

INTERNATIONALE
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Referat Afrika

**Südafrika im Spannungsfeld
zwischen
Versöhnung und Transformation**

C 97 - 00673

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Südafrika im Spannungsfeld zwischen Versöhnung und Transformation

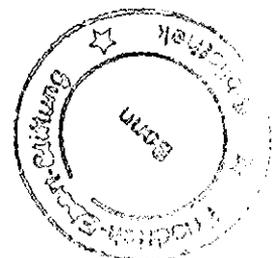
Übersicht:	Seite
1. Einführung: Popularität ohne Grenzen: Südafrika auf dem Weg zu einer "Winning Nation"?	2
2. Im Spannungsfeld zwischen Versöhnung und Transformation: Versuche der Vereinigung einer gespaltenen Gesellschaft	4
3. 'Checks' und 'Balances' im ANC-Staat: Zur Entwicklung des politischen Systems	10

Berichterstatter:

Hubert René Schillinger
FES-Büro Johannesburg

April 1996

C 97 - 00673



DAS WESENTLICHE AUF EINEN BLICK

Südafrika kann sich nach geglücktem demokratischen Wandel **enormer internationaler Aufmerksamkeit** erfreuen. Unzählige offizielle Besucher, Touristen und Großveranstaltungen scheinen das Land ebenso zu überschwemmen, wie eine Strom illegaler Einwanderer. Internationales Finanzkapital, Entwicklungshilfegelder und der wachsende Absatz südafrikanischer Waren auf den Weltmärkten bringen zusätzlich *dringend benötigtes Kapital ins Land* und -mit Ausnahme der Arbeitslosenzahlen - weisen die wichtigsten ökonomischen Indikatoren einen positiven Trend auf. Der derzeitige Run auf Südafrika wird jedoch nur dann anhalten, wenn es gelingt, die komplexen und interdependenten internen Probleme des Landes zu lösen. Als **Hauptaufgabenbereiche** lassen sich hierbei der *Aufbau einer geeinten Nation, die Festigung der demokratischen Ordnung, die Wiederherstellung von Recht und Gesetz, die Schaffung entwicklungsfördernder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie soziale Reformen zur Verbesserung der Lebensqualität der schwarzen Bevölkerungsmehrheit* identifizieren.

Der Bericht behandelt schwerpunktmässig zwei Bereiche, nämlich erstens die Frage des 'Nationbuilding' und zweitens die Frage der Zukunft der Demokratie in Südafrika.

Zum **Aufbau einer geeinten Nation** gehören zwei separate Prozesse, die als Kehrseite derselben Medaille nicht von einander zu trennen sind. Zum einen geht es hierbei um die Aussöhnung zwischen den Rassen und gesellschaftlichen Gruppen und zum anderen um die Transformation der Gesellschaft, die im wesentlichen eine Umverteilung gesellschaftlicher (und nicht nur politischer) Macht zum Gegenstand hat.

- Der **Aussöhnung** zwischen Schwarz und Weiß widmet sich v.a. Präsident Mandela, der dies zu seiner persönlichen Lebensaufgabe erklärt hat. Der Einsatz Mandelas zeigt sichtbare Erfolge, allerdings bleibt bei vielen Weißen Skepsis verbunden mit der Frage: Was kommt nach Mandela? Dagegen zeichnet sich im weiterhin von Gewalttaten begleiteten Konflikt zwischen Inkatha und ANC um die politische Herrschaft in der Provinz KwaZulu/Natal immer noch keine Lösung ab. Ein wichtiger Baustein zur Einigung der Nation soll die Aufklärung der Menschenrechtsverletzungen und sonstiger politisch motivierter Straftaten im Rahmen der neugegründeten "Wahrheits- und Versöhnungskommission" werden. Zu den Aufgaben der Kommission gehört auch die Rehabilitierung der Opfer und die Gewährung von Amnestie für geständige Täter.
- Im Gegenzug zum Verzicht auf Vergeltung kann die schwarze Bevölkerung erwarten, daß Privilegien der Weißen durch eine Politik der **gezielten Förderung schwarzer Südafrikaner** abgebaut wird. Elemente dieser Politik sind die Konzentration staatlicher Ausgaben im Bereich sozialer Reformen, der Umbau staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen, eine Politik der positiven Diskriminierung ("Affirmative Action"), die Änderung der Eigentumsverhältnisse in der Wirtschaft ("Black Economic Empowerment") sowie Landreform und Landrückgabe, ein Thema das hier nicht weiter behandelt wird. Trotz erster Erfolge bei sozialen Reformmaßnahmen und Affirmative Action im öffentlichen Dienst zeigt sich, daß Reformen mehr Zeit brauchen, als von ihren Protagonisten ursprünglich angenommen. Soll dieser Transformationsprozeß gelingen, so darf er nicht als Nullsummenspiel betrieben werden.

Die Frage der **Zukunft der Demokratie** wird ausgehend von zwei zentralen Ereignissen, nämlich den Kommunalwahlen im November und dem laufenden Verfassungsprozeß untersucht.

- Die Kommunalwahlen haben im wesentlichen eine Bestätigung der Ergebnisse der Wahlen vom April 1994, d.h. eine Stabilisierung der neuen südafrikanischen Parteienlandschaft gebracht. Wichtigste Schlußfolgerung ist, daß die **politische Herrschaft des ANC auf Dauer sein wird**, da eine Spaltung des ANC für absehbare Zeit auszuschließen ist.
- Machtkontrolle und Aufrechterhaltung der Demokratie ist damit weniger eine Frage des politischen Wettbewerbs, sondern der Checks und Balances, d.h. des **Funktionierens der Institutionen im Verfassungsstaat**. Neben den Inhalten der neuen Verfassung geht es dabei um die Frage der Faktoren, die dafür sorgen können, daß Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit in Einklang bleiben werden. Für eine Aufrechterhaltung und Festigung der demokratischen Errungenschaften sprechen dabei v.a. das Fortbestehen eines multipolaren gesellschaftlichen Machtgefüges bzw. starker zivilgesellschaftlicher Kräfte sowie verschiedene Elemente der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung.

1. POPULARITÄT OHNE GRENZEN: SÜDAFRIKA AUF DEM WEG ZU EINER "WINNING NATION"?

Auch im zweiten Jahr der neuen Post-Apartheidszeitrechnung durfte sich das "neue Südafrika" unvermindert **internationaler Aufmerksamkeit** erfreuen. Durch die erfolgreiche und friedliche Transformation des politischen Systems miraculös vom Paria zum Darling der internationalen Staatengemeinschaft gewandelt, entwickelte sich das Land am Kap zur Pilgerstätte für alle, die in dieser Welt etwas zu sagen haben oder sich zumindest für wichtig halten. Angelockt nicht zuletzt von der weltweiten Popularität des Präsidenten, dessen Charisma - für einen Politiker eher außergewöhnlich - weniger seinen rhetorischen Fähigkeiten als vielmehr seiner persönlichen Biographie, seiner Integrität und Humanität und seiner außergewöhnlichen Begabung für symbolische Akte geschuldet ist - ergoß sich ein kaum mehr überschaubarer Strom offizieller und offiziöser **Besucher** über das Land. Die Gästeliste reichte von Königin Elisabeth über Kanzler Kohl bis US-Vize Al Gore, von Papst Paul VI bis zu den Rolling Stones und Pavarotti; unzählige Regierungs- und Parlamentarierdelegationen, mehr oder minder prominente Angehörige des Show Business, Wirtschaftsdelegationen, Deutsche Ministerpräsidenten und Nationalfußballer eingeschlossen.

Auch der internationale Konferenzzirkus hat das Land am Kap inzwischen entdeckt: Bedeutendstes unter einer Vielzahl hochrangig besetzter Ereignisse dieser Art wird im neuen Jahr die in der ersten Maihälfte stattfindende UNCTAD9-Konferenz sein. Sportliche **Großveranstaltungen** wie die Rugby-Weltmeisterschaften oder die im Januar 1996 stattgefundenen Fussballafrikameisterschaften (die jeweils mit dem Triumph der Heimmannschaften geendet haben!) halten das Land ebenfalls im Rampenlicht der internationalen Öffentlichkeit.¹

¹ Südafrika bewirbt sich nun im übrigen auch für die olympischen Sommerspiele im Jahre 2004 (Kapstadt) und die Fussballweltmeisterschaft in 2006.

Den mehr oder weniger Prominenten folgen nun auch die mehr oder weniger Erwünschten in Scharen: Flugverbindungen in aller Herren Länder wurden in den letzten beiden Jahren zügig ausgebaut, dennoch sind Flüge von und nach Südafrika regelmässig ausgebucht. Der **Tourismussektor boomt**: 1995 verzeichnete man rund ein Drittel mehr ausländische Besucher als im Vorjahr.² Auch für viele Menschen aus den Nachbarstaaten, ja dem gesamten Kontinent wirkt Südafrika - und hier v.a. Johannesburg - mehr den je als Anziehungspunkt. Es liegt in der Natur der Sache, daß Schätzungen über die Zahl der **illegalen Einwanderer** mehr auf Spekulationen als auf harten Fakten beruhen, doch allein schon die Grös-senordnungen, mit denen spekuliert werden, sind enorm (Schätzungen schwanken zwischen zwei und acht Millionen Illegalen). Zu den weniger erfreulichen Folgeerscheinungen der internationalen Öffnung des Landes zählt schließlich, daß offensichtlich nun auch das **organisierte Verbrechen** Südafrika als neue Drehscheibe (für den internationalen Drogenhandel) bzw. Operationsgebiet für sich entdeckt hat.

