

# Südafrikas Politische Kultur

**Vom Befreiungskampf über die Transformation  
zur demokratischen Konsolidierung**

## ■ Executive Summary

Democratic systems thrive on the support of the political elite and the population, and the political culture that supports them can be judged mainly by the tolerance and the ability to compromise displayed by its most prominent actors. Following Gabriel Almond and Sydney Verba, political culture may be defined as ‚the pattern of individual attitudes and orientations toward politics among the members of a political system [...], the subjective realm that underlies and gives meaning to political actions‘.

Political culture in South Africa has a history all its own. From 1948 onwards, corruption and patronage formed key components of Afrikaaner nationalism, with the concept of Apartheid itself constituting a prime example of moral corruption. In the late '70s, corruption and bribery were widespread particularly in the key ministries of the Apartheid government, such as the Ministry for Development Aid, as well as in the administration of the homelands. However, the conditions for bribery that prevailed later on in the ANC were excellent as well; as a movement dedicated to the armed struggle for freedom, it certainly was no seedbed in which a democratic system could take root.

And indeed, the ANC's Marxist orientation and the fact that its cadres were trained in the former Soviet Union gave it that clannish character which later on paved the way for patronage and corruption as

Die politische Kultur Südafrikas hat eine besondere Geschichte. Schon nach 1948 waren Korruption und Patronage wesentliche Komponenten des Afrikaaner Nationalismus, die Idee der Apartheid selbst muss als Ausdruck moralischer Korruption gewertet werden und auch der ANC als bewaffnete Befreiungsbewegung mit marxistischer Ausrichtung und korporatistischem Gepräge steht Werten wie Demokratie, Transparenz und Chancengleichheit nicht gerade offen gegenüber. Opposition und Divergenz gegenüber dem ANC, in dem eine Kultur der Diskussion nie entstehen konnte und in dem zunehmend die Durchsetzung von *Black Economic Empowerment* angesagt ist, wird als Verrat an der Nation betrachtet – ein Umstand, der den *good governance*-Anspruch der Regierungspartei hinterfragt. Zahllose Korruptionsfälle und die Marginalisierung kritischer ANC-Politiker, die fehlende Sicherheitstellung von Verantwortlichkeit in Partei und Regierungsapparat sowie die stagnierende Unterstützung der Bevölkerung Südafrikas für die Demokratie werfen Fragen auf. Und dennoch – trotz aller Defizite in der politischen Kultur des Landes machen eine sensibilisierte Öffentlichkeit und kritische Fragen stellende Medien Mut. Jonathan Hyslops sieht es so: „Scandal happens in South Africa because there is a relatively lively media, a public sphere, and a public discourse which does not always allow legitimisation and corruption.“

well as for the arrogance displayed by the ANC after the elections of 1994. In addition to impairing the professional quality of the public administration, this undermined the willingness of the ANC to account for its actions to itself as well as to others.

In the days of exile, when the armed struggle began, the ANC mainly focussed on military and security aspects, so that a culture of discussion had hardly any chance of developing. Nevertheless, different currents began to form within the ANC, with the main battlefield drawn up between the exiles on the one hand and the internal activists on the other.

Holding opposing or divergent views is regarded as high treason. The idea that 'the ANC is the nation' began to occupy centre stage when power was handed over by Nelson Mandela to Thabo Mbeki in 1994, the reason being that the latter prefers to make use of tools that are typical of liberation movements but not of political parties.

Black economic empowerment (BEE) is of great importance to Mr Mbeki, or so it appears. Privatisation initiatives and the promotion of black employees in governmental and semi-governmental organisations in the economy play an important role in the formation of a black middle class. In the process, the strict separation between mandate holders and their business interests frequently disappears, as senior civil servants and the executive officers of quasi-governmental enterprises resign to exploit their experience and contacts in the private sector. BEE threatens to breed a parasitic elite which accepts governmental privileges as its due and thinks it perfectly normal that appointment decisions should be based on nepotism and political affiliations but not on competence.

South Africa's democracy has amassed an impressive number of scandals in the ten years or so of its life. The ruling party's claim to good governance is being seriously challenged by reports of questionable party-funding practices and the use of letterbox companies to handle donations to the ANC. All kinds of corruption cases, the arms deal scandal, and the circumstances surrounding the dismissal of vice president Jacob Zuma throw a dim light on the present state of democracy in South Africa, demonstrating at the same time that no borderlines exist between personal, party, government, and business interests.

A democratic system makes sense only if the people can hold their representatives to account. While South Africa's institutions are very well placed to ensure the accountability of its rulers, implementing that accountability is highly problematic, as became clear when Mr Feinstein, a critical member of both the ANC and SCOPA, was first marginalised and then sent to Coventry. There is a cabinet resolution which says that no member of a minister's family may occupy a post on the board of a government enterprise. However, the case of the prime minister, Mr Stofile, shows how little heed is being paid to such regulations. That accountability is not assured either within the ANC or in the South African government machine is a symptom that characterises both Thabo Mbeki and his style of leadership, and indeed the question arises: 'Does accountability matter?'

As the process of transformation evolved in South Africa, it would have been natural for the confidence displayed by the black population in the institutions of the state to increase. Yet it has been stagnating since 1995. While the rapidly-growing crime rate all across the country is surely one of the causes, others include the inefficiency of governmental institutions as well as the high number of corruption scandals.

Popular support for South Africa's democracy is similarly stagnating, solid as it may be compared to other African countries – a fact that may be explained in part by the country's ruling political culture.

The fact that popular dissatisfaction is not reflected at the polls must give cause for concern, however. The volatility of the South African voters is low, and most of them follow the maxim: 'My party is my team – right or wrong'. It is worrying that personal interests should take a back seat, particularly with regard to the consolidation of democracy in the country.

Another acute problem is that of the lack of political tolerance in South Africa. While the country possesses all the structures that are essential to the formation of a culture of political tolerance, two thirds of the people think that opposing political and/or societal groups should be banned. In South Africa, intolerance is mainly founded on perceived threats, and its victims are precisely those groups who are most concerned about creating an ideology of solidarity.

To be sure, South Africa is not a developing country in the classical meaning of the word. Even so, the development of its governance is hampered by corruption although it is not as prevalent here as it is elsewhere in the region, and although the ANC is not pervaded by it as extensively as the parties that ruled for years in Zimbabwe, Mexico, or India.

We may safely say that South Africa's political culture lacks the competitive element. Adherents of opposition parties are first to withdraw from political life, motivated by their own marginalisation. Becoming evident particularly under Thabo Mbeki, the increasing incidence of patronage, nepotism, and corruption is a negative development that threatens the successful continuation of the transformation process in South Africa. There is, however, one hopeful element in all this: Without a sensitised public, and without media that ask frank and even critical questions, the facts described above would hardly have become known. Jonathan Hyslops puts it this way: ‚Scandal happens in South Africa because there is a relatively lively media, a public sphere, and a public discourse which does not always allow legitimisation and corruption.‘

### ■ Grundsätzliche Überlegungen

Die Überlebensfähigkeit eines demokratischen Systems hängt maßgeblich von der Unterstützung durch die politische Elite und die Masse der Bevölkerung ab. Es muss eine Übereinstimmung von Eliten und Massen bezüglich der Legitimität des demokratischen Systems vorliegen, d.h. die Akzeptanz des Systems als die beste bzw. die am wenigsten schlechte Form der Herrschaft. Eng damit verbunden ist der Faktor der politischen Kultur, der auf den multidimensionalen Prozess demokratischer Transition sowohl einen blockierenden als auch beschleunigenden Einfluss haben kann. Bezogen auf die Kernelemente demokratischer Transition manifestiert sich eine begünstigende Kultur vor allem in der gegenseitigen Toleranz und Kompromissbereitschaft der Akteure, der Koalitionsfähigkeit von Parteien und einer Akzeptanz von Wahlergebnissen. Korruption, Klientelismus und eine politisierte Ethnizität können wiederum Elemente einer politischen Kultur sein, die

sich negativ auf den Demokratisierungsprozess auswirken.<sup>1)</sup>

Demokratisierungsprozesse können eine sehr ambivalente Wirkung hinsichtlich der Korruption ausüben. Eine damit einhergehende Transparenz macht es in der Regel leichter, Korruptionsfälle aufzudecken, mag aber auch neue Anreize zur Korruption geben. Privatisierungsprozesse können auf der einen Seite die Gelegenheiten für bestimmte Formen der Korruption im Staatsapparat minimieren, da die Rolle des Staates zurückgedrängt wird. Kompetitive Marktmechanismen können auf der anderen Seite jedoch auch zur Zurückdrängung oder gar Auflösung ethischer Normen beitragen.

