

## **Sachbericht**

### **Die Funktionen zivilgesellschaftlichen Engagements für die demokratische Transformation in Afrika - am Beispiel Sambias**

**Von Michael Schultheiß**

**Lusaka, Juni 2004**

*Im größten Teil der Länder Afrikas südlich der Sahara gab es im letzten Jahrzehnt eine Entwicklung hin zur parlamentarischen Demokratie. Formal finden wir demokratische Verfassungen, deren Praxis aber weit von einer freiheitlichen politischen Kultur entfernt ist. Autoritärer Missbrauch von Staatsmacht, Korruption, Klientelismus und Misswirtschaft sind nur einige Stichworte. Positiv ausgedrückt, befinden sich die Staaten in einem Transformationsprozess hin zur Demokratie. Da die Transformation allerdings oft stagniert, wird ein Motor gesucht, der sie vorantreibt, und als solcher wird in den letzten Jahren zunehmend die Zivilgesellschaft identifiziert. Wenn die Checks and Balances der staatlichen Institutionen nicht funktionieren, sollen zivilgesellschaftliche Organisationen Missstände anprangern und Druck zur Abhilfe ausüben. Wenn Misswirtschaft und Unfähigkeit zu falschen politischen Entscheidungen führen, soll Sachverstand und organisiertes Interesse der Betroffenen diese zu korrigieren helfen. Wenn Machteliten sich ein undurchlässiges Kartell zur Verfügung über die Reichtümer des Landes geschaffen haben, sollen die Benachteiligten sich zusammenschließen und dieses durchbrechen. Entwicklungspolitik konzentriert sich also auf das "empowerment" der Organisationen der Zivilgesellschaft. Damit stellt sich die Frage, ob es die Bewegungen, auf die man aufbauen kann, in Afrika überhaupt gibt, oder ob man sie sich nach einem Wunschbild erschafft. Sambia ist ein kleines und in vieler Hinsicht typisches afrikanisches Land, hier soll untersucht werden, welche zivilgesellschaftlichen Kräfte das Land entwickelt, welche Einflüsse von außen auf sie wirken und welche Rolle für politische und wirtschaftliche Entwicklung sie spielen.*

Der Begriff der Zivilgesellschaft wird meist in einem sehr weiten Sinne gebraucht und umfasst alles zwischen staatlichen Institutionen (und die für ihr Funktionieren nötigen Organisationen wie politische Parteien) auf der einen und profitorientierten Unternehmen auf

der anderen Seite. Interessenorganisationen auch der Privatwirtschaft (wie Kammern und Gewerkschaften), Berufsverbände, konfessionelle und kulturelle Gruppen, NRO und alle öffentlich wirksamen freiwilligen Zusammenschlüsse gehören dazu. Berücksichtigt man die oben genannten erwünschten Funktionen und die Tatsache, dass es eine Tradition dessen, was man in neueren Diskussionen in Europa "bürger-gesellschaftliches Engagement" nennt, in Afrika so nicht gibt, dann steht der Begriff der Zivilgesellschaft in Afrika eher in einem Zusammenhang, der in der europäischen Diskussion sozusagen "altmodisch" ist, nämlich in dem der organisierten Interessen und des Pluralismus, weniger in dem der neuen sozialen Bewegungen und Bürgergesellschaft. Dies wird jedoch aus der Situationsanalyse heraus zu begründen sein.

### **Entstehungsbedingungen**

Eine nennenswerte Zivilgesellschaft in diesem Sinne ist in Sambia erst in den frühen 90er Jahren entstanden. Unter dem Einparteienstaat mit dirigistischer Staatswirtschaft des Staatsgründers Kenneth Kaunda gab es nur Kirchen und Gewerkschaften als einigermaßen unabhängige Organisationen, andere, wenn existent, waren in staatlichen Dachorganisationen reglementiert. Selbst wenn die rechtlichen Voraussetzungen für unabhängige Gruppen bestanden hätten, wäre doch ein anderes, mentales Hindernis zu überwinden gewesen: Kaundas "afrikanischer Humanismus" barg die Ideologie des Fürsorgestaates, der auch lange Zeit praktiziert wurde. Dieser gewöhnte die Menschen daran, sich um nichts selber kümmern zu müssen, Eigeninitiative war kein gesellschaftlicher Wert. Die Wende, die mit der Abwahl Kaundas 1991 kam, hatte viele Ähnlichkeiten mit der Transformation in Mittel- und Osteuropa. Das Movement of Multi-Party Democracy (MMD), das an die Macht kam, hatte selbst einen recht zivilgesellschaftlichen Charakter und hatte sich die politische und wirtschaftliche Liberalisierung auf die Fahnen geschrieben. Die politische Demokratisierung hat nie ganz die staatlichen Organe erreicht, Wirtschaft und Gesellschaft jedoch wurden schnell – und nach weit verbreitetem Urteil überstürzt – privatisiert und pluralisiert. Zwei Bedingungen waren es vor allem, die in den neunziger Jahren reichlich zivilgesellschaftliche Organisationen entstehen ließen: Zum einen wurde Sambia in der Welt als Paradebeispiel innerhalb der afrikanischen Demokratisierungswelle angesehen, deshalb strömten Hilfsorganisationen ins Land, die Partner brauchten und die nicht alle mit der Regierung arbeiten wollten oder konnten. Ansätze waren aus der Demokratisierungsbewegung vorhanden, die Kriterien für die Entwicklung der Zivilgesellschaft wurden aber weitgehend von internationalen Organisationen geschaffen. Zum anderen bewirkte die Privatisierungspolitik der MMD-Regierung einen grundlegenden