Erfreulicher hingegen ist wiederum die Tatsache, daß nicht nur wachsende Besucherströme zusätzliches Geld ins Land bringen. Auch süd-afrikanische Waren fanden **wachsenden Absatz auf den Weltmärkten**.³ Und angelockt von hohen Realzinsen, Rekordrenditen, erstaunlich stabilen Wechselkursen, dem Wegfall von Mobilitätsbeschränkungen für ausländisches Kapital sowie einer als stabilitätsorientiert eingestufteten Geld- und Fiskalpolitik, haben auch **internationale Banken und Anleger** Südafrika vor dem Hintergrund der neugewonnenen politischen Stabilität als "emerging market"

² In der Region Westkap wuchs die Zahl der (in- und ausländischen) Besucher in der ersten Hälfte des Jahres gar um 80% gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres. Allein im Grossraum Kapstadt sollen in den nächsten zwei Jahren mehr als 20 neue Hotels entstehen.

³ Das Volumen der Warenausfuhr (ohne Goldexporte) stieg in den ersten 9 Monaten 1995 um 20% gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres. Der Anteil der Warenexporte am BIP wuchs von 17,7% (1994) auf 20,1%. (vgl. South African Reserve Bank, Quarterly Bulletin, December 1995, S.11)

entdeckt.⁴ Hinzu kommt, daß mit der bedeutenden Ausnahme der Arbeitslosenzahlen, die wichtigsten ökonomischen Indikatoren im grünen Bereich liegen; das Sozialprodukt wächst mit 3%, die Investitionstätigkeit nimmt mit zweistelligen Zuwachsraten zu, gleichzeitig sinkt die Inflation als Folge der strikten Geldpolitik und der vorsichtigen Importliberalisierung und zwar im Jahresmittel auf 8.7% - Tendenz weiter abnehmend. Schließlich darf auch die internationale Gebergemeinschaft bei all dem nicht fehlen: Nach Angaben des Finanzministeriums belaufen sich die kumulierten Hilfszusagen bis 1999 bereits auf beachtliche 12,8 Mrd Rand.⁵

Südafrika liegt also weltweit im Trend. Ob und wie lange dieser Trend anhält, hängt jedoch davon ab, inwieweit das Land in der Lage sein wird, seine gewaltigen internen Probleme zu bewältigen. Auch im zweiten Jahr der neuen Zeitrechnung waren hier selbstverständlich keine Wunder zu erwarten. Wichtiger als der Eintritt oder das Ausbleiben spektakulärer Einzelerfolge ist daher die Frage: Wohin bewegt sich das neue Südafrika? Bzw.: Sind die eingeschlagenen Wege in der Lage, Südafrika mittel- bis langfristig zu einer "Winning Nation" zu machen, einer Gesellschaft die allen ihren Bürgern ihre freiheitlichen und sozialen Rechte im Rahmen einer prosperierenden Wirtschaft garantieren kann?

Aus Sicht des Berichterstatters sind hierbei folgende politische **Hauptaufgabenfelder** zu unterscheiden:

- Abbau rassistischer und ethnischer Spannungen bzw. Aufbau einer geeinten Nation im Rahmen einer multikulturellen Gesellschaft
- Festigung der demokratischen Ordnung
- Wiederherstellung von Recht und Ordnung
- Schaffung entwicklungsfördernder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen
- Soziale Reformen, die die Lebensqualität v.a. der schwarzen Bevölkerungsmehrheit entscheidend verbessern.

Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß diese Aufgabenbereiche der Politik als interdependentes Gesamtpaket anzusehen sind, d.h. Erfolge oder Mißerfolge in einem der Gebiete haben unmittelbare Rückwirkungen auf den Erfolg oder Mißerfolg der Politik in den jeweils anderen Gebieten. Sie sind somit nur analytische Kategorien, die bei der Entflechtung des Problemdickichts behilflich sein sollen.

In den nachfolgenden Kapiteln beleuchtet dieser Bericht schwerpunktmässig die beiden ersten, d.h. stärker politischen Bereiche, während die anderen Felder an dieser Stelle nicht vertiefend behandelt werden können. So befasst sich Kapitel 3 mit Fragen der Versöhnung und dessen Gegenstück, der Umverteilung gesellschaftlicher Macht. Ausgehend von einer Analyse der Kommunalwahlen und unter Berücksichtigung der laufenden Verfassungsdiskussion werden in Kapitel 4 einige Überlegungen zur Entwicklung des politischen Systems unter der absehbaren Dauerherrschaft des ANC angestellt.

⁴ In den ersten 9 Monaten des vergangenen Jahres betrug der Nettokapitalzufluß 13,8 Mrd Rand, seit Mitte 94 insgesamt sogar 22,9 Mrd. Rand. Dies stellt eine bemerkenswerte Trendwende dar: in den Jahren 1987 bis 1992 war insgesamt ein Nettokapitalabfluß von 21,4 Mrd Rand, vor den Wahlen, d.h. zwischen Anfang 93 und Mitte 94 eine weitere "Kapitalflucht" von zusätzlich 18,7 Mrd Rand zu verzeichnen gewesen. (vgl. Zahlungsbilanzstatistik in: South African Reserve Bank, Quarterly Bulletin, December 1995)

⁵ Dies entspricht ca. 5,1 Mrd. DM. Diese Zahl ist aber in mehrfacher Hinsicht mit Vorsicht zu genießen: so stellen lediglich 16% der Zusagen echte "Grants" dar. Etwa die Hälfte betreffen zinsverbilligte Kreditzusagen, rund ein Viertel Handelsbürgschaften, der Rest ist TZ.

2. Im Spannungsfeld zwischen Versöhnung und Transformation: Versuche der Vereinigung einer gespaltenen Gesellschaft

Das regierungsamtliche gesellschaftliche Leitbild ist das der "Regenbogennation" oder der "Einheit in der Unterschiedlichkeit". Das Lob, mit dem das Land von außen überschüttet wird, und internationale Erfolge, v.a. im Sport, haben das zarte Pflänzchen einer gemeinsamen südafrikanischen Identität zum Blühen gebracht. Das gemeinsame "Amabokoboko"- oder "Bafana Bafana"-Erlebnis ist zweifelsohne wichtig, reicht jedoch nicht aus, die Versöhnung zwischen den Rassen und gesellschaftlichen Gruppen auf eine stabile Grundlage zu stellen⁶. Versöhnung verlangt auch Opfer auf beiden Seiten: Hier der Verzicht auf Vergeltung für erlittenes Unrecht und auf unrealistische Hoffnungen, was Ausmaß und Geschwindigkeit des Transformationsprozesses anbelangt: dort die Abgabe gesellschaftlicher Macht und angestammter Privilegien, wie z.B. bisher vorhandene Karrierechancen im öffentlichen Dienst, einer Domäne der Afrikaner nach 1948. Beides, "Versöhnung" und "Transformation", sind die Kehrseite derselben Medaille.

• Aussöhnung; Die Rolle Mandelas

In unzähligen Interviews und Stellungnahmen betont Präsident Mandela immer wieder, daß er es als seine persönliche Lebensaufgabe ansehe, die ehemals miteinander verfeindeten Teile der südafrikanischen Gesellschaft in einer geeinten Nation zusammenzuführen. Einen bedeutenden

⁶ Erstaunliche Verbrüderungsszenen zwischen Schwarz und Weiß spielten sich sowohl beim Rugby-Weltcup, wie bei den Fußballafrikameisterschaften ab. Beide Wettbewerbe wurde von den einheimischen Teams gewonnen: im Rugby vom praktisch rein weißen Nationalteam - den "Springboks" - einem der Symbole der Apartheidordnung, von den Schwarzen nun als "Amabokoboko" enthusiastisch gefeiert; im Fußball - einer seit Jahrzehnten fast exklusiv schwarzen Domäne, von dem mehrheitlich schwarzen Team - den "Bafana Bafana". Bei den Afrikameisterschaften waren erstmals wieder auch in größeren Scharen weiße Zuschauer in den Fußballstadien zu entdecken.

Teil seines politischen Lebens bringt Mandela damit zu, v.a. gegenüber den ehemaligen Herrschern des Landes, den heute in ihrem Status verunsicherten Afrikanern (Buren), die Hand der Versöhnung auszustrecken und sie davon zu überzeugen, daß sie als gleichberechtigte Bürger des neuen Südafrika auch zukünftig eine bedeutende Rolle im Lande zu spielen haben.⁷ Neben Mandelas nicht anzweifelbarer nicht-rassischer Überzeugung liegt dem die schlichte Einsicht zu Grunde, daß das neue Südafrika ohne oder gegen die 5 Mio. Weißen, davon 3 Mio. seit Generationen im Lande verwurzelter Afrikaner, nicht aufzubauen ist. Entsprechend pfleglich wird z.B. im Kapstädter Parlament vom ANC die mit dem Ziel eines selbständigen Burenstaates ("Volksstaat") angetretene Freedom Front des General Constant Viljoen behandelt.