Der der nachstehenden Analyse zugrunde liegende Begriff der ‚politischen Kultur‘ orientiert sich an der von den Politikwissenschaftlern Gabriel Almond und Sidney Verba geprägten Definition, *„political culture is the pattern of individual attitudes and orientations toward politics among the members of a political system. It is the subjective realm that underlies and gives meaning to political actions.“*<sup>2)</sup>

Bis zum Rückzug Nelson Mandelas aus dem aktiven politischen Leben wurde Südafrikas Demokratisierungsprozess stark durch dessen Charisma geprägt. Die Ära Mbeki brachte hingegen eine weitaus stärkere Abhängigkeit einer erfolgreichen Demokratisierung von politischen Institutionen und der vorherrschenden politischen Kultur. Insbesondere der in der Elite – und hier im speziellen auch in der dem ANC nahe stehenden Elite – vorherrschenden politischen Kultur gilt es ein Augenmerk zu schenken. Vor allem in jungen Demokratien ist die Qualität der politischen Führung von weitaus größerer Bedeutung als in konsolidierten demokratischen Systemen, da diese in den ersteren Institutionen noch nicht derart gefestigt sind und noch stark unter dem Einfluss dominanter Führungspersönlichkeiten stehen.<sup>3)</sup>

## ■ Das Erbe der Apartheid Ära

Patronage und die Schaffung von Möglichkeiten zum Erwerb eines Renteneinkommens<sup>4)</sup> stellten zentrale, konstituierende Elemente des Afrikaaner Nationalismus dar. Ab 1948 erfolgten alle Beförderungen und Rekrutierungen im öffentlichen Dienst auf der

- 1) Rainer Tetzlaff, „Einleitung. Demokratisierungschancen Afrikas – auch eine Frage der politischen Kultur“, in: Peter Meyns (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft in Afrika. Erosions- und Reformprozesse*, Hamburg, 1996, S. 1–16, hier S. 2.
- 2) Gabriel Almond, / Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, 1963.
- 3) Tom Lodge, zitiert in: Sean Jacobs / Richard Calland, „Thabo Mbeki: Myth and Context“, in: Sean Jacobs / Richard Calland, *Thabo Mbeki's World*, Scottsville, University of Natal Press, 2002, S. 5.
- 4) Als Renteneinkommen wird in diesem Kontext die Akkumulation privaten Reichtums durch die informelle Privatisierung eines öffentlichen Amtes verstanden.

Basis ethnischer Präferenzen. Das ideologische Konzept der ‚Apartheid‘ als solches stellte für sich bereits einen Fall moralischer Korruption dar. Der Staatsapparat des Apartheid-Regimes folgte jedoch zunächst den Charakteristiken eines Weber’schen Modells rational-bürokratischer Organisation. Mit fortschreitender Herrschaft der National Party (NP) breitete sich allerdings Korruption auf allen Ebenen aus.

Der Soziologe Jonathan Hyslop beschreibt diesen Prozess als „*the ethos of the National Party (NP) leadership almost visibly shifted from one of service to the Volk to one of the establishment of Swiss bank accounts.*“<sup>5)</sup>

Ab Ende der siebziger Jahre manifestierte und konsolidierte sich Korruption in den für die Apartheidregierung strategisch wichtigen Ministerien, die in der Regel mit gut gefüllten „schwarzen Kassen“ ausgestattet waren. Das Verteidigungsministerium investierte in den achziger Jahren rund vier Milliarden ZAR in „Geheimprojekte“. Letztere ermöglichten es den Beteiligten, sich großzügige Gehälter zuzuweisen und private Firmen im Ausland aufzubauen. Bereits ab 1984 monierten Oppositionspolitiker im Parlament, dass der zur Rohölversorgung eingerichtete „Strategic Fuel Fund“ lediglich als Vehikel zur Bereicherung der Beteiligten diene.<sup>6)</sup>

Auch das Ministerium für Entwicklungshilfe, in dessen Zuständigkeit die Zuteilung der Entwicklungshilfe für die *homelands* fiel, erwies sich als fruchtbarer Hort korrupter Bürokraten. Eine eigens eingerichtete Regierungskommission schätzte, dass in den achtziger Jahren mehrere 100 Millionen ZAR aufgrund von Betrug und Nepotismus in Form von Aufträgen an Ehegatten, Zahlungen an fiktive Firmen etc. entwendet wurden.<sup>7)</sup>

Insbesondere die *homelands* boten einen exzellenten Nährboden für Patronage und Misappropriation öffentlicher Ämter. Ohne eigene wirtschaftliche Basis zur Selbstversorgung und ohne politische Legitimität war man bereits strukturell auf Subventionen und Renteneinkommen jeglicher Art angewiesen. In diesem Klima siedelten sich Führungspersönlichkeiten und Beamte an, die Patronagestrukturen und Renteneinkommen geschickt zum eigenen Vorteil nutzten und die es auch im Transformationsprozess ver-

5) Jonathan Hyslop, zitiert in: Sam Sole, „The state of corruption and accountability“, in: John Daniel / Roger Southall / Jessica Lutchman, (Hgg.), *State of the Nation. South Africa 2004–2005*, S. 86–112, hier S. 93.

6) Tom Lodge, *Politics in South Africa. From Mandela to Mbeki*, Cape Town: David Philip, 2003, S. 130f.

7) Ebda, S. 131.

standen, in Positionen mit Rentenqualität zu verbleiben.<sup>8)</sup>

Vor diesem Hintergrund stand der ANC zu Beginn des Transitionsprozesses vor dem klassischen Dilemma jeder Befreiungsbewegung. Zusätzlich zu den Risiken und Problemen der eigentlichen Transition sah man sich einem Staatsapparat gegenüber, der mit dem alten System verbunden war, und unter Umständen den neuen demokratischen Werten ablehnend gegenüber stand. Unter diesen Bedingungen erklärt sich auch die Entscheidung der ANC-Regierung, streckenweise die Effizienz des öffentlichen Dienstes hintanzustellen und stand dessen Erwägungen der politischen Zuverlässigkeit und Stabilität den Vorzug zu geben.<sup>9)</sup>

Zahlreiche Regierungsvertreter argumentieren heute, dass die aktuellen korrupten Strukturen als Überhang aus dem alten System zu interpretieren seien. Dies mag zwar stellenweise seine Richtigkeit haben, doch haben sich neue endemische Formen der Korruption im politischen System etabliert, die sich nicht nur aus der Vergangenheit erklären lassen. Zwei äußerst verschiedene politische Ordnungen haben auch unterschiedliche Typen von Korruption genährt, und nur eine detaillierte Analyse der Strukturen bietet auch die Möglichkeit einer konstruktiven Bekämpfung.

### ■ Die politische Kultur einer Befreiungsbewegung

Wie Erfahrungen aus anderen Ländern bereits zeigten, ist der bewaffnete Befreiungskampf kein geeigneter Nährboden für die Etablierung eines demokratischen Systems. Meist sind die Formen des Widerstandes gegen totalitäre Regime nach ebensolch autoritären und strikt hierarchischen Prinzipien organisiert. Oft ist auch nicht Demokratisierung, sondern schlicht ein Herrschaftswechsel das eigentliche Befreiungsziel. In den Fällen, in denen Herrschaftswechsel bzw. Unabhängigkeit mit der Etablierung demokratischer Strukturen einherging, erfolgte dies oft auch vor dem Hintergrund der Möglichkeit der Besitzstandswahrung für Minderheiten (Namibia, Südafrika).<sup>10)</sup>

Insbesondere jene, die im Befreiungskampf mit dem Ziel sozialisiert wurden, das Land unregierbar

8) Sole, a.a.O.

