

Demokratie durch Bildung?
Zum Beitrag des bildungspolitischen *policy-*
Formulierungsprozesses in Südafrika zur
demokratischen Konsolidierung

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades des
Doktors der Sozialwissenschaften (Dr. rer. soc.)
an der Universität Konstanz
Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaftliche Sektion –
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften

Eingereicht von Claudia Beck-Reinhardt

Konstanz, im Juli 2003

Leider lässt sich eine wahrhafte Dankbarkeit mit Worten nicht ausdrücken

Goethe

Meinem Mann Klaus Reinhardt

Meinen Eltern

Meinem Doktorvater Prof. Hanf

Hanna Fearn

Frau Prof. Fearn

Carol Anne Spreen

Dr. Inge Bootz

Lernagentur Bodensee/impuls GmbH

Claus Englert

Frau Prof. Steiner-Khamsi

Dr. Katrin Sell und Dr. Hans-Peter Schmitz

Michael Schäfer

Daniela Böhmler und Dr. Petra Dannecker

PD Dr. Sigmar Schmidt

Dr. Ingrid Plath

Helft uns helfen e.V.

Meinen südafrikanischen Kolleginnen und Kollegen und Freundinnen und Freunde:

MitarbeiterInnen des Mayibuye Centres an der UWC in Cape Town

PRAESA und Neville Alexander

Peter Pluddemann und Marilyn Braam

Mr. und Ms Braam in Belleville

Tamara Braam und Tony Hercules

EPU Wits (Salim Vally und Linda Chisholm) in Johannesburg

Jane Hofmeyer

GTZ Pretoria

Margit Dutschke

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1. Problemstellung	1
1.2. Zielsetzung der Arbeit	13
2. Theoretische und methodische Vorbemerkungen	16
2.1. Der Transformationsansatz: Darstellung und kritische Würdigung	17
2.1.1. Die unterschiedlichen Phasen der Transformation	20
2.1.2. Die Phase der demokratischen Konsolidierung	21
2.2. Die Erweiterung des Transformationsansatzes - die Politikfeldanalyse	29
2.2.1. Ansätze zur <i>policy</i> -Analyse – die Netzwerkanalyse	35
2.2.2. Die <i>Advocacy</i> Koalition und der <i>policy</i> -Wandel	39
2.3. Die Bedeutung der Institutionen als Akteure im <i>policy</i> -Prozess	44
2.3.1. Der Neo-Institutionalismus	45
2.3.2. Der akteurszentrierte Institutionalismus	47
2.4. Die Bildungspolitik als mögliche <i>policy</i>	49
2.4.1. Die Bildung und die Rolle des ‘Bürgers’	54
2.4.2. Die Bildung und der Prozess des ‘ <i>Nation Building</i> ’	56
2.5. Zwischenfazit und Operationalisierung der Ergebnisse	57
3. Die Geschichte der Bildungspolitik in Südafrika unter den Bedingungen der Apartheid	61
3.1. Die kolonialen Anfänge – Wurzeln der Segregation im südafrikanischen Bildungsbereich	62
3.2. Der Weg hin zur offiziellen Bildungspolitik der Apartheid bis 1953	66
3.3. Die Apartheid als angestrebtes Ziel und die Rahmenbedingungen des südafrikanischen Bildungspolitik ab 1948	68
3.3.1. Die Ideologie der Apartheid-Bildung – die <i>Christian National Education (CNE)</i>	73

3.3.2. Die ‘menschliche Natur’ und das Ziel der Bildung	76
3.3.3. Zum unterschiedlichen Verständnis von Bildung	77
3.4. Der <i>Bantu Education Act</i> von 1953 und seine Folgen	80
3.5. Der Kampf um Bildung als Freiheitskampf: 1976 – 1985	84
3.5.1. Der Soweto-Aufstand 1976	84
3.5.2. Die Ergebnisse der de Lange-Kommission und ihre Konsequenzen	86
3.5.3. ‘ <i>People’s Education</i> ’ und das ‘ <i>National Education Crisis Committee</i> ’ (NECC)	89
3.6. Das Bildungssystem vor dem Ende der Apartheid als Ausgangspunkt für die Post-Apartheid-Ära	96
3.6.1. Der strukturelle Aufbau des Bildungssystems	96
3.6.2. Schulpflicht sowie ‘ <i>Pupils Enrolment</i> ’ und die ‘ <i>out-of-school-children</i> ’	101
3.6.3. Die Finanzierung der Bildung	105
3.6.4. Die Lehrerausbildung	107
3.6.5. Das Curriculum	108
3.7. Die Akteure in der Bildung bis 1990	110
3.8. Bewertung	113
3.9. Ausblick	115
4. Der allgemeine <i>policy</i>-Prozess in der südafrikanischen Bildungspolitik seit 1990	117
4.1. Einführende Bemerkungen zur Transition und zum darauffolgenden Reformprozess in Südafrika	117
4.1.1. Die Phase der politischen Liberalisierung CODESA	120
4.1.2. ‘Foren’ als ein Produkt der Transformation in Südafrika	122
4.1.3. RDP versus GEAR – die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	125
4.1.4. Die Bedeutung der Provinzen – die Frage nach der Dezentralisierung	131
4.1.5. Die veränderte Rolle der Zivilgesellschaft in Südafrika	136
4.2. Der sich veränderte bildungspolitische Diskurs in Südafrika	138
4.2.1. Die unterschiedlichen Akteure der Apartheid-Opposition	138
4.2.1.1. Die Rolle des <i>National Education Crisis [Coordination] Committees</i> (NECC) in der Umgestaltung der Bildungspolitik	139

4.2.1.2. Das demokratische Verständnis des NECC _____	140
4.2.1.3. ‘Partizipation’ im Sinne der ‘ <i>People’s Education</i> ’ _____	141
4.2.1.4. Der NEPI-Prozess _____	142
4.2.1.5. Die Nationale Bildungskonferenz NEC _____	149
4.2.1.6. Das Nationale Forum für Bildung und Ausbildung NETF _____	150
4.2.2. Die Versuche des Apartheidstaates weiterhin die Agenda zu beeinflussen – die ERS _____	153
4.2.3. Das Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik (CEPD) _____	155
4.3. Die Veränderungen des bildungspolitischen Diskurses _____	160
4.3.1. Die Rolle der Gewerkschaften _____	161
4.3.2. Die Rolle des Auslands bei der <i>policy</i> -Formulierung _____	166
4.3.3. Der ANC-Bildungsrahmen für Bildung und Ausbildung _____	171
4.3.4. Der Implementierungsplan für Bildung und Ausbildung IPET _____	175
4.3.5. Die Nationale Initiative zur Ausbildungsstrategie NTSI _____	180
4.4. Die neue Struktur und die neuen Inhalte der Bildungspolitik in Südafrika _____	184
4.4.1. Der Nationale Qualifikationsrahmen NQF _____	184
4.4.2. Das neue Curriculum 2005 _____	192
4.5. Bewertung _____	200
5. Die Fallbeispiele: Der Prozess der <i>policy</i>-Formulierung in der tertiären Bildung und im Bereich des <i>Further Education and Training (FET)</i> _____	206
5.1. Die tertiäre Bildung _____	207
5.1.1. Historische Ausgangssituation _____	207
5.1.2. Die <i>Nationale Commission on Higher Education (NCHE)</i> – die erste Phase im <i>policy</i> -Prozess _____	216
5.1.3. Die unterschiedlichen Gesetzesentwürfe: Das <i>Green Paper</i> und das <i>White Paper 3 on Higher Education</i> – die zweite <i>policy</i> -Phase _____	222
5.1.4. Die <i>Higher Education Bill</i> , die Vorschläge der <i>Portfolio Kommission</i> und der <i>Higher Education Act</i> – Phase 3 _____	229
5.1.5. Partizipation, Transparenz und die <i>policy</i> -Phasen in der tertiären Bildung _____	231

5.2. Der Bereich des <i>Further Education and Training</i> (FET)	235
5.2.1. Historische Ausgangssituation	236
5.2.2. Das <i>National Committee on Further Education</i> (NCFE) – die erste Phase im <i>policy</i> -Prozess	241
5.2.3. Das <i>Green Paper</i> und das <i>White Paper 4 on Further Education and Training</i> – die zweite <i>policy</i> -Phase	245
5.2.4. Die <i>Further Education and Training Bill</i> und der <i>Further Education and Training Act</i> – Phase 3	255
5.2.5. Partizipation, Transparenz und die <i>policy</i> -Phasen im Bereich des FET	257
5.3. Bewertung	260
6. Resümee und Ausblick	268
7. Biographie	281

Abkürzungsverzeichnis

- ABET – *Adult Basic Education and Training* (Erwachsenen Grundbildung und –ausbildung)
- ANC – *African National Congress* (Afrikanischer Nationalkongress)
- AZAPO - *Azania People's Organisation*
- BCM – *Black Consciousness Movement* (Bewegung des Schwarzen Bewusstseins)
- CEM – *Council of Education Ministers* (Rat der Bildungsminister)
- CEPD - *Centre for Education Policy Development* (Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik)
- CFC - *Consultative Forum on Curriculum* (konsultatives Curriculum-Forum)
- CHE - *Council on Higher Education* (Rat für die tertiäre Bildung)
- CHED - *Committee of Heads of Education Departments*
- CMC – *Curriculum Management Committee* (Curriculum Management Komitee)
- CNE - *Christian National Education* (Christlich-Nationale Erziehung)
- CODESA - *Convention for a Democratic South Africa* (Übereinkunft für ein demokratisches Südafrika)
- COSAS - *Congress of South African Students* (Kongress der südafrikanischen Studierenden)
- COSATU - *Congress of South African Trade Unions* (Kongress der südafrikanischen Gewerkschaften)
- CSS - *Central Statistical Service* (Zentraler Service für Statistik)
- CTSC - *Curriculum Technical Sub-Committee* (technisches Unterkomitee zur Curriculumentwicklung)
- CUP - *Committee of University Principals* (Komitee der Universitäts-Rektoren)
- DBSA - *Development Bank of Southern Africa* (Südafrikanische Entwicklungsbank)
- DET - *Department of Education and Training* (Ministerium für Bildung und Ausbildung)
- DNE - *Department of National Education* (Nationales Bildungsministerium)
- ECD – *Early Childhood Development* (Frühkindliche Entwicklung)
- EDA - *Environmental and Development Agency* (Umwelt- und Entwicklungsagentur)
- EPU - *Education Policy Units* (*Policy*-Einheiten für die Bildung)
- ERS - *Education Renewal Strategy* (Strategie zur Bildungserneuerung)
- ESS – *Education Support Service* (Bildungsunterstützungs-Service)
- ETQAs – *Education and Training Quality Assurers* (Qualitätssicherung für Bildung und Ausbildung)
- FE - *Further Education* (weiterführende Bildung)
- FET - *Further Education and Training* (weiterführende Bildung und Ausbildung)
- FETQA - *Further Education and Training Quality Assurance Body* (Qualitätssicherungsbehörde für die weiterführende Bildung)
- GEAR - *Growth, Employment and Redistribution Strategy* (Strategie für Wachstum, Arbeit und Umverteilung)
- GET – *General Education and Training* (allgemeine Bildung und Ausbildung)
- GNU - *Government of National Unity* (Regierung der Nationalen Einheit)
- HEB - *Higher Education Branch* (Zweig der tertiären Bildung)
- HEC – *Higher Education Council* (tertiärer Bildungsrat)

- HEDCOM – *Committee of Heads of Education Departments* (Komitee der Leiter der Bildungsministerien)
- HEQC - *Higher Education Quality Committee* (Qualitätskomitee in der tertiären Bildung)
- HET – *Higher Education and Training* (tertiäre Bildung und Ausbildung)
- HSRC - *Human Science Research Council* (Forschungsinstitut, ähnlich der DFG [Deutschen Forschungsgemeinschaft])
- IDT – *Independent Development Trust* (unabhängiger Entwicklungsstiftung)
- IMWG - *Inter-Ministerial Working Group* (interministerielle Arbeitsgruppe)
- IPET - *An Implementation Plan for Education and Training* (Implementationsplan für Bildung und Ausbildung)
- IPPR - *Institute of Public Policy Research* (Institut für öffentliche *policy* Forschung)
- ITB – *Industrial Training Boards* (Industrielle Ausbildungsausschüsse)
- IWF - Internationalen Währungsfond
- JET - *Joint Education Trust* (Eigenname)
- JMB - *Joint Matriculation Board*
- JWG - *Joint Working Group* (Gemeinsame Arbeitsgruppe)
- LAC – *Learning Area Committee* (Komitee für Lerngebiete)
- MDM – *Mass Democratic Movement* (
- NaSA - Nachrichtenstelle Südliches Afrika
- NBFE - *National Board for Further Education* (Nationaler Ausschuss zur Further Education)
- NBFET - *National Board on Further Education and Training* (Nationaler Ausschuss zur Further Education und Training)
- NCDC – *National Curriculum Development Committee* (Nationales Curriculum Entwicklungs-Komitee)
- NCFE - *National Committee on Further Education* (Nationales Komitee zur Further Education)
- NCHE - *National Commission on Higher Education* (Nationale Kommission für die Hochschulbildung)
- NCVQ - *National Council for Vocational Qualifications*
- NEC - *National Education Conference* (Nationale Bildungskonferenz)
- NECC - *National Education Co-ordination (Crisis) Committee* (Nationales Koordinations (Krisen) Komitee für Bildung)
- NEF - *National Economic Forum* (Nationale Wirtschaftsforum)
- NEPI - *National Education Policy Investigation* (Nationale Untersuchung der Bildungspolitik)
- NETF - *National Education and Training Forum* (Nationales Forum für Bildung und Ausbildung)
- NGO – *Non-Governmental Organisation* (Nichtregierungsorganisation)
- NICD- *National Institute for Curriculum Development* (Nationalen Institutes für Curriculum Entwicklung)
- NILLD – *National Institutes for Lifelong Learning Development* (Nationale Institute für die Entwicklung des lebenslangen Lernens)
- NMC - *National Manpower Commission* (Nationale Arbeitskräftekommission)
- NOLA - *National Open Learning Agency* (Nationale Behörde für freies Lernen)
- NP - *National Party* (Nationalen Partei)

NQF - *National Qualifications Framework* (Nationalen Qualifikationsrahmen)
 NSB – *National Standards Bodies*
 NTB - *National Training Board* (Nationale Ausbildungsbehörde)
 NTS - *National Training Strategy* (Nationale Ausbildungsstrategie)
 NTSI - *National Training Strategy Initiative* (Nationale Initiative zur Ausbildungsstrategie)
 NUMSA – *National Union of Metalworkers* (Nationale Gewerkschaft der Metallarbeiter)
 OBE - *outcomes-based education* (auf outcomes basierende Bildung)
 PILLD – *Provincial Institutes for Lifelong Learning Development* (Regionale Institute für die Entwicklung des lebenslangen Lernens)
 PTSA - *Parent Teacher Associations* (Eltern Lehrer Vereinigungen)
 RDP - *Reconstruction and Development Programme* (Program für Wiederaufbau und Entwicklung’)
 RPL - *Recognition of Prior Learning* (Anerkennung informellen Lernens)
 RSA - *Republic of South Africa* (Republik Südafrika)
 SACE - *South African Council for Education* (südafrikanischer Rat für Bildung)
 SACP - *South African Communist Party* (Südafrikanische Kommunistischen Partei)
 SADTU - *South African Democratic Teachers Union* (Südafrikanische Demokratische Lehrer Gewerkschaft)
 SAIRR - *South African Institute of Race Relations*
 SAP - Struktur Anpassungsprogramme
 SAQA - *South African Qualification Authority* (südafrikanische Qualifikationsbehörde)
 SAQA-Act - *South African Authority Acts* (südafrikanisches Qualifizierungsgesetz)
 SASA - *South African Schools Act* (südafrikanisches Schulgesetz)
 SASCO - *South African Student Congress* (südafrikanischer Studierendenkongress)
 SAYCO - *South African Youth Congress* (südafrikanischer Jugendkongress)
 SETAs - *Sector Education and Training Authorities*
 SGB – *Standard Generating Bodies*
 SGT - *Self Governing Territories* (selbstregierende Gebiete)
 SIDA - *Swedish International Development Authority* (Internationale schwedische Entwicklungsbehörde)
 SRC - *Student Representative Council* (repräsentativer Studierendenrat)
 TBVC-Staaten - die von der südafrikanischen Regierung (formal) ‘unabhängigen’ *homelands* Transkei, Bophuthatswana, Venda und die Ciskei
 UCT – *University of Cape Town*
 UDF - *United Democratic Front* (Vereinigte Demokratische Front)
 USAID - *United States Agency for International Development*
 UWC - *University of Western Cape*
 Wits – *University of Witwatersrand*
 WOSA - *Workers Organisation for Socialist Action*
 WPET - *White Paper on Education and Training* (Weißbuch für Bildung und Ausbildung)

1. Einleitung

1.1. Problemstellung

Südafrika war lange Zeit gekennzeichnet durch Apartheid, also durch die Herrschaft einer weißen Minderheit über eine *schwarze* Mehrheit. Daraus resultierten im wesentlichen drei Konfliktfelder: (1.) Das ökonomische Konfliktfeld, das sich u.a. aus der erzwungenen Ungleichheit durch Arbeitsplatzreservierung (*job reservation*) für die Weißen ergibt. (2.) Das sozio-kulturelle Konfliktfeld, das aus der erzwungenen Unterschiedlichkeit aufgrund der Politik der 'separaten Entwicklung' für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen resultiert. (3.) Das politische Konfliktfeld, das durch eine von *rassistischen* Kriterien begrenzte Minderheits-herrschaft gekennzeichnet ist.

Die südafrikanische Gesellschaft ist ethnisch heterogen, und diese Heterogenität wurde jahrzehntelang staatlich gefördert. Der Staat definierte sich allein durch die Ideologie der herrschenden weißen Elite. Regelungen, egal in welchem Konfliktfeld, erfolgten einseitig, und das System wurde durch einen autoritären Polizeistaat mit weitreichenden Repressionsinstrumenten aufrechterhalten. Resultat dieser Politik war eine polarisierte Gesellschaft - Klassenkonflikte in Südafrika waren weitgehend *Rassenkonflikte*.

Nimmt man dieses Szenario als Ausgangslage der 1990er Jahre, so hat es viele Beobachter überrascht, dass es mit der Freilassung Nelson Mandelas 1990 zu einer (unblutigen) Transition innerhalb des Transformationsprozesses in Südafrika kam. Mit den ersten allgemeinen Wahlen 1994 und dem Einsetzen der Übergangsregierung (*Government of National Unity – GNU*) wurde in Südafrika ein neues Kapitel begonnen. Die einsetzende demokratische Konsolidierung des Landes, auf der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Ebene, steht jedoch erst am Beginn. In diesem Prozess demokratischer Konsolidierung kommt dem Bildungswesen ein besonderer Stellenwert zu, denn in Südafrika bestand ein Kausalzusammenhang zwischen Hautfarbe, Zugang zu Bildung und Ausbildung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt. Aus diesem Grund beschäftigen sich seit einigen Jahren verschiedene Expertenkommissionen u.a. mit der Transformation im Bildungsbereich. Neben neuen Erlassen geht es darum, neue Lehrinhalte zu definieren, den Zugang zu weiterführender Bildung festzulegen, die Analphabetenrate zu senken, den elf offiziellen Sprachen gerecht zu werden, berufliche Bildungsprogramme zu entwickeln und vieles mehr. Hierbei befindet sich Südafrika jedoch erst am Anfang. Die schwierigste Phase steht dem Land noch bevor, nämlich die der Imple-

mentierung der formulierten und formalisierten *policies*. Dies gilt sowohl für die Bildung als auch generell.

Wesentlich für die Untersuchung demokratischer Konsolidierung ist die Definition dessen, was unter ‘Demokratie’ und ‘Demokratisierung’ verstanden wird. Die vielseitigen Interpretationen des Demokratie- oder Demokratisierungsbegriffs in der deutsch- und englischsprachigen Literatur dienen unterschiedlichen Interessen.¹

In der deutschen Diskussion geht man kaum auf den partizipativen Demokratiebegriff ein. Denn dieser muss zum einen kontextabhängig analysiert werden und zum anderen ist er schwer operationalisierbar, etwas, was für eine universalistische Theoriedefinition, wie von einigen Transformationsforschern angestrebt, unablässig ist. Dieser Hinweis soll jedoch nicht ausschließlich als Kritik verstanden werden, sondern eher als Plädoyer für eine Kombination aus strukturalistischen und somit operationalisierbaren Merkmalen plus der normativen Diskussion, die gerade im Hinblick auf die Konsolidierung der Demokratie von Bedeutung ist, da es hierbei um die Herausbildung und Existenz mündiger ‘Bürger’ geht.

Unter Demokratisierung wird gemeinhin der Prozess verstanden, der von einer autoritären Herrschaftsform zu einer pluralistischen Demokratie führt.² Bei diesem Entwicklungsbegriff geht es nicht nur darum, ökonomischen Wohlstand zu erzielen, sondern ergänzend um die Anwendung und Nutzung von Ressourcen, seien sie ökonomischer, kultureller, sozialer oder politischer Natur. Es sollen die ‘humanen Ressourcen’ so eingesetzt und entfaltet werden, dass sie der gesamten Gesellschaft dienen. Demokratisierung sollte somit als wesentlicher Bestandteil des Entwicklungsprozesses³ verstanden werden,

“[...] der die ökonomischen Dimensionen überschreitet und individuelle und gesellschaftliche Emanzipation als die Entfaltung des Ensembles menschlicher Möglichkeiten zum Ziele hat. Es geht darum, die Ressource menschlicher Beteiligung und Anteilnahme und die aus ihnen folgenden Motivationen in den Entwicklungsprozess einzubeziehen, also Demokratisierung selbst als wesentlichen Bestandteil des Entwicklungsprozesses zu begreifen.”⁴

¹ Vgl.: Schmitter 1995: 17

² Vgl.: Nohlen 1988: 5

³ Trotz des entwicklungspolitischen und –theoretischen Bezuges dieser Aussage möchte ich darauf hinweisen, dass ich im weiteren Verlauf der Arbeit keine entwicklungspolitischen und –theoretischen Diskussionen führen werde. Demzufolge werden nicht alle übernommenen Termini aus diesem Wissenschaftsbereich ausführlich erläutert.

⁴ Brähler 1987: 51

In der Literatur werden ‘Entwicklung’ und ‘Demokratisierung’ jedoch häufig kausal verstanden, und ‘Entwicklung’ wird zumeist gleichgesetzt mit wirtschaftlichem Wachstum. Dieser Zusammenhang ist umstritten.⁵

“Gesellschaftliche Entwicklung, die auf die Realisierung der ökonomischen, politischen und kulturellen Interessen der Mehrheit der Bevölkerung eines gegebenen Landes gerichtet ist, erfordert eine enge Verzahnung mit einem Prozess gleichzeitiger Demokratisierung in all den gesellschaftlichen Bereichen, die für Entwicklungsprozesse von besonderer Bedeutung sind. Umgekehrt ist Demokratisierung selbst auf einen vielseitigen und differenzierten Entwicklungsprozess hinsichtlich der Mobilisierung aller Ressourcen und Fähigkeiten einer Gesellschaft angewiesen.”⁶

Spielten, in einer relativ langen Phase, amerikanische Demokratievorstellungen die bedeutendste Rolle, so erhielt die Wissenschaft neue Impulse durch die kritischen Diskussionen der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts.

“Dabei wurde deutlich, dass die dominierende Vorstellung von Demokratie als einem Zustand, der mehr oder weniger zufriedenstellend erreicht bzw. nicht erreicht ist, ausschließlich die formalen Aspekte der institutionellen Struktur des politischen Systems, der Herrschaftsorganisation, des politischen Entscheidungsprozesses und der institutionalisierten Konfliktregelung berücksichtigt und dazu tendiert, bürgerliche Herrschaft zu stabilisieren.”⁷

Es ging darum, ein neues Verständnis von ‘Demokratie’ und ‘Demokratisierung’ zu entwickeln. Brähler bringt Demokratisierung auf eine Kurzformel und versteht sie als

⁵ Vgl.: Mc Ginn 1996: 354; vgl.: Nohlen 1988: 4

⁶ Brähler 1987: 50f

Viele Kontroversen über den Charakter und die Bedeutung von Demokratisierung beziehen sich auf die soziale Ungleichheit. Sicherlich ist eine Ursache hierfür die Gleichsetzung zwischen ‘Modernität’ und ‘ökonomischer Entwicklung’, in der der Demokratisierung zusätzlich ökonomische Variablen zugesprochen werden. Hier sollte es zu einer Erweiterung des Modernitätsbegriffes kommen, denn wenn auch keine Kausalität festzustellen ist, so doch zumindest eine Korrelation. Betrachtet man diese Sichtweise, so wird deutlich, dass universalistisch geprägte Theoretiker immer wieder auf die Kausalität zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Demokratie kommen. Hierauf soll jedoch in dieser Arbeit nicht eingegangen werden, denn in der Wissenschaft werden hier keine eindeutigen Aussagen getroffen. (Allzu oft, so Mayntz, wird ‘Modernität’ „durch einen Satz von gesellschaftlichen Merkmalen definiert [...], von denen viele durch Aggregation individueller Merkmale wie Alphabetismus, Bildungsstand, politische Partizipation, Pro-Kopf-Einkommen und Energieverbrauch messbar sind. [...] Bei solchen Modernisierungsindikatoren fehlen allerdings wesentliche *Strukturmerkmale* von Gesellschaften. Das allgemein akzeptierte Merkmal ‘moderner’ Gesellschaften ist in struktureller Hinsicht die funktionale Differenzierung – nicht einfach im Sinne der beruflichen Spezialisierung, sondern als Differenzierung auf der gesellschaftlichen Makro-Ebene durch die Entwicklung funktionaler Subsysteme. Diese Vorstellung von Modernisierung wird heute mit dem Namen Talcott Parsons und der Schule des strukturellen Funktionalismus verbunden, doch hat bereits Max Weber denselben Gedanken ausgedrückt, als er den Prozess der institutionellen Differenzierung zwischen Religion, Politik, Recht und Wirtschaft analysierte.“ (Mayntz 1996: 474)

Vgl. hierzu ausführlicher: Erdmann, Gero 1996: Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente. Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz. Zentralstelle Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn.

