
***Contested Terrain* – Zivilgesellschaft in der nachkolonialen Entwicklung Sambias**

Peter Meyns

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird zivilgesellschaftliche politische Arbeit im subsaharischen Afrika an Hand der nachkolonialen Entwicklung in Sambia untersucht. Der Schwerpunkt der Analyse wird auf die demokratische Transition 1990/1991 und die Zeit der 3. Republik danach gelegt. Die Zeit der 1. und 2. Republik (1964–1991) wird jedoch auch in den Blick genommen. Es wird gezeigt, dass der Übergang von der Einparteienherrschaft der zweiten Republik zum Mehrparteiensystem der 3. Republik maßgeblich durch zivilgesellschaftliche Intervention herbeigeführt wurde. Das Erstarken zivilgesellschaftlichen Engagements ist seither zu einem festen Bestandteil des politischen Geschehens in Sambia geworden, stößt jedoch beständig auf den staatlichen Anspruch auf Hegemonie. Zivilgesellschaftliche politische Aktivitäten in diesem „contested terrain“ werden an den Beispielen der Wahlbeobachtung, der Kampagne gegen eine dritte Amtszeit des Präsidenten, der Saga der Verfassungsreform sowie dem Engagement für Geschlechtergleichberechtigung erörtert. Dazu kommt die Auseinandersetzung um das 2009 in Sambia verabschiedete NRO-Gesetz, bei dem es, je nach Blickwinkel, um die Beschränkung bzw. die Sicherung des Raums für zivilgesellschaftliche Aktivitäten selbst geht.

P. Meyns (✉)
Duisburg, Deutschland
E-Mail: peter.meyns@uni-due.de

1 Einleitung

Zivilgesellschaftliche Aktivitäten haben nach der demokratischen Transition 1990/1991 in Afrika generell und auch in Sambia einen höheren Stellenwert im öffentlichen Diskurs erlangt als zuvor. In der Diskussion dieser politischen Entwicklung hat es hier und da Vorbehalte gegeben, ob das in frühen Phasen westlicher Demokratieentwicklung formulierte Konzept der Zivilgesellschaft in diesem Zusammenhang anwendbar sei, aber die Vielzahl der in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen vom Staat autonom tätigen Gruppen und Organisationen haben die eher theoretischen Einwände durch praktische Evidenz hinfällig gemacht. Die Notwendigkeit, das Konzept Zivilgesellschaft in seinem konkreten gesellschaftlichen Kontext zu verorten, ist indessen unverzichtbar, um es in der Analyse afrikanischer Entwicklungsprozesse fruchtbar zu machen. In diesem Beitrag soll dies an Hand der nachkolonialen Entwicklung von Sambia erfolgen.¹ Zwar wird der Schwerpunkt der konkreten Analyse auf die demokratische Transition 1990/1991 und die Zeit der 3. Republik danach gelegt, doch gab es auch davor bereits zivilgesellschaftliche Aktivitäten in Sambia, die nicht unwichtig sind. Die gesamte nachkoloniale Zeit in Sambia in den Blick zu nehmen, ermöglicht es vor allem, die Rolle der Zivilgesellschaft unter Bedingungen der Einparteienherrschaft sowie in einem Mehrparteiensystem zu beleuchten.

Wenn wir von Zivilgesellschaft sprechen, sprechen wir, wie im einleitenden Beitrag in diesem Band ausführlich dargelegt wird, von einer äußerst heterogenen Sammlung von autonomen Gruppen und Organisationen auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft,² die in sehr unterschiedlichem Verhältnis zum Staat stehen können. Wir sprechen aber auch davon, dass der Staat, der über die Mittel der Gewalt verfügt, bestrebt ist, wie Gramsci in seiner Analyse kapitalistischer Herrschaft dargelegt hat, Hegemonie in der Zivilgesellschaft zu erlangen, um seine Macht zu festigen (Kebir 1991). Es können sich aber auch gegenläufige – antihegemoniale – Tendenzen manifestieren. Dieses Verständnis von Zivilgesellschaft als „a contested terrain“ (Narsoo 1991) ist auch im afrikanischen Kontext ein hilfreiches analytisches Instrument. Diese beiden Aspekte geben den Rahmen ab für das Konzept von Zivilgesellschaft, das diesem Beitrag zugrunde liegt.

¹ Die Vorarbeit zu dieser Fallstudie erfolgte in der Online-Publikation Meyns und Musamba (2012). Ich danke Charity Musamba auch für aktuelle Informationen bei der Fertigstellung dieses Beitrags.

² Dieses Verständnis von Zivilgesellschaft geht auf Tocqueville zurück, der bereits im 19. Jahrhundert in Bezug auf die Demokratie in den USA die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen als Gegengewicht zur Möglichkeit einer Übermacht des Staates („Tyrannei der Mehrheit“) hervorhob (Tocqueville 1959/1962).

2 Zum Kontext: Politik und Gesellschaft in Sambia

Sambia hat 1964 die politische Unabhängigkeit erlangt. In den bald 50 Jahren, die seither vergangen sind, hat das Land zwar einige politische Turbulenzen erlebt, blickt aber insgesamt auf eine friedliche Entwicklung ohne gewaltsame Umstürze zurück. Die ersten 27 Jahre nach der Unabhängigkeit war die *United National Independence Party* (UNIP) unter ihrem Präsidenten Kenneth Kaunda die dominierende politische Kraft in Sambia. Sie spielte bereits im antikolonialen Kampf eine führende Rolle und gewann die Unabhängigkeitswahlen mit großer Mehrheit gegen ihren einzigen ernsthaften Konkurrenten, den *African National Congress* (ANC). Die 1. Republik war ein Mehrparteiensystem, in dem jedoch die UNIP unangefochtene Macht ausübte. Kaundas Erwartung, dass UNIP durch die demokratische Entscheidung der Wähler zur alleinigen Partei und damit zur Einheitspartei werden würde, erfüllte sich jedoch nicht. Ethnisch-regionale Besonderheiten und die Kluft zwischen Stadt und Land, machten die nationale Einheit brüchig.³

Widersprüche innerhalb der UNIP führten 1971 dazu, dass Kaundas Vize-Präsident, Simon Kapwepwe, der bei den Bemba, der größten Ethnie im Lande, auf Rückhalt zählen konnte, eine eigene Partei, die *United Progressive Party* (UPP), gründete und Kaunda herausforderte. Es kam zu Auseinandersetzungen zwischen beiden Parteien. Diese politische Krise löste Kaunda, indem er die Umwandlung Sambias in ein konstitutionelles Einparteiensystem einleitete, die 2. Republik.⁴ Von 1973 bis 1991 war UNIP die Staatspartei und Kaunda weiterhin Staatspräsident, der in regelmäßig abgehaltenen Einparteien-Wahlen in seinem Amt bestätigt wurde. Kaunda übte seine Macht autokratisch aus, aber im Vergleich zu manchen anderen Machthabern in Afrika war er ein eher gütiger („benevolent“) Herrscher.

Wirtschaftlich erlangte Sambia als relativ wohlhabendes Land die Unabhängigkeit. Es verfügte über reiche Kupfervorkommen, die auf dem Weltmarkt nachgefragt waren. Gestützt auf eine Ideologie des sozialistischen Humanismus schlug die UNIP-Regierung einen Kurs des Wirtschaftsnationalismus ein und verstaatlichte die Kupferminen. Ein Einbruch der Kupferweltmarktpreise Mitte der 1970er Jahre gepaart mit Managementdefiziten der unter staatlicher Kontrolle ste-

³ Erwähnt seien z. B. die bis heute anhaltenden Autonomiebestrebungen der Westprovinz (Barotseland) und die Konzentration der urbanen Entwicklung im Kupfergürtel und entlang der „line of rail“.

⁴ Fundierte Analysen zur Politik des antikolonialen Kampfes und nach der Unabhängigkeit bis zur Gründung der 2. Republik finden sich nach wie vor in Tordoff (1974). Die oppositionellen Strömungen gegen die UNIP-Herrschaft in der 1. und 2. Republik stellt Larmer (2011) in den Mittelpunkt.

henden Wirtschaft leitete einen drastischen Niedergang des nationalen Wohlstands ein, so dass das Land in die Verschuldungs- und Armutsfalle geriet und in die Gruppe der ärmsten Länder (LDCs) der Welt absackte.

Unzufriedenheit mit Kaundas Herrschaft wuchs vor allem bei Minenarbeitern und städtischen Intellektuellen. 1980 gab es einen im Keim erstickten Umsturzversuch (Larmer 2011, S.157 ff.). Im Verlauf des Jahrzehnts kam es zu Brotunruhen und weiteren politischen Protesten. Als die Reformbewegungen im Ostblock sich zuspitzten, sah sich die zivilgesellschaftliche Protestbewegung in Sambia auch im Aufwind und schaffte es, die Wiederherstellung einer Mehrparteiendemokratie und die Gründung der 3. Republik durchzusetzen. Sambia gehörte zu den ersten Ländern in Afrika, die zu Beginn der 1990er Jahre einen friedlichen Regierungswechsel nach Wahlen – der auch durch Kaundas Anerkennung seiner Wahlniederlage ermöglicht wurde – vollzogen hat (Meyns 1995).

Kaunda wurde durch den Gewerkschaftsführer Frederick Chiluba und seine Partei, die *Movement for Multi-Party Democracy* (MMD), abgelöst. Die mit der Etablierung der 3. Republik 1991 verbundenen hohen Erwartungen wurden jedoch nicht erfüllt. Chiluba agierte bald ähnlich autokratisch wie Kaunda zuvor und baute ein Patronagenetz zur Absicherung seiner Macht auf. Nach zwei Amtsperioden, die er vergeblich zu verlängern suchte, wurde Chiluba 2001 durch Levy Mwana-wasa abgelöst (Meyns 2006), der wiederum nach seinem plötzlichen Tod 2008 von seinem Vize Rupiah Banda ersetzt wurde. 2011 unterlag Banda bei der Präsidentschaftswahl überraschend dem Oppositionskandidaten Michael Sata, der damit die Herrschaft der MMD nach 20 Jahren beendete.

Die Transition Sambias zur 3. Republik hat eine politische Öffnung und Liberalisierung gebracht, die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten auch neue Aktionsmöglichkeiten eröffnet hat. Sie ist aber zugleich durchweg von Unregelmäßigkeiten und Manipulationen begleitet worden. Dementsprechend befindet sich Sambia im Freedom House Ranking nur im mittleren Bereich „teilweise frei“. Der 2011 gewählte Präsident, Michael Sata, lange die rechte Hand von Chiluba und in der Ära Kaunda auch in Diensten der UNIP-Regierung, hat sich 2001 von der MMD losgesagt und eine neue Partei, die *Patriotic Front* (PF), gegründet. Ein wirklicher Neuanfang ist seine Machtübernahme insofern nicht. Rückhalt hat Sata vor allem bei der Bemba-Bevölkerung im Norden und am Kupfergürtel. Sein populistischer Politikstil hat zudem bei den städtischen Arbeitern und Arbeitslosen Anklang gefunden – und Erwartungen geweckt (Meyns 2011).

In der politischen Ökonomie erfolgte in der 3. Republik die Abkehr von der etatistischen Wirtschaftspolitik und die Hinwendung zu einem liberalen Kurs der freien Marktwirtschaft. Große Teile der Wirtschaft wurden im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen privatisiert. Vor allem beim wichtigsten Objekt, den

Kupferminen, kam es in der Chiluba-Ära zu korruptionsverdächtigen Manövern und schließlich, da die Minen herabgewirtschaftet und die Weltmarktpreise immer noch im Keller waren, zu für Sambia ungünstigen Abschlüssen (Fraser und Larmer 2010). Viele Arbeitsplätze in der Minenindustrie gingen verloren. Die abrupte Beseitigung der staatlichen Subventionen in der Agrarpolitik wirkte sich zunächst negativ auf die Produktion und Vermarktung in der Landwirtschaft aus. Insgesamt brachten die 1990er Jahre somit keine wirtschaftliche Besserung, sozial für viele Menschen vielmehr eine weitere Verarmung.

Im Gegensatz dazu ist die wirtschaftliche Entwicklung Sambias in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts positiv verlaufen. Begünstigt von einer starken Nachfrage nach Kupfer auf dem Weltmarkt (nicht zuletzt von China) und steigenden Preisen wurden in den letzten zehn Jahren Wachstumsraten von durchschnittlich 6 % erzielt. Dazu kam Mitte des Jahrzehnts in Verbindung mit der Verabschiedung einer Armutsbekämpfungsstrategie ein weitgehender Schuldenerlass durch die internationale Gebergemeinschaft. Die Konzentration der nationalen Ökonomie auf wenige Sektoren hat jedoch zur Folge, dass die Wachstumserfolge sich bei der Armutsbekämpfung nur in begrenztem Maße niederschlagen. Noch immer leben weit mehr als 50 % der Menschen unter der Armutsgrenze und in den ländlichen Regionen ist der Anteil deutlich höher. Der Wiederaufstieg in die Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen (MDCs) in Folge eines verbesserten Pro-Kopf-Einkommens kann daher die nach wie vor große Kluft zwischen Arm und Reich in Sambia nicht verdecken.

3 Zivilgesellschaft in der 1. Und 2. Republik

3.1 Rückblick auf die Zeit vor 1990

Auch vor der demokratischen Transition 1990/1991 hat es in Sambia zivilgesellschaftliche Aktivitäten gegeben. Wenn wir von der Unterscheidung in soziale und ökonomische Aktivitäten einerseits und politische Aktivitäten (auch als *advocacy*- oder *watchdog*-Funktionen bezeichnet) andererseits ausgehen, dann blicken erstere auf eine lange Geschichte zurück und machen zudem zahlenmäßig den größeren Teil zivilgesellschaftlicher Gruppen und Organisationen aus. In seinem Rückblick auf zivilgesellschaftliche Aktivitäten in Sambia bekräftigt Mumba, dass selbst in der Kolonialzeit unter repressiven Bedingungen „there have been broad arrays of self-organisation and different forms of collective activity and norms that have constituted the existence of associational life in (. . .) Zambia.“ (Mumba 2010, S. 1)

In den Jahren nach der Unabhängigkeit Sambias 1964 spielen Selbsthilfegruppen weiterhin eine – auch zahlenmäßig – wichtige Rolle in der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Zivilgesellschaft wird mit „non-governmental organizations“ oder „voluntary associations“ gleichgesetzt, deren Tätigkeit von der Regierung ausdrücklich gutgeheißen und teilweise auch finanziert wird. Ein Bericht aus dieser Zeit verdeutlicht den Grund hierfür: „(V)oluntary associations in Zambia relieve a great pressure and burden on the government for the provision of social services. This takes place, primarily, in areas of health education, social relief, food production, residential housing, and certain types of education (especially for pre-school children and adults).“ (Shonga und Thomas 1976, S. 21, S. 23) Der Bericht fügt aber auch hinzu, dass Selbsthilfegruppen bisweilen „as pressure groups working for change in the policies and programmes of government and other agencies“ fungieren, und nennt als Beispiel ihr Engagement gegen die Vertreibung von Bewohnern informeller Stadtrandsiedlungen („squatter compounds“), was zur Akzeptanz von in Selbsthilfe entstandenen Vorstädten beigetragen habe (ebd., S. 22).

