

Partizipation und Marginalisierung: Lernen von den Ländern des Südens? Der Sonderfall Südafrika

Norbert Kersting

Während man noch in den 1970er Jahren vor allem von einem neokolonialen Demokratieexport in die »Dritte Welt« sprach, hat sich dieser Trend anscheinend umgekehrt. Neue Beteiligungsinstrumente wie z.B. der Bürgerhaushalt, der im globalen Süden (Porto Alegre) entwickelt wurde, haben in den letzten Jahren in den alten Demokratien Europas großen Anklang gefunden. In den urbanen Zentren der »Dritten Welt« sind Phänomene seit langem bekannt, mit denen die Länder des Nordens (neuerdings) konfrontiert werden wie Mehrfachbeschäftigung (working poor), mangelnde wohlfahrtsstaatliche Leistungen, Prekarisierung, Selbsthilfe. In diesen Ländern wurden dazu spezifische Handlungsmuster entwickelt.

Es stellt sich die Frage, ob die Menschen der nördlichen Hemisphäre hiervon lernen können. Sind die im Süden gewonnenen spezifischen Erfahrungen mit Beteiligungsinstrumenten auf den Norden übertragbar? Wo liegen die Chancen und Grenzen des interkulturellen Lernens?

Der folgende Beitrag greift insbesondere die Probleme der Integration von marginalisierten Gruppen bei neuen politischen Beteiligungsinstrumenten auf. Des Weiteren zeigt er die Ursachen und mögliche nachahmenswerte Pfade innovativer lokaler demokratischer Beteiligung in den Ländern des Südens. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf dem Sonderfall Südafrika.

Hinsichtlich der demografischen Entwicklung unterscheiden sich die Länder des Südens und insbesondere Südafrika deutlich von den Industrienationen. Aufgrund seiner noch niedrigen Urbanisierung sind Phänomene wie schrumpfende Städte (»shrinking cities«) nicht offensichtlich. Die Urbanisierung liegt zwar in Südafrika höher als im afrikanischen und asiatischen Kontinent, ist aber immer noch vergleichsweise niedrig und nimmt eher noch zu. Gleichzeitig hat sich auch keine überalterte Bevölkerungsstruktur (»grey society«) herauskristallisiert. Aufgrund der geringen Lebenserwartung dominieren im Süden vielmehr die jüngeren Bevölkerungsgruppen.

Im Hinblick auf andere (teils problematische) gesellschaftliche Entwicklungen haben uns viele Länder des Südens langjährige Erfahrungen voraus. Dies insbesondere im Umgang mit prekären Lebensverhältnissen und bei der Eröffnung neuer Lebenschancen. Die Marginalisierung von breiten Teilen der Bevölkerung hat besondere Überlebensstrategien kreiert, die zunehmend auch in Europa aufgegriffen werden.

In den Ländern des Südens finden sich ähnliche politische Trends, wie wir sie aus Europa kennen. Im Rahmen der Globalisierung wurden nationale Politiken von globalen Strategien geprägt wie z.B. den Washington Consensus und seinem marktradikalen Programm. Die so genannten Entwicklungsländer hatten in Bezug auf viele dieser Politiken eine Vorreiterrolle inne. Strukturanpassungsprogramme wurden hier bereits in den achtziger und frühen neunziger Jahren implementiert. Es zeigt sich, dass diese (Entwicklungs-)Politiken in den betroffenen Ländern vergleichbare sozioökonomische Veränderungen und einen ähnlichen sozialen Wandel hervorgebracht haben.

Dieser sozioökonomische Wandel ist durch strukturelle Arbeitslosigkeit, eine Zunahme der Ungleichheit, Prekarisierung und Armut gekennzeichnet. Aufgrund geringer Mindestlöhne nehmen die »working poor« zu, die durch ihr Einkommen ihre Familie nicht ernähren können. Diskurse über Mindestlöhne und Grundrente, wie sie heute im Norden geführt werden, sind auch in den Ländern des Südens und insbesondere in Südafrika nicht unbekannt.

Auch »Gegenkonzepte« wie z.B. Selbsthilfeprojekte und bürgerschaftliches Engagement standen hier bereits in den frühen siebziger Jahren auf der Agenda der Entwicklungsagenturen. Der soziokulturelle Wandel ist im globalen Süden vor allem durch Individualisierung, die Erosion sozialer Milieus und den Verfall des sozialen Kapitals gekennzeichnet.