⁷ Brähler 1987: 40f

“[einen] Prozess gesellschaftlicher Reproduktion, der auf die Durchsetzung ökonomischer, sozialer und politischer Selbstbestimmung, Selbstverwaltung und Teilhabe auf der Basis massenhafter Mobilisierung und Massenbeteiligung gerichtet ist.”⁸

Dieser gesamtgesellschaftliche Prozess, verstanden als eine Mitbestimmung von ‘unten’, soll autoritäre Herrschaftssysteme ersetzen.

Die Verwendung des Demokratiebegriffs bezogen auf die Länder des Südens ist noch zusätzlich problematisch, da die Definitions- und Theorienvielfalt westlicher Industrieländer hier durch noch komplexere Interpretationen gesteigert wird. Kontroversen um die analytische Bedeutung sind nicht nur regionenspezifisch, sondern oft schon innerhalb eines Landes kontrovers,

”so dass stets das Demokratieverständnis und die politische Wirklichkeit gesondert erhoben werden müssen. Verwiesen werden muss zum einen auch auf die (missbräuchliche) Verwendung des Demokratiebegriffs in autoritären politischen Diskursen und für autoritäre Praktiken, zum anderen auf den bloßen Formalismus demokratischer Institutionen, der folgenlos bleibt für eine umfassende demokratische Substanz und die Demokratisierung der Gesellschaft.”⁹

Der normativ positiv besetzte Begriff der ‘Demokratie’ vollzog in der Diskussion der letzten Jahre einen Wandel von der ‘repräsentativen’ hin zur ‘partizipativen’ Demokratievorstellung – ein Demokratiebegriff, der die Ausbreitung der ‘Demokratie’ in alle sozialen Sphären meint.¹⁰

Um die Gründe für die Demokratisierung zu untersuchen, so Diamond, ist eine ‘präzise und nicht-ethnozentristische Definition’ des Begriffs notwendig. Dem Dahl’schen Konzept der *polyarchy* folgend definieren Diamond, Linz und Lipset die Demokratie als

“a system of government that meets three essential conditions: meaningful and extensive *competition* among individuals and organized groups (especially political parties) for all effective positions of government power, at regular intervals and excluding the use of force; a ‘highly inclusive’ level of *political participation* in the selection of leaders and policies, at least through regular and fair elections, such that no major (adult) social group is excluded; and a level of *civil and political liberties* - freedom of expression, freedom of the press, freedom to form and join organizations - sufficient to ensure the integrity of political competition and participation.”¹¹

Partizipation wird hier zwar angesprochen aber immer unter Einschränkungen, dass deren Umsetzung sich hauptsächlich auf formale Aspekte bezieht. Es muss jedoch noch ausdrücklicher darum gehen, weniger die eigentliche politische ‘Wahl’ in den Vordergrund zu stellen,

⁸ Brähler 1987: 41

⁹ Nohlen 1988: 6

¹⁰ Vgl.: Ichilov 1990: 2

¹¹ Diamond et al. 1990: 6f; vgl.: Diamond 1992: 5; vgl.: Rösel 1997: 3; vgl.: Morlino 1998: 11

als vielmehr die Möglichkeit der Bürger, bei politischen Entscheidungen Gehör zu finden.¹² Demokratie soll in dieser Arbeit analog zu Nohlen weniger als Institutionensystem verstanden werden, wo politischer Wettbewerb zwischen Parteien stattfindet, sondern vielmehr als Partizipation beziehungsweise Partizipationschance. Partizipation wird dabei verstanden als politische Teilnahme und soziale Teilhabe.¹³ In dieser Arbeit soll deshalb der Begriff der ‘Demokratisierung’ verwendet werden, da er etwas Prozesshaftes beschreibt. Er soll als umfassende gesellschaftliche Erscheinung definiert werden, in der nicht nur formale Elemente, wie beispielsweise Wahlen, eine Rolle spielen, sondern ebenso die Förderung der zivilen Demokratie, deren Grundlage die Möglichkeit zur Partizipation darstellt. Diese ist für die Konsolidierung der Demokratie von erheblicher Bedeutung.

Im südafrikanischen Kontext der Demokratisierung jedoch stellt sich noch zusätzlich die Frage nach der Nationenwerdung¹⁴, dem nationalen Zusammenführen der über Jahrzehnte getrennt lebenden Ethnien.

Dies erfordert für diese Arbeit eine weitere Begriffsklärung. Nach Habib ist eine Voraussetzung für eine erfolgreiche demokratische Konsolidierung die Schaffung bzw. die Existenz einer ‘nationalen Identität’ innerhalb der Mehrheit der Bevölkerung. In Südafrika, so Habib, ist es demnach absolut essentiell, dass solch eine nationale politische Identität ‘erzeugt’ wird

“that subsumes narrower ethnic and racial identities, so that manipulating political figures are not able to exploit social and economic tensions within society to establish widely supported claims for secession. Failure to generate this national identity will leave the force of democracy forever vulnerable to such political figures, and to the civil war that will undoubtedly result if any such secession were ever attempted.”¹⁵

Die repräsentative Demokratie ist die Regierungsform des modernen Staates. Ohne einen Staat kann es keine moderne Demokratie geben. Demokratische Staaten gründen sich auf die Souveränität des Volkes – das Volk herrscht.¹⁶ Es trifft Entscheidungen über Mehrheitsbeschlüsse, und im besten Fall beruhen diese auf einem Konsens, was wiederum einen gewissen internen Zusammenhalt voraussetzt. Denn die Legitimität erhält der demokratische Staat über den Volkssouverän. Die Stabilität der Legitimation kann eine Nation nur dann sicherstellen, wenn ihre Mitglieder in gemeinsamer Loyalität gegenüber der politischen Gemeinschaft mit-

¹² Vgl.: Benavot 1996: 379; vgl.: Wichard 1983: 68

¹³ Vgl.: Nohlen 1998: 308

¹⁴ Von einer Nation spricht man nach Schlee et al. dann, wenn zum ‘Volk’ oder der ‘Ethnie’ das Element der Staatlichkeit hinzu kommt. (Vgl.: Schlee et al. 1996: 10)

¹⁵ Habib 1995: 66

¹⁶ Tagung der Sektion ‘Systemwechsel’ der Deutschen Vereinigung Politischer Wissenschaften (DVPW) im Juni 1999 in Loccum.

einander eng verbunden sind. Damit benötigt ein moderner demokratischer Staat ein Volk mit einer starken kollektiven Identität.

Wird diese Bindung nicht erreicht, so besteht die Gefahr, dass die politische Legitimität ‘ausgehöhlt’ wird. Taylor plädiert in diesem Zusammenhang für die ‘Vergesellschaftung’ über Verschiedenheit.¹⁷ Generell ist anzumerken, dass Universalismen zu vermeiden sind.

“Das Modell, das wir brauchen, finden wir [...] in der von Herder und Humboldt ausgehenden Tradition, in der Komplementarität der Schlüsselbegriff ist und die Leitidee darin besteht, dass wir einander gerade in unseren Unterschieden brauchen, um ganze Wesen zu sein.”¹⁸

Nation muss definiert werden als eine ‘*imagined community*’¹⁹, die trotz Verschiedenheit einzelner und Gruppen eine ‘imaginäre’ Einheit bildet, also ähnliche Ziele verfolgt, die auf denselben Werten und Normen basieren.²⁰ Oder, wie die Südafrikanerin Penny Enslin in einer privaten Diskussion betonte, um ein ‘*common citizenship*’.²¹

Der Begriff ‘Volk’ soll hierbei nicht im ethnischen Sinne definiert werden, vielmehr der demokratischen staatsrechtlichen Tradition Abbé Sieyes²² folgend als eine ‘Nation von Staatsbürgern’ verstanden werden,

“die sich ‘ihrer selbst als politische Größe bewusst ist und als solche handelnd in die Geschichte eintritt’ [...]. Die ‘verfassungsgebende Gewalt des Volkes’ ist also auch ein demokratischer Legitimationsbegriff, der die grundlegende normative Geltung der Verfassung auch über die reine Verfahrenslegitimität hinaus rechtfertigen soll.”²³

Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Idee des Volkssouveräns – Herzstück des Demokratiegedankens – hier mit dem des Nationalismus²⁴ gleichgesetzt wird. Nationalismus und De-

¹⁷ Wobei er betont, dass er keinen alternativen Liberalismus schaffen möchte, in dem Differenzen keinen Platz finden oder aber ständig mit berücksichtigt werden sollen.

¹⁸ Taylor 1998: 14

¹⁹ Vgl. dazu ausführlicher: Anderson, Benedict 1991: *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso, London.

²⁰ Vgl.: Linz et al. 1996: 22

²¹ In Südafrika wird versucht, dies zum einen über die neue Flagge (Stichwort: *Rainbow Nation*) und zum anderen über die ‘neue’ Nationalhymne zu erreichen.

²² Vgl.: hierzu ausführlicher: Forsyth, Murray 1987: *Reason and Revolution. The Political Thought of the Abbé Sieyes*. Leicester University Press. Holmes & Meier Publishers, Inc., New York.

²³ Merkel et al. 1996: 19

Bommes und Halfmann thematisieren die Zusammenhänge zwischen Begriffen wie ‘Nation’ und ‘Ethnizität’. Vgl. hierzu ausführlicher: Bommes, Michael/Halfmann, Jost 1994: *Migration und Inklusion. Spannungen zwischen Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat*. In: *Kölner Zeitschrift für Sozialpsychologie*, Jg. 46, Heft 3, 1994. pp. 406-424.

²⁴ Coleman definiert ‘Nationalismus’ als ein Bewußtsein, einer Nation anzugehören oder als einen nationalistischen Wunsch “as manifest in sentiment and activity, to secure or maintain its welfare, prosperity, and integrity, and to maximize its political autonomy.” (Kazi 1987: 9) Er bezieht ‘Nationalismus’ auf das Recht nationaler Selbstbestimmung und Selbstregierung innerhalb eines kolonialen oder kolonialisierten Beziehungsrahmens. Cottam definiert ‘Nationalismus’ als “a belief on the part of a large group of people that they comprise a political community, a nation, that is entitled to independent state-

mokratie – eine komplizierte und zusammenhängende Verbindung in ständiger Spannung lebend.²⁵

“The nation [...] is another name for ‘We the People’.”²⁶

Oder Pateman folgend: “The promise of democratization is proclaimed in universal terms, but citizenship and rights can be enjoyed only by inhabitants of a particular state, and often only as a member of a particular nation. From the outset, democratization has been part and parcel of the development of a modern state and the modern nation, an international process that produced sovereign states and a division between citizens and aliens or foreigners.”²⁷

In Ergänzung zu diesen Ausführungen seien hier Fischhof und Renner angeführt, die Nationen als Personenverbände zu betrachten, was dem Gedanken einer *imagined community* sehr nahe kommt. Darüberhinaus sprechen Renner und Fischhof in diesem Zusammenhang von völliger Kulturautonomie. Es wird ein Nationalitätengesetz gefordert, in welchem

“die Gleichstellung der Sprachen [...] in Schule, Kirche, Verwaltung, Justiz und Gesetzgebung so klar und unzweideutig normiert werden [müssten], dass die nationalen Minderheiten vor jedem Übergriff der Majoritäten völlig sichergestellt werden.”²⁸

Die logische Forderung für Renner sind autonome Bildungssysteme. Wenn die Forderungen nicht weiter gehen, ergibt sich eine Verlagerung des Problems auf den Arbeitsmarkt. Auf diesen Punkt soll hier nicht detaillierter eingegangen werden.²⁹ Die Forderung nach der Gleichstellung der Sprachen jedoch findet im Verlauf der Arbeit immer wieder Beachtung. Die Sprachenpolitik in Südafrika ist zwar in der Verfassung festgeschrieben aber mehrdeutig interpretierbar.³⁰

Der Idee der *imagined community* entgegen wirkt die ethnische Heterogenität innerhalb eines Staates. Heute zeichnen sich neun Zehntel der Staaten und Gesellschaften durch ethnische Heterogenität aus und damit existiert grundsätzlich Potential für ethnische Konflikte.³¹ Um

hood and a willingness of the group to grant their community a primary and terminal loyalty.” (Kazi 1987: 9)

Vgl. hierzu ausführlicher: Hobsbawn, Eric J. 1996: Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780. dtv, München. Vgl. zudem: Geier, Andreas 1997: Hegemonie der Nation. Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.

²⁵ Vgl.: Diamond et al. 1994: xf

²⁶ Diamond et al. 1994: xi

²⁷ Pateman 1996: 9

²⁸ Fischhof nach Hanf 1991: 65

²⁹ vgl. ausführlicher: Hanf, Theodor 1991: Konfliktminderung durch Kulturautonomie. Karl Renners Beitrag zur Frage der Konfliktregelung in multi-ethnischen Gesellschaften. In: Fröschel, Erich/Mesner, Maria/Ra’anan, Uri (eds.) 1991: Staat und Nation in multi-ethnischen Gesellschaften. Passagen Verlag, Wien. pp. 61-90.

³⁰ Vgl.: RSA 1996c: 6(5) und 29(2)

³¹ vgl.: Hanf 1991: 62

diese Konflikte zu vermeiden, ist eine demokratische politische Kultur³² notwendig. Die Werte, die solch eine politische Kultur untermauern – Toleranz, gegenseitiger Respekt, Achtung der Menschenrechte und eine Neigung hin zur friedlichen Beilegung von Konflikten – und die daraus resultierenden Fähigkeiten zur Kooperation und Verhandlung können nicht ausschließlich theoretisch gelehrt werden. Sie festigen sich aufgrund von Erfahrungen im alltäglichen Leben. Damit wird die Vermeidung ethnischer Spannungen ein wesentliches Ziel einer Bildung für Demokratie.³³ Doch wie ist es möglich, partikularistische und oft antagonistische Gruppenidentitäten miteinander in Einklang zu bringen?

“For several reasons, ethnicity is the most difficult type of cleavage for a democracy to manage. Because ethnicity taps cultural and symbolic issues – basic notions of identity and the self, of individual and group worth and entitlement – the conflicts it generates are intrinsically less amenable to compromise than those revolving around material issues.”³⁴

Obwohl ethnische Konflikte oft materielle Auseinandersetzungen mit beinhalten, sind diese im Vergleich zu den Konflikten, die exklusive Symbole und Legitimitätsvorstellungen betreffen – wie beispielsweise die Frage: Rechtfertigt eine Regierung die Bevorzugung einer Sprache? - relativ einfach zu bereinigen.

Generell gilt, dass Strukturen geschaffen werden müssen, die es keiner ethnischen Gruppe erlauben sollte, politische Hegemonie aufzubauen, und alle Gruppen einen Platz in der Gesellschaft, politisch wie wirtschaftlich und sozial, innehaben müssen.³⁵ Diamond et al. spricht hier der institutionellen Ebene eine Schlüsselfunktion zu und verfährt so wie die Mehrzahl der (liberalen³⁶) Demokratietheoretiker – die *policy*-Ebenen finden hierbei jedoch nicht die notwendige Beachtung.

³² “Bereits Alexis de Tocqueville argumentierte, dass die Bestandsfähigkeit von Demokratien und liberalen Verfassungsstaaten nicht nur eine Frage konstitutioneller Sicherungsmechanismen sei, sondern auch von den ‘Sitten’ [...] einer Gesellschaft beeinflusst werde. Wenn eine Gesellschaft ein stabiles Fundament ziviler Selbstorganisation aufweist und zivile Werte, Einstellungen und Verhaltensweisen ein breites und pluralistisches Netzwerk unabhängiger Vereinigungen stützen, sind die Chancen gut, dass politische Versuche der Beschneidung oder Suspendierung konstitutioneller Normen nur auf begrenzte Zustimmung der Bürger stoßen.” (Merkel et al. forthcoming 2000)

³³ Vgl.: Harber 1997: 185

³⁴ Diamond et al. 1994: xviii

³⁵ Vgl.: Diamond et al. 1994: xxiii

In diesem Zusammenhang wird die Konkordanzdemokratie als mögliches machteiliges Arrangement aufgeführt.

³⁶ Zu der liberalen Demokratievorstellung vgl. ausführlicher: Pennock, Roland 1978: *Liberal Democracy: Its Merits and Prospects*. Greenwood Press, Westport, Connecticut.

Nach Huntington hat die liberale Demokratievorstellung ihre Wurzeln in dem Konzept individueller Würde und ist ein westliches Produkt. Einige führten an, dass liberale Demokratie außerhalb des ‘Westens’ nicht möglich sei. Dabei müssen gewählte Demokratie nicht notwendigerweise liberale Demokratien sein (oder werden). Huntington führt hier Beispiele an, wie die Türkei, Indien und Sri Lanka, die schon mehr als 50 Jahre (Wahl)Demokratien sind, aber nach wie vor Defizite aufweisen bezogen auf die Rechte und Freiheiten ihrer Bürger. (Vgl.: Huntington 1997: 9f)

Verstehen wir in dieser Arbeit die Nation als eine *imagined community*, basierend und sich gegenseitig inspirierend über ihre Verschiedenartigkeit – als eine Nation von Staatsbürgern –, so stellt sich die Frage, welche Rolle die Ausgestaltung der Bildungspolitik und die Bildung an sich bei der Schaffung eines solchen gemeinsamen Staatsbürgertums (*common citizenship*) spielt.

Einzelne Nationen unterscheiden sich nicht nur nach ihren politischen Strukturen und Prozessen, sondern auch nach ihren Programmen – ihren *policies*. Die wissenschaftliche Herausforderung besteht darin, diese Unterschiede systematisch zu beschreiben und zu analysieren.³⁷

Policy-Profile sind dabei die charakteristischen Merkmale des *outputs* der Politikformulierung. Diese Profile unterscheiden sich innerhalb der Länder erheblich voneinander. Ihre Merkmale sind: Die Formalisierung, die Integration verschiedener Problembereiche, die Kontinuität, die Interventionsintensität und die Programmierung (versus Entscheidungsspielräume für die Implementierenden). Weiterhin sind die institutionellen Strukturen von Bedeutung, denn es spricht doch einiges dafür, dass langfristige stabile Strukturen des politischen Systems einen erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung von *policies* haben. In Bezug auf die kulturellen Realitäten existieren noch keine hinreichend detaillierten Dimensionen, die eine Verortung verschiedener Länder zulassen. Dies weist wiederum auf die Notwendigkeit eines länderspezifischen Vorgehens hin. Hoch fragwürdig erscheint in diesem Zusammenhang auch die Verortung von Ländern nach dem *Freedom House Index*, da hier nach rein formalen Kriterien Länder bewertet werden.³⁸

Weiterhin ist die Frage des Politik-Stils von Bedeutung. Dieser stellt nach Feick und Jann den *missing link* zwischen den nationalen institutionellen Strukturen und politischen Kulturfaktoren einerseits und den *policy*-Profilen andererseits her. Dieses Konzept des Politik-Stils ist etwas unscharf und schwer zu greifen, jedoch unverzichtbar, will man das Verhalten der Akteure erklären und beschreiben. Zudem ist das Akteursverhalten ein erklärender Faktor für politische Entscheidungen. Mögliche Fragen sind hier:

- ◆ Wie gestaltet sich das Problemlösungsverfahren? (Geschwindigkeit, Transparenz, etc.)
- ◆ Welche Charakteristika weist die Interaktion der Akteure auf? (Konflikthaftigkeit, Verhandlungsart, Informations- und Kommunikationsverhalten, etc.)

³⁷ Vgl.: Feick et al. 1988: 196

³⁸ Nur ein Beispiel: Nach dem *Freedom House Index* ist die Türkei seit Anfang der 1980er Jahre sehr demokratisch (Vgl.: Merkel et al. *forthcoming* 2000) – Bürgerrechtsverletzungen, oder wie in diesem Beispiel die Kurdenfrage, werden nicht berücksichtigt.

- ◆ Welche Charakteristika kennzeichnen das Problemlösungsverhalten? (Zielberücksichtigung, Problembezug, Aktivitäts- und Reaktivitätsgrad etc.)³⁹

Von entscheidender Bedeutung im Demokratisierungsprozess ist die Bildung. Die Interdependenz zwischen Bildung, Demokratie und 'Entwicklung' ist keine Entdeckung der Gegenwart.⁴⁰ Seine moderne Geschichte kann zurückverfolgt werden bis in das 19. Jahrhundert, als die Vorstellung von 'Demokratie' - beginnend in den Vereinigten Staaten - und von 'Entwicklung' - Industrielle Revolution - zu wichtigen Faktoren in der sozio-ökonomischen und politischen Diskussion wurden. Zur selben Zeit kam eine Vorstellung von 'Bildung', im Sinne von obligatorischer und systematisierter Schule auf. Hier ging es darum, Bildung als unentbehrliches Instrument für 'Entwicklung' und 'Demokratie' zu fördern.⁴¹ Eine 'Bildung zur Demokratie' wird heute nun auch auf der *policy*-Ebene von den Regierungen ernst genommen und ist nicht länger nur ein Anliegen derer, die dem progressiven Flügel in der Bildungsdiskussion angehören. Dies gilt vermehrt seit 1989. Für Harber ist dies vor allem auf drei Faktoren zurückzuführen. Der erste ist der sogenannte 'Sieg' der Demokratie über den 'Kommunismus' 1989, der zweite Faktor ist seiner Meinung nach auf die ethnische⁴² Heterogenität der meisten Staaten zurückzuführen und somit auf das Potential für gewalttätige Konflikte. Der dritte Faktor bezieht sich auf die akademische und politische Diskussion um 'Schuleffektivität'⁴³, die in den letzten beiden Dekaden aufkam.

³⁹ Vgl.: Feick et al. 1988: 214

⁴⁰ Vgl. hierzu ausführlicher: Kelly, A.V. 1995: Education and Democracy. Principles and Practices. Paul Chapman Publishing Ltd., London.

⁴¹ Vgl.: Mitter 1993: 463f

⁴² Diamond et al. verwenden den Begriff der 'Ethnizität' "to refer to a highly inclusive (and relatively large-scale) group identity based on some notion of common origin, recruited primarily through skinship, and typically manifesting some measure of cultural distinctiveness. 'So conceived, ethnicity easily embraces groups differentiated by colour, language, and religion; it covers 'tribes', 'races', 'nationalities', and castes.' [...] Occasionally [...] individuals may cross ethnic lines." (Diamond et al. 1994: xviii) Hanf definiert 'Ethnizität' "nicht im (griechischen) Wortsinn, sondern [nach] Abstammungs-, Sprach- und Religionsidentität [...]. [Er versteht unter] 'ethnischer Gruppe', 'Gemeinschaft' oder 'Ethnie' [...], die sich aufgrund eines oder mehrerer kultureller Merkmale (*markers*) definiert, und unter multiethnischem Staat ein Staat, in dem nach solchen Merkmalen unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zusammenleben." (Hanf 1991: 87) "Entgegen der klassischen Modernisierungstheorie, die Ethnizität als 'traditionell' begriff und ihr Schwinden in der Moderne prognostizierte, lässt sich deshalb in jüngster Zeit eine verschärfte Artikulation von Ethnizität weltweit beobachten, und auch neue ethnogenetische Prozesse finden vor unseren Augen statt." (Schlee et al. 1994: 10) Schlee et al. plädieren dafür, diese 'Moderne Ethnizität' besonders zu fördern. (Vgl.: Schlee et al. 1994: 11ff)

Vgl. zu Ethnizität und Nationalismus ausführlicher: Eriksen, Thomas Hylland 1993: Ethnicity and Nationalism. Anthropological Perspectives. Pluto Press, London et al.

⁴³ Schuleffektivität ist u.a. eine effektive Leitung, die hierbei betrachtet wird als eine Fähigkeit, andere zu stärken und nicht Macht über andere auszuüben. Dort, wo die Lernenden Verantwortung übernehmen, sind die Resultate (im Sinne von Schulleistungen) besser – es geht darum, zur Partizipation zu motivieren. (Vgl.: Harber 1997a: 29f)

Auf den südafrikanischen Kontext bezogen, in dem Bildung schon immer eine zentrale Rolle spielte, kann eine ‘nachhaltige’ Demokratisierung nur dann Erfolg haben, wenn die kommenden Generationen in einem demokratischen Sinn erzogen werden und sich die demokratischen Werte und Normen im täglichen Miteinander festigen. Eine Bildung hin zur Demokratie betrifft alle und macht somit nur durch eine gemeinsame Ausarbeitung und Formulierung Sinn. Doch gerade zu diesem Punkt existieren gewaltige Kontroversen. Hanf ist zum Beispiel der Meinung, dass die Strukturierung des Bildungssystems in den Ländern des Südens unter anderem ausschlaggebend für die Ausweitung und Etablierung der Staatsbürokratie ist, da die Oberschicht ihre privilegierte Position dem Bildungssystem nach europäischem Muster verdankt,

“das die Unterschiede zur übrigen Bevölkerung legitimiert.”⁴⁴ “Bildung hat sowohl allokativen wie sozialisierende Funktionen, die nicht allein den Status und die Einstellung von Individuen, sondern auch von ethnischen Gruppen entscheidend mitbestimmen. [...] Bildungsprivilegien werden ebenso erbittert verteidigt, wie Bildungsdiskriminierung bekämpft.”⁴⁵

In diesem Zusammenhang verlangt Hanf nach einer demokratischen Regelung von Interessenkonflikten.⁴⁶ Dem ist sicherlich nicht zu widersprechen, im empirischen Teil der Arbeit wird sich bspw. zeigen, dass korporatistische Foren, nicht nur im Bildungsbereich, in Südafrika gerade deshalb eingerichtet wurden, um Konflikte demokratisch zu lösen bzw. um sie zu vermeiden.