Mandelas ausgestreckte Hand wird von den meisten Weißen durchaus ergriffen. Weder gibt es politische Gewaltakte oder entsprechende Drohungen von Seiten der weißen Rechten noch eine wirkliche offene oder versteckte Sabotage der schwarzen Regierung durch weiße Bürokraten, Polizisten und Militärs, obwohl sich der Umgang zwischen beiden Gruppen häufig weiter schwierig gestaltet. Es gibt eine Vielzahl von Anzeichen und Hinweisen, daß sich das konservative burische Establishment (v.a. das Afrikanerkapital) mit der politischen Umstellung sogar leichter zurechtfindet als das liberale anglophone. Eine Schwäche - zumindest der symbolischen - Versöhnungspolitik gegenüber den Weißen ist, daß es sich dabei in der öffentlichen Darstellung um eine praktisch allein auf Mandela zugeschnittene "Ein-Mann-Show" handelt. Bei vielen Weißen bleibt daher Skepsis, verbunden mit der Frage: Was kommt nach Mandela? Bei schwarzen Intellektuellen andererseits erzeugt die Politik Unverständnis und hörbaren Unmut, verbunden mit der Forderung, Mandela solle sich lieber mehr um seine eigenen Leute kümmern.

⁷ Zu den symbolischen Akten der Versöhnung zählten zum Beispiel ein Besuch bei der Witwe des Aparheidsarchitekten und früheren Präsidenten Verwoerd im "weißen Volksstaat" Orania, Mittagessen mit dem früheren Chefankläger Percy Yutar, der im "Rivonia-Trial" 1963 einstmals Mandelas Kopf gefordert hätte oder Auftritte im Trikot der (weißen) Rugbynationalmannschaft anlässlich des Weltcups.

- **Aussöhnung: Das Sonderproblem KwaZulu/Natal**

Weniger erfolgreich gestaltet sich die Aussöhnung der verfeindeten Kontrahenten in KwaZulu/Natal. Bei politisch inspirierten Massakern und Gewalttaten lassen dort weiterhin jährlich Hunderte von Menschen ihr Leben. Beim Kampf um die langfristige politische Kontrolle der Provinz und die "hearts and minds" der Zulubevölkerung zwischen Inkatha und dem ANC ist keine Lösung in Sicht. Für den bei weitem grössten Teil der politischen Morde sind Anhänger der Inkatha verantwortlich. Aber auch auf Seiten des ANC ist kaum Bereitschaft zur Aussöhnung oder gar zu politischen Zugeständnissen an die verfeindeten schwarzen Brüder zu erkennen. Als grober politischer Fehler des ANC ist in diesem Zusammenhang seine Weigerung anzusehen, der schriftlichen Zusage von Anfang April 94 nachzukommen, und einige kontroverse Verfassungsfragen bzgl. des Status' des Zulukönigs u.a.m. im Rahmen einer internationalen Vermittlungsmission zu debattieren. Unabhängig von der Sinnhaftigkeit des Unterfangens, das in der Tat höchst fragwürdig ist, handelt es sich hier eindeutig um einen Fall von Wort- oder gar Vertragsbruch des ANC. Er spielt denjenigen in die Hände, die mit dem Argument, daß man dem ANC eben nicht trauen könne, für eine weitgehende Autonomie der Provinz (unter der Herrschaft von Inkatha versteht sich) kämpfen, und das Klima der Gewalt in der Provinz auf diese Weise weiter anheizen.

- **Aussöhnung: Die Rolle der "Wahrheits- und Versöhnungskommission"**

Die Bewältigung der Vergangenheit bzw. die Aufklärung politischer Verbrechen nach dem Motto "Vergeben aber nicht Vergessen" wird gemeinhin als zentraler Meilenstein im Prozeß der nationalen Versöhnung angesehen. Mit der Verabschiedung des "Gesetzes zur nationalen Einheit und Versöhnung" ist im vergangenen Juli die Grundlage für die sog. "Wahrheits- und Versöhnungskommission" geschaffen worden. Nach ihrer Ernennung hat die 17-köpfige Kommission im Januar des neuen Jahres unter Leitung des Erzbischofs Desmond Tutu und des früheren liberalen Abgeordneten und Gründers

von IDASA, Alex Boraine, mit der Vorbereitung ihrer Arbeit begonnen. Die Kommission hat die Aufgabe, Menschenrechtsverletzungen und sonstige politisch motivierte Straftaten während der Apartheidära aufzuklären. Im Gegenzug wird geständigen Tätern das Recht auf Amnestie bzw. den Opfern Rehabilitierung und (zumindest symbolische) Wiedergutmachung zugesichert. Für letzteres wird ein spezieller Fonds eingerichtet. Die Tätigkeit der Kommission soll nach dem Gesetz Ende 1997 abgeschlossen sein, was in Anbetracht der zu erwartenden Zahl von Fällen höchst zweifelhaft erscheint.⁸ Ebenfalls abzuwarten bleibt, ob dieser Versuch der Vergangenheitsbewältigung tatsächlich die erhoffte aussöhnende Wirkung haben oder nicht im Gegenteil die Gesellschaft erneut spalten wird. Sowohl die rechte Freedom Front, wie die Inkatha Freedom Party lehnen die Kommission vehement ab. Allerdings geben weder das Gesetz noch die Zusammensetzung der Kommission bisher Anlaß zu der Vermutung, daß sich Befürchtungen rechter Kritiker des Verfahrens in bezug auf eine einseitige Hexenjagd und unfaire Behandlung der Verteidiger des ehemaligen Regimes bewahrheiten könnten.

- **Transformation: Die Umverteilung gesellschaftlicher Macht**

Im Gegenzug zum Verzicht auf Vergeltung kann die schwarze Bevölkerung legitimerweise erwarten, daß die nicht zuletzt durch diskriminierende Gesetze (z.B. Job Reservation Act) und Praktiken in den Zeiten weißer Minderheitsherrschaft angehäuften Privilegien der Weißen mittels einer gezielten Förderung schwarzer Südafrikaner abgebaut werden. Im weitesten Sinne geht es dabei um die Umverteilung gesellschaftlicher (und nicht nur politischer) Macht.

- **Elemente der Transformation: Soziale und gesellschaftliche Reformen**

Sozusagen in klassischer staatlicher Umverteilungsmanier betrifft dies erstens die Umlenkung öffentlicher Ausgabenströme zur Finanzierung sozialer Reformen in Bereichen wie Gesundheit,

⁸ Bereits Ende Februar sollen allein schon rund 2.700 Amnestieanträge eingegangen sein.

Erziehung, ländliche Wasserversorgung, Elektrifizierung und v.a. Wohnungsbau und zwar als Teil des nationalen "Wiederaufbau- und Entwicklungsprogrammes" RDP. Erste Erfolge sind durchaus zu verzeichnen: Sie betreffen v.a. das schon unter der alten Regierung gestartete Elektrifizierungs- sowie das unter der dynamischen Leitung des Ministers Kader Asmal begonnene ländliche Wasserversorgungsprogramm. Erschreckend wenig dagegen tut sich weiterhin im Bereich des Wohnungsbaus, der ungeachtet der positiven Entwicklungen im ländlichen Raum, den Erfolg oder Misserfolg des RDP symbolisiert: Gerade einmal 20.000 staatlich geförderte Einheiten dürften im vergangenen Jahr im "Low-Cost-Housing"-Bereich erstellt worden sein. Versprochen war ursprünglich das Zehnfache. Auch wer den großspurigen Wahlversprechen des ANC vertrauend darauf gehofft hatte, schnell einen Job zu ergattern, muß diese Hoffnung weiter zurückstellen. Es kommt deshalb nicht von ungefähr, daß das RDP, die vermeintliche Wunderwaffe häufig verglichen wird mit dem "Tokolosh", dem kleinen Kobold der nachts den Frauen nachstellt: Alle haben schon von ihm gehört, doch keiner hat ihn je gesehen. Mittel aus dem sog. "RDP-Fund", einem vom RDP-Office verwalteten Nebenhaushalt, fließen nicht ab, die Auflösung des RDP-Office selbst ist nur noch eine Frage der Zeit.

Die geringen Fortschritte dort, wo sie für breite Bevölkerungsschichten konkret sicht- und meßbar sind, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß dennoch tiefgreifende Veränderungsprozesse im Gang sind.

Es gibt so gut wie keinen gesellschaftlichen und politischen Bereich, der nicht auf dem Prüfstand steht, ob es sich nun um - einmal wahllos herausgegriffen - das Erziehungs- oder das Gesundheitswesen, das Steuersystem oder die Medien, Landrückgabe und Landreform, die Arbeitsbeziehungen, das öffentliche Ausschreibungswesen, die staatlichen Pensionen, Polizei und Justiz, die zukünftige Rolle von öffentlichen Unternehmen und NROs, Industrie- und Wettbewerbspolitik oder das Wappentier des Rugbyverbandes handelt. Die Liste ließe sich beliebig und scheinbar endlos fortsetzen.

