

Südafrika

Marktwirtschaftliche Demokratie (Demokratie: 4,2/ Marktwirtschaft: 3,7)		7,9	Transformationsmanagement-Index:		6,6
Politisches System	Parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	44,4 Mio.	
Wahlbeteiligung	80% (Parlamentswahl 1999)		BIP p. c. (\$, PPP)	11.290	
Frauenanteil im Parlament	30,15 ^b		Arbeitslosenquote	37 %	
Bevölkerungswachstum^a	2,1 %		HDI	0,684	
Größte ethnische Minderheit	10,9 % (Weiße) ^c		UN-Education Index	0,83	
			Gini-Index	59,3 (1995)	
<p>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^ajährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^bMittelwert der Nationalversammlung und der Provinzvertretung. ^cSüdafrika ist bezüglich der Zugehörigkeit zu Rassen und Ethnien extrem fragmentiert: Die Bevölkerungsverteilung nach Rassen ergibt laut der Volkszählung von 1996: 76,7% schwarze, 10,9% weiße (55% dieser Gruppe sind burischstämmig und ca. 45% britischstämmig), 8,9% farbige, 2,6% indisch-stämmige. Nur 8,2% sprechen Englisch als erste Sprache und 14,4% Afrikaans, da dies mehrheitlich von Coloureds gesprochen wird. Langfristig erhöht sich der Anteil der Schwarzen aufgrund höherer Geburtenraten. Die schwarze Bevölkerungsmehrheit ist keineswegs homogen, sondern besteht aus 9 Hauptethnien. Die größte ethnische Gruppe der Schwarzen stellen Zulu sprechende schwarze Südafrikaner mit über 6 Millionen, gefolgt von Xhosa-sprachigen mit über 5 Millionen und ca. 3 Millionen Tswana dar. Zulu wird von 28% der Bevölkerung als Muttersprache gesprochen. Quellen: UNDP: Human Development Report 2003.</p>					

1. Einleitung

Der insgesamt erfolgreiche und in vielerlei Hinsicht geradezu sensationelle Demokratisierungsprozess Südafrikas führte zu hohen Erwartungen hinsichtlich der Konsolidierung des Landes, die noch durch die vergleichsweisen guten Rahmenbedingungen (Entwicklungsstand, Infrastruktur, Rohstoffreichtum) verstärkt wurden. In regionaler Perspektive wurde erwartet, dass Südafrika zur Wachstumslokomotive werden könnte. Diese Hoffnungen erfüllten sich nur zum Teil. Das Land hat in den zurückliegenden Jahren zwar Fortschritte auf dem Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie erreicht, doch blieb ein Durchbruch aus.

Die Konsolidierung erweist sich sowohl im politischen wie auch im wirtschaftlichen Bereich als schwierig. Angesichts des Ausmaßes der sozialen Herausforderungen ist das Reformtempo zu langsam und das Wirtschaftswachstum zu gering. Die zahlreichen in Angriff genommenen Reformvorhaben sind nur zum Teil erfolgreich umgesetzt worden. Zwischen Ankündigungen und Implementierung

klafft eine Lücke. Berücksichtigt werden muss jedoch, dass eine Destabilisierung der Landes vermieden werden konnte und die Akzente – mit Ausnahme der Aids-Politik - richtig gesetzt wurden. Insgesamt ist die multidimensionale Transformation des Landes nach neun Jahren in vollem Gange.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Mit der überraschenden Ankündigung des damaligen Präsidenten de Klerk am 2. Februar 1990, die seit 1960 verbotenen schwarzen politischen Organisationen zuzulassen und Nelson Mandela nach 27 Jahren Haft frei zu lassen, setzte die süd-afrikanische Transformation ein. Sie lässt sich in zwei Phasen einteilen: In einer ersten Phase zwischen 1990 und 1994 wurden erstens Schritt für Schritt die umfangreichen Apartheidsgesetze außer Kraft gesetzt und zweitens an einem runden Tisch die Grundlagen des neuen, nicht-rassistischen Südafrikas gelegt.

Am Ende der schwierigen sich über Jahre hinziehenden und von politischer Gewalt, die über 13.000 Menschenleben forderte, begleiteten Gespräche, wurden 1994 eine neue Verfassung verabschiedet und erste allgemeine Wahlen abgehalten. Der Erfolg des runden Tisches basierte erstens auf dem Verhandlungsgeschick der Unterhändler der führenden Schwarzenorganisation African National Congress (ANC) und der weißen National Party (NP), zweitens auf dem Charisma Nelson Mandelas und drittens der Inklusion auch der radikalen und regionalen Kräfte an den politischen Rändern. Die Übergangsverfassung legte die Grundlinien einer Konsensdemokratie fest, die eine Regierungsbeteiligung aller bei Wahlen erfolgreichen Parteien festschrieb. Die zweite Phase begann nach den ersten Wahlen im April 1994.

Die neue Regierung der nationalen Einheit unter Führung des ANC, der 62,5% der Stimmen gewann, sah sich extremen Herausforderungen gegenüber: Zum einen bestanden krasse soziale Unterschiede zwischen – vereinfacht ausgedrückt – relativ wohlhabenden Weißen und Indischstämmigen und der großen Masse relativ armer Schwarzer und Farbiger: Im Durchschnitt verdienten Weiße pro Kopf 7,4-mal so viel wie Schwarze, 4,4-mal so viel wie Coloureds und 2,4-mal so viel wie Inder. Die neue Regierung stand unter massivem Erwartungsdruck der raschen Besserung der sozialen Verhältnisse. Zum anderen verlangte die Hinterlassenschaft der Apartheid, wie die Einteilung in getrennte Wohngebiete, die Existenz der so genannten Homelands und die Klärung der Verbrechen während der Apartheidzeit (1948-1990) sofortiges Handeln.

Langfristig erforderlich für die Konsolidierung war eine gesellschaftliche Versöhnung und ein Ende der Kultur der Gewalt, die sich sowohl auf den privaten wie öffentlichen Raum erstreckte. Von großer Bedeutung war in dieser Phase die Integrationskraft Nelson Mandelas, dem einzigen Politiker, dem von allen Gruppen Vertrauen entgegen gebracht wurde. Mit den zweiten Wahlen 1999 ging die Ära Mandela zu Ende. Die Wahlen, die der ANC mit 66,6% der Stimmen gewann, markierten auch den Übergang zur Konkurrenzdemokratie, denn die von der Verfassung vorgesehene Regierungsbeteiligung für alle Parteien, die über 5% der Stimmen auf sich vereinen konnten, war nicht mehr in Kraft.

Trotzdem bildete der ANC gemeinsam mit der Inkatha Freedom Party (IFP) unter Führung von Chief Gatsha Buthelezi eine Koalitionsregierung, die das Land seitdem regiert. Unterhalb der Schwelle formaler Koalitionen besteht seit Beginn der Transformation eine schwach institutionalisierte Dreierallianz aus dem ANC, dem Gewerkschaftsdachverband Congress of South African Trade Unions (COSATU) und der Communist Party of South Africa (SACP).

Die Allianz hat ihre historischen Wurzeln im gemeinsamen Kampf gegen die Apartheid. Zwischen den drei ungleichen Partnern – der ANC stellt eine breite Massenbewegung dar, die SACP eher eine elitäre Kaderpartei und der teilweise sozialistisch ausgerichtete COSATU repräsentiert 1,8 Millionen gewerkschaftlich organisierte Arbeiter – ist es seit einem Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik von einer eher keynesianisch zu einer stärker liberalen Politik vermehrt zu Konflikten gekommen. COSATU und SACP sind dabei weitgehend auf einer Linie und lehnen die Wirtschaftspolitik der Regierung ab, obwohl führende Funktionäre prominent in der Regierung und in der ANC-Führung vertreten sind. Regieren wird dadurch kompliziert – weiter als dies schon ohnehin bei Koalitionsregierungen der Fall ist. Bislang konnte sich die zentristische Position des ANC weitgehend durchsetzen und SACP und COSATU organisieren zwar Streiks gegen Privatisierungen etc., vermeiden aber einen Bruch der Dreierallianz.

