Ganz neu ist dieser Wechsel nicht in Madagaskar, doch die DEZA setzte das Prinzip der Selbstverantwortung systematisch um und sorgte für die entscheidende Verbreitung. Das ursprüngliche Modell, das dem DEZA-Ansatz zugrunde liegt, wurde bereits 1973 von Mitgliedern der Rotkreuzsektion von Mandalahy, einem Dorf im südlichen Hochland, geschaffen: Eine Röteln-Epidemie zu Anfang der kalten Jahreszeit zwang die Verantwortlichen – ein staatlicher Krankenpfleger, freiwillige Rotkreuzmitarbeiter und Eltern – zum sofortigen Handeln. Beitragszahlungen sämtlicher Eltern des Dorfes erlaubten den Kauf von Medikamenten, die der Krankenpfleger den erkrankten Kindern gratis verabreichte.

Aufgrund dieser positiven Erfahrung schlossen sich die Mütter des Dorfs in einer Vereinigung zusammen, die als Hauptziel die Malariavorbeugung hat. Regelmässige Beiträge aller Mitglieder garantierten fortan die Versorgung mit den notwendigen Medikamenten. Der Zusammenschluss wurde zu einer dauerhaften, selbstverantwortlichen Einrichtung, die einen entscheidenden Beitrag zur Basisgesundheit ihrer Mitglieder leistet. Ein Durchbruch, der in Gesundheitskreisen als «Ansatz von Mandalahy» Geschichte machte.

Eigeninitiative lohnt sich

Das Modell der Gemeinschaftsapotheken wurde also von besorgten Bürgern geschaffen, die erkennen, dass sich Eigeninitiative lohnt. Das Beispiel macht Schule. 1989 anerkennt das madagassische Gesundheitsministerium offiziell bereits insgesamt 30 Gemeinschaftsapotheken im Lande und beschliesst, die weitere Verbreitung des Modells zu fördern. Der Schweiz kommt nun das Verdienst zu, das Potenzial des Ansatzes zu erkennen, ihn aufzugreifen und weiterzuentwickeln.

Die DEZA startet ihr Apotheken-Projekt im Jahr 1989 und betraut das Institut Universitaire d'Etudes du développement (IUED) der Universität Genf mit der Durchführung. Das Projekt, das knapp zehn Jahre dauern wird, beginnt im südlichen Hochland (Provinz Fianarantsoa), der Schwerpunktregion des Schweizer Gesundheitsengagements und wird schrittweise ausgedehnt: zunächst ins zentrale Hochland und dann auf die gesamte Nordhälfte der Insel.

Jede Gemeinschaftsapotheke wird durch eine lokale Vereinigung im Dorf oder einem Wohnviertel getragen, der auf freiwilliger Basis eine möglichst grosse Anzahl von Haushalten mit Kindern angehören. Alle beteiligten Haushalte, auch die kinderreichen, zahlen jährlich den gleichen Beitrag in Form von Geld oder Reis in einen Fonds, mit dem die benötigten Medikamente zentral eingekauft werden. Die Verwaltung der Medikamente übernimmt ein gewähltes Mitglied der Vereinigung. Auf Verschreibung einer qualifizierten Kraft des lokalen staatlichen Gesundheitswesens

– Krankenpfleger, Hebamme oder Arzt – erhalten die Erkrankten die benötigten Medikamente kostenlos. Die Betroffenen müssen keine Schulden machen, um Medikamente zu erwerben. Dieses Versicherungssystem kommt aufgrund des Solidaritätsprinzips besonders den schwächeren Mitgliedern der Gemeinschaft entgegen. Und es ist zugleich ein gutes Beispiel für das sinnvolle Zusammenwirken von Zivilgesellschaft und öffentlicher Hand: Die Gemeinschaftsapotheken werden staatlich genehmigt, dürfen dafür die günstigen Medikamente direkt bei der Zentralapotheke einkaufen.

Das Modell entfaltet grosse Dynamik

Der Wert einer korrekten Versorgung mit wesentlichen Medikamenten ist unbestritten. Sie ist indes nur eine Facette einer umfassenden Gesundheitspflege. Das erkennen die fortgeschritteneren unter den lokalen Gemeinschaftsapotheken bald einmal, und sie nutzen den Schwung der Eigeninitiative, um gemeinsam weitere Gesundheitsfragen anzugehen. Diese betreffen in erster Linie die Prävention: Impfkampagnen, Hygieneprogramme, Zugang zu Trinkwasser sowie die Ermunterung von Jugendlichen zu sportlichen Aktivitäten.