Wandel der Gesellschaft Der radikale Rückzug des Staates aus der Gesellschaft im Gefolge, auch aus den soziale Diensten, Gesundheitswesen, landwirtschaftliche Infrastruktur usw. zwang die Menschen zur Selbsthilfe. So entstanden an der Basis Gruppen, um sich gegenseitig beim Überleben zu helfen.

Auch wenn zwischen den Polen der extrem unterschiedlichen Ergebnisse dieser Entstehungsbedingungen noch eine Vielfalt von Zwischenformen entstand, blieb doch eine grundsätzliche Spaltung der sambischen Zivilgesellschaft zwischen den urbanen, professionell arbeitenden, sich politisch artikulierenden NRO und den eher ländlichen Selbsthilfegruppen, die keine weitergehenden gesellschaftspolitischen Ansprüche stellten. Als einzige Organisationen, die sowohl die gesellschaftliche Basis vertreten, als auch im politischen Bereich Einfluss nehmen, sind die Gewerkschaften und die Kirchen noch aus der "vorliberalen" Gesellschaft übrig geblieben. Sie haben ihre Rollen geändert, sind aber nach wie vor wichtige Spieler in der Zivilgesellschaft.

### **Die städtischen NRO**

In der als städtisch-professionell bezeichneten Gruppe finden sich eine Reihe von Organisationen, die in der öffentlichen Diskussion um Menschenrechte, Demokratie und Machtkontrolle sehr präsent sind. Dazu gehören die im *NGO Coordination Committee (NGOCC)* zusammengeschlossenen Frauenorganisationen, die weltanschaulich der westlichen Frauenbewegung nahe stehen. Sie setzen sich für Gleichberechtigung in Recht, Familie und Beruf ein. Die *National Women's Lobby (ZNWL)* engagiert sich dabei besonders für mehr Frauen in politischen Entscheidungspositionen, die *Women for Change (WfC)* bemühen sich unter anderem um die Transformation traditioneller Lebensformen in moderne, aufgeklärte. Eine z.B. für ihre Wahlbeobachtung und auch für die Arbeit mit politischen Parteien bekannte und erprobte Organisation ist *FODEP (Foundation for the Democratic Process)*. Darüber hinaus gibt es nationale Zweigstellen internationaler Organisationen wie *Transparency International Zambia (TIZ)* zur Korruptionsbekämpfung, das *Media Institute for Southern Africa (MISA Zambia)* als Streiter für Meinungs- und Pressefreiheit oder *Afronet* als Menschenrechtsorganisation. Im Umkreis der Katholischen Kirche kämpfen das *Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR)* und die *Catholic Commission for Justice, Development and Peace (CCJDP)* besonders für soziale Gerechtigkeit, aber auch für demokratische Werte. Das *Southern Africa Centre for the Constructive Resolution of Disputes (SACCORD)* bearbeitet Konflikte und beschäftigt sich mit Sicherheitspolitik. Eine verhältnismäßig bodenständige Organisation mit Dependancen

und Mitgliedern in allen Provinzen ist das *Anti-Voter Apathy Project (AVAP)*, es vermittelt politische Bildung und Information besonders an Jugendliche und das "einfache Volk". Eine wichtige Rolle in der öffentlichen Diskussion spielen einige Berufsorganisationen, wie die *Economic Association of Zambia (EAZ)* und die *Law Association of Zambia (LAZ)*. Dies sind nur einige wichtige NRO von einigen tausend registrierten. Die Qualitätsunterschiede untereinander sind erheblich.

Diejenigen Organisationen, die eine Rolle spielen, finanzieren sich (mit Ausnahme der Berufsorganisationen, die als einzige einen nennenswerten Mitgliederstand haben, und den Kirchen) fast ausschließlich aus *Donor*-Geldern, also aus Projekten, die sie in Partnerschaft mit internationalen Hilfsorganisationen durchführen. Daher verstehen sie sich oft als marktorientierte Anbieter von Leistungen, und ihre Tätigkeit als Einkommen sicherndes Geschäft. Die große Anzahl der registrierten Organisationen hängt auch damit zusammen, dass viele Leute einfach einen Lebensunterhalt suchen. Die meisten dieser Organisationen sind unseriös und können nicht als Teile einer kritischen Zivilgesellschaft betrachtet werden. Die eigentlichen, seriösen NRO sind sicher die wichtigsten Arbeitgeber für kritische Intellektuelle: Dies kann als Positivum gesehen werden, weil hier Potentiale genutzt werden, an denen der Staat - als anderer wichtiger Arbeitgeber für Akademiker - nicht interessiert ist. Andererseits erscheinen die Akteure als "käuflich" und ihre Organisationen zum Teil nicht unterscheidbar von *Consultancies*. Die Beurteilung dieser Situation ist ambivalent: Einerseits sind die Akteure in den wichtigen NRO durchaus engagiert und von ihrer Sache überzeugt, sie haben Positionen und Beurteilungen zu denen sie stehen und sind keineswegs nur Dienstleister - was die „Nachfrager“ auch erwarten. Andererseits sind ihre Aktivitäten fast völlig abhängig davon, ob sich ein Sponsor findet, es mangelt ihnen an der notwendigen Selbständigkeit und Zielgerichtetheit, auch die individuellen Akteure lassen sich durchaus in vielen Fällen durch die Wünsche der Auftraggeber „verbiegen“.