9) Jonathan Hyslop: „Political Corruption“, in: WISER in brief, Newsletter of the Wits Institute for Social and Economic Research, Vol. 2, No 2, Decemer 2003, S. 13, [www.wiserweb.wits.ac.za](http://www.wiserweb.wits.ac.za), [13.08.2005]

10) Henning Melber, „From Liberation Movement to Governments: On Political Culture in Southern Africa“, in: *African Sociological Review*, Vol. 6, No. 1, 2002.

zu machen, mussten im Kontext eines demokratischen Systems auch die damit einhergehenden demokratischen Werte neu erlernen.

### *Patronage und Abhängigkeit*

Der bewaffnete Befreiungskampf des ANC führte zu einer beschränkten Kommunikationskultur des „Wissens nur wenn nötig“. Vertrauen und Loyalität wurden zu dominierenden Werten. Insbesondere diese auf Loyalität basierenden Netzwerke wiederum begünstigten Patronagebeziehungen bzw. riefen diese gar ins Leben. Hinzu kommt, dass die marxistische Ausrichtung und das Training von ANC-Kadern in der Sowjetunion auch den korporatistischen Charakter der Bewegung mitprägten.

Ein früherer Befreiungskämpfer brachte die daraus resultierende Disposition auf den Punkt: „Many of my former comrades have become loyal to a party rather than to principles of justice.“<sup>11)</sup>

Patronage im ANC wurde darüber hinaus noch begünstigt durch die sich im Exil entwickelnden Abhängigkeitsbeziehungen. Viele ANC-Mitglieder waren keine Mitglieder im eigentlichen Sinne (Mitgliedschaft verbunden mit politischer Aktivität), sondern im Grunde Bürokraten der Partei. Insbesondere Exilanten in afrikanischen Nachbarländern blieben auf die finanzielle Unterstützung des ANC für ihr tägliches Überleben angewiesen.<sup>12)</sup>

### *Umgang mit Korruption und Patronage in den eigenen Reihen*

Die überwältigende Mehrheit, die der ANC seit den Wahlen 2004 (69,69 Prozent) besitzt, birgt das Risiko zunehmender Selbstzufriedenheit und Arroganz und eröffnet die Korruption begünstigende Rahmenbedingungen. Insbesondere jene ANC-Führer, die man zum inneren Zirkel Mbekis zählen darf, zeigen sich Kritik gegenüber kaum aufgeschlossen. Politische Entscheidungsprozesse und Ernennungen werden mehr denn je zentralisiert und beschränken sich auf eine kleine Gruppe.

Politische Personalentscheidungen auf Leitungsebene in der Staatsbürokratie mögen zwar kurz nach dem Regimewechsel ihren Sinn gehabt haben, unterminieren heute jedoch die Professionalität der öffentlichen Verwaltung und begünstigen die Korruption.

11) Anonymes ANC-Mitglied, zitiert in: Melber, a.a.O.

12) Raymond Suttner, „Culture(s) of the African National Congress of South Africa: Imprint of Exile Experiences“, in: Henning Melber (Hrsg.), *Limits to Liberation in Southern Africa*, Cape Town, HSRC Press, 2003, S. 178–199, hier S. 190f.

Eine alarmierende Zahl an ANC-Politikern, insbesondere auf Provinz- und Kommunalebene, missbraucht ihre Position zur Selbstbereicherung oder zum Vorteil von Freunden und Familie. Das Problem des Missbrauchs politischer Ämter und staatlicher Ressourcen wurde sogar von ANC-Generalsekretär Kgalema Motlanthe selbst beim Namen genannt: „Whether it be councillors, mayors, municipal managers, [provincial level] ministers, directors-general or cabinet ministers, none of us can avoid the severe challenge posed to the movement. Both new and seasoned members are equally prone and vulnerable to the tempting prospects that come with public office.“<sup>13)</sup>

Von derart vorsichtigen Äußerungen einmal abgesehen, ist die gewöhnliche Reaktion von ANC-Führern jedoch eher enttäuschend. Im Versuch, die eigenen Reihen zu schließen, werden Cassandra-Rufe meist als Versuch politischer Gegner, den Transformationsprozess zu diskreditieren, abgeschmettert.<sup>14)</sup> Minister übernehmen in der Regel keine Verantwortung für Missstände im eigenen Hause. Werden Skandale öffentlich, so sind es die Director-Generals, die die Schuld zu tragen haben.<sup>15)</sup>

Letztlich bestätigt sich im Falle Südafrikas das Phänomen, dass an die Macht gekommene Befreiungsbewegungen und ihre neuen Eliten bestenfalls bereit sind, sich selbst gegenüber Rechenschaft abzugeben. Die Bereitschaft, Kritik und Kontrolle von außen zu akzeptieren, ist limitiert. Nichtkonforme Denkweisen werden als illoyal verschmäht, und kritische Stimmen, insbesondere aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, werden strategisch umworben und letztlich absorbiert.<sup>16)</sup>

### *Toleranz des Anderen und interne Meinungsvielfalt*

Durchaus nachvollziehbar wurde während des Befreiungskampfes der Einheitsgedanke oft zu Lasten der Vielfalt oder Divergenz von Meinungen vorangestellt. Mit der Verbannung ins Exil und dem Beginn des bewaffneten Kampfes dominierten im ANC vor allem militärische und Sicherheitsaspekte, die häufig eine offene Diskussion untersagten, allerdings nicht gänzlich unterbanden. Trotz militärischer Disziplinierung fanden in den politischen Bildungskursen in den Camps im Exil Diskussionen statt.<sup>17)</sup> Raymond Suttner verweist zu recht auf die diversen Strö-

13) Motlanthe zitiert in: Xolela Mangcu, „Saga down South: What political culture are we building?“, in: *eAfrica*, Vol. 3, July 2005, [www.saiia.org.za](http://www.saiia.org.za) [27.07.2005]; „ANC leaders call for return to moral standards of the struggle“, in: *Sunday Times*, 4th of July 2005.

14) William Mervin Gumede, *Thabo Mbeki and the battle for the soul of the ANC*, Cape Town: ZEBRA, 2005, S. 238.

15) Lodge, a.a.O., S. 145.

16) Melber, a.a.O.

17) Suttner, a.a.O., 178ff.

mungen innerhalb des ANC, die sich aus den Exil- und Befreiungskampferfahrungen in Südafrika ergeben. Ein Exil in London unterschied sich erheblich von den Erfahrungen in Angola, Sambia, Tansania, Lesotho oder Botswana. Daraus ergeben sich sowohl andere Wertegefüge, Arbeits- und Führungsstile als auch bestimmte Beziehungsgeflechte. Zwischen Exilanten und internen Aktivisten besteht darüber hinaus ein ambivalentes Verhältnis. Interne Aktivisten sehen Exilanten gerne als losgelöst von der Realität des Massenkampfes, als Veteranen, die einem relativ sorgen- und gewaltfreien Leben im Exil fröhnen konnten. Für viele Exilanten kamen internen Aktivisten erst sehr spät zur Bewegung und man wirft ihnen gerne einen Mangel an militärischer Disziplin vor.<sup>18)</sup>

Den meisten Befreiungsbewegungen ist zu Eigen, dass sie nach dem Erwerb der Herrschaft unabhängige Gruppierungen mit eigener Machtbasis und außerhalb der neuen Strukturen nicht tolerieren. Mit der Übernahme der Herrschaft und dem unbegrenzten Zugang zu Ressourcen, die es ermöglichen, Macht- und Patronagestrukturen abzusichern, versucht man, politische Opponenten mit dem *carrot-and-stick-approach* unterzuordnen.

Der Dichotomie „wir und die Anderen“ folgt der Gedanke, dass jeder, der sich nicht auf die Seite der Befreier stellt, automatisch als Feind anzusehen ist. Diese Denkweise verfestigt sich noch weiter vor dem Hintergrund der verschwommenen Trennung von Partei, Exekutive und Staat im Kontext einer Einparteiendominanz. Jede Opposition oder Divergenz wird als Verrat an der Nation und am nationalen Interesse interpretiert: „The ANC is the Nation.“<sup>19)</sup>

Im Falle des ANC konnte man kurz nach dem Ende der Verbannung und als Resultat des Einflusses der im Lande verbliebenen zivilgesellschaftlichen Anti-Apartheidbewegung Anfang der neunziger Jahre eine kurze Phase der offenen Diskussionskultur erleben. Es kam zu einer Koexistenz der Massenorganisationen und deren Diskussions- und Organisationskultur mit den hierarchischen und klientelistischen Strukturen des Exil-ANC, kontrolliert von einer Parteiantwarte.<sup>20)</sup> Doch waren die Flitterwochen nicht von langer Dauer. Partizipatorische Strukturen von politischen Schlüsselorganisationen wie der Gewerkschaften wurden zugunsten elitärer und

18) Ebda.