Die wirtschaftliche Transformation stellt insgesamt eine geringere Herausforderung als die politische dar, da das Land traditionell marktwirtschaftlich orientiert ist. Reformbedarf bestand aber hinsichtlich der starken Konzentration von Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung, der Erhöhung internationaler Wettbewerbsfähigkeit, die unter Wirtschaftssanktionen gelitten hatte, schlechter beruflicher Qualifikation und einer traditionell niedrigen Spar- und Investitionsrate. Zu Beginn der Transformation 1994 befand sich Südafrika in einer schwierigen wirt-

schaftlichen Lage, auch da die Aushandlung eines politischen Kompromisses über drei Jahre in Anspruch genommen hatte. Aufgrund der Unterschiede bezüglich Einkommens und Lebensstandard spielen sozialpolitische Fragen eine herausragende innenpolitische Rolle.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Der staatliche Zusammenhalt Südafrikas wurde im Untersuchungszeitraum von keiner relevanten Bevölkerungsgruppe in Frage gestellt. Nach den Bestimmungen der Übergangsverfassung von 1994 erfolgte eine territoriale Neugliederung des Landes in neun Provinzen. Dies stellt eine große Herausforderung bis in die Gegenwart hinein dar, da die ehemaligen, pseudo-unabhängigen Homelands integriert werden mussten.

Separationsforderungen spielten im Unterschied zu Anfang der 90er Jahre nur eine geringe Rolle. Die Forderungen burischer nationalistischer Randgruppen konnten politisch mit Autonomieangeboten beruhigt werden, unter anderem beschloss die Regierung ein Amt für Minderheiten im Präsidialbüro einzurichten. Das Gewaltmonopol der Regierung ist im Prinzip durchgesetzt, allerdings herrschen in einigen Stadtbezirken unter anderem in Johannesburg und Kapstadt de facto kriminelle Gewaltakteure, da auch die Sicherheitskräfte in diesen zum Teil rechtsfreien Gebieten nicht für Ordnung sorgen konnten.

Trotz großer ethnischer Heterogenität bekennen sich Angehörige aller Gruppen zur südafrikanischen Nation, wobei die Minderheiten hohen Wert auf kulturelle und sprachliche Autonomie legen. Gesetzlich ist die Staatsbürgerschaft klar geregelt. Zunehmende Probleme ergeben sich mit geschätzten 2 bis 8 Millionen illegal Zugewanderter vor allem aus den Nachbarländern.

(2) *Politische Partizipation*: Regelmäßig finden demokratische Wahlen zur Nationalversammlung sowie zu den regionalen und kommunalen Körperschaften auf der Basis des universellen Wahlrechts statt. Allerdings klaffte die Zahl der Wahlberechtigten und die Zahl der registrierten Wähler bei den Wahlen zur Nationalversammlung von 1999 um drei Millionen auseinander. Vor allem die Weißen,

Coloureds und Inder ließen sich in geringerem Maße registrieren als die Afrikaner. Gründe dafür waren vor allem die komplizierte Wählerregistrierungsprozedur, aber auch die Selbstaussgrenzung aufgrund mangelhafter Identifikation mit den Parteien. Die Wahlen zur Nationalversammlung im Jahr 1999 und die Kommunalwahlen im Jahr 2000 entsprachen, abgesehen von vereinzelten Organisationsmängeln und wenigen Fällen der Einschüchterung in einigen Gebieten demokratischen Grundsätzen.

Die Organisationsfreiheit zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation und die Unabhängigkeit der Medien sind voll gewährleistet. Weite Teile einer aktiven Zivilgesellschaft und der Medien verstehen sich ihrem Selbstverständnis nach als „watchdogs“ der Demokratie.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative in Südafrika funktioniert, wenngleich die überwältigende Parlamentsmehrheit der Regierung (266 von 400 Sitzen, ein Sitz unterhalb der verfassungsmäßigen Zweidrittelmehrheit) die Kontrollfunktion des Parlamentes schwächt und die Möglichkeit eines erfolgreichen Misstrauensvotums damit nur theoretisch besteht. Das Parlament konnte nur ein schwaches Gegengewicht zur sehr starken Exekutive bilden, da für die Abgeordneten bis Anfang des Jahres 2003 ein Parteiaustritt oder Übertritt zu einer anderen Partei automatisch den Mandatsverlust nach sich zieht.

Auf Seiten der Judikative ist es vor allem das aktive und selbstbewusste Verfassungsgericht, das der Regierung einige Niederlagen beigebracht und Gesetzesänderungen erzwungen hat. So wurde die Regierung Mbeki im Jahr 2002 gezwungen, ihre nach Meinung von Fachleuten mangelhafte Anti-Aids-Politik zu modifizieren. Die Regierung und das ANC-dominierte Parlament versuchten durch Verfassungsänderungen erfolglos Einfluss auf das Verfassungsgericht zu nehmen. Von Einzelfällen abgesehen ist die Justiz nicht politisiert, sondern arbeitet weitestgehend professionell und politisch neutral.

Kontroverse Diskussionen ergeben sich aus dem Dilemma der Notwendigkeit verstärkter Kriminalitätsbekämpfung einerseits – Südafrika weist eine extrem hohe Gewaltkriminalität auf – und der andererseits dadurch möglichen Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte. Im Kampf gegen die hohe Kriminalität berichten Menschenrechtsorganisationen regelmäßig über Menschenrechtsverletzungen in Form von Misshandlungen von Kriminellen oder Verdächtigen in Haft durch die Sicherheitsorgane. Die dagegen ergriffenen staatlichen Maßnahmen reichen

bisher nicht aus. Die vollständige Umsetzung der Menschenrechte wie etwa die Gleichbehandlung von Männern und Frauen wird insbesondere auf dem Lande durch die parallele Existenz des modernen und des traditionellen Rechts behindert.

Die Aufarbeitung der gravierenden und umfangreichen Menschenrechtsverletzungen durch das Apartheidsystem und, wenngleich in geringerem Maße, der Befreiungsbewegungen erfolgte durch die von der Regierung unabhängige Truth and Reconciliation Commission (TRC). Sie legte erstmals 1998 einen Abschlussbericht vor, der in den folgenden Jahren noch ergänzt wurde und für massive innenpolitische Kontroversen sorgte. Die Kommission, die formal im März 2002 aufgelöst wurde, hat trotz einiger Defizite einen wichtigen Beitrag zur Klärung der Fakten und langfristig zur Aussöhnung der Bevölkerungsgruppen geleistet. Kurzfristig hat sie die Polarisierung erhöht, denn die Mehrheit der Weißen lehnt die Arbeit und die Ergebnisse der Kommission ab. Defizite bestehen im Hinblick auf die Opferentschädigung, die von der Regierung bislang nur sehr zögerlich angegangen wurde.

Die Korruption blieb in den vergangenen Jahren auf einem hohen Niveau. Insbesondere in einigen Provinzverwaltungen, die aus den ehemaligen und damals schon als notorisch korrupt geltenden Homeland-Administrationen hervorgingen, ist Korruption – auch im Falle der Polizei – an der Tagesordnung. Einer der größten, bisher nicht völlig aufgeklärten Korruptionsfälle sind die Bestechungen hochrangiger Beamter und ANC-Politiker bei der Vergabe von groß dimensionierten Rüstungskäufen an europäische Firmen. Mittlerweile sind einige der Beteiligten aber vor Gericht gestellt und verurteilt worden. In der Öffentlichkeit besteht weitgehender Konsens über die Notwendigkeit einer effektiven Bekämpfung der Korruption. Negativ wirkt sich die Laissez-faire-Haltung des ANC gegenüber der Korruption aus. Die Korruption hat insgesamt jedoch kein die Transformation gefährdendes Ausmaß angenommen. Der Mangel an „good governance“ erschwert aber die Umsetzung von Reformen und verringert das Ansehen der Regierung und Politik allgemein.

3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die in der endgültigen Verfassung von 1996 festgelegten Institutionen haben sich bislang als stabil erwiesen. Die Mehrzahl der Institutionen arbeitet effizient. Dessen ungeachtet bestehen Effizienzdefizite in einigen

Ministerien und administrativer halbstaatlicher oder staatlicher Körperschaften: Während beispielsweise deutliche Fortschritte in der Infrastruktur erreicht wurden, erwiesen sich die Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung und zur Eindämmung der Aids-Epidemie als unzureichend.