Bei all dem haben diese Organisationen in der politischen Kultur Sambias eine kaum wegzudenkende Rolle und zweifellos Erfolge zu verzeichnen. Angesichts der Staatsabhängigkeit bzw. dem Qualitätsmangel der Medien - diese sind zur politischen Analyse und zum meinungsbildenden Kommentar kaum fähig - bilden sie die kritische Öffentlichkeit Sambias. Sie wirken tatsächlich als Kontrollorgan gegenüber der Regierung, sie prangern Missstände an und versuchen auf Gesetzes- und Politikveränderungen hinzuwirken. Die nur „zitierende“ Presse und sogar die oppositionellen politischen Parteien wirken als Sprachrohr der vielfach von ihnen aufgebrauchten Positionen. Ihr größter Erfolg war 2001 die Verhinderung der Verfassungsänderung, die Präsident Chiluba eine dritte Amtszeit ermöglichen sollte. Eine spezielle Koalition verschiedenster zivilgesellschaftlicher

Organisationen, das „Oasis Forum“, hatte sich seinerzeit gebildet um dagegen zu argumentieren und Proteste zu organisieren. Es entstand eine klare öffentliche Stimmung gegen Chilubas „third term“, schließlich verweigerten sich auch prominente Mitglieder der Regierungspartei und der verlängerte Machtanspruch war gekippt. Dieser Erfolg hat deutlich auch das Selbstbewusstsein der Zivilgesellschaft gestärkt. Das Oasis Forum hat sich als neue Aufgabe gestellt, die sambische Verfassung zu reformieren und diese durch eine verfassungsgebende Versammlung (*Constituent Assembly*) verabschieden zu lassen. Hier äußert sich das Selbstbewusstsein oft überzogen: Auch die demokratisch gewählten staatlichen Organe werden als Teil des Machtsystems betrachtet und die eigene Legitimität der Zivilgesellschaft unreflektiert vorausgesetzt.

### **Wirtschaftsverbände und Selbsthilfegruppen**

Bei den mehr ökonomisch orientierten Gruppen treffen wir zunächst auf die traditionellen Wirtschaftsverbände. Sie geben ein getreues Spiegelbild der sambischen Wirtschaft: Die allgemeine Industrie- und Handelskammer (*Zambia Chamber of Commerce and Industry, ZACCI*) und die assoziierten Industrieverbände sind schwach, und bestehen oft nur aus einzelnen „Sprechern“. Die einzig wohlorganisierten und ihre Funktion für die Mitglieder erfüllenden Organisationen sind der (Groß-)Bauernverband *Zambia National Farmers Union, ZNFU*, und die Kammer des Kleingewerbes *Zambia Chamber of Small and Medium Business Associations, ZCSMBA*. allerdings nur die erste ist auch als Lobbyorganisation im staatlichen Bereich aktiv, die zweite versteht sich mehr als Serviceorganisation. Einzelne Spezialverbände für eher erfolgreiche Wirtschaftszweige (wie z.B. *ZEGA, Zambia Export Growers Association*) oder einzelne Zusammenschlüsse von eher dynamischen Unternehmern artikulieren sich gelegentlich in der Öffentlichkeit.

Die Gewerkschaften waren schon in der Kolonialzeit gewissermaßen „Avantgarde“ der Zivilgesellschaft. In Kaundas Staatswirtschaft waren sie als Rad im Getriebe eingebaut, was sie allerdings nicht, so wie in kommunistischen Ländern, politisch zu Gefolgsleuten der Staatspartei werden ließ. Bei der Wende 1991 waren sie eine treibende Kraft, der aus ihren Reihen kommende Chiluba erwies sich an der Staatsspitze jedoch eher als Fluch denn als Segen. Er liberalisierte nicht nur das Arbeits- und Koalitionsrecht (was z.B. zur Spaltung in zwei Dachverbände führte), sondern sorgte durch seine unflankierte Privatisierungspolitik auch für den Verlust vieler formeller Arbeitsplätze und damit für Mitgliederschwund in den Gewerkschaften. Die Krise der Gewerkschaftsbewegung in den neunziger Jahren ist aber inzwischen fast überwunden. Die Gewerkschaften haben sich den veränderten Bedingungen

angepasst. Zum einen nehmen sie eine wichtige Lobbyfunktion im politischen Raum als Advokaten der Armen wahr – und hier nicht nur für die noch relativ privilegierten *working poor*- sondern organisieren auch Protestaktionen z.B. gegen das Austeritäts-Budget 2004 und bewegen sich damit im Zentrum zivilgesellschaftlicher Aktivitäten. Darüber hinaus initiieren sie praktische Aktionen zur Arbeitsbeschaffung im informellen Sektor.