Einige Vereinigungen ergreifen sogar noch weitere Initiativen, die über den Gesundheitsbereich hinausgehen – so etwa zur Errichtung von gemeinschaftlichen Reisspeichern und zur Schaffung von gemeinschaftlichen Spar- und Kreditgruppen. Dies beweist den entwicklungspolitischen Wert des Ansatzes, der eine hohe Motivation und Eigenverantwortung der Akteure fördert.

Das von der DEZA unterstützte Projekt trägt denn auch rasch Früchte: Die Zahl der Gemeinschaftsapotheken wächst nach dem Start 1989 binnen vier Jahre von 33 auf 131. Zum Schluss, 1998, gibt es 333 Gemeinschaftsapotheken, die in grösseren Dörfern auch Netzwerke zur gegenseitigen Unterstützung bildeten. Eine Gemeinschaftsapotheke umfasst zu diesem Zeitpunkt im Schnitt 50 Haushalte, sie unterstützt somit direkt 250 bis 300 Personen. Hochgerechnet erreicht das Projekt somit gegen 100 000 Menschen. Dies stellt einen beachtlichen Erfolg dar, wenn man bedenkt, dass die Zivilgesellschaft sich eben erst zu formieren beginnt und Eigeninitiative an der Basis kaum entwickelt ist.

Trotz des vielversprechenden Verlaufs des Projekts der Gemeinschaftsapotheken entscheidet das madagassische Gesundheitsministerium im Jahr 1993, zusammen mit der UNICEF ein anderes Sys-

tem der Medikamentenversorgung aufzubauen, und zwar gemäss der Bamako-Initiative. Nach diesem Modell sollen die staatlichen Zentren für Basisgesundheit Medikamente an die Patienten verkaufen. Zwar wäre ein Nebeneinander der beiden Systeme möglich, denn es gibt Mitte der 1990er-Jahre eine grosse Anzahl Zentren für Basisgesundheit, die weder das eine noch das andere kostendeckende und funktionierende System anwendet.

Doch gelingt es den Verantwortlichen der Bamako-Initiative nicht, die reformbedürftigen Zentren anzusprechen. Darauf hin beginnen sie ihr Modell in jenen Distrikten zu propagieren, die sich dank der Gemeinschaftsapotheken bereits besser organisiert haben und untergraben diese. Materielle Vorteile, die den auf Distrikt-Ebene zuständigen Ärzten gewährt werden, führen schliesslich dazu, dass die Bamako-Initiative die Gemeinschaftsapotheken verdrängt. Von den ehemals 333 existieren heute noch gerade 10.

Selbst Interventionen von hochrangigen DEZA-Vertretern im madagassischen Gesundheitsministerium konnten das Modell der Gemeinschaftsapotheken nicht retten. So fand dieser hoffnungsvolle Ansatz 1998 ein vorzeitiges Ende. Bedauerlich: Die gemeinschaftliche Beschaffung hätte eine Reihe von äusserst wertvollen Vorteilen geboten, besonders Eigeninitiative und Solidarität: sie war also wahres Empowerment.

Sauberes Wasser fördert gemeinschaftliches Handeln

Die DEZA steigt 1980 in den Trinkwasserbereich ein – gleich zum Auftakt des internationalen Jahrzehnts des Wassers. Dem ersten Schritt unter Leitung des Gesundheitsministeriums folgen bereits ein Jahr später die ersten Realisierungen zusammen mit einer kirchennahen NGO.

Arbeitserleichterung für die Frauen

Madagaskar befindet sich 1980, nach fünf Jahren abenteuerlicher Politik der 2. Republik, ökonomisch im freien Fall. Der Staat verfolgt im Bereich der Trinkwasserversorgung auf dem Land weder eine Strategie noch bedeutende Aktivitäten. Gleichzeitig verfügt die DEZA seit zwei Jahren über ein Koordinationsbüro in der madagassischen Hauptstadt und über entsprechende Kapazitäten. Dabei gibt es noch kein festes Landesprogramm, das den Entscheidungsspielraum der Entwicklungsfachleute einengt.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass der Programmverantwortliche in Bern und der Koordinator in Madagaskar ein Wasserprogramm anschieben, nachdem sie die Frage des Trinkwassers als wichtig erkannt haben. Zwar gibt es zu diesem Zeitpunkt noch keine nationale Statistiken über die Trinkwasserversorgung. Doch noch heute haben laut offiziellen Zahlen aus dem Jahr 2008 nur knapp 37 Prozent der Landbevölkerung Zugang zu Trinkwasser.