19) Krista Johnson, „Liberal or Liberation Framework? The contradictions of ANC rule in South Africa“, in: Henning Melber (Hrsg.) a.a.O., S. 200–223, hier S. 208.

20) Sahra Ryklief, „Does the emperor really have no clothes? Thabo Mbeki and ideology“, in: Sean Sean Jacobs / Richard Calland, (Hrsg.), *Thabo Mbeki's World. The Politics and Ideology of the South African President*, Pietermaritzburg: University of Natal Press, 2002, S. 105–120, hier S. 108.

hyperzentralisierter Entscheidungsprozesse zurückgedrängt.<sup>21)</sup>

*Von der Bewegung zur Avantgardepartei?*

Insbesondere der Wechsel 1999 von Präsident Nelson Mandela zu Thabo Mbeki implizierte den gleichzeitigen Übergang von einer Epoche, geprägt durch Versöhnung und Konsensfindung, hin zur realpolitischen Neukonfiguration parteipolitischer Machtverhältnisse.<sup>22)</sup>

Thabo Mbeki bedient sich hierbei solcher Instrumentarien und Strategien, die eher einer Befreiungsbewegung denn einer politischen Partei zuzuschreiben sind. Divergierende Meinungen lässt man durch Manipulationen, Marginalisierung oder Diffamierung verstummen. Als es Mitte 2001 erstmals zu Gerüchten um eine Mbeki-Nachfolge kam, beschuldigte der damalige Minister for Safety and Security, Steve Tshwete, Cyril Ramaphosa (ehemals Wunschkandidat Mandelas für seine Nachfolge), Tokyo Sexwale und Mathews Phosa, alle drei unabhängige Führungspersönlichkeiten im ANC, einen Coup zu planen. Obgleich Minister Tshwete im Verlauf der Affäre sich öffentlich entschuldigen musste, trat er weder zurück noch wurde er von Präsident Mbeki gemäßregelt.<sup>23)</sup> Mbekis Unnahbarkeit verstärkte bisher zudem den Eindruck, dass seine Machtposition unantastbar ist und er rücksichtslos interne Konkurrenten im Kampf um die Führung der Partei kalt stellen lässt.

### ■ **„Affirmative Action“ und Black Economic Empowerment (BEE): eine weitere Facette politischer Patronage?**

Präsident Thabo Mbeki misst BEE zentrale Bedeutung bei sowohl bei der Herausbildung einer schwarzen Mittelklasse als auch bei der Schaffung einer nicht nach Rassen getrennten südafrikanischen Gesellschaft. In einer Ansprache auf der Jahresveranstaltung des Black Management Forum 1999 hob er diese Verbindung mit den Worten hervor: „As part of the realisation of the aim to eradicate racism in our country, we must strive to create and strengthen a black capitalist class. A critical part to create a non-racial society is the deracialisation of the ownership of productive property.“<sup>24)</sup>

- 21) Kenneth Good, „Accountable to themselves: Predominance in Southern Africa“, in: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, No. 4, 1997, S. 547–573, hier S. 566.
- 22) Sakhela Buhlungu, „From ‚Madiba magic‘ to ‚Mbeki logic‘: Mbeki and the ANC’s trade union allies“, in: Sean Jacobs / Richard Calland (Hrsg.), a.a.O., S. 179–200, hier S. 179.
- 23) Sean Jacobs / Richard Calland, „Thabo Mbeki. Myth and context“, in: Sean Jacobs / Richard Calland, (Hgg.), a.a.O., S.1–24, hier S. 1.
- 24) Mbeki zitiert in: Sole, a.a.O., S. 102.

In diesem Kontext ist jedoch auch anzuführen, dass Mbekis Unterstützung innerhalb des ANC sich primär aus den Kreisen der Exilanten (meist mit guter Ausbildung und damit prädestiniert für BEE), sowie der Women's League und Teilen der Youth League rekrutiert. Außerhalb des ANC stützt er sich vor allem auf die wachsende schwarze Mittelklasse.

Privatisierungsinitiativen, die Zuteilung von Staatsaufträgen und zunehmendes Black Empowerment durch die Beförderung schwarzer Arbeitnehmer in staatlichen und parastaatlichen Wirtschaftsorganisationen sind die Hauptinstrumentarien, derer man sich bedient. Da es vor allem die politischen Impulse sind, die BEE ermöglichen, ist die sich entwickelnde schwarze Mittelklasse extrem abhängig von politischen Entscheidungen zu ihren Gunsten, und operiert daher in enger Anbindung an die ANC-Strukturen.

Was auf dem Papier zunächst als Wiedergutmachung der strukturellen Differenzen aufgrund der Apartheid-Ära erscheint, offenbart sich schnell als politisches Rahmenwerk, in dem die Grenzen zwischen Renteneinkommen, offener Korruption und Vetternwirtschaft verschwimmen. So beschreibt der politische Analyst Jonathan Hyslop: „Senior ANC figures became increasingly comfortable with seeking material rewards for their past political contributions and ‚old‘ struggle networks provided political connections which could be parlayed into economic leverage.“<sup>25)</sup>

25) Hyslop zitiert in: Sole, a.a.O., S. 103.

Die Irrungen des Black Economic Empowerment offenbaren sich jedoch auch in der Auflösung der Trennung von politisch-administrativem Bereich und wirtschaftlichen Interessen. Es sind keine Einzelfälle, in denen leitende Beamte und Manager parastaatlicher Unternehmen den öffentlichen Dienst verlassen und die gewonnenen Erfahrungen und Kontakte in die Privatwirtschaft tragen. Nachdem auch Präsident Mbeki die Zahl der in die Wirtschaft wechselnden, hochrangigen ANC-Politiker und Beamten zu hoch fand und die Interessenkonflikte drastisch in der Öffentlichkeit dargelegt wurden, kam es zur Verabschiedung eines Code of Ethics, der die geschäftlichen Tätigkeiten von Regierungsmitgliedern regelt und die Verwendung von Insiderinformationen durch Politiker untersagt. Der Code als solcher ent-

hält allerdings keine *Cooling-off*-Periode für aus dem öffentlichen Dienst ausscheidende Beamte.

Auch zeigt der Umgang mit der von den Medien im November 2004 aufgedeckten Beteiligung des ehemaligen Generaldirektors des Telekommunikationsministeriums und des Sprechers des ANC an einem Konsortium, das 15,1 Prozent der Aktien des parastaatlichen Unternehmens Telkom hält, dass der ANC nicht gewillt ist, diesen Code auch wirklich und in fairer Weise zu implementieren.<sup>26)</sup>

Bereits Anfang der neunziger Jahre hatte Südafrika unter den sich entwickelnden Ökonomien eine Vorreiterrolle eingenommen, als es den vom King Committee ausgearbeiteten Report on Corporate Governance (1992) vorlegte. Doch bereits der zweite King Report (2002) hob hervor, dass weder rechtliche Defizite behoben worden waren bzw. noch die Rückstände in der Implementierung deren Kontrolle in Angriff genommen worden waren. Mit BEE wurde das Konzept der *corporate governance* zusätzlich mit neuen Herausforderungen konfrontiert.<sup>27)</sup>

BEE beinhaltet die Gefahr, eine parasitäre Elite heranzuziehen, für die staatliche Privilegien konträr zu jeglichen Marktmechanismen zur Regel und nicht zur Ausnahme werden. Vetternwirtschaft und politische Ernennungen von Personen ohne das notwendige Fachwissen führen zu Qualitätseinbußen in der Bereitstellung von Dienstleistungen und haben damit eine direkte Rückwirkung in die Bevölkerung. Hinter Vergabeprinzipien, die kleine Betriebe bevorzugen, steht zwar zunächst einmal eine gute Absicht, doch sind die damit einhergehenden Probleme im Kontext einer staatlichen Verwaltung, die nicht die Kapazität besitzt, die Implementierung hinreichend zu kontrollieren, kontraproduktiv. Alleine das Arbeitsministerium musste Verluste in Höhe von 1,7 Millionen ZAR verbuchen, da arbeitsintensive Straßenprojekte nicht hinreichend kontrolliert werden konnten.