Die demokratischen Institutionen werden von allen politisch relevanten kollektiven Akteuren akzeptiert. Damit existieren keine Veto-Akteure, allerdings ist politische Gewalt gegen die demokratischen Institutionen von extremistischen Gruppen vor allem der weißen Rechten oder militanten Muslimen (in der Provinz Westkap) nicht völlig auszuschließen. Problematisch für die institutionelle Stabilität und Effizienz ist die große Dominanz des ANC, da sie demokratische Kontrolle erschwert, die Verfassungslogik „aushebeln“ kann und die Anfälligkeit der Verwaltung für politische Korruption erhöht.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Aufgrund des reinen Verhältniswahlrechts besteht nur eine schwache Bindung der Abgeordneten an ihre Wähler. Eigenständige Initiativen oder abweichende Haltungen von Abgeordneten sind selten, denn die Parteiführung bestimmt über die Kandidatenaufstellung für Wahlen.

Das Parteiensystem lässt sich als dominantes Parteiensystem mit dem ANC als Zentrum beschreiben. Der ANC erreichte bei den letzten Parlamentswahlen 66% der Stimmen, regiert in fünf der neun Provinzen allein und in zwei weiteren in Koalitionen. Regiert wird das Land von einer Koalition aus ANC und der Regionalpartei IFP, die bei den letzten Wahlen 8,3% der Stimmen erreichte. Die rechnerisch nicht notwendige Koalition ist der erfolgreiche Versuch, die IFP in das politische System einzugliedern und den in der Vergangenheit extrem gewalttätigen Konflikten zwischen ANC und IFP-Anhängern entgegenzuwirken.

Der Abstand im Stimmanteil zwischen ANC und der stärksten Oppositionspartei ist riesig: Die fast ausnahmslos von Weißen (darunter die Mehrheit der Buren) gewählte rechtsliberale Democratic Party (DP) erreichte 9,7%. Die DP und die mittlerweile in New National Party (NNP) umbenannte NP schlossen sich im Juni 2000 zur Democratic Alliance (DA) zusammen. Die DA erreichte bei den Kommunalwahlen 2000 vor allem im Westkap Erfolge. Trotzdem zerbrach der Zusammenschluss bereits im Oktober 2001 an Auseinandersetzungen über den Bürgermeister Kapstadts, dem Korruption und Misswirtschaft vorgeworfen wurden. Tiefere Ursachen des Scheiterns waren ein unterschiedliches Politikverständnis und persönliche Animositäten zwischen den Parteivorsitzenden. Anti-

Systemparteien des burischen Nationalismus oder afrikanischer Strömungen konnten nur wenige Prozente der Stimmen gewinnen und sind daher im Parlament nur schwach vertreten. Die rechte Freedom Alliance schloss sich der DP an.

Die Schwäche der Oppositionsparteien erklärt sich zum einen damit, dass sie aus historischen Gründen der Identifikation mit dem Apartheidsystem für die Mehrheit der Schwarzen nicht wählbar sind und zum anderen der ANC von seinem Mythos als Befreiungsbewegung profitiert. Hinzu kommt eine hohe Volatilität der Wähler aus den Minderheiten der Weißen, Coloureds und Inder sowie hausgemachte programmatische und personelle Probleme der Oppositionsparteien. Im Parteiensystem sind weiterhin ethnische Cleavages dominant.

Die einzige über die Gruppenzugehörigkeit hinaus organisierte Partei ist das United Democratic Movement (UDM). Der Rücktritt des (weißen) Führungsmitglieds Roelf Meyer schwächte die UDM, die in Gefahr ist, bedeutungslos zu werden, nachdem Anfang 2003 zehn ihrer 14 Parlamentsabgeordneten die Partei verließen und sich zumeist dem ANC anschlossen. Die gesellschaftliche Anbindung aller Parteien ist rückläufig. Bis 1999 hatte der ANC die Hälfte seiner Mitgliedschaft von ca. einer Million (1994) verloren. Innerhalb des ANC ist seit Jahren eine Zentralisierung der Macht durch Disziplinierung der Partei und ihrer regionalen Gliederungen zu beobachten.

Die Selbstorganisation der südafrikanischen Gesellschaft ist auch im außerafrikanischen Vergleich sehr hoch: Es existiert einerseits eine breite Vielfalt der „klassischen“ Interessengruppen und Branchenverbände. Hier ist insbesondere die Gewerkschaftsbewegung mit ihren über drei Millionen Mitgliedern zu nennen. Besondere Bedeutung kommt dem ANC-nahen Dachverband COSATU zu, da seine vor allem die Industriearbeiterschaft repräsentierenden Mitgliedsgewerkschaften gut organisiert sind.

COSATU verfügt über hohen Einfluss auf die Arbeitsgesetzgebung und Sozialpolitik. Es gelang vor allem COSATU die Arbeitsgesetzgebung nach 1994 zugunsten der Arbeiter vor allem im formalen Sektor auszuweiten. Der 1998 vom Parlament verabschiedete Employment Equity Act verbietet jegliche Art von Diskriminierung, verankert arbeitsrechtlich die Bevorzugung Schwarzer (affirmative action) und verbessert die Voraussetzung für die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt erheblich. In der Arbeitsgesetzgebung verfügt COSATU über eine Blockadeposition. Während COSATU und die ebenfalls gut organisierten Interessenvertretungen der Wirtschaft die Interessen ihrer Klientel wirkungsvoll vertre-

ten, sind andere soziale Gruppen wie etwa Landarbeiter nur schwach organisiert. Die Regierung versuchte zwar erfolgreich, die Sozialpartner in korporatistische Gremien zur Steuerung der wirtschaftlichen und sozialen Reformen zu integrieren, von einer Kooptation kann dabei aber nicht die Rede sein.

Andererseits entstand in Reaktion auf das Apartheidsystem vor allem in den 80er Jahren ein äußerst breites Spektrum an Nichtregierungs- und Selbsthilfeorganisationen und Bürgervereinigungen (Civics). Sowohl die Nichtregierungsorganisationen (NRO) als auch die Civics schlossen sich zu auf nationaler Ebene agierenden Dachverbänden im Verlauf der 90er Jahre zusammen. Hinzu kommen noch die Kirchen der großen Konfessionen sowie zahlreiche religiöse Gruppen. Auch wenn die Mehrheit der Organisationen in den letzten Jahren Mitglieder vor dem Hintergrund allgemein nachlassender Bereitschaft zu politischer Betätigung verloren hat, so stellt sich nach wie vor ein Vehikel politischer Partizipation dar und generiert unspezifisches, allgemeines Vertrauen in das System. Ähnlich wie das Parteiensystem ist das Geflecht aus Interessengruppen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in den meisten Fällen entlang ethnischer Grenzen separiert.

Ein spezielles Problem bilden vor allem in den ländlichen Regionen die traditionellen Autoritäten, die so genannten Häuptlinge (Chiefs). Obwohl die meisten Chiefs vom Apartheidsystem durch Gehaltszahlungen oftmals korrumpiert worden waren, genießen sie Autorität gerade auf dem Lande, etwa in Fragen des Erbschafts- und Heiratsrechts. Im Rahmen der neuen Verfassung wurden Beratungsorgane auf verschiedenen administrativen Handlungsebenen der traditionellen Führer eingerichtet, doch konnten die Spannungen zwischen modernem und traditionellem Recht bislang nicht aufgelöst werden. Daher ist eine Neudefinition ihrer Rolle und ihrer Kompetenzen erforderlich. Ziel der Regierung ist die Inklusion der mehrheitlich konservativ bzw. traditionalistisch ausgerichteten Chiefs in das System.

Im Hinblick auf die Unterstützung der Demokratie allgemein und der zentralen Institutionen lassen sich folgende Trends konstatieren: Nach Untersuchungen des Afrobarometers bezeichneten 60% der Südafrikaner im Zeitraum 1999-2001 Demokratie als die Herrschaftsform, die allen anderen vorzuziehen ist. Aber nur 26% bezeichneten das eigene Land als vollständig demokratisch, 24% sahen es als demokratisch mit geringen Problemen. Lediglich eine knappe Mehrheit von 52% war mit dem Funktionieren der südafrikanischen Demokratie zufrieden.