Deutlich ist jedoch, dass die Regierung in der Kaunda-Ära Selbsthilfegruppen als Ergänzung ihrer Entwicklungspolitik und als Stärkung ihrer eigenen Autorität und Hegemonie in der Gesellschaft ansieht. Das äußerte sich auch darin, dass sie 1974 eine Dachorganisation, den *Zambia Council for Social Development* (ZCSD), geschaffen hat, die Aktivitäten im sozialen Bereich koordinieren sollte. Die Mitgliedschaft des ZCSD beschränkte sich nicht auf NRO, sondern umfasste auch staatliche Organe mit sozialen Aufgaben (ebd., S. 22–23, S. 46–47). ZCSD gab der Regierung somit auch eine gewisse Kontrolle über zivilgesellschaftliche Aktivitäten. Nicht alle NRO wurden jedoch Mitglieder des ZCSD.

Sowohl in der 1. wie auch vor allem in der 2. Republik beanspruchte UNIP als herrschende bzw. als Staatspartei ein Politikmonopol in der Gesellschaft. „The party is supreme“ lautete die Losung, die den Freiraum für politische Aktivitäten weitgehend einschränkte. Dennoch gab es einzelne zivilgesellschaftliche Organisationen, die eine gesellschaftliche Stellung hatten, die es ihnen erlaubte, auch im *advocacy*-Bereich ihre Stimme zu erheben, nämlich die Gewerkschaften und die christlichen Kirchen (Lungu 1986).

Kaundas Ideologie war der sozialistische Humanismus, aber er war zugleich ein gläubiger Christ. Insofern hatten (und haben) die christlichen Kirchen in Sambia eine gesicherte Stellung. Dessen bewusst, haben die christlichen Kirchen, namentlich die Katholische Kirche und auch die Anglikanische Kirche, ihre Rolle in der Gesellschaft durchaus auch in einer *watchdog*-Funktion gesehen (Hinfelaar 2008, S. 132), die an Tocquevilles Darstellung der Zivilgesellschaft in den USA im 19. Jahrhundert erinnert. Mit einer eigenen, 1972 gegründeten Wochenzeitung, den *National Mirror*, schufen die christlichen Kirchen ein gemeinsames Organ, das in

den folgenden Jahren immer wieder eine kritische Stimme erhob und die UNIP-Regierung auf ihre politischen Defizite hinwies. Den größten Eklat brach die Kirche Ende der 1970er Jahre vom Zaum, als sie gegen den Plan der Regierung protestierte, den wissenschaftlichen Sozialismus als Pflichtfach in Schulen einzuführen. Alle drei christlichen Kirchenorganisationen, die *Zambia Episcopal Conference* (ZEC), der *Council of Churches in Zambia* (CCZ) und der *Evangelical Fellowship of Zambia* (EFZ) veröffentlichten 1979 einen Brief an alle Gläubigen zum Thema „Marxism, Humanism and Christianity“ (Komakoma 2003, S. 107–133), in dem sie argumentierten, der Marxismus sei mit der christlichen Lehre, aber auch mit dem sambischen Humanismus unvereinbar und die Einführung des wissenschaftlichen Sozialismus als Schulfach gefährde die Grundfreiheiten der Menschen in Sambia (Hinfelaar 2008, S. 136–139). Erst drei Jahre später war der Konflikt zu Ende, als Kaunda die weitere öffentliche Diskussion zu dem Thema untersagte. Wie Lungu konstatierte, hatten die Kirchen sich durchgesetzt: „(T)hat the churches were victors was evident in the silent abandonment of scientific socialism almost in its entirety“. (Lungu 1986, S. 400)

Auch der Vorsitzende der Dachorganisationen der sambischen Gewerkschaften, *Zambia Congress of Trade Unions* (ZCTU), Frederick Chiluba, der auch ein gläubiger Christ war, hatte sich gegen die Einführung des wissenschaftlichen Sozialismus als Schulfach ausgesprochen. Die Gewerkschaftsbewegung hatte bereits in der Kolonialzeit, nicht zuletzt wegen der zentralen Bedeutung der Kupferindustrie, eine bedeutsame Rolle als zivilgesellschaftliche Kraft in Sambia eingenommen und zur Entstehung der Unabhängigkeitsbewegung und späteren Regierungspartei UNIP beigetragen. Auch nach der Unabhängigkeit bestand sie jedoch auf ihrer Autonomie und widerstand Bemühungen der UNIP, sie fest in das Netz ihres hegemonialen Einflusses in der Gesellschaft (Arbeiter, Frauen, Jugend) zu integrieren. Die einzelnen Mitgliedsgewerkschaften kümmerten sich primär um die wirtschaftlichen und sozialen Belange der Arbeiter. Vor allem ZCTU als Dachorganisation scheute aber nicht vor politischen Stellungnahmen und auch politischen Konflikten zurück, so z. B. Anfang der 1980er Jahre in der Auseinandersetzung über die Dezentralisierungspläne der Regierung. ZCTU und insbesondere die einflussreiche *Mineworkers Union of Zambia* (MUZ) sahen darin die Gefahr eines sozialen Abbaus in den bis dahin – durch Investitionen der Minengesellschaften – relativ privilegierten Minenstädten. Es kam zu Massenprotesten am Kupfergürtel, in deren Verlauf Chiluba (und drei weitere ZCTU-Führer) 1981 vorübergehend im Gefängnis saßen (Larmer 2011, S. 238). In diesem Konflikt konnte sich die Gewerkschaftsbewegung nur partiell durchsetzen. Sie festigte aber ihr Ansehen als autonome zivilgesellschaftliche Stimme, die, wie Lungu sagte, in Teilen der Bevölkerung als „an unofficial opposition party“ angesehen wurde (Lungu 1986, S. 404).

Es blieb im Verlauf der 2. Republik ein ständiges Bemühen der UNIP-Regierung, die Gewerkschaftsbewegung unter ihre Fittiche zu nehmen,⁵ während diese Kaundas Herrschaft zwar nicht in Frage stellte, aber immer wieder autokratische Praktiken der Regierung kritisierte.

3.2 Demokratische Transition in Sambia 1990/1991

Die Ereignisse in der 1. und 2. Republik sind von großer Bedeutung, um den Verlauf der demokratischen Transition in Sambia 1990/1991 zu verstehen. Denn zivilgesellschaftliche Organisationen, die auch im politischen Bereich aktiv waren, hatten in diesen Jahren – trotz des Politikmonopols der herrschenden Partei – im „contested terrain“ der Zivilgesellschaft Gehör und auch gesellschaftlichen Einfluss erlangt. Als das Ende des Sozialismus im Ostblock voranschritt, erhielt die Kritik an der autokratischen Herrschaft Kaundas in Sambia zusätzlichen Auftrieb und die Staatspartei UNIP konnte sich der Diskussion um die Zukunft des Einparteiensystems (dessen Fortsetzung sie befürwortete) nicht entziehen. Sie berief Anfang 1990 eine *National Convention* (eine Versammlung aller gesellschaftlichen Kräfte) ein, auf der ZCTU sich zum Wortführer der Kritik am Einparteiensystem in Sambia machte (Meyns 1995, S. 148–155). Ohne Kaunda ein einziges Mal zu erwähnen, erörterte ihr Beitrag die autokratischen Eigenschaften des Einparteiensystems und endete mit dem Appell: „The ZCTU calls for a multi-party system now and not tomorrow.“ Kaunda versuchte die Debatte durch die Ankündigung eines Referendums Ende 1990 zu steuern, von dem er hoffte, dass die Bevölkerung das Einparteiensystem bestätigen würde.

Nun fanden sich zivilgesellschaftliche Kräfte aus allen gesellschaftlichen Bereichen, darunter Gewerkschaften, Geschäftsleute, Intellektuelle, Universitätsstudenten und auch manche ehemalige Parteigänger der UNIP, im Juli 1990 zu einer *National Conference on the Multi-Party Option* (nach dem Tagungsort auch als *Garden House-Konferenz* bekannt) zusammen (Mbikusita-Lewanika und Chitala 1990; Meyns 1995, S. 177–181). Sie bildeten eine umfassende zivilgesellschaftliche Koalition in einem Land, das noch immer ein Einparteiensystem war. Sie forderten nachdrücklich die Rückkehr zu einem Mehrparteiensystem, orientierten ihre nächsten Schritte aber auf das von Kaunda angekündigte Referendum und blieben

⁵ 1988 gelang es UNIP, die zwei führenden Vertreter der wichtigen Minenarbeitergewerkschaft (MUZ) in ihr Zentralkomitee zu kooptieren, was zu Unzufriedenheit bei den Mitgliedern wie auch der ZCTU-Führung und – zwei Jahre später – zur Abwahl des MUZ-Vorsitzenden von seinem Gewerkschaftsamt führte (Larmer 2006, S. 303–305).

somit im Rahmen der bestehenden Verfassung. In dieser zentralen politischen Frage spielte die Gewerkschaftsbewegung eine sehr aktive *advocacy*-Rolle, während die christlichen Kirchen keine eigene Position bezogen, sondern sich im Sinne ihrer *watchdog*-Funktion engagierten.⁶ In ihrer Studie über die Beziehungen zwischen Partei (UNIP) und Gewerkschaften argumentiert Rakner sogar, dass der ZCTU „the leading civil society association in the process of democratisation in Zambia“ war (Rakner 1992, S. 67). Chilubas Stellung war bei der Garden House-Konferenz nicht unumstritten, aber er wurde zum Vize-Vorsitzenden des *National Interim Committee* gewählt, nicht zuletzt aufgrund seines hohen regimekritischen Profils in der 2. Republik.

Die entscheidende Wende in der politischen Entwicklung folgte nach der erfolgreichen Garden House-Konferenz. Kaunda sah sich einer breiten Demokratiebewegung gegenüber, an deren Spitze er sich setzte, auch um politischen Unruhen Mitte 1990 entgegen zu treten. Er sagte das vorgesehene Referendum ab und kündigte die Zulassung mehrerer Parteien im politischen System Sambias an. Die antihegemoniale Koalition in der Zivilgesellschaft hatte sich durchgesetzt.⁷ Die notwendige Verfassungsänderung erfolgte im August 1991. Bereits vorher wandelte sich das *National Interim Committee for Multi-Party Democracy* in eine politische Partei, die *Movement for Multi-Party Democracy* (MMD), um. Der Gewerkschaftsführer Chiluba wurde in einer Kampfabstimmung zum Vorsitzenden der Partei gewählt und damit Kandidat für die Präsidentschaftswahl Ende 1991. Die demokratische Transition vom Einparteistaat zum Mehrparteiensystem beinhaltete so auch Verschiebungen im Verhältnis von Zivilgesellschaft und politischer Gesellschaft.⁸ Das *National Interim Committee* hatte mit der Gründung der MMD den Frontenwechsel von der Zivilgesellschaft zur politischen Gesellschaft vollzogen.

⁶ So veröffentlichten die katholischen Bischöfe Sambias wenige Tage nach der Garden House-Konferenz eine Erklärung zu „Economics, Politics and Justice“, in der sie sich für eine offene Diskussion und eine transparente Durchführung des Referendums einsetzten (Komakoma 2003, S. 224–234).

⁷ Eine andere Auffassung vertritt Bartlett (2000), der die alte politische Garde aus der UNIP, größtenteils mit Geschäftsinteressen, als die sieht, die sich in der MMD durchsetzt. Für die politische Entwicklung in der 3. Republik nach den Wahlen (siehe unten) mag diese Sicht zutreffen. Für die Demokratiebewegung vor den Wahlen war das Engagement der Gewerkschaften demgegenüber von maßgeblicher Bedeutung, wie Larner (2006) auch hervorhebt. Diese Kontroverse zeigt, wie sich die Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft nach einem Systemwechsel verändern, worauf beide Autoren nicht eingehen (vgl. auch Grodsky 2012).

⁸ Wir folgen hier der begrifflichen Trennung von Zivilgesellschaft und politischer Gesellschaft, nach der politische Parteien, die politische Macht anstreben und ihre Ziele durch die Kontrolle des Staates verwirklichen wollen, nicht zur Zivilgesellschaft, sondern zur politischen Gesellschaft gehören (Bratton 1994).

4 Zivilgesellschaftliches Engagement in der 3. Republik

4.1 Neue Räume für zivilgesellschaftliche Arbeit

Für zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere soweit sie im *advocacy*-Bereich engagiert sind, ist ein Systemwechsel immer auch ein Einschnitt, der die Rahmenbedingungen ihrer Aktivitäten neu definiert. In Sambia war die Transition von der 2. zur 3. Republik, vom Einparteistaat zum Mehrparteiensystem, ein grundlegender Einschnitt, an dem die Zivilgesellschaft großen Anteil hatte. Dass in der Endphase der Transition nach der Änderung der Verfassung und der Ankündigung von Mehrparteienwahlen „civil society gives way to political society“, wie Bratton (1994, S. 64) es formuliert hat, bedeutet nicht notwendigerweise, dass ihre Bedeutung sinkt. Vor allem für die politisch engagierten zivilgesellschaftlichen Organisationen ändert sie sich aber. Boten sie in der Transition die Plattform für parteiliches Engagement, so geht dieses nach der Öffnung des Systems auf die Parteien und die politische Gesellschaft über. Manche zivilgesellschaftlichen Kräfte setzen ihr Engagement in der politischen Gesellschaft fort, was die Zivilgesellschaft schwächen kann, wie Grodsky (2012) an mehreren Beispielen (darunter Solidarnosc in Polen und die „civics“ in Südafrika) nachgewiesen hat. Für zivilgesellschaftliche Kräfte bleibt jedoch die Aufgabe, auch eine neue Regierung (deren Machtübernahme sie begrüßt hat) durch politische *advocacy*- und *watchdog*-Aktivitäten kritisch zu begleiten. Für im ökonomischen und sozialen Bereich tätige Gruppen und Organisationen bestehen ohnehin weiterhin mannigfaltige Aufgaben.

Chiluba übernahm das Amt des ersten Präsidenten der 3. Republik mit dem Versprechen, dass die Zeit der autokratischen „big man“-Herrschaft vorbei sei und Sambia nun den Weg einer offenen demokratischen Gesellschaft einschlagen werde, um die vom alten Regime hinterlassenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu bewältigen. Der erste Teil seines Versprechens hielt nicht lang: So klein er gewachsen war, so groß war Chilubas Machtbewusstsein und so weidlich nutzte er die exekutiven Befugnisse seines Amtes aus (van Donge 1995). Die Öffnung des gesellschaftlichen Raums für neue Initiativen und Aktivitäten wurde jedoch Realität und gab der Zivilgesellschaft neue Möglichkeiten der Entfaltung.