Der größte Teil der wirtschaftlichen Aktivitäten in Sambia spielt sich im informellen Sektor ab, der kaum organisiert ist. Es gibt zwar eine Vielzahl von Interessenverbänden bestimmter Gewerbe und Regionen, wie z.B. der Kleintaxiunternehmen, die *Marketeer Associations* auf den Märkten, die *Trade Associations* bestimmter Handwerker, die teilweise fast genossenschaftliche Zusammenarbeit organisieren, und der Versuch von kleinen Subsistenzbauern, sich seit einiger Zeit mit wenig Erfolg national zu organisieren. All dies ist weitgehend Selbsthilfe, gelegentlich wird erheblicher Einfluss auf die Rahmenbedingungen für die unmittelbare Arbeitsumgebung ausgeübt, Artikulationen im öffentlichen Raum bleiben allerdings weitgehend aus. Eine größere *Alliance* von Organisationen des informellen Sektors hat sich vor wenigen Jahren dem größten Gewerkschaftsbund *ZCTU (Zambia Congress of Trade Unions)* assoziiert. Mit ihren Hilfsaktivitäten für entlassene ehemalige Mitglieder zur Selbstbeschäftigung und Unterstützung bei der Organisation von *trade associations* haben die Gewerkschaften eine Verantwortung auch für die nicht formalen Arbeitsplätze übernommen. Diese Verbindung steht noch ganz am Anfang, viele Widerstände aus dem „Kulturkonflikt“ zwischen Gewerkschaftsorganisation und informellem Unternehmertum sind noch zu überwinden. Obwohl die Gewerkschaften bei diesen Arbeitern mit dem Kampf um Rechte ganz vorn anfangen müssen, da sie durch die gezielte Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik aus dem von ihnen erkämpften Schutzrahmen herausgefallen sind, ist dies ein ganz wichtiger entwicklungspolitischer Ansatz.

Die größte Selbsthilfebewegung in Sambia haben die Frauen auf die Beine gestellt. In allen Teilen des Landes, fast flächendeckend, gibt es Frauengruppen, die sich zusammengeschlossen haben, um gemeinsam zu arbeiten um zusätzliches Einkommen für sich zu schaffen, sich etwas von ihren dominanten Männern unabhängig zu machen und um drängende soziale Probleme anzugehen, wie z.B. die Versorgung der immer mehr werdenden AIDS-Waisen. Die wirtschaftlichen Aktivitäten konzentrieren sich auf verbesserte landwirtschaftliche Produktion und Verarbeitung (z.B. Mais-Mühlen oder Honigproduktion) oder auf Produktion von traditionellen Gebrauchsgütern, die auch an Touristen verkauft werden, wie bunte Stoffe, geflochtene Körbe oder ähnliches. Selten wirken diese Gruppen über ihre lokale Umgebung hinaus oder schließen sich, etwa zur Vermarktung ihrer Produkte, zu größeren Gruppen zusammen. Davon gibt es eine bemerkenswerte Ausnahme:

In der Ost-Provinz ist eine große Frauenorganisation entstanden, die etwa 6000 Frauengruppen zusammenschließt und Dachorganisationen auf Distrikt- (z.B. *Chipata District Women Development Association, CDWDA*) und Provinzebene (*Eastern Province Women Development Association, EPWDA*) gebildet hat. Ihr außerordentlicher praktischer Erfolg als Selbsthilfeorganisation hat sie zu einem beliebten Partner bei ländlich orientierten Hilfsorganisationen gemacht, der DED hat für diese Zusammenarbeit schon einen Preis für vorbildliche frauenorientierte EZ gewonnen. Doch vermutet man, dass solch eine große Organisation auch einen machtvollen politischen Einfluss ausübt, hat man sich getäuscht. Die Frauen scheuen eher vorsichtig taktierend vor politischer Involviertheit zurück, ihr Einfluss auf nationale politische Entscheidungen ist praktisch nicht vorhanden. Die auf der politischen Ebene in der Hauptstadt um Gender-Bewusstsein kämpfenden Frauenorganisationen, die eine minimale Mitgliederbasis haben, erheben ständig den Anspruch, mit der ländlichen Frauenbewegung zusammenzuarbeiten, doch die Reise aufs Land ist beschwerlich, und wenn sie tatsächlich unternommen wurde, verhinderten Missverständnisse und verschiedene Auffassungen jede dauerhafte Zusammenarbeit. Bei den Frauenorganisationen ist der oben erwähnte Bruch der Zivilgesellschaft am deutlichsten.