Die Länder des Südens sind ebenfalls durch starke internationale Migration betroffen. Dies führt zur Etablierung von multikulturellen Parallelgesellschaften, die – wie in den Ländern des Nordens – Integrationsprobleme hervorrufen.

Im Folgenden sollen zunächst die Voraussetzungen auf der Mikroebene in Entwicklungsländern beleuchtet werden. Anschließend werden die Partizipationsangebote und die Beteiligungsrealität am Beispiel Südafrikas untersucht. Dabei wird die Unterscheidung zwischen staatlich organisierten Beteiligungsinstrumenten als »invited space« (z.B. Wahlen, Ortsbeiräte) und eher unabhängigen von der Bevölkerung initiierten Beteiligung als »invented space« (z.B. Demonstrationen) gewählt.

Mythen der Marginalisierung

Die Länder des Südens sind durch vielfältige Vorurteile geprägt. Diese übersehen in der Regel die Heterogenität und Unterschiede zwischen ruraler und städtischer Gesellschaft. Insbesondere in Bezug auf die urbane arme und marginale Bevölkerung sind Mythen und Vorurteile tief verwurzelt. Im Folgenden sollen diese Mythen aufgezeigt werden, um hierüber auch Lehren für die Entwicklung in europäischen Metropolen zu gewinnen.

Mythos »Homogenen Sozialstruktur«

Der Urbanisierungsprozess führte in den Ländern des Südens aufgrund mangelnder Industrialisierung zu einer Ausweitung des städtischen »Subproletariats« in Slum und Squattersiedlungen (vgl. Kersting 1996). Es ist ein Irrtum, wenn davon ausgegangen wird, dass die Marginalsiedlungen jeweils eine einheitliche homogene Sozialstruktur abbilden.

Die Städte der »Dritten Welt« sind durch räumliche Segregation anhand von Einkommenskriterien geprägt. Dabei haben sich über einen längeren Zeitraum hinweg unterschiedliche Siedlungstypen herausgebildet. Untere und mittlere Einkommensgruppen wohnen in verschiedenen Formen von Slum- und Squattersiedlungen. In Bezug auf die Einkommensstruktur sind die Marginalsiedlungen aber durchaus heterogen, da sich hier untere, untere und mittlere Einkommensgruppen finden. Analysiert man die Wohnsituation, so lässt sich keine eindeutige Beziehung zwischen dem Einkommen des Eigentümers und den Wohnverhältnissen ziehen.

Mangelnde Wohnraumversorgung macht es aufstrebenden sozialen Gruppen schwierig, angemessene Wohnungen zu finden. Gleichzeitig wohnen pauperisierte soziale Gruppen in (ehemaligen) Mittelschicht-Quartieren. Die Einkommen in Marginalsiedlungen schwanken stark (Kersting 1994).

Mythos »Beschäftigungslosigkeit«

In den Ländern des Südens sind »formal Arbeitslose« nicht per se ohne Beschäftigung. Aufgrund von Doppelbeschäftigung und der Beschäftigung mehrerer Haushaltsmitglieder im formellen wie informellem Sektor greifen klassische Sozialstrukturanalysen oft zu kurz.

Dies äußert sich zum einen in der häufig anzutreffenden »Multiokkupationalität« (Kersting 1996). So sind die Haushaltsvorstände häufig doppelt beschäftigt, d.h. sie haben neben ihrem »Hauptberuf« zusätzliche Einkommensgrundlagen. Gleichzeitig müssen oft alle erwerbsfähigen Familienmitglieder Einkünfte erwirtschaften. Formelle und informelle Tätigkeiten erweitern das Haushaltseinkommen. Subsistenzwirtschaftliche Betätigungen verbreitern die Konsumgüterversorgung. Des Weiteren werden häufig Zimmer untervermietet. Das

hohe Interesse an selbständiger Arbeit ist dabei nur zum Teil ein Relikt bäuerlicher Tradition. Zum einen ist in der Stadt die selbständige Beschäftigung aufgrund mangelnder Arbeitsplätze im formellen Sektor eine wichtige Möglichkeit zur Erzielung von Revenuen. Zum anderen bieten selbständige Berufe aufgrund der relativ unabhängigen Zeiteinteilung eher die Chance zum Nebenerwerb.

Die Streuung der verschiedenen Berufsfelder und Einkünfte ermöglicht es vielen Familien, in Krisenzeiten z.B. im Krankheitsfall oder bei drohender Entlassung ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften. Formelle wohlfahrtsstaatliche Leistungen sind notwendig, jedoch – abgesehen von einigen Schwellenländer wie Südafrika oder Brasilien – kaum vorhanden.