‘Bildungspolitik ist Gesellschaftspolitik’, so konstatieren Kolbe et al., und verlangen neben

”Konsequenzen für Verhältnisbestimmungen zwischen Bildungssystem und Gesellschaft, für Bildungspolitik und die Reproduktion gesellschaftlicher Ungleichheit [...]” einen Diskurs, ”der es erlaubt, die Bearbeitung des gemeinsamen Gegenstandes ‘Gesellschaft, Bildung und Individuum’ mit Hilfe einer disziplinübergreifenden, gesellschaftlich-interkulturell orientierten und demokratietheoretisch interessierten Perspektivenverschränkung weiterzuentwickeln.”⁴⁷

Ebenso argumentiert Hanf bereits 1969: ”Neben der Betrachtungsweise des formalen Erziehungswesens als einer sozialen Institution ist in zunehmendem Maße die als eines sozialen Systems getreten, und zwar als eines 1. sozialen Systems, das 2. ein funktionales Subsystem der Gesamtgesellschaft darstellt, welches 3. in Interaktion mit anderen sozialen Subsystemen (wie Familie, Wirtschaft, politisches System usw.) steht.”⁴⁸

⁴⁴ Hanf 1980: 14

⁴⁵ Hanf 1991: 79

⁴⁶ Vgl.: Hanf 1980: 18

⁴⁷ Kolbe et al. 1994: 11; vgl.: Hanf 1969: 277ff

⁴⁸ Hanf 1969: 279

Hanf und auch Weiler sehen einen mittelbaren und einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Bildungssystem und dem politischen System. Zu den wichtigsten unmittelbaren Funktionen gehören:

- Die politische Rekrutierung; also die Ausbildung politischer Eliten. Daneben beeinflussen die Struktur und die Systemkultur der Bildung Privilegierung bzw. Diskriminierung bestimmter Gruppen.⁴⁹ Dies ist besonders deutlich im Südafrika der Apartheidzeit. Der Zugang zur Bildung war abhängig von der Hautfarbe.
- Die politische Sozialisation; diese wird beeinflusst von den Lehrinhalten, den Curricula. Hanf weist jedoch darauf hin, dass die Rolle der Bildungspolitik überschätzt wurde. In der Erziehungsforschung und der Politikwissenschaft wurde "das Erziehungssystem als ein besonders geeignetes Instrument zur Beeinflussung der politischen Kultur im Sinne der Stabilisierung bestehender oder des Wandels zu gewünschten politischen Systemen [gesehen]".⁵⁰
- Die politische Integration, als Resultat der Rekrutierung und Sozialisation.

Hinzu kommt, dass bestimmte Interessengruppen versuchen, sich im Bildungssystem politisch zu artikulieren, und sie streben einen direkten Einfluss auf das politische System an. Hanf gebraucht den Begriff der inversen Bezüge, unter dem er a) Ressourcen⁵¹ und b) Entscheidungen⁵² versteht.⁵³ Dieser Punkt wird im Zusammenhang mit der *policy*-Analyse angesprochen und findet im empirischen Teil der Arbeit weitere Berücksichtigung.

Bezogen auf den politischen Wandel stellt Hanf fest,

"dass das Erziehungssystem in bezug auf das politische System sowohl stabilisierend wirken (bzw. Wandel be- oder verhindern) kann, direkt wie indirekt Wandel induzieren, sowie als Instrument gezielten sozio-politischen Wandels eingesetzt werden kann."⁵⁴

Natürlich sollte hier nicht unbeachtet bleiben, dass das Bildungssystem ebenso 'Status zuweist', das heißt, sogenannte 'Eliten' (re-)produziert. Dies ist ein Grund, weshalb Bildungsreformen so oft auf Widerstand aus den Reihen der Eliten treffen, da sie ihre Machtposition

⁴⁹ Vgl.: Weiler 1989: 291

⁵⁰ Hanf 1969: 283

⁵¹ Der Umfang, in dem das politische System Ressourcen zur Verfügung stellt, beeinflusst den Typus der politischen Kultur.

⁵² In der Bildungspolitik, als einem Sektor politischen Handelns, spielt die Ideologie eine große Rolle. Politische Ziele (wie z.B. *nation building*) werden über bildungspolitische Maßnahmen zu verwirklichen versucht.

⁵³ Vgl.: Hanf 1969: 283ff

⁵⁴ Hanf 1969: 288

gefährdet sehen.⁵⁵ Im südafrikanischen Kontext sollen korporatistische Foren genau diesen kritischen Punkten oder Auswirkungen von Reformen entgegenwirken.

Aus diesen einführenden Bemerkungen wird deutlich, wie zentral die Bildungspolitik in dem Prozess der Demokratisierung ist und wie kontrovers ihre Bedeutung diskutiert wird. Die Ausgestaltung der Bildungspolitik ist ausschlaggebend für den Verlauf und, so meine These, für die 'Nachhaltigkeit' des demokratischen Politikmodells.

1.2. Zielsetzung der Arbeit

Betrachtet man die unterschiedlichen Phasen in der Transformationsdiskussion, so zeigt sich eine Lücke bezogen auf die Erklärung der wichtigsten Phase, die der demokratischen Konsolidierung. An dieser Stelle wird deutlich, dass die einzelnen theoretischen Ansätze der Transformationsforschung nicht ausreichen, um diese Phase ausreichend zu analysieren. Auf der theoretischen Ebene soll deshalb ein Modell erarbeitet werden, welches zum einen überprüft, welchen Beitrag die *policy*-Forschung leisten kann, diese vorhandene Lücke zu schließen. Zum anderen soll die Frage nach dem Stellenwert der Bildung für eine nachhaltige demokratische Konsolidierung beantwortet werden.

Ob und wie die Voraussetzungen für die demokratische Konsolidierung erfüllt werden, so eine weitere These, lässt sich somit anhand einer *policy*-Analyse beurteilen. Eine *policy*-Analyse bietet sich deshalb an, da das Prozesshafte in der demokratischen Konsolidierung von Bedeutung ist. Dabei steht nicht ausschließlich das Ergebnis des Prozesses im Vordergrund, sondern der Prozess an sich. In dieser Arbeit wurde der *policy*-Formulierungsprozess in der Bildungspolitik als Indikator gewählt. Ein Grund ist, dass der Kausalannahme zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Demokratisierung nicht gefolgt wird; ein weiterer Grund ist jedoch der Stellenwert der Bildung im südafrikanischen Kontext, denn die Hautfarbe entschied lange Jahre über den Zugang zu Bildung und somit über Zugang zum formellen Arbeitsmarkt etc. Wie noch zu zeigen ist, kann der *policy-making*-Prozess, und somit der Politikstil, in der Bildung eine zusätzliche demokratisierungsfördernde oder –hemmende Wirkung auf die demokratische Konsolidierung haben und ist damit ebenso von theoretischer Relevanz für diese Arbeit.

⁵⁵ Vgl.: Weiler 1989: 291 und 303; vgl.: Weiler 1983: 261

1.3. Vorgehensweise und Methodik

Im Kapitel 2 „Theoretische und methodische Vorbemerkungen“ wird versucht, von der Transformationsdiskussion ausgehend, die Lücke in Bezug auf die Phase der demokratischen Konsolidierung aufzuzeigen und zu schließen. Die Erweiterung des Transformationsansatzes durch die *policy*-Analyse ermöglicht eine Prozessanalyse und somit die Einbeziehung von Akteuren. Denn die Prozessgestaltung hat Einfluss auf die demokratische Konsolidierung. Nachdem der Akteursansatz dargestellt wurde, erfolgt die Beschreibung des Stellenwerts der Bildung bei der Demokratisierung als einer *policy*. Abgeschlossen wird das Kapitel mit Überlegungen zur Operationalisierbarkeit der Ergebnisse.

Das Kapitel 3 „Die Geschichte der Bildungspolitik in Südafrika unter den Bedingungen der Apartheid“ bezieht sich auf den historischen Kontext in Südafrika, dessen Darstellung notwendig erscheint, da die heutigen Probleme und Herausforderungen, vor denen die neue Regierung steht, in der Apartheid begründet liegen. Ohne ein Verständnis dieser prägenden Zeit wäre die später folgende Analyse unzureichend. Auch die Anwendung der im theoretischen Teil entwickelten Kriterien findet hier Berücksichtigung, denn

„[...] erziehungswissenschaftliche Phänomene und Probleme [können] nur in ihrem historischen und ihrem gesellschaftlichen Kontext begriffen werden [...].“⁵⁶

„Daraus lassen sich die systemische Darstellung der historischen Entwicklung einerseits [...] und die Darstellung des gesellschaftlichen Zusammenhangs andererseits [...] als methodisches Prinzip für die Untersuchung ableiten. Ein solcher Ansatz lässt sich natürlich nur interdisziplinär realisieren. Gesellschaft muss in ihrer Gesamtheit erfasst werden: ökonomische, politische, soziale, sozialpsychologische und kulturelle Fragestellungen bilden essentielle Elemente eines wissenschaftlichen Vorgehens, das den gesamtgesellschaftlichen Kontext zu erfassen versucht und die Beantwortung der Fragestellungen durch ihre historische Darstellung zu beantworten sucht.“⁵⁷

Der allgemeine *policy*-Prozess in der Bildungspolitik in Südafrika (1990 – 1998) steht im Zentrum des Kapitels 4 „Der allgemeine *policy*-Prozess in der südafrikanischen Bildungspolitik seit 1990“. Dieses Kapitel evaluiert die unterschiedlichen *policy*-Dokumente der neu zu implementierenden Bildungspolitiken. Sie werden in den politischen und ökonomischen Kontext des Landes eingebettet und bei dem Prozess der *policy*-Findung berücksichtigt. Der Sinn dieser Untersuchung liegt darin, dass sie Trends und Schwerpunkte offen legt, die zu einem notwendigen und nötigen Prozess eines korrektiven *policy-makings* und sozialen und institutionellen Lernen führen. Schwerpunkt wird sein festzustellen, wie diese Politikvorschläge zur

⁵⁶ Große Oetringhaus 1978: 7

⁵⁷ Große Oetringhaus 1978: 7

Konzeptionalisierung des Politikproblems und zum Charakter des Politikprozesses beitragen und welche Rolle einzelne Akteure in diesem Prozess spielen.

Kapitel 5 „Die Fallbeispiele: Der Prozess der *policy*-Formulierung in der tertiären Bildung und im Bereich des *Further Education and Training* (FET)“ geht spezifischer auf bestimmte Bildungspolicies, deren Formulierungsprozess und deren unterschiedlichen Akteure ein. In chronologischer Abfolge werden die *policies* der tertiären Bildung (*Higher Education*) und anschließend die der *Further Education and Training* (FET) dargestellt. Untersucht werden der Prozessverlauf, die daran beteiligten Akteure sowie die Frage nach der Möglichkeit von Partizipation und Transparenz.

Das Kapitel 6 „Resümee und Ausblick“ dient der Zusammenfassung der Ergebnisse und einen Ausblick.

Die Arbeit ist keine vergleichende Arbeit. Dies ist im südafrikanischen Kontext nicht sinnvoll, da die *rassistische* Ausprägung der Bildungspolitik während der Apartheid (*Bantu Education*) einzigartig ist, was den politischen Charakter der südafrikanischen Geschichte im allgemeinen und die der Apartheid im besonderen hervorhebt.

“The conclusion arrived at on the basis of the perspective is that the South African situation is unique and to be understood entirely in its own terms – that it is the result of historical forces specific to South Africa.”⁵⁸

Die empirische Analyse basiert auf Primär- und Sekundärliteratur sowie auf ca. 40 Interviews die mit 40 Bildungsexperten in Südafrika geführt wurden. Bei den Befragten handelt es sich um Repräsentanten von Akteuren im Bildungsbereich (Gewerkschaften, Bildungs- und Arbeitsministerium, NGOs, Universitäten etc.). Die Interviews wurden im September 1998 während eines mehrmonatigen Feldaufenthaltes in Südafrika mit Hilfe eines halbstandardisierten qualitativen Leitfragebogens durchgeführt (siehe Anhang). Die Aussagen werden auf Wunsch der Befragten anonymisiert wiedergegeben.

⁵⁸

Kallaway 1990a: 232

‘(Nowadays), if an indicator of democratic progress is needed it cannot be provided by the number of people who have the right to vote, but the number of contexts outside politics where the right to vote is exercised’; that is to say, ‘the criterion for judging the state of democratisation achieved in a given country should no longer be to establish ‘who’ votes, but ‘where’ they can vote; how many more spaces there are where citizens can exercise the right to vote’. (Bobbio in Badat 1997: 18)

2. Theoretische und methodische Vorbemerkungen

Der Wechsel von autoritären Regimen hin zur Demokratisierung⁵⁹ wird begleitet von unterschiedlichen Ansätzen, Theorien und Erklärungsmodellen. Bei der Erklärung von Demokratisierungsprozessen bietet die Transformationsforschung einen theoretischen Ansatz, durch den von verschiedenen Phasen die Transformation politischer Systeme analysiert wird. Im ersten Abschnitt dieses Kapitels werden die von der Transformationsforschung entwickelten unterschiedlichen Phasen dargestellt. Vor dem Hintergrund der hier zu erörternden Problemstellung rückt dabei insbesondere die Phase der demokratischen Konsolidierung in den Vordergrund. Es soll aufgezeigt werden, dass die Transformationsforschung auf Grund ihrer abstrakten und universalistischen Betrachtungsweise keine ausreichend detaillierten Aussagen über die Phase der demokratischen Konsolidierung zulässt. Die komplexen Bedingungsbeziehungen des Transformationsprozesses verlangen vielmehr ein interdisziplinäres Vorgehen⁶⁰, um die methodischen Mängel des einen Konzeptes auszugleichen und mit anderen Ansätzen zu kombinieren, mit dem Ziel, gehaltvolle Aussagen treffen zu können. Die Frage, die sich daher an dieser Stelle unmittelbar anschließt lautet, welche Möglichkeiten gibt es, Demokratisierungsprozesse zu operationalisieren und somit Aussagen über deren Nachhaltigkeit zu erhalten.

Unter 2.2. „Die Erweiterung des Transformationsansatzes - die Politikfeldanalyse“ werden deshalb die Möglichkeiten diskutiert, in wie weit, durch eine Einführung von Prozess- und Akteursperspektive, der Erklärungsgehalt der Transformationsansätze erhöht werden kann. In das Zentrum der Überlegungen werden dazu die auf nationaler Ebene ablaufenden *policy*-Prozesse und somit Akteure und deren Netzwerke gerückt, die diese Prozesse steuern und beeinflussen. Damit wird aufgezeigt, wie der Transformationsansatz um die *policy*-Analyse

⁵⁹ Vgl.: Diamond 1992: 5; vgl.: Merkel et al. 1996: 9

⁶⁰ Bezogen auf die Interdisziplinarität soll festgehalten werden, dass diese Interdisziplinarität auch für die Bildungspolitik gilt. Vgl. hierzu: Wong, Kenneth K. 1994: The Politics of Education: From Political Science to Multidisciplinary Inquiry. In: Politics of Education Association Yearbook 1994. pp. 21-35.

erweitert werden kann. Aus der *policy*-Analyse heraus ist das Handeln von Akteuren identifizierbar. Die Anwendung der *policy*-Analyse erlaubt einen Wechsel der Betrachtungsebene. So verlagert sich die Perspektive bei der *policy*-Analyse auf die nationale Ebene. Im Abschnitt 2.3. „Die Bedeutung der Institutionen als Akteure im *policy*-Prozess“ wird anschließend der *policy*-Formulierungsprozess als von unterschiedlichen Interessengruppen und somit Akteuren gestaltet und beeinflusst dargestellt.

Abschnitt 2.4. „Die Bildungspolitik als mögliche *policy*“ diskutiert die Einflussmöglichkeiten unterschiedlicher *policies* und rückt dabei die Bildungspolitik in den Vordergrund. Die Konzentration auf die Bildungspolitik ermöglicht eine Analyse auf zwei verschiedenen Ebenen. Auf der theoretischen Ebene kann der Beitrag der *policy*-Analyse für die demokratische Transformationsforschung analysiert werden, während auf der praktischen Ebene der Beitrag von Bildung und Bildungspolitik auf die Demokratisierung untersucht werden kann.

In Abschnitt 2.5. werden die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst und Kriterien entwickelt, die im empirischen Teil der Arbeit als Bezugspunkte gelten sollen.

2.1. Der Transformationsansatz: Darstellung und kritische Würdigung

Gegenstand der Transformationsforschung ist die Analyse des Wechsels zwischen einem politisch autoritären Regime zu einem anderen, einem ‘unbestimmten’.⁶¹ In der Literatur werden dazu unterschiedliche Begriffe verwendet wie ‘Transition’, ‘Transformation’, ‘Revolution’, ‘Zusammenbruch’, ‘Modernisierung’, ‘Liberalisierung’⁶², ‘Demokratisierung’⁶³, ‘Regimewandel’ oder ‘Systemwechsel’⁶⁴. In dieser Arbeit soll ‘Transformation’ im Sinne Merkels ‘Systemwechsel’ gebraucht werden.⁶⁵ ‘Systemwechsel’ bezeichnet einen neuen Systemzustand - es werden wesentliche Strukturelemente verändert, damit eine neue Systemidentität entstehen kann.

“‘Systemtransformation’ wird [...] als Oberbegriff für alle Aspekte der *intentionalen Veränderung eines Systems und seiner Komplementärsysteme* verwendet, also nicht auf den Typ des definitiven, durch Strukturveränderungen charakterisierten Systemwechsels be-

⁶¹ Vgl.: Bos 1996: 84; vgl.: Mc Ginn 1996: 354

⁶² ‘Liberalisierung’, so Nohlen, bezeichnet lediglich die ‘Öffnung’ eines politischen Regimes im Gegensatz zur ‘Demokratisierung’. Die ‘Liberalisierung’ bringt nicht notwendigerweise ein einheitliches Ergebnis, es ist durchaus möglich, dass eine Liberalisierung dazu geeignet sein kann, ein autoritäres System zu unterstützen. (Vgl.: Nohlen 1988: 5; vgl.: Bos 1996: 85)

⁶³ ‘Demokratisierung’ bedeutet, denen eine politische Stimme zu geben, die bisher nicht in der Lage waren, Gehör zu finden. (Vgl.: Armijo et al. 1994: 162) Auf der normativen Ebene und auf der institutionellen ebenso bedeutet Demokratisierung den Prozess, der demokratische Regeln und *settings* in den Institutionen einführt bzw. ausweitet.

⁶⁴ Vgl.: Sandschneider 1995: 40f

⁶⁵ Vgl.: Merkel 1996a: 12

schränkt, sondern als Kontinuum begriffen, das in seiner gesamten analytischen Breite von Systemwandel über Systemwechsel bis zu Systemzusammenbruch reicht.”⁶⁶

In der Transformationsforschung steht die Frage nach der Demokratisierung im Mittelpunkt des Interesses. Ursprünglich ging es um die Erforschung der auslösenden Faktoren für Transition. Unter dem Begriff der Transition wird der unmittelbare Zeitpunkt des Wechsels von einer Regierungsform zu einer anderen verstanden. In diesem Zusammenhang ist der Erklärungsbeitrag der Modernisierungstheorie zu nennen, die lange Zeit die Demokratisierungsforschung dominierte: Die Modernisierungstheorie betrachtete ein gewisses Niveau an ökonomischer und sozialer ‘Entwicklung’ als notwendige Voraussetzung für die Herausbildung demokratischer Strukturen.

Darüber, ob wirtschaftliches Wachstum Vorbedingung für die erfolgreiche Demokratisierung eines Landes ist oder aber hier keine Zusammenhänge feststellbar sind, gibt es in der Literatur bis heute keinen Konsens.⁶⁷

So bedarf es nach Diamond folgender Fundamente für Demokratie:

“[...] erstens des sozialen und wirtschaftlichen Fundaments einer Demokratie - eines starken Motors eigenständigen Wachstums, beruhend auf offenen und marktorientierten Wirtschaftsstrukturen, einer zunehmend gerechten und alle einschließenden Gesellschaft, einer gut organisierten und demokratisch engagierten und informierten bürgerlichen Gesellschaft; und zweitens des politischen Fundaments - einer gut funktionierenden Regierung und einer gesicherten und verlässlichen Gesetzesherrschaft; dauerhafter politischer Parteien mit klaren Programmen und wirksamen Bindungen zu größeren Interessengruppen und internen Strukturen, die sie demokratisch aufgeschlossen und rechenschaftspflichtig machen.”⁶⁸

Es wird deutlich, dass diese liberale strukturalistisch geprägte Demokratievorstellung nicht zu trennen ist von dem ökonomischen Konzept der Modernisierung und der kapitalistischen Entwicklung. In dieser Vorstellung begünstigt wirtschaftliches Wachstum den Demokratisierungsprozess und umgekehrt. Wirtschaftliche Entwicklung bringt einen höheren Urbanisierungsgrad, ‘*literacy*’ und Bildung mit sich. Es beinhaltet eine Wende in der Beschäftigungsstruktur, bei dem die Landarbeiter an Bedeutung verlieren und eine urbane mittlere Arbeiterklasse entsteht. Diese wird vermehrt Gehör einfordern und Politiken beeinflussen. Mit einem höheren Bildungsniveau sind sie eher in der Lage, Interessengruppen zu gründen.⁶⁹

In der Diskussion um die Korrelation zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Demokratisierung muss wieder unterschieden werden nach dem theoretischen Hintergrund der Autoren. Die Verfechter der Modernisierungstheorien sehen hier einen indirekten Zusammenhang zwi-

⁶⁶ Sandschneider 1996: 23

⁶⁷ Vgl.: Habib 1995: 67

⁶⁸ Diamond 1992: 10

schen wirtschaftlichem Wachstum und der Konsolidierung der Demokratie. Als besonders wichtig erachten Haggard et al. hier die Unterscheidung zwischen dem ‘Überleben’ von Demokratien und der ‘Konsolidierung’ von Demokratien. Denn selbst wenn die Politik der neuen demokratischen Regierung wirtschaftliches Wachstum erzielt, bleibt doch das Problem von Armut und Einkommensverteilung bestehen. So muss die Regierung hier aktiv werden und staatliche Programme zur Reduktion von Armut initiieren.⁷⁰ Sollen sich die Reformen sowie die Demokratie konsolidieren und sich ‘Gleichheit’ einstellen, ist die Stärkung der Zivilgesellschaft notwendig und ebenso die Errichtung einer fähigen, sensiblen und verantwortungsbewussten Staatsbürokratie.⁷¹

Hanf stellt bezüglich der Korrelation zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Demokratisierung fest:

“Es gibt [...] keinen sozialökonomischen Automatismus, der Entwicklungsländer an demokratischer Entwicklung hindern würde. Es gibt weiterhin keinen kulturellen Determinismus, welcher außereuropäische Länder demokratieunfähiger machen würde als solche europäischer Tradition.”⁷²

Ähnlich Mc Ginn: ”An examination of political participation in 147 countries 1980-88 shows healthy democracies among some of the world’s poorest countries and argues that it is not possible ‘to establish any lower limit of GNP (gross national product) per capita that could be required as a necessary condition for democratization’.”⁷³

Einzelne Autoren gehen daher heute nicht mehr davon aus, dass das eine das andere bedingt.

“Ein direkter, positiver Zusammenhang zwischen Demokratisierung und wirtschaftlicher Entwicklung ist nicht nachzuweisen.”⁷⁴

So, wie Demokratisierung wirtschaftliche Reformen unterminieren kann, kann der Prozess der ökonomischen Reformen die sozialen Akteure entscheidend gegen die Demokratisierung aufbringen: Die nicht zu vermeidenden Kosten wirtschaftlicher Reformen bringen die Akteure gegen die Regierung auf, die diese Kosten tragen müssen. Die urbanen und ländlichen Eliten, die Mittelklasse oder die Arbeiterklasse, alle werden unterschiedlich vom Anpassungsprozess berührt. Wobei sich die Eliten am effektivsten vor Verlusten schützen können, da sie über die meisten Ressourcen verfügen, während die Arbeiterklasse (besonders die marginalisierte ländliche Arbeiterklasse) die wirtschaftlichen Kosten dieser strukturellen Anpassungen und anderer Reformen am ehesten zu spüren bekommen. Denn sie sind unmittelbar betroffen

⁶⁹ Vgl.: Huntington 1997: 5; vgl.: Mc Ginn 1996: 353

⁷⁰ Wobei die Weltbank an dieser Stelle die besondere Bedeutung der Rolle der Bildungs- und Gesundheitspolitik betont, nicht um das ‘Leiden’ zu lindern, sondern um ‘aktiv’ (im Sinne von Selbsthilfe) zu werden.

⁷¹ Vgl.: Haggard et al. 1994: 11ff

⁷² Hanf 1980: 19

⁷³ Mc Ginn 1996: 354

⁷⁴ Kühne 1992: 13

durch höhere Arbeitslosigkeit und sinkende Reallöhne, vor allem dann, wenn bspw. die Subventionen der Regierung für Lebensmittel wegfallen. Ob die Bevölkerung der Demokratie zustimmt und sie unterstützt, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Zum einen lässt die Zustimmung zur Demokratie nach,

”wenn sie im Wettbewerb steht mit anderen, pragmatischen Werten wie Beschäftigung, Geldwertstabilität oder sogar Ordnung.”⁷⁵

Es würde zu weit führen, die wirtschaftlichen Aspekte weiter zu verfolgen, vielmehr soll festgehalten werden, dass m. E. keine unmittelbare Kausalität zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Demokratisierung gegeben ist, obwohl sicherlich von mehr ‘Demokratiezufriedenheit’ gesprochen werden kann, wenn sich die allgemeine wirtschaftliche Situation der Bevölkerung verbessert – somit bedeutet die Korrelation zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Demokratisierung nicht gleich deren Kausalität.