Von einer Apartheid-Nostalgie kann für die ganz überwiegende Mehrheit der Südafrikaner (auch der weißen) nicht ausgegangen werden. Die Zustimmung bzw. das Vertrauen in politische Institutionen ist seit 1994 rückläufig: Bei einer Umfrage Mitte 2000 gaben 41% der Befragten an, dem Präsidenten zu vertrauen, nur 34% vertrauten dem Parlament. Bei anderen Institutionen wie Polizei, Justiz etc. lagen die Umfragewerte zwischen 35% und 44%. Noch schlechter fallen die Werte bezüglich der Zufriedenheit mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik aus. Insgesamt genießt die Demokratie als Herrschaftsform und Norm hohe Unterstützung, während die konkrete Politik weitaus kritischer bewertet wird. Die Enttäuschung über die Arbeit der Regierung Mbeki spiegelt sich auch in der mit 48,07% geringen Wahlbeteiligung an den Kommunalwahlen des Jahres 2000 wider.

3.2. Marktwirtschaft

Das Wirtschaftssystem der Republik Südafrika funktionierte traditionell nach marktwirtschaftlichen Prinzipien. Im Zuge der Gold- und Diamantenfunde entstanden Ende des 19. Jahrhunderts die bis heute große Teile der Wirtschaft dominierenden Großunternehmen. In den 20er und 30er Jahren des letzten Jahrhunderts expandierte der staatliche und parastaatliche Sektor (z. B. in der Energieversorgung, Transport) unter den von burischen Parteien dominierten Regierungen („Volkskapitalisme“).

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Südafrikas Entwicklungsniveau ist schwierig einzuordnen, da das Land einerseits über eine ausgezeichnete Infrastruktur, hochmoderne Industriebetriebe und Dienstleistungsanbieter sowie eine auf dem Weltmarkt konkurrenzfähige Landwirtschaft verfügt, andererseits gerade in den ländlichen Regionen oftmals Symptome der Unterentwicklung auszumachen sind. Südafrika lässt sich am ehesten als halbindustrialisiertes Entwicklungsland charakterisieren. In Subsahara-Afrika verfügt es über die leistungsfähigste Wirtschaft: Obwohl das Land nur 7% der Bevölkerung Schwarzafrikas stellt, beträgt sein Anteil am BIP Schwarzafrikas 43%.

Das Einkommens- und Wohlstandsgefälle ist auch nach Ende der Apartheid zwischen einzelnen Ethnien und sozialen Klassen extrem ungleich. In Südafrika ist Armut weit verbreitet. Nach Schätzungen verfügten 1999 40-50% der Bevölke-

rung über weniger als 2 US-Dollar pro Tag. Armut und Hautfarbe korrelieren dabei in hohem, aber abnehmendem Maße: Während nach offiziellen Angaben bis zu 60% der Schwarzen und 38% der Farbigen als arm gelten, sind von Armut nur circa ein Prozent der weißen und fünf Prozent der indischen Bevölkerung betroffen. Die ärmsten 40% der Bevölkerung verfügen über weniger als drei Prozent des Volkseinkommens, die reichsten 10% über 50%.

Nach 1994 vergrößerte sich die Einkommensschere zwischen armen und reichen Haushalten unabhängig von der Hautfarbe. Die Einkommensentwicklung verlief sehr unterschiedlich: Einerseits stellen Schwarze mittlerweile die Hälfte der Mittelklasse und 10% der Oberklasse, andererseits veränderte sich die Lage der 40% Armen kaum. Die Lebensumstände dieser ärmeren Bevölkerungsteile haben sich in Folge der massiven Investitionen unter anderem in Wohnungsbau, Trinkwassersystem und Gesundheitsdienste einerseits zwar verbessert, doch andererseits nahm die Arbeitslosigkeit und soziale Deprivation zu.

Einzelne Untersuchungen belegen, dass die Armut in Folge zunehmender Arbeitslosigkeit eher zu- als abgenommen hat und zunehmend auch Weiße betrifft. Südafrika läuft Gefahr, dass bis zu 40% der Bevölkerung dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Bislang besitzen diese 40% Marginalisierten noch keine politische Interessenvertretung, da die Dreierallianz immer stärker die Interessen der neuen Mittelklasse, darunter die organisierte Industriearbeiterschaft vertritt. Ein Teil der neuen Elite hingegen stellt ostentativ ihren Reichtum zur Schau, womit die soziale Polarisierung noch erhöht wird. Trotz des allmählichen Ausbaus des Sozialsystems haben die sozialen Unterschiede vor allem innerhalb der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zugenommen.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Der Liberalisierungsprozess in Südafrikas Markt- und Wettbewerbsordnung hat in den letzten Jahren weitere Fortschritte gemacht. Die bereits Anfang der 90er Jahre begonnene Außenhandelsliberalisierung war im Untersuchungszeitraum weitgehend abgeschlossen. Die Devisen- und Kapitalverkehrskontrollen wurden nach 1996 weiter Schritt für Schritt abgebaut. Damit wurde die Reintegration Südafrikas in die Weltwirtschaft weitgehend erreicht und der hoch entwickelte Finanzmarkt des Landes wieder an die internationalen Kapital- und Finanzmärkte angeschlossen. Die Privatisierung der zahlreichen, häufig marktbeherrschenden staatlichen oder halbstaatlichen Unternehmen ist noch nicht abgeschlossen. Verant-

wortlich sind dafür politische Gründe wie der Widerstand der Gewerkschaften sowie ungünstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen wie Turbulenzen an den Aktienmärkten.

Im Jahr 2003 ist etwa der Börsengang des Telekommunikationsunternehmens Telkom geplant. Hierbei wird ein Teil des Aktienpaketes mit einem Discount an schwarze Südafrikaner abgegeben werden. Der Umstrukturierungsprozess bei den Großunternehmen war noch in vollem Gange. So vollzog das größte südafrikanische Unternehmen, die Anglo-American Cooperation, 1998 einen Wechsel ihres Firmensitzes nach London.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die South African Reserve Bank als Zentralbank handelt autonom. Daran hat auch der Wechsel an der Spitze der Bank zum ehemaligen Gewerkschaftsführer und Arbeitsminister Tito Mboweni nichts geändert. Im Gegenteil: Die Bank betreibt eine noch entschiedenerere stabilitätsorientierte Politik. Die Zins- und Geldpolitik ist restriktiv und führte dazu, dass sich die Inflation im Vergleich zu früher deutlich verringerte und sich im einstelligen Bereich bewegte. Der südafrikanische Rand geriet mehrfach in Turbulenzen, die allein 2001 zu einer Abwertung um über 20% gegenüber dem US-Dollar führten. Die Währungsturbulenzen wurden durch massive Kapitalabflüsse ausgelöst, die zum einen Ausdruck einer Vertrauenskrise wegen der niedrigen Wachstumsraten, konfuser Aids-Politik und der regionalen Krise in Zimbabwe darstellten. Zum anderen sah sich der Rand massiven Spekulationsattacken ausgesetzt. Im Zuge der allgemeinen Verunsicherung der Finanzmärkte nach dem September 2001 stieg der Goldpreis und der südafrikanische Rand gewann ca. 25% an Wert gegenüber US-Dollar und Euro.

Seit der wirtschaftspolitischen Wende 1996 von einer tendenziell stärker keynesianischen zu einer stärker neoliberalen Politik in Form des Growth, Employment and Redistribution-Programmes (GEAR) achtet die Regierung streng auf Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Die Gesamtverschuldung sank 2002 auf 45% des BIP und ist damit geringer als die bundesdeutsche, die Neuverschuldung betrug ca. 1,4% des BIP (2002).

3.2.4. Privateigentum

Die südafrikanische Verfassung garantiert ausdrücklich Privateigentum. Politisch brisant bezüglich der Eigentumsordnung ist die Landfrage, nicht zuletzt, da Land im afrikanischen kulturellen Kontext hohe Bedeutung besitzt. Im Zuge der Apartheid wurde Land zu Gunsten weißer Farmer und Siedler zwangsenteignet und die ursprünglich in den betreffenden Gebieten lebende Bevölkerung häufig unter Gewaltanwendung umgesiedelt, sodass etwa ein Drittel der Bevölkerung in den 13% der Gesamtfläche umfassenden „homelands“ lebte. Um die Eigentumsansprüche zu klären und Land gegebenenfalls zurückzübergeben, schuf die südafrikanische Regierung 1995 eine Landkommission. Enteignungen sollten nur gegen Entschädigung erfolgen. Die Landkommission versucht in Fällen von Rückgabeforderungen einen Konsens nach dem Prinzip „willing buyer – willing seller“ zu finden. Von 67.000 Fällen bezüglich Landrückgabe waren 2001 knapp 13.000 bearbeitet worden. Bislang hat es erst einige wenige Fälle von Landbesetzungen gegeben, die ohne Gewalteskalation gelöst werden konnten. Die Landfrage bleibt gerade mit Blick auf Zimbabwe und Namibia ein schwieriges Thema, zumal es weit verbreitete Unzufriedenheit gibt, da die Finanzmittel begrenzt sind und die Landkommission trotz einiger Reformen sehr langsam arbeitet.