#### ■ Sarafina II, Allan Boesak, Oilgate, der „Arms-deal“ Skandal und die Flügel- und Führungskämpfe im ANC

Südafrikas noch junge Demokratie hat bereits eine eindrucksvolle Liste an Skandalen vorzuweisen.

26) Gumedde, a.a.O., S. 226.

27) P Armstrong/N Segal/B Davis: Corporate Governance. South Africa, a Pioneer in Africa, Global Best Practice Report No. 1, Johannesburg: SAIIA, 2005, S. 32f.

28) Lodge, a.a.O., S. 134.

29) Good, a.a.O., S. 552f.

30) Lodge, a.a.O., S. 145.

31) Good, a.a.O., S. 554.

32) Gumede, a.a.O., S. 238f.

Die heutige Außenministerin Dr. Nkosazana Zuma geriet als vormalige Gesundheitsministerin ins Rampenlicht, als Gebermittel in Höhe von 14 Millionen ZAR im Rahmen des AIDS-Aufklärungsmusicals *Sarafina II* ohne Autorisierung verausgabt wurden.<sup>28)</sup>

Reverend Allan Boesak, ehemaliger Führer der Anti-Apartheid-Partei *United Democratic Front (UDF)*, musste sich für nachweislichen Betrug und unsachgemäße Verwendung von Mitteln einer von ihm geleiteten NGO in Höhe von neun Millionen ZAR verantworten. Boesak wurde bis zu seiner Verurteilung von der politischen Elite gedeckt und die fehlenden Beträge als *struggle-book-keeping* entschuldigt.<sup>29)</sup> ANC-Sprecher Smuts Ngonyama ging sogar noch weiter und verlautete, „Boesak’s only sin has been the lack of his accounting skills“, and his conviction raised many questions about the integrity of the courts and whether they have been transformed or not.“<sup>30)</sup>

Auch Fragen der ANC-Parteifinanzierungsinstrumentarien lassen Zweifel an der Implementierung von *good governance* aufkommen. Im Falle der Spenden des Hotelmagnaten und Casinobetreibers Sol Kerzner verleugnete der ANC lange, diese für die Wahlkampagne 1994 erhalten zu haben. Erst als Bantu Holomisa 1996 die Korruption im ANC anprangerte, gab Nelson Mandela zu, zwei Millionen ZAR von Kerzner unter dem Siegel der Verschwiegenheit erhalten zu haben.<sup>31)</sup>

Auch der aktuelle Oilgate-Skandal, in dem eine private Firma offensichtlich als Briefkastenfirma für ANC-Parteispenden fungierte, reiht sich ein in die Liste der Skandale, die die weiße *Good governance*-Weste des ANC besudeln.

Die Aufdeckung der Skandale durch südafrikanische Printmedien, die dem Ziel des *good governance* entgegenstehende Parteidisziplinierung (siehe nachfolgender Abschnitt) sowie die Weigerung der Regierungspartei, ihre Finanzen offen zu legen, lassen die gleichzeitig initiierte und etwas erratisch wirkende Anti-Korruptionskampagne des ANC in einem merkwürdigen Licht erscheinen. Ironischerweise kürte man Jacob Zuma zum Patron des „Moral Regeneration Movement“, obgleich dieser kurz darauf selbst in den Verdacht geriet, finanzielle Vorteile aus dem kontroversen „Arms-Deal“ gezogen zu haben.<sup>32)</sup>

Teilweise stellt sich für Beobachter die Frage, inwieweit Bemühungen, innerhalb des ANC Korruptionskandale aufzudecken, nicht Teil politischer Schachraden zur Ausschaltung unliebsamer Gegner sind.<sup>33)</sup>

„The battle around Zuma has become a battle for the leadership and soul of the ANC.“ Dieser Kommentar Xolela Mangcus fasst die aktuelle Krise des ANC, bei der es nicht nur um die demokratische Kultur der Partei, sondern auch um Führungsfragen geht, prägnant zusammen.<sup>34)</sup>

Der „Arms-Deal“-Skandal trat zu einem Zeitpunkt an die Öffentlichkeit, als die Präsidentschaft Mbekis bereits ihren Zenit überschritten hatte. Sein Führungsstil hatte jeglichen Diskurs in der Partei im Keim erstickt und seine rational nicht nachvollziehbare Haltung zum Thema HIV/Aids als auch die fragwürdige stille Diplomatie gegenüber Mugabe warfen Fragen hinsichtlich seiner Politikinhalte auf.<sup>35)</sup>

Die Unnahbarkeit Mbekis führte dazu, dass Parteikader Anliegen vornehmlich mit dem Vize-Präsidenten Jacob Zuma zu besprechen begannen. Angesichts der seit 1999 offensichtlich kontroversen Beziehungen Mbekis zum Gewerkschaftsdachverband COSATU wurde Jacob Zuma auch hier zum Ansprechpartner und Vermittler. Obgleich Zuma ein enger Vertrauter Mbekis war, wurde er vom Präsidenten jedoch nie als Nachfolger in Erwägung gezogen.<sup>36)</sup> Die Reaktionen auf die Entlassung Zumas in Folge der Verurteilung seines ehemaligen Finanzberaters Shabir Shaik<sup>37)</sup> zeigten deutlich, dass der Allianzpartner COSATU und Teile der ANC Youth League hinter Zuma stehen.

„While the President’s recent decision to fire his deputy received approval from the country’s business and political elite, Mbeki’s sustained mismanagement of discontent within the ruling party over his leadership style and policy directions have now come back to haunt him. Constituencies turning against him such as the ANC Youth League draw their strength from his remote and exclusive leadership style; his centralisation of power under the presidency, his ruthless dispatch of potential rivals and his refusal to compromise on key factors of policy.“<sup>38)</sup>

Die Zuma-Saga offenbarte in beängstigender Weise das Nichtvorhandensein einer Trennung zwischen persönlichen, Partei- und Regierungs- sowie Wirt-

33) Sole, a.a.O., S. 110.

34) Mangcu, a.a.O.

35) Sole, a.a.O., S. 107.

36) Gumedé, a.a.O., S. 310f.

37) In seiner Urteilsbegründung führte Judge Hilary Squire aus, dass Zahlungen in Höhe von 150000 US-Dollar von dem in Durban ansässigen und in den Arms-Deal involvierten Geschäftsmann Shabir Shaik an Vize-Präsident Zuma dazu dienten, Zuma zum Vorteil der Geschäftsinteressen Shaiks zu beeinflussen.

38) Sam Sole, „Zuma: Measuring the impact“, in: *eAfrica*, Vol. 3, July 2005, [www.saiia.org.za](http://www.saiia.org.za) [27.07.05].

schaftsinteressen und das nicht vorhandene Unrechtsbewusstsein auf Seiten der Angeklagten und deren loyaler Anhänger.

### ■ Does accountability matter?

Der Sinn eines jeden demokratischen Systems ist die Rechenschaftspflicht der Repräsentanten des Volkes, die Verpflichtung der Regierungselite, auf die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger zu reagieren. Gabriel Almond sieht darin vor allem die Notwendigkeit, „to maintain the balance between governmental power and governmental responsiveness, the need to balance consensus and cleavage.“<sup>39)</sup>

39) Gabriel Almond, „The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect“, paper presented at the Center for the Study of Democracy, University of California, 1995.

Eine hinreichend formale Legitimierung durch den Wähler und politische Institutionen konstituieren keine Demokratie per se. Demokratie beinhaltet immer auch ein Wertegefüge und damit ein moralisches Legitimationsbedürfnis.