Neben den Frauenorganisationen gibt es auch in den ländlichen Regionen eine Reihe von sozialen und kulturellen Organisationen. Wenn sie nicht selbst wirtschaftliche Aktivitäten entwickeln, sind auch sie von Hilfsorganisationen abhängig. Nur sehr selten gibt es Organisationen, die wirklich mit freiwilliger Arbeit überleben. Ein positives Beispiel in dieser Hinsicht ist *LADA (Law and Development Association)*, bei der viele „*paralegals*“ freiwillig rechtliche Beratung auf dem Land leisten. Die anderen Beispiele sind häufiger. Oft dauert die Versorgungsmentalität früherer Zeiten an, nur mit dem Unterschied, dass an die Stelle des Staates die *donor* getreten sind.

### **Internationale Entwicklungsstrategien und Zivilgesellschaft**

Es ist aus dem Vorigen schon deutlich, dass die bilaterale internationale Projektzusammenarbeit einen großen Einfluss auf die Entstehungsbedingungen einzelner Organisationen der Zivilgesellschaft hatte. In den letzten Jahren zeigte sich aber auch das Bestreben internationaler Organisationen, deren EZ eher makrostrategisch angelegt ist, die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure auch bei ökonomischen Politikentscheidungen ausdrücklich zu fordern. Die Begründung dafür ist vor allem, dass man das *country ownership*, also die Legitimität und öffentliche Unterstützung der ökonomisch-politischen Programme, erhöhen will. Als wichtigstes Beispiel dafür sollen die *Poverty Reduction*

*Strategy Papers (PRSP)* der internationalen Finanzorganisationen IWF und Weltbank angeführt werden. Aber auch das Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten, das im Jahr 2000 die europäische EZ neu ausrichtete, beginnt mehr und mehr, hier eine Rolle zu spielen.

Die Strukturanpassung, die über Jahrzehnte als Bedingung für Kreditprogramme des IWF und der Weltbank gedient hatte, zeigten sich immer mehr als Desaster, zumindestens insoweit als sie die Armut in den betroffenen Ländern verschärften. Die Kritik an den IFI (Internationale Finanzorganisationen - IWF und Weltbank) führte daher in den neunziger Jahren zu einer Revision der Politik, die vor allem von der Weltbank vorangetrieben wurde. Ohne auf die makroökonomischen Konditionen zu verzichten, flankierte man sie nun mit einem Programm zur Armutsbekämpfung. Den Ländern, die von dem Schuldenerlass der HIPC-Initiative (*Highly Indebted Poor Countries*) profitieren wollten, wurde aufgegeben, ein PRSP im Land zu entwickeln und zum Maßstab der nationalen Wirtschaftspolitik werden zu lassen. Dabei handelte es sich nicht um ein Sozialprogramm, sondern im Prinzip um eine nationales Entwicklungsprogramm, das soziale Investitionen und Wachstumskräfte gleichermaßen fördert. Das PRSP sollte nicht der Staat allein erarbeiten, die umfassende Mitarbeit der Zivilgesellschaft war unumgängliche Bedingung.

Während in vielen Ländern diese Beteiligung kaum funktionierte oder nur Alibifunktion hatte, war sie in Sambia relativ erfolgreich. Aus 26 verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen (und einem erweiterten Netzwerk von 80 Organisationen), unter Einschluss der Gewerkschaften und Kirchen, gründete sich die *Civil Society for Poverty Reduction, CSPR*, die sich intensiv an der Diskussion beteiligte, sogar einen alternativen Entwurf des PRSP vorlegte, von dem viele Punkte in die Endfassung eingingen. Die Koalition bestand nach Verabschiedung eines PRSP im Jahr 2002 fort, das Problem war nun, dass das Programm kaum umgesetzt wurde, dafür budgetierte Mittel woanders versickerten und Wirkungen ausblieben. Also verlegte sich CRSP auf das *monitoring* des PRSP, ihre Aufgabe wurde eher noch wichtiger. Gleichzeitig war die Koalition nun ein wichtiger Ansprechpartner, wann immer zivilgesellschaftliche Beteiligung bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen benötigt wurde. Da das Sekretariat von CRSP angesiedelt war bei ihrer Mitgliedsorganisation JCTR (*Jesuit Centre for Theological Reflection*), die zusammen mit *Jubilee Zambia* und CCJDP so etwas wie einen katholisch-sozial-globalisierungs-kritischen *think-tank* aufgebaut haben, ist in diesem Umkreis auch genug Sachverstand angesammelt, um kompetent mitzureden. CRSP trifft alle wichtigen Entscheidungen in ihrem *Steering Committee*, in dem die Mitgliedsorganisationen vertreten sind, und hat durch ihre Monitor-Gruppen und Vertreter in den Provinzen zumindest theoretisch „Bodenhaftung“. Auch wenn formal darüber die



Ankoppelung an die gesellschaftliche Basis gegeben ist, erscheint oft zweifelhaft, ob die Basis auch alles nachvollziehen kann, was CSPR in Lusaka in den wirtschaftspolitischen Prozess einbringt. Die Teams von der Basis liefern Informationen, wissen aber nur begrenzt, worum es eigentlich geht, Meinungsbildung im *bottom up*-Verfahren ist das jedenfalls nicht. In einer abgeschwächten Form besteht die bekannte Spaltung der Zivilgesellschaft innerhalb der CSPR weiter.