Um den Lebensstandard der Schwarzen zu erhöhen, beschloss die Regierung die gezielte Förderung schwarzer Unternehmen (black empowerment) durch staatliche Kredite, Beratung aber auch bevorzugte Auftragsvergabe von weißen Unternehmen an schwarze Zulieferer etc. Damit gelang es zwar sowohl die Anzahl Schwarzer in Führungspositionen besonders im öffentlichen Dienst als auch den Anteil schwarzer Unternehmer zu erhöhen und eine „Afrikanisierung“ des Wirtschaftslebens einzuleiten, doch zeigten sich in der öffentlichen Verwaltung Effizienzdefizite, und die Bereitschaft weißer und indischstämmiger Führungskräfte, das Land zu verlassen, die aufgrund der Kriminalität generell hoch ist, stieg durch die systematische Bevorzugung Schwarzer („affirmative action“) noch weiter. Seit Jahren muss Südafrika die Auswanderung (bevorzugt nach Kanada, Australien oder Neuseeland) von Zehntausenden besonders qualifizierten Fach- und Führungskräften verkraften.

In den letzten Jahren war die Anzahl der Unternehmen in schwarzen Händen rückläufig. Ursache dafür waren einerseits Börsenturbulenzen, andererseits konnten sich einigen beeindruckenden Erfolgsgeschichten schwarzer Unternehmen zum Trotz, zahlreiche Unternehmen nicht am Markt behaupten. Gegenwärtig findet ein Ausleseprozess unter schwarzen Unternehmen statt. Ende 2002 kontrollierten schwarze Unternehmen 9,5% des Aktienkapitals der 115 an der Johannesburger Börse notierten Gesellschaften.

3.2.5. Welfare Regime

Angesichts der weit verbreiteten Armut und der enormen sozialen Unterschiede kommt dem Aufbau eines Sozialsystems seit 1994 hohe Priorität zu. Fast 50% der Haushaltsausgaben gingen in den sozialen Bereich (Schulwesen, Gesundheit, Wohnungsbau, Renten). Die positive Entwicklung bei der Grundversorgung mit Wasser, Strom und Gesundheitsdiensten setzte sich auch unter der liberalen Wirtschaftspolitik fort, wenngleich die Fortschritte nicht mehr so deutlich wie in den Jahren zuvor ausfielen. Im Unterschied zu vielen afrikanischen Ländern, verfügte Südafrika bereits über ein soziales Netz, das etwa aufgrund des bereits 1962 eingeführten Pensionssystems auch die Mehrheit der im formalen Sektor beschäftigten Coloureds und Schwarze umfasste. Im Jahr 2001 bezogen circa fünf Millionen Südafrikaner soziale Leistungen, doch es bestehen nach wie vor gravierende Versorgungsengpässe in einigen Regionen.

Erschwert wird der Aufbau eines Sozialsystems durch die extrem hohe Arbeitslosigkeit. In den Jahren 1998 und 1999 gingen in der südafrikanischen Industrie Tausende Arbeitsplätze verloren. Gründe dafür liegen darin, dass südafrikanische Großunternehmen Investitionen im Ausland tätigen und mit Rationalisierungen auf das in der Industrie im internationalen Vergleich mit direkten Konkurrenten relativ hohe Lohnniveau reagieren. Die Einführung von Mindestlöhnen für im Haushalt und in der Landwirtschaft Beschäftigte ist aus sozialpolitischen Gründen sinnvoll, kann aber die Bereitschaft vermindern, zusätzliches Personal einzustellen. Eine Arbeitslosenversicherung befindet sich seit 2002 im Aufbau.

Durch die hohe Zahl der Aids-Infizierten droht eine Überforderung des Gesundheitssystems. Nach UNAIDS-Angaben waren ca. 20% der 15- bis 49-Jährigen infiziert. Ende 2002 waren ca. 4,7 Millionen Südafrikaner Träger des Aids-Virus. Die hohen Behandlungskosten für Aids-Infizierte sprengen die finanziellen Möglichkeiten eines gerade im Aufbau befindlichen Gesundheitssystems.

3.2.6. Leistungsstärke

Die Indikatoren der makroökonomischen Entwicklung der letzten fünf Jahre zeigten ein uneinheitliches Bild: Einerseits weist die Statistik ein hohes Maß an makroökonomischer Stabilität mit geringer Inflationsrate und einem geringen Haushaltsdefizit auf. Andererseits blieben die Wachstumsraten zu gering, sodass die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau stagnierte. Ab dem dritten Quartal 2002 war erstmals ein Zuwachs an Stellen im formalen Sektor bei gleichzeitigem Rückgang der Beschäftigtenzahlen im informellen Sektor und der Landwirtschaft zu verzeichnen:

Makroökonomische Indikatoren

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum BIP (real)	0,8%	2,1%	3,4%	2,2%	3,4%
Inflationsrate**	6,9%	5,2%	5,3%	5,7%	8,0%*
Importe***			7,2%	0,4%	7,7%
Exporte			8,3%	2,4%	4,5%
Leistungsbilanz****	-0,4	-0,3	0,3		
Haushaltsdefizit	3,3%	3,5%	2,4%	2%	
Arbeitslosigkeit*****	38%	35%	36,2%	41,3%	41,8%

Quellen: Economic Intelligence Unit, Country Report South Africa, June 2002; Afrika-Jahrbuch 1998ff.

*Schätzung, die Inflation hat sich Ende des Jahres erhöhte, sie lag mit steigender Tendenz bei ca. 10% (NZZ 28.3.03)

Consumer Price Index *Goods and services ****Saldo in % des BIP *****gemäß der am weitest gefassten Definition, die regierungsamtlichen Angaben liegen mit ca. 25% weit darunter.

Das Pro-Kopf-Einkommen nahm zwar beständig zu, doch die Verteilung des Einkommens ist nach wie vor sehr ungleich, worauf auch der nach wie vor hohe Gini-Koeffizient hinweist. Zu den Wachstumssektoren bzw. Branchen gehören die Automobilindustrie, der Dienstleistungsbereich (Transport, Lagerung) und der Mobilfunkmarkt. Leistungsstark waren auch der Agrarsektor und der Tourismus, der seit Jahren trotz der hohen Kriminalität einen Boom verzeichnet. Zunehmend wurde der Export zur Wachstumsquelle.

Der aufgrund der international angespannten Lage seit September 2001 angestiegene Goldpreis beförderte das Wachstum, denn immer noch kommt Gold für ca. 10-15% der Exporterlöse auf. Doch im Hinblick auf die sozialen Herausforderungen ist das Wirtschaftswachstum nach Einschätzung von Ökonomen nicht nachhaltig genug. Um eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt einzuleiten und die geplante Ausweitung des sozialen Netzes zu finanzieren, wären Wachstumsraten von ca. 5-6% erforderlich.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologische Gesichtspunkte spielten angesichts der scharfen sozialen Probleme und der Notwendigkeit volkswirtschaftliches Wachstum zu erreichen, keine große Rolle. Dabei ist allerdings das Bewusstsein der Bedeutung der Ökologie durchaus vorhanden. Zahlreiche Gesetze und Verordnungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sind in Kraft. Ende 2002 verbot die Regierung die kostenlose Abgabe von Plastikverpackungen, die auch konsequent durchgesetzt wurde. Langfristig stellt die intensive landwirtschaftliche Bodennutzung eine Bedrohung ökologischer Stabilität dar. Die großen Anstrengungen zur Bewahrung der einzigartigen Fauna und Flora des Landes vor allem in den Reservaten wurden von der Regierung auch aufgrund ihrer Bedeutung für den Tourismus fortgeführt.