Die grundlegende Projektidee ist die gleiche wie jene in anderen afrikanischen Ländern: Arbeitserleichterung. Vor allem für die Frauen, die tagtäglich beträchtliche Distanzen bis zu den Wasserquellen zurücklegen, um ihre Familien mit Trinkwasser zu versorgen. Zudem ist die Qualität der bestehenden Wasserfassungen oft ungenügend. Wasserzuleitungen nach dem Gravitationsprinzip – von Quelfassungen über Absatzbecken und Reservoir bis zum Verteilsystem im Dorf – und Dorfbrunnen (mit oder ohne manuelle Pumpe) sollen der mühsamen und zeitraubenden Wasserbeschaffung ein Ende setzen. Das so geförderte, saubere Trinkwasser soll überdies Infektionskrankheiten vermindern, die über verschmutztes Wasser übertragen werden.

Das breit angelegte Wasserprogramm prägt die Zusammenarbeit der Schweiz mit Madagaskar bis Ende des Jahrtausends. Dabei setzt die DEZA auf kirchennahe, lokal verankerte NGOs. Den Anfang macht 1981 FIKRIFAMA, 1983 folgt Caritas-Madagascar und 1984 die Lutheranische Kirche. Ab 1985 setzt eine kontinuierliche Koordination dieses «Wasserkonsortiums» ein, dem sich im Jahre 1987 auch das SAF-FJKM, die Entwicklungs-NGO der protestantischen Kirche, anschliesst. Damit sind drei der vier grossen christlichen Kirchen aktiv repräsentiert. Jede der vier NGOs ist in einem Schwerpunktgebiet tätig: Antananarivo, Fianarantsoa, Toliary und Toamasina. Das DEZA-Programm ist also in vier der sechs madagassischen Provinzen aktiv, zwei im Hochland und zwei im Tiefland.

Grosse Wirkung des Schweizer Programms

Der Bau von Wasserzuleitungen und Brunnen geschieht auf eine partizipative Weise: die Dorfbewohner tragen ihren Teil bei, etwa in Form von Arbeitsleistungen oder Baumaterialien wie Sand und Kies. Der eigene Beitrag beim Bau bildet die Voraussetzungen dafür, dass die Bewohner später die Verantwortung für den Unterhalt übernehmen. Die Projektmitarbeitenden ihrerseits liefern die von der DEZA gestellten Ausrüstungsgüter wie Zement, Rohre, Pumpen und tragen ihr technisches Know-how zum Bau der Anlagen bei.

Praktisch von Anfang an bietet die DEZA den Wasserteams regelmässig Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung, und zwar sowohl im technischen als auch im administrativen Bereich. Die dabei vermittelten Kenntnisse sind den sachkundig gebauten Wasserversorgungen anzumerken. Aber noch wichtiger: Die Förderung einheimischer Wasserfachleute führte zu dauerhafter lokaler Kompetenz – eine Errungenschaft, die sich nach dem Rückzug der DEZA auszahlte.

Zwischen 1981 und 2000 hat das Schweizer Wasserprogramm beigetragen zum Bau von Hunderten von Wasserzuleitungen nach dem Gravitati-

onsprinzip (vorab im hügeligen Hochland), sowie von Tausenden von Brunnen im Tiefland und in Küstenzonen. Pro Wasserzuleitung kann mit 600 bis 2000 Nutzniessern gerechnet werden, pro Brunnen mit 150 bis 250. Die DEZA wurde damit in Madagaskar zum weitaus bedeutendsten Realisator von Wasserversorgungen auf dem Land.

Dabei erzielte das Programm nicht bloss die erwünschten Arbeitserleichterungen und eine verbesserte Qualität des Trinkwassers. Es zeigte sich bald einmal eine ökonomische Dimension der optimierten Wasserversorgung: Private Gemüsegärten können angelegt werden und die Kleinviehzucht (Geflügel, Schweine) wird erleichtert. Damit verbessern sich auch die Voraussetzungen für eine ausgewogene Ernährung.

Zur führenden Rolle des Schweizer Programms bei der Realisierung von Wasserversorgungen, kommt 1990 der strategisch wichtige Beitrag an das nationale Wassergesetz («Code de l'eau»). Sämtliche vier von der DEZA unterstützten NGOs wirken aktiv bei der Erarbeitung des Gesetzes mit, das 1999 in Kraft trat. Diese NGOs sind damit die Vorreiter einer Zivilgesellschaft, die sich ab 1991 im Zuge des demokratischen Aufbruchs nach der Ära Ratsiraka formiert.