Immer noch sind Staat und Politik hauptsächlich damit beschäftigt, zunächst

einmal die politischen, gesetzgeberischen und institutionellen Grundlagen für Reformen zu schaffen. Zum Teil befinden sich Reformvorhaben erst im Stadium der konzeptionellen Debatte, teilweise in der öffentlichen Diskussion, z.B. mit den Tarifpartnern (im National Economic Development and Labour Council). In einigen wichtigen Bereichen sind in der letzten Legislaturperiode Reformgesetze auf den Weg gebracht worden (z.B. bei den Arbeitsbeziehungen, der Landreform und der Bildungspolitik). In den meisten Bereichen werkelt man überdies eifrig am institutionellen Um- und Neuaufbau, dem beliebten "restructuring", einem der Schlüsselbegriffe im neuen Südafrika.

• Elemente der Transformation: Institutioneller Umbau

Unter "restructuring" versteht man hier den Umbau staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen und zwar in einer Weise, daß deren Aufgaben, Zielsetzungen und Handlungsweisen den Interessen und Bedürfnissen der gesamten Gesellschaft entsprechen - und die ist nun einmal in ihrer überwiegenden Mehrheit schwarz. Beispiele wären etwa die neue Programmstruktur und Sprachenpolitik im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Fernsehen, die Öffnung vormals rein weißer Schulen für Kinder aller Rassen und vieles andere mehr.

Dieser Transformationsprozeß geht nicht ohne offene und verdeckte Konflikte vonstatten. Beispiele für aktuelle Kontroversen sind öffentliche Forderungen nach Änderungen der Eigentumsverhältnisse bei den Printmedien, von denen sich Regierung und ANC nicht immer gerecht behandelt fühlen, oder die von schwarzen Intellektuellen und Studenten geforderte Transformation oder auch "Afrikanisierung" vormals weißer und liberaler Universitäten. Während man im ersten Fall durchaus unterstellen darf, daß sich die neue politische Elite von einer "schwärzeren Presse" auch eine sympatischere Berichterstattung verspricht⁹, ist

⁹ Die auflagenstärkste Tageszeitung, der Sowetan allerdings ist ein von schwarzen Journalisten für schwarze Leser gemachtes Blatt, das sich überdies seit einiger Zeit mehrheitlich im Besitz e. schwarzen Konsortiums befindet. Aber auch in den Blättern der

im zweiten Fall die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß diese Institutionen ihr z.T. hohes wissenschaftliches Niveau etwa im Rahmen eines schleichenden Exodus von weißen Dozenten verlieren könnte: zum Schaden nicht nur der auch dort mehrheitlich schwarzen Studentenschaft, sondern der Gesellschaft im Allgemeinen.¹⁰

• Elemente der Transformation: Affirmative Action

Drittens und in engerem Sinne bezieht sich Transformation auf die Vergabe von Führungspositionen an Schwarze in Staat, Wirtschaft und gesellschaftlichen Organisationen im Rahmen der sog. "Affirmative Action"-Politik. Hierunter ist eine (zeitlich begrenzte?) Politik der positiven Diskriminierung zugunsten von Schwarzen zu verstehen, damit sich auch in den mittleren und Führungspositionen die "demographische Zusammensetzung" der Bevölkerung widerspiegelt. In diesem Sinne zielt Affirmative Action aber auch auf andere unterrepräsentierte Gruppen, d.h. vor allem auf Frauen und auch auf Behinderte. Gesetzliche Regelungen bestehen hier bisher nicht, doch hat das Arbeitsministerium eine sog. "Employment Equity Bill" in Arbeit, deren öffentliche Diskussion spannend zu werden verspricht.

Im öffentlichen Dienst, d.h. in den oberen Etagen von Ministerialbürokratie und sonstigen öffentlichen Einrichtungen ist das Aufrücken von

von weißen Pressenhäusern beherrschten Mainstreampresse, die auf den ausländischen Beobachter eher zahm wirkt, ist die Mehrheit der Journalisten inzwischen schwarz.

¹⁰ Ein Vorgeschmack auf noch kommende Konflikte lieferte die z. Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht abgeschlossene Kontroverse um den schwarzen Vizerektor der Universität Witwatersrand, William Makgoba, dem von 13 (mit einer Ausnahme weißen) Professoren Übertreibungen in seinem offiziellen Lebenslauf, administrative Inkompetenz und öffentliche Äusserungen zum Schaden der Universität vorgeworfen wurde. Hinter Makgoba, der nun seinerseits - unter Benutzung vertraulicher Universitätsaktien - seinen Kritikern Steuerhinterziehung und andere Delikte vorwirft, haben sich schwarze Studenten, Universitätsangestellte und Intellektuelle geschart. Zyniker sprechen von e. "O.J.Simpson-Fall am Kap".

Schwarzen in Führungspositionen trotz der Beschäftigungsgarantien in der Übergangsverfassung mittlerweile recht weit gediehen.¹¹ Laut Angaben der Public Service Commission vom September sind z.Zt. nur noch 60% (früher: 94%) der Führungspositionen in der Ministerialbürokratie von Weißen besetzt und Schwarzafrikaner sind bereits mit 33%, Inder mit 4% und Farbige mit 3% repräsentiert. Der Frauenanteil stieg von 3,5% im März 94 auf immerhin 10,7%.¹² Dieser Trend setzt sich auch auf den mittleren und unteren Ebenen fort. Wie sich der rasche personelle Wandel auf die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auswirken wird, lässt sich wohl erst in einigen Jahren beurteilen. Als Tendenzaussage lässt sich aber die Prognose wagen, daß sich einerseits die Fähigkeit des Staates zur Politikformulierung verbessern, während gleichzeitig seine Fähigkeit zur Umsetzung von Politik bzw. zur Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen tendenziell abnehmen wird. Stimmt diese Einschätzung, so werden in Zukunft wohl verstärkt die Dienste des Privatsektors zur Erfüllung von Staatsfunktionen in Anspruch genommen werden müssen, was seinerseits - und das wäre die "unfreiwillige Dialektik der Affirmative Action"- per Saldo die Effizienz des Staates erhöhen könnte.¹³

¹¹ Die Übergangsverfassung gibt zwar eine Beschäftigungsgarantie, garantiert den öffentlich Bediensteten jedoch keinen spezifischen Arbeitsplatz. Dies erlaubte es, Führungspositionen (und viele andere Stellen) neu auszuschreiben, wobei sich die bisherigen Stelleninhaber selbstverständlich wieder bewerben konnten. Wer nicht auf seinen alten Stuhl zurückkehren konnte, zieht es i.d.R. vor, die großzügigen Abfindungs- und Vorruhestandsregelungen in Anspruch zu nehmen, statt sich (zum alten Gehalt) in andere Positionen (und häufig ohne weitere Karriereaussichten) abschieben zu lassen.

¹² Dies brachte auch eine Reihe junger schwarzer Frauen in Führungspositionen. Beispiele sind die Staatssekretärin im Gesundheitsministerium, Dr.Olive Shisana, die Intendantin von BopTV, Cawe Mahlali, die Leiterin der Ausbildungsakademie des Inlandsgeheimdienstes, Sandi Africa oder die Abteilungsleiterin Asien u. Naher Osten im Außenministerium, Tuthu Mazibuko.

¹³ In einigen Fällen hat dies heute aber die absurde Konsequenz, daß soeben mit einem "goldenen Handschlag" verabschiedete Staatsdiener umgehend wieder als private Consultants und zu einem Vielfachen ihres alten Gehaltes dafür angeheuert

• Elemente der Transformation: Black Economic Empowerment

Die vierte Ebene, auf der eine besondere Förderung von Schwarzen in Ansätzen im Gange ist, ist die Ebene der Eigentumsverhältnisse in der Wirtschaft. Traditionell und bis heute befindet sich die Wirtschaft grösstenteils in den Händen von Weißen. Dies gilt besonders für das "big business", das sich als Folge der internationalen Abschottung durch ein hohes Maß an Konzentration und Verflechtung auszeichnet: 3/4 der börsennotierten Unternehmen werden von 6 Mischkonzernen kontrolliert¹⁴. Unter dem Stichwort "*black economic empowerment*" dienen die partielle Entflechtung der Konglomerate - die auf freiwilliger Basis bereits seit einigen Jahren begonnen hat und durch ein erwartetes neues Wettbewerbsgesetz an Umfang und Tempo gewinnen dürfte - sowie die in den nächsten Jahren bevorstehende (Teil-) Privatisierung öffentlicher Unternehmen als Vehikel, um die Eigentumsstrukturen zu verändern. Der Weg der dabei beschritten wird, ist einheimischen Vorbildern entlehnt: So wie die Afrikaner nach 1948 eigene Konzerne gebastelt haben, entstehen mittlerweile im neuen Südafrika schwarze Holdinggesellschaften, die sich, über Börse oder Banken fremdfinanziert, in bestehende Unternehmen ein- oder diese aufkaufen und eigene schwarze Mischkonzerne bilden. Die Breitenwirkung von "*black economic empowerment*" ist deshalb erst einmal sehr begrenzt: An allen grösseren Deals der letzten Zeit sind fast immer dieselben 4 bis 5 schwarzen Holdings beteiligt.¹⁵ Am schwarzen Monopoly

werden, daß sie im wesentlichen nichts anderes als ihren alten Job tun.