Die Abkehr von der staatszentrierten Wirtschaftspolitik der Kaunda-Ära und die zunehmende Liberalisierung der Wirtschaft schufen nicht nur Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Initiativen im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch Erfordernisse angesichts verbreiteter Armut in der Bevölkerung und Mängel im Gesundheits- und Erziehungswesen. In diesem Bereich gab es bereits manche Aktivitäten, aber in den 1990er Jahren wuchs die Zahl zivilge-

sellschaftlicher Initiativen stark an. Zahlenmäßig wird von einem Anstieg von 1.000 auf 10.000 registrierte zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) in den ersten zehn Jahren der 3. Republik gesprochen, wobei nicht registrierte lokale Selbsthilfegruppen (CBOs) gar nicht berücksichtigt sind (ZCSD und Civicus 2011, S. 29). Das in dieser Phase verstärkte Interesse internationaler Geber, die Zivilgesellschaft zu unterstützen, hat diesen Aufschwung ohne Frage stark begünstigt.

In ihrem detaillierten Bericht über die Zivilgesellschaft in Sambia haben ZCSD und Civicus auch eine differenzierte Übersicht über die verschiedenen Typen von ZGO gegeben (ebd., S. 34), die mit unserem – die Heterogenität betonenden – Verständnis zivilgesellschaftlicher Organisationsformen im Einklang steht. Nur als Beispiel seien die *Community Schools* genannt, die Anfang der 1990er Jahre erstmals in lokalen Gemeinden entstanden, um benachteiligten Kindern eine schulische Perspektive zu geben, und deren Zahl heute über 8.000 beträgt.⁹ Oder die „home based care groups“, die sich um die Linderung der sozialen Folgen (Waisenkinder) der HIV/AIDS-Epidemie in den betroffenen städtischen Armenvierteln und ländlichen Gemeinden kümmern und die 2011 zur Koordinierung ihrer Aktivitäten eine von zahlreichen nationalen ZGO getragene Koalition, die *National Community Home Based Care Alliance*, gegründet haben. Die Regierung unterstützt diese Aktivitäten grundsätzlich. Sie sieht sie als Ergänzung zu ihren eigenen – oft unzulänglichen – Entwicklungsbemühungen. Allerdings kam bereits von Chiluba Kritik, dass die ZGO geberabhängig seien und die internationalen Geber durch ihre Unterstützung der ZGO die Regierung umgehen würden. Sein Nachfolger Mwanawasa kritisierte zudem, dass ZGO, z. B. in der HIV/AIDS-Bekämpfung, Gebermittel monopolisieren würden, ohne Erfolge vorweisen zu können, und forderte die Geber auf, die gewählte Regierung stärker zu unterstützen (Hachonda 2004, S. 131–132).

Sehr viel deutlicher sind die kritischen Vorbehalte der Regierung gegen zivilgesellschaftliche Akteure, die sich im politischen Bereich engagieren. „(A)dvocacy and human rights groups in Zambia have often been treated as adversaries by the state and tended to suffer harassment.“ (Habasonda 2010, S. 59) Der Grund dafür sagt Habasonda, der aus eigener Erfahrung spricht,¹⁰ „seems to arise from the

⁹ Diese Information verdanke ich Peter Lindhoud von der Fachhochschule Windesheim in den Niederlanden, anlässlich einer Fachtagung zu Sambia an der Bergischen Universität Wuppertal, 29. Okt. 2012.

¹⁰ 2004 hat die MMD-Regierung unter Mwanawasa die *advocacy*-Organisation SACCORD, deren Exekutiv-Direktor Habasonda lange Jahre war, de-registriert, weil ihre Aktivitäten angeblich gegen die nationale Sicherheit verstießen. Es gelang der Organisation bis heute, ihre Tätigkeit durch aufschiebenden rechtlichen Einspruch fortzusetzen. Seit 2010 liegt der Fall beim Obersten Gericht des Landes und harret der Entscheidung. Zwar blieb dies ein Einzelfall, wurde aber doch als Versuch gesehen, „the political space available for civil society organisations“ einzuengen (The Post, 10.3.2010 „SACCORD deregistration saddens TIZ“).

expansion of civil society space into an arena of political space which politicians perceive as their domain of control.“ (ebd., S. 57)¹¹

Zu Beginn ihrer Herrschaft konnte die MMD-Regierung auf die Sympathie der Zivilgesellschaft zählen, aus der sie ja hervorgegangen war. Im Rückblick stellt Habasonda jedoch fest: „Despite the MMD’s origins in the CSO community the Chiluba government was from the start sensitive and intolerant towards any kind of criticism from CSOs“ (ebd., S. 60; die englische Abkürzung CSO entspricht der deutschen ZGO). Symptomatisch dafür war die Entfremdung Chilubas von der Gewerkschaftsbewegung, deren Vorsitzender er seit 1974 gewesen war. Er berief einzelne Mitglieder der ZCTU-Führungsrige in sein Kabinett und sicherte sich damit erstmal den Rückhalt der Gewerkschaften. Ansonsten hielt er sie jedoch auf Distanz und nahm wenig Rücksicht auf sie. Die Politik der Liberalisierung, die er im Rahmen der Strukturanpassung in Angriff nahm, führte in den 1990er Jahren in der Kupferindustrie und in anderen Bereichen zu erheblichen Arbeitsentlassungen und damit zu einer Schwächung der Gewerkschaftsbewegung.

Die Öffnung des gesellschaftlichen Raums, den die Gründung der 3. Republik brachte, führte nichtsdestoweniger insgesamt zu einem Erstarken zivilgesellschaftlicher Aktivitäten auch im *advocacy*- und *watchdog*-Bereich. Dem zivilgesellschaftlichen Engagement in diesem “contested terrain” wollen wir uns in den nachfolgenden Abschnitten zuwenden. Dafür wurden vier Fallbeispiele – Wahlbeobachtung, Kampagne gegen eine dritte Amtszeit, Verfassungsreform, Engagement für Geschlechtergleichberechtigung – ausgewählt.

4.2 Die *watchdog*-Funktion der Wahlbeobachtung

Von den ersten Mehrparteienwahlen nach Gründung der 3. Republik an ist die Wahlbeobachtung ein wesentlicher Beitrag zivilgesellschaftlicher Gruppen zur demokratischen Regierungsführung in Sambia gewesen. Neben internationalen Wahlbeobachtern, die die sambische Regierung regelmäßig eingeladen hat, haben vor allem nationale Gruppen durch die Rekrutierung freiwilliger Wahlhelfer und ihre Vorbereitung auf ihre Aufgaben sowie Aufklärungsarbeit in der Bevöl-

¹¹ Diese Aussage bringt zum Ausdruck, dass die MMD-Regierungen, auf die Habasonda hier Bezug nimmt, ein politisches Engagement zivilgesellschaftlicher Kräfte (vor allem, wenn sie kritisiert werden) mit einem parteilichen Engagement gleichsetzen. Zivilgesellschaftlichen Kräften, das Recht abzuspochen, zu politischen Fragen wie Regierungsführung oder Menschenrechte Stellung zu nehmen (Habasonda 2010, S. 51), dient dem Zweck, die Hegemonie des Staates im „contested terrain“ der Zivilgesellschaft zu stärken.

kerung über die Bedeutung und den Ablauf von Wahlen („civic education“) zur Verankerung der neuen demokratischen Prozesse beigetragen.

Bereits in der Transitionsphase Mitte 1991 am Ende der 2. Republik gab es erste Initiativen zur Wahlbeobachtung, um Wahlmanipulationen der UNIP-Regierung zu verhindern. Eine erste Gruppe war *Zambia Independent Monitoring Team*“ Diese geriet jedoch bald in Verdacht, der UNIP nahe zu stehen, so dass die beteiligten christlichen Kirchen, die auf ihre nicht-parteiliche *watchdog*-Rolle Wert legten, sich daraus zurück zogen und eine eigene Initiative gründeten, die *Christian Churches' Monitoring Group*, die kurz darauf, zusammen mit anderen ZGO, die *Zambian Elections Monitoring Coordinating Committee* bildete. Die anderen ZEMCC-Mitglieder waren die *Press Association of Zambia*, die *University of Zambia Students Union*, die *National Women's Lobby Group*, die Dachorganisation der Frauenbewegung *Non-Governmental Organisations' Coordinating Committee* (NGOCC) und die *Law Association of Zambia* (Meyns 1995, S. 96–97). In dieser Phase zeigte sich schon eine große Bereitschaft zu politischem Engagement in der Zivilgesellschaft. Das zunächst lockere Netzwerk wurde 1992 als dauerhafte zivilgesellschaftliche Wahlbeobachtungsorganisation mit dem Namen *Foundation for Democratic Process* (FODEP) konstituiert und hat seither alle Wahlen in Sambia begleitet. Andere namhafte ZGO, die im Bereich der Wahlbegleitung aktiv sind, sind *Anti-Voter Apathy Project*, die bereits erwähnte *Southern African Centre for the Constructive Resolution of Disputes* (SACCORD) und *Zambia Civic Education Association*.

Entscheidend für den Erfolg ihrer Arbeit war und ist, dass sie keine Zweifel darüber aufkommen lassen, im Fahrwasser einer der konkurrierenden politischen Parteien zu schwimmen. Da sie nach den Wahlen über deren Verlauf eine Bewertung abgeben, an der sowohl Sieger wie Verlierer ein Interesse haben, bleibt es nicht aus, dass Akteure des Staates und der politischen Gesellschaft, d. h. Regierung und politische Parteien, versuchen, auf sie Einfluss zu gewinnen. Seitdem der Ausgang der Wahlen in Sambia enger geworden ist und manipulative Momente zugenommen haben, haben auch Versuche, zivilgesellschaftliche Gruppen zu vereinnahmen oder sie durch Zuordnung zu einer Partei zu diskreditieren, zugenommen.

Positiv gesehen, zeigt sich darin das Gewicht, das die Zivilgesellschaft im demokratischen Prozess erlangt hat. Wenn jedoch einzelne Gruppen bzw. ihre Führung in ein parteiliches Fahrwasser geraten, kann das die Organisation insgesamt schwächen. Eine solche Phase hat Ende des ersten Jahrzehnts nach 2000 FODEP durchlaufen, als der Vorsitzende, ein langjähriger FODEP-Aktivist, in die Nähe der MMD-Regierung rückte, was zu Differenzen in der Führung und – auch infolge finanzieller Unregelmäßigkeiten – dem Ausbleiben von Geber-Finanzierung führte. Die wichtigen Gliederungen auf Provinz- und Distriktebene litten unter

der Führungskrise, so dass die Organisation insgesamt gelähmt war. Seit Anfang 2011 hat FODEP einen neuen Vorsitzenden und bemüht sich, altes Ansehen wiederzugewinnen, hat aber weiterhin mit internen Differenzen zu kämpfen.

Bei den Wahlen 2011 konnte FODEP daher nicht die führende Rolle einnehmen, die es früher innehatte. Mitte Juni 2011 wurde eine Koalition nationaler NRO gegründet, die *Civil Society Election Coalition* (CSEC 2011a), um im September 2011 die Wahlbeobachtung durchzuführen. Der Koalition gehörten folgende acht ZGO an: *Anti-Voter Apathy Project* (AVAP), Caritas Zambia, FODEP, *Operation Young Vote*, SACCORD, TIZ, *Young Women in Action* und ZNWL. Die Koordinierung – und auch die Verwaltung der Geber-Mittel (von NDI und DFID), die der Koalition zugesagt wurden – wurde von Caritas Zambia wahrgenommen. Kaum war die Gründung der Koalition bekannt gegeben worden, setzte das Ringen um zivilgesellschaftliches Terrain wieder ein. Einige ZGO, die der MMD-Regierung nahestanden, namentlich das *Committee of Citizens* und das *Forum for Leadership Search* (FLS), versuchten, die Koalition in der Öffentlichkeit von vornherein zu diskreditieren, indem sie speziell Caritas Zambia – nicht zum ersten Mal – als PF-nah hinstellten. Dessen ungeachtet und auch trotz einiger Dissonanzen der an der Koalition beteiligten ZGO (die u. a. mit der Einflussnahme des NDI zu tun hatten) hat CSEC eine umfassende und erfolgreiche Wahlbeobachtung durchgeführt (CSEC 2011b).

Im Vorfeld der Wahlen 2011 heftig umstritten war das *Rapid Response Project* (RRP), das sich im Nachhinein als besonders wichtig erwies. Die MMD-Regierung hatte den Plan der CSEC, eine *Parallel Vote Tabulation* durchzuführen, mit fadensteinartigen Argumenten (z. B. nur die Wahlkommission habe das Recht, Ergebnisse bekannt zu geben) abgelehnt. Erst nach der Umbenennung in RRP und der Klarstellung, das Projekt arbeite nur mit Zahlen, die in den Wahllokalen nach der Auszählung von der Wahlkommission verkündet werden, gab die Regierung ihren Widerstand auf. Für das RRP wurden Wahlbeobachter der Caritas und der FODEP (eine angeblich PF-nahe ZGO, die andere angeblich MMD-nah) eingesetzt. Das vom Projekt errechnete Resultat der Wahl bestätigte das offizielle Wahlergebnis der Wahlkommission (CSEC 2011c), nämlich den Sieg der bisherigen Oppositionspartei PF und ihres Präsidenten Michael Sata, und trug offenbar dazu bei, dass der amtierende Präsident Banda seine Niederlage anerkannte.¹² Insofern hat die Zi-

¹² Es gab – unbestätigte – Berichte, dass es im Umfeld von Banda Überlegungen gab, das Wahlergebnis zu seinen Gunsten zu manipulieren (nach Vorbildern in Kenya, Simbabwe und Côte d'Ivoire). Der amerikanische Botschafter und andere Diplomaten sollen auf der Basis der RRP-Kalkulationen auf Banda eingewirkt haben, das Ergebnis anzuerkennen. Vgl. The Post, 13 Oct. 2011 („Rupiah resisted to leave power, reveals magazine“). Die Zeitung berief sich auf einen Artikel in der britischen Publikation „Africa Confidential“.

vilgesellschaft zu dem friedlichen Regierungswechsel 2011 einen wichtigen Beitrag geleistet.

4.3 Die Kampagne gegen eine dritte Amtszeit für den Präsidenten

Ein Ereignis, das in der Analyse der Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Sambia besondere Aufmerksamkeit verdient, ist die Kampagne gegen eine dritte Amtszeit für den Präsidenten, die 2001 ihren Höhepunkt erreichte. Eine solche Diskussion hat es nicht nur in Sambia gegeben, sondern in einer Reihe von afrikanischen Ländern, die im Zuge der Verfassungsreformen Anfang der 1990er Jahre zunächst eine Begrenzung von Amtszeiten für Präsidenten eingeführt hatten. Nicht selten gingen diese Debatten zugunsten der Amtsinhaber aus. In Sambia haben sich dagegen die Kräfte durchgesetzt, die gegen eine Verfassungsänderung in dieser Frage waren; dazu gehörte eine starke zivilgesellschaftliche Koalition (Dulani 2011).