Südafrika verfügt über ausreichende Institutionen, die eine Verantwortlichkeit der Regierung garantieren sollten. So schreibt die Verfassung fest, dass alle Organe der Exekutive der National Assembly und ihren respektiven Ausschüssen, insbesondere dem ständigen Committee for Public Accounts (SCOPA) und den in Kapitel 9 der Verfassung erwähnten Institutionen (Menschenrechtskommission, Generalstaatsanwalt, Rechnungshof) zur Rechenschaft verpflichtet sind. Die Implementierung dieser Rechenschaftspflicht ist jedoch, wie jüngste Entwicklungen bestätigen, mit Problemen behaftet. Gegen eine ANC-Mehrheit im Ausschuss für Ethik und Abgeordneteninteressen (Joint Committee on Ethics and Members Interest) gelang es den Parlamentariern nicht, den damaligen Vize-Präsidenten Jacob Zuma zur Verantwortung zu ziehen. Bis Ende 2001 besaß das Standing Committee on Public Accounts (SCOPA) den Ruf eines unparteiischen Ausschusses. ANC-Mitglieder spielten sogar eine maßgebliche Rolle, als es um die Aufdeckung von Provisionszahlungen im Kontext der Waffengeschäfte in Höhe von 29 Milliarden ZAR ging. SCOPA folgte den Empfehlungen des Rechnungsprüfers und begann zu untersuchen, inwieweit der ehemalige ANC-Verteidigungsminister Joe Modise und andere ANC-Mitglieder Zahlungen bis zu elf Millionen ZAR erhalten

hatten als Gegenleistung für den Erwerb deutscher Korvetten und militärischer Ausrüstung der Firma British Aerospace.<sup>40)</sup>

Die Art und Weise, wie das kritische ANC- und SCOPA-Mitglied Andrew Feinstein zunächst in den eigenen Reihen marginalisiert und dann kalt gestellt wurde, zeigt deutlich die im ANC vorherrschende Kultur. Der damalige Fraktionsvorsitzende Tony Yengeni, der, wie sich später herausstellte, selbst Nutznießer des ‚Arms-Deal‘ war, unterstrich die Parteidisziplinierung in einem Gespräch mit Journalisten: „Some people have the notion that public accounts committee members should act in a non-partisan way. But in our system no ANC member has a free vote.“<sup>41)</sup>

Feinstein wurde später in seiner Funktion als Leiter der SCOPA-Forschungsgruppe abgesetzt und durch Yengenis Stellvertreter, Geoff Doidge, ersetzt. Yengeni selbst besuchte Besprechungen der SCOPA-Forschungsgruppe, „to supply ‚political authority and guidance‘“.<sup>42)</sup>

Selbst als Yengeni persönlich unter Verdacht stand, im Rahmen des „Arms-Deal“ einen 4x4 der European Aerospace Defence Systems (EADS) erhalten zu haben, protegierte ihn die ANC-Mehrheit im Committee for Ethics & Members Interest und verhinderte eine Anhörung.

Die Vorschriften für Parlamentarier in Südafrika zur Offenlegung ihrer finanziellen Interessen gelten als exemplarisch, doch die Implementierung ist mit großen Schwierigkeiten verbunden.

Oppositionsmitglieder des Ethik-Ausschusses versuchen momentan auch Verteidigungsminister Lekota Interessenkonflikte und Nachlässigkeit in der Erfüllung seiner Berichtspflicht nachzuweisen, scheitern jedoch am Votum der ANC-Mehrheit im Ausschuss.

Ein Kabinetterlass von 1995 verbietet Familienangehörigen von Ministern, Vorstandsaufgaben in staatlichen Unternehmen und solchen, die mit dem respektiven Ministerium in Geschäftsverbindungen stehen, zu übernehmen. Der Fall des Premierministers Stofile offenbart, wie Vorschriften dieser Art ignoriert werden. Stofiles Frau ließ sich in den Vorstand von zwei Firmen aufnehmen, die kurz darauf Aufträge der Eastern Cape-Regierung erhalten sollten. Stofile kommentierte Nachfragen nach dem im Erlass

40) Lodge, a.a.O., S. 146.

41) Yengeni zitiert in: Lodge, a.a.O., S. 147.

42) Ebda.

43) Stoffile zitiert in: Lodge, a.a.O., S. 140.

44) Sole, a.a.O., S. 110.

45) Lodge, a.a.O., S. 28f.

festgelegten Verhaltenskodex als „nothing else but guidelines [...] it is not binding“.<sup>43)</sup>

Wie die oben genannten Beispiele zeigen, besteht das größte Problem der verfassungsrechtlich garantierten Kontrollorgane darin, der Unterminierung ihrer Unabhängigkeit entgegenzuwirken. Die Entsendung von ANC-Mitgliedern, für die die Loyalität zur Partei über den Verfassungsprinzipien steht, paralyisiert die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung.

Vor dem Hintergrund der Dominanz des ANC im Parlament und in den einschlägigen Gremien kann eine Kontrolle von Interessenkonflikten und eine Disziplinierung von Verstößen letztlich nur im Bereich der Partei selbst stattfinden. Problematisch ist hier jedoch, wie Sam Sole feststellte, dass „although the ANC’s internal disciplinary processes (which are mostly informal) remain strong, the liberation ideal and disciplines have already been replaced to a remarkable degree by a brash materialism.“<sup>44)</sup>

Damit wird letztlich nicht nur die Fähigkeit, sondern auch der Wille des ANC, seine Parteimitglieder zu maßregeln, kompromittiert.

Mbekis andernorts beschriebener Führungsstil, geprägt durch zentralisierte Entscheidungsprozesse, und der zunehmende Verlust der Bindung der Parteielite an die Mehrheit der Bevölkerung limitieren die in einer Demokratie essenzielle *responsiveness*. Die Änderung der ANC-Verfassung, d.h. die Vergrößerung des Abstandes zwischen den Parteikongressen von drei auf fünf Jahre, trägt darüber hinaus zu einer Entfremdung der Basis von der Parteiführung bei.<sup>45)</sup>

Da weder die in der Verfassung verankerten Institutionen noch die in der dominierenden Partei vorherrschende Kultur eine nachhaltige Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit gegenüber der Bevölkerung garantiert, ergibt sich im Falle Südafrikas eine resignierende Antwort auf die Frage: „Does accountability matter?“

### ■ Vertrauen in das System? Die Gretchenfrage zur Perzeption politischer Kultur in der südafrikanischen Gesellschaft

Zur Frage der Legitimität eines politischen Systems zieht man in der politikwissenschaftlichen Analyse

gerne das „Vertrauen“ in staatliche Institutionen zur Bewertung heran. Obgleich „Vertrauen“ lediglich eine Komponente von Legitimität darstellt, so ist sie doch ein wichtiger Indikator für potenzielle Legitimationsprobleme eines Systems. Vor dem Hintergrund des südafrikanischen Transformationsprozesses war zu erwarten, dass nach 1994 das Vertrauen der schwarzen Bevölkerung generell ansteigen und das anderer Gruppierungen zurückgehen werde. Die nach 1994 in Angriff genommenen, weitreichenden Umstrukturierungen sowohl im öffentlichen Dienst als auch in der Privatwirtschaft durch den Employment Equity Act führten jedoch offensichtlich zu einem Rückgang in der Kapazität staatlicher Institutionen. Dies wiederum bewirkte eine Stagnation – obgleich auf hohem Niveau des Vertrauens der schwarzen Bevölkerung in staatliche Institutionen nach 1995. Die Messreihen des *World Value Survey* belegten darüber hinaus den Trend eines sinkenden Vertrauens unter der weißen, „farbigen“ und indischstämmigen Bevölkerung.<sup>46)</sup>

Als Ursachen für diesen Vertrauensverlust sind sicherlich der perzepte Anstieg von Verbrechen und Korruption, die Perzeption eines zunehmenden Einflussverlustes als auch die Ineffizienz staatlicher Institutionen zu sehen. Die bereits andernorts geschilderte Prädominanz von Exilanten in der Hierarchie der staatlichen Verwaltung und deren fehlende Bindungen an die Basis führen in den zunehmend marginalisierten Bevölkerungsschichten zu einem Gefühl des *disempowerment*.<sup>47)</sup>

Korruptionsskandale, wie die Renovierung der Residenzen der MECs der Provinz Mpumalanga finanziert für 1,3 Millionen ZAR aus dem Haushaltstitel *low-cost housing*, tragen ebenso zu einem um sich greifenden Vertrauensverlust bei. Doch nicht nur die Selbstbereicherung neuer Eliten stellt das Vertrauen zunehmend in Frage. Korruption auf niedrigem Niveau, erzwungene Transaktionen, die den Geldbeutel des Staatsbürgers direkt betreffen, haben noch weiter reichende negative Wirkungen auf das Vertrauen in den Staat. Mittlerweile sehen 41 Prozent der Bevölkerung und 62 Prozent der Wirtschaft Korruption als eines der größten Probleme Südafrikas.<sup>48)</sup>

46) Hennie Kotze, „Elite perspectives on policy issues in South Africa“, in: *Research Report 2001*, Stellenbosch: Centre for International and Comparative Politics, 2001, S. 95.