¹⁴ Wegen ihrer symbolischen Bedeutung als sichtbarer Speerspitze des südafrikanischen Kapitalismus wird die tatsächliche wirtschaftliche Bedeutung der Konglomerate wohl tendenziell überschätzt. Nach Berechnungen des Wirtschaftsprofessors B.Kantor sind alle an der Börse gehandelten Unternehmen für ca. 20% des BIP verantwortlich.

¹⁵ Die bekanntesten schwarzen Holdings sind die "New Africa Investment Limited" (NAIL) des früheren Leibarztes von Nelson Mandela, Nthatho Motlana, die "Real Africa Investment Limited" (RAIL), des ehemaligen Anglo-American Corporation Managers, Don Ncube, die mit dem ANC verbundene Thebe Corporation (unter Leitung des ex-ANC-Kassierers Vusi Khanyile) ferner NSB

sollten aber eigentlich alle partizipieren: So haben auch verschiedene Einzelgewerkschaften oder auch der Verband der Bürgervereinigungen (SANCO) zwischenzeitlich eigene Investitionsgesellschaften (bei den Gewerkschaften zur Investition der nicht unerheblichen Pensionsfondsmittel) gegründet.

• Fazit: Transformation braucht Zeit und darf kein Nullsummenspiel sein

Nach eineinhalb Jahren Transformation und Nationbuilding lässt sich folgendes Fazit ziehen:

1. Den meisten der begonnenen Reformen ist gemeinsam, daß sie sich fraglos über kurz oder lang auf den Alltag der Menschen auswirken werden. Damit ist freilich noch nichts darüber gesagt, ob die angestrebten Reformziele mit den dafür vorgesehenen Massnahmen auch erreicht werden können, d.h. ob die erwünschten Wirkungen eintreten und unbeabsichtigte Nebeneffekte ausbleiben. Klar scheint zwischenzeitlich jedoch allen Beteiligten, daß die Reformen mehr Zeit brauchen als von ihren Protagonisten in der ersten Euphorie vorausgesehen. Dies ist nicht nur eine Frage der Komplexität von Sachverhalten oder mangelnder administrativer Umsetzungsvoraussetzungen. Zum Ausdruck kommt hier auch ein nicht unsympatischer Hang zum Perfektionismus, ein Wunsch "Dinge richtig zu machen", der gleichermaßen von der Ernsthaftigkeit, mit der der Transformationsprozeß betrieben wird, wie auch von einer gewissen Entscheidungsschwäche zeugt.¹⁶ Zeitaufwendig ist

("New Sorghum Breweries"); der noch von der alten Regierung das Monopol zur Herstellung des bei den Schwarzen beliebten Sorghum Beers übercignet worden war sowie die Holding der Gebrüder Kunene, zweier echter Selfmademen, die als einige der wenigen schwarzen Topbusinessleute das Unternehmertum von der Pike auf gelernt haben.

¹⁶ Für mehr Vorsicht sprechen allerdings auch die Erfahrungen mit den beiden hastig aufgelegten Vorzeigeprogrammen: die Wirkung des Schulspeisungsprogrammes leidet unter unzureichenden Kontrollen. Millionen versickern in den Taschen von korrupten Bürokraten, Schulleitern und Lieferanten. Freie Gesundheitsfürsorge produziert als Nebeneffekt Warteschlangen und sinkende Behandlungsstandards.

schließlich auch die vielgelobte Konsenspolitik, weiterhin eine Art Markenzeichen der neuen Regierung. Hierzu gehören die Abstimmung wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Gesetzesvorhaben und Maßnahmen mit den Sozialpartnern (in NEDLAC) sowie generell eine Politik des Interessenausgleichs und der Beteiligung der Zivilgesellschaft (z.B. im Rahmen von sog. lokalen Entwicklungsforen), die von Anfang an zum Kernbestand der politischen Philosophie der neuen Regierung gehört haben.¹⁷

2. Der mit der Einigung der Nation verbundene Prozeß einer graduellen Umverteilung gesellschaftlicher Macht erzeugt zwangsläufig neue Widersprüche, Spannungen, enttäuschte Hoffnungen und Frustrationen. Unter der noch dünnen Decke der offiziellen und von Übereiter Mandela aufopferungsvoll gestrickten Regenbogenideologie lugen deshalb immer wieder alte Bekannte wie weißer Rassismus und schwarze Wut bzw. deren Post-Apartheidvarianten schwarze Arroganz und weißer Zynismus hervor und erweisen sich als Stolpersteine für das Nationbuilding-Projekt. **Das Projekt kann nur gelingen, wenn die notwendige Umverteilung von Macht, Chancen und Ressourcen nicht als Nullsummenspiel betrieben wird, sondern im wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Sinne "pareto-optimal", d.h. im Rahmen eines wachsenden und nicht eines stagnierenden gesellschaftlichen Kuchens vonstatten geht, der auf Dauer allen Gruppen Chancen eröffnet oder erhält.** Dies wiederum verweist auf den engen Zusammenhang zwischen erfolgreicher Wirtschaftspolitik, gesellschaftlicher Umverteilung und nationaler Einheit.

¹⁷ Die Abstimmung in NEDLAC bzw. die Opposition der Sozialpartner verzögert beispielsweise den zügigen Beginn des Privatisierungsprogramms (Widerstand der Gewerkschaften) und eine durchgreifende Reform des Wettbewerbsrechts (Widerstand der Wirtschaft).

3. Checks und Balances im ANC-Staat: Zur Entwicklung des politischen Systems

Zwei signifikante Ereignisse prägten die politische Entwicklung im zweiten Jahr der südafrikanischen Demokratie, nämlich zum einen die ersten Wahlen für die Räte der nicht länger nach rassischen Kategorien getrennten Städte und Gemeinden und zum anderen die Veröffentlichung eines ersten Entwurfs für eine endgültige Verfassung des neuen Südafrika.

• Südafrikas Kommunalwahlen: Eine Testwahl ohne Sieger

Einhalb Jahre nach den historischen Wahlen im April 1994, die den Beginn einer neuen und demokratischen Ära am Kap eingeläutet hatten, waren Südafrikas Wähler am 1. November 1995 erneut aufgerufen, ihre Stimme abzugeben. Mit der Wahl zu den Stadt- und Gemeindevertretungen sollte das noch fehlende Stück an demokratischer politischer Legitimation hinzugefügt werden. Technisch-organisatorisch gestaltete sich diese zweite Wahl ungleich schwieriger. Erstmals mußten Wählerregister (Voter's roll) angelegt und Wahlkreise zugeschnitten werden. Die Wählerregistrierung stellte die Verantwortlichen trotz gewaltiger Öffentlichkeitskampagnen vor große Probleme. Die Registrierungsfristen mußten mehrfach verlängert werden. Mitte September wurden die Wählerlisten außerplanmäßig nochmals für wenige Tage geöffnet, mit dem Ergebnis, daß sich letztlich doch noch knapp 78% der Wahlberechtigten in die Wahlregister eingetragen haben.¹⁸

Über den rein legitimatorischen Charakter hinaus waren diese Wahlen in zweifacher Weise bedeutsam:

- funktionierende Kommunalstrukturen gelten nicht zu Unrecht als Voraussetzung für die nach wie vor stockende Umsetzung der ambitionierten Reformvorhaben im Bereich

¹⁸ Die letztlich nicht bekannte Zahl der potentiell Wahlberechtigten wurde im Verlauf des Registrierungsprozesses mehrfach nach unten korrigiert; auch ein Weg, die Registrierungsquote ansehnlicher zu gestalten.

- der sozialen Infrastruktur (Wohnungsbau, Gesundheitsfürsorge, kommunale Dienstleistungen wie Wasserversorgung und Müllabfuhr), mit denen die teilweise menschenunwürdigen Lebensbedingungen in Townships, Squattercamps und auf dem Lande verbessert werden sollen. Die Kommunen werden aus diesem Grunde auch gerne als "die Hände und Füße des RDP" (d.h. des "Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramms" der Regierung) bezeichnet;
- die zweiten demokratischen Wahlen innerhalb von 18 Monaten stellten gleichzeitig einen ersten Test für die Zufriedenheit der Wähler mit der ANC-geführten Regierung dar. Testwahlcharakter erhielten die Wahlen dadurch, daß diese landesweit, mit Ausnahme von KwaZulu/Natal und des Großraums Kapstadt, wo erst Ende Ende Mai 1996 Kommunalwahlen stattfinden sollen, in 661 Städten und Gemeinden durchgeführt wurden. Rund 3/4 der Wahlberechtigten des Landes waren daher zur Stimmabgabe aufgerufen. Dementsprechend waren die Wahlkampagnen auch hauptsächlich von nationalen Themen bestimmt, sofern überhaupt von einem echten Wahlkampf gesprochen werden konnte. Neben dem Abschneiden der großen Parteien war v.a. auch die Höhe der Wahlbeteiligung als Gradmesser für Zufriedenheit oder Unzufriedenheit der Wähler anzusehen.