Auch die Gewerkschaften haben, in Abstimmung mit aber parallel zu CSPR, ein Monitorsystem aufgebaut und bemühen sich, in ihrem Einzugsbereich die Durchführung der Anti-Armutsstrategie zu kontrollieren und in kommunalen Verwaltungsstellen ihren Einfluss geltend zu machen – auch dieses Programm ist von internationalen Organisationen gestützt. Es geschieht also einiges, was die Zivilgesellschaft am Programm der Armutsbekämpfung beteiligt. Armutsbekämpfung ist sicher insgesamt zurzeit das wichtigste Element der sambischen Wirtschaftspolitik - das wird gerade von Seiten der deutschen EZ mit Nachdruck so gesehen. Der Prozess ist noch zu neu, um den Erfolg dieser Beteiligung abschließend zu bewerten, doch die bisherigen Erfahrungen sind durchaus ermutigend.

Das Cotonou-Abkommen, das in Nachfolge der Lomé-Konventionen seit wenigen Jahren die EZ der Europäischen Union regelt, bestimmt ausdrücklich die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure bei allen Entscheidungen zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Dies betrifft in diesem Fall zwei Aktionsbereiche: Einerseits die Verhandlungen der AKP-Länder zum Abschluss von *Economic Partnership Agreements (EPA)*, die zukünftig das Handelsregime zwischen der EU und den Ländern bilden sollen, und andererseits die *Country Strategy Papers*, die eher die „klassische“ Entwicklungszusammenarbeit für das Land regeln. In der bisherigen Praxis hat die Beteiligung der nicht-staatlichen-Akteure in Sambia kaum stattgefunden. Die Cotonou-Vertragspartner selbst, die sambische Regierung und die EU, vertreten durch die Delegation der Kommission, schienen daran nicht viel Interesse zu haben. Da das Interesse an und die Kenntnisse über Handelsfragen in einem Land wie Sambia per se kaum vorhanden sind und auch von den Vertragspartnern nichts getan wurde, um dieses zu entwickeln, sind kompetente Gesprächspartner kaum vorhanden. Es gab gelegentlich Konsultationen, die vor allem mit Organisationen der Privatwirtschaft stattfanden – was bei Handelsfragen sicher angemessen ist. Schließlich wurde im Wirtschaftsministerium eine *National Working Group for Trade* eingerichtet, mit Mitgliedern hauptsächlich aus der Wirtschaft, in der die Positionen der Regierung für verschiedene Verhandlungen abgestimmt werden. Erst in diesem Jahr gibt es Anzeichen, dass auch die Zivilgesellschaft in die Aufstellung und Durchführung des *Country Strategy Paper* in Einbezogen werden soll.

## Staat und Zivilgesellschaft

Es ist sicher verständlich, dass der Staat vielfach Widerstand gegen Partizipation leistet. Während Politiker gern immer wieder die Wichtigkeit breiter Abstimmung von Entscheidungen betonen – und dann oft auch beim Wort genommen werden –, bildet insbesondere die Bürokratie eine Bastion dagegen. Für sie ist ein Dreinreden von Außenstehenden zunächst einfach unbequem. Wenn man weiterhin die besondere Stellung der höheren Bürokratie in Sambia kennt, die weite Zugriffsmöglichkeiten zu Ressourcen bedeutet, die eben oft auch zur Wahrnehmung ganz persönlicher Interessen (materieller und machtpolitischer) genutzt werden, dann ist ihr Widerstand schnell zu verstehen. Andererseits wird hieraus aber auch sehr deutlich, wie notwendig die Partizipation der Zivilgesellschaft ist, denn die politische und die rechtliche Kontrolle der Verwaltung gegen Missbrauch ihrer Befugnisse ist weitgehend unterentwickelt oder gar nicht vorhanden. Hier lässt sich gut beobachten, dass durch Partizipation sachlich bessere Entscheidungen erreicht und schlicht auch die Einhaltung von Gesetzen gewährleistet werden kann. Zwei reale Beispiele mögen dies illustrieren:

In Zuge des HIPC/PRSP-Prozesses gibt es auch schon vor dem Erreichen des *completion point*, der dazu führt, dass in größerem Umfang multilaterale Schulden erlassen werden, Einsparungen aus Schuldendienstleistungen, die dem Staat als zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen, und deren Verwendung im Rahmen der Konditionalitäten des Prozesses für soziale Aufgaben zweckgebunden ist. Dementsprechend werden sie budgetiert und lokalen Verwaltungsstellen zur Durchführung der Aufgaben zugewiesen. Die CSPR hatte ein „*Independent HIPC Monitoring and Tracking Team*“ gebildet, um die tatsächliche Verwendung dieser Mittel zu überprüfen. Sie stellten dabei fest, und berichteten dem Finanzministerium schriftlich darüber, dass die Mittel nur zum kleinen Teil wie geplant ausgegeben wurden. Wenn das Geld bei den lokalen Verwaltungen ankam, wurde davon zunächst einmal vor allem Benzin für alle Dienstwagen der Behörden gekauft und andere „dringende“ und häufig noch sachfremdere Ausgaben getätigt, bis der Rest seiner Zweckbestimmung zufloss. Als Folge des Berichtes soll es sogar zur Verhaftung einzelner kommunaler Beamter gekommen sein. Aber bevor die Berichte an die Öffentlichkeit kamen, kündigte das Finanzministerium an, es werde die *HIPC Monitoring and Tracking Teams* suspendieren, da diese keine rechtliche Grundlage habe. Die Budgetkontrolle sei allein Aufgabe des *Auditor General* (dieser stellt immer wieder ähnliche Verstöße fest, aber seine

Berichte bleiben meist folgenlos). Die *donors*, die an der Kontrolle der Mittel interessiert sind, werden dies nicht als endgültig hinnehmen.

Ein ganz anderes Beispiel: Eine Koalition von unabhängigen Medienorganisationen hatte in Sambia jahrelang eine Medienrechtsreform propagiert, die u.a. den Staatssender ZNBC zu einem öffentlich-rechtlichen machen sollte. Im Jahr 2002 gelang es über ein *Private Member's Bill*, einem Gesetzesantrag aus der Opposition, letztlich sogar mit Unterstützung der Regierung, ein Gesetz zu verabschieden, das ZNBC zu einem *Public Broadcaster* macht. Nach diesem Gesetz wurden durch Nominierungs-Komitees, in denen gesellschaftliche Gruppen vertreten waren, ein Board, also ein Aufsichtsgremium für ZNBC, vorgeschlagen, das nach dem Gesetz nun nur noch vom Parlament hätte bestätigt werden müssen. Doch die Informationsministerin weigert sich bis heute, diese Vorschlagsliste dem Parlament vorzulegen, da sie gemerkt hat, dass das vom Gesetz gewollte Nominierungsverfahren gezielt gewirkt hat: Im Board wäre niemand mehr gewesen, auf den sich die Regierung verlassen kann, der Sender wäre tatsächlich regierungsunabhängig geworden. Die Medienorganisationen haben auf rechtliche Prüfung geklagt, um die Ministerin zu zwingen, die Liste ins Parlament zu bringen.

In beiden Fällen hat die Beteiligung der Zivilgesellschaft eine Situation erreicht, die die Entscheidungsfähigkeit der Regierung real einschränkt und, die gegen die Regierung das Recht zum Durchbruch bringt. In beiden Fällen hat die Regierung den Prozess gestoppt um sich nicht in die Parade fahren zu lassen. Die Fälle sind ein Beweis, dass auch nicht-staatliche Organe wirksame Machtkontrolle ausüben können und dass die Staatsmacht versucht, dieser auf jeden Fall entgegenzutreten. Beide Fälle sind noch nicht entschieden, und die Entscheidungen werden einen Lackmустest liefern, ob in Sambia Recht oder (noch) Macht obsiegt. Vorläufig kann man aber daraus schließen, dass die Zivilgesellschaft eine wichtige Quelle von *checks and balances* ist.

## **Zivilgesellschaft und Demokratie**

Es ist offensichtlich, dass die Zivilgesellschaft sehr wohl in der Lage ist, einige Defizite der afrikanischen Demokratie abzudecken und auszugleichen. Sie ist auch sicher ein wichtiges Feld der Sozialisation, um Menschen zu demokratischer Beteiligung, zum Selbstbewusstsein gegenüber staatlicher Macht zu befähigen und den Willen zu entwickeln, sich Kenntnisse anzueignen, die diese Beteiligung möglich machen. Die Zivilgesellschaft ist ein Motor der

Demokratisierung, wenn auch ein langsamer, – die Defizite ihrer eigenen Legitimation müssen langsam überwunden werden.

Es gibt einige Gründe, warum Zivilgesellschaft in Afrika nicht so funktionieren kann, wie es sich die Theorie im Idealfall vorstellt, hier ein paar Hinweise:

- Ein „Ehrenamt“ kann nur ausführen, wer ansonsten seinen Lebensunterhalt gesichert hat. Die Kultur der freiwilligen, altruistischen Leistung kann nur entstehen, wenn die Grundbedürfnisse gesichert sind. In einem Land, in dem nur 4% der Bevölkerung einen formalen Arbeitsplatz hat und über 80% unter der Armutsgrenze leben, ist kaum Raum für „bürgergesellschaftliches Engagement“.
- In Europa haben gerade auch die Armen der Solidarität und den politischen Zielen persönliche Opfer gebracht („einer für alle, alle für einen“). Die Afrikaner sind sicher nicht weniger altruistisch, aber das sich Aufopfern für abstrakte, längerfristige Ziele widerspricht ihrem Verständnis. Sie haben eine Verpflichtung direkt und persönlich zu helfen, nicht abstrakt.
- Es wird oft behauptet, dass Basisdemokratie durchaus etwas afrikanisches sei, man treffe auch in der traditionellen Gesellschaft durch *Palaver* gemeinsame Entscheidungen und löse Probleme. Dies ist richtig, dabei werden jedoch die Menschen direkt betreffende Dinge vor Ort ausgehandelt. Es ist aber etwas ganz anderes, wenn die Armen auf dem Land über wirtschaftspolitische Entscheidungen eines komplexen Staatsgebildes mitentscheiden sollen. Mangels Medien und Alphabetisierung sind die Informationen auch gar nicht verfügbar, die die Grundlage dafür bilden müssten.