Mythos: »Zeitreichtum«

Die Menschen des Südens haben – entgegen der gängigen Ansichten – nur geringe zeitliche Ressourcen. Prekarisierung und Vulnerabilität schränken die Zeitsouverenität ein. Die multiple Okkupationalität beinhaltet eine Dauerbeschäftigung, die sich zudem zumeist nicht an feste Beschäftigungszeiten orientiert. Ein Teil der Bevölkerung betätigt sich sportlich aktiv in Clubs. Häufig ist ein großer Teil der Bevölkerung stark in den Kirchengruppen organisiert.

Hohes soziales Kapital oder niedriges soziales Kapital?

Hinsichtlich des vorhandenen sozialen Kapitals zeigt sich ein ambivalentes Bild. Die Familien, soweit sie noch existieren, sind – ähnlich wie im bäuerlichen Bereich – Produktionsgemeinschaft und Schutzraum. Auch die Nachbarschaften bieten oft soziale Sicherungsmechanismen. Gegenseitige Hilfe im Notfall ist häufig anzutreffen. Insbesondere bei der Kindererziehung, einem wichtigem Problem im »multi-okkupationalen« Haushalt, sind nachbarschaftliche Arrangements notwendig. Hinzu kommt, dass in der Nachbarschaft häufig Verwandte wohnen, was entsprechende Arrangements erleichtert. Diese Sicherungsmechanismen sind insbesondere für die vielen alleinstehenden und -erziehenden Frauen wichtig, weil sie ihrem Beruf nachgehen und zugleich die Kindererziehung bewerkstelligen müssen.

Andererseits sind die beschriebenen traditionellen Rollen im urbanen Kontext aber auch oft hinderlich. Aufgrund der Wohnungsknappheit ist eine Großfamilie nur schwer unterzubringen. Mangelnde Arbeitsmöglichkeiten machen die Ernährung der Familie aufgrund mangelnden Geldeinkommens schwierig. Dies führt in der Regel zu nur begrenztem und temporär solidarischem Verhalten gegenüber Verwandten innerhalb der Siedlung. Wichtiger sind zum Teil Kontakte zu Nachbarn, die durch gegenseitige Hilfe in Notsituationen die Überlebenswirtschaft sichern (vgl. Berg-Schlosser/Kersting 2000).

Mythos: »Irrationale Apathie«

Das Leben in den Marginalsiedlungen der Großstädte ist – entgegen vielfacher Vorurteile – keinesfalls durch Resignation, Fatalismus und kurzsichtige Strategien geprägt. Dort wo keine (oder nur unzureichende) Sozialleistungen vorhanden sind, ist soziale und ökonomische Apathie selten anzutreffen (s. dagegen culture of poverty, Lewis 1969). Es dominiert vielmehr das Prinzip: Risikostreuung. Das ökonomische Engagement zeichnet sich durch Erfindungsgabe, Kreativität und Flexibilität aus. Multiokkupationale Einkommensquellen sind notwendiger Bestandteil der Überlebensstrategie. Die Erarbeitung von unterschiedlichen sozialen Netzwerken und Unterstützungsbasen ist in der Mangelwirtschaft aufgrund geringer Einkommen sehr wichtig.

Bei den Analysen in Marginalsiedlungen zeigen sich neben den phänotypischen Ähnlichkeiten bei den Wohnformen relativ homogene soziale Lagen und Mentalitäten. Die heterogene Einkommens- und Beschäftigungsstruktur in den Siedlungen kann zwar als ein Ungleichheitskriterium angesehen werden. Eine Homogenität zeigt sich aber häufig insbesondere bei den ökonomischen Mentalitäten. Hier dominiert ubiquitär, aufgrund der Prekarisierung und Pauperisierung der marginalisierten Bevölkerung, eine aus der Überlebenswirtschaft herrührende typische Absicherungsstrategie der Risikostreuung (vgl. Kersting 1996).