- **Kein Run auf die Urnen**

Gemessen an den Aprilwahlen, an denen die **Wahlbeteiligung** bei ca. 86% gelegen hatte, verliefen die Kommunalwahlen **enttäuschend**. Lediglich 42% der registrierten Wähler bzw. knapp 32 % der Wahlberechtigten nahmen diesmal am Urnengang teil. Das von den Verantwortlichen und den Parteien ins Feld geführte Argument, eine solch niedrige Wahlbeteiligung sei bei Kommunalwahlen im internationalen Vergleich normal, erklärt das Phänomen nicht, schon gar nicht das Ausmaß der Wahlabstinenz. Untersuchungen zeigen vielmehr, daß ein Großteil der Wähler nicht von der Bedeutung der Kommunalwahlen zu überzeugen waren. "da man ja schon im letzten Jahr Mandela gewählt habe". Außerdem läßt sich die Wahlabstinenz als Politikmüdigkeit interpretieren, zumal sich nach

den vollmundigen Ankündigungen vor den ersten demokratischen Wahlen für die Mehrzahl der Menschen im Alltag wenig geändert hat.

- **Stabilisierung der Parteienlandschaft**

Ungeachtet der niedrigen Wahlbeteiligung zeigt ein Vergleich der Wahlergebnisse der Kommunalwahlen mit denen der National- und Provinzwahlen daß die bei den Wahlen im April 94 entstandene Parteienlandschaft insgesamt stabil geblieben ist. Allerdings **mußten die großen Parteien, d.h. ANC und NP, Verluste hinnehmen**.¹⁹ Grob irreführend waren in diesem Zusammenhang die von der Election Task Group veröffentlichten aggregierten Zahlen, aus denen sowohl in der Presse wie vom ANC selbst nach der Verkündung der Wahlergebnisse ein grandioser Wahlerfolg des ANC konstruiert wurden. Der Grund: in Gebieten, in denen der ANC bei den nationalen Wahlen besonders schwach abgeschnitten hatte, wurde im November nicht gewählt. Wird dieser 'Bias' rechnerisch eliminiert, zeigt sich, daß der ANC landesweit zwischen 4 und 5 % seines Stimmenanteils eingebüßt hat (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1 Vergleich d. Wahlergebnisse (national)

Partei	Nat. Wahl 1994	Kommunal 1995 (offiziell) ¹	Kommunal 1995 (bereinigt) ²
ANC	62,7	66,4	(58,1)
NP	20,4	16,2	(16,2)
IFP	10,6	0,7	(9,4)
FF	2,2	4,0	
DP	1,7	3,2	
PAC	1,3	1,4	
Sonstige	3,0	9,2	

1) ohne KwaZulu/Natal + Großraum Kapstadt (ca. 25% d. Wähler)

2) Hochrechnung; Annahme: Stimmenanteil in den Gebieten, in denen nicht gewählt wurde, bleibt gegenüber nat. Wahlen konstant (eigene Berechnungen)

¹⁹ 60% der Sitze in den Kommunalparlamenten wurden über Direktkandidaten in Einerwahlkreisen, 40% über Listen nach dem Verhältniswahlrecht bestimmt. Trotz der Persönlichkeitskomponente, bzw. der Bedeutung von unabhängigen Kandidaten und lokalen Wählergemeinschaften (rate payer's associations) bei den Kommunalwahlen, lassen sich die Ergebnisse der Listenwahlen mit denen des Vorjahrs mit Einschränkungen vergleichen. Für die Vergleichbarkeit spricht v.a. der Umstand, daß der Wahlkampf hauptsächlich mit nationalen Themen unter Einsatz nationaler Führungsfiguren geführt wurde.

Die niedrige Wahlbeteiligung brachte es überdies mit sich, daß dem ANC diesmal nur 3,5 Mio. Wähler ihre Stimme gaben. Bei den nationalen Wahlen waren es in denselben Gebieten noch rund 10 Mio. gewesen. Diese Verluste werden im übrigen durch den Vergleich der Einzelergebnisse in den Provinzen bestätigt (vgl. Übersicht 2). Auch die zweite große Partei, die NP, mußte bei der Wahl Federn lassen, v.a. unter den farbigen Wählern am Nord- und Westkap, wo die NP bei den Aprilwahlen besonders stark gewesen war. Ansonsten fielen ihre Verluste geringer aus als die des ANC. Aus Sicht des ANC ist denn auch der relative Erfolg unter den Coloureds der erfreulichste Aspekt der Kommunalwahlen.²⁰

Übersicht 2: Vergleich der Wahlergebnisse von ANC und NP in den einzelnen Provinzen

Provinz	ANC			NP		
	1994	1995	Diff	1994	1995	Diff
Gauteng	57,6	53,4	-3,2	23,9	22,7	-1,2
Free State	76,6	67,1	-9,5	12,6	12,6	-0,0
Mpumalanga	80,7	77,3	-3,4	10,6	9,0	-1,6
Northern Prov	91,6	88,2	-3,4	3,9	3,3	-0,6
North West	88,3	74,2	-14,1	8,8	7,6	-1,2
Eastern Cape	84,4	80,4	-4,0	9,8	9,2	-0,6
Northern Cape	49,7	48,7	-1,0	40,5	32,7	-7,8
(West Cape) ¹	33,0	36,4		53,5	44,1	

1) Ohne Grossraum Kapstadt (ca. 3/4 der Wähler am Westkap); daher sind die Zahlen nicht vergleichbar.

Den Verlusten der großen Parteien, standen zwar kleinere Gewinne von Freedom Front und Democratic Party gegenüber, was sich zum einen aus einer grösseren Wählermobilisierung (FF) bzw. im Falle der DP damit erklären lässt, daß diese Partei bei Kommunalwahlen traditionell bessere Ergebnisse erzielt als bei nationalen Wahlen. Die Ergebnisse der IFP sind praktisch nicht vergleichbar, weil sie als Regionalpartei 90% ihrer Wähler in KwaZulu/Natal rekrutiert. Verluste in Gauteng (von 3,7% auf 2,1%), wo die IFP als einziger Region außerhalb ihrer Stammlande Vertreter in das Provinzparlament entsendet, lassen auf eine Abwendung konservativer Weißer (und Inder) von Inkatha schließen. Zu den Wahlgewinnern dagegen zählten Unabhängige und freie Wählergemeinschaften, zumeist sog. "Rate

²⁰ Damit hat sich bisher die auch vom BE berichtete Unruhe in Kreisen der Coloureds wegen der Affirmative Action Politik nicht gegen den ANC gewendet, ganz im Gegenteil. Allerdings bleiben die Ergebnisse der Kommunalwahlen im Mai im Großraum Kapstadt (3/4 der Wähler am Westkap) abzuwarten.

Payers Associations". die in den "weißen" Gebieten bei Kommunalwahlen traditionell eine gewisse Rolle spielen.

• **Kommunalwahlen: Einige Schlußfolgerung zur Entwicklung des politischen Systems:**

Aus dem Ergebnis der Kommunalwahlen lassen sich eine Reihe vorläufiger Schlußfolgerungen für die Entwicklung des politischen Systems ziehen:

- Die politische Euphorie, die mit dem Anbruch der demokratischen Zeitordnung entstanden war, konnte nicht in die Kommunalwahlen herübergerettet werden. Die schmerzliche Erkenntnis, daß Politik kurzfristig keine Wunder bewirkt, hat zu einem **starken Rückgang der politischen Mobilisierung** geführt. Die Botschaft, daß es nun v.a. auf die Kommunalvertretungen ankomme, um die bisher weitgehend ausgebliebenen Verbesserungen in die Wege zu leiten, hat nicht verfangen, was angesichts des angebotenen Personals auch nicht weiter verwundert. Es wäre sicher voreilig, aufgrund der Kommunalwahlen schon von einer wachsenden Entpolitisierung zu reden. Zumindest eine Art "Normalisierung" des bisher eindeutig "überpolitisierten" Landes drückt sich in dem Wahlergebnis aber schon aus. Dies hat seinerseits wiederum auch Vorteile, wie z.B. grössere Toleranz gegenüber anderen politischen Meinungen; auch ein Trend, der bei den Kommunalwahlen spürbar war.
- von der generellen politischen Ernüchterung bzgl. der ANC-geführten Regierung, die sich in der hohen Wahlenthaltung ausdrückt, haben andere politische Parteien nicht profitieren können. Dies weist auf einen auch in einer Reihe anderer afrikanischer Ländern beobachtbaren Trend hin: für afrikanische und v.a. traditionell geprägte Wähler liegt die **Alternative zur Wahl der "Partei der Befreiung" in der Wahlenthaltung**, nicht aber in der Stimmabgabe für Oppositionsparteien. Die Figur des "Wechselwählers" ist hier so gut wie unbekannt. Im südafrikanischen Kontext kommt hinzu, daß Parteien

wie NP und DP weiterhin - und völlig zurecht - das Image von 'weißen' Parteien haben, während der für den ANC potentiell gefährliche PAC als Folge innerparteilicher Auseinandersetzung, fehlenden Führungspersonals, organisatorischen Chaos und finanzieller Probleme fast von der politischen Bildfläche verschwunden ist. Die ebenfalls 'schwarze' IFP hat sich unter dem Druck ihrer Hardliner zurück zu ihren Wurzeln als Partei von Zulutraditionalisten begeben, was ihr unter Einsatz der Autorität der Chiefs und - wo diese nicht ausreicht durch blanken Terror - zwar die Mehrheit in KwaZulu/Natal sichern dürfte, ihr Appeal bei anderen Ethnien jedoch auf Null gebracht hat.