Dem Ausbau des ehemals nach ethnischen Gruppen segregierten Bildungssystems räumte die Regierung beständig hohe Priorität ein. Die Bildungsausgaben bildeten mit einem Anteil von 22% der Budgets (1995-1997) und 21,6% im Haushalt 2000/01 den größten Einzelposten. Der Anteil der Ausgaben für Bildung und Ausbildung betrug 7,6% des BIP. Die Regierung konzentrierte sich dabei auf den Ausbau des Primarschul- und Schulbereiches. Insgesamt wurden Fortschritte hinsichtlich der Zugangsmöglichkeiten aller ethnischen Gruppen zur Bildung erreicht. Zwar lag die Analphabetenquote nach Schätzungen immer noch zwischen 15% und 30%, doch verringerte sie sich.

Krasse Mängel in der nachschulischen Bildung, der Lehrerausbildung und der materiellen Ausstattung der Schulen bestanden nach wie in einigen Provinzen (Eastern Cape). Problematisch war der weiterhin hohe Anteil an Schülern und Studierenden, die ihre Examina nicht bestehen. Wie auch das Schulsystem, so befand sich das im afrikanischen Vergleich leistungsfähige Universitätssystem in einer anhaltenden Umbauphase. Die Anzahl der Studierenden mit nur 17% eines Jahrganges (1998) ist im internationalen Vergleich gering. Längerfristig nachteilig für die Volkswirtschaft kann sich die geringe Anzahl von Studierenden in natur- und ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen auswirken. Zunehmend litten die Universitäten unter Kapazitäts- und Qualitätsproblemen sowie Reformstress. Der Anteil schwarzer Studierender an der Gesamtzahl der Studierenden erhöhte sich auf ca. 60% und nähert sich langsam dem Bevölkerungsanteil an.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

Die zurückgelegte Wegstrecke war im Untersuchungszeitraum relativ gering. Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich nicht wesentlich verändert, zumal die entscheidenden Weichenstellungen bereits 1994 mit den ersten freien Wahlen und der Verabschiedung der endgültigen Verfassung 1996 erfolgten. Bei den Wahlen von 1999 konnte der ANC seine ohnehin dominierende Position weiter ausbauen. Dies bedeutet zwar keine Gefährdung des Konsolidierungsprozesses insgesamt, doch die Machtkonzentration beim ANC schwächt die politischen checks and balances durch die parlamentarische Opposition und Zivilgesellschaft. Bedenklich ist eine Zunahme an Korruption und Misswirtschaft. Die informelle Koalition aus COSATU, der SACP und dem ANC war durch die liberale Wirtschaftspolitik und restriktive Finanzpolitik starken Belastungen ausgesetzt. Tendenziell entwickelt sich die Dreierkoalition zu einem Zwei-Lager-Bündnis, bei dem weite Teile der COSATU-Gewerkschaften und der SACP für stärkere Eingriffe des Staates in die Wirtschaft eintreten.

In ökonomischer Hinsicht verbesserte sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nur leicht. Die makroökonomische Entwicklung blieb stabil, allerdings ohne die erforderliche Dynamik. Die strukturellen Wachstumshindernisse konnten nicht überwunden werden. Zwar weist Südafrika nach wie vor gravierende soziale Disparitäten auf und die Einkommensverteilung ist nach wie vor im internationalen Vergleich extrem ungleich, trotzdem waren Fortschritte auf sozialem Gebiet aufgrund von Umverteilungsmaßnahmen und gezielten Haushaltsumschichtungen zu verzeichnen, wie unter anderem der sinkende Gini-Koeffizient anzeigt:

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c
1998	0,697	0,689	0,74	69,0**	0,88	28%*	8488 \$
2000	0,695	0,689	0,66	59,3	0,88	30,15%	9401 \$

Quellen: <http://undp.org/reports/global/2002>;

* Daten von 1994; ** Daten von 1996.

Innerhalb der einzelnen Bevölkerungsgruppen stieg der Gini-Index hingegen deutlich an: zwischen 1990 und 1995 erhöhte er sich von 35 auf 51 innerhalb der schwarzen Bevölkerungsgruppe. Zu den positiven Entwicklungen gehören die Versuche, das vorhandene rudimentäre soziale Netz weiter aufzubauen und die Verbesserungen der sozialen Infrastruktur, die allerdings seit einigen Jahren stag-

niert, wie die Werte des HDI demonstrieren. Angesichts des Ausmaßes der Probleme und der geringen gesamtwirtschaftlichen Dynamik wird eine durchgreifende Verbesserung der sozialen Lage nur langfristig möglich sein und ein stärkeres Umsteuern auf Armutsbekämpfung erfordern.

5. Das Management der Transformation

5.1. Schwierigkeitsgrad

Aus folgenden Gründen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation als sehr hoch anzusehen: Erstens besteht seit Jahrhunderten eine starke ethnische und rassistische Fragmentierung, die sich in unterschiedlicher sozialer Stellung und damit Lebenschancen bis heute widerspiegelt. Die südafrikanische Gesellschaft ist daher bis heute stark heterogen, sozial zerklüftet und weist ein hohes Maß an sozialen Spannungen auf. Weit verbreitete Armut, niedriger Bildungsstand und die katastrophale Aids-Epidemie sind tiefer liegende Ursachen extremer Kriminalität.

Die soziale Lage der Bevölkerungsmehrheit erfordert von der Regierung eine aktivere Sozialpolitik mit Haushaltsumschichtungen und Maßnahmen zur Umverteilung zu Gunsten der Armen. Umverteilungsmaßnahmen müssen dabei weitestgehend im Konsens erfolgen, da die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sonst leiden könnte. Sie sind aber wenig wahrscheinlich, da der ANC und COSATU vor allem die Interessen der schwarzen Mittelklasse und Arbeiterschaft repräsentieren, die einen Beitrag zu Umverteilungsmaßnahmen weitgehend ablehnen. Zweitens wirken die Apartheid und der Befreiungskampf auch politisch nach, da das Parteiensystem bis heute entlang der Rassengrenzen gespalten ist.

Drittens befindet sich Südafrika in einem unsicheren regionalen Umfeld, vor allem aufgrund der Situation in Zimbabwe. Das Wohlstandsgefälle gegenüber den Nachbarstaaten hat zu einer illegalen Einwanderung von mehreren Millionen Menschen geführt, die von weiten Teilen der Bevölkerung als Bedrohung ohnehin sozial prekärer Verhältnisse wahrgenommen werden. Angesichts dieser schwierigen Ausgangsbedingungen ist – entgegen zahlreicher pessimistischer Prognosen – die Transformation seit 1994 relativ gut und friedlich verlaufen.

5.2. Zielsicherheit

Die südafrikanische Regierung verfolgt eine langfristig orientierte Reformstrategie, die auf eine graduelle Veränderung bestehender sozialer und ökonomischer Ziele hinausläuft, ohne den Ordnungsrahmen in Frage zu stellen. Insbesondere in der Wirtschaftspolitik setzte die Regierung gegen massiven Widerstand von Gewerkschaften und anderen Gruppen ihre liberale Strategie um. Dies gilt auch für die umstrittene Privatisierungspolitik, die aufgrund des Widerstandes zwar verlangsamt wird, aber insgesamt vorankommt. In einigen Bereichen wie etwa der Aids-Politik, Kriminalitätsbekämpfung oder im Bildungssystem ist die Politik wenig konsistent beziehungsweise suboptimal. In diesen Bereichen bestehen auf Seiten des Staates Implementierungs- und Kapazitätsdefizite. Es gelingt der Regierung zwar, auf Seiten der Mehrheit der Bevölkerung eine grundsätzliche Erwartungssicherheit herzustellen, doch führen Defizite und ein weit verbreitetes Misstrauen auf Seiten der Weißen dazu, dass Verunsicherung und mangelnde Identifikation mit dem System feststellbar sind.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die südafrikanische Regierung nutzt die vorhandenen Ressourcen nicht immer effektiv. Der öffentliche Dienst ist nach wie vor personell aufgebläht und beispielsweise durch affirmative action oder steigende Korruption leistungsschwächer geworden. Diese Einschätzung ist allerdings eine Frage des Maßstabes, denn im afrikanischen Vergleich funktioniert der öffentliche Dienst gut. Die Entwicklungsanstrengungen der Regierung sind beachtlich und weisen bezüglich der Grundversorgung erneut Fortschritte auf. Aufgrund einer restriktiven Ausgabenpolitik ist die Verschuldung des Staates insgesamt gering und das Land baut systematisch seine ohnehin relativ geringe Auslandsverschuldung ab.