47) „In late 1999 a household survey conducted by Statistics South Africa recorded an increasing number of Africans expressing a belief that their quality of life had declined, as well as a growing sense of political disempowerment.“ Lodge, a.a.O. S. 25.

48) United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): *Country corruption assessment report, South Africa*, [www.unodc.org/southafrica\\_reports](http://www.unodc.org/southafrica_reports) [13.08.2005].

## ■ Was bedeutet Demokratie für die Mehrheit der südafrikanischen Bevölkerung?

Obgleich Südafrikas Demokratie im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern noch als solide gelten kann, zeichnen sich dennoch seit einigen Jahren Anzeichen ab, die die Konsolidierung demokratischer Strukturen insbesondere auch mit Blick auf die politische Kultur in Frage stellen. Insbesondere unter der weißen, „farbigen“ und indischstämmigen Bevölkerung zeichnen sich nostalgische Gefühle für das Südafrika der Apartheid-Regierung ab. Gemäß den im Rahmen des *World Value Surveys* erhobenen Daten stagniert die Unterstützung für die südafrikanische Demokratie seit 1995. Befragt nach der Klassifizierung des politischen Systems auf einer Skala von 1 bis 10 (1 = sehr schlecht; 10 = sehr gut) ergaben sich Durchschnittswerte, die 1995 bei 6,13 und 2001 lediglich bei 4,29 lagen. Die stärkste Unterstützung erhält das demokratische System von der schwarzen Bevölkerungsgruppe, doch auch hier zeichnet sich Desillusionierung ab. Der Durchschnittswert von 6,99 im Jahre 1995 fiel 2001 auf 3,8.<sup>49)</sup>

49) Hennie Kotze, The Constant Transformation: Eleven years of value change in South Africa, 1990–2001, draft chapter for: R. Inglehart et al. (Hgg.), *Changing Values, Persisting Cultures: Comparative Findings for the World Value Survey*, 2004.

50) Melber, a.a.O.

51) Lawrence Schlemmer, „Can South Africa's democracy survive its history and political culture“, Helen Suzman Foundation, S. 12.

In diesen Umfrageergebnissen mag sich auch widerspiegeln, dass sich zwar im Kontext der sozialen Transformation in Südafrika die Machtverhältnisse änderten, die Perzeptionen von Macht jedoch die gleichen blieben. „Social transformation [...] is a transition from controlled change to changed control.“<sup>50)</sup>

### *Wahlervolatilität*

Problematisch ist in Südafrika zudem, dass die Unzufriedenheit der Bevölkerung, wie sie in Umfragereihen zum Ausdruck kommt, sich nicht im Wählerverhalten niederschlägt.

Eine im April 2002 von der Helen Suzman Foundation durchgeführte Umfrage zeigte, dass die Wahlervolatilität von ANC-Wählern, aber auch innerhalb der schwarzen Bevölkerung generell extrem gering ist. Befragt nach ihrer Erst- und Zweitpräferenz politischer Parteien, gaben 47 Prozent der ANC-Anhänger an, keine Alternative zu besitzen.<sup>51)</sup> Eine weitere Frage nach der Zufriedenheit mit der Partei offenbarte, dass 40 bis 50 Prozent der

Wähler auch dann den ANC wählen, wenn sie mit dessen Politik unzufrieden sind. Da Oppositionsparteien nicht gleichermaßen in der Lage sind, ihre Wähler an sich zu binden, besteht momentan keinerlei Gefahr für den ANC, seine Dominanz zu verlieren. Interessanterweise führten allerdings jene wenigen vom ANC Abtrünnigen Nepotismus und Vetternwirtschaft als negative Charakteristiken an.<sup>52)</sup>

52) Ebda., S. 24.

53) Ebda.

Vor diesem Hintergrund darf man davon ausgehen, dass es insbesondere dieses sichere Polster von Solidaritätsstimmen ist, das es dem ANC erlaubt, mit seiner Empowerment-Politik lediglich eine kleine Elite zu bedienen. Die Mehrheit der ANC-Sympathisanten sind arm und werden teilweise noch durch eine primär an Eliten orientierte Politik weiter marginalisiert. Wie jedoch die Wahlergebnisse 2004 zeigten, ist die Unterstützung ungebrochen und basiert primär auf Gefühlen der Solidarität, Gruppenidentität und historisch bedingten Dankbarkeit. „My party is my team – right or wrong!“

Dieses grundsätzliche Hintanstellen jeglicher persönlicher Interessen ist problematisch und beunruhigend im Hinblick auf eine demokratische Konsolidierung und Einforderung einer Rechenschaftspflicht von der Regierung.

Wie bereits mehrfach erwähnt, ist die Kritikfähigkeit des ANC begrenzt, und Kritik, insbesondere von der offiziellen Opposition, der konservativ-liberalen Democratic Alliance, oder von den mit der weißen Minderheit assoziierten Medienorganen, wird häufig als Rassismus abgeschmettert.

Beunruhigend ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Haltung der schwarzen Elite, die eine patriotische und unkritische Position der Medien verlangt. Als positiv zu sehen ist, dass insbesondere die schwarze Mittelschicht (*white-collar workers*, mittlere Einkommensgruppen) durchaus regierungskritisch sind, weniger dazu neigen, bei den Wahlen Solidaritätsstimmen abzugeben, und sich um eine informierte politische Entscheidung bemühen. Doch ist diese Gruppe noch eine kleine Minderheit in Südafrika und die Mehrheit der südafrikanischen Wähler operieren gemäß Lawrence Schlemmer „on a pre-democratic assumption in a highly complex environment“.<sup>53)</sup>

## Toleranz

Politische Intoleranz ist eines der widrigen Probleme, mit denen sich politische Systeme in der Transition konfrontiert sehen. Zwar ist politische Intoleranz im Kontext fundamentaler Neustrukturierung eines Regimes und der Angst einer Wiederkehr des vorherigen durchaus nachvollziehbar, doch ist fehlende Toleranz mittelfristig einer demokratischen Konsolidierung abträglich und birgt die Gefahr eines Rückfalls in autoritäre Strukturen und Prozesse.

Wie James Gibson und Amanda Gouws in ihrer grundlegenden Studie zu Südafrika<sup>54)</sup> darlegen, ist das Problem politischer Intoleranz im Lande ein akutes. Obleich Südafrika über alle notwendigen Institutionen eines demokratischen politischen Systems verfügt (demokratische Verfassung, im Verhältnis zu anderen afrikanischen Staaten effektives Parlament, und eine unabhängige Justiz), blieb die Herausbildung kultureller Komponenten einer Demokratie, insbesondere der politischen Toleranz, hinter den Bedürfnissen zurück. Toleranz wird im Kontext der Untersuchung, die keine Eliten-, sondern eine allgemeine Bevölkerungsstudie darstellt, als Bereitschaft definiert, alle Gruppen unabhängig von deren politischen Standpunkten die Möglichkeit zu geben, mit legalen und friedlichen Mitteln um die politische Macht zu konkurrieren.<sup>55)</sup>

In Südafrika scheint offensichtlich weder das Niveau noch die Konzentration von Intoleranz einem demokratischen System förderlich zu sein. Die Umfrage- und Analyseergebnisse von Gibson und Gouws ergaben, dass Intoleranz in Südafrika vorherrscht. Ungefähr zwei Drittel der Befragten führten an, dass sie die von ihnen am meisten verachtete Gruppe am liebsten verbieten lassen würden, und nahezu drei Viertel würden dieser Gruppe das Demonstrationsrecht entziehen. Lediglich eine kleine Gruppe von Südafrikanern lässt sich als tolerant bezeichnen. Hierbei weisen die Toleranzniveaus signifikante ethnische Unterschiede auf. Englisch-sprachige Weiße gelten als am tolerantesten, Xhosa- und Zulu-sprachige Afrikaner scheinen am intolerantesten zu sein.<sup>56)</sup>

Problematisch im Kontext Südafrikas ist auch die Ausprägung fokussierter Intoleranz<sup>57)</sup>, da diese sich in

54) James Gibson / Amanda Gouws, *Overcoming Intolerance in South Africa. Experiments in Democratic Persuasion*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

55) Gibson/Gouws, a.a.O., S. 41.