Südafrika: »Invented space« oder »invited space«

Die gesellschaftlichen Strukturen und Entwicklungen in den Ländern des Südens sind nicht immer homogen. Südafrika besitzt nicht nur eine der größten Bevölkerungen, das Land hat auch mit die höchste Urbanisierungsrate in Afrika. Zudem besitzt es zum Teil aus dem Apartheidregime resultierende besondere Probleme, was es von seinen Nachbarländern unterscheidet. Südafrika hat weiterhin eine besonders starke »zirkuläre« Migration. Viele Land- Stadt-Migranten kehren für einige Monate oder Jahre auf das Land zurück, um später wieder in die Stadt zu ziehen. Mit dem Ende der Apartheid und der Demokratisierung kam es zu einer rapiden Urbanisierung, zur Auflösung vielfältiger bestehender sozialer Netzwerke im ruralen Bereich, aber auch zu einem enormen Druck auf den urbanen Wohnungs- und Arbeitsmarkt. Im Vergleich zu anderen Ländern sind neue stabile Nachbarschaften in den südafrikanischen Marginalsiedlungen seltener. Gleichzeitig breitete sich die HIV/Aids Epidemie aus, die in hohem Maße für die gesunkene Lebenserwartung in Südafrika verantwortlich ist und sowohl den Aufbau von nachhaltigen Familien-, aber auch von Nachbarschaftsnetzwerken behindert.

Im Transitionsprozess nach dem Ende der Apartheid wurde der Einfluss der Geber und der Wunsch nach sozialer Gerechtigkeit deutlich. Die »moderne« südafrikanische Verfassung ist durch eine Vielzahl von sozioökonomischen Rechten charakterisiert. Diese soll Umverteilung und Wiedergutmachung bewerkstelligen. Umvertei-

lung wurde durch das Reconstruction and Development Programm (RDP) geprägt. Dieses wurde aber bereits 1995 abgelöst und durch Programme ersetzt, die eher auf Privatisierung, New public management und Public private partnership (private Bauunternehmer) zurückgreifen. Bei der Implementierung zeigen sich Fehler, die die Pfadabhängigkeit der Wohnungsbaupolitik deutlich machen. Wohnungsbaupolitik im urbanen Bereich ist auch nach dem Ende der Apartheid durch Top down Planung und konventionellen sozialen Wohnungen (match box houses) charakterisiert. Die Planer in den Stadtverwaltungen sind oft weiterhin aktiv. Lerneffekte, die die internationale Community in den 1970ern in Richtung Selbsthilfewohnungsbau machte, wurden in Südafrika kaum aufgegriffen. Zudem wird die paternalistische Regierungspolitik des regierenden ANC deutlich. Überraschend ist, dass internationale anerkannte Best-practice-Strategien nicht wahrgenommen werden. Man baut weiterhin – den Bedürfnissen der urbanen unteren Einkommenschichten wenig angepasste – Hostels und Kleinsthäuser. So wurden zwar viele Häuser gebaut und die städtische Infrastruktur verbessert. Eigeninitiative und breitere Wohnungsbauinitiativen wurden aber behindert. Insbesondere mit der Finanzkrise sind die low income housing-Programme zum Stillstand gekommen, da die Häuser unerschwinglich werden. Das Resultat dieses wenig angepassten, zu teuren Wohnungsbaus sind informelle Wellblechsiedlungen und mit Wellblech erweiterter Wohnraum. Die Wohnsituation in diesen Slum- und Squatter-Siedlungen ist deutlich prekärer als in anderen, ärmeren afrikanischen Ländern.

Mit der Freilassung Nelson Mandelas im Februar 1990 wurde ein demokratischer Transitionsprozess in Gang gesetzt, der in der Entwicklung einer Interimsverfassung 1993 sowie in den ersten allgemeinen Wahlen 1994 einen Höhepunkt fand. In den darauf folgenden Jahren wurde nicht nur die endgültige Verfassung (1996) entwickelt, es fand auch ein inklusiver Prozess zur lokalen Gesetzgebung statt, an dem breite Bevölkerungsgruppen teilhaben konnten.

Die Mitte der 1990er Jahre mit breiter Bürgerbeteiligung entwickelten »green paper« und »white paper« zum »local government« und die spätere lokalpolitische Rahmengesetzgebung sind durch ein Demokratisierungsversprechen gekennzeichnet und enthalten eine Reihe von Beteiligungsinstrumenten, die alle zivilgesellschaftlichen Gruppen integrieren sollen (Republic South Africa 1998, 2000). In den »green papers« und »white papers« wurden nicht nur die lokalen Wahlen rechtlich verankert, sondern auch neue Beteiligungsinstrumente gefordert.

Diese Beteiligungsinstrumente sind formal in dem Integrated Development Program (IDP) integriert. In der Realität werden im IDP diskursive Verfahren durch »Ward committees« (Ortsbeiräte) und »imbizos« (Anhörungen) dem lokalen Parlament (city council) untergeordnet. Der gesamte Prozess wird durch bestehende hierar-

chische lokale neo-patrimoniales Strukturen dominiert und lässt kaum Spielraum für Interessenartikulation und Initiativen von »unten« (Piper / Deacon 2009).