In Folge einer Neustrukturierung des Landes entstanden 1994 neun Provinzen, denen eigene Verfassungen, Parlamente, Haushalte und Administrationen zugestanden wurden. Bisher wurden allerdings erst zwei Verfassungen – von den Provinzen Western Cape und Kwa Zulu – vom Verfassungsgericht ratifiziert. Problematisch war von Beginn an ihre unbefriedigende Ausstattung mit eigenen Einnahmequellen. Mangelnde Haushaltsdisziplin, notorische Korruptionsaffären und Ineffektivität in einigen Provinzen sorgen in Südafrika für eine intensive Diskussion über eine weitere Reform des relativ schwach ausgeprägten Föderalismus inklusive der Lokalverwaltungen. Der Reformprozess ist in diesem Bereich nicht abgeschlossen.

Die Geschichte der Apartheid lässt einen konsensualen Rückgriff auf Traditionen nur sehr bedingt zu, da Erfahrungen und Erleben dieser Phase zu unterschiedlich bei den einzelnen Bevölkerungsgruppen sind. Dies gilt auch für die Wahrnehmung des Befreiungskampfes. Von der südafrikanischen Regierung unter Nelson Mandela wurde daher die Begründung einer neuen demokratischen Identität als erforderlich für die Konsolidierung des Landes betrachtet. Anknüpfungspunkte für die positiven kollektiven Erfahrungen und eine neue Identität bot der Demokratisierungsprozess inklusive der Verfassung. Das bewusst geförderte Identitätskonzept beruhte auf Verfassungspatriotismus, einer Versöhnungspolitik und der Vorstellung einer multikulturellen Gesellschaft und bediente sich des religiös aufgeladenen Bildes einer Regenbogennation.

Diese Politik wurde von der 1999 gewählten Regierung unter Thabo Mbeki mit deutlich weniger Nachdruck verfolgt. Der neue Präsident betonte demgegenüber afrikanistische Vorstellungen, die er im Konzept der African Renaissance zusammenfasste. Zwar ist auch dieses Konzept theoretisch inklusiv angelegt, doch nehmen die Minderheiten das Konzept vielmehr als exklusiv wahr. Die Beziehungen zwischen den einzelnen Rassen sind eher schwieriger und polarisierter geworden, sodass die kulturellen Ressourcen nicht nachhaltig zur Stabilisierung genutzt werden.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Der südafrikanischen Regierung ist die Komplexität der Probleme des Landes bewusst und sie reagiert in der Regel pragmatisch, selten ideologisch. Es ist beeindruckend, wie weite Teile der schwarzen Elite, deren politische Sozialisation in sozialistischen Staaten erfolgte, ideologiefremd geworden sind bzw. Ideologie weitgehend zur Rhetorik geworden ist. Insgesamt ist die Bereitschaft, Fehler einzugestehen und daraus alternative Politik einzuleiten, durchaus vorhanden, wenngleich Änderungen nur sehr verzögert erfolgen, wie etwa in der Aids-Politik. Autorität und Ansehen der Regierung sind in den einzelnen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich ausgeprägt. Am höchsten ist das Ansehen der Regierung unter Schwarzen, Vorbehalte und Ängste bestehen vor allem auf Seiten der Weißen und Inder.

Die Regierung hat nach der wirtschaftspolitischen Wende von 1996 deutlich zur Verbesserung der Effizienz der Märkte beigetragen. Eine umfassende und hinsichtlich Zielen und Mitteln klare Reformstrategie existiert nicht. Die Regierung

ist gezwungen, simultan auf mehreren Handlungsfeldern und ad hoc aufgrund aktueller Herausforderungen zu handeln. Viele sinnvolle Reformvorhaben sind daher nicht wirklich durchdacht und stoßen auf massiven Widerstand Betroffener.

5.5. Konsensbildung

Die südafrikanische Transformation stellt im Wesentlichen einen Aushandlungsprozess zwischen kompromissbereiten Eliten dar, der in der Verabschiedung einer neuen Verfassung mündete, die den Konsens widerspiegelt. Der Konsens besteht im Kern darin, eine marktwirtschaftliche Demokratie zu errichten, die Sicherheit, Inklusion und Partizipation aller Bevölkerungsgruppen gewährleistet. Gegenstand der politischen Auseinandersetzungen sind daher nicht Grundsatzfragen, sondern betreffen die Art und Weise wie diese Ziele zu verwirklichen sind. Potenzielle Veto-Akteure wie die burische Rechte oder der radikale PAC konnten eingebunden werden bzw. wurden im politischen Prozess (in Folge der Wahlen) marginalisiert. Armee und Sicherheitskräfte verhalten sich loyal und stellen keine eigenständige politische Kraft dar.

Gefahren für die südafrikanische Demokratie gehen vielmehr von den bislang nicht überwundenen tiefen sozialen Cleavages und drohender gesellschaftlicher Anomie aus. Die Regierung versucht die Spaltungslinien zu überwinden und greift dabei auch auf die südafrikanische Zivilgesellschaft zurück, die zwar die Entwicklungsziele weitgehend teilt, politisch aber auf Distanz bleibt. Im internationalen und besonders im afrikanischen Vergleich positiv ist die Arbeit der Truth and Reconciliation Commission zur Aufarbeitung der Vergangenheit zu bewerten. Die Kommission hat die Grundlage für eine Versöhnung gelegt, die allerdings erst langfristig möglich sein wird.

5.6. Internationale Kooperation

Die Gebergemeinschaft hat den Transformationsprozess in Südafrika von Beginn an mit finanziellen Hilfen und politischer Beratung unterstützt. Mit der EU als dem wichtigsten Handelspartner des Landes konnte erst nach jahrelangen, äußerst schwierigen Verhandlungen ein Freihandelsabkommen unterzeichnet werden. Die harte EU-Verhandlungslinie demonstrierte, dass Südafrika von der Außenwelt nicht als klassisches Entwicklungsland mit dem Anspruch auf Vorzugsbehand-

lung betrachtet, sondern eher als Konkurrent in einigen Bereichen wahrgenommen wird. Das Land erhielt 2000 487,5 Mio. Dollar Entwicklungsgelder – 0,4% des BIP und pro Kopf 11,3 US-Dollar, womit das Land nur gering von ausländischer Hilfe abhängig ist. Wichtig für das Gelingen der Transformation war die politische Beratung von außen unter anderem hinsichtlich der Verfassung und des Designs der Institutionen.

Zahlreiche Institutionen und Prinzipien wie der Föderalismus oder das Verfassungsgericht sind durch Beratungstätigkeit beeinflusst, wobei hier deutsche Einrichtungen wie die politischen Stiftungen eine wichtige Rolle gespielt haben. Die Kooperationsbereitschaft mit dem Ausland ist auf südafrikanischer Seite generell hoch, wobei die Regierung Mbeki auf Kritik, zum Beispiel an der Aids-Politik, zuweilen dünnhäutig reagiert.

Im ökonomischen Bereich befindet sich die Regierung, die für eine Reintegration in die Weltwirtschaft optiert, in starker Übereinstimmung mit IWF und Weltbank. Südafrika ist seit 1994 Mitglied der regionalen Entwicklungsgemeinschaft Southern African Development Cooperation (SADC) und mit einigen Ländern in einer Zollunion eng verflochten. Das Verhältnis zu den Nachbarstaaten ist eng, aber nicht unproblematisch, da die Kap-Republik zunehmend den Wirtschaftsraum dominiert. Außenpolitisch hält sich das Land zurück. Die mäßige südafrikanische Kritik gegenüber der selbstherrlichen und brutalen Politik Robert Mugabes im Nachbarland Zimbabwe stößt im Ausland auf wenig Verständnis und minderte das Ansehen der Regierung.