Die wichtigsten Eckpunkte des Wassergesetzes lauten: Das Wasser ist eine öffentliche Ressource der Allgemeinheit und darum im Prinzip unverkäuflich. Doch der Zugang zum Wasser und die damit verbundenen Dienstleistungen sind kostenpflichtig, damit die entsprechenden Infrastrukturen gebaut und unterhalten werden können. Die politischen Gemeinden sind die Verwalter der Wassernutzungsrechte; sie haben zu gewährleisten, dass das zum menschlichen Konsum bestimmte Wasser den Qualitätsnormen entspricht, und dass auch bedürftige Bevölkerungsschichten Zugang zu Trinkwasser erhalten.

Siedlungshygiene gehört mit dazu

Beobachtungen der Projektteams bestätigen im Verlaufe der Jahre, dass der Bau von Wasserversorgungen ohne Beachtung der hygienischen Bedingungen vor Ort wenig Sinn macht, da die Gefahr von Grundwasserunreinigungen durch Fäkalien besteht. Deshalb verbindet die DEZA ab 1998 alle Anstrengungen beim Trinkwasser immer mit Aspekten der Siedlungs- und Körperhygiene.

Wasserfragen entpuppen sich zudem als Kondensationskeim von demokratischen, eigenverantwortlichen Prozessen. Die lokalen Wasserkomitees entstehen zwar zunächst, um ein Wasserversorgungs-

projekt zu entwickeln, Mitarbeitende für dessen Installation zu mobilisieren und die Verantwortung für den anschliessenden Unterhalt zu übernehmen. Dazu gehört auch die Erhebung einer geringen Wassergebühr zur Deckung der Unterhaltskosten. Oft entwickelten Wasserkomitees jedoch auch weiterführende, gemeinschaftliche Initiativen, etwa in Fragen der Gesundheit und Ernährung. Die Auseinandersetzung mit Wasserfragen löst also kommunale Lernprozesse und Dynamiken aus.

Wateraid übernimmt

Die Schweiz leistete im madagassischen Wassersektor Pionierarbeit: Zu einer Zeit, in der der Staat diesen Bereich mehr oder weniger vernachlässigte, ergriff die DEZA zusammen mit der Zivilgesellschaft die Initiative. Modelle wurden geschaffen, lokale Wasseringenieure ausgebildet, Hunderttausende BürgerInnen erhielten Zugang zu Trinkwasser, den sie selber verwalten. Mit zur Bilanz gehört indes auch, dass eine beachtliche Zahl von lokalen Wasserkomitees langfristig am Unterhalt scheiterten. Insbesondere Wasserversorgungen nach dem Gravitationsprinzip – mit ihren vier Stationen Quelfassung, Absatzbecken, Reservoir und Zapfstellen – erfordern eine professionelle Wartung. Der rein kommunale Ansatz stiess hier an seine Grenzen.

Im Jahr 2000 stoppt die DEZA ihr Wasserprogramm im Zuge der Schliessung des Koordinationsbüros. Glückliche Umstände sorgen aber dafür, dass zu diesem Zeitpunkt eine Ablösung bereitsteht – Wateraid. Gute Beziehungen führender DEZA-Mitarbeitender zu dieser bedeutenden englischen NGO ermöglichen es, dass das erfolgreiche Wasserprogramm auch nach dem Rückzug der DEZA weitergeht. Wateraid übernimmt hauptverantwortlich das Management und die Finanzierung des Wasserprogramms. Zu kleineren Anteilen bleiben zudem weiterhin die Berner Gemeinde Münsingen sowie das DEZA-Sonderprogramm SAHA beteiligt.

Lokalradios geben den Bauern eine Stimme

Der Weg, den die DEZA im Bereich der Kommunikation anfangs der 1990er-Jahre geht, entspricht demjenigen in anderen Bereichen: Die Zusammenarbeit mit dem Staat wird ergänzt mit der Förderung von privaten Initiativen an der Basis. Die Kommunikationskomponente des DEZA-Programmes unterstützt zunächst – von 1989 bis 1991 – die Presseabteilung des Informations- und Kommunikationsdienstes des Landwirtschaftsministeriums. Ziel ist, mittels einer professionelleren Kommunikation zur Sensibilisierung und besseren Information über die kleinbäuerliche Landwirtschaft beizutragen. Das Ministerium benutzt diese Abteilung jedoch als Propagandadienst. Dank dem Einsatz einer Schweizer Expertin führt das Projekt aber immerhin zu einer Reihe von informativen Radiosendungen und Zeitungsartikeln.

1991, im Jahr des demokratischen Aufbruchs im Lande, beginnt auch eine neue Form des Engagements der DEZA im Kommunikationsbereich: Fünf der acht zuvor im Landwirtschaftsministerium unterstützten Journalisten verlassen die Verwaltung und schliessen sich zur privaten Agentur «Mediascope» zusammen. Die Mitarbeitenden sind Multimediajournalisten, spezialisiert auf den ländlichen Raum und werden von der DEZA bei der Aus- und Weiterbildung unterstützt. Die Agentur steht zwei Jahre später wirtschaftlich auf eigenen Beinen und verfügt bis heute über einen ausgezeichneten Ruf in Madagaskars Medienlandschaft.