Seit 1994 sinkt bei den nationalen Wahlen die Wahlbeteiligung (Tapscott 2010). Vor den lokalen Wahlen kommt es regelmäßig zu kommunalen Protestdemonstrationen in den ärmeren Siedlungen, die sich vor allem gegen die weiterhin bestehende Ungleichheit der Lebensverhältnisse und die miserable Infrastruktur in den Armen Townships richtet. Neben diesem spontanen Protest kommt es vielfach zu Gerichtsverfahren gegen die lokale oder nationale Regierungspolitik, in denen die in der südafrikanischen Verfassung verankerten vielfältigen sozioökonomischen Rechte z.B. auf Wohnen und Gesundheit eingeklagt werden.

Vom »Service Delivery Protest« zu fremdenfeindlichen Ausschreitungen und zurück

Massiver und zum Teil gewalttätiger politischer Protest innerhalb der schwarzen Townships war ein zentraler Faktor beim Zusammenbruch des Apartheid-Regimes. Miet- und Stromboykotte, die Zerstörung von öffentlichen Verwaltungsgebäuden und Einrichtungen machten nicht nur die Townships unregierbar und zum Teil zu »No-go Areas« für die südafrikanische Polizei. Diese »mass action« war Ende der Achtziger und Anfang der Neunziger Jahre prägend für den Übergang zum demokratischen Südafrika. Mit den Wahlen 1994 und der neuen Regierung nahmen die Proteste zunächst zwar ab, blieben aber weiterhin ein Druckmittel der unteren Einkommensgruppen. Zwischen 1994 und 2005 wurden 50 Protestdemonstrationen registriert (Tapscott 2010). Bereits 1997 wurde das ANC Regierungsprogramm Reconstruction and Development (RDP) abgelöst von GEAR einem stärker auf Kostendeckung und weniger auf einen sozialen Ausgleich ausgerichteten Wirtschaftsprogramm. Insbesondere nach den Wahlen 2004 sowie im Vorfeld der Kommunalwahlen 2006 kam es zu einer Welle von gewalttätigen oder symbolische Gewalt androhenden Ausschreitungen (»Toyi Toyi« Demonstration). Sie begannen im Juli 2004 in informellen Siedlungen in Johannesburg (Diepsloot) und breiteten sich schnell zunächst in den nördlichen Provinzen (Harrismith, Vrybourg) und später im Süden des Landes (Uitenhage, Mitchells Plein) aus. Der Protest richtete sich vor allem gegen korrupte Kommunalbeamte und mangelnde Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur. Bis September 2005 kam es zu 5085 legalen und 883 illegalen Protestaktionen.

Der Protest gegen die lokalen Politiker und Verwaltungen wurde zum Teil durch massive politische Intervention im Vorfeld der Wahlen abgemildert. Hochrangige Politiker wie z.B. der damalige Präsident Thabo Mbeki versprachen Besserung. Mit dem Ausbruch der Gewalt gegenüber Ausländern kam es im Jahr 2008 zu einer neuen Welle der gewalttätigen Demonstrationen. Vereinzelt Ausschreitungen mit ausländerfeindlichem Hintergrund hatte es bereits vorab gegeben. Die späteren Untersuchungen zu den Ausschreitungen im Mai 2008

zeigten unter anderem auch, dass bestimmte lokale politische Führer die Aktivitäten initiierten. Sie versprachen sich hieraus eine Ausweitung ihrer Anhängerschaft und stärkere politische Unterstützung. Die befürchtete Welle ausländerfeindlicher Gewalt nach der Fußballweltmeisterschaft 2010 blieb wohl auch deshalb aus, weil die Regierung erste Anzeichen unmittelbar im Keim erstickte.

2009 brach nach den nationalen Wahlen der Protest über die miserable Infrastruktur erneut aus. Bereits im Wahlkampf hatte die neue ANC Führung unter dem späteren Präsidenten Jakob Zuma vielfältige sozialpolitische Verbesserungen versprochen. Diese wurden nun in einigen Siedlungen vehement reklamiert. In häufig gewalttätigen Demonstrationen konnten lokale Ratsmitglieder nur unter Polizeischutz in Sicherheit gebracht werden. Die Aggressionen richteten sich erneut gegen öffentliches Eigentum wie z.B. Gemeindehäuser, Verwaltungsgebäude und städtische Bibliotheken.