In der Demokratisierungsforschung hat sich mittlerweile das Forschungsinteresse verlagert. Im Mittelpunkt steht nun die Frage nach der Nachhaltigkeit von Demokratisierungsprozessen. Die Konsolidierung - also die ‘Verankerung’ - der ‘Demokratie’ scheint weitaus problematischer als deren ‘Einführung’ zu sein.⁷⁶ Die Diskussion im Kontext der Nachhaltigkeit erhält eine demokratiethoretische Ausrichtung, welche die Festigung der Demokratie beleuchtet. Mit der Erweiterung der Perspektive vom Einführungszeitpunkt hin zum Prozess treten nun jedoch Probleme der Systematisierung der Phasen auf. Die Beschreibung und Erklärung dieses Prozesses erfordert eine analytische Systematisierung, wie sie in verschiedene Konzepte der Transformationsforschung durch die Einführung von Phasenmodellen Eingang gefunden hat. Im folgenden wird stellvertretend für eine Reihe ähnlicher Konzepte auf den Ansatz von Rüb zurückgegriffen.⁷⁷

2.1.1. Die unterschiedlichen Phasen der Transformation

Im Transformationsprozess selbst unterscheidet Rüb drei Phasen (oder Perioden):

Phase 1 beschreibt die Ablösung vom autoritären Herrschaftsregime. Aus der institutionellen Perspektive heraus lässt sich diese Phase als eine ‘Deinstitutionalisierung (bzw. Entdifferenzierung)’ des politischen Systems beschreiben. Der Grad der Institutionalisierung ist hier ge-

⁷⁵ Nohlen 1988: 14

Vgl. zu ökonomischen Reformen und Demokratie ausführlicher: Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (eds.) 1995: *Economic Reform and Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore/London.

⁷⁶ Vgl.: Diamond 1992: 9

⁷⁷ Rüb's Phasenmodell wird hier dargestellt, da es den empirischen Fall besonders gut widerspiegelt.

ring, die Regeln des politischen Spiels noch unklar und dynamisch. Diese Phase endet mit den ersten freien Wahlen.

Phase 2 umfasst die Periode der ‘Reinstitutionalisierung’, also des Aufbaus aller wichtiger Institutionen. Eine Phase der Demokratisierung, die in der Regel über die Verabschiedung der Verfassung und über die Neugründung - oder über die demokratische Umstrukturierung - zentraler Institutionen abgeschlossen wird.⁷⁸

Phase 3 beinhaltet die Konsolidierung neuer politischer Institutionen. Es geht um die demokratische Struktur, sie gilt es zu legitimieren und zu stabilisieren.⁷⁹ Um die Erwartungssicherheit der politisch Handelnden zu gewährleisten, setzen die Verfassungsinstitutionen verbindliche Normen und formalisierte ‘Entscheidungsarenen’ ein, um unkooperatives Handeln in Politik und Gesellschaft sanktionierbar zu gestalten und somit einzuschränken.

Nach diesem Transformationsmodell ist eine systematisierte Prozessbetrachtung durch die Konzeption der einzelnen Phasen möglich. Dabei wird jedoch das System der Institutionen als Ganzes gesehen, wodurch die Berücksichtigung einzelner Akteure (ihre Handlungen, Präferenzen, etc.) entfällt. Damit werden soziale Paradigmen von der Betrachtung ausgeschlossen.⁸⁰ Somit ist zwar eine gewisse Operationalisierung gewährleistet, diese muss jedoch durch die Akteursperspektive erweitert werden, um die sozialen Paradigmen in die Analyse einbeziehen zu können. Dies soll in Abschnitt 2.3. „Die Bedeutung der Institutionen als Akteure im *policy*-Prozess“ ausgeführt werden.

Während die ersten beiden Phasen primär durch formale Kriterien wie Wahlen erfassbar sind, entzieht sich die dritte Phase der demokratischen Konsolidierung einer Erfassung. Daher wurde in der Literatur dieser dritten Phase besondere Aufmerksamkeit zuteil. Hinzu kommt, dass sie nach der Auffassung vieler Autoren für die nachhaltige Demokratisierung von entscheidender Bedeutung ist. Deshalb soll im Folgenden darauf besonders eingegangen werden.

2.1.2. Die Phase der demokratischen Konsolidierung

Wie bereits dargestellt wurde, beinhaltet die Phase der Konsolidierung insbesondere die Legitimation und Stabilisierung der neu geschaffenen politischen Institutionen. Nach der Verab-

⁷⁸ Vgl.: Rüb 1996: 49

⁷⁹ Vgl.: Merkel et al. 1996: 13; vgl.: Rüb 1996: 48

⁸⁰ Zur später erfolgten Erweiterung des institutionalistischen Ansatzes um die Akteursperspektive vgl. Abschnitt 2.3.

scheidung der Verfassung beginnt diese Entwicklungsphase der jungen Demokratien.⁸¹ Um diese Phase analytisch zu erfassen, sind in der Literatur eine Reihe unterschiedlicher konzeptioneller Ansätze entwickelt worden.

Eine umfassende Systematisierung leistet das Modell von Merkel et al. Es unterteilt den Konsolidierungsprozess wiederum in vier Phasen, die ineinander greifen.

Phase 1: Zu Beginn steht die ‘strukturelle Konsolidierung’ (*structural consolidation*), welche sich auf die Konsolidierung der Verfassungsorgane und der politischen Institutionen bezieht. Merkel et al. verweisen darauf, dass es keine verbindliche Handlungsanweisung für die Konsolidierung demokratischer Institutionen gibt, sondern Entscheidungen über deren Gestaltung kontextabhängig erfolgen müssen. Ob nun eher präsidentielle oder parlamentarische Arrangements gewählt werden, hängt vom historischen Kontext eines Landes ab.⁸²

Phase 2: Darauf folgt die ‘repräsentative Konsolidierung’ (*representational consolidation*), die sich auf die Interessenvermittlung durch Interessenverbände und Parteien bezieht.

Phase 3: Die Phase der ‘*behavioural consolidation*’ bedeutet, dass es keinem Akteur mehr möglich ist, Widerstand gegen die Demokratie zu mobilisieren. Typische Probleme in dieser Phase sind, neben der Bewältigung wirtschaftlicher Krisen, der Umgang mit den Verbrechen, die unter den autoritären Regimen begangen wurden. Des Weiteren muss das Militär unter eine zivile Kontrolle gestellt sowie die Überwindung einer bis dahin weitgehend undemokratischen politischen Kultur eingeleitet werden. Es kommt nicht zur Unterdrückung oder Negierung von Konflikten, sondern zur Auseinandersetzung und Lösung derselben. In dieser Phase ist es notwendig, politische Konflikte soweit wie möglich zu absorbieren und das neue System zu stabilisieren.⁸³

”Eine Lösung für dieses Problem besteht in politischen, sozialen und ökonomischen Paketen, mit denen zentralen Konflikten ihr Krisenpotential genommen wird.”⁸⁴

Phase 4: Am Ende der demokratischen Konsolidierung steht die Phase der ‘*attitudinal consolidation*’, der Herausbildung demokratiestützender Staatsbürgerkultur. Diese Phase kann Jahrzehnte andauern, und erst durch einen Generationenwechsel abgeschlossen werden. Im Verlauf dieser Phase geht es darum, dass sich demokratische Verfahren normalisieren und zunehmend zum Alltag gehören. Diese Normalisierung wiederum

“requires the expansion of citizen access, development of democratic citizenship and culture, broadening of leadership recruitment and training, and other functions that civil society performs.”⁸⁵

⁸¹ Vgl.: Diamond 1997: 1

⁸² Vgl.: Merkel et al. 1996: 32

⁸³ Diese Forderung Habibs, der hier neben Przeworski auch di Palma anführt, teilt auch Schmitter. (Vgl.: Habib 1995: 66; vgl.: Schmitter 1995: 25ff)

⁸⁴ Bos 1996: 98

Einzelne Phasen verlaufen nicht notwendigerweise chronologisch, sondern können sich durchaus überschneiden⁸⁶, d.h., sie sind in der Realität nicht sauber voneinander zu trennen. Erst wenn alle vier Phasen durchlaufen sind, so Merkel et al., kann von einer wirklich krisensicheren ‘Demokratie’ gesprochen werden.⁸⁷ Betrachtet man nun insbesondere die Definition der vierten Phase, so wird deutlich, dass eine Operationalisierung der Kriterien bezüglich des Endes dieser Phase und des Zeitpunkts, wann nun ein politisches System als ‘nachhaltig’ demokratisch zu bezeichnen ist, schwer möglich ist. Dennoch wurden u.a. von Diamond verschiedene Kriterien entwickelt, die den Abschluss des Prozesses anzeigen sollen:

1. Die relevanten politischen Kräfte müssen sich dazu bereit erklären, ihre Interessen und Überzeugungen einem ‘demokratischen Zusammenspiel’ auszusetzen. Favorisiert werden hierbei korporatistische Entscheidungsfindungsprozesse.⁸⁸
2. Die Ergebnisse des demokratischen Prozesses müssen von den Bürgern akzeptiert und anerkannt werden.⁸⁹

Die Konsolidierungsphase kann je nach Land unterschiedlich verlaufen und von unterschiedlicher Dauer sein. Jeder Demokratietyp hat seine eigene Weise, sich zu konsolidieren, und vor allem seinen eigenen Rhythmus und eigene Sequenz.⁹⁰ Insbesondere di Palma, Przeworski und Valenzuela verweisen auf eine Reihe intervenierender Variablen, die dabei den Erfolg der Konsolidierung beeinflussen können. Besonders die Art und Weise der Transition wird dabei in den Vordergrund gerückt: Nach di Palma und Przeworski erhöht sich mit einer verhandelten Transition die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Konsolidierung, da die erzielten Kompromisse auf einem Konsens beruhen. Przeworski weist jedoch darauf hin, dass die zeitgleiche Durchführung notwendiger ökonomischer Reformen hier zu Schwierigkeiten führen kann.⁹¹

Auch Valenzuela sieht in der Art des Übergangs eine Einflussvariable für den Konsolidierungsprozess, darüber hinaus betont er die Relevanz der Einstellung der Eliten des abgelösten autoritären Regimes zur Demokratisierung.

⁸⁵ Diamond 1994: 15; vgl.: Morlino 1998: 15

⁸⁶ Vgl.: Morlino 1998: 13f

⁸⁷ Vgl.: Merkel et al. 1996: 12; vgl.: Diamond 1994: 15

⁸⁸ Vgl.: Diamond 1997: 3

Doch hier sollte zudem angemerkt werden, dass die Konsolidierung nicht nur eine einfache Zustimmung über die Regeln um Machtwettbewerb beinhaltet, sondern ebenso über selbstauferlegten maßvollen und überlegten Umgang mit Macht.

⁸⁹ Vgl.: Bos 1996: 86; vgl.: Diamond 1997: 1f und 7f

⁹⁰ Vgl.: Schmitter 1995: 18

⁹¹ Vgl.: Habib 1995: 66

Den Eliten wird in der Literatur vor allem zu Beginn einer Transition Bedeutung beigemessen⁹². Entscheidend ist die Frage, weshalb diese Eliten zu der ‘Erkenntnis’ gelangen, ihr Regime zu liberalisieren und schließlich zu demokratisieren. Diamond hebt hier zwei Faktoren besonders hervor: Zum einen den Verlust des autoritären Regimes an Legitimität aus Gründen wie Wirtschaftskrisen, gesellschaftliche Polarisierung, politische Gewalt oder Aufstände, zum anderen die ‘Schrumpfung der den Eliten zur Verfügung stehenden Mittel.’⁹³

Przeworski vertritt dabei die These,

”dass die erfolgreiche Ablösung eines autoritären Regimes sich nur aus einer Verständigung zwischen Reformern der herrschenden Eliten und gemäßigten Kräften in der Opposition ergeben kann. Die Ergebnisse solcher Verständigungen werden in der Regel in formellen oder informellen ‘Pakten’ zwischen den beteiligten Akteuren festgeschrieben.”⁹⁴

Neben diesen grob umrissenen Darstellung der Eliten als Akteure, betont die sozialwissenschaftliche Forschung immer vehementer die Bedeutung der Zivilgesellschaft insgesamt als internen Faktor für die demokratische Transformation und erweitert somit den Akteursansatz.

Die meisten demokratischen Systemwechsel nach 1989, also der sogenannten ‘Dritten Welle’, wurden ausgehandelt und kamen somit nicht abrupt zustande. In diesen ausgehandelten und kontrollierten Transformationen gab die Zivilgesellschaft, so Diamond, den Impuls zur Mobilisierung unabhängiger Gruppierungen und Basisorganisationen.⁹⁵ Diese Mobilisierung des breiten zivilen Akteursspektrums übte intern Druck auf die Regierungen aus, demokratische

⁹² Vgl.: Bos 1996: 88ff

Bei den herrschenden Eliten werden zwei Gruppen unterschieden - zum einen die ‘*hardliner*’ und zum anderen die ‘*softliner*’. Erstere sind relativ reformunwillig und der autoritären Herrschaftsform verpflichtet, wohingegen die letzteren als ‘Reformer’ ein demokratisches System befürworten und unterstützen.

⁹³ Vgl.: Diamond 1992: 6

⁹⁴ Bos 1996: 95

⁹⁵ Nach Diamond können in der Zivilgesellschaft unterschiedliche formale und informelle Organisationen vertreten sein:

Ökonomische Organisationen (produktive und kommerzielle Vereinigungen und Netzwerke); kulturelle Organisationen (religiöse, ethnische, kommunale und andere Institutionen und Vereinigungen, die kollektive Rechte, Werte, Glauben und Symbole verteidigen); informierende und bildende Organisationen (die sich der Produktion und Verbreitung von öffentlichem Wissen, Ideen, Neuigkeiten und Informationen widmen – unabhängig, ob dahinter ein Profitstreben steht oder nicht); auf gemeinsamen Interessen basierende Organisationen (gegründet, um funktionelle oder materielle Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten, ob dies nun Arbeiter sind, Veteranen, Rentner u.a.); entwickelnde Organisationen (Organisationen, die individuelle Ressourcen zusammenbringen und kombinieren, um die Infrastruktur zu verbessern sowie die Lebensqualität der Gemeinschaft zu erhöhen); problemorientierte Organisationen (Umweltbewegungen, Frauenbewegungen, Landarbeiterbewegungen, Verbraucherschutz, etc.); öffentliche Organisationen (die auf unparteiliche Weise versuchen, das politische System zu verbessern und es demokratischer zu gestalten durch die Überwachung der Menschenrechte, Wählerbildung und –mobilisierung, Wahlbeobachtung, Antikorruptionsmaßnahmen, usw.). ([Vgl.: Diamond 1994: 6] Andere Autoren, wie Lauth et al., schließen Gewerkschaften und die Kirchen nicht in ihre Definition der Zivilgesellschaft mit ein. [Vgl.: Lauth et al. 1997a: 23])

Veränderungen herbeizuführen.⁹⁶ Ergänzend ist hier der Ansatz Schmalz-Bruns anzuführen, der dafür plädiert, die Zivilgesellschaft als ‘post-staatlichen’ Integrationszusammenhang zu verstehen,

“innerhalb dessen die Vorbereitung, Planung, Gestaltung und Durchführung materialer und thematisch spezifizierter Politiken (policies) in den Horizont einer partizipativen Willensbildung zurückgestellt werden. Demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung wird dann als ein tief gestaffelter, mehrstufig aufeinander bezogener Prozess begriffen, in dem repräsentative, direktdemokratische und partizipatorisch-deliberative Organisationsformen als Komponenten in Politikfeldern zusammenspielen und in Verhandlungssystemen reflexiv aufeinander Bezug nehmen.”⁹⁷

Unterschiedliche theoretische Konstrukte haben dazu geführt, dass kein einheitliches Konzept der Zivilgesellschaft existiert.⁹⁸

Im Folgenden geht es darum aufzuzeigen, wie die Zivilgesellschaft die Demokratisierung und Konsolidierung unterstützen kann und den Druck, den sie erzeugt, zu verstehen. Deshalb ist es notwendig, die Merkmale der Zivilgesellschaft zu charakterisieren und insbesondere die darzustellen, die am wahrscheinlichsten die Entwicklung und die demokratische Konsolidierung unterstützen. Dabei bemisst sich

“[die] demokratiethoretische Wirkung [...] aus [der] Sicht der Zivilität⁹⁹ weniger nach dem strategischen Handeln als nach dem Vorhandensein und der gesamtgesellschaftlichen Vorbildfunktion von demokratischen Verhaltens- und Einstellungsmustern.”¹⁰⁰

Die Merkmale der Zivilgesellschaft sind dabei nach Diamond:

“Civil society is conceived here as the realm of organized social life that is voluntary, self-generating, (largely) self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules.”¹⁰¹

Die Zivilgesellschaft wird von Diamond als eigentlicher Auslöser der Demokratisierung betrachtet, denn Akteure autoritärer Regime leiten nicht demokratische Reformen ein, weil sie zu demokratischen Normen ‘bekehrt’ wurden, sondern aus nüchternen, strategischen und be-

⁹⁶ Vgl.: Diamond 1994: 4

⁹⁷ Klein 1994: 7

Vgl. hierzu ausführlicher: Schmalz-Bruns, Rainer 1994: Zivile Gesellschaft und reflexive Demokratie. In: Neue Soziale Bewegungen. Zivilgesellschaft und Demokratie, Heft 1, März 1994. pp. 18-34.

⁹⁸ Vgl.: Lauth et al. 1997b: 1; vgl.: Schmitter 1993: abstract

Das Konzept der Zivilgesellschaft unterscheidet sich m.E. von der Diskussion um Pluralismus dahingehend, dass im zivilgesellschaftlichen Ansatz die Beziehung zum Staat mitberücksichtigt wird, wohingegen in der Pluralismuskonzeption der Staat getrennt von der Gesellschaft gesehen wird.

⁹⁹ Zivilgesellschaftliche ‘Tugenden’ sind nach Lauth et al. insbesondere: Toleranz, Kompromißbereitschaft und –fähigkeit, Gewaltfreiheit, Aufrichtigkeit und Zuverlässigkeit. (Vgl.: Lauth et al. 1997b: 3)

¹⁰⁰ Lauth et al. 1997b: 3

Somit kommt dem *rational choice*-Prinzip bei der Zivilgesellschaft nicht der Stellenwert zu, wie im Falle der Eliten. Sondern hier geht es vorrangig um eine Art Vorbildfunktion und um die Schaffung von ‘Übungsfeldern’ für die Demokratisierung der Gesellschaft.

¹⁰¹ Diamond 1994: 5

rechnenden Gründen.¹⁰² Ein weiterer Grund für Veränderungen könnte eine Neuausrichtung der gesellschaftlichen Interessen sein.

“Ein wichtiger Wendepunkt beim Übergang zur Demokratie ist erreicht, wenn die privilegierten Gesellschaftsschichten - Grundbesitzer, Industrielle, Kaufleute und Bankiers -, auf die sich das Regime gestützt hat, zu der Erkenntnis gelangen, dass die Beibehaltung des autoritären Regimes ihren eigenen Interessen auf längere Sicht schaden könnte (Philippinen, Thailand, Taiwan, selbst Südafrika).”¹⁰³

Die Zivilgesellschaft unterscheidet sich von der Gesellschaft als Ganzes dadurch, dass in der Zivilgesellschaft Bürger kollektiv in der öffentlichen Sphäre handeln, um ihre Interessen, Ideen und Passionen zu artikulieren, um Informationen auszutauschen, um gemeinsame Ziele zu erreichen, um Forderungen an den Staat zu stellen und um staatliche Stellen in die Verantwortung zu nehmen – die Zivilgesellschaft ist unabhängig vom Staat und sorgt dafür, dass er rechenschaftspflichtig (*accountable*¹⁰⁴) bleibt.¹⁰⁵ Demnach ist zivilgesellschaftliches Handeln auch an der Demokratisierung des Gemeinwesens orientiert.¹⁰⁶ Die Zivilgesellschaft ist dabei zwischen privater Sphäre und dem Staat angesiedelt.¹⁰⁷

Die Akteure der Zivilgesellschaft benötigen den Schutz des institutionalisierten legalen Rechts, um ihre Autonomie und ihre Aktionsfreiheit zu gewährleisten. Sie haben nicht nur die Aufgabe, staatliche Macht einzuschränken, sondern sie legitimiert auch die staatliche Autorität, wenn sich diese auf die Verfassung stützt. Handelt der Staat jedoch verfassungswidrig und achtet die Rechte der Individuen und Gruppen nicht, so kann dennoch eine Zivilgesellschaft bestehen, wenn auch in einer unsicheren Form. Wichtig ist lediglich, dass die Zivilgesellschaft in solch einem Falle auf eine gemeinsame Grundlage von Regeln und Normen zurückgreifen kann.

Die Zivilgesellschaft grenzt sich von anderen sozialen Gruppen aufgrund folgender Aspekte ab: Sie beschäftigt sich eher mit öffentlichen als mit privaten Belangen und obwohl sie mit dem Staat interagiert, strebt sie nicht die formale Macht oder die Regierung an.

“Rather, civil society organizations seek from the state concessions, benefits, policy, changes, relief, redress, or accountability. Civic organizations and social movements that try to change the nature of the state may still qualify as part of civil society, if their efforts stem concern for the public good and not from the desire to capture state power for the

¹⁰² Vgl.: Diamond 1992: 6

¹⁰³ Diamond 1992: 6f

¹⁰⁴ Zur genauen Unterscheidung zu ‘*accountability*’ (ökonomisch, politisch, etc.) vgl. ausführlicher: Ball, Stephen J./Vincent, Carol/Radnor, Hilary 1997: Into Confusion: LEAs, Accountability and Democracy. In: Journal of Education Policy, 1997, Vol. 12, No. 3. pp. 147-163.

¹⁰⁵ Vgl.: Fine 1992: 19; vgl.: Diamond 1997: 23

¹⁰⁶ Vgl.: Lauth et al. 1997b: 4; vgl.: Klein 1994: 7

¹⁰⁷ Vgl.: Parker 1996: 112

group per se. Thus peaceful movements for democratic transition typically spring from civil society.”¹⁰⁸

Ähnlich argumentieren Lauth et al., die ebenso wie Diamond davon ausgehen, dass die Zivilgesellschaft grundsätzlich pro-demokratisch ist.¹⁰⁹ Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Zivilgesellschaft *per se* für die Demokratisierung förderlich ist, denn Spannungen im politischen Umfeld bleiben bestehen. Die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die einzelnen Demokratisierungsphasen ist ebenfalls nicht immer die gleiche.¹¹⁰

Ein weiteres Merkmal der Zivilgesellschaft ist die Unterstützung des Pluralismus und der ‘Verschiedenartigkeit’ in der Gesellschaft. Die Zivilgesellschaft ist nicht nur autonom und unterscheidet sich vom Staat und der Gesellschaft als solche, sondern sie unterscheidet sich ebenso von der politischen Gesellschaft (dem Parteiensystem), also einer vierten Arena sozialen Handelns. Organisationen und Netzwerke können zwar Allianzen mit Parteien bilden, kommt es jedoch zur Kooptierung, so verlieren sie ihre vermittelnde Rolle und ihre Fähigkeit, die (angenommene) demokratiefördernde Funktion einzunehmen.¹¹¹ Die Zivilgesellschaft bildet die Basis, um staatliche Macht einzugrenzen, um den Staat durch die Gesellschaft zu kontrollieren. Diese Funktion hat zwei Dimensionen: In demokratischen Staaten vermittelt und grenzt sie Macht ein und in autoritären Staaten unterstützt sie die Demokratisierung. Hier kommt wieder die Annahme zum Tragen, die Zivilgesellschaft sei grundsätzlich pro-demokratisch. Dieser Annahme soll auch in dieser Arbeit gefolgt werden.