Aufgrund der guten Erfahrung mit Mediasope reift in der DEZA die Idee, auch die Kommunikation in den drei Schwerpunktregionen Imerina, Menabe und Betsileo zu verbessern. Die ländliche Bevölkerung ist Mitte der 1990er-Jahre in vielen Teilen Madagaskars immer noch weitgehend von der Aussenwelt abgeschnitten. Es gibt nur ein nationales Radio – keine Lokalradios, keine Zeitschriften, kein Fernsehen, kein Telefon. Und das einzige Radioprogramm kann wegen fehlender Stromversorgung oft nicht empfangen werden.

Das Kommunikationsprojekt der DEZA, PACOM genannt, startet 1995 und hat zum Ziel, in den drei Schwerpunktregionen der Schweizer Zusammenarbeit den Dialog unter den Entwicklungsakteuren

zu ermöglichen und damit Synergien zu fördern. Im Vordergrund steht dabei die bäuerliche Bevölkerung, und zwar sowohl als Trägerin als auch als Zielgruppe einer neuen Form der Kommunikation.

In einem ersten Schritt arbeiten die Projektteams in den Regionen Menabe und Betsileo mit Aufzeichnungen von Radiosendungen, die sie in die Dörfer tragen. Dort werden die vorproduzierten Kassetten im Rahmen von Dorfversammlungen gemeinsam angehört und diskutiert. Eigentliche Hörerkomitees bilden sich heraus, die ihrerseits zu den Inhalten der Sendungen beitragen.

In einem zweiten Schritt, ab 1998, initiiert die DEZA eigentliche Lokalradios. Diese Stationen bauen auf den bereits entstandenen bäuerlichen Hörergruppen auf und garantieren den Bauern eine entscheidende Beteiligung am Programm. Die DEZA finanziert die Sender, die über eine Reichweite von bis zu 100 Kilometer verfügen, und sorgt für die Ausbildung der Radioschaffenden. Dies geschieht zu einem Zeitpunkt, da private Lokalradios fast ausschliesslich in den Städten entstehen. Im Unterschied zu diesen kommerziellen Sendern geht es beim Projekt der DEZA jedoch um eine horizontale Information, also um einen Austausch der Akteure untereinander und um eine Verbesserung des Informationsstandes einer ökonomisch benachteiligten Bevölkerungsschicht.

Die Radiostationen und ihre Programme, insbesondere in Fianarantsoa und im Menabe, leisten seit 1998 einen wichtigen Beitrag zum Dialog der Akteure. Sie bieten bis heute nicht nur Informationssendungen aller Art, sie leisten eine wichtige Vermittlerarbeit zwischen den laufenden Aktivitäten der DEZA und den Bauernorganisationen. Sie sind aus dem Kommunikationsangebot der beiden Regionen nicht mehr wegzudenken. Dabei sind die Stationen bereits seit mehreren Jahren finanziell unabhängig. Das aussergewöhnliche, bilaterale Radioprojekt der Schweiz hat es also geschafft, sich mit vergleichsweise bescheidenen Mitteln zu einer dauerhaften Institution zu entwickeln – und dies ohne internationale Experten vor Ort.





ANHANG

PROJEKTÜBERSICHT 1961–2000

Bereich	1961–1969	1970–1979
Soziales	<ul style="list-style-type: none">• Stipendien (1961)• Haushaltsschulen (1962)• Freiwilligeneinsätze (1968)	<ul style="list-style-type: none">• Freiwilligeneinsätze
Industrie		<ul style="list-style-type: none">• EESP-Elektromechanik (1975)• SIDEMA-Agrarmaschinen (1977)
Handwerk		<ul style="list-style-type: none">• Mohair-Kooperative (1976)• Reparaturbetriebe PEME (1979)
Forst, Landwirtschaft und Umwelt		<ul style="list-style-type: none">• Milchförderung Hochland (1970)• CVVB Weinbau Betsileo (1970)• Obstbau Antsirabe (1970)• Bobasakoa/FAFIVAN (1971/1977)• Uni Forst Antananarivo (1976)• Uni Viehzucht Antananarivo (1976)
Gesundheit	<ul style="list-style-type: none">• Bilharziose Bas Mangoky (1965)	
Trinkwasser		
Kommunikation		
Infrastrukturen		<ul style="list-style-type: none">• FAFIVAN (1977)