- Für alle anderen Parteien, einschließlich der NP bedeutet dies, daß sie auf lange Zeit kaum jemals die Chance haben werden, den ANC von den Schalthebeln der Macht zu verdrängen. Daran werden auch kosmetische Änderungen, wie die Aufnahme von Schwarzen in Führungspositionen oder eine Umbenennung der Partei nichts ändern. Eine Art "christlich-konservative" Allianz zwischen NP und Inkatha, wie sie von manchen aufgeklärten Kräften im konservativen Lager und ihren internationalen Hilfstruppen angedacht wird, ist bei der gegenwärtigen Verfassung der IFP und der noch frischen Apartheidvergangenheit nicht nur unrealistisch, sondern hätte auch nur unwesentlich grössere Erfolgchancen. Die NP steht damit vor dem strategischen Dilemma, ob sie sich als Vertreter "afrikaner" Minderheitsinteressen und damit auf immer in der Opposition etabliert²¹ oder den radikalen Schritt hin zu einer "nichtrassischen" konservativen Partei mit starken schwarz-afrikanischen Elementen vollzieht, der kurzfristig, wie oben ausgeführt, ebenfalls wenig erfolgversprechend erscheint, aber die Gefahr des Verlusts eines Teils der Stammwählerschaft birgt.
- Nur unter der Bedingung eines Auseinanderbrechens des ANC, bzw. der Abspaltung eines grösseren "Flügels" unter Einschluß

einer großen Zahl angesehener (schwarzer) Führungspersonlichkeiten, würde Bewegung in die Parteienlandschaft kommen. Eine Spaltung des ANC ist jedoch auf mittlere Sicht völlig auszuschließen. Zwar stellt der ANC in seinen Führungszirkeln ein breites Bündnis unterschiedlicher ideologischer Lager mit einer Art sozialdemokratischem Zentrum dar, seine Wählerschaft ist jedoch ziemlich homogen, nämlich schwarz und zumeist arm und auf absehbare Zeit vornehmlich an der Beseitigung rassistisch definierter Ungleichheiten und Mißstände interessiert. Selbst im Rahmen einer raschen wirtschaftlichen Entwicklung und einer stärkeren Ausdifferenzierung des schwarzen Bevölkerungsteils im Sinne von Klassen (die mit der Schaffung einer neuen Staatsklasse und eines rasch wachsenden schwarzen Mittelstands bereits im Gange ist) ist kaum mit einem Auseinanderbrechen des im Befreiungskampf entstandenen breiten Bündnisses zu rechnen, auch wenn immer wieder mal - von interessierten Kreisen - über eine Abspaltung der gewerkschaftlich organisierten Arbeiterschaft bzw. die Gründung einer "Worker's Party" spekuliert wird. Hiergegen spricht u.a. das Interesse der neuen Eliten am Machterhalt, die starken emotionalen Bindungen aus den Zeiten des "struggle", wie auch die häufig unterschätzte Fähigkeit des ANC, unterschiedliche Interessen auszubalancieren, zu moderieren und nach harter Diskussion zu gemeinsam getragenen Entscheidungen zu kommen - in der Regel, ohne daß darüber abgestimmt werden muß.

- **Die neue Verfassung: Garant für Demokratie, Rechtsstaat und Machtkontrolle?**

Kommt man - wie hier - zu dem Ergebnis, daß die politische Herrschaft des ANC auf Dauer sein wird, sind Aufrechterhaltung und Vertiefung der Demokratie sowie Machtkontrolle weniger eine Frage des politischen Wettbewerbs im Sinne von Parteienkonkurrenz, als vielmehr eine Angelegenheit des Funktionierens demokratischer Institutionen, der vertikalen und horizontalen Gewaltenteilung, der Verankerung einer Menschenrechtskultur, der Stärkung der Zivilgesellschaft bzw. der Verankerung von Grundrechten wie Meinungs- und Organisa-

²¹ Hinzu kommt, daß die NP bei den "braunen Afrikanern", den Coloureds, bei denen sie bei den Nationalwahlen zur stärksten Kraft gewählt worden war, im Zuge der Kommunalwahlen empfindliche Verluste einstecken mußte.

tionsfreiheit. Eine weitere Voraussetzung schließlich ist die Stärkung der innerparteilichen Demokratie innerhalb des ANC.

• Der Verfassungsprozeß

Der Ausarbeitung der endgültigen Verfassung des Landes kommt unter den skizzierten Bedingungen eine besondere Bedeutung zu. Die Arbeiten an der endgültigen Verfassung, die laut Übergangsverfassung von 1993 bis Mitte Mai 1996 von der verfassungsgebenden Versammlung (d.h. den beiden Häusern des Parlaments, Nationalversammlung und Senat) verabschiedet sein muß, gehörten im Berichtszeitraum zu den wichtigsten parlamentarischen Aktivitäten. Hierbei ist die Verfassungsversammlung durch 34 teilweise jedoch eher vage und interpretationsfähig formulierte "Verfassungsprinzipien" der Übergangsverfassung in ihrer Souveränität beschränkt. Bevor die neue Verfassung in Kraft treten kann, bedarf sie des Plazets des (neuen) Verfassungsgerichts, das den Text auf seine Konformität mit den Verfassungsprinzipien überprüft. Da keine der politischen Parteien im Parlament über eine Zweidrittelmehrheit verfügt, sind weitere politische Kompromisse zwangsläufig, wobei der ANC als dominierender Faktor im politischen System natürlich die Richtung ganz wesentlich bestimmt.

• Möglichkeiten und Grenzen partizipativer Demokratie: Ein Lehrstück

Eine der Besonderheiten des Verfassungsprozesses im vergangenen Jahr war ferner die intensive **Beteiligung der Öffentlichkeit**, von Interessengruppen wie von einzelnen Bürgern. Begleitet von einer gewaltigen Öffentlichkeitskampagne gehörten die Entgegennahme und Aufarbeitung Zehntausender von Eingaben ebenso zu diesem öffentlichen Prozeß wie die Abhaltung von mehreren Hundert Hearings mit Experten und Interessenvertretern im Rahmen der 6 "Theme Committees" der Verfassungsversammlung. Ein erster vollständiger Entwurf, der allerdings bei einer Vielzahl wichtiger und strittiger Fragen noch verschiedene Optionen enthielt, wurde schließlich Mitte November der Öffentlichkeit zur Kommentierung vorgestellt.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Verfassungsdiskussion kann einerseits als positives Zeichen dafür gewertet werden, daß es die neuen politischen Eliten, d.h. der ANC, ernst meinen mit ihrer Verpflichtung zu einer "partizipativen Demokratie", die Bürgerbeteiligung und Konsensuche in den Vordergrund stellt. Andererseits zeigte die Verfassungsdiskussion sozusagen exemplarisch auch die **Grenzen dieses Demokratieansatzes** auf: Bürgerbeteiligung ja, Bürgerentscheid nein. In der Realität wird nämlich von den Eingaben und Anregungen, - zu der u.a. auch eine von mehreren hunderttausend Bürgern unterzeichnete Petition zur Beibehaltung der Todesstrafe gehört - im Grund nichts übrig bleiben. Vielmehr wird die Verfassung, letztlich von den Chefunterhändlern der politischen Parteien "in rauchgefüllten Hinterzimmern" ausgehandelt werden, jedenfalls was ihre politisch sensiblen und strittigen Teile anbelangt.

• Aktuelle Kontroversen in der Verfassungsdiskussion

Weiterhin kontrovers sind einige Grundrechtsartikel sowie Fragen der Staatsorganisation. Hierzu gehören v.a.:

...im Grundrechtsbereich

- **Das Recht auf Eigentum:** Der ANC möchte das Recht auf Eigentum beschränken bzw. am liebsten überhaupt nicht in die Verfassung aufnehmen, um den Prozeß der Landreform nicht zu gefährden, bzw. bei fälligen Enteignungen auch Entschädigungen unterhalb des Verkehrswertes zahlen zu können. NP, DP und FF lehnen dies ab. Ein Kompromiß mit einer Sozialpflichtigkeitsklausel bzw. einem Entschädigungsparagraphen, ähnlich dem in der Übergangsverfassung, ist wahrscheinlich.
- **Das Recht auf Leben:** Die Befürworter der Todesstrafe, im Parlament repräsentiert von der NP, haben in den letzten Monaten u.a. gestützt durch Umfrageergebnisse enormen Zulauf erhalten. Allerdings ist nicht abzusehen, daß der ANC in dieser Frage wankt, sondern seine Formulierung "Everyone has a right to life", die die Todesstrafe als ver-

fassungswidrig ausschließt, ohne Einschränkungen durchsetzt.

- **Die Arbeitsbeziehungen:** V.a. die DP plädiert dafür, dem Streikrecht ein Recht auf Aussperrung entgegen zu setzen. Mit den Gewerkschaften im Rücken wird sich der ANC vermutlich dieser Forderung erfolgreich widersetzen. Selbst das abgeschwächte Aussperrungsrecht in der Übergangsverfassung wird wahrscheinlich nicht in die neue Verfassung Eingang finden.²²
- **Die Begrenzung von Grundrechten:** Hier favorisiert der ANC stärkere Einschränkungsmöglichkeiten (d.h. z.B. des Post- und Fernmeldegeheimnisses), während die DP eine Verwässerung der Grundrechte befürchtet. Es ist zu erwarten, daß eine Kompromißlösung gefunden werden kann.