Die Zivilgesellschaft kann dabei behilflich sein, demokratische Verhaltensweisen zu erlernen und zu entwickeln, wie beispielsweise Toleranz. Werte und Normen stabilisieren sich, wenn sie aus der eigenen Erfahrung heraus entstehen, und die Partizipation in der Zivilgesellschaft bietet ein wichtiges praktisches Feld der politischen Vertretung und des politischen Wettkampfes. Von den politischen Parteien unterscheidet sie sich insofern, als sie andere Kanäle der Artikulation, der Aggregation und der Repräsentation von Interessen bietet - diese Funktion wird im Hinblick auf marginalisierte Gruppen besonders wichtig. Die Möglichkeit der Partizipation und der Einflussnahme auf den unterschiedlichsten Regierungsebenen ist vor allem für die lokale Ebene von besonderer Bedeutung, da hier eine historische Marginalisierung der Bevölkerung vorliegt und diese Ebene am intensivsten von staatlichen Politiken betroffen ist¹¹² - dies gilt verstärkt für die Länder des Südens. Somit muss die Demokratisierung

¹⁰⁸ Diamond 1994: 6

¹⁰⁹ Vgl.: Lauth et al. 1997a: 22f

¹¹⁰ Vgl.: Lauth et al. 1997a: 30f

¹¹¹ Vgl.: Diamond 1994: 7

¹¹² Vgl.: Diamond 1994: 8f

Bei den Demokratisierungsprozessen wird die ländliche Bevölkerung weitgehend ausgeklammert und marginalisiert. Geht man davon aus, dass dies in den meisten Ländern des Südens 70 bis 80% der Be-

auf allen Ebenen Hand in Hand gehen mit der Unterstützung der Zivilgesellschaft als einer wichtigen Bedingung, die Demokratisierung zu vertiefen und den Übergang vom Klientelismus zur ‘Staatsbürgerschaft’ (*citizenship*) zu vollziehen.¹¹³

Je aktiver, pluralistischer, ressourcenreicher, institutionalisierter und demokratischer die Zivilgesellschaft ist und je effektiver sie in der Lage ist, das Spannungsfeld in ihrer Beziehung zum Staat auszubalancieren, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Demokratie sich festigen kann – ‘nachhaltig’ wird, da dieses Politikmodell dann auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruht.¹¹⁴

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass für die Phase der Konsolidierung nicht ausreichend operationalisierbare Kriterien bezüglich ihres Verlaufs existieren. Es existieren zwar unterschiedliche Operationalisierungsansätze, nach denen die Phase der demokratischen Konsolidierung endet, wenn ein stabiler demokratischer Zustand erreicht wird. Die bislang verwendeten Kriterien sind jedoch auf Grund ihrer Konzentration auf formale Aspekte (z. B. das Abhalten demokratischer Wahlen) weniger geeignet, den Prozess entsprechend zu erfassen. Die Diskussion muss vielmehr stärker auf qualitative Kriterien gelenkt werden, wodurch normative und wertorientierte Aspekte Berücksichtigung finden.¹¹⁵ Somit wird diese wichtigste Phase im Demokratisierungsprozess konzeptionell von den verschiedenen Ansätzen nicht ausreichend erfasst. Eine Analyse des Verlaufs demokratischer Konsolidierungen ist m. E. anhand von Analysen über Prozessverläufe möglich und dabei leistet die *policy*-Forschung wesentliche Beiträge.

völkerung sind, so wird die Frage aufgeworfen, wie dies zu ändern ist. Die Landbevölkerung, so Kühne, ist vorrangig an lokalen und regionalen Fragen interessiert, und an dieser Stelle kommt die Diskussion um ‘*local government*’ zum Tragen, genauer, ‘*local self-government*’. “[Gemeint] ist hier nicht lediglich die vom Zentralstaat [...] zugestandene Dezentralisierung und Dezentralisierungsdiskussion, [...] sondern ein *local government*, bei dem *Autonomie* und *Demokratisierung* der lokalen Organe als ein Verhältnis zur Demokratisierung des Zentralstaates gleichgewichtiges und gleichwertiges Element gelten.” (Kühne 1992: 16) Stärkt man das *local government*, so ist dies ein wichtiges Mittel, um ethnische Konflikte zu entschärfen, denn auf der lokalen Ebene sind diese leichter zu regulieren. (Vgl.: Kühne 1992: 17)

¹¹³ Dieses Argument gebraucht Diamond in Zusammenhang mit Lateinamerika. (Vgl.: Diamond 1994: 9)

¹¹⁴ Vgl. Diamond 1994: 16

¹¹⁵ Vgl.: Bos 1996: 82

Um diese Kriterien in einem theoretischen Ansatz zu berücksichtigen, wird auf die Arbeiten von Odonnel/Schmitter (1986) zurückgegriffen, welche mit ihrem akteurstheoretischen Ansatz die Grundlage für die Erfassung weiterer Elemente innerhalb des Demokratisierungsprozesses liefern. Dieser neuer Ansatz ist stärker mikroanalytisch und deskriptiv angelegt. Demnach sind (demokratisch) Transformationsprozesse geprägt und abhängig vom Verhalten der beteiligten Akteure. (vgl.: Bos 1996: 81) ‘Demokratien’ werden von politischen Akteuren ‘gemacht’ und ‘hergestellt’ und entstehen nicht zwangsläufig aufgrund spezieller ökonomischer und sozialer Bedingungen. Für eine Analyse des Demokratisierungsprozesses ist jedoch aufgrund der stark deskriptiven Ausrichtung der akteurstheoretische Ansatz alleine nicht ausreichend.

2.2. Die Erweiterung des Transformationsansatzes – die Politikfeldanalyse

Der Ursprung der *policy*-Forschung liegt in den 1950er Jahren in den Vereinigten Staaten und ist in ihrem gesamten Umfang ein ‘multidiziplinäres Untersuchungsprogramm’. Die *policy*-Forschung wird von drei unterschiedlichen Fragestellungen geleitet: Den Fragen nach der Beeinflussung verschiedener politischer Institutionen auf Vereinbarungen und nach der Anwendung unterschiedlicher Programminstrumente auf die *policy*-Ergebnisse schließt sich die Frage nach den Ursachen des oftmals mäßigen Erfolgs politischer rational geplanter gesellschaftlicher Veränderungen an. In der deutschen *policy*¹¹⁶-Forschung lag der analytische Akzent zunächst auf der Politikformulierung.¹¹⁷

In der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt man sich seit Anfang der 1970er Jahre verstärkt mit einzelnen Politikfeldern, Ausdruck eines wachsenden Interesses an der inhaltlichen Dimension von Politik. Die Politikfeldanalyse wird auch als Politikfeldforschung oder *policy*-Forschung bezeichnet, das englische Wort ist *policy analysis*.¹¹⁸

Die *policy*-Analyse ist für diese Arbeit relevant, weil

„[einzelne] Policies [...] sowohl in ihrer Tiefenstruktur und in ihrer Besonderheit, als auch in einer breiten, systematisierenden Weise erforscht werden [sollen], um den Vergleich zwischen verschiedenen Politikgehalten, deren systematische Einbindung in den politischen Prozessablauf und die politische Strukturanalyse zu ermöglichen. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen tunlichst auch der politischen Praxis zugute kommen, indem sie die Informationsgrundlage für politische Entscheidungen verbessern.“¹¹⁹

Die *policy*-Analyse kann entweder beschreibend-erklärend oder aber beratend orientiert sein. Diese Arbeit konzentriert sich auf die beschreibend-erklärende Form, da es nicht um Politikberatung sondern um Prozessanalysen geht.

¹¹⁶ Die deutsche Übersetzung des Begriffs ‘*policy*’ ist sehr vielseitig und reicht von ‘Politikinhalt’ über ‘Politikfelder’, ‘sektorale Politik’, ‘Politiken’ bis hin zu ‘materielle Politik’. Mit Ausnahme der Begriffe ‘Politikfeld’ und ‘sektorale Politik’, die die *policies* nach nominalen Kriterien abgrenzt (z.B. Sozialpolitik, Verkehrspolitik, Bildungspolitik, etc.), werden die Begriffe oft synonym verwendet. In dieser Arbeit werden vorrangig der Begriff ‘Politikinhalt’ oder die englische Bezeichnung *policy* verwendet.

¹¹⁷ Vgl.: Windhoff-Héritier 1987: 15

¹¹⁸ Für die Politikfeldanalyse gilt, dass sie sich nicht ausschließlich mit *polity* und *politics* beschäftigt, sondern mit der inhaltlichen Dimension von Politik, mit *policy*. Es existieren also drei inhaltliche Aspekte von Politik, die analytisch voneinander zu trennen sind:

Polity bezeichnet die konkret bestimmte oder politische Ordnung. Angesprochen wird dabei zum einen das Feld der politischen Ideen und Ideologien und zum anderen die aus dieser Idee hervorgegangenen formalen, institutionellen Ordnungen politischer Systeme (normative und strukturelle, verfassungsmäßige Aspekte).

Politics bezeichnen den Prozess des Politikgestaltens (prozessualer Aspekt).

Policy ist der inhaltliche und materielle Aspekt von Politik, der *output* der Politikformulierung. (Vgl.: Schubert 1991: 26; vgl. Schmidt 1988a: 1; vgl.: Feick et al. 1988: 201)

Für die Politikfeldforschung ist *policy* der Untersuchungsgegenstand und somit die veränderbare Variable. *Polity* hingegen ist die gegebene unabhängige Variable und *politics* die veränderbare unabhängige Variable.

¹¹⁹ Windhoff-Héritier 1987: 8

Doch wie definiert sich nun ein Politikinhalt? Bei 'Politikinhalt' geht es um die Inhalte staatlichen und öffentlichen Handelns, also um *public policy*, sowie um Entscheidungsinhalte gesellschaftlicher Organisationen – wobei die Grenzen zwischen beiden fließend sind.

Der Begriff der *public policy* weist auf ein Substrat politischer Entscheidungen hin, und die *policy*-Analyse untersucht dabei die Merkmale und Entwicklungen einzelner *policies*. Um die Aussagen zu konkretisieren und klarer zu fassen, fragt die *policy*-Analyse nach den 'Eigengesetzlichkeiten' spezifischer *policies* und zwar unter zur Hilfenahme 'traditioneller' politikwissenschaftlicher Fragestellungen. Gefragt wird dabei nach den Zusammenhängen zwischen politischen Institutionen, politischen Prozessen und Politikgehalten.¹²⁰

Doch wie lassen sich *policies* klassifizieren? Dies ist auf vielseitige Art und Weise möglich. Aus analytischen Gründen ist jedoch besonders bedeutsam:

- Die Klassifikation nach nomineller Bezeichnung. Diese Kategorie ist analytisch in Zusammenhang zu setzen mit dem zuständigen Institutionengefüge. Hier sind exemplarisch zu nennen: Sozialpolitik, Energiepolitik, Bildungspolitik. In der Nominalkategorie werden einzelne Politikfelder identifizierbar sowie die innerhalb der Politikfelder relevanten Institutionen/Ministerien und alle sonstigen Akteure.
- Die Zuordnung nach der Wirkung einer *policy*. Dies hängt zusammen mit der Struktur der politischen Arena. Hier steht die Frage im Mittelpunkt: Wer erhält was auf welche Weise? Die Wirkungskategorie dagegen dient zur Untersuchung der politischen und administrativen Arena, in die ein Programm eingebettet wird.
- Die Zuordnung nach dem Steuerungsprinzip, das einer *policy* zugrunde liegt. Dies wird in Verbindung gebracht mit den Funktionszusammenhängen des Implementierungsprozesses. Hier geht es darum, welche Instrumente zur Realisierung von *policies* eingesetzt werden sollen – die Frage nach dem 'wie' steht im Mittelpunkt.
- Die Zuordnung nach der 'Beschaffenheit' einer *policy*. Dies bringt Klarheit über die (physische) Beschaffenheit der *policy*. Es geht also u. a. um die materiellen (z. B. Geld- und Sachprogramme) sowie um immaterielle Leistungen (z.B. Humandienstleistungen oder sachbezogene Dienstleistungen).¹²¹

In dieser Arbeit geht es vorrangig um öffentliche Entscheidungen im Sinne Windhoff-Héritiers,

¹²⁰ Vgl.: Windhoff-Héritier 1987: 7

¹²¹ Vgl.: Windhoff-Héritier 1987: 21ff

Diese Fokussierung auf Einzelkategorien sowie ihr Mix ist theoretisch zulässig, denn auf einer Ebene können mehrere Kategorien kombiniert auftreten.

„in all ihren abgestuften Konkretisierungen als politischer Entwurf, Plan oder Programm und Einzelentscheidung zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse [...]“¹²²

Folgt man dieser Auslegung, so wird deutlich, dass der *policy*-Begriff zeitlicher Differenzierung und somit einem gewissen Zyklus unterliegt.

„Ergebnis des formalen Entscheidungsprozesses, der Politikformulierung, sind die Politik-inhalte, Programme oder Policy-Outputs; die Resultate des unmittelbaren Durchführungs-handelns werden als Policy-Ergebnisse oder Policy-Outcomes bezeichnet; diese schlagen sich schließlich in mittel- und langfristige Policy-Wirkungen oder Policy-Impacts, in Veränderungen menschlichen Verhaltens und der längerfristigen Veränderung der Lebensumgebung nieder.“¹²³

Schmidt bezeichnet die Politik im Sinne von *policy* auch als Staatstätigkeit – Staatstätigkeit aus politikwissenschaftlicher Perspektive. Damit wird die *policy*-Analyse nicht getrennt von politischen Konflikt- und Konsensprozessen sowie politisch-institutionellen Rahmenbedingungen betrachtet, sondern vielmehr in enger Verknüpfung mit den Verfahrensregeln, Institutionen und Willensbildungsprozessen der Politik.¹²⁴ Es geht somit um die Entstehung, um die Entwicklung und die dazu gehörenden Bedingungen von *policies*. Wobei die Voraussetzung dafür die Bereitstellung von relevanten Informationen für politische Entscheidungen ist.

Doch wie gestaltet sich ein Politikzyklus?

Ein *policy*-Zyklus beginnt mit der Definition des Problems, gefolgt von der Gestaltung der Agenda, der Politikformulierung, der Politikimplementierung sowie von der Terminierung der Politik oder der Neuformulierung.¹²⁵

¹²² Windhoff-Héritier 1987: 18

¹²³ Windhoff-Héritier 1987: 18

¹²⁴ Dieser Ansatz unterscheidet sich von der anglo-amerikanischen Variante der *policy*-Forschung, in der eher praxisnahe management- und verwaltungswissenschaftlich orientierte Analysen führend sind. (Vgl.: Schmidt 1988b: 1)

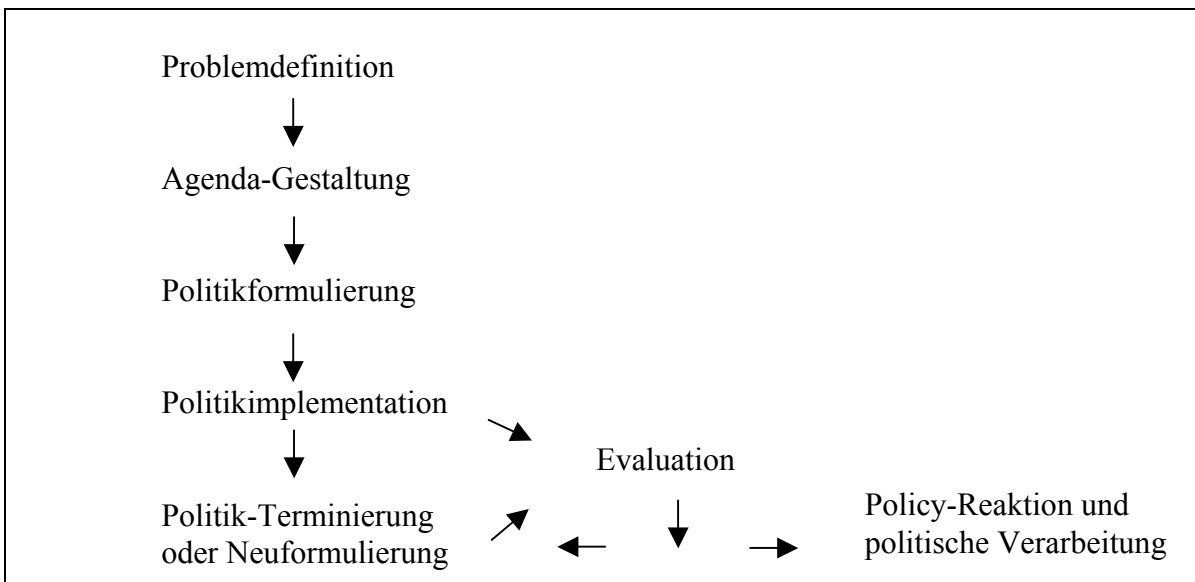
¹²⁵ Das Fällen von Entscheidungen ist fest mit den Phasen des *policy-cycles* verknüpft. Es geht darum, aus einer relativ geringen Anzahl von Optionen eine auszuwählen und das ist keinesfalls rein technisch zu betrachten, sondern ein hoch politischer Prozess. Die Ansätze, die beschreiben, wie Entscheidungen getroffen werden oder getroffen werden sollten, haben mindestens zwei Gemeinsamkeiten: Die Anzahl der relevanten Akteure im politischen Prozess nimmt ab, denn bei der Entscheidungsfindung sind weniger beteiligt als bei der Formulierung. Zudem stimmen die unterschiedlichen Ansätze dahingehend überein, dass die Entscheidungsfreiheit eines Entscheidungsträgers (der in der Regel staatlich ist) durch ein institutionelles Gefüge und den damit einhergehenden Regeln eingeschränkt ist. Es existieren folgende Entscheidungsmodelle in diesem Zusammenhang:

a) Das rationale Modell

Ein ideales Szenario für das rationale Entscheidungsmodell zeichnet sich dadurch aus, dass:

Ein Ziel definiert wird; alle alternativen Strategien erarbeitet werden; alle signifikanten Folgen jeder Alternative und ihre Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmt werden und die Strategie gewählt wird, die das Problem weitgehendst oder zu den geringsten Kosten löst.

Der meist zitierte Kritiker dieses Modells ist Herbert Simon. Er ist der Meinung, dass erstens Akteure kognitiv nur eine begrenzte Anzahl von Alternativen prüfen können und diese nicht zufällig, sondern anhand politischer bzw. ideologischer Kriterien auswählen. Zweitens sind die Folgen von politischen Entscheidungen nicht im voraus analysierbar. Drittens wird diese Option die unterschiedlichsten positi-



Quelle: Windhoff-Héritier 1987: 65

Die Variablen die dabei einen *policy*-Wandel ausmachen, sind nicht auf ökonomische oder technische Faktoren zu begrenzen. Vielmehr haben sie soziale, politische, kulturelle und institutionelle Dimensionen und interagieren in einem spezifischen Kontext.¹²⁶

Das verwendete Phasenmodell des *policy*-Zyklus ist dabei eingebettet in eine allgemeine System-Umwelt-Theorie:

„das politisch-administrative System¹²⁷ erbringt Steuerungsleistungen gegenüber dem soziokulturellen und ökonomischen System, während die soziokulturellen und ökonomischen Umweltbedingungen ihrerseits wieder prägend auf Strukturen und Verhalten des politischen Systems einwirken.“¹²⁸

Das oben angeführte Schaubild folgt in seiner Darstellung dem Konsens in der Literatur um den *policy*-Zyklus. Wobei in der Realität die einzelnen Phasen nicht immer eindeutig voneinander zu trennen sind. Dennoch kann eben eine solche Phasenunterscheidung analytische Vorteile bieten und vor allem werden die *policies* nicht als etwas Statisches betrachtet.

ven und negativen Folgen mit sich bringen, die kaum miteinander zu vergleichen sind. Folglich optimieren politische Entscheidungen in der Praxis nicht das Kosten-Nutzen-Verhältnis, sondern befriedigen höchstens die Kriterien, die die Entscheidenden sich für das gerade vorliegende Problem gesetzt haben. (Vgl.: Howlett et al. 1995: 140f)

b) Das inkrementale Modell

Dieses Modell sieht Entscheidungen als politischen Prozess der Verhandlung und Kompromisse zwischen Entscheidungsträgern mit Eigeninteressen. Seine Ergebnisse sind eher politisch umsetzbar und wünschenswert. Lindblom als Vertreter dieses Modells argumentiert, dass Ziele nur dann angestrebt werden, wenn auch Wege zur Zielerreichung sichtbar sind.

Vgl. zum *policy*-Zyklus ausführlicher: Windhoff-Héritier 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Campus Verlag, Frankfurt/New York. Drittes Kapitel: *Policy*-Zyklus. pp. 64-114.

¹²⁶

Vgl.: Brinkerhoff 1997: 1

¹²⁷

Dieses System besteht nicht nur aus den verfassungsmäßigen politischen Institutionen, sondern hier zählen ebenso intermediäre „Organisationen der politischen Willensbildung wie [Interessenverbände].“ (Windhoff-Héritier 1987: 64)

¹²⁸

Windhoff-Héritier 1987: 64

Die Phase der Problemdefinition ist quasi nie abgeschlossen, da es sich hier um einen dynamischen Prozess handelt. Hier geht es darum herauszufinden, welches Problem als politisch handlungsrelevant erachtet wird und politisch gelöst werden soll. Die Problemdefinition ist schwer zu fassen und institutionell nur schwer zuzuordnen. Ein Problem wird zum *policy*-Problem, wenn die Überzeugung vorherrscht, es politisch-administrativ bewältigen zu können. Die Auswahlprozesse sind dabei normativ und werden bestimmt durch die Akteure, die die stärkste Durchsetzungskraft in Bezug auf ihre politischen Forderungen aufweisen.

Die Agenda-Gestaltung bildet die Brücke zwischen Problemdefinition und Politikformulierung. Der instrumentelle Aspekt ist dabei, neue *policy*-Fragen auf die Agenda zu bringen. Festzuhalten jedoch gilt, dass

„[je] stärker ein Policy-Problem zentrale Grundwerte eines gesellschaftlichen Systems tangiert, umso dringlicher erscheint die Problembearbeitung durch den Staat.“¹²⁹

Während der Problemdefinition ist das *policy*-Netz sowie die Politikarena kaum erkennbar. Dies ändert sich während der Auseinandersetzungen um den Agenda-Eintritt (vgl. Kapitel 2.2.1.). Von nun an kristallisieren sich immer klarer die politischen und administrativen Zuständigkeiten heraus.

Die Phase der Politikformulierung dient zur Festigung der Strukturen und Auseinandersetzungen. Eine *policy* wird nun beschlossen.

In der Literatur werden unterschiedliche Ansätze zur Analyse dieser Phase diskutiert. Hier soll jedoch nur der Ansatz kurz erläutert werden, der am sinnvollsten für diese Arbeit erscheint. *Policies* werden in diesem Zusammenhang betrachtet als Folgen politischer Entscheidungsprozesse. Hier geht es um die Analyse des politischen Prozesses und der Institutionenanalyse sowie deren Entscheidungen. Die Frage, die hier im Mittelpunkt der Forschung steht, lautet:

„Wie schlagen sich Konflikte und Einigungsbemühungen zwischen den Akteuren, die die Problemdefinition und die Agenda-Gestaltung bestimmten, auf die Politikformulierung und die weitere Entwicklung der Policy nieder?“¹³⁰

Doch was wird schließlich aus der Politikformulierung, dem Gesetz, nachdem es verabschiedet wurde? Hier stellt sich die Frage nach der Implementierung von *policies*. Dabei bildet ein fertiges politisches Programm, eine *policy*, den Maßstab der empirischen Analyse der Implementierung¹³¹. Dieses Programm ist in vielen Fällen ein Konstrukt, dessen Elemente aus ei-

¹²⁹ Nach Cobb, Elder 1983 in Windhoff- Hérítier 1987: 71

¹³⁰ Windhoff-Hérítier 1987: 76

¹³¹ Zur Implementierung politischer Programme vgl. ausführlicher: Mayntz, Renate 1980: Implementierung politischer Programme. Athenäum, Königstein. Vgl. zudem: Howlett, Michael/ Ramesh, M. 1995: Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press, Toronto. pp. 153-168. Vgl. zudem: Nagel, Stuart WS. (ed.) 1997: Policy Analysis, Concepts and Methods: An Insti-

nem oder mehreren Gesetzen, aus Absichtserklärungen, Verordnungen, Mittelallokationen, etc. bestehen. Zentrale Einflussfaktoren bilden (1) die Merkmale der durchzuführenden *policy*; (2) die Merkmale der durchführenden Instanz; (3) die Merkmale der *policy*-Adressaten. Die Implementierungsstruktur ist das Akteurssystem, welches eine *policy* umsetzt und welches gegen das Implementierungsfeld abzugrenzen ist. Zum Implementierungsfeld zählen die Programmadressaten und andere Interessengruppen.¹³² Wichtig für die Implementierung ist der Grad der Verknüpfung und die Interaktion innerhalb der Gruppe der Adressaten, die Politisierbarkeit des Problems und die grundsätzliche Orientierung der Adressaten.

Obwohl eine eindeutige Abgrenzung und zeitliche Abfolge von *policy*-Entwicklung und Implementierung kaum möglich erscheint, so ist doch wichtig, auf welcher Ebene die für die Anwendung notwendige Operationalisierung vorgenommen wird, auf der zentralen oder der dezentralen Ebene.¹³³

Für diese Phase der Implementierung ist anzumerken, dass zwar schon ihre pragmatische Bedeutung beachtlich ist, darüber hinaus ist sie ebenso von staatstheoretischem Interesse. Es sollte eine Theoriebildung folgen, die als eine Art Simulationsmodell vorstellbar und weniger in ersten, zweitens und drittens zu unterteilen ist. Nur so kann dieses Modell der Realität und den jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten gerecht werden.¹³⁴

Der Punkt der Implementierung sollte hier jedoch nicht weiter erörtert werden, da im zu analysierenden empirischen Länderbeispiel Südafrika diese Phase erst am Beginn steht und somit keine verlässlichen Untersuchungen über den Verlauf der Implementierung gemacht werden können.

In der Politikfeldanalyse (oder *policy*-Forschung) existieren unterschiedliche Schulen und Ansätze und es ist durchaus möglich, diese verschiedenen Ansätze eklektisch nebeneinander zu verwenden, denn alle haben einen gewissen Erkenntniswert.¹³⁵ Unterschieden wird zwischen funktionalistischen und handlungs- und steuerungstheoretischen Ansätzen. In dieser Arbeit soll es jedoch nicht vorrangig darum gehen, auf all die unterschiedlichen Schulen einzugehen, sondern darum, den Ansatz in der *policy*-Forschung näher zu erörtern, der den größ-

tional and Implementierung Focus. Policy Studies and Developing Nations. A Multi-Volume Treatise, Volume 5. Jai Press Inc., Greenwich, Connecticut.

¹³² Vgl.: Mayntz 1980: 7

¹³³ Es existieren zwei Teilphasen bei der Implementierung, und zwar zum einen die Schaffung der notwendigen organisatorischen und prozeduralen Voraussetzungen und die Routineimplementierung.

¹³⁴ Vgl.: Schubert 1991: 84f

¹³⁵ Dabei soll die Leistung der Politikfeldanalyse weder unterschätzt noch überschätzt werden. Positiv formuliert bedeutet der Multi-Methoden-Ansatz der Politikfeldanalyse ein offener Methoden-Pluralismus, dem Interdisziplinarität zugrunde liegt. Somit stellt er eine Chance für das Feld der Sozialwissenschaften dar.

ten Erkenntnisgewinn für die Erweiterung des Transformationsansatzes verspricht, das ist die Netzwerkanalyse (Kapitel 2.2.1.) und die *Advocacy*-Koalition sowie der *policy*-Wandel (Kapitel 2.2.2.).