1980–1988	1989–2000
<ul style="list-style-type: none"> • WFP-Schweiz (1987) 	<ul style="list-style-type: none"> • WFP-Schweiz • Soazaraina – Caritas (1995) • Soazaraina – SAF-FKM (1995)
<ul style="list-style-type: none"> • EESP-Elektromechanik Diego • SIDEMA-Agrarmaschinen Tanà 	
<ul style="list-style-type: none"> • Reparaturbetriebe PEME • Handwerk CENAM (1983) 	
<ul style="list-style-type: none"> • CVVB-Weinbau Betsileo • Uni Forst Antananarivo • Uni Viehzucht Antananarivo • CFPF Morondava (1980) • Operation Taona Zina (1982) • Integrierter Pflanzenschutz (1983) • PARV Imerina (1983) • SAF-CO Morondava (1987) • Lova Soa Fianarantsoa (1987) • WFP-Schweiz (1987) • PASN Antananarivo (1988) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme FDP Imerina (SPEF, FAFIALA, ORIMPAKA, BECOT, Sekoly Maitso) • Programme PASRN Menabe (CFPF, SAF-CO, CirEF, CAP) • Lova Soa Fianarantsoa • Terre Tany (1989) • SERFA-EASTA (1990) • Appui ANAE (1990) • Soazaraina (1994) • Appui Voarisoa (1995) • TSA-PFGRN (1996) • Tanety Soa Miray (1997)
<ul style="list-style-type: none"> • Basisgesundheit (1982) 	<ul style="list-style-type: none"> • Basisgesundheit • PhaCom (1989) • UAPS (1996)
<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsministerium (1980) • FIKRIFAMA (1981) • Caritas (1983) • Lutheranische Kirche FLM (1984) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programm Trinkwasser (FIKRIFAMA, Caritas, Taratra, SAF-FJKM)
	<ul style="list-style-type: none"> • SIC MinAgri (1989) • Mediasope (1991) • Vintsy (1991) • PACOM (1995)
<ul style="list-style-type: none"> • Projekte RN4 (1985) + RN2 (1987) 	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt RN2

SAHA	Phase I: 2000–2003	Phase II: 2004–2006
Prinzipien	<i>Grundprinzipien</i> <ul style="list-style-type: none"> • Vorgehen auf Anfrage von Organisationen • Eigenbeitrag der Partner/Akteure • Begleitung zur Beherrschung der Selbstverwaltung 	
Partner/Akteure	<ul style="list-style-type: none"> • Basisgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Basisgruppen • Ländliche Gemeinden
Bereiche	<ul style="list-style-type: none"> • Ländliche Produktion • Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen • Zugang zu Sozialdiensten (Gesundheit, Trinkwasser, Erziehung) • Ländliche Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> • Ländliche Produktion • Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen • Zugang zu Sozialdiensten (Gesundheit, Erziehung, Trinkwasser) • Ländliche Kommunikation • Risikoverwaltung und Nahrungssicherheit • Lokale Gouvernanz
Transversale Themen	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionelle Entwicklung • Gender 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionelle Entwicklung • Gender • Beitrag zur Bekämpfung des VIH/SIDA
Wichtigste Realisationen	<ul style="list-style-type: none"> • 1500 Basisgruppen als Partner • 43% der Verträge betreffen die Sozialdienste, 27% die Produktion, 13% die Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> • 1542 Basisgruppen und Gemeinden als Partner • 122 000 Personen direkt, 290 000 indirekt erreicht • 605 Hektaren Reisfelder bewässerungsfähig gemacht • 113 Schulräume renoviert und 227 neue gebaut • 667 Wasserzapfstellen und 123 Brunnen gebaut • 115 Alphabetisierungszentren funktionell
Wichtigste Effekte	nicht systematisch erhoben	<ul style="list-style-type: none"> • 80% der Haushalte geht es materiell besser • 69% der Haushalte erhöhen ihre Sparkapazität • 60% kennen keine Knappheitsperiode mehr • 51 Verträge für Waldverwaltung abgeschlossen (48 000 ha)

Phase III: 2007–2009

Zusätzliche Prinzipien

- Stärkung der Eigenverantwortung der Partner
 - Verringerung der Verletzbarkeit
 - Territorialplanung
 - Harmonisierung und Koordination
 - Arbeit über Mittlerorganisationen (PaLi)
-

- Ländliche Gemeinden
 - Gemeindevereinigungen / OPCI
 - Dachverbände Zivilgesellschaft
 - Dachverbände Bauernorganisationen
-

Lokale Gouvernanz:

- Stärkung lokaler Institutionen
- Strukturierung des ländlichen Milieus
- Partizipation am öffentlichen Leben

Lokale Ökonomie:

- Erhöhung der Einkommen
 - Verringerung der Verletzbarkeit
 - Erhöhung der Widerstandskraft bei Risiken
 - Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen
-

- Verletzbarkeit
 - Gender
 - Beitrag zur Bekämpfung des VIH/SIDA
-

- 81 direkte Partner/Akteure
 - 1398 indirekte Partner/Akteure (Basisgruppen)
 - 120 000 Bauern, 620 000 Bürger als Nutzniesser
-

- Fortschritte der Dachverbände: Selbstverwaltung und Empowerment
 - Fortschritte der Gemeinden: Partizipatives Budget und Verbesserung der Kommunikation
 - Fortschritte der Basis: Produktion, Einkommen, Bürgerrechte, Lokalverwaltung, Empowerment
-

DETAILLIERTE FINANZZAHLEN

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Öffentliche Entwicklungshilfe	75	231	80	190	136	458	689
Bund	75	231	80	190	136	458	689
DEZA	75	231	80	190	136	458	689
<i>Entwicklungszusammenarbeit</i>	75	231	80	190	136	438	594
<i>Programmbeiträge an Schweizer NGO</i>							
<i>Finanzhilfe</i>							
<i>Nahrungsmittelhilfe</i>							95
<i>Humanitäre Hilfe</i>						20	
SECO							
<i>Budget- und Zahlungsbilanzhilfe</i>							
<i>Ökonomische Massnahmen</i>							
<i>Entschuldungsmassnahmen</i>							
EDA (PA IV)							
<i>Zivile Friedensförderung</i>							
Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF							
<i>Stipendien für ausländische Studierende in der Schweiz</i>							
Kantone und Gemeinden							
Private Hilfe	-	277	95	228	451	449	446

Gerundete Angaben in Tausend CHF. Die Zahlen von 2010 enthalten keine Programmbeiträge an Schweizer NGO.

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
708	1565	2333	2034	3308	4529	3445	5658	14444	8708	4262	5893	13886	22144
708	1565	2333	2034	3308	4529	3445	5658	14444	8708	4262	5893	13886	22144
708	1565	2333	2034	3308	4529	3445	5658	14444	8708	4262	5893	8886	7144
708	1552	2274	1934	3183	4436	3256	4223	6995	3529	3981	5720	5353	6591
								7000	5000			3000	
	13	19	100	88	74	166	1410	449	179	281	173	533	553
		40		37	19	23	25						
												5000	15000
												5000	15000
774	935	812	827	988	845	1174	1449	613	1541	1321	1205	1239	2222

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
11468	11845	21181	18967	37706	21350	44763	21930	26420	24755	20394	20656	16010	14473
11468	11845	21181	18954	37667	21320	44728	21869	26327	24577	20298	20462	15884	14353
6468	6845	16162	18934	27654	17320	23728	21869	25402	24482	20284	20419	15839	14353
5645	6301	14733	15195	25447	15589	22877	20337	22345	19572	15770	15901	14214	12560
											1539	-78	19
774	544	506	1493	672	1359	806	1030	1588	2207	2159	1469	1049	777
49		923	2246	1535	372	45	502	1469	2703	2355	1510	654	997
5000	5000	5019	20	10013	4000	21000		925	95	14	43	45	
5000	5000	5000		10000	4000	21000			95	14	43	45	
		19	20	13									
								925					
			13	39	30	35	61	93	178	96	194	126	120
1763	2042	1754	1856	1595	1750	2054	1802	2554	2744	3349	3229	4024	4432

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
9439	10934	7607	6944	9364	6945	17704	8461	9474	7955	9261	7230	7091	525 103
9 177	10 705	7 292	6 610	8 927	6 464	17 224	7 924	8 906	7 457	8 384	6 431	6 398	517 608
8 862	10 576	7 119	6 443	8 767	6 318	7 493	7 826	8 775	7 338	8 306	6 371	6 284	435 013
6 997	9 470	7 032	5 804	7 265	4 211	5 272	6 482	7 283	6 233	6 423	5 192	5 503	365 134
346	39	60	61	280	303	86	281	263	394	383	882		3 378
													16 480
	1 046	-3	354	969	1 797	1 737	900	1 000	606	1 151	48	519	30 689
1 519	20	30	224	253	8	399	162	229	105	349	249	261	19 332
256						9 597							81 027
256													70 453
													52
						9 597							10 522
								29	4				32
								29	4				32
59	130	172	167	160	145	134	98	103	116	78	60	114	1 535
59	130	172	167	160	145	134	98	103	116	78	60	114	1 535
262	229	315	334	436	481	480	538	568	498	877	799	694	7 495
4 589	2 631	2 308	2 328	2 336	2 533	2 094	2 100	2 869	2 598	4 507	3 622	-	87 355