Zivilgesellschaft ist kein Begriff, der ein autochthon afrikanisches Phänomen beschreibt. Er ist genauso importiert wie die Begriffe Nationalstaat, Wirtschaftssystem und andere wesentliche Elemente des heutigen Afrika. Was hier als Zivilgesellschaft beschrieben wurde, ist in seiner jetzigen Form in einer nachkolonialen Zeit entstanden und durch internationale Organisationen vorangetrieben worden, die Partner im Land gesucht und sich mit ihnen abgestimmt haben. Dadurch ist Zivilgesellschaft wohl sogar weniger „aufgepfropft“ als andere Elemente der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Auch die bestehende Abhängigkeit von ausländischer Unterstützung haben die Akteure der Zivilgesellschaft mit vielen wichtigen anderen Institutionen afrikanischer Länder gemein.

Arbeitet man in der EZ, speziell im Bereich *governance* muss man sich eingestehen, dass dies bedeutet, Einfluss von außen auszuüben. Speziell in der EZ der EU bezeichnet der Begriff des „Politischen Dialogs“ euphemistisch diese Tatsache. Es gilt also zu überlegen, wie und in welche Richtung der Einfluss ausgeübt wird. Im Fall Sambias ist es angesichts der oben geschilderten Erfahrung richtig, ausgewählte Organisationen der Zivilgesellschaft zu unterstützen. Sie fördern demokratische Kontrolle und helfen bei der Durchsetzung des Rechtsstaates. Sie können Menschen an politische Entscheidungsprozesse heranzuführen und dabei Interessen zum Durchbruch verhelfen, die von der politischen Elite abgeblockt werden. Es wird aber auch deutlich, dass das Terrain nicht ganz minenfrei ist, Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen hat ständig flexibel zu sein, Erfahrungen auszuwerten und zu reflektieren, ob man mit den richtigen Partnern arbeitet. Die folgenden allgemeinen Grundsätze dieser Arbeit scheinen mir dabei beachtenswert:

- An der Überwindung des hier als Spaltung der Zivilgesellschaft beschriebenen Phänomens muss auf jeden Fall gearbeitet werden. Auch wenn dies wie in Sambia auf erhebliche Schwierigkeiten stößt, muss gleichzeitig mit der materiellen Armut auch die *poverty of voice* überwunden werden indem immer mehr Personen und Gruppen an der gesellschaftlichen Basis befähigt werden, selbst zum Meinungsbildungsprozess beizutragen. Eine Organisation wie die beschriebene CSPR kann dazu ein Mittel sein, aber sie darf sich nicht damit abfinden, die Basis nur als Informationsquelle zu verstehen.
- Zivilgesellschaft ist nicht per se demokratisch legitimiert. Sie kann ihre Positionen in den Entscheidungsprozess einbringen, aber Entscheidungen müssen nach wie vor von Parlamenten und Regierungen getroffen werden. Eine manchmal verbreitete Abneigung zwischen Parlament und Zivilgesellschaft (die sich gegenseitig als korrupt bezeichnen) ist schädlich, die Organisationen müssen lokal und national mit Parlament und *Councils* zusammenarbeiten.
- Gleichzeitig folgt daraus, dass Zivilgesellschaft ohne Staat nicht denkbar ist. Die Förderung des Staates und seiner Aufgaben und die Förderung der Zivilgesellschaft muss ausgewogen sein – wobei allerdings in Zeiten, bei denen die EZ in Form von Budgetzuschüssen auf dem Vormarsch ist, betont werden muss, wie wichtig eine materiell und mit Kompetenz gut ausgestattete Zivilgesellschaft ist.

So sehr hier darauf hingewiesen wird, in welche Richtung gewirkt werden soll, muss dennoch immer wieder beachtet werden, dass man zivilgesellschaftliche Organisationen nicht als billige *Consultancies* missbraucht. Wenn sie nicht die Ziele und Methoden ihrer

Arbeit selbst bestimmen können – dann sind sie nicht Zivilgesellschaft. Die Auswahl der Organisationen nach Kriterien wie Ehrlichkeit, Fähigkeit und Bodenhaftung, Unterstützung der Organisationsentwicklung nach demokratischen Maßstäben, Förderung einer sinnvollen Vernetzung – all das sind wohl legitime Einflüsse von außen. Dass den Organisationen dabei die „ownership“, nicht verloren geht, das ist der tägliche Balanceakt der Arbeit mit der Zivilgesellschaft.