2.2.1. Ansätze zur *policy*-Analyse – die Netzwerkanalyse

In der Phase der demokratischen Konsolidierung haben Interessengruppen und somit Akteure eine besondere Bedeutung, denn sie stecken Problemfelder ab und beeinflussen damit *policies*. Deshalb wird im Folgenden der Schwerpunkt auf handlungstheoretische Ansätze gelegt.¹³⁶

Der wohl bedeutenste handlungstheoretische Ansatz in diesem Zusammenhang ist der der *policy*-Netzwerke: Das heißt, die demokratisch-formalen Prozesse verlieren an inhaltlicher Bedeutung und treten zugunsten mehr oder weniger etablierter Beziehungsgeflechte, sogenannter *policy*-Netzwerke zurück.

Der Organisationssoziologie ist das Konzept der Netzwerkanalyse seit mehr als 20 Jahren bekannt und unter dem Thema ‘interorganisatorische Beziehungen’ ein wichtiges Thema.

„Die theoretische Relevanz dieser Art von interorganisatorischen Netzwerken liegt auf der Makro-Ebene der Gesellschaft; für die Organisationsforschung war und blieb dagegen die einzelne Organisation die grundlegende Analyseeinheit und der Bezugspunkt für theoretische Generalisierungen. [...] Diese [policy-] Netzwerke schließen sowohl öffentliche wie private korporative Akteure (Organisationen) ein, unterscheiden sich jedoch im übrigen in Größe und Stabilität und variieren zwischen politischen Sektoren, zwischen verschiedenen Ländern und auch im Zeitablauf. [...] Policy-Netzwerke finden sich sowohl in der Politikentwicklung wie in der Implementierung. Sie zogen die Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft vor allem deshalb auf sich, weil ihr Vorhandensein dem stereotypen Bild einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum widersprach.“¹³⁷

Dies bedeutet, so Mayntz, jedoch nicht eine neue analytische Sichtweise oder einen Paradigmenwechsel, sondern das Konzept der *policy*-Netzwerke ist eine Reaktion auf die heute wohl immer größer werdenden Veränderungen in der politischen Entscheidungsstruktur. Es geht dabei um die steigende Bedeutung von Organisationen. Beschrieben und analysiert werden Prozesse der Politikentwicklung und –entscheidung. Wobei Netzwerkkonzepte nicht ausschließlich die formellen Entscheidungsstrukturen analysieren helfen, sondern ebenso die komplexen informellen Beziehungen innerhalb des *policy*-Prozesses.¹³⁸

¹³⁶ Doch was ist Handeln? Handeln ist die zielgeleitete Transformation einer Situation in die andere. Handlungstheorien sind Systeme von Begriffen und Annahmen, die zur Erklärung von Handlung beitragen. Eine einheitliche Handlungstheorie jedoch existiert nicht. Handlungstheorien verbinden oft soziologische mit ökonomischen Kriterien.

¹³⁷ Mayntz 1996: 472f

¹³⁸ Vgl.: Kenis/Schneider 1991: 27

Die Analyse im *policy*-Netz¹³⁹ fokussiert die Zusammenhänge zwischen *policies* und politischem Verhalten sowie zwischen *policies* und den politischen Institutionen. Der Begriff des *policy*-Netzes verweist auf die Akteure und die institutionalisierten Beziehungen zwischen den Akteuren und einem Politikfeld.

„Leitend ist der Gedanke, dass man der Vielfalt und Komplexität politischer Prozesse nicht gerecht wird, wenn man im Sinne des traditionellen politik-wissenschaftlichen Lehrbuchs nur den wichtigsten politischen Institutionen wie Regierung, Parlament, Parteien und Verbände Aufmerksamkeit zollt, dass es in verschiedenen Politikfeldern vielmehr unterschiedliche Konflikt- und Kooperationsmuster zwischen den beteiligten Gruppen und Institutionen gibt, deren Bedeutung nur erfasst werden kann, wenn die Kamera auf die einzelnen Policy-Schauplätze einschwenkt.“¹⁴⁰

Der Begriff des *policy*-Netzes umfasst die Akteure, die an der Entstehung und Durchführung einer *policy* beteiligt sind, sowie die Beziehung, in der sie zueinander stehen. Nach Heclo werden somit *policy*-Netze definiert als das

„Zusammenwirken der unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy.“¹⁴¹

Policy-Netzwerke entstehen, weil gesellschaftliche Akteure am politischen Prozess beteiligt werden wollen. Diese Zusammenarbeit ist für die jeweilige Regierung von Bedeutung, denn ohne das Eingehen von Koalitionen¹⁴² und somit auf Forderungen aus der Gesellschaft (zumindest dem organisierten Teil derselben) kann sie ihre Politik nicht implementieren und umsetzen. Diese Entwicklung weist zugleich auf das gesteigerte Konsensbedürfnis demokratischer Gesellschaften hin.¹⁴³ Freiwillige *policy*-Netzwerke bilden sich jedoch nur in Gesellschaften aus, in denen korporative Akteure vorhanden und in der Lage sind, strategische Entscheidungen zu fällen sowie mit anderen korporativen Akteuren zu verhandeln¹⁴⁴ und Kompromisse zu erarbeiten. Somit ist das Vorhandensein von *policy*-Netzen nicht nur ein Indikator für eine relativ eingeschränkt handlungsfähige Regierung, sondern ebenso für gesellschaftliche Modernisierung. Um an dieser Stelle Kenis und Schneider zu folgen:

¹³⁹ Es soll darauf hingewiesen werden, dass nicht alle Typen und Dimensionen von *policy*-Netzwerken in diesem Kapitel bearbeitet werde. Hierzu vgl. ausführlicher: Kenis/Schneider 1991: 40ff

¹⁴⁰ Windhoff-Héritier 1987: 44

¹⁴¹ Nach Heclo in Windhoff-Héritier 1987: 45

Dabei aber variieren *policy*-Netzwerke nicht nur territorial (international, national, lokal), sondern auch auf unterschiedlichen Ebenen (Makro, Meso, Mikro). Von Bedeutung in dieser Arbeit sind hier jedoch die Betrachtungsweise der Mesoebene, der Sektorebene, und somit eines speziellen *policy* Feldes mit genau definierten Sektoren. (Vgl.: Marin/Mayntz 1991a: 18)

¹⁴² Der ‘Koalitionen’-Ansatz könnte als Untereinheit der Verhandlungstheorien gesehen werden und beschäftigt sich mit der Frage, welche politischen Ziele eine Koalition wohl verfolgen mag, mit der Größe einer Koalition und wie die Mitglieder einer Koalition den ‘Gewinn’ aufteilen, den sie erhalten, wenn sie erfolgreich sind. (vgl.: Boyd et al. 1994: 131)

¹⁴³ Vgl.: Mayntz 1996: 474

“[Policy] networks [...] have emerged in response to a growing dispersion of the resources and the capacity for action among public and private actors. In this perspective, structural changes in society and in the polity are ultimately responsible for the emergence of policy networks – as a new structure in, and mode of, policy making. This does not exclude that state agents have at times actively assisted in the process of network construction (‘networking’ as a political strategy).”¹⁴⁵

„[Netzwerke] können auch einen qualitativ anderen Typus von Sozialstruktur repräsentieren, der durch eine Kombination von Elementen der beiden anderen grundlegenden Ordnungsformen charakterisiert wird, nämlich auf der einen Seite das für Märkte typische Vorhandensein einer Vielzahl von autonomen Handelnden (oder Subjekten) und auf der anderen Seite die für Hierarchien typische Fähigkeit, gewählte Ziele durch koordiniertes Handeln zu verfolgen.“¹⁴⁶

Somit stellt das Netzwerk analytisch gesehen eine Synthese dar. Mayntz vermutet deshalb, dass die Entstehung der Netzwerke auf dialektische Prozesse zurückzuführen ist.

„Die abstrakte Logik eines solchen Prozesses könnte folgendermaßen formuliert werden: Das Aufkommen von formalen Organisationen zerstört zunächst unstrukturierte Quasi-Gruppen (sozusagen die These) und setzt an ihre Stelle formale Hierarchien (Antithese); letztlich aber zerstören die zunehmende Anzahl und die wachsende Größe von Organisationen die Hierarchien und ersetzen sie durch Netzwerke.“¹⁴⁷

Auf der vertikalen Ebene bedeutet dieser Prozess die Einbeziehung der verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems und horizontal die Einbeziehung legislativer und exekutiver Institutionen und Interessenverbände. Die Frage nach der Beteiligung an *policy*-Netzen wird durch den funktionalen Beitrag zur Entstehung und Durchführung einer *policy* entschieden. *Policy*-Netze können 'offen' oder 'geschlossen' sein. Ein offenes *policy*-Netz zeichnet sich dadurch aus, dass viele Akteure beteiligt sind, ein hoher Fluktuationsgrad besteht und kaum institutionelle Zusammenarbeit stattfindet. Ein geschlossenes *policy*-Netz hingegen zeichnet sich durch Exklusivität aus, also durch intensive Beziehungen weniger Akteure und einer ebenso intensiven Zusammenarbeit der Institutionen. *Policy*-Netze entstehen am ehesten dort, wo es um distributive *policies* geht, und haben hier eine zusätzlich befriedende Wirkung.¹⁴⁸

Es existieren zwei Typen von Netzwerkkonzepten: Die *quantitativen Ansätze* und die *qualitativen Ansätze*. Diese Arbeit beschränkt sich auf die qualitativen Ansätze. Wie andere Vertreterinnen und Vertreter der qualitativen Konzeption beschreibt auch Mayntz als Hauptfaktor für die Entstehung solcher Netzwerke die gestiegene Bedeutung formaler Organisationen, mit

¹⁴⁴ Zu 'Verhandlungen' vgl. ausführlicher: Iklé, F.C./Leites, N. 1964: Verhandlungen – ein Instrument zur Modifikation der Nutzenvorstellungen. In: Shubik, Martin (ed.) 1964: Spieltheorie und Sozialwissenschaften. Fischer Verlag, pp. 255-270.

¹⁴⁵ Kenis/Schneider in Marin/Mayntz 1991a: 19

¹⁴⁶ Mayntz 1996: 477

¹⁴⁷ Mayntz 1996: 477

¹⁴⁸ Vgl.: Schubert 1991: 95

denen der Staat in Verhandlungen¹⁴⁹ tritt und auf die er angewiesen ist, um Steuerungsziele zu erreichen. Die dominante Vorgehensweise in *policy*-Netzwerken ist die Verhandlung, die z.B. zu einem Tausch führen kann, der Tausch ein Mittel sein kann, um einen für alle Beteiligten akzeptablen Kompromiss zu erzielen.¹⁵⁰

Damit Netzwerke ein problemadäquates Ergebnis erzielen, das über den Interessenausgleich hinausgeht müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Akteure müssen sich mit der Aufgabe identifizieren und sie darf ihnen keine Kosten verursachen.
2. Es muss zu einer lockeren Koppelung von Mehrebenensystemen kommen. Aus der für die *policy*-Netzwerke charakteristischen Spannung zwischen Interessenausgleich und Problemlösung könnte eine Tendenz zur institutionellen Differenzierung zwischen Arenen und Gremien resultieren, in denen entweder die eine oder die andere Orientierung dominiert.
3. Die situative Differenzierung von primären Identifikationen und Handlungsorientierungen bedeutet, dass korporative Akteure, selbst wenn sie formal hierarchisch strukturiert sind, relativ lose Systeme bilden, innerhalb derer sie handeln. Hierbei muss es nicht notwendigerweise zur Dominanz der organisatorischen Eigeninteressen¹⁵¹ kommen (zum Beispiel einigen sich die Techniker verschiedener Unternehmen über technische Standards);¹⁵²
4. Die strategischen Interessen sind zu definieren, um bei Verhandlungen die Eigeninteressen deutlich zu machen.¹⁵³

Zur Ergänzung des *policy*-Netzwerkansatzes bietet sich hier der *Advocacy*-Koalitionen-Ansatz an, da dieser die notwendige Zuordnung von Akteuren innerhalb eines Subsystems erlaubt, die für die weitere Untersuchung von Bedeutung sind.

¹⁴⁹ Die Vorstellung von einer politischen Freund-Feind Dialektik ist überholt, und es kommt immer mehr zur Ausbildung von Verhandlungssystemen, da Interaktionslogik sowie die ausgefeilten Konfliktregelungsmechanismen doch komplexer sind als im simplizistischen Modell beschrieben. Schon Gerhard Lehbruch analysiert anhand der deutschen Verfassungsgeschichte seit dem Kaiserreich drei nebeneinander wirkende Modelle. „Das hierarchisch-autoritäre Modell des aufgeklärten Absolutismus und des preußisch-deutschen Beamtenstaates, das (dem Regierungs-Oppositions-Code entsprechende) Modell des Parteienwettbewerbs um zeitlich befristete Machtausübung mit dem Mehrheitsprinzip als fundamentaler Spielregel, und das Modell des Aushandelns mit dem Ziel einer konsensuellen Regelung.“ (Scharpf 1988: 68f nach Lehbruch 1976: 12)

¹⁵⁰ Mayntz 1993: 47

¹⁵¹ Hier weist der *public choice* Ansatz auf den Unterschied und die Spannung zwischen den Eigeninteressen und den Interessen der Organisation/Institution hin. (Vgl.: Boyd et al. 1994: 136)

¹⁵² Vgl.: Mayntz 1996: 479

¹⁵³ Vgl.: Kenis/Schneider 1991: 42

2.2.2. Die *Advocacy*-Koalitionen und der *Policy*-Wandel

Sabatier kritisiert die Phasenheuristik¹⁵⁴ in der *policy*-Forschung, da sie seiner Meinung nach kein Kausalmodell darstellt, deskriptiv ungenau ist, eine *top-down* Perspektive bietet, den *policy*-Zyklus verengt und *policy* orientiertes Lernen im Modell nicht berücksichtigt wird. Deshalb kommt er zu dem Schluss, dass dieses Phasenmodell durch ein neues Modell ergänzt werden sollte – durch den *Advocacy*-Koalitionen-Ansatz, der für diese Arbeit ein analytisches Konzept anbietet, um Akteure innerhalb eines Subsystems ‘einordnen’ zu können.¹⁵⁵ Er ist sehr langfristig prozessorientiert und auch damit als eine sinnvolle Ergänzung bestehender Ansätze zu werten. Die Aussage über Erfolg oder Misserfolg einer *policy* sind nur auf Grund von Analysen und Beobachtungen über einen längeren Zeitraum hinweg möglich.

Sabatier geht davon aus, dass die Untersuchungszeiträume für den *policy*-Wandel Jahrzehnte betragen müssen und dass dieser Wandel am besten anhand der Veränderungen von *policy*-Subsystemen erfasst werden kann. Da für Sabatier staatliche Maßnahmen als Set von Wert-prioritäten und Strategien konzeptualisierbar sind, bestehen politische Subsysteme aus Sets von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, die sich um ein *policy*-Problem herum formieren.¹⁵⁶ Diese Akteure mit den unterschiedlichsten Positionen bilden innerhalb des *policy*-Subsystemes in der Regel mehrere *Advocacy*-Koalitionen. Einzelne (meist staatliche) Akteure wirken zwischen diesen Koalitionen als *policy*-Vermittler oder *policy broker*.¹⁵⁷ Ergebnis dieser Vermittlung sind dann eine oder mehrere staatliche Maßnahmen, die dann wiederum *policy outputs* auf der operationalen Ebene (zum Beispiel behördliche Genehmigungsentscheidungen) zur Folge haben.

“Diese Outputs [...] münden in eine Vielfalt von Wirkungen auf Problemparameter, die Zielobjekte des Handelns sind (z.B. Luftqualität), ebenso wie in Nebeneffekte. Aufgrund ihrer Perzeption der Angemessenheit politischer Entscheidungen und/oder der sich daraus ergebenden Wirkungen ebenso wie neuer Informationen, die sich aus Suchprozessen und

¹⁵⁴ Unter Phasenheuristik versteht Sabatier “ein konzeptionelles Werkzeug, das uns dabei behilflich war, bestimmte Züge des Policy-Prozesses herauszuarbeiten, die vom institutionellen Ansatz überdeckt wurden. Es hat diesen Zweck erfüllt und muss jetzt durch ein expliziteres Kausalmodell ersetzt werden.” (Sabatier 1993a: 118)

¹⁵⁵ Der *Advocacy*-Ansatz wurde bis 1993 ausschließlich in OECD-Staaten angewendet, seit 1993 jedoch auch außerhalb (bis 1997 in elf weiteren Untersuchungsobjekten). Dadurch kam es zur Modifizierung des Ansatzes.

¹⁵⁶ Vgl.: Sabatier 1993: 127; vgl.: Howlett et al. 1995: 126

¹⁵⁷ Vgl.: Sabatier 1993a: 121 und 129

“Die Unterscheidung zwischen ‘Advocate’ und ‘Broker’ ist jedoch als Kontinuum zu betrachten. Viele Vermittler haben eine Präferenz für eine bestimmte Policy, während die Advocates gleichzeitig ernsthaft um die Erhaltung eines Gesamtinteresses besorgt sein können. Der analytische Rahmen betont nur, dass dies eine empirische Frage ist, die mit einer institutionellen Zugehörigkeit korrelieren kann.” (Sabatier 1993a: 129)

einer externen Veränderung ergeben, kann jede *Advocacy*-Koalition ihre handlungsleitenden Orientierungen und/oder ihre Strategie modifizieren.“¹⁵⁸

Die Repräsentanten von Akteuren innerhalb der *Advocacy*-Koalition teilen ein gemeinsames *belief*-System, wobei der größte Konsens in den *core beliefs* besteht, die grundlegenden Werte widerspiegeln. Diese Werte sind beständig und auch durch externe Einflüsse kaum zu erschüttern. Dies ist der Grund dafür, dass die Akteurskoalitionen durchaus über mehrere Jahre hinaus stabil sein können. Weniger beständig sind Sekundäraspekte des *belief-systems*, die auch innerhalb der Koalitionen umstritten sowie strategisch veränderbar sein können.¹⁵⁹ Dabei werden die Akteure nicht von kurzfristigen Interessen geleitet, sondern von handlungsleitenden Orientierungen (*beliefs*). Interessen sind nach Sabatier unter diesen handlungsleitenden Orientierungen subsumierbar.¹⁶⁰ Sabatier akzeptiert jedoch, dass Akteure nicht nur aus rein altruistischen Motiven heraus handeln, sondern auch Fragen der individuellen und organisatorischen *welfare* (zum Beispiel Spendeneinnahmen, Interessen der Mitglieder) beachten.¹⁶¹

Ein *policy*-Subsystem ist nach Sabatier ein System bestehend aus Personen und/oder Organisationen (Beschäftigte von Regierungsstellen, Repräsentanten von Akteuren, Wissenschaftler, Abgeordnete, etc.), die innerhalb eines funktionalen Politikfeldes, möglichst über einen Zeitraum von einem Jahrzehnt oder mehr, regelmäßig interagieren. Subsysteme können als Abspaltung eines bestehenden Subsystems entstehen, wenn ein Teil der Akteure der Meinung ist, eine spezifische Thematik werde nicht ausreichend berücksichtigt. Subsysteme können jedoch auch entstehen, wenn neue Themen auf die Tagesordnung kommen. Daraus ergibt sich für Sabatier eine Unterteilung in entstehende (*nascend*) und voll entwickelte (*mature*) Subsysteme. Von einem voll entwickelten Subsystem kann nur gesprochen werden, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

1. Die Beteiligten verstehen sich als teilautonome Gruppe mit speziellem Expertenwissen.
2. Die Akteure versuchen bereits seit längerer Zeit (7-10 Jahre), Einfluss auf die Politikgestaltung zu nehmen.
3. In öffentlichen Organisationen gibt es auf allen Ebenen Spezialisten oder Gruppen von Spezialisten, die sich mit dieser Thematik befassen.
4. Es existieren Interessengruppen oder spezialisierte Einheiten innerhalb einer Interessengruppe, die die behandelte Thematik als besonders wichtig erachten.¹⁶²

¹⁵⁸ Sabatier 1993a: 121

¹⁵⁹ Vgl. Howlett et al. 1995: 127; vgl.: Sabatier 1993a: 120

¹⁶⁰ Vgl.: Sabatier 1993: 130

¹⁶¹ Vgl.: Sabatier 1998: 111

¹⁶² Vgl.: Sabatier 1998: 111ff

Voll entwickelte Subsysteme interagieren kontinuierlich mit anderen Subsystemen, und können auch Teil eines größeren, übergreifenderen Subsystems sein. Infolgedessen werden auch Akteure aus mehreren Subsystemen an Problemlösungen beteiligt.¹⁶³

Das *belief system* einer *Advocacy*-Koalition bestimmt die Richtung, in der die Koalition versucht, Einfluss zu nehmen. Dabei sind ihre zur Verfügung stehenden Ressourcen von großer Bedeutung (Finanzmittel, Expertise, Anzahl der Unterstützer, rechtliche Autorität, etc.). Externe Ereignisse und über Jahrzehnte stabile Parameter sind zudem ausschlaggebend für die Rahmenbedingungen, unter denen das Subsystem arbeitet. Sie haben einen wesentlichen Anteil an der Verteilung der Ressourcen innerhalb der *Advocacy*-Koalition und damit auch auf die Dominanz einzelner Koalitionen.

Auf Grund der Langfristigkeit von *policy*-Prozessen kann es zu einem Wandel innerhalb der *policy* kommen, beispielsweise durch *policy* orientiertes Lernen, das für die Arbeit von besonderer Bedeutung ist und deshalb ausführlicher behandelt werden soll.

“Policy-orientiertes Lernen ist ein anhaltender Prozess der Suche und der Anpassung, der durch den Wunsch motiviert wird, Policy-Wertvorstellungen zu realisieren. Wenn mit Restriktionen und Handlungsgelegenheiten konfrontiert, suchen Akteure in einer Weise zu reagieren, die mit ihrer Kernüberzeugung konsistent ist.”

Dabei vollzieht sich wirklicher Wandel nur in den Bereichen, in denen Sekundäraspekte betroffen werden, die Kern-Wertvorstellungen bleiben unangetastet.

“Policy-orientiertes Lernen impliziert normalerweise das langfristige Experimentieren mit einer Vielfalt von Führungsinstrumenten mit dem Ziel, das Verhalten verschiedener Regierungsinstitutionen und allmählich auch der Zielgruppe zu verändern. [...]

Policy-orientiertes Lernen bedeutet Lernen innerhalb der handlungsleitenden Orientierungen einer Koalition sowie Lernen *über* die ‘belief systems’ verschiedener Koalitionen *hinweg*.“¹⁶⁴

Policy orientiertes Lernen kann auf unterschiedliche Art und Weise stattfinden. Zum einen über individuelles Lernen, zum anderen durch Fluktuation von Akteuren oder über Diffusion neuer Überzeugungen oder gruppenspezifische Prozesse. *Policy* orientiertes Lernen zwischen verschiedenen *Advocacy*-Koalitionen kann auf unterschiedlichste Art gefördert werden: Alle Seiten müssen über ausreichende technisch-wissenschaftliche Ressourcen verfügen, das Bewusstsein für die Bedeutung des Konfliktgegenstandes muss bei den Akteuren vorhanden sein. Es muss ein Forum mit Reputation geschaffen werden, in dem ein professionelles Klima herrscht.

Die Erfolgchance bezüglich dem *policy* orientierten Lernen ist größer, wenn die Probleme durch quantitative Erfolgskriterien messbar sind.

¹⁶³ Vgl.: Sabatier 1998: 113f

Der Ansatz der *Advocacy*-Koalition geht davon aus, dass das Lernen in sogenannten *feedback-loops* abläuft. Verbunden werden dabei das Wissen mit den grundlegenden Wertvorstellungen und Kausalannahmen, welche die *core-beliefs* der *Advocacy*-Koalition bestimmen. Solch ein Lernen ist instrumentell, denn die Mitglieder der unterschiedlichen Koalitionen versuchen

“die Welt besser zu verstehen, um ihre Policy-Ziele zu erreichen. Sie lernen es, Informationen zurückzuweisen, die nahe legen, dass ihre Grundannahmen ungültig und/oder nicht realisierbar sind, und verwenden formale Policy-Analysen in erster Linie, um diese ‘beliefs’ zu untermauern und zu elaborieren (oder diejenigen ihrer Gegner anzugreifen). [...] Über diese kognitive Aktivität hinaus gibt es Prozesse in der wirklichen Welt, die sich verändern. Diese beziehen sich in erster Linie auf die Systemdynamik”¹⁶⁵

und stellen nicht-kognitive Quellen des Wandels dar, wie beispielsweise politische und ökonomische Ressourcen.

Außerhalb der Kontrolle von Akteuren des Subsystems sind folgende Systemereignisse:

- Veränderungen der sozio-ökonomischen Bedingungen und der Technologie;
- Veränderung der öffentlichen Meinung;
- Veränderungen in den Regierungskoalitionen auf der gesamtstaatlichen Ebene;
- *Policy* Entscheidungen und *policy*-Wirkungen aus anderen Subsystemen.

Bezogen auf die internen Strukturen von *policy*-Subsystemen lässt sich festhalten, dass die zunehmende Komplexität moderner Gesellschaften einen enormen Spezialisierungsbedarf hervorruft. Somit wird es immer schwieriger, Expertenwissen in mehr als einem *policy*-Sektor zu finden. Sabatier weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die traditionelle Vorstellung politischer Eliten, die aktiv in einem *policy*-Bereich tätig sind, und deshalb dazu tendieren würden, relativ autonome Subsysteme zu bilden, in Frage zu stellen ist, da der Einfluss anderer Akteure auf anderen Ebenen seiner Meinung nach von größerer Bedeutung sein können jedoch zu wenig Berücksichtigung fand.¹⁶⁶

Da es sich hierbei jedoch um eine Vielzahl unterschiedlichster Akteure handeln kann, sollten sie in theoretisch zweckmäßige und kleinere Kategorien zusammengefasst werden. Akteure zusammenzufassen und über einen relativ langen Zeitraum hinweg zu beobachten, bedeutet, das analytische Konzept der *Advocacy*-Koalition zu nutzen.