Die gewalttätigen Aktionen scheinen ein Resultat der weiterhin bestehenden starken sozialen Ungleichheit und eine Reaktion auf die mangelnden beziehungsweise mangelhaften sozialpolitischen Maßnahmen im Wohnungsbau, im Bildungs- und Gesundheitsbereich sowie in der lokalen Infrastrukturversorgung zu sein. Bereits am Ende des Apartheid Regimes waren die schwarzen Siedlungen durch ein hohes Ausmaß an Gewalt und Unregierbarkeit gekennzeichnet. Politische Beteiligung wird vielfach auf die Teilnahme an den lokalen und nationalen Wahlen einerseits und auf symbolische oder gewalttätige Demonstrationen andererseits reduziert. Demonstrationen gelten als probates Mittel, um sich politisch Gehör zu verschaffen. Bietet Südafrika neben den oft als unzureichend empfundenen Wahlen keine anderen Beteiligungsformen, um den Protest zu kanalisieren? Haben die urbanen Armen neben dem Wahlakt nur die Möglichkeit des massiven gewalttätigen Protests (»Brick or Ballot«, »Stein oder Stimmzettel«)?

Vom invited space zum invented space und zurück

Die südafrikanische Verfassung garantiert in der Bill of Rights weitgehende sozioökonomische Rechte wie z.B. das Recht auf Wohnen. Nach der Erfahrung des Apartheidregimes wurde bei der Erarbeitung der Interimsverfassung (1993) als auch in der Erstellung der endgültigen Verfassung (1996) ein wichtiger Fokus auf die sozioökonomischen Rechte gelegt. So gilt die südafrikanische Verfassung nicht nur als Wegweisung in Bezug auf die Menschenrechte, sie ist auch federführend im Bereich sozioökonomischer Rechte. Diese versuchen soziale Ungleichheit zu beheben und negative Erfahrungen aus der Apartheidzeit zu verhindern. Die Rechte gelten zum Teil für alle Bewohner/innen, andere lediglich für Staatsbürger/innen. Der Anspruch auf Gleichheit schließt wichtige Minderheiten in Bezug auf Geschlecht, Hautfarbe, sexueller Orientierung, Alter und Kultur mit ein. Die Rechte umfassen nicht nur die Arbeitsbeziehungen, Umwelt und Eigentum, sondern auch wichtige

Lebensaspekte wie Wohnen, Gesundheit, Infrastruktur und Erziehung. Im Bereich des Wohnrechts ist nicht nur ein angemessener Wohnraum, sondern auch das Verbot der Vertreibung verankert. Hier werden die negativen Erfahrungen mit gewaltsamen Vertreibungen und Umsiedlungen im Apartheidregime deutlich, insbesondere in der Folge des »Groups areas act« in den 1960er Jahren. Grundsätzlich bieten nahezu alle sozioökonomischen Rechte in der neuen Verfassung einen besonderen Schutz der Kinder und Jugendlichen. Im Gegensatz zu anderen Verfassungen ist die Mehrzahl der sozioökonomischen Rechte einklagbar.

Das südafrikanische Verfassungsgericht wie auch andere untergeordnete Gerichte haben in den letzten Jahren eine besondere Rechtsprechung gegenüber sozioökonomischen Rechten entwickelt. Vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen des südafrikanischen Staates wird auf der einen Seite auf die Vernünftigkeit (reasonability) verwiesen. Dies bedeutet, dass das Gericht zwar die mangelnden staatlichen Ressourcen anerkennt, auf der anderen Seite dem Staat aber deutlich machen will, dass er diese sinnvoll zum Schutze der sozioökonomischen Rechte einsetzen muss. Im Verfassungsgerichtsverfahren Grootboom gegen das Land Südafrika klagte die illegale Siedlerin Irene Grootboom in Kapstadt gegen die Vertreibung ihrer Familie und die Zerstörung ihrer Hütte in einer informellen Siedlung in Kapstadt. Das Verfassungsgericht gab Irene Grootboom insofern Recht, als es den Staat aufforderte, die Wohnungsbaupolitik zu ändern und stärker in Richtung low income housing und upgrading von illegalen Siedlungen zu investieren. In anderen Fällen, bei denen die Räumung von illegalen Siedlungen und besetzten Häusern geplant war, forderten regionale Gerichte einen Dialog zwischen den Besetzern und den lokalen Behörden. Explizit werden neue dialogische Verfahren gefordert, die zwischen den Interessen von Staat und Bürgern vermitteln. Insofern beinhaltet die Verfassungsgesetzgebung eine deutliche Aufforderung zur Implementation neuer Beteiligungsinstrumente.