Südafrika ist ein entschiedener Förderer der New Partnership for Africa's Development (NEPAD)-Initiative, die eine selbstkritische Diagnose des Entwicklungsstandes des Kontinents mit einem anspruchsvollen Entwicklungsprogramm verbindet. Südafrika bemühte sich auch um eine Beilegung der Kongo-Krise und vermittelte in Burundi. Mittlerweile sind sowohl in Burundi als auch (seit 2002) in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) südafrikanische Truppen an Peace-Keeping-Missionen beteiligt. Auch wenn diese Versuche bislang keine spektakulären Durchbrüche erreichten, so ist die Politik konstruktiv. Von Seiten der Geber wird Südafrika die Rolle als ein potenzieller regionaler Entwicklungs- und Stabilitätspolanker zugesprochen. Das Land gilt als afrikanischer Hoffnungsträger.

6. Gesamtbewertung

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation sind als sehr schwierig einzustufen. Südafrika verfügt zwar über gute Entwicklungsvoraussetzungen wie umfangreiche Bodenschätze und eine moderne Infrastruktur, doch die sozialen und ökonomischen Disparitäten zwischen den Bevölkerungsgruppen sowie die gewaltsame und konfliktreiche Apartheidsgeschichte stellen bis in die Gegenwart hinein schwere Hypotheken für die 1990 einsetzende Transformation dar. Die Aufarbeitung dieser Vergangenheit war unerlässlich, auch wenn klar war, dass dies juristisch, psychologisch und politisch brisant sein würde. Die Politik sah sich gleichermaßen mit hohen Erwartungen der bislang benachteiligten Schwarzen und Coloureds und Verlustängsten der bislang privilegierten Weißen konfrontiert.

Nachdem mit der Verabschiedung der endgültigen Verfassung 1996 die politisch wichtigsten Weichenstellungen vollzogen und ein leistungsfähiges Institutionensystem geschaffen worden waren, begann der zweite Transformationsschritt der Konsolidierung. Der Primat in dieser Phase lag auf der Verbesserung der ökonomischen und sozialen Verhältnisse. Die Regierung Mbeki erklärte bei Amtsantritt 1999 die Hebung des Lebensstandards der Bevölkerungsmehrheit zu ihrem wichtigsten Ziel. Mbekis Ausgangsbasis war dabei schwierig, da er in die Fußstapfen Nelson Mandelas trat, dessen Charisma, persönliche Integrität und Integrationsfähigkeit ein wichtiger Faktor für den bisherigen Erfolg der Demokratisierung waren. Die Herausforderungen wuchsen noch durch die katastrophale Zunahme von Aids und die Krise in Zimbabwe.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die zurückgelegte Wegstrecke zwischen 1998 und 2002 ist gerade im Vergleich zur Phase 1994-1998 kurz. Die Transformation schritt zwar voran, doch das Tempo verlangsamte sich so weit, dass in einigen Bereichen von einem regelrechten Stillstand ausgegangen werden muss. Rückschritte konnten aber vermieden werden. Insgesamt gestaltete sich die Konsolidierung wesentlich schwieriger als erwartet. Die Regierung setzte ihren Reformkurs fort, wobei spektakuläre Erfolge ausblieben.

Im politischen Bereich bestätigte sich die ungünstige Entwicklung des Parteiensystems, da die Dominanz des ANC und die gleichzeitige Schwäche der parlamentarischen Opposition perpetuiert wurden. Weiterhin verhindern die hohe Koalitionsbereitschaft der Akteure – im Westkap regierte seit Ende 2001 eine Koalition aus ANC und NNP und die IFP gehört der nationalen Regierung an – die Profilierung der Oppositionsparteien. Defizite bestehen ferner in der Rechtsstaatlich-

keit in Zusammenhang mit der Kriminalitätsbekämpfung, der Gewährung öffentlicher Sicherheit und hinsichtlich der Regional- und Lokalverwaltungen.

Die Loyalität der Mehrheit zur ANC-Regierung steht trotzdem nicht infrage, da eine parteipolitische Alternative nicht in Sicht ist und der ANC auch aufgrund aktiver Parteibüros weiterhin unter Schwarzen großes Ansehen genießt. Die Zivilgesellschaft Südafrikas ist nach wie vor eine starke unabhängige Kraft, doch schwächt Apathie und De-Politisierung der Bevölkerung zahlreiche Gruppen. In ökonomischer Hinsicht erreichte Südafrika aufgrund seiner Wirtschaftspolitik beachtliche Stabilisierungserfolge und eine Steigerung seiner Exporte trotz zum Teil widriger externer Schocks. Fortschritte waren hinsichtlich Privatisierungen und Liberalisierung der Kapitalmärkte zu verzeichnen. Das Wachstum ist zwar nachhaltig, doch zu gering, um eine Kehrtwende auf dem Arbeitsmarkt einzuleiten.

Das GEAR-Programm verfehlte die ambitionösen Wachstumsziele von 6% jährlich. Die hohe Arbeitslosigkeit und die zum Teil daraus resultierenden Armutsverhältnisse könnten sich längerfristig zur Achillesferse der Transformation entwickeln. Die strukturellen Probleme wie niedrige Spar- und Investitionsrate verhindern einen ökonomischen take off. Positiv entwickelte sich die Grundversorgung der Bevölkerung (Gesundheit, Bildung, Elektrizitätsversorgung etc.) und der Ausbau des Sozialsystems wurde vorangetrieben. Die Gewaltkriminalität, die sich zunehmend gegen Frauen und Kinder richtet, ist nur leicht rückläufig.

(c) Management: Die Bewertung der Gestaltungsleistung der relevanten Akteure fällt ambivalent aus. Der allgemeine Konsens über Marktwirtschaft und Demokratie endet im Bereich der Wirtschaftspolitik: Trotz Widerstand von Seiten der starken Gewerkschaften hielt die Regierung an ihrem liberalen und in Bezug auf die Haushaltsausgaben restriktiven Kurs der Wirtschaftspolitik konsequent fest.

Die Managementleistungen fallen in einzelnen Politikbereichen sehr unterschiedlich aus, sodass eine allgemeine Bewertung schwierig ist. Nur partiell ist es der Regierung gelungen, gesellschaftliche Unterstützung für ihr Programm zu gewinnen, denn gerade die Minderheiten der weißen und indischen Bevölkerung identifizieren sich nur zum Teil mit dem neuen Südafrika. Zur Lösung sozialer Probleme und in der Kriminalitätsbekämpfung setzt die Regierung auf die Kooperation mit Kirchen und Zivilgesellschaft. Inwieweit diese innovative Politik erfolgreich ist, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

7. Ausblick

Während die Chancen der Transformation anfangs als sehr gut, vereinzelt als ausgezeichnet eingeschätzt wurden, werden die Perspektiven Südafrikas mittlerweile vorsichtiger beziehungsweise weitaus realistischer betrachtet. Für die weitere Entwicklung des Landes sind interne Faktoren entscheidend. Von zentraler Bedeutung ist die zukünftige Entwicklung des ANC und der Koalition. Pessimistische Szenarien gehen davon aus, dass Südafrika zu einem de facto Einparteiensstaat bzw. einem Prädominanzsystem und der ANC aufgrund mangelnder checks and balances zunehmend korrupt und autoritär wird. Andere weniger pessimistische Perspektiven betonen mögliche Spaltungen des ANC. Anlass geben die massiven Spannungen in der Tripartie-Allianz und Flügelkämpfe innerhalb der breiten ANC-Bewegung. Diese Erwartungen scheinen aber gegenwärtig wenig realistisch zu sein.

Die politische Entwicklung hängt in hohem Maße von der Entwicklung des Parteiensystems und damit von der Stärke und Geschlossenheit der Oppositionsparteien ab. Die gegenwärtige Schwäche der gesamten Opposition lässt eine Niederlage des ANC bei den anstehenden Wahlen 2004 wenig wahrscheinlich erscheinen. Durch die im März 2003 erfolgte Aufhebung der Bestimmung, dass Abgeordnete, die ihre Partei wechseln oder austreten, ihr Mandat verlieren, könnte sich die Dynamik im Parteiensystem erhöhen. Bisher profitierten sowohl der ANC wie auch die DP von Parteiübertritten, die im Fall des ANC dazu führten, dass die Partei im Mai 2003 nun über 275 Abgeordnete und damit eine verfassungsändernde Mehrheit verfügt.

Die politische Entwicklung wird aber auch von der Verbesserung der Lebensbedingungen der 40% Marginalisierten und der Eindämmung der Aids-Epidemie abhängen, da hier erheblicher sozialer Sprengstoff vorhanden ist und im Fall von Aids die wirtschaftliche Entwicklung negativ beeinträchtigt werden wird.