“Diese besteht aus Personen in unterschiedlichen Positionen (gewählten Beamten, Politikern und Verwaltungsbeamten, Vorsitzenden von Interessengruppen, Wissenschaftlern),

¹⁶⁴ Sabatier 1993a: 138f

¹⁶⁵ Sabatier 1993a: 123

¹⁶⁶ Vgl.: Sabatier 1993a: 126

die ein spezifisches ‘belief system’ teilen – d.h. ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problempereptionen – und die über längere Zeit einen durchschnittlichen Grad koordinierter Handlungen aufweisen.

Dieser Denkansatz ist der naheliegenden Alternative – d.h. die formalen Institutionen als die dominanten Akteure zu betrachten – überlegen, weil es in den meisten Policy-Subsystemen mindestens 20-30 Organisationen auf den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen gibt, die über längere Zeit aktiv sind.”¹⁶⁷

Aber, so Sabatier, nicht alle Akteure, die in einem Subsystem tätig sind, sind Teil einer Koalition und teilen ein bestimmtes *belief system*. Manche bieten lediglich ihre Expertise an und verhalten sich ansonsten neutral. Dies jedoch nur für eine gewisse Zeit, irgendwann verlassen sie das Subsystem oder aber schließen sich einer Koalition an.¹⁶⁸ Sie sind jedoch nicht zu verwechseln mit den *policy*-Vermittlern, die versuchen, zu ‘vernünftigen’ Lösungen zu gelangen und deren Anliegen ist es, Konflikte nicht eskalieren zu lassen.

¹⁶⁷ Sabatier 1993a: 127

¹⁶⁸ Vgl.: Sabatier 1998: 103

2.3. Die Bedeutung von Institutionen als Akteure im *policy*-Prozess

Wie aus der Darstellung des Netzwerkansatzes in Verbindung mit dem der *Advocacy*-Koalition hervorgeht, spielen unterschiedliche Akteure¹⁶⁹ eine zentrale Rolle in der Ausgestaltung von *policies*. Es geht somit um die Rolle und Handlungsweisen der Gruppen und Individuen, die den demokratischen Prozess in Gang setzen, unterstützen und gestalten.¹⁷⁰

”Die Ziele, Interessen, Präferenzen, Perzeptionen, Entscheidungen, Strategien und das Verhalten von herrschenden Eliten und oppositionellen Kräften werden als entscheidende Variablen in Transitionsprozessen betrachtet.”¹⁷¹

In der Diskussion um Transformationsprozesse gelten die politischen Institutionen¹⁷², sowie die herrschenden und die oppositionellen Eliten als die wichtigsten Akteure. Der Institutionenansatz soll dazu dienen, die Akteurs- und Strukturebene miteinander zu verknüpfen. Demokratische Institutionen legitimieren den Staat und somit auch staatliches Handeln.¹⁷³ Da dabei die *policy*-Analyse und somit das Handeln von Akteuren im Mittelpunkt steht, bietet sich eine Erweiterung des traditionellen Institutionenansatzes an, hierzu wurde der Neo-Institutionalismus und der akteurszentrierte Institutionalismus gewählt, da sie soziale Paradigmen in ihrer Analyse berücksichtigen.

¹⁶⁹ Zur Unterscheidung der Akteure: Korporative Akteure zeichnen sich durch einen hierarchischen Aufbau, eine autonome, professionelle Führung, strategische Aktionen und Durchsetzungsfähigkeit aus. Die Willensbildung erfolgt kollektiv. Eine Landesregierung wäre nach dieser Definition ein korporativer Akteur, während der Bundesrat nicht den strengen Anforderungen dieses Akteursbegriffes genügt, da er nicht strategiefähig ist. Der Bundesrat ist ein Beispiel für einen kollektiven Akteur, da er gemeinsam handelt und über gemeinsame Ressourcen verfügt, jedoch die Interessen der einzelnen Mitglieder individueller Natur sind. Bei der Analyse eines Akteurs stellen seine Orientierungen und Möglichkeiten wichtige Merkmale dar. Konfliktlösungen durch die Akteure können unterschiedlichen Modi folgen. Sie können im Alleingang gehen, durch Verhandlung, durch Konsens oder schlicht aufgrund einer Hierarchie erfolgen.

¹⁷⁰ Wobei der Staat als ‘Akteur’ hier vernachlässigt werden soll. Vielmehr wird der Staat als Institutionenansatz verstanden. Zum ‘Staat als Akteur’ vgl. ausführlicher: Schneider, Volker 1997: Staat und technische Kommunikation. Die politische Entwicklung der Telekommunikation in den USA, Japan, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien. Unveröffentlichtes Manuskript, Konstanz, September 1997.

¹⁷¹ Bos 1996: 87
Den Akteuren wird dabei strategisches Handeln unterstellt und zwar nach den Prinzipien des *rational choice* bzw. *strategic choice* Ansatzes, wobei die
”Ergebnisse von politischen Prozessen als Folge der Interaktion zwischen den strategischen Entscheidungen der beteiligten Akteure [begriffen werden]. Entsprechend sind Wahl und Strategie die zentralen Variablen dieser Ansätze. [...] Strategische Konzepte unterstellen, dass Akteure sich rational in dem Sinne verhalten, dass sie versuchen, ihre Ziele so weit wie möglich zu erreichen, um so ihren Nutzen zu maximieren, wobei sie angenommene Kosten und angenommenen Nutzen abwägen und gegebene Handlungsalternativen berücksichtigen.” (Bos 1996: 87; vgl.: Boyd et al. 1994: 128)

¹⁷² Bezogen auf die unterschiedlichen Institutionenansätze ist es interessant hervorzuheben, wie sehr sich die einzelnen Schulen voneinander distanzieren. (Vgl.: Hall et al. 1996: 971) Dabei haben all jene Ansätze, die sich neuerdings mit dem Institutionenbegriff auseinandersetzen, gemein, dass sie sich von der bisherigen Herangehensweise absetzen, lediglich ihre Kritik richtet sich jeweils auf etwas anderes. Zu nennen ist hier vor allem der ökonomische Institutionalismus (institutionalistische Organisationssoziologie) und der Neo-Institutionalismus (politikwissenschaftlicher Ansatz). (Vgl.: Mayntz et al. 1995a: 40) Bei der folgenden Ausführung dazu wird jedoch kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

¹⁷³ Vgl.: Hanf et al. 1996: 6

2.3.1. Der Neo-Institutionalismus

Dieser politikwissenschaftliche Ansatz berücksichtigt die Grenzen individueller Akteure und Gruppen, die sich mit politischen Phänomenen beschäftigen. Um diesen Ansatz von früheren Studien zu unterscheiden, wurde er als ‘Neo-Institutionalismus’¹⁷⁴ bezeichnet, der neben dem klassischen Institutionenansatz auch soziale Paradigmen mit berücksichtigt.¹⁷⁵

Neo-Institutionalismus, ‘*New Institutionalism*’¹⁷⁶ oder ‘*New Economics of Organizations*’¹⁷⁷ argumentiert, dass politische Institutionen bestehen, um Informationsdefizite im Austausch mit sozialen Organisationen auszugleichen. Ausschlaggebend ist somit die ‘Transaktion’ zwischen Individuen und Institutionen. Institutionen unterschiedlichster Ausprägung können die Transaktionskosten¹⁷⁸ nach dem *rational choice*-Ansatz entweder steigern oder senken.¹⁷⁹

Institutionen sind

“the products of human design, the outcomes of purposive actions by instrumentally oriented individuals.”¹⁸⁰

In der politischen Sphäre sind, aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus heraus, Institutionen deshalb von Bedeutung, weil sie politische Akteure stellen und legitimieren. Politische Akteure sind dabei mit gewissen Verhaltensregeln ausgestattet, mit der Wahrnehmung von Realität, Bewertungsstandards sowie Möglichkeiten der Einflussnahme und sind somit in der Lage, zielgerichtete Aktionen durchzuführen. Obwohl der Neo-Institutionalismus die Rolle

¹⁷⁴ Hierzu vgl. zudem: Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Science 1996, XLIV. pp. 952-973.

¹⁷⁵ Vgl.: Brinkerhoff 1997: 5

Innerhalb dieses Ansatzes sind zwei Varianten zu unterscheiden. Eine Variante ist eine kritische Reaktion auf die Reduktion und den Utilitarismus in der Politikwissenschaft, wo politische Phänomene als ‘Aggregateneffekte nutzenorientierten Handelns von Individuen’ erklärt werden und weder Organisationsstrukturen noch ‘symbolischem’ Handeln Bedeutung zugemessen wird. Diese Variante berührt damit den organisationssoziologischen Institutionalismus. Die zweite Variante knüpft stärker an das ältere Verständnis an und versteht unter den politischen Institutionen die zentralen politischen Einrichtungen und meint, im Gegensatz zur ersten Variante, damit soziale Gebilde. Bedeutender aber ist die Beziehung zum Staat unter dem Motto ‘*bringing the state back in*’. Sie versteht sich als ein Erklärungsmodell für Gebilde und Regelsysteme. (Vgl.: Mayntz et al. 1995a: 42f)

¹⁷⁶ Vgl.: March et al. 1984: 734

¹⁷⁷ Vgl.: Howlett et al. 1995: 26

¹⁷⁸ Ein Vorzug des *rational choice* Ansatzes ist, dass er die Aufmerksamkeit auf einige wichtige Kosten lenkt, die politisches Verhalten mit bestimmen (zum Beispiel die Kosten für Informationen, Alternativen und Transaktionskosten). Dabei kann das sogenannte ‘*free rider*’ Problem entstehen, das heißt, wenn Nicht-Mitglieder einer Gruppe ebenso profitieren wie Mitglieder. Hier stellt sich dann oft die Frage, welche Anreize besitzen die Mitglieder, um sich einzubringen. Dies gilt sicherlich für öffentliche und kollektive Güter, also Güter, die für alle zugänglich sind und von denen niemand ausgeschlossen werden kann. (Vgl.: Boyd et al. 1994: 136f)

¹⁷⁹ Aus der neo-institutionellen Perspektive heraus sind der Markt und die Hierarchie (oder Bürokratie) die sozialen Organisationen, die effektiv die Transaktionskosten senken können. Bezogen auf den Markt werden die Kosten für Informationen und anderes zum größten Teil externalisiert, da die verschiedenen Konsumenten und Produzenten sich die Kosten teilen. In einer Hierarchie werden solche Kosten internalisiert.

¹⁸⁰ Howlett et al. 1995: 26

von Individuen und Gruppen im politischen Prozess anerkennt, werden *policy*-Präferenzen und -Kapazitäten gemeinhin im Kontext der Gesellschaft eines Staates verstanden.

Eine gute Institutionendefinition in diesem Kontext, so Howlett et al., wurde von Keohane geliefert, der Institutionen beschreibt als

“persistent and connected sets of rules (formal or informal) that describe behavioural roles, constrain activity, and shape expectations.”¹⁸¹

Solche Institutionen senken nicht nur Transaktionskosten, sondern gestalten auch Präferenzen und die Bedingungen zur Realisierung der Transaktion. So beschreibt Hall eine ‘institutionalistische’ Analyse als eine, die die institutionellen Beziehungen hervorhebt, formal wie konventionell, die die einzelnen Komponenten des Staates zusammenbringt und seine Beziehungen mit der Gesellschaft strukturiert.

Nach March und Olson betont der Neo-Institutionalismus die Autonomie politischer Institutionen gegenüber der Gesellschaft, in welcher sie existieren. Sie beeinflussen die Organisation von Regierungsinstitutionen und die Auswirkungen auf staatliches Verhalten, sie beeinflussen die Gesetze, Normen und Symbole. Dabei sind sie bestimmt durch die einzigartigen Vorlagen historischer Entwicklung und die Zwänge, die sie zukünftigen Entscheidungen auferlegen – Institutionen werden somit als politische Akteure verstanden.¹⁸²

Innerhalb der Perspektive des *policy making*, also des Politikstils¹⁸³, wurde die neo-institutionelle Perspektive von Krasner wie folgt zusammengefasst:

“An institutionalist perspective regards enduring institutional structures as the building blocks of social and political life. The preferences, capabilities, and basic self-identities of individuals are conditioned by these institutional structures. Historical developments are path dependent; once certain choices are made, they constrain future possibilities. The range of options available to policymakers at any given time is a function of institutional capabilities that were put in place at some earlier period, possibly in response to very different environmental pressures.”¹⁸⁴

Argumentiert wird nicht, dass Institutionen Aktionen hervorrufen, sondern dass sie Aktionen beeinflussen, indem sie die Interpretation von Problemen und möglichen Lösungen formulieren, Lösungsmöglichkeiten herbeiführen und die Art und Weise der Implementierung vorbereiten. Während Individuen, Gruppen, Klassen und Staaten ihre speziellen Interessen haben, verfolgen sie diese im Kontext existierender formaler Organisationen. Dies geschieht über Werte und Normen, die die Möglichkeiten ihrer Realisierung beeinflussen.

¹⁸¹ Nach Keohane in Howlett et al. 1995: 26

¹⁸² Vgl.: March et al. 1984: 738; vgl.: Cibulka 1994: 115

¹⁸³ Der Politikstil, oder das *policy making*, bezieht sich auf die Interaktionen und Verhaltensweisen, die regelmäßig bei der Formulierung und Durchsetzung von Politikinhalt eine Rolle spielen. (Vgl.: Feick et al. 1988: 201)

¹⁸⁴ Krasner zitiert in Howlett et al. 1995: 27

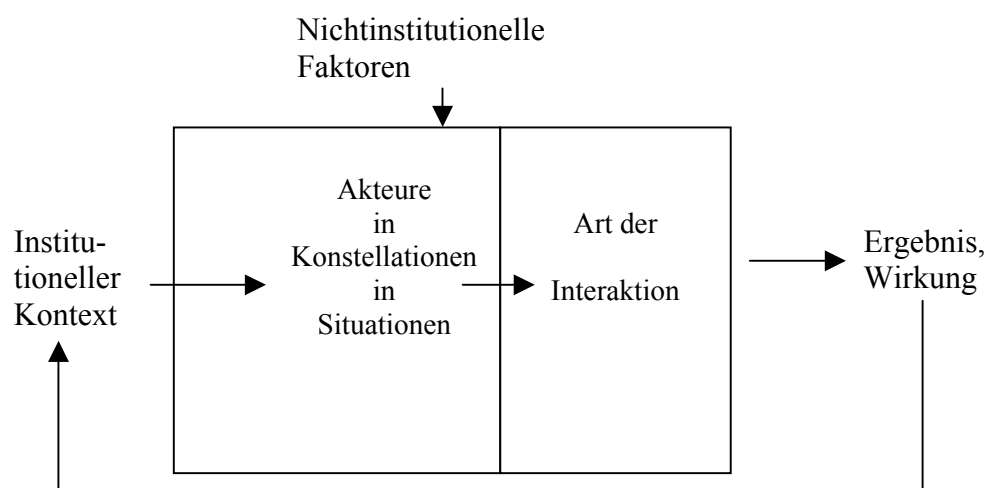
Der Neo-Institutionalismus lenkt die Aufmerksamkeit auf eine Reihe internationaler wie auch nationaler Faktoren, die relevant für die Erklärung von *policies* sein könnten, ohne im Vorhinein eine Art *ranking* der einzelnen Faktoren vorzunehmen, stattdessen werden die empirischen Ergebnisse abgewartet. Die Tatsache, dass der Ansatz offen gestaltet ist, ist für diese Arbeit am interessantesten. Hauptproblem dabei jedoch ist, dass der Ansatz eine kohärente und plausible Erklärung der Entstehung von Institutionen nicht leisten kann, ohne in eine Art ‘Funktionalismus’ zu verfallen. Obwohl der Neo-Institutionalismus eine ausgezeichnete Diskussionsgrundlage über die Zwänge liefert, denen ‘Politik-Macher’ (*policy-makers*) ausgesetzt sind, so sagt er doch recht wenig über die Gründe für das Einschlagen einer bestimmten Politikrichtung aus.

2.3.2. Der akteurszentrierte Institutionalismus

Der akteurszentrierte Institutionalismus knüpft an den politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus an, setzt sich aber mehrfach von ihm ab:

“[Der akteurszentrierte Institutionalismus] beschränkt sich nicht auf *politische* Institutionen, er arbeitet mit einem engen Institutionenbegriff, er betrachtet Institutionen sowohl als abhängige wie als unabhängige Variablen, und er schreibt ihnen keine *determinierende* Wirkung zu. Institutionelle Faktoren bilden vielmehr einen – stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden – *Handlungskontext*.”¹⁸⁵

Das Modell des akteurszentrierten Institutionalismus im Überblick



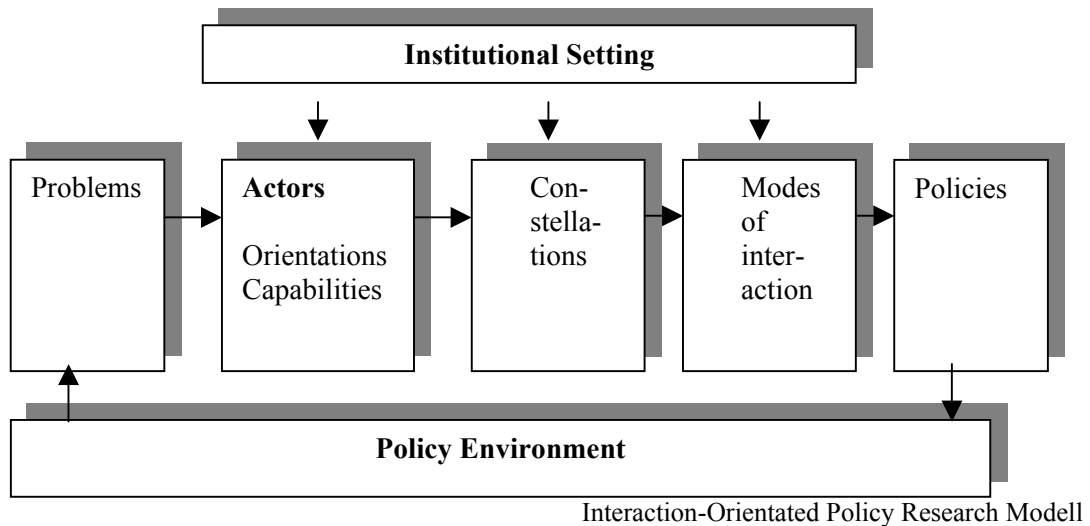
Quelle: Mayntz et al. 1995a: 45

Mayntz et al. bezeichnen den akteurszentrierten Institutionalismus als eine ‘Forschungsheuristik’¹⁸⁶, die zwischen einem theoretischen System (welches die empirischen Informationen

¹⁸⁵ Mayntz et al. 1995a: 43

¹⁸⁶ Vgl.: Mayntz et al. 1995a: 39

ersetzt) und einer rein deskriptiven Fallanalyse liegt. Dieser Ansatz geht davon aus, dass soziale Phänomene als Ergebnisse von Interaktionen von Akteuren erklärt werden können und zwar von individuellen, kollektiven oder korporatistischen Akteuren. Diese Interaktionen jedoch sind strukturiert und ihre Ergebnisse geplant durch die Charakteristika institutioneller Ausgestaltung, innerhalb welcher sie stattfinden.¹⁸⁷



Das institutionelle Umfeld (*institutional setting*) ist ein Regelsystem. Dieses Regelsystem besteht aus juristischen Systemen sowie aus sozialen Normen. Scharpf versucht damit nicht nur das formale Institutionensystem und dessen relevanten Akteure zu identifizieren, sondern erweitert das zu untersuchende Gebiet, indem er die sozialen Normen mit einbezieht. Das institutionelle Umfeld determiniert nicht konkrete politische Entscheidungen. Scharpf empfiehlt, bei der Analyse erst das institutionelle Umfeld zu betrachten, bevor man sich mit den einzelnen Akteuren beschäftigt. Untersucht werden müssen dann Akteurskonstellationen, die Orientierung der Akteure und ihre Interaktionsmodi, um eine Erklärung für die Präferenz einer *policy* herauszuarbeiten.¹⁸⁸ Dabei beziehen sich Mayntz und Scharpf bevorzugt – aber nicht ausschließlich - auf korporatistische Akteure. Ein Grund dafür ist die gewählte Untersuchungsebene sowie die Tatsache, dass eben diese staatsnahen Sektoren hochgradig organisiert sind. Es geht um eine Einbindung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure.¹⁸⁹ Dies soll auch in dieser Arbeit gelten, wobei m. E. die Ausschließlichkeit einer Vorgehensweise nicht sinnvoll erscheint. Deshalb soll, wenn im empirischen Fallbeispiel nötig, eine Mehrebenenbetrachtung vorgenommen werden.

¹⁸⁷ Vgl.: Scharpf 1997: 1

¹⁸⁸ Vgl.: Scharpf 1997: 51ff

¹⁸⁹ Vgl.: Mayntz et al. 1995a: 44

Hervorzuheben gilt zudem, dass korporative Akteure durch institutionelle Regelungen konstituiert oder sogar durch staatliche Entscheidungen geschaffen werden. Dabei werden ihnen Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen.

Relevant wird dieser Ansatz somit bei der Analyse des Politikformulierungsprozesses, denn ohne die Einbeziehung von Institutionen kann keine Politikformulierung (*policy making*) stattfinden.¹⁹⁰

Die Zusammensetzung der unterschiedlichsten *policy*-Gremien – und somit auch die Koalitionen, die geschlossen werden – bestimmen letztendlich den *policy output*.

In Zusammenhang mit der Diskussion um Demokratisierung werden als mögliche einflussreiche Politikfelder vor allem die Wirtschafts-, und in engem Zusammenhang damit die Arbeitsmarktpolitik, sowie die Sozialpolitik und die Bildungspolitik diskutiert. Letztere wird im Folgenden speziell behandelt.

2.4. Die Bildungspolitik als eine mögliche *policy*

‘Bildung für Demokratie’¹⁹¹ findet vor allem seit 1989 in immer mehr Transformationsländern Berücksichtigung und wird auf den unterschiedlichsten Politikebenen diskutiert. Pro-

¹⁹⁰ Vgl.: Scharpf 1973: 19; vgl.: Howlett et al. 1995: 64

¹⁹¹ Analysiert man die theoretischen Überlegungen zur Korrelation zwischen Bildung und Demokratie, so ergeben sich unterschiedliche Sichtweisen. Speziell zu erwähnen sind da zum einen die Anhänger der Modernisierungstheorien zu nennen, die eine starke Verbindung zwischen einem ‘Bildungsbürgertum’ und demokratischen Regimen sehen. In dieser Sichtweise soll Bildung demokratische Prinzipien und Verhaltensweisen auf der individuellen Ebene stärken. Wohingegen die Vertreter der ‘institutionellen’ Theorien der Bildung einen Einfluss auf der Makroebene zusprechen. Kern dieser Sichtweise sind die Eliten und somit ‘*higher education*’, die Zivilgesellschaft und deren Einfluss auf die Demokratisierung. (Vgl.: Benavot 1996: 384ff) Benavot stellt zudem fest, dass der Zusammenhang zwischen Bildung und Demokratisierung bisher nicht ausreichend untersucht wurde. Er erwähnt eine Untersuchung von Bollen und Jackman, die zu dem Schluss kamen, dass ehemalige britische Kolonien bessere Chancen hätten, eine Demokratie zu etablieren, als Ex-Kolonien anderer europäischer Staaten. Ihrer Meinung nach bereiteten die ehemaligen britischen Kolonialherren ihre Kolonien besser auf die Unabhängigkeit vor. Was sie jedoch nicht erwähnen, so Benavot, ist die Tatsache, ”that this preparation often occurred, especially before the Second World War, through the expansion of missionary and government-aided elementary and secondary schools. It has been estimated that primary enrollment rates in British colonies were four to five times higher than those of other European colonies before 1940. This leads to the proposition that the spread of mass schooling, rather than being a British colony per se, more accurately explains the emergence of democratic regimes in certain former colonies.” (Benavot 1996: 383) Für Kelly spielt die Bildung in Bezug auf den Erhalt und die Entwicklung eines jeden politischen Systems eine entscheidende Rolle. Demokratie soll hier nicht ausschließlich als politisches, sondern ebenso als moralisches Konzept verstanden werden, wobei das Konzept des ‘*citizenship*’ als vereinigend dargestellt wird - lokal, national, global. “[Education] for citizenship in a democratic society must be seen as an extension of that democratic form of moral education [...]. It must [...] extend that democratic form of morality from theory into practice, from the making of an informed moral decision and evaluations into effective participation in the governance of society.” (Kelly 1995: 183f)

Auf europäischer Ebene gab es in den letzten Jahren, beginnend in Wien 1993, verschiedene Konferenzen, die sich mit einer ‘*Education for Democratic Citizenship*’ beschäftigten. Vgl. hierzu ausführlicher: Carey, Liam/Grossmann, Madelena 1997: Education for Democratic Citizenship. Council of Europe’s

gressive Bildungsfragen kamen dann ab 1989 immer mehr ins Blickfeld und der internationale Konsens für den ‘Bedarf’ an demokratischen Regierungsformen stieg nicht nur in den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes. Als ein Grund hierfür ist der internationale (westliche) Konsens zu nennen, nach 1989 ausschließlich ‘demokratische’ Regime zu fördern. Dieser Wechsel spiegelt sich auch in der Literatur der Politikwissenschaften. In den späten 1960er Jahren wurde ‘Entwicklung’ zunehmend als Folge der Politik eines ‘modernen’ Staates betrachtet, der in der Lage war, die ‘Ordnung’ zu wahren – wobei dies nicht notwendigerweise viel mit ‘Demokratie’ zu tun hatte. Unterstützt wurde diese Richtung aus den USA, die beeinflusst durch den Vietnam Krieg auf ‘*law and order*’ sehr bedacht war. Demnach war ein ‘moderner’ Staat ein auf ‘Partizipation’ ausgerichteter. Partizipation konnte demnach entweder ‘erzwungen’, zentralistisch gesteuert, d.h. und die monolitische Partizipation eines autoritären Staates. Die Möglichkeit einer freien und freiwilligen Partizipation stand im Hintergrund. Konsequenterweise wurde Bildung als ein Beitrag zur politischen Entwicklung betrachtet und zwar durch die ‘Massenproduktion an bürokratischen Fähigkeiten’.