A		F	
AG3W	Arbeitsgruppe 3. Welt (Schweiz)	FAFIALA	Forschungszentrum für nachhaltige Nutzung von Hanglagen
ANAE	Agence Nationale pour l'Action Environnementale	FDP	Foresterie et Développement Paysan (Imerina)
AREMA	Avant-garde de la Révolution Malgache (1975–1993), danach Alliance pour la Rénovation de Madagascar	FFMV	Weinbaugenossenschaft in Fianarantsoa
B		FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft	FIKRIFAMA	NGO im Wassersektor
BECOT	Bureau d'Études et Conseils Topographiques	FJKM	Protestantische Kirche Madagaskar
BTM	Bankin'ny Tantsaha Mpamokatra (Landwirtschaftsbank)	FLM	Lutheranische Kirche Madagaskar
C		FNDR	Front National pour la Défense de la Révolution
CAP-Menabe	Cellule d'Appui au Programme Menabe	FRAM	Elternvereinigungen an Grundschulen
Caritas Madagascar	Madagassischer Zweig von Caritas (katholisches Hilfswerk)	I	
CENAM	Zentrum zur Förderung des Handwerks (Antananarivo)	IC	Intercoopération Suisse
CFPF	Centre de Formation Professionnelle Forestière (Morondava)	K	
CirEF	Circonscription des Eaux et Forêts	KfW	Deutsche Bankengruppe (Ehemals Kreditanstalt für Wiederaufbau)
CVVB	Centre Viti-Vinicole du Betsileo (Fianarantsoa)	KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
CSA	Centre de Services Agricoles	N	
D		NGO / NRO	Nicht-Regierungsorganisation
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	O	
E		ODR	Opération Développement Rural (Regierungsprogramm landwirtschaftliche Entwicklung)
EESP	Établissement d'Enseignement Supérieur Polytechnique	OPCI	Organisme Public de Coordination Intercommunale
ESSA-Forêts	École Supérieure des Sciences Agronomiques	ORIMPAKA	NGO im Forstsektor (Imerina)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule		

P	
PA IV	Politische Abteilung IV im Eidgenössischen Departement des Äusseren
PACOM	Projet d'Appui à la Communication
PARV	Programme d'Appui au reboisement Villageois (Imerina)
PASN	Projet d'Appui au Silo National des Graines Forestières
PASRN Menabe	Programme d'Appui à la Sauvegarde des Ressources Naturelles
PCM	Project Cycle Management
PEME	Petites et Moyennes Entreprises (=KMU)
PEMU	Planung, Evaluierung, Monitoring und Umsetzung
PHACOM	Pharmacies Communautaires
PLI	Projet de Lutte Intégrée (Integrierter Pflanzenschutz)
PSDR	Projet de Soutien au Développement Rural
S	
SAF-CO	Sauvegarde et Aménagement des Forêts de la Côte Ouest (Menabe)
SAF-FJKM	Entwicklungsorganisation der protestantischen Kirche
SAHA	Sahan'asa Hampandrosoana ny Ambanivohitra
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERFA-EASTA	Programme d'Appui à la Formation Professionnelle Forestière
SIC-MinAgri	Informationsdienst des Landwirtschaftsministeriums (2. Republik)
SIDEMA	Société Industrielle pour le Développement du Machinisme Agricole
SKAAL	Solidaritätskomitee Afrika, Asien, Lateinamerika
SPEF	Service Provincial des Eaux et Forêts

T	
TSA-PFGRN	«Tany Sy Ala» (Erde und Wald) – Programme d'Appui à la Formation en Gestion des Ressources Naturelles
U	
UAPS	Unité d'Appui pour la Promotion de la Santé
UNICEF	United Nations International Children Education Fund
W	
WB	Weltbank
WFP	World Food Program

Impressum

Herausgeber:

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA

3003 Bern

www.eda.admin.ch

Autor:

Gion P. Cabalzar, Morondava, Madagaskar

Redaktion und Gestaltung:

Locher, Schmill, Van Wezemaal & Partner AG, Basel

Bilder:

Ami Vitale, www.amivitale.com

Fachkontakt:

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA

Abteilung Ost- und Südliches Afrika

Freiburgstrasse 130, 3003 Bern

info@deza.admin.ch

Diese Publikation liegt nur auf deutsch vor und kann ausschliesslich als PDF unter www.deza.admin.ch/Publikationen bezogen werden.

Bern, 2011