Die Debatte über die in der Verfassung Sambias festgeschriebene Begrenzung der Amtszeit für den Staatspräsidenten auf zwei Amtszeiten begann Ende 1999, als Chiluba eine neue Institution, „District Administrator“ (DA), einführte und zugleich erklärte, zwar spreche nichts dagegen, wenn Leute sagen, er solle erneut antreten, aber er werde nicht für eine weitere Amtszeit kandidieren (Chella und Kabanda 2008, S. 2–3). Die DA, die an sich eine Regierungstätigkeit wahrnehmen sollten, agierten jedoch eher als MMD-Kader auf Distriktebene und begannen mit teilweise rabiaten Methoden der Einschüchterung, Stimmung für eine dritte Amtszeit für Chiluba zu machen. Chiluba hielt sich zurück, aber es war deutlich, dass eine koordinierte Kampagne im Gange war. Angesichts der Tatsache, dass Chiluba zu diesem Zeitpunkt seine ursprüngliche Popularität größtenteils eingebüßt hatte, regte sich sowohl in der politischen Gesellschaft, selbst unter MMD-Ministern und Abgeordneten, als auch in der Zivilgesellschaft Widerstand gegen eine Verlängerung seiner Amtszeit.

Erst Anfang Februar 2001 erklärte Chiluba, nachdem die christlichen Kirchen (ZEC, CCZ und EFZ) ihn zu einer eindeutigen Stellungnahme aufgefordert hatten, dass er kandidieren würde, wenn eine Mehrheit dafür wäre (Chella und Kabanda 2008, S. 5). Daraufhin ergriffen zivilgesellschaftliche Kräfte die Initiative zu einer öffentlichen Versammlung, die in ihrer Breite am ehesten mit der Garden House-Konferenz von 1990 zu vergleichen war und die zur Koordinierung des Protests gegen eine dritte Amtszeit eine Koalition, das *Oasis Forum*, gründete, die aus den drei Kirchenorganisationen (ZEC, CCZ und EFZ), der Frauenorganisation

NGOCC sowie der *Law Association of Zambia* zusammengesetzt war. Eine Vielzahl von Aktivitäten folgten, die u. a. öffentliche Diskussionen (oft in Kirchenräumen, um staatlicher Repression zu entgehen), das Tragen von grünen Stoffstreifen am Revers, Hup-Proteste zu festen Zeiten und Lobby-Tätigkeit bei Abgeordneten und Ministern umfasste. Die Kampagne des *Oasis Forum* wurde zudem von den in der 3. Republik erstarkten freien Medien, insbesondere der Zeitung *The Post*, wirksam unterstützt.

Die Anhänger Chilubas waren ihrerseits aktiv, um – neben ihren Maßnahmen zur Einschüchterung der Zivilgesellschaft – in dieser Arena Einfluss zu gewinnen. Eine neuere christliche Organisation der pentekostalisch-charismatischen Richtung, der Chiluba selbst angehörte, die *Independent Churches of Zambia* (ICOZ), ergriff für eine dritte Amtszeit Partei (Cheyeka 2008, S. 160–162). Außerdem versuchte Chiluba, die vor allem im ländlichen Raum einflussreichen traditionellen Chiefs auf seine Seite zu ziehen (Chella und Kabanda 2008).

In erster Linie ging es ihm aber um die Entscheidungen in der MMD-Partei und im Parlament, wo eine Verfassungsänderung letztlich beschlossen werden musste. In der Partei gelang es Chiluba, unter autokratischer Ausnutzung seiner Befugnisse als Parteivorsitzender und dem Einsatz seiner gewaltbereiten Parteianhänger Versammlungen in seinem Sinne zu manipulieren. Zahlreiche Gegner einer dritten Amtszeit wurden aus der Partei ausgeschlossen. Sie blieben aber Mitglieder des Parlaments. Zusammen mit insgesamt 59 Abgeordneten unterzeichneten sie im April 2001 eine Erklärung, dass sie einer Verfassungsänderung zur Ermöglichung einer dritten Amtszeit für Chiluba nicht zustimmen würden. Damit war der Plan gescheitert. Chiluba verzichtete auf das Ziel einer dritten Amtszeit und schlug den ambitionierten MMD-Führern, die ihn bis zuletzt unterstützt hatten (darunter der heutige Präsident Sata), ein letztes Schnippchen, indem er Levi Mwanawasa, mit dem niemand gerechnet hatte, als Kandidat für die Präsidentschaftswahl Ende 2001 vorschlug.

Zwar kann der Erfolg der Kampagne gegen eine dritte Amtszeit für den Präsidenten nicht allein dem *Oasis Forum* zugeschrieben werden. Er hat aber gezeigt, dass eine geschlossene und gut koordinierte zivilgesellschaftliche Bewegung positiven Einfluss auf die Demokratieentwicklung nehmen kann. Ihr Erfolg ist indessen, wie Dulani darlegt, durch „the proper environment“ und „the proper institutional contexts“ bedingt (Dulani 2011, S. 131, S. 132), das heißt, es muss ein Maß an gesellschaftlicher Offenheit und „rule of law“ gegeben sein, die vom Staat nicht durch exzessive Repression eingeschränkt werden.¹³ Dazu kommt als wich-

¹³ Wo solche Bedingungen nicht gegeben sind, wird es zivilgesellschaftlichem Widerstand kaum gelingen, eine Verfassungsänderung zugunsten einer dritten Amtszeit für den Präsi-

tiger Faktor, dass zivilgesellschaftliche Kräfte in ihrem Handeln beeinträchtigt sein können, wenn sie in Folge historischer Umstände (z. B. den Unabhängigkeitskampf in Namibia) eine starke Bindung an die Staatsmacht aufweisen und dadurch nicht die Autonomie vom Staat haben, die sie für ein effektives *advocacy*- und *watchdog*-Engagement benötigen.

4.4 Die Saga der Verfassungsreform

Nicht immer verlaufen *advocacy*-Aktivitäten der Zivilgesellschaft so erfolgreich, wie die Kampagne gegen eine dritte Amtszeit für den Präsidenten. Die Saga der Verfassungsreformen in Sambia ist dafür ein gutes Beispiel. Die Kampagne gegen eine dritte Amtszeit war eine wichtige Einzelfrage zur Verfassung, das Thema einer umfassenden Verfassungsreform hat Sambia jedoch seit der Gründung der 3. Republik begleitet.

Schon bei der Garden House-Konferenz 1990 ging es der Zivilgesellschaft auch darum, die weitgehenden exekutiven Kompetenzen des Staatspräsidenten im Sinne eines parlamentarischen Systems zu beschneiden. Dies wurde auf die Zeit nach den Wahlen 1991 verschoben. Nach seiner Machtübernahme dauerte es bis 1993, bevor Chiluba die *Mwanakatwe Constitutional Review Commission* einberief. Die Zivilgesellschaft begrüßte die Initiative, unterstützte die Arbeit der Kommission und war auch mit ihrem Ergebnis zufrieden, einschließlich der Empfehlung, eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen, um die neue Verfassung zu beschließen. Chiluba hatte jedoch eine eigene Agenda. Er fügte einen Artikel ein, der für einen Präsidentschaftskandidaten vorschrieb, dass seine Eltern in Sambia geboren sein mussten, womit er den Alt-Präsidenten Kaunda (dessen Eltern aus Malawi stammten) von einer erneuten Kandidatur ausschloss. Zudem wurde für die Wahl des Präsidenten eine einfache Mehrheit (anstatt wie bisher eine absolute Mehrheit) festgelegt. Zivilgesellschaftliche Akteure beriefen eine eigene *Citizens Convention* ein und veröffentlichten ein eigenes „Green Paper“ zur Verfassung, das sich an den Mwanakatwe-Vorschlägen orientierte. Chiluba ließ die Verfassung jedoch mit der satten MMD-Mehrheit im Parlament 1996 in seinem Sinne verabschieden. (Habasonda 2010, S. 54)

Nach der Wahl 2001 griffen zivilgesellschaftliche Kräfte, an ihrer Spitze das durch die erfolgreiche Kampagne gegen eine dritte Amtszeit für den Präsi-

denten zu verhindern. Vgl. z. B. die Erfahrungen der Zivilgesellschaft in Kamerun: Murrey, Amber 2012: Cameroon: Thoughts On 30 Years of Biya Power in Cameroon, in: Pambazuka News, 8 Nov. 2012.

ten gestärkte *Oasis Forum*, die Verfassungsreform erneut auf. Der neu gewählte Präsident Mwanawasa war grundsätzlich dafür, zumal er sich selbst von Chiluba abheben wollte. Als Jurist war er aber legalistisch und hatte zudem Vorbehalte gegen ein politisches Engagement zivilgesellschaftlicher Kräfte.¹⁴

Streitpunkt war zunächst, dass das *Oasis Forum* forderte, dass der Reformprozess durch eine in der breiten Bevölkerung verankerte verfassungsgebende Versammlung erfolgen sollte, anstatt durch eine vom Präsidenten eingesetzte Verfassungskommission. Mwanawasa setzte sich durch mit dem Argument, dass erst eine Verfassungskommission darüber befinden könne, auf welchem Weg die Verabschiedung ihres Entwurfs erfolgen soll. Die Proteste gegen diese Vorgehensweise waren so heftig, dass Mwanawasa das *Oasis Forum* im Juli 2004 sogar für kurze Zeit verbieten ließ. Erneut hatten sich die Spannungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft zugespitzt.

Die *Mung'omba Constitution Review Commission* (CRC) (2003–2005) erwies sich als eine unabhängig arbeitende Kommission, die in allen Teilen des Landes Beratungen abhielt und Eingaben entgegennahm und schließlich einen Verfassungsentwurf vorlegte, der den Vorstellungen der zivilgesellschaftlichen Akteure weitgehend entsprach (Botterweck 2007, S. 6–8). Dazu gehörte die Aufnahme von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechten, wie z. B. das Recht auf Wohnung, Gesundheit, Arbeit und Bildung – für die Armutsbekämpfung von großer Bedeutung. Ferner griff die Kommission die zentrale politische Forderung der zivilgesellschaftlichen Akteure auf, bei der Wahl des Staatspräsidenten wieder eine absolute Mehrheit (50 % + 1) vorauszusetzen.¹⁵ Besonders wichtig war zudem, dass die Kommission für den weiteren Prozess die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung und die Abhaltung eines Referendums empfahl. Die Regierung war mit diesen Änderungen nicht einverstanden. Der Forderung des *Oasis Forum*, sofort mit der Vorbereitung zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zu beginnen, trat sie mit legalistischen Argumenten entgegen. Unerwartet erklärte sich Mwanawasa Anfang 2006 mit der Forderung der Zivilgesellschaft doch einverstanden, um alsbald zu verkünden, die Zeit reiche vor den bevorstehenden Wahlen nicht aus, um eine neue Verfassung zu verabschieden. Damit hatte er die zivilgesellschaftlichen Akteure ausgetrickst und konnte die Wahl wieder nach der alten Verfassung bestreiten und mit einfacher Mehrheit gewinnen.

¹⁴ Vgl. Times of Zambia, 13.7.2007. Dort wird Mwanawasa wie folgt zitiert. „The President said NGOs' involvement in political matters was tantamount to a breach of the law because their objectives did not include politics“.

¹⁵ Nach der Verfassungsreform Chilubas von 1996 war Mwanawasa 2001 mit nur 28,7 % der Stimmen zum Präsidenten gewählt worden.

Nach den Wahlen begann die Konfrontation von neuem. Zivilgesellschaftliche Gruppen, allen voran *Oasis Group* und die Koalition *Collaborative Group on the Constitution*, forderten die Umsetzung des CRC-Entwurfes. Mwanawasa dagegen berief nun eine über 450-köpfige *National Constitution Conference* (NCC) ein, um den CRC-Entwurf zu beraten und einen bearbeiteten Entwurf vorzulegen. Das NCC-Gesetz sah – in einer Annäherung an die Forderung nach einer verfassungsgebenden Versammlung – die Mitgliedschaft verschiedener Gruppen der Zivilgesellschaft vor. Manche nahmen die Einladung auch an.¹⁶ Vor allem das *Oasis Forum* und die daran beteiligten ZGO lehnten eine Teilnahme aber wegen der aus ihrer Sicht einseitig zugunsten regierungstreuer Kräfte gewichteten Zusammensetzung der NCC ab.¹⁷ Nach mehrjährigen Beratungen – Mwanawasa starb 2008 – beendete die NCC Ende 2010 schließlich ihre Arbeit und hatte u. a. die drei oben genannten zentralen Anliegen der zivilgesellschaftlichen Akteure aus dem CRC-Entwurf entfernt. Die erhoffte Verabschiedung des NCC-Entwurfs im Parlament Anfang 2011 geriet aber für die Regierung zum Debakel. Die beiden größten Oppositionsparteien, UPND sowie PF, bei der es schon über die Beteiligung ihrer Abgeordneten an der NCC zum Streit gekommen war, enthielten sich größtenteils der Stimme, so dass die MMD die erforderliche 2/3-Mehrheit verfehlte. Acht Jahre Verfassungsreform – und keine neue Verfassung.

Der Versuch der Regierung, eine Verfassung gegen die Meinung der breiten Öffentlichkeit, so wie sie sich im Entwurf der Mung’omba-Kommission widerspiegelte, zu verabschieden, war gescheitert. Die Zivilgesellschaft hat aber die Erfahrung machen müssen, dass die Verwirklichung von Prinzipien der guten Regierungsführung gegen die an Macht und Patronage orientierten partikularen Interessen einer etablierten Staatsmacht mit großen Schwierigkeiten verbunden ist.¹⁸ Die Wahlen 2011 führten jedoch, für viele unerwartet, zu einer neuen politischen Situation. Zwar wurden die Wahlen erneut nach der Verfassung von 1996 durchgeführt, aber diesmal war es nicht die MMD, sondern die Oppositionspartei PF, die die Präsidentschaftswahl mit einfacher Mehrheit gewann. Der neue Präsident Michael Sata kündigte an, Sambia innerhalb von 90 Tagen eine „people’s driven constitution“ zu geben. Ausdrücklich hatte die PF in ihrem Wahlmanifest auch angekündigt, die

¹⁶ Die attraktiven Sitzungsgelder für die mehrjährigen Beratungen der NCC waren nicht nur für Vertreter der Zivilgesellschaft ein starker Anreiz zur Mitwirkung.

¹⁷ Die Kritik zivilgesellschaftlicher Kräfte am NCC-Gesetz hat Simon Kabanda vom „Citizens Forum“ auf den Punkt gebracht: „Zambia: Red card to the National Constitution Conference Act“ (www.Africafiles.org/printableversion.asp?id=16744).

¹⁸ Vgl. auch Robinson und Seo 2013.

neue Verfassung der Bevölkerung in einem Referendum vorzulegen und danach unverändert vom Parlament verabschieden zu lassen (PF 2011).