Neue soziale Bewegungen haben sich, wie im Falle der Treatment Action Campaign (TAC), insbesondere im Gesundheitsbereich etabliert, wo sie sich erfolgreich für neue Politiken zur HIV/Aids-Bekämpfung einsetzten. Im Bereich des Wohnungsbau haben sich verschiedene Gruppen wie z.B. Black SASH oder die Anti eviction campaign (AEC) etabliert. Sie füllen die Lücke, die durch die Kooptation von vielen zivilen gesellschaftlichen Gruppen in die Regierungspartei ANC entstanden ist. Die neuen Gruppen sind zum Teil überregional vernetzt und werden durch Vertreter der Mittel und Oberschichten gefördert. Diese neuen sozialen Bewegungen werden als neuer autonomer Raum, als invented space angesehen. Sie haben großen Zulauf und stehen im Gegensatz zu den bestehenden formalen Beteiligungsverfahren im Rahmen des gesetzlich verankerten Integrated Development Planning (IDP) mit seinen Foren (Imbizos) und Ortsbeiräten (Ward committees), die als staatlich kreierter Raum, als »invited space« häufig keinen Spielraum zur eigenen Interessenvertretung bieten. Dennoch sind die

sozialen Bewegungen in der Regel an einer Veränderung der staatlichen Politiken oder der staatlichen Redistribuition interessiert. Insofern nutzen sie die staatlichen Möglichkeiten wie zum Beispiel Rechtstreit vor dem Verfassungsgericht und anderer Gerichtshöfe (litigation as potest s. Tapscott 2010). Die Unabhängigkeit der sozialen Bewegungen geht dabei teilweise verloren und die Akteure bewegen sich bei den Streitsachen und Prozessen vor Gericht erneut auf einem stark staatlich regulierten Feld («invited space»).

Resümee

Die Nutzung neuer Beteiligungsinstrumente kann als ein globaler Trend angesehen werden. Bei allen kulturellen Verschiedenheiten zeigen sich vielfältige Ähnlichkeiten, die globale Lerneffekte möglich machen.

Das Lernen von den Ländern des Südens bedarf allerdings der Berücksichtigung der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Strukturen. Viele Länder des Südens sind deutlich stärker durch Marginalisierung und urbane Armut geprägt als die Länder der Nordhalbkugel. Dabei existiert eine Vulnerabilität, die durch eine Prekarisierung hervorgerufen ist, die in vielen Ländern des Nordens bislang noch nicht weit verbreitet sind. Dabei zeigt sich allerdings, dass die marginale Bevölkerung im Süden (wie im Norden) durch vielfältige Stigmata und Vorurteile betroffen ist.

Die Erfahrungen aus partizipativ angelegten Selbsthilfeprojekten zeigen, dass diese neben den hohen finanziellen Anforderungen oft auch an dem geringen Zeitbudget der Betroffenen scheitern. Die Beteiligung an der Planung und Umsetzung überfordert häufig die möglicherweise »formell Arbeitslosen«, aber dennoch multiokkupational beschäftigten Marginalen. Politische Beteiligung muss effizient und effektiv sein, d.h. mit geringem Einsatz müssen die akuten Problemlagen gelöst werden. Dabei bleibt wenig Zeit für die von der politischen Seite oft angebotenen Formen der symbolischen Partizipation, die keine Problemlösungen mit sich bringen. Formen der Beteiligung sind eher inadäquat, wenn sie weder Artikulationsmöglichkeiten (Input Legitimität) noch direkte sichtbare Erfolge (Output Legitimität) mit sich bringen.

Vor diesem Hintergrund konnten sich in vielen südafrikanischen Marginalsiedlungen neue Beteiligungsinstrumente nicht entfalten. Südafrika besitzt aufgrund seiner einzigartigen Verfassung und kommunalen Gesetzgebung gute Voraussetzungen zur Implementation von neuen Beteiligungsinstrumenten. Gerichtshöfe auf unterschiedlichen Ebenen fordern die Implementation von dialogischen Verfahren bei Konflikten zwischen Bürgern und Staat.

Die implementierten Partizipationsverfahren in Südafrika folgen eher traditionellen Mustern. Neben den nationalen und lokalen Wahlen gibt es vereinzelte Beteiligungsangebote als »invited space« im Rahmen der verfass-

ten Integrated development planning und Ortsbeiräte (ward committees). Beide sind aber stark durch den Stadtrat dominiert, werden von der Bevölkerung eher ignoriert. Als Reaktion gibt es vielfache zum Teil gewalttätige Demonstrationen.