56) Ebda., S. 57

57) Unter fokussierter Intoleranz versteht man das Verständnis bzw. Übereinkommen von Personen darüber, welche Gruppe als Bedrohung wahrgenommen wird und damit auch Zielscheibe von Aktionen werden kann.

politische Repression umsetzen kann. In dieses Spektrum fallen laut Umfrage sowohl der AWB (Afrikaner Weerstandsbeweging) als auch die Inkatha Freedom Party (IFP). Beim AWB, der sich am extremen rechten Rand des Parteienspektrums befindet und der von vier Fünfteln der Befragten als am meisten verachtete Gruppe genannt wurde, ist diese Reaktion noch nachvollziehbar. Bedenklich ist jedoch die Haltung gegenüber der IFP, die von 21,4 Prozent der Befragten als eine der am meisten verachtete Gruppe genannte wurde, obgleich die Partei in der Mitte des Parteienspektrums anzusiedeln ist. Für Gibson und Gouws ist Intoleranz „not a sideshow in South African politics, as perhaps it is in more established and stable democracies; instead the main stage of politics is littered with intolerance.“<sup>58)</sup>

58) Ebda., S. 71.

59) Ebda., S. 213.

60) Ebda., S. 220.

Intoleranz geht vor allem auf Bedrohungsperzeptionen zurück, die in Südafrika mit Gruppenidentitäten einhergehen. Es ist allerdings nicht die Gruppenidentität als solche, die eine Perzeption der Bedrohung schafft, sondern es sind Werte und Einstellungen, die sich aus dieser Gruppenidentität ergeben. Insbesondere Gruppen, die eine Ideologie der Solidarität fördern und vertreten, erweisen sich als intolerant anderen gegenüber.<sup>59)</sup>

Angesichts der prävalenten Intoleranz in einem Kontext weitverbreiteter Armut und ökonomischer Marginalisierung gehen Gouws und Gibson von einem mit Rückschlägen gespickten Konsolidierungsprozess der südafrikanischen Demokratie aus. Entscheidend für sie ist vor allem ein *Spill-over*-Effekt von den institutionellen Reformen auf die politische Kultur und der Einfluss der Eliten, über deren Toleranzniveau allerdings keine empirischen Auswertungen vorliegen.<sup>60)</sup>

## ■ Südafrika im afrikanischen Kontext

Südafrika ist kein typisches afrikanisches Entwicklungsland. Der Staat spielt lediglich eine begrenzte Rolle in der Wirtschaft und bezieht seine Einkünfte größtenteils aus der Besteuerung seiner Bürger. Dies garantiert eine Rückkopplung an die Gesellschaft, die in den meisten afrikanischen Ländern und insbesondere in Nigeria und Angola aufgrund ihrer *off-shore / extractive economies* fehlt. Der öffentliche Dienst in

61) Lodge, a.a.O., S. 135.

62) Ebda., S. 134.

63) Gumedé, a.a.O., S. 236.

Südafrika ist zwar ein wichtiger Arbeitgeber, beschäftigt jedoch lediglich einen geringen Teil der Berufstätigen.<sup>61)</sup> Gemäß dem Transparency International Corruption Perception Index (CPI, 2003) ist Südafrika als Land mit moderater Korruption klassifiziert. Doch sollten der hohe Urbanisierungsgrad und Modernisierungsstand nicht über die noch immer vorhandenen starken Elemente traditioneller afrikanischer vertikaler Netzwerke hinwegtäuschen.

Obgleich das Niveau der Bestechlichkeit in Südafrika bedeutend niedriger ist als in anderen Staaten Afrikas südlich der Sahara, ist das Ausmaß der Korruption gravierend genug, so dass es ein Entwicklungshemmnis für die Regierung darstellt. Deloitte & Touche gingen bereits 1998 davon aus, dass sieben Prozent der öffentlichen Ausgaben aufgrund von Betrug und Missmanagement dem Staat nicht mehr zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen.<sup>62)</sup>

Obgleich die Etablierung eines demokratischen Systems 1994 viele Kanäle der Bereicherung zunächst verschloss, eröffneten Teilprivatisierungen neue Möglichkeiten der Sicherung von Renteneinkommen. Auch der Transfer von ehemaligen Beamten der vom Korruptionsvirus nachhaltig befallenen Homeland-Verwaltungen führte zu einer Infizierung des sich neu etablierenden Systems. Zusätzlich trug der Rückgriff auf politische Appointees außerhalb der Beamtenlaufbahn zu einer Erodierung moralischer und ethischer Werte bei.

Im Vergleich mit Ländern wie Simbabwe, Mexiko oder Indien mit Historien ausgeprägter Einparteiendominanz muss man jedoch dem ANC trotz patrimonialer Anzeichen zugestehen, dass Korruption noch keinen endemischen Charakter in der Partei angenommen hat. Als positiv im Hinblick auf die politische Kultur der Partei ist auch zu bewerten, dass bisher alle ANC-Führer (Oliver Tambo, Nelson Mandela) ihre Ämter freiwillig niederlegten, und nicht wie im Falle Namibias und Simbawbes die Gründerväter noch heute an der Macht sind.<sup>63)</sup>

### ■ Zusammenfassung

Südafrika sieht sich konfrontiert mit dem Problem eines fehlenden kompetitiven Elementes in der politischen Kultur. In einer Situation wie der Südafrikas, in der eine Dominanz der herrschenden Partei bis auf

weiteres festgeschrieben zu sein scheint, tendieren Wähler, die in einem kompetitiveren Umfeld durchaus der Regierungspartei einen Denkartel verpassen würden, auch dazu, sich dem Regierungslager anzuschließen, in der Hoffnung, sich damit einen marginalen Einfluss sichern zu können.

Insbesondere Wähler von Oppositionsparteien, und hier im Speziellen ethnische Minderheiten, tendieren in einem von einer Partei dominierten System dazu, sich angesichts der eigenen Marginalisierung aus der politischen Sphäre zurückzuziehen. Dies führt zu dem Effekt, dass Oppositionsparteien letztlich weiter geschwächt und die Dominanz der herrschenden Partei zementiert wird.<sup>64)</sup>

Unter der Präsidentschaft Thabo Mbekis lassen sich einige negative Tendenzen erkennen, die mittelfristig dazu beitragen können, dass die Fortschritte des südafrikanischen Transitionsprozesses in Frage gestellt werden. Der Rückzug auf institutionelle Immunitäten als Minister und Parlamentsabgeordnete gehört ebenso dazu wie der Führerkult um Thabo Mbeki und die damit einhergehende Intoleranz gegenüber jeglicher Kritik. Letztere führte in den Reihen des ANC selbst bereits zu einer Reduktion des politischen Wettbewerbs. Sie bereitet jedoch auch den Nährboden für Patronagebeziehungen und Vetternwirtschaft.<sup>65)</sup>

Die an anderer Stelle exemplarisch angeführten Skandale sind gleichzeitig jedoch auch Beweis für die Existenz einer sensibilisierten Öffentlichkeit und kritischer Medienorgane, die bereit sind, Fragen zu stellen und Missstände publik zu machen. Bislang waren es vor allem Printmedien wie die Wochenzeitsungen *Mail&Guardian* oder die *Sunday Times*, die Korruptionsaffären, Betrug und Vetternwirtschaft auf die Spur kamen.

Mit den Worten Jonathan Hyslops: „Scandal happens in South Africa because there is a relatively lively media, a public sphere, and a public discourse which does not always allow legitimisation of corruption.“<sup>66)</sup>

64) Schlemmer, a.a.O., S. 40, 42.

65) Sole, a.a.O., S. 104.

66) Hyslop, a.a.O., S. 12.