Das Versprechen mit den 90 Tagen war natürlich Wahlpropaganda, aber im November 2011 ernannte Sata ein *Technical Committee* mit dem Auftrag, eine neue Verfassung zu entwerfen. Das Komitee umfasste 20 Personen, größtenteils Juristen. Der Auftrag des Komitees bestand darin, die Entwürfe aller Verfassungskommissionen in der 3. Republik zu sichten, dabei den CRC-Entwurf der Mung'omba-Kommission aber als Basis für seinen Entwurf zu nehmen. (Mung'omba selbst wurde auch in das Komitee berufen.) Ferner wurde dem Komitee aufgetragen, Konsultationen auf Provinzebene (die Distriktebene kam später hinzu) und mit sektoralen Gruppen durchzuführen.

Zivilgesellschaftliche Akteure sahen unter der veränderten Konstellation die Bedingungen für eine konstruktive Partizipation am Prozess der Verfassungsreform gegeben und erhielten auch Signale von der PF-Regierung, dass ihre Anliegen berücksichtigt werden würden. Sieben Vertreter der Zivilgesellschaft wurden in das *Technical Committee* berufen, davon vier kirchliche Repräsentanten.¹⁹ Das Komitee hielt bereits Anfang 2012 eine erste Beratung mit gesellschaftlichen Gruppen ab. Um zugleich ihrer *watchdog*-Funktion gerecht zu werden, bildete die Zivilgesellschaft eine *Civil Society Constitution Coalition* (CSCC) unter Beteiligung namhafter ZGO (darunter: das *Jesuit Centre for Theological Reflection* (JCTR) als Sprecher, die führende Entwicklungs-CSO *Civil Society for Poverty Reduction* (CSPR), SACCORD, *Women and Law in Southern Africa, Zambia Civic Education Association* (ZCEA), *Action Aid*), um ihre Interessen koordiniert zu vertreten.²⁰ Eine gesonderte Frauen-Initiative wurde von Gebern (UNDP) und dem Gender-Ministerium (GIDD) unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Frauenorganisationen initiiert, um die Interessen der Frauen in der Verfassungsdebatte besonderen Nachdruck zu verleihen (vgl. hierzu den nächsten Abschnitt).

¹⁹ Bemerkenswert war, dass unter den zivilgesellschaftlichen Akteuren, die in das Komitee berufen wurden, engagierte Kritiker des NCC-Prozesses der MMD-Regierung zuvor waren, z. B. Simon Kabanda (vgl. Fn. 17), der anfangs sogar der Sprecher des Technischen Komitees war (nach einem Jahr aber abgelöst wurde).

²⁰ Das „Oasis Forum“ ist weiterhin eine starke *advocacy*-Stimme in der Debatte um die Verfassungsreform. Ein Vertreter der „Law Association of Zambia“ (LAZ), eines der fünf Mitglieder des Forums, wurde ins „Technical Committee“ berufen und LAZ spielte bei der Besetzung des Komitees eine wichtige beratende Rolle – ein Beispiel für die mögliche verstärkte Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure an Entscheidungsprozessen, wenn das politische Umfeld sich verändert (aber auch der möglichen Kooptierung zivilgesellschaftlicher Akteure).

Das „Technical Committee“ nahm im Dezember 2011 seine Arbeit auf. Die Vorgabe, sich bei der Auswertung aller bisherigen Verfassungsentwürfe vor allem am Mung’omba-Entwurf zu orientieren (GRZ und Technical Committee 2011, S. 7), signalisierte eine Abkehr vom NCC-Entwurf von 2010. In seinem Arbeitsplan legte das Komitee fest, bis September 2012 einen fertigen Verfassungsentwurf vorzulegen. Mitte 2012 legte das Komitee seinen ersten Entwurf vor, der den Vorstellungen der zivilgesellschaftlichen Akteure weitgehend entsprach. Bei der Vorbereitung und Durchführung der Beratungen des Entwurfs kam es zu jedoch zu erheblichen Verzögerungen im Zeitplan und zu ersten Unstimmigkeiten mit der Zivilgesellschaft, die vom neu ernannten Justizminister ausgingen. Er ordnete an, die vom Komitee vorgesehene breite Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei den öffentlichen Beratungen einzuschränken.

Unklarheit bestand auch, inwieweit die Regierung die in der Vergangenheit umstrittenen Verfassungsregelungen, die im ersten Entwurf des Komitees wieder aufgenommen wurden, übernehmen würde. Vom Justizminister war z. B. bekannt, dass er die Wahl des Präsidenten durch eine absolute Mehrheit, wie sie der erste Entwurf vorsah, nicht befürwortet.²¹ Besorgt war die Zivilgesellschaft auch darüber, dass die PF-Regierung keine Anstalten machte, die Abhaltung eines Referendums durch die Einsetzung einer entsprechenden Kommission vorzubereiten.²² Das anfängliche Vertrauen der *advocacy*-Organisationen in die Avancen der PF-Regierung hinsichtlich der Kooperation mit der Zivilgesellschaft und des Versprechens einer „people-driven constitution“ schwand zusehends dahin. Im Mai 2013 wurde auf Initiative vom *Panos Institute of Southern Africa* eine breite zivilgesellschaftliche Koalition, *CSOs Consortium on the Constitution Review Process*, gebildet, an der neben den bekannten Vorreitern der Bewegung wie CSCC, *Oasis Forum* und NGOCC über 250 ZGO beteiligt waren. Sie lancierte eine *Civil society campaign for a People Driven Constitution in Zambia*, mit der sie für „10 Basic Minimum Principles of the Constitution of Zambia“, die sie im Juni 2013 verabschiedete, eintrat. Zudem forderte sie die baldige Veröffentlichung des fertigen Verfassungsentwurfs und die Vorbereitung des Referendums.

²¹ Der Justizminister, Wynter Kabimba, zugleich Generalsekretär der Regierungspartei PF, gilt als Aspirant auf eine zukünftige Präsidentschaftskandidatur.

²² Mitte Dezember 2011 kündigte Sata an, dass er eine Referendum-Kommission einsetzen werde. Bis Anfang 2014 war dies noch nicht erfolgt, obwohl die CSCC bereits in ihrer Stellungnahme nach der Sitzung mit dem „Technical Committee“ die Einsetzung dieser Kommission nachdrücklich angemahnt hat. Vgl. The Post Online, 5.3.2012 („Shifting constitution deadlines will undermine process – CSCC“).

Nachdem im November 2013 bekannt wurde, dass das *Technical Committee* seine Arbeit am Verfassungsentwurf abgeschlossen und dass der Justizminister angeordnet hatte, dass das Komitee nur zehn Exemplare drucken und diese dem Präsidenten aushändigen solle, verschärfte sich der Ton im Konflikt zwischen der Regierung und der zivilgesellschaftlichen Koalition. In einer Presseerklärung des CSOs Consortium hieß es, es sei nun klar, „that there is a premeditated scheme to deceive and deny the Zambians a people-driven constitution“.²³ Die PF-Regierung ihrerseits warf den zivilgesellschaftlichen Akteuren vor, sie werde von politischen Parteien der Opposition bezahlt – ähnlich wie die MMD-Regierung vor 2011. Anfang 2014 hatte die Regierung keine Erklärung zur Verabschiedung der Verfassung abgegeben. Es war noch nicht einmal klar, ob der Präsident den fertigen Entwurf offiziell entgegen genommen hatte (während im Internet bereits ein Text kursierte). Das *Technical Committee* war in einer schwierigen Situation: Vertreter der Zivilgesellschaft gehörten ihm an, er war aber von den Weisungen der Regierung abhängig. Es hatte seinen Entwurf auch der Öffentlichkeit übergeben wollen, durfte es aber nicht. Dies machte das Komitee im Januar 2014 in einer Presseerklärung deutlich, in der es auch mitteilte, dass die Regierung trotz mehrfacher Angebote „has found one or two reasons why the Technical Committee cannot hand-over the documents to Government“, dass sie aber andererseits die Originale der Dokumente in Sicherheitsverwahrung habe.²⁴ Was die Gründe für das undurchsichtige Taktieren der Regierung waren, blieb unbekannt. Sie mussten jedoch in inhaltlichen Fragen des vom *Technical Committee* erarbeiteten Verfassungsentwurfs vermutet werden. Die Verzögerung des Reformprozesses, um – wie Mwanawasa und Banda zuvor – 2016 die Präsidentschaftswahl erneut mit einfacher Mehrheit durchzuführen, ist eine denkbare Vermutung. Die zivilgesellschaftlichen *advocacy*-Gruppen im Konsortium, das nun als „Grand Coalition“ auftrat, forderten weiter die sofortige Freigabe des endgültigen Verfassungsentwurfs. Für sie stand jedoch fest, dass „the Patriotic Front Government has greatly failed the people of Zambia over the constitution review process“.²⁵ Fest stand Anfang 2014, dass die Saga der Verfassungsreform in Sambia, entgegen anfänglichen Versprechen der PF-Regierung und Erwartungen der Zivilgesellschaft, noch immer nicht zu einer dauerhaften Verfassung geführt hatte.

²³ CSOs Consortium on the Constitution Review Process: Press Statement, 3rd Dec. 2013, Golden Bridge Hotel, Lusaka.

²⁴ Technical Committee on Drafting the Zambian Constitution: Press Statement, 24th Jan. 2014.

²⁵ Press Statement by the Grand Coalition calling for the immediate release of final Draft Constitution, Lusaka, 15 Jan. 2014 (www.panos.org.zm/?p=2181).

4.5 Frauen und Geschlechtergerechtigkeit

Frauenförderung und Geschlechtergerechtigkeit sind Themen einer globalen sozialen Bewegung, die auch im Rahmen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in Sambia einen hohen Stellenwert haben. In offiziellen Dokumenten räumt die Regierung ein, dass ohne die Berücksichtigung der Genderfrage die übergeordneten Entwicklungsziele kaum erreicht werden können. In der Wirklichkeit ist Sambia nach wie vor eine patriarchalisch geprägte Gesellschaft, in der Frauen auf allen Ebenen den Männern untergeordnet sind. Da Regierung und Parteien männerdominiert sind, ist das Engagement von ZGO, die die Interessen von Frauen vertreten und für Geschlechtergerechtigkeit eintreten im Hinblick auf die soziale und wirtschaftliche, aber ebenso auch die politische Entwicklung umso wichtiger.

Frauen-NRO, wie NGOCC, *Zambia National Women's Lobby* (ZNWL) oder *Women for Change*, sind in der Öffentlichkeit Sambias präsent. NGOCC, selbst eine Dachorganisation von über 100 zivilgesellschaftlichen Organisationen, beteiligt sich an anderen namhaften zivilgesellschaftlichen Koalitionen und Allianzen wie CSPR und *Oasis Forum*. Frauen-NRO werden auch zu Beratungen von Parlamentsausschüssen zu relevanten Themen, wie die Vorbereitung des Gesetzes gegen gender-basierte Gewalt, hinzugezogen. Dennoch ist festzustellen, dass die Erfolge der Frauen-NRO im Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit weiterhin relativ begrenzt sind.

Die Regierung hat nach den Weltfrauenkonferenzen von Nairobi (1985) und Beijing (1995) erste positive Schritte unternommen, um Frauen- und Genderfragen auf nationaler Ebene durch die Einrichtung einer *Women in Development Unit* in der Planungskommission und die Ratifizierung der UN-Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) (beide 1985) politisch aufzuwerten. Vorschläge der Frauen-NRO, vor allem nach der Gründung der 3. Republik, wie die Stellung von Frauen und ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen verbessert werden könnten, wurden aber durchweg übergangen. Noch immer enthielt die 2012 gültige Verfassung Sambias Regelungen, die die Diskriminierung von Frauen begünstigen: In Art. 11 wird zwar das Verbot von Diskriminierung u. a. wegen des Geschlechts einer Person festgeschrieben, Art. 23,4 gibt dem traditionellen Recht („customary law“) und dem Persönlichkeitsrecht („personal law“), wie z. B. bei Heirat, Scheidung oder Erbschaft, jedoch Vorrang vor den verabschiedeten Gesetzen, womit das Diskriminierungsverbot weitgehend aufgehoben wird („claw back clause“), denn die patriarchalischen Strukturen in Familie und Gesellschaft Sambias sind im traditionellen Recht verwurzelt (GRZ 1996).

Im Rahmen der im CEDAW-Prozess vorgesehenen nationalen Berichterstattung wurde die sambische Regierung mehrfach gefragt, ob sie Art. 23,4 im Rahmen

der laufenden Verfassungsreform zu löschen beabsichtige. Noch 2011 antwortete die (MMD-)Regierung, dass das nicht beabsichtigt sei (UN-CEDAW 2011a), worauf der CEDAW-Rat nach der im Juli 2011 abgehaltenen Sitzung zu Sambia erneut nachdrücklich die Entfernung dieses Artikels anmahnte, da er im Widerspruch zu der CEDAW-Konvention steht (UN-CEDAW 2011b). Als die neue (PF-)Regierung die Verfassungsreform erneut in Angriff nahm, wurde eine gesonderte Frauen-Initiative von Gebern (UNDP), dem Gender-Ministerium und den zivilgesellschaftlichen Frauenorganisationen gebildet („Engendering the 2012 Republican Constitution“). Zentrales Ziel war es, der Forderung nach Aufhebung des diskriminierenden Art. 23,4 großen Nachdruck zu verleihen und durch effektive *advocacy*-Aktivitäten die jahrelange Vernachlässigung der Geschlechtergerechtigkeit zu einem Thema der Verfassungsreform zu machen. Im ersten Entwurf des *Technical Committee* war der Artikel tatsächlich gestrichen worden. Da die PF-Regierung die Veröffentlichung des endgültigen Verfassungsentwurfs hinauszögerte, war Anfang 2014 noch unklar, ob der im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit fortschrittliche erste Entwurf Bestand haben würde.

Auch die Jahre überfällige Gesetzgebung gegen gender-basierte Gewalt wurde erst Anfang 2011 – gerade rechtzeitig vor der UN-Beratung über Sambias CEDAW-Bericht im Juli 2011 – vom Parlament verabschiedet. Das Gesetz war ein Erfolg für die langjährige *advocacy*-Arbeit der Frauen-NRO, die an der Beratung des Entwurfs im zuständigen Ausschuss des Parlaments auch beteiligt waren. Sie konnten dort durchsetzen, dass in dem laut Gesetz einzusetzenden *Committee on Gender-Based Violence* drei (von 13) statt nur ein Vertreter, wie ursprünglich vorgesehen, von der Zivilgesellschaft benannt werden. Nach der Verabschiedung im Parlament ließ sich Mwanawasas Nachfolger Präsident Banda Zeit, den *Anti Gender-Based Violence Bill* durch seine Unterschrift in Kraft zu setzen, so dass NGOCC androhte, die scheinbare Widerwilligkeit des Präsidenten, gegen die verbreitete Diskriminierung von Frauen anzugehen, zu einem Thema im bevorstehenden Wahlkampf zu machen. Als er das Gesetz Mitte 2011 in Kraft setzte (GRZ 2011), wurde das als Zugeständnis vor den Wahlen gesehen. Die Umsetzung des Gesetzes lässt weiter auf sich warten.