Neue Formen der lokalen direkten Demokratie, die derzeit in den Industrienationen diskutiert werden wie z.B. Runde Tische oder Foren, sind in der Kommunalgesetzgebung verankert. Diese werden aber nur in traditioneller Form top-down als ward committees oder imbizo vom Stadtrat (city council) oder Bürgermeister (mayor) implementiert und durch diese Lokalpolitiker und Parteien dominiert. Südafrika kann somit aufgrund weiterhin bestehender neopatrimonialer Strukturen viele Beteiligungsinstrumente nicht durchsetzen oder nur unzureichend implementieren. Obwohl eher ein Schwellenland bleibt es in diese Ländergruppe – wohl durch die Erblast der Apartheid – ein Sonderfall.

Südafrika besitzt hervorragende rechtliche Voraussetzungen. Diese Verfasstheit der Beteiligung in Südafrika hat – trotz oft mangelhafter Implementation – international eine Vorbildfunktion. Andere Länder des Südens wie z.B. Brasilien und Indien sind in Bezug auf Implementation neuer Beteiligungsinstrumente bereits weiter und zeigen ein deutlich höheres Interesse an der Implementation innovativen Formen der Beteiligung. Wir sehen dabei eine hohe Experimentierfreudigkeit und eine höhere Fehlertoleranz als in Deutschland. Dies kann in Deutschland nur durch die Nutzung von Experimentierklauseln bewirkt werden. Verstärkt sollte einzelnen Regionen oder Städten die Gelegenheit gegeben werden, alternative innovative Ansätze zu implementieren.

Literatur

Berg-Schlosser, Dirk/ Kersting, Norbert (Hrsg.) (2000): Armut und Demokratie – Politische Partizipation und Interessenorganisation der städtischen Armen in Afrika und Lateinamerika. Frankfurt: Campus

Kersting, Norbert (1996): Urbane Armut. Überlebensstrategien in der »Dritten Welt«. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik

Kersting, Norbert (1994): Demokratie und Armut. Politische Partizipation und urbaner Lebensstil in Zimbabwe, Münster: Lit-Verlag

Liebenberg, Sandra (2010): Socia economic rights. Adjudication under a transformative constitution. Cape Town: JUTA

Piper, Laurence/ Deacon, Roger (2009): Too Dependent to Participate: Ward Committees and Local Democratization in South Africa. in: Local Government Studies, 35(4) S.: 415-433.

Tapscott, Chris (2010): Social mobilization in Cape Town in: Thompson, Lisa/ Tapscott, Chris (Hrsg.) Citizenship and social movements. London: Zed. S.: 260-282

Thompson, Lisa (Hrsg.) (2007): Participatory Governance? Citizens and the State in South Africa. Cape Town: African Centre for Citizenship and Democracy

Republic of South Africa (1998): Local Government municipal structures act (Act no. 117 of 1998)

Republic of South Africa (2000): Local Government municipal systems act (Act no. 32 of 2000)

Hinweis

Dieser Artikel erscheint in der Publikation der Stiftung MITARBEIT: »Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen, Trends, Projekte« im September 2011.

Informationen und Bestellung [online](#)

Autor

Prof. Dr. Norbert Kersting besetzt seit 2010 die Professur für Kommunal- und Regionalpolitik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster. Er hat langjährige Forschungs- und Lehrerfahrung im Bereich deutscher und internationaler Kommunalpolitik. Von 2006 bis 2010 war er Inhaber des DAAD-Chair für Transformation and Regional Integration am Department of Political Science der University of Stellenbosch in Südafrika. Er ist Präsident des Research Committees 10 des Internationalen Politologenverbandes IPSA zu »Electronic Democracy« und langjähriges Vorstandsmitglied des Research Committees 5 zu »Comparative Studies on Local Government and Politics«. Sein Forschungsschwerpunkt liegt derzeit neben der international vergleichenden Forschung zu Lokalpolitik und Multilevel Governance im Bereich Innovation und Wandel durch neue dialogische Beteiligungsinstrumente, Electronic Democracy, Post-Parlamentarismus und Verfassungsreform.

Kontakt:

Prof. Dr. Norbert Kersting
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft
Scharnhorststraße 100
48151 Münster
Telefon: (02 51) 83 25 399
E-Mail: norbert.kersting@uni-muenster.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT
Wegweiser Bürgergesellschaft
Redaktion Newsletter
Bornheimer Str. 37
53111 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de