...im Bereich der Organisation des Staates

- **Gesetzgebungskompetenzen der Provinzen:** Die Übergangsverfassung weist den Provinzen in der sog. "Schedule 6" eine Reihe von konkurrierenden, allerdings keine ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen zu. Verfassungsprinzip 18.2. besagt fernerhin, daß die Rechte der Provinzen in der endgültigen Verfassung nicht "*substantially less or substantially inferior*" als die gegenwärtigen Kompetenzen sein dürfen. Der Streit geht hier v.a. um die Frage der Interpretation konkurrierender Gesetzgebungskompetenz, bzw. die Frage, unter welchen Bedingungen nationales Recht Provinzrecht brechen kann. Im Rahmen seines Konzepts der "*cooperative governance*", das dem Grundgedanken des "kooperativen Föderalismus" in Deutschland entlehnt ist, plädiert der ANC für eine Stärkung der Zentralregierung, während die DP - in dieser Frage indirekt auch in Vertretung der IFP, die an den Verfassungsverhandlungen nicht teilnimmt - stärker föderalistische Positionen vertritt. Umstritten ist dabei auch, ob die ANC-Position mit Prinzip 18.2. überhaupt vereinbar ist. Die NP, die früher ebenfalls stark föderalistische Positionen
- vertrat, hat sich aus dieser Diskussion praktisch verabschiedet.
- **Senat versus "Nationaler Provinzrat":** Während die NP für die Beibehaltung der jetzigen zweiten Kammer plädiert, befürwortet der ANC als Teil des "Cooperative Governance"-Konzepts eine dem Bundesratsmodell entlehnte Länderkammer einschließlich des dazugehörigen Vermittlungsausschusses. Die Kompetenzen des Nationalen Provinzrates wären allerdings weniger weitgehend als die des Bundesrates. Es gilt als sicher, daß die NP ihre Opposition in dieser Frage aufgeben und sich das ANC-Modell durchsetzen wird.
- **Stellung der Kommunen:** Der ANC möchte die Kommunalebene als eigenständige Territorialebene etablieren. In der Übergangsverfassung ist das Kommunalrecht eine (konkurrierende) Provinzangelegenheit. Dies hat im letzten Jahr mehrfach zu Organstreitigkeiten mit nicht-ANC-geführten Provinzen (Westkap, KwaZulu/Natal) geführt. Durch die Ausschaltung der Provinzebene, versucht der ANC v.a. die IFP auszuhebeln, die durch eine entsprechende Kommunalverfassung in KwaZulu/Natal die Stellung der Chiefs zu stärken und damit ihre Herrschaft abzusichern bemüht ist. Fraglich ist, ob die ANC-Position mit Prinzip 18.2. vereinbar ist.
- **Mehrheitsprinzip oder Regierung der nationalen Einheit:** Die NP hat ihre noch im November-Entwurf vertretene Forderung nach einer auch nach 1999 fortdauernden und in der Verfassung verankerten Zwangscoalition zwischenzeitlich aufgegeben.
- **Volksstaat:** Bisher ist die Freedom Front, die für einen rein 'weißen' Afrikaaner-Volksstaat als 10. Provinz eintritt, von dieser Position formal noch nicht abgerückt. Klar ist jedoch, daß es diesen territorialen Fremdkörper im neuen Südafrika nicht geben wird. Ein Kompromiß entlang der Forderungen der NP, nach sog. "Kulturräten" für ethnische Gruppen, die dieses wünschen, erscheint in Sicht. Die Aufgabe dieser Räte ist noch nicht klar. Sie sollen jedenfalls in Fragen der Sprachenpolitik, des muttersprachlichen Schulunterrichts, der Sprachenpolitik in staatlichen Medien sowie in der Frage des Umgangs mit Denkmälern, Museen und sonstigen Kultureinrichtungen eine Rolle

²² Der entsprechende Paragraph 27 (5) in der Übergangsverfassung lautet: "*Employers' recourse to the lockout for the purpose of collective bargaining shall not be impaired.*"

spielen. Die FF wird weiterhin dafür kämpfen, daß die Möglichkeit zur Realisierung eines Volksstaates zu einem späteren Zeitpunkt durch die Verfassung nicht völlig ausgeschlossen wird.

- **Verfassungskompromiß in Sicht**

Die Analyse der strittigen Punkte und Positionen der Hauptopponenten lässt aus Sicht des Berichterstatters den Schluß zu, daß es zu einem von allen politischen Kräften - mit Ausnahme der IFP - getragenen Verfassungskompromiß - kommen wird, auch in dem von der Verfassung vorgegebenen Zeitrahmen.

Die Verfassung wird von einem "modernen" oder westlichen Verfassungsverständnis geprägt sein und es v.a. im Bereich der Grundrechte, in Fragen der Demokratie und der Gewaltenteilung mit den meisten modernen Verfassungen aufnehmen können. Damit stellt sich die Frage nach den Chancen, daß sich die **Verfassungswirklichkeit** insbesondere im Lichte der erwarteten dauerhaften politischen Dominanz des ANC nicht allzuweit von Geist und Inhalt der Verfassung entfernen wird, auch für den sich bisher jedenfalls nicht abzeichnenden Fall, daß der ANC, den Beispielen anderer Befreiungsbewegungen auf dem Kontinent folgend, in Richtung autokratischer Herrschaftsformen abdriften würde.

- **Mögliche Garanten der Verfassung**

Wichtig erscheint zunächst, daß Südafrika - im Gegensatz zu praktisch allen anderen afrikanischen Ländern - weiter über ein **multipolares Machtgefüge und starke zivilgesellschaftliche Kräfte** verfügt. Die neuen politischen und Staatseliten sind in diesem Land nur eine der Machtzentren. Eine starke 'Business Community', freie, wenngleich mit der Regierung sympatisierende Gewerkschaften, eine freie Presse, die Kirchen, Universitäten und die Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen, Pressure Groups sowie die alten Funktionseliten, die weiterhin v.a. in den Sicherheitsapparaten dominant sind, sind andere. Im Zuge der Umverteilung gesellschaftlicher Macht werden einige der derzeitigen Machteliten an Einfluß verlieren, dennoch ist nicht davon auszugehen, daß es im Prozeß der stärkeren Afrikanisierung

des Landes zu einer wirklichen Kontrolle der Gesellschaft durch das politische Zentrum kommen wird, selbst wenn sich neue Allianzen zwischen aufstrebenden Funktionseliten der Zivilgesellschaft und den politischen Eliten bilden werden. Abzuwarten bleibt gleichwohl, ob das gegenwärtige konsensorientierte Politikgestaltungsmuster auf Dauer erhalten bleibt.

Das **Parlament** bzw. auch die ANC-Mehrheit im Parlament hat sich bisher im wesentlichen als Korrektiv der Exekutive verstanden und sich um Eigenständigkeit bemüht. Ob dies nach dem Auslaufen des Modells der Regierung der nationalen Einheit, d.h. nach 1999, immer noch so sein wird, bleibt natürlich ebenfalls abzuwarten. Die sich abzeichnende Stärkung der institutionellen Kapazität des Parlaments sowie ein noch zu veränderndes Wahlrecht, das eine stärkere Bindung der Abgeordneten an ihre Wähler gewährleisten soll, sind Elemente, die einer Vereinnahmung durch die Exekutive entgegenarbeiten, also ebenfalls zu den "Checks und Balances" beitragen werden.

Mit dem Modell der "Cooperative Governance" wird ein System der **vertikalen Gewaltenteilung** eingeführt werden, das mehr das Einende im Sinne von "Politikverflechtung" und weniger das Trennende im Sinne klassisch föderaler Modelle betont, und deshalb föderalistische Puristen sicher nicht befriedigen wird. Unter den heutigen Bedingungen eines auch territorial außerordentlich ungleich entwickelten Landes und vor dem Hintergrund der lokalen Erfahrungen mit den ehemaligen Homelands und Self-governing Territories erscheint das ANC-Modell ein akzeptabler Kompromiß zwischen den Polen nationale Einheit und regionale Vielfalt zu sein. Die schiere Fülle der Aufgaben, die Südafrika in den kommenden Jahren bewältigen muß, lässt im übrigen erwarten, daß sich quasi zwangsläufig wachsende Handlungsspielräume für regionale und lokale Politikgestaltung ergeben, zumal in einem politischen System mit gewählten Repräsentanten auf Provinz- wie auf lokaler Ebene.

Schließlich wacht als Garant der Verfassung ein **unabhängiges Verfassungsgericht**, das nach deutschem Vorbild mit erheblicher Machtfülle ausgestattet ist. In seiner gegenwärtigen personellen Besetzung wird das Gericht von einer links-liberal - westlichen Rechtsauffassung dominiert. Auf mittlere Sicht ist nicht abzusehen,

daß sich dies gravierend ändern wird, auch dann, wenn sich durch Neubesetzungen das personelle Profil des Gerichts ändern wird.

Auch in einem von einer Partei, nämlich dem ANC, voraussichtlich über lange Jahre dominierten politischen System wird sich unter diesen Bedingungen aller Voraussicht nach ein reges demokratisches Leben entfalten können.

C:\word\berichte\95jbbp.doc