Der Einfluss von Frauen im Parlament ist aufgrund ihrer eher schwachen Repräsentanz relativ begrenzt. Für den Wahlkampf 2011 initiierte die ZNWL eine 50–50 Kampagne, die das Ziel propagierte, dass 50 % aller Parlamentssitze durch Frauen besetzt werden. Erklärungen der SADC und der AU, dass 30 bzw. 50 % aller Entscheidungspositionen an Frauen gehen sollen, hat Sambia, obwohl es sie unterstützt hat,²⁶ bisher weit unterschritten. Im letzten Parlament waren nur 14 %

²⁶ Das „Gender Protocol“ der SADC hat Sambia unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

der Abgeordneten Frauen. Ein Schritt nach vorne wurde trotz der Kampagne von ZNWL und anderer Frauenrechtsorganisationen auch bei den Wahlen 2011 nicht erreicht. Im Gegenteil, nun sind es nur 12 %, nämlich 18 von 150 gewählten Abgeordneten.²⁷ Sambia liegt damit im Vergleich zu anderen SADC-Mitgliedern ganz weit hinten.²⁸

Neben ihren *advocacy*-Aktivitäten auf nationaler Ebene sind zahlreiche Frauenorganisationen auf lokaler Ebene tätig, in den ländlichen Gebieten, wo die Armut am größten und die Diskriminierung von Frauen besonders manifest ist, ebenso wie in städtischen Armenvierteln, wo Frauen und Mädchen in besonderem Maße von sozialen Problemen infolge der HIV/AIDS-Epidemie betroffen sind. Als Dachorganisation mit langer Tradition fungiert NGOCC hier auch als Vermittlungsinstanz für die Unterstützung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure (NGOCC 2011). Andere nationale NRO wie *Women for Change* haben eigene Strukturen auf Provinz-Ebene aufgebaut und geben der Arbeit mit ländlichen Gemeinschaften, besonders Frauen und Kinder, mit dem Ziel, dauerhafte menschliche Entwicklung zu verwirklichen, hohes Gewicht. Sie kooperieren dabei mit lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die, wie die *Eastern Province Women Development Association*, die Stellung von Frauen („empowerment“) im ländlichen Umfeld zu stärken bestrebt sind.

Empowerment als Ziel führte vor wenigen Jahren auch zur Gründung einer Koalition von Frauenorganisationen, um durch *advocacy*-Aktivitäten den Schutz von Mädchen gegen sexuelle Gewalt in Schulen zu stärken. *Tisunge Ana Athu Akazi Coalition* (TAAAC) („Let’s protect our girl children“) nannte sich die Koalition, der inzwischen über 20 Frauen-NRO angehören (darunter die erwähnten: NGOCC, ZNWL und *Women for Change*), die durch ihr Engagement den Schleier des Schweigens, der meist über solche Vergehen hängt, lüften und konkrete Maßnahmen zur Verhinderung anregen wollen. Die Verabschiedung des *Anti*

²⁷ Erfahrungsgemäß tun sich Länder mit einem Mehrheits-Wahlsystem, wie Sambia, schwerer damit, die Frauenquote im Parlament zu erhöhen. Länder mit einem Verhältnis-Wahlsystem, wie Südafrika, haben deutlich größere Fortschritte erzielt. Daher traten Frauen in der von der PF-Regierung 2011 erneut in Gang gesetzten Verfassungsdiskussion in Sambia für Wahlen nach dem Verhältniswahlsystem ein, was das Technische Komitee in seinem ersten Entwurf der Verfassung, wenigstens für die Wahl des nationalen Parlaments, auch aufgenommen hat.

²⁸ Vgl. hierzu die detaillierten jährlichen Berichte, die im Rahmen der regionalen „Southern Africa Gender Protocol Alliance“ zur Geschlechtergerechtigkeit erstellt werden, aktuell: SADC 2012 („Gender Protocol 2012. Barometer Zambia“). Die Arbeit der Allianz wird von der regionalen CSO „Gender Links“ koordiniert. Der Bericht zu Sambia wurde von der Organisation „Women and Law in Southern Africa (WLSA) – Zambia“ erstellt.

Gender-Based Violence-Gesetzes erleichtert die Tätigkeit der zivilgesellschaftlichen Koalition TAAAC erheblich und bietet eine wichtige Grundlage für Ansätze zum Einstellungs- und Bewusstseinswandel.

Bei der CEDAW-Sitzung zu Sambia im Juli 2011 haben zwei INGOs (*Human Rights Watch*, *African Rights Monitor*) nachdrücklich auf die andauernde und verbreitete Gewalt gegen Frauen und Mädchen in der häuslichen Umgebung wie im öffentlichen Raum hingewiesen und der abschließende CEDAW-Bericht zu Sambia sprach sogar davon, das solche Gewalt „appears to be socially legitimized and accompanied by a culture of silence, impunity and unawareness“ (UN-CEDAW 2011b).²⁹ Es bestehen weiterhin vielfältige Aufgaben für zivilgesellschaftliche Organisationen wie NGOCC und TAAAC, die die Diskriminierung von Frauen anprangern und sich für Geschlechtergerechtigkeit in Sambia einsetzen.

5 Gesetzliche Rahmenbedingungen: Das NRO-Gesetz von 2009

Grundsätzlich ist die Verfassung der 3. Republik die rechtliche Basis der Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Gruppen in Sambia. Dort sind in Art. 20 und 21 die politischen Grundrechte der Meinungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit festgeschrieben. Die Registrierung von NRO ist bisher durch das Vereinsgesetz (*Societies Act*) und andere Gesetze geregelt gewesen. 2009 ist jedoch ein neues NRO-Gesetz (*NGO Act*) verabschiedet worden (GRZ 2009), das nunmehr die Registrierung von NRO (Gewerkschaften, Kirchen und religiöse Organisationen sowie politische Parteien sind ausgenommen) regelt. Zwar wurden zunächst noch keine Durchführungsbestimmungen erlassen, aber zivilgesellschaftliche Gruppen sahen in dem Gesetz eine Bedrohung ihrer Autonomie zugunsten einer staatlichen Reglementierung und bezogen dagegen Position.

Zivilgesellschaftliche Gruppen in Sambia sind nicht grundsätzlich gegen ein NRO-Gesetz. Sie wissen selbst, dass einheitliche Verhaltensregeln („code of conduct“) Transparenz und Rechenschaftspflicht ihrer Tätigkeit erhöhen und somit ihre Legitimität stärken würden. Sie befürworten jedoch einen Mechanismus der Selbstregulierung, dem die Autonomie zivilgesellschaftlicher Gruppen zugrunde liegt (Mweshi 2010, S. 108 ff.). Demgegenüber hat Chiluba schon Mitte der 1990er

²⁹ Vgl. dazu auch: Press Statement by the Women's Movement on the increasing cases of gender based violence, 14 Dec. 2012 (www.ngocc.org.zm/index.php/about-ngocc/26-2012-12-14).

Jahre, als es um die erste Verfassungsreform in der 3. Republik ging, eine strengere staatliche Kontrolle zivilgesellschaftlicher Organisationen gefordert. In dieser Zeit haben Gespräche zwischen Staat und Zivilgesellschaft darüber stattgefunden. 2007 hat die Regierung erstmals den Entwurf eines NRO-Gesetzes vorgelegt, in dem allerdings die Vorstellungen der Zivilgesellschaft keinen Eingang fanden. Nach Protesten, die von den drei Dachorganisationen CSPR, NGOCC und *Zambia Council for Social Development* (ZCSD) koordiniert wurden und sowohl bei den Oppositionsparteien im Parlament als auch bei internationalen Gebern Unterstützung fanden, zog die Regierung den Entwurf zurück. Dies war ein Erfolg für die Zivilgesellschaft.

Nach dem Tod von Präsident Mwanawasa und der Machtübernahme durch Präsident Banda brachte die Regierung den Entwurf 2009 mit geringfügigen Änderungen wieder ein, und diesmal wurde er – ohne nennenswerte Proteste der Zivilgesellschaft – im Parlament verabschiedet³⁰ und von Banda in Kraft gesetzt.³¹ Nach dem NRO-Gesetz ist der Staat durch den Minister für *Community Development and Social Welfare* (seit 2011: *Community Development, Mother and Child Health*) für die Aufsicht und Registrierung von NRO zuständig. Der dafür einzusetzende *NGO Registration Board* hat 15 Mitglieder, von denen 7 von einem ebenfalls einzurichtenden *Zambia Congress of NGOs* benannt werden. Jeder Vorschlag der NRO kann jedoch vom Minister abgelehnt werden. Das Gesetz trägt dem vom *Congress of NGOs* einzusetzenden 12-köpfigen *Council of NGOs* auf, einen „code of conduct“ auszuarbeiten und seine Einhaltung zu überwachen. Die Annahme des „code of conduct“ obliegt jedoch dem *Board*. Mit der Registrierung einer NRO durch den *Board* werden die Bereiche und regionalen Gebiete ihrer Tätigkeit festgelegt. Besonders gravierend ist die Gummiklausel, die dem *Board* das Recht gibt, die Registrierung einer NRO abzulehnen, wenn sie in seinen Augen gegen das „öffentliche Interesse“ verstößt. Weicht eine NRO von den genehmigten

³⁰ Das Gesetz wurde ohne Widerstand im Parlament verabschiedet. Kurz zuvor hatten ZGO sich gegen einen Beschluss des Parlaments ausgesprochen, den Abgeordneten (also sich selbst) eine „mid-term gratuity“ zu genehmigen. Die Verabschiedung des Gesetzes fiel in diese Zeit und wurde von manchen Abgeordneten als Denkmahl für die Zivilgesellschaft gefeiert. Persönliche Mitteilung, Okt. 2011.

³¹ Die Erfahrungen in Kenya zu Beginn der 1990er Jahre, als dort auch ein NRO-Gesetz verabschiedet wurde, zeigen, wie stark ein Erfolg zivilgesellschaftlichen Engagements von vorteilhaften Bedingungen abhängt. Kenya befand sich damals in der demokratischen Transition, die Moi-Regierung stand unter Druck und die politische Opposition war im Aufwind. Zudem gelang es den ZGO durch die Gründung eines breiten „NGO Network“ ihrem Protest gegen das NRO-Gesetz ein hohes Maß an Geschlossenheit und Effektivität zu geben (Ndegwa 1996, S. 31–54). In Sambia waren die Bedingungen 2009 weniger vorteilhaft.

Tätigkeitsbereichen und -gebieten ab, kann die Registrierung widerrufen werden. Zudem gilt sie nur für fünf Jahre (GRZ 2009). Nach dem Gesetz übt der Minister zusammen mit dem *Board* eine umfassende Kontrollfunktion gegenüber NRO aus, die durch Androhung von Gefängnisstrafen bei Zuwiderhandlungen bekräftigt wird. Dadurch kann die Regierung ihren Einfluss im „contested terrain“ der Zivilgesellschaft deutlich verstärken.³² Aus der Sicht der Zivilgesellschaft handelt es sich um eine staatliche Reglementierung, auch wenn im Gesetz in Bezug auf *Congress of NGOs* und *Council of NGOs* von Selbstregulierung die Rede ist, denn alles unterliegt der letztendlichen Entscheidung des Staates.³³

Bereits vor Verabschiedung des Gesetzes haben sich mehrere NRO 2007/2008 zu einer Allianz, der NGO INSAKA, zusammengeschlossen, um eine zivilgesellschaftliche Alternative der Selbstregulierung zu der nun im NRO-Gesetz vorgesehenen staatlichen Reglementierung zu erarbeiten. Zu Anfang maßgeblich beteiligt waren ZGO wie AVAP, Caritas Zambia, CSPR, NGOCC, TIZ, *Women in Law and Development in Africa* (WILDAF) und ZCSD (das federführend war). Das Ziel, ein „code of conduct“ zu verfassen, an dem sich nach Möglichkeit alle zivilgesellschaftlichen Akteure in Sambia orientieren, erforderte aber, offen zu sein und breite Konsultationen durchzuführen, so dass weitere NRO hinzukamen und auch, soweit möglich, entstehende NRO-Foren auf Provinz- und Distriktebene einbezogen wurden (GTZ 2009; GIZ 2010).³⁴

Die Verabschiedung des NRO-Gesetzes stellte zivilgesellschaftliche Akteure vor eine neue Situation, denn ihr Ansatz ist grundsätzlich Dialog-orientiert, und nun hatte die Regierung die Zivilgesellschaft vor vollendete Tatsachen gestellt. Diese Situation hat zu kontroversen Diskussionen geführt und Differenzen zwischen ZGO über die Frage hervorgerufen, ob man jetzt neue Dialogmöglichkeiten mit

³² NRO-Gesetze können der Förderung zivilgesellschaftlicher Organisation dienen. „Many governments, however, are suspicious of civil society, and are drafting, enacting, and applying laws to regulate civil society that often restrict or narrow civic space.“ (ICNL 2011). Vgl. auch den Beitrag von Teshome (der die noch repressivere NRO-Gesetzgebung in Äthiopien im Vergleich zu Sambia erörtert) in diesem Band.

³³ Die zwangsweise Mitgliedschaft im „Congress of NGOs“ und andere Regelungen, die die Grundrechte von ZGO beschränken, führen den sambischen Rechtsprofessor Muna Ndulo zu dem Urteil, dass das NRO-Gesetz Sambias verfassungswidrig sei (Ndulo 2013).

³⁴ Die koordinierende Rolle von ZCSD in der NRO INSAKA stieß bei einigen anderen ZGO auf Vorbehalte, denn ZCSD (das ja, wie oben dargelegt, bereits in der Kaunda-Ära als Regierungsinstanz zur Koordinierung von ZGO geschaffen worden war) stand bei manchen zivilgesellschaftlichen Akteuren im Verdacht, regierungsnah zu sein. Dazu kam, dass ZCSD vom Geber, in dem Fall GTZ/GIZ, als Koordinator bestimmt wurde, und INSAKA damit manchen ZGO auch als geberabhängig galt. Persönliche Mitteilung, Okt. 2011.

der Regierung sondieren oder ob man an diesem Punkt die Mitwirkung ablehnen solle. Es überwog die Bereitschaft zum Dialog, und einige ZGO (TIZ, CSPR, Action Aid-Zambia, ZCEA, ZCSD, NGOCC) wurden benannt, um im Rahmen eines „Interim Board“ (wie im Gesetz vorgesehen) den Dialog mit der Regierung zu führen, während ZGO in der politischen Arena ihre grundsätzlichen Vorbehalte gegen das Gesetz weiter artikulieren würden. Vor den Wahlen 2011 wurden keine weiteren Entscheidungen hinsichtlich der Umsetzung des Gesetzes getroffen.

Mit der Abwahl der MMD-Regierung und der Amtsübernahme durch die PF-Regierung nach den Wahlen 2011 entstand ein neues politisches Umfeld. Die PF-Partei hatte sich in ihrem Wahlmanifest zu einem ständigen Dialog mit der Zivilgesellschaft sowie ausdrücklich auch zur Überprüfung („review“) des NRO-Gesetzes bekannt (PF 2011). Die Bereitschaft der ZGO zur Kooperation war somit groß. Anfang 2012 fanden erste Treffen der Regierung mit der Zivilgesellschaft statt. Anstelle des von der alten Regierung ernannten „Interim Board“ wurde ein neuer berufen, der dieselben sechs Mitglieder und zusätzlich MISA-Zambia umfasste. Im Laufe des Jahres wurde jedoch deutlich, dass die Regierung das Gesetz ohne Änderung umsetzen wollte. Im Dezember 2012 wurde der Kongress der Zivilgesellschaft (*Congress of NGOs*) einberufen, der auch das vom Gesetz vorgesehene repräsentative Gremium (*Council of NGOs*)³⁵ wählte. Der Kongress beschloss jedoch, die nach dem Gesetz vorgesehenen 7 Mitglieder des *NGO Board* nicht zu benennen, da die anwesenden Gruppen erst den Dialog mit der Regierung über die Änderung des NRO-Gesetzes führen wollten.

Die Regierung konstituierte dennoch Anfang 2013 den *NGO Board*.³⁶ Sie machte sich die Regelung zunutze, dass der zuständige Minister 2 unabhängige Mitglieder in den 15-köpfigen Board berufen kann (GRZ 2009, Art. 6 (2)), der damit auch ohne die sieben zivilgesellschaftlichen Mitglieder beschlussfähig ist.³⁷ *Advocacy-* und

³⁵ Folgende NRO wurden in den *NGO Council* gewählt: *Prison Fellowship of Zambia*, *MISA-Zambia*, *FODEP*, *Women and Law in Southern Africa* (WLSA-Zambia), *Women in Law and Development in Africa* (WILDAF), *Copperbelt Health Education Programme*, *Children in Need Network*, *Zambian Climate Change Network*, *Youth Alive Zambia*, *Youth Vision Zambia*, *Programme on Health and Social Education*, *Households in Distress Programme*.

³⁶ Times of Zambia, 1.3.2013 („NGO Board set up“).

³⁷ Dies hat ein kaum aufgefallener Schachzug der MMD-Regierung beim Übergang vom gescheiterten *NGO Bill* von 2007 zum *NGO Act* von 2009 ermöglicht. Der Gesetzentwurf von 2007 sah ein Quorum von 6 für die Beschlussfähigkeit des *NGO Board* vor. Das Gesetz erhöhte die Zahl der ZGO-Mitglieder im Board von 2 auf 7, stärkte damit die Präsenz der Zivilgesellschaft, beließ aber das Quorum bei 6, so dass der *NGO Board* weiterhin ohne alle CSO-Mitglieder beschlussfähig ist.

watchdog-Organisationen, insbesondere die Mitglieder des nun hinfällig gewordenen „Interim Board“, kritisierten die Regierung nun offen. Sie sprachen Präsident Sata direkt an und wiesen ihn darauf hin, dass seine Regierung vom PF-Versprechen abweiche, „to better the relationship between the State and Civil Society Organisations“. Anstatt den Raum der Zivilgesellschaft zu erweitern, „civil space continues to be muzzled“. Erneut forderten sie daher die Überarbeitung des Gesetzes und kündigten den Boykott der Registrierung unter dem NRO-Gesetz an, solange es nicht verändert wird.³⁸

Die Kehrtwendung in der Haltung der PF-Regierung zum NRO-Gesetz hatte sich bereits abgezeichnet, als sie argumentierte, erst müsse das Gesetz umgesetzt werden, dann könne man Unzulänglichkeiten ausbügeln. Deutlich wurde zudem im Verlauf ihres ersten Jahres im Amt, dass es in ihren Reihen unterschiedliche Haltungen zur Zivilgesellschaft gibt. So hat die oben erwähnte Übernahme des Justizministeriums durch den PF-Generalsekretär zu einer weniger dialogbereiten Haltung gegenüber der Zivilgesellschaft geführt. In ähnlicher Weise hat es die PF-Regierung mit dem von den unabhängigen Medien lange geforderten *Freedom of Information*-Gesetz bzw. mit der Abschaffung des *Public Order Act*, einem Gesetz aus der Kolonialzeit, das alle Regierungen seit der Unabhängigkeit bei Bedarf gegen oppositionelle Kräfte eingesetzt haben, gehalten. Vorlage des einen bzw. Abschaffung des anderen Gesetzes wären für die freie Entfaltung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten von großer Bedeutung und wurden vor den Wahlen von der PF zugesagt. Seither hat Sata offenbar Gefallen am bestehenden Zustand gefunden.

Ungeachtet der Proteste der zivilgesellschaftlichen Akteure setzte die Regierung die Registrierung von NRO nach dem Gesetz in Gang. Es fehlte eine geschlossene Front der Zivilgesellschaft. Manche der entwicklungsorientierten zivilgesellschaftlichen Akteure waren bereit, sich zu registrieren, da die repressiven Regelungen des Gesetzes für sie weniger bedrohlich erschienen. Die *advocacy*- und *watchdog*-Organisationen verschärften aber ihre Kritik, dass es um das „contested terrain“ der Zivilgesellschaft gehe und das Gesetz ein Instrument sei, „that is meant to stifle and kill the civil society space“. Sie fühlten sich durch die PF hintergangen („it is sad that an ally of the NGOs is now stabbing them in the back“), bekräftigten ihre Weigerung, sich unter dem Gesetz in seiner derzeitigen Form zu registrieren, und riefen alle zivilgesellschaftlichen Gruppen ebenso dazu auf.³⁹ Die Fronten waren verhär-

³⁸ Vgl. Daily Nation, 15.7.2013 („NGO Act a fraud – CSOs: Joint CSOs Press Release on the NGO Act Implementation“). Unterzeichner der Erklärung waren TIZ, ZCSD, NGOCC, JCTR, FODEP u. a. m.)

³⁹ Civil Society Joint Press Statement on the NGO Act Implementation Issued on Thursday, Sept. 5th 2013 at Action Aid-Zambia (www.ngocc.org.zm/index.php/about-ngocc).

tet. Die Protestfront hatte auch entwicklungsorientierte Gruppen für ihre Position gewonnen. Die Regierung suchte ihrerseits, ihre Position im zivilgesellschaftlichen Raum zu stärken und weitere Organisationen zur Registrierung zu bewegen.⁴⁰ Eine Lösung des Konflikts zeichnete sich Anfang 2014 noch nicht ab.

6 Schlussbemerkungen

Ein kurzes Fazit der Analyse in diesem Beitrag würde lauten, „that civil society in Zambia has become a factor of life that can no longer be ignored“ (Habasonda 2010, S. 62). Wir haben die Zeit seit der Unabhängigkeit bis heute in die Betrachtung einbezogen, um zu zeigen, dass zivilgesellschaftliche Aktivitäten bereits in der 1. und 2. Republik eine wichtige Rolle gespielt haben. Stärkeres Gewicht haben wir auf die Entwicklung seit der demokratischen Transition und der Gründung der 3. Republik gelegt, wobei hier *advocacy*- und *watchdog*-Aktivitäten im Vordergrund standen, die auf gute Regierungsführung und Stärkung der Demokratie gerichtet waren. Dass eine ungleich größere Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen unterschiedlicher Größe, thematischer Schwerpunksetzung und regionaler Ausrichtung im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung tätig ist, blieb dabei nicht unbeachtet, wurde hier aber nur am Rande bearbeitet.

Der Staat bevorzugt die Tätigkeit solcher zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich für konkrete Entwicklungsprobleme engagieren. Dies kann für alle drei Parteien festgestellt werden, die seit der Unabhängigkeit Sambias die Macht innegehabt haben: UNIP (1964–1991), MMD (1991–2011) und PF (seit 2011). MMD und PF benutzen sogar dieselbe Wendung, nämlich „partners in development“, um auszudrücken, dass sie die Rolle der Zivilgesellschaft in der Bereitstellung von Leistungen sehen, die der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes dienen. Demgegenüber werden Aktivitäten, die der guten Regierungsführung dienen, toleriert, aber, wenn sie zentrale Fragen der Machtstruktur wie Korruption oder Patronage thematisieren, von der Regierung schnell auch als Teil der politischen Opposition abgestempelt.

Die politische Entwicklung in Sambia hat gezeigt, wie sehr Rolle und Einfluss *advocacy*- und *watchdog*-orientierter Organisationen mit der jeweiligen politischen Konstellation schwanken. Ihre Rolle ist prominenter, wenn die ZGO großenteils der politischen Macht ablehnend gegenüber stehen, während das Engagement dieser ZGO eher nachlässt, wenn sie die Regierung mit Sympathie betrachten oder sie

⁴⁰ Vgl. Zambia Daily Mail, 18.10.2013 („Why are NGOs scared of scrutiny?“)

vielleicht sogar herbeigewünscht haben, zumal manche ihrer Aktivisten dann von einer solchen Regierung kooptiert werden.⁴¹ Auf der anderen Seite ist der entwicklungspolitische Einfluss der Zivilgesellschaft von der Bereitschaft der Regierung abhängig, ihre Partizipation zu akzeptieren und Anliegen zu berücksichtigen. In diesem Sinne war der Einfluss der Zivilgesellschaft Anfang des 2000er Jahrzehnts durchaus als bedeutsam anzusehen. Im Verlauf der MMD-Herrschaft gab es Phasen größerer Nähe und andere stärkerer Ablehnung der Regierung durch politisch aktive ZGO. Rolle und Einfluss fielen nicht immer zusammen. In der Frage der dritten Amtszeit von Chiluba hatte das *Oasis Forum* beides. In der Debatte um die Verfassungsreform während der Amtszeit Mwanawasas spielte es auch eine aktive Rolle, konnte aber keinen großen Einfluss ausüben. In jedem Fall bleibt die Feststellung, dass die politische Arena, in der sich zivilgesellschaftliche Akteure – vor allem bei Fragen der guten Regierungsführung – engagieren, ein „contested terrain“ ist.

Nicht nur die großen politischen Einschnitte von der 2. zur 3. Republik und der Übergang von der MMD- zur PF-Regierung, sondern auch die Regierungswechsel in der Zeit der MMD-Herrschaft zeigen, wie der jeweilige Kontext sich auf die Zivilgesellschaft auswirkt. Zentrale Bedeutung erlangte die Zivilgesellschaft am Ende der 2. Republik während der demokratischen Transition zur 3. Republik. Zivilgesellschaftliche Akteure waren in dieser Phase die treibende Kraft der politischen Reform, vollzogen dann teilweise den Wandel zur politischen Gesellschaft. Generell begrüßten die politisch engagierten Organisationen das Ende der autokratischen Herrschaft Kaundas und die politische Öffnung, die die 3. Republik versprach und durchaus auch brachte. Ein Repräsentant der Zivilgesellschaft war sogar Staatspräsident geworden. Gerade ZCTU stand der neuen Regierung nahe und verhielt sich, obwohl Chiluba nun eine rigorose Liberalisierungspolitik verfolgte, loyal. Das führte zu Dissonanzen innerhalb der Gewerkschaftsbewegung. Die zivilgesellschaftliche Rolle des ZCTU erlitt in dieser Zeit deutliche Einbußen. Neue zivilgesellschaftliche Akteure entstanden. Sie waren aber Mitte der 1990er Jahre nicht in der Lage den machtpolitischen Manövern Chilubas und seiner zunehmend autokratischen Herrschaft wirksam entgegen zu treten.

Erst die Kampagne gegen Chilubas Versuch, seine Herrschaft um eine dritte Amtszeit zu verlängern, gab der Zivilgesellschaft erneut Auftrieb. Sie schaffte es

⁴¹ Markant ist das Beispiel der *civics* (SANCO) in Südafrika, die in den letzten Jahren des Kampfes gegen die Apartheid innerhalb Südafrikas eine wichtige Rolle gespielt haben, nach dem Ende der Apartheid, als ihr politisches Ziel erreicht war, aber deutlich an Bedeutung verloren. Vgl. die vergleichende (auch Südafrika berücksichtigende) Studie zu dieser Transitionsproblematik von Grodsky (2012). Markantestes Beispiel in Sambia nach dem Regierungswechsel 2011 ist wohl der Wandel bei der Zeitung „The Post“.

mit dem *Oasis Forum*, einen breiten gesellschaftlichen Konsens herzustellen und geschlossen aufzutreten und war dadurch maßgeblich daran beteiligt, die dritte Amtszeit zu verhindern. Dass Teile der politischen Gesellschaft, auch aus der MMD-Führung, die Kampagne mit trugen, war für den Erfolg ohne Zweifel mit entscheidend.

Wieder konnte ein neuer Präsident aufgrund der breiten Ablehnung seines Vorgängers mit der Sympathie der Zivilgesellschaft rechnen. Inzwischen waren *advocacy*- und *watchdog*-Organisationen in Sambia jedoch besser aufgestellt und blieben wachsam. Mwanawasa weckte anfänglich positive Erwartungen, als er zu Beginn seiner Amtszeit eine rigorose Politik gegen die Korruption ankündigte und sogar seinen Vorgänger Chiluba wegen Korruption vor Gericht stellen ließ. Auch beteiligte die Mwanawasa-Regierung zivilgesellschaftliche Akteure bei der Entwicklung einer Armutsbekämpfungsstrategie (Eberlei et al. 2005).⁴² Die zunächst positive Wahrnehmung des neuen Präsidenten schlug jedoch beim *Oasis Forum* und anderen ZGO in heftige Kritik um, als erkennbar wurde, dass seine Politik auch sehr selektiv im Interesse der eigenen Machtposition erfolgte und die versprochene Verfassungsreform mit legalistischen Winkelzügen verschleppt wurde. Zudem war Mwanawasa ein ausgesprochener Gegner des Engagements zivilgesellschaftlicher Organisationen bei politischen (im Unterschied zu Entwicklungs-) Fragen.

Unter Mwanawasas Nachfolger Banda, der ohne eigene Hausmacht in der MMD an die Macht kam (Cheeseman und Hinfelaar 2010), spitzte sich die Situation weiter zu. Er setzte Mwanawasas Politik bezüglich der Verfassungsreform und des NRO-Gesetzes fort. Besonders empört reagierten die politisch engagierten ZGO, als Banda, nachdem das Oberste Gericht Chiluba nach jahrelangen Verhandlungen vom Vorwurf der Korruption freigesprochen hatte, die Staatsanwaltschaft anwies, keine Berufung einzulegen. Zivilgesellschaftliche Kritik an der Regierungsführung und an der neopatrimonialen Politik des Präsidenten wurde umstandslos als Teil der PF-Opposition abgestempelt. Tatsächlich gab es zivilgesellschaftliche Stimmen, die sehr direkt Front gegen Banda machten, darunter vor allem auch die breit gelesene Zeitung *The Post*. Bandas Niederlage bei der Wahl 2011 und das Ende der MMD-Herrschaft nach 20 Jahren wurde von ZGO, die sich für gute Regierungsführung engagieren, begrüßt.

Einmal mehr konnte ein neuer Präsident mit der Sympathie der Zivilgesellschaft rechnen, auch wenn Satas Vorgeschichte als UNIP-Funktionär und als MMD-Minister und rechte Hand Chilubas bis Anfang 2001 sowie sein populistisches

⁴² Hintergrund dieser Partizipation war der sog. HIPC-Prozess, im Rahmen von dem internationale Geber Ländern Schuldenerlasse in Aussicht stellten, wenn sie die Zivilgesellschaft bei Armutsprogrammen einbezogen.

Auftreten gewisse Vorbehalte nährte. Vor dem Hintergrund der Differenzen, die zwischen der MMD-Regierung und zivilgesellschaftlichen Akteuren bezüglich der Verfassungsreform ausgetragen worden waren, sah die PF die Möglichkeit, sie für sich zu vereinnahmen, und warb offen um ihre Kooperation (PF 2011). Wie nah Kooperation und Kooptation beieinander liegen, zeigte sich am Beispiel der Zeitung *The Post*, die vehement für die Ablösung der Banda-Regierung eingetreten war. Einige ihrer Mitarbeiter wurden nach dem Regierungswechsel mit Regierungsposten belohnt, während die Zeitung als Befürworter der PF-Regierung weiter machte. Hier hatte die neue Regierung im „contested terrain“ der Zivilgesellschaft einen deutlichen Vorteil errungen.

Der Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Akteure ging und geht es um die Entwicklung des Landes. Sie begrüßten, wie sie das zu Anfang der Mwanawasa-Regierung auch getan hatten, dass Präsident Sata den Kampf gegen die Korruption wieder aufnahm, mussten indessen bald feststellen, dass die Schwächung der heutigen MMD-Opposition in dieser Kampagne einen hohen Stellenwert hatte und dass lauter Gefolgsleute von Sata in hohe Ämter gehievt wurden. Zwar haben wichtige Akteure der Zivilgesellschaft den Machtwechsel begrüßt und den Dialog mit der PF-Regierung aufgenommen, zugleich haben sie eine abwartende Haltung eingenommen, um ihre Unabhängigkeit zu bewahren und eine Kooptation in das neue Regime zu vermeiden. Bereits im zweiten Jahr nach der Machtübernahme verstärkte sich der Eindruck, dass die Avancen der PF gegenüber der Zivilgesellschaft wenig mehr als populistische Rhetorik waren. Bemerkenswert in dieser Hinsicht war eine erstaunlich politische Erklärung der katholischen Bischöfe Anfang 2013, die „the clear lack of political integrity among our leaders“ beklagte und ihre Abkehr von Positionen, die sie in der Opposition vertreten hatten, sobald sie an die Macht gelangt waren, anprangerten – wie z. B. das Versprechen einer neuen Verfassung in 90 Tagen und der Aufhebung des *Public Order Act*.⁴³ Ohne ihn zu erwähnen, war Sata eindeutig der Adressat der Erklärung, und sie brachte ihn, der selbst Katholik ist, in arge Erklärungsnot. In ihrer Dialogbereitschaft mit der PF-Regierung, was zentrale Fragen wie die Verfassungsreform und die Überprüfung des NRO-Gesetzes anbelangte, zunehmend enttäuscht, mussten die politisch aktiven ZGO erkennen, dass „the more things change, the more they remain the same“ (Meyns 2013).

Erfolge der Zivilgesellschaft werden an den Ergebnissen ihrer Aktivitäten gemessen. Im *advocacy*- und *watchdog*-Bereich können diese in der Regel nur durch Einflussnahme auf staatliches Handeln erreicht werden. Die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft sollten daher nicht überschätzt werden, ihr Aktionsfeld bleibt, wie

⁴³ Vgl. Zambia Episcopal Conference, „Act Justly and Walk Humbly with your God“. A Pastoral Statement, Lusaka, 27 Jan. 2013 (www.catholiczambia.org.zm/index.php?)

dieser Beitrag gezeigt hat, ein „contested terrain“. Dessen ungeachtet sind zivilgesellschaftliche Akteure in der politischen Entwicklung Sambias zu einer festen Größe geworden. Einschneidend war ihr Erfolg bei der demokratischen Transition 1990/1991. Er war günstigen historischen Bedingungen geschuldet, nicht zuletzt dass die alte Macht sich einem friedlichen Übergang nicht in den Weg stellte; die aus der Zivilgesellschaft hervorgegangene anti-hegemoniale Koalition konnte sich jedoch politisch durchsetzen. Auch in der politischen Entwicklung seither haben zivilgesellschaftliche Organisationen positive Beiträge im demokratischen Prozess geleistet, vor allem bei der Verhinderung einer 3. Amtsperiode für Chiluba, mussten aber auch ihre Grenzen bei staatlicher Intransigenz erkennen. Insgesamt zeigen die Erfahrungen in Zambia, dass zivilgesellschaftliche Aktivitäten eine große Vielfalt aufweisen und eine Bereicherung der sozio-ökonomischen wie auch der politischen Entwicklung darstellen.

Literatur

- Bartlett, D. M. C. (2000). Civil society and democracy. A Zambian case study. *Journal of Southern African Studies*, 26(3), 429–446.
- Botterweck, G. (2007). Verfassungsreform ja, aber wie? Sambias schwieriger Weg zu einer neuen Verfassung. Sachbericht (FES Referat Afrika, Hrsg.). Lusaka: FES.
- Bratton, M. (1994). Civil society and political transitions in Africa. In J. W. Harbeson, D. S. Rothchild, & N. Chazan (Hrsg.), *Civil society and the state in Africa* (S. 51–81). Boulder, CO: L. Rienner Publishers.
- Cheeseman, N., & Hinfelaar, M. (2010). Parties, platforms, and political mobilization. The Zambian presidential election of 2008. *African Affairs*, 109(434), 51–76.
- Chella, C., & Kabanda, S. (2008). Lessons in effective citizen activism. The Anti-Third term campaign in Zambia (SAIIA Occasional Papers Series), Johannesburg.
- Cheyeka, A. M. (2008). Towards a history of the charismatic churches in post-colonial Zambia. In J.-B. Gewald, M. Hinfelaar, & G. Macola (Hrsg.), *One Zambia, many histories. Towards a history of Post-colonial Zambia* (S. 144–163). Leiden: Brill.
- CSEC. (2011a). Press statement at the official launch of the civil society election coalition 2011. 15. Juni 2011 Cresta Golfview Hotel: Lusaka.
- CSEC. (2011b). CSEC report on Zambia's tripartite elections. <http://csec2011.files.wordpress.com/2012/01/csec2011-election-report.pdf>. Zugriffen: 3. Feb. 2014.
- CSEC. (2011c). Verification of official results statement. 23. Sept. 2011. Taj Pamodzi Hotel: Lusaka.
- Derichs, C., & Heberer, T. (Hrsg.). (2006). *Wahlssysteme und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dulani, B. (2011). Democracy movements as bulwarks against presidential usurpation of power. Lessons from the Third-Term bids in Malawi, Namibia, Uganda and Zambia. *Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien*, 11(20), 115–139.
- Eberlei, W., Meyns, P., & Mutesa, F. (Hrsg.). (2005). *Poverty reduction in a political trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia*. Lusaka: UNZA Press.

- Fraser, A., & Larmer, M. (Hrsg.). (2010). *Zambia, mining, and neoliberalism. Boom and bust in the globalized copperbelt*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gewald, J.-B., Hinfelaar, M., & Macola, G. (Hrsg.). (2008). *One Zambia, many histories. Towards a history of post-colonial Zambia*. Leiden: Brill.
- GIZ. (2010). *NGO accountability and self-regulation project*. Lusaka: GIZ.
- Grodsky, B. K. (2012). *Social movements and the New State. The fate of pro-democracy organizations when democracy is won*. Stanford: Stanford University Press.
- GRZ. (1996). *Constitution of the Republic of Zambia*. Lusaka.
- GRZ. (2009). *The Non-Governmental Organisations Act, No. 16 of 2009*. Lusaka.
- GRZ. (2011). *The Anti-Gender-Based Violence Act, No. 1 of 2011*. Lusaka.
- GRZ & Technical Committee. (2011). Terms of reference for technical committee on drafting the Zambian constitution 2011. <http://wiredproject316.wordpress.com>. Zugegriffen: 3. März 2014.
- GTZ. (2009). *The NGO INSAKA. NGO accountability and self-regulation project*. Lusaka:
- Habasonda, L. M. (2010). State-civil society relations in Zambia: An assessment of conflict dynamics, contestations and cooperation in the political space. In F. Mutesa (Hrsg.), *State-civil society and donor relations in Zambia* (S. 45–64). Lusaka: UNZA.
- Hachonda, H. (2004). The challenges facing civil society in Zambia. *Development Update*, 5(3), 129–134.
- Harbeson, J. W., Rothchild, D. S., & Chazan, N. (Hrsg.). (1994). *Civil society and the state in Africa*. Boulder, CO: L. Rienner Publishers.
- Hinfelaar, M. (2008). The political role of the Roman Catholic Church, 1972–1991. In J.-B. Gewalt, M. Hinfelaar, & G. Macola (Hrsg.), *One Zambia, many histories. Towards a history of post-colonial Zambia* (S. 129–143). Leiden: Brill.
- ICNL. (2011). NGO laws in Sub-Saharan Africa. *Global Trends In NGO Law*, 3 (3). www.icnl.org/research/trends/trends3-3.html. Zugegriffen: 3. März 2014.
- Kebir, S. (1991). *Gramscis Zivilgesellschaft*. Hamburg: VSA.
- Komakoma, Fr. J. (Hrsg.). (2003). *The social teaching of the Catholic Bishops and other christian leaders in Zambia. Major pastoral letters and statements 1953–2001*. Ndola: Mission Press.
- Larmer, M. (2006). ‘The hour has come at the Pit’: The Mineworkers’ Union of Zambia and the Movement for Multi-Party Democracy, 1982–1991. *Journal of Southern African Studies*, 32(2), 293–312.
- Larmer, M. (2011). *Rethinking African politics. A history of opposition in Zambia*. Farnham: Ashgate.
- Lungu, G. F. (1986). The church, labour and the press in Zambia: The role of critical observers in a one-party state. *African Affairs*, 85(340), 385–410.
- Mbikusita-Lewanika, A., & Chitala, D. (1990). The Hour has Come! Proceedings of the National Conference on the Multi-Party Option, held at Garden House Hotel, 20–21 July 1990. Lusaka: Zambia Research Foundation.
- Meyns, P. (1995). *Zambia in der 3. Republik. Demokratische Transition und politische Kontinuität. Analyse und Dokumentation*. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Meyns, P. (2006). Demokratische Transition, hybride Regime und Wahlen in Afrika. Das Beispiel Sambia. In C. Derichs & T. Heberer (Hrsg.), *Wahlssysteme und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich* (S. 278–301). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyns, P. (2011). Überraschender Regierungswechsel. Michael Sata: Präsident Sambias beim vierten Anlauf. *Afrika süd*, 40(5), 26–28.

- Meyns, P. (2013). The More Things Change. . . Sambia nach einem Jahr unter PF-Präsident Sata. *Afrika süd*, 42(1), 26–29.
- Meyns, P., & Musamba, C. (2012). Zivilgesellschaftliche Partizipation und Entwicklung in Sambia. www.eberlei.de/uploads/projekte/Meyns_Musamba_Sambia_2012.pdf. Zugriffen: 4. März 2014.
- Mumba, M. H. (2010). Civil society activism in Zambia: A historical perspective. In F. Mutesa (Hrsg.), *State-civil society and donor relations in Zambia* (S. 1–17). Lusaka: UNZA.
- Mutesa, F. (Hrsg.). (2010). *State-civil society and donor relations in Zambia*. Lusaka: UNZA.
- Mweshi, J. (2010). The potential and capacity of civil society to self-regulate through codes of ethics: The Zambian context. In F. Mutesa (Hrsg.), *State-civil society and donor relations in Zambia* (S. 101–115). Lusaka: UNZA.
- Narsoo, M. (1991). Civil Society – a contested terrain. *Work in Progress (Südafrika)*, (76), 24–27.
- Ndegwa, S. N. (1996). *The two faces of civil society. NGOs and politics in Africa*. West Hartford: Kumarian Press.
- Ndulo, M. (2013). Freedom of association and NGO law: The constitutionality of the 2009 Zambia NGO Act. saipar.org/wp-content/uploads/2013/09/The-NGO-Law.pdf. Zugriffen: 3. März 2014.
- NGOCC. (2011). *NGOCC Annual Report 2010. „NGOCC Footprints in 25 Years – Celebrating with Innovation“*. Lusaka: NGOCC.
- PF. (2011). *Patriotic front, 2011–2016 Manifesto*. Lusaka: PF.
- Rakner, L. (1992). *Trade Unions in Processes of Democratisation. A Study of Party Labour Relations in Zambia*. Report R 1992: 6 (Chr. Michelsen Institute, Hrsg.), Bergen: CMI.
- Robinson, E., & Seo, G. (2013). Constrained Agency: Civil Society's Search for Political Space in the Saga of Zambian Constitution Making. Southern African Institute for Policy and Research, Occasional Paper #2013/03. Lusaka.
- SADC. (2012). SADC Gender Protocol 2012 Barometer Zambia. www.genderlinks.org.za/article/sadc-gender-protocol-2012-barometer-Zambia-2012-11-16. Zugriffen: 3. März 2014.
- Shonga, B., & Thomas, N. (Hrsg.). (1976). *Self-reliance in Zambia: The Zambia Report of Nongovernmental Organizations for Habitat, the United Nations/Forum on Human Settlements*, Vancouver, Canada, 1976. Kitwe: Mindolo Ecumenical Foundation.
- Tocqueville, A. de. (1959/62). *Über die Demokratie in Amerika* (Bd. 1: 1959, Bd. 2: 1962). Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Tordoff, W. (Hrsg.). (1974). *Politics in Zambia*. Manchester: Manchester University Press.
- UN-CEDAW. (2011a, 9. Mai). Responses to the list of issues and questions with regard to the consideration of the combined fifth and sixth periodic report – Zambia. CEDAW/C/ZMB/Q/5-6/Add, New York.
- UN-CEDAW. (2011b, 19. Sept.). Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. CEDAW/C/ZMB/CO/5-6, New York.
- van Donge, J. K. (1995). Zambia: Kaunda and Chiluba. Enduring patterns of political culture. In J. A. Wiseman (Hrsg.), *Democracy and political change in Sub-Saharan Africa* (S. 193–219). London: Routledge.
- Wiseman, J. A. (Hrsg.). (1995). *Democracy and political change in Sub-Saharan Africa*. London: Routledge.
- Zambia Council for Social Development (ZCSD) & Civicus (2011). *The Status of Civil Society in Zambia: Challenges and Future Prospects*. <http://civilsocietyindex.wordpress.com/2011/03/30/status-of-civil-society-in-Zambia>. Zugriffen: 3. März 2014.

Zivilgesellschaft in Subsahara Afrika

Eberlei, W. (Hrsg.)

2014, XIII, 250 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-01963-1