“Formal education has a cardinal role to play in producing the bureaucratic, managerial, technical and professional cadres required for modernization.”¹⁹²

Nach diesem modernisierungstheoretischen Ansatz, in dem der Staat und die Eliten im Mittelpunkt des Interesses stehen, kam dann nach und nach ein eher partizipativer Ansatz auf - im Sinne von ziviler ‘Demokratie’. Im Zentrum des Interesses steht nun die Frage nach Erfolgsaussichten von Demokratisierungsprozessen. Dabei kommt der Bildung bei der Übermittlung demokratischer Werte und Normen eine ausschlaggebende Rolle zu.

”Perhaps it is not coincidence that concern with the development of mass democratic culture, as an important factor in the emergence and consolidation of democracy, has been most evident recently in the writing of democratic citizen activists directly engaged in the tasks of civic education and mobilisation. Perhaps they have grasped something that the main currents of political science have missed in the past two decades: that political culture does matter to democracy, independently of other variables and that the development of a democratic culture cannot be taken for granted as a neutral by-product of democratic practice or institutional design.”¹⁹³

Wenn also die neuen demokratischen Institutionen langfristig überleben sollen, müssen sie unterstützt werden durch eine gesellschaftlich verankerte politische Kultur. Die Werte einer

Project. In: Institute for Democracy in Education 1997: Democratic Discipline, Democratic Lives. Educating Citizen for a Changing World. Conference Collection from the International Conference May 12-14 1997, Cooperative College, Stanford Hall, Loughborough. pp. 47-54.)

¹⁹²

Nach Coleman 1965 in Harber 1997: 17

¹⁹³

Nach Diamond 1993 in Harber 1997: 184

politischen Kultur müssen sozial erlernt werden. Die formale Bildung übernimmt hierbei einen wichtigen Part.¹⁹⁴

Die Beziehung zwischen Bildung und Demokratie basiert auf der Annahme, dass eine demokratische politische Kultur notwendig ist, um ein demokratisches politisches System zu unterstützen, durch welches demokratische Werte, die diese Kultur ‘produziert’, über eine Art ‘Volkserziehung’ entwickelt und weitergegeben werden sollen.¹⁹⁵

“Education can [...] provide the majority of the population with a basic framework of values and attitudes, which is essential for participatory forms of government and the proper functioning of democratic institutions.”¹⁹⁶

In der Nachkriegszeit wurde in West-Deutschland und Japan die ‘zivile’ Bildung mit Unterstützung der Alliierten eingeführt, um die neu entstandenen demokratischen Systeme zu unterstützen. Doch demokratisches Verhalten, Handeln und Denken können nur über eigene Erfahrungen gelernt werden, nicht über das Lehren oder theoretische ‘Erlernen’.

”A genuine education for democracy was not provided, in that democratic skills and values were not developed through experience of democratic forms of classroom learning and democratic whole-school organisation. Moreover, the authoritarian power structures of most schools and classrooms negated any possible democratic effects of formal political instruction in democracy.”¹⁹⁷

Wird Demokratie also aktiv im Unterricht, in der Schule und in der Familie gelebt, so wird der Lehrende in der Lage sein, die demokratieeigenen Werte und Normen leichter zu vermitteln und verantwortungsvolle Bürger zu erziehen. Verantwortliche Bürger sind deshalb von Bedeutung, da sie die demokratische Konsolidierung unterstützen und helfen, dass ‘Demokratie’ ein nachhaltiges Politikmodell wird. Hierbei ist es jedoch besonders wichtig, dass gerade bezogen auf Fragen der Partizipation die ‘Gleichheit’ zum Tragen kommt: Denn nur wer Zugang zu Bildung hat, kann seine Forderungen formulieren, sich organisieren und an politischen Entscheidungsprozessen partizipieren. Wobei hier wieder auf die lokale Ebene aufmerksam gemacht werden muss – Lehren und Lernen sollte sie mit einbeziehen.¹⁹⁸ Eine der Hauptaufgaben der Bildung in einer demokratischen Gesellschaft ist die ausreichende Vorbereitung junger Bürger auf ihre Rolle und die daraus resultierende Verantwortung in der Gesellschaft. Dies sollte in einem Kontext geschehen, der die fundamentalen Prinzipien der demokratischen Form sozialen Lebens widerspiegelt; was gelehrt wird, sollte gelebt werden. Eine Gesellschaft wird nicht wirklich demokratisch sein, wenn die grundlegenden demokratischen Prinzipien nicht durch soziale Institutionen reflektiert werden. Kelly verweist in diesem

¹⁹⁴ Vgl.: Harber 1997a: 34

¹⁹⁵ Vgl.: Harber 1997: 179; vgl.: Reimers 1993: 4

¹⁹⁶ Reimers 1993: 4

¹⁹⁷ Harber 1997: 179; vgl.: Mc Ginn 1996: 356

Zusammenhang auf die Definition Deweys, wonach eine demokratische Gesellschaft definiert wird als eine Gesellschaft

“which makes provision for participation in its good of all its members on equal terms”.¹⁹⁹

Die Möglichkeit Partizipation sicherzustellen sollte, so Kelly, das Hauptcharakteristikum einer jeden Gesellschaft sein, die sich ‘demokratisch’ nennt.

Eine ‘Bildung für die Demokratie’ ist demnach eine Bildung, die die Menschen befähigt, ihr Selbst zu finden und nach ihren Neigungen zu handeln, Talente zu entdecken und sich und ihre Umwelt gegenseitig zu unterstützen. Es ist eine grundlegende soziale Erziehung, die, wie Dewey vorschlägt, den Einzelnen befähigt, nicht nur ‘gut’ zu sein, sondern, ‘gut für etwas’ zu sein. Dieses ‘etwas’ ist die Fähigkeit, als ein soziales Mitglied der Gesellschaft zu leben, als jemand, dessen Geben und Nehmen im Einklang ist. Eine geteilte Gesellschaft, geteilt nach dem Zugang zu Bildung und der Möglichkeit zu lernen, wird seiner Meinung nach jegliche Chance auf ein demokratisches Leben und eine demokratische Regierung vertun.²⁰⁰ Die Herausforderung an eine demokratische Bildung und die Grundvoraussetzung ist somit, den gleichen Zugang zu Wissen für alle sicherzustellen, da

“[in] many and growing ways unequal access to education threatens the foundation of democracy.”²⁰¹

Denn ungleicher Zugang reproduziert nicht nur den sozialen und ökonomischen *status quo* einer Gesellschaft in der wenige viel und viele wenig besitzen, sondern spiegelt zugleich die unterschiedlich verteilten Möglichkeiten der Interessenartikulation wider. Es werden lediglich Interessen derjenigen diskutiert und wahrgenommen, die sie artikulieren können.

Des Weiteren muss die Schule als ein Ort gemeinschaftlichen demokratischen Lernens verstanden und wahrgenommen werden, und der Lehrende muss auf Grund seiner Ausbildung in der Lage sein, auf die Bedürfnisse der Lernenden einzugehen und sie zu kritischem Denken befähigen.

“Schools must provide an education that enables critical thinking *and* communal experience, so that citizens can intelligently debate competing ideas, weigh the individual and the common good, and make judgements that sustain democratic institutions and ideals.”²⁰²

¹⁹⁸ Vgl.: Reimers 1993: 7 und 10

¹⁹⁹ Kelly 1995: 102

²⁰⁰ Vgl.: Darling-Hammond 1995: 5

Zur Chancengleichheit vgl. ausführlicher: Jencks, Christopher 1973: Chancengleichheit. Rowohlt Verlag GmbH, Hamburg. Vgl. zudem: Gisler, Priska 1997: Bildungssystem und Reproduktion sozialer Ungleichheit. Zur Bildungssoziologie von Pierre Bourdieu. In: Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik, Jg. 17, Heft 33, Juli 1997. pp. 45-51. Vgl. außerdem: Sünker, Heinz/Timmermann, Dieter/Kolbe, Fritz-Ulrich (eds.) 1994: Bildung, Gesellschaft, soziale Ungleichheit. Internationale Beiträge zur Bildungssoziologie und Bildungstheorie. Suhrkamp, Frankfurt a.M.

²⁰¹ Darling-Hammond 1995: 9

²⁰² Darling-Hammond 1995: 7

Sollte die aufgezeigte Korrelation zwischen der Ausweitung von Bildung und Demokratisierung bestehen, so stellt sich die Frage, wie die Bildung zur Konsolidierung demokratischer Institutionen und Praktiken beiträgt. Stärkt ein partizipativer Bildungsansatz ganz einfach demokratische Werte und Verhaltensweisen bei den Kindern und Jugendlichen, aus denen sich dann schlussendlich die Fähigkeit resultiert, öffentliche Forderungen zu artikulieren, um demokratische politische Entwicklungen voran zu treiben oder durchzuführen? Oder konstruiert die Bildung machtvoll Grundprinzipien für die Demokratisierung, indem sie die Autorität politischer Eliten legitimiert, sowie die Partizipation ‘informierter’ Massen durch die Wahl zwischen unterschiedlichen politischen Alternativen ermöglicht?²⁰³ Und welchen Anforderungen muss Bildung genügen, um die demokratische Konsolidierung zu unterstützen und zu fördern? In diesem Zusammenhang geht es um die inhaltliche und formale Ausgestaltung der Bildung – also um die konkrete *policy*. Diese Fragen sollen im Verlauf der Arbeit Berücksichtigung finden.

Es hat sich gezeigt, dass die Bildungspolitik eng verwoben ist mit der Übermittlung von demokratischen Werten und Normen und somit mit der Ausbildung einer Bürgergesellschaft (*citizenship*). Letzteres ist unabdingbare Voraussetzung für die demokratische Konsolidierung und somit für die ‘Nachhaltigkeit’ der Demokratie. Damit die Bildungspolitik dies leisten kann, muss sie auf ‘*equality of educational opportunity*’ und auf ‘Gleichheit’²⁰⁴ (*equity*) ausgerichtet sein – und zwar auf allen Ebenen. Auf diese Weise kann der Bildung bei der Transformation und vor allem in der Phase der demokratischen Konsolidierung eine entscheidende Rolle zugesprochen werden. So wichtig und richtig diese Forderungen sind, sie müssen im Kontext des jeweiligen Landes betrachtet werden, um ‘Politikmachen’ als einen dynamischen Prozess, in dem in bestimmten Situationen Probleme auftreten können, zu verstehen und zu analysieren. Allerdings sind diese Probleme nicht pauschalisierbar und in Routineabläufen zu lösen, sondern verlangen ein ‘Herantasten’ bzw. eine kontinuierliche ‘Annäherung’ an die Problemfelder der Bildung, um die Lösungen letztlich verständlich zu machen. Die Bildungspolitik, als eine mögliche *policy*, verlangt deshalb eine Betrachtung durch eine Politikfeldanalyse.

“In der Politikfeldanalyse kann daher ein Untersuchungsziel sein, diejenigen Phasen zu lokalisieren und zu analysieren, die für den Problemlösungsprozess von Bedeutung sind.”²⁰⁵

Die Verbindung zwischen der Politikfeldanalyse und der Transformationsforschung ist dadurch gegeben, dass sich die Politikfeldanalyse als ein Demokratie endogener Ansatz versteht

²⁰³ Vgl.: Benavot 1996: 384

²⁰⁴ Vgl.: Weiler 1989: 291

²⁰⁵ Schubert 1991: 69

und Teil der politischen Soziologie ist. Zudem hat die Politikfeldforschung weitgehend die Pluralismus- und Korporatismusforschung, die Verbände- und Interessengruppenforschung adaptiert. Nach Schubert ist besonders hervorzuheben,

“dass zu den input-Variablen neben grundlegenden Merkmalen des jeweiligen sozio-ökonomischen Systems und im weiteren Sinne politischen Merkmalen auch Aspekte gezählt werden, die sich aus ‘der Natur der Sache’, d.h. aus dem konkreten Inhalt der interessierenden Politik, ergeben.”²⁰⁶

Doch wie bereits gezeigt wurde, ist es ohne eine Politikfeldanalyse nicht möglich, die wichtigste Phase der Demokratisierung, die der demokratischen Konsolidierung, zu untersuchen und Aussagen über ein Bestehen der jungen Demokratie zu machen. Für die Demokratisierung spielen, wie in der Einleitung deutlich wurde, die Herausbildung von ‘Bürgern’ sowie das nationale Zusammengehörigkeitsgefühl (*nation building*) eine entscheidende Rolle. Beides kann u.a. über die Ausgestaltung der Bildungspolitik erreicht werden und darüber, wie die Prozesse der Politikformulierung gestaltet werden.

2.4.1. Die Bildung und die Rolle des ‘Bürgers’

Die Bildung in der ‘Bürgergesellschaft’ (*citizenship*)²⁰⁷ ist stark gekoppelt an die Definition der Demokratieidee. Wobei, so Strajn, die Bildung für eine ‘Bürgergesellschaft’ eher ein

“vacuous common denominator [is] than a definite concept.”²⁰⁸

Parker unterteilt im Hinblick auf die Definition von ‘Bürgergesellschaft’ diese in einen ‘traditionellen’ und einen ‘progressiven’ Flügel: Dem ersteren zufolge gibt die Bildung in einer Bürgergesellschaft fundamentale Werte der politischen Gemeinschaft weiter. Dazu gehört die Vermittlung von Wissen über die politischen Institutionen und die politischen Prozesse sowie die Fähigkeit, politisches Verhalten zu erlernen, welches notwendig ist, um effektiv an einer Demokratie oder an der Demokratisierung zu partizipieren. Die ‘Progressiven’²⁰⁹ gehen mit

²⁰⁶ Schubert 1991: 29

²⁰⁷ Obwohl der englische Begriff ‘*citizen*’ bzw. ‘*citizenship*’ m.E. weiter geht als der Begriff des ‘Bürgers’, so soll doch der letztere in dieser Arbeit hauptsächlich Verwendung finden.

²⁰⁸ Strajn 1996: 17

²⁰⁹ Ausgangspunkt für die Kritik der ‘Progressiven’ gegenüber der traditionellen ‘*citizenship*’-Bildung ist mit die Enttäuschung über den orthodoxen Liberalismus. Die liberale Demokratie ‘feiert’ die zivilen und politischen Rechte der Einzelnen und die der repräsentativen Regierung. Die politische Ökonomie der liberalen Demokratie hingegen bezeichnet partizipative Bürgergesellschaft als ‘überflüssig’ und kreiert so einen ‘liberalen demokratischen Minimalismus’. Die Einzelnen werden eher zu Zuschauern als zu Bürgern. Konsequenterweise degeneriert der zivile Diskurs zu ‘Rechtsgesprächen’, und die praktische Kompetenz wird durch die Abhängigkeit von Experten und Repräsentanten ersetzt. Die ‘Traditionellen’ plädieren für mehr Lernen, und die ‘Progressiven’ somit für mehr Praxis. Die ‘Traditionellen’ konzentrieren sich auf das Wissen und das republikanische System, die ‘Progressiven’ ebenso, verlangen jedoch erweiternd einen Austausch innerhalb der Zivilgesellschaft über öffentliche Themen. Somit

ihrer Forderung nach Partizipation weiter und betonen die direkte Form des ‘*citizenship*’ – die weiter geht als ‘nur’ zu wählen.²¹⁰ Die Bürger müssen ihre Rechte kennen, über das Regierungssystem Bescheid wissen und über die Möglichkeiten, die ihnen zur Verfügung stehen, um diese Regierung zu kontrollieren und zu beeinflussen, um aktiv an Entscheidungen zu partizipieren²¹¹. Gerade während der Demokratisierung, so Jelin, bewegt sich der Bürger in einem ständigen Spannungsfeld zwischen vorgegebenen Rechten/Pflichten einerseits und dem Prozess, ein autonomes Individuum zu werden andererseits.

“The ideal of the citizen includes an egalitarian and consensual element, involving civic and collective virtues as well as the duties and responsibilities of the citizen. It also includes irremediably an element of the assertion of autonomy on the part of each individual member of the group – an element that may cause conflict before it establishes unity and understanding.”²¹²

Um ein demokratisches System erfolgreich zu gestalten, muss eine Bürgergesellschaft sowie eine kritische öffentliche Meinung entstehen. Dies wiederum setzt die Interaktion mit dem Bildungssystem voraus, welches die Basis legt für freie Meinungsäußerungen.

Dem Bildungssystem kommt die Aufgabe zu, einen ‘*homo-politicus*’ auszubilden. Nach Jelovac könnte sich politisches *engineering* während der Transformation auf die Stärkung des Bildungssektors reduzieren, welcher, durch den Prozess seiner eigenen Reformen, in die Lage versetzt wird, all die Aufgaben zu übernehmen, die notwendig sind, um Bürger auszubilden. Also eine vermehrte Erziehung hin zur demokratischen Partizipation.²¹³

Bezogen auf den unterschiedlichen Zugang zu Bildung kommt Bourdieus Konzept der ‘sozialen Reproduktion’ zum Tragen. Er spricht die soziale Funktion von Bildung an, in der Bildungsunterschiede hierarchische soziale Unterschiede legitimieren und fördern können. Für Ringer ist in diesem Zusammenhang der ideologische Aspekt am interessantesten. Für ihn ist die Geschichte der Bildungsideologien nach wie vor die Geschichte eines symbolischen Konfliktes zwischen den kulturell dominanten Gruppen und den weniger Bevorzugten, die den engen Bildungsmöglichkeiten etwas abzurufen versuchen.²¹⁴ Deshalb, so wird in der Literatur immer wieder betont, ist zum einen der Kontext, in dem Bildungsreformen entschieden

ist ‘Demokratie’ für die ‘Progressiven’ die Politikform, die die Menschen als Bürger zusammenbringt. (Vgl.: Parker 1996: 112f)

²¹⁰ Vgl.: Parker 1996: 112

²¹¹ Vgl.: Jelin 1995: 86

²¹² Jelin 1995: 86

Zu den Schwierigkeiten in Bezug auf die Herausbildung einer Bürgergesellschaft vgl. ausführlicher: Jelin 1995: 88ff

²¹³ Vgl.: Jelovac 1996: 70

²¹⁴ Vgl.: Ringer 1993: 680

werden, von großer Bedeutung und zum anderen der Einsatz partizipativer Methoden. Denn jeder einzelne im Bildungsprozess sollte ‘Demokratie’, ‘Menschenrechte’ erfahren.²¹⁵

Somit muss das Konzept der demokratischen Bürgergesellschaft nicht nur soziale und kulturelle Unterschiede ‘streifen’, sondern multikulturelle Bildung integrieren – ganz im Sinne des Nationenkonzeptes einer *imagined community*. Das Konzept der demokratischen Bürgergesellschaft muss auf pluralistische Gesellschaften ausgerichtet sein.²¹⁶

Doch welchen Stellenwert hat die Bildung bezogen auf das *nation building* – eine weitere Voraussetzung für eine erfolgreiche demokratische Konsolidierung?

2.4.2. Die Bildung und der Prozess des ‘Nation-Buildings’

Bei der Diskussion um Transformation – Demokratisierung – und vor allem um ‘Bürgergesellschaft’ steht die Schaffung eines (modernen) Nationalstaates im Mittelpunkt. Die Idee des Nationalstaates mit den Merkmalen einheitliches Territorium²¹⁷, Sprache und homogene Bevölkerungsstruktur ist angesichts der Vielschichtigkeit heutiger Staaten überholt.²¹⁸ Eben diese Vielschichtigkeit und ethnische Heterogenität birgt Konfliktpotential, welches die neuen Demokratien gefährden kann.²¹⁹ Niemandem darf auf Grund seiner Ethnie die gleichen Rechte innerhalb der Bürgergesellschaft verwehrt werden – sonst kann dies die demokratische Konsolidierung gefährden.²²⁰ In diesem Zusammenhang kommt der Bildung eine besondere Bedeutung zu. Die formale Bildung besitzt eine gegensätzliche Natur. Auf der einen Seite ist die Schule oft ein Ort andauernder Gewalt, in Form von psychischer und physischer Gewalt, und auf der anderen Seite ist die Schule als formales Bildungssystem ein machtvoll Instrument, um eine Bildung zu gewährleisten, die friedliche Konfliktlösungen anbietet.²²¹

Andere Autoren, wie Guibernau, sprechen der Bildung und den Medien bei der ‘Homogenisierung’ der Bevölkerung eine ausschlaggebende Rolle zu.²²² Für Durkheim hat die Bildung eine kollektive Funktion: Die ‘Hineinführung’ des Kindes in die soziale Umwelt.

²¹⁵ Vgl.: Tedesco 1997: 1

²¹⁶ Vgl.: Parker 1996: 104

²¹⁷ Karl Renner setzt dem Territorialprinzip in Vielvölkerstaaten das Personalitätsprinzip gegenüber. Vgl. hierzu ausführlicher: Hanf, Theodor 1991: Konfliktminderung durch Kulturautonomie. Karl Renners Beitrag zur Frage der Konfliktregelung in multi-ethnischen Gesellschaften. In: Fröschel, Erich/Mesner, Maria/Ra’anan, Uri (eds.) 1991: Staat und Nation in multi-ethnischen Gesellschaften. Passagen Verlag, Wien. pp. 61-90.

²¹⁸ Vgl.: zu den verschiedenen Definitionen von Nationalismus ausführlich: Smith, Anthony D. 1971: *Theories of Nationalism*. Camelot Press Ltd., London and Southampton.

²¹⁹ Vgl.: Diamond et al. 1994: X; vgl.: Diamond 1997: 22

²²⁰ Vgl.: Diamond 1997: 22

²²¹ Vgl.: Harber 1997a: 30

Harber (1997a) stellt in seinem Artikel den Zusammenhang zwischen demokratischer Bildung und der Vermeidung von ethnischen Konflikten in Afrika dar.

²²² Vgl.: Guibernau 1996: 58

“Education assures a sufficiently common body of ideas and feelings amongst citizens without which any society is impossible. [...] [This] does not necessarily mean that the state must monopolize schooling, although the state must have a stake in its control. According to Durkheim the role of the state is to distinguish the essential principles which form the basis of democratic ethics, to ensure they are taught in its schools, to instil them in children, and to see that they are accorded the respect due to them.”²²³

So auch Kazi, der bezogen auf die Rolle der Bildung bei der nationalen Integration und den nationalen Zusammenhalt einer ethnisch heterogenen Gesellschaft feststellt:

“The role of education, on the one hand, has been significant in and responsible for initiating nationalist movements leading to the emergence of the new nation-states; a national education system can become an instrument to safeguard and strengthen the national identification and integration process and play an important part in the political socialization process for the growth and development of the state. On the other hand, education has been linked with the forces of national disintegration by some scholars who have suggested such causal factors as the disparate, political decision – making and participation process itself. Some have concluded that the educational inequalities coming out of this process are responsible for political instability and create problems of integration.”²²⁴

Selbst wenn nun in dieser Interpretation von Guibernau und Kazi der Bildung beim *nation building* eine entscheidende Rolle zukommt, so ist diese Interpretation doch zu zentralistisch und berücksichtigt weder die lokale Ebene noch die Frage der Partizipation, was unabdinglich ist hinsichtlich der Frage der demokratischen Konsolidierung.

2.5. Zwischenfazit und Operationalisierung der Ergebnisse

In diesem Teil der Arbeit wurde die theoretische Frage a) nach der Bedeutung der Politikfeldanalyse und b) der Relevanz der Bildung im Demokratisierungsprozess beantwortet. Der Bereich der Bildung ist dabei ein besonders umstrittenes Feld und wird sehr kontrovers diskutiert. In diesem Bereich lassen sich jedoch die Politikformulierungsprozesse am deutlichsten aufzeigen, da hier wichtige Fragen der Demokratisierung mit entschieden werden, z.B. die Frage nach dem gleichberechtigten Zugang zu Bildung sowie deren Ausgestaltung und der Umgang mit ‘*nation building*’. Die Frage nach den Faktoren, die entscheidend sind für den Verlauf von Demokratisierungsprozessen schließt sich an die empirische Frage an, in deren Mittelpunkt die Akteure stehen. Dabei kann die Politikfeldanalyse die Formulierungsprozesse verdeutlichen, und dadurch wird es möglich, die unterschiedlichen Akteure und ihre Interessen zu verorten.

Die Definition von ‘Demokratie’ ist normativ, oft interessengeleitet und unbedingt in Zusammenhang zu bringen mit Machtfragen. Dieser Arbeit liegt ein partizipativer Demokratisie-

²²³ Guibernau 1996: 25

²²⁴ Kazi 1987: 8f

rungsbegriff zugrunde. Zentraler Gedanke dieses Ansatzes ist, die einzelnen Akteure über eine demokratische Ausgestaltung des *policy*-Prozesses Einfluss an für sie relevanten Entscheidungen nehmen zu lassen. Der Bildungspolitik kommt bei der Demokratisierung, wie gezeigt wurde, eine besondere Bedeutung zu. Der dabei relevante Politikstil im *policy*-Formulierungsprozess zeigt auf, wie bspw. Problemlösungsverfahren aussehen und wie die Interaktion der beteiligten Akteure das Problemlösungsverhalten beeinflusst. Sabatier hat hier die Frage nach dem 'warum', dem 'wie' und dem 'wann' von *policies* gestellt und danach, inwieweit diese Politikinhalte von politischen Strukturen geprägt werden. Interessant dabei ist, ob die Auswirkungen auf die *policies* dabei beabsichtigt oder unbeabsichtigt sind.

In dieser Arbeit spielt die Handlungsorientierung der beteiligten Akteure innerhalb der *policy* Netzwerke eine ausschlaggebende Rolle und somit der *Advocacy*-Ansatz von Sabatier. Die Erweiterung Sabatiers zum Netzwerk-Ansatz der *policy*-Forschung um die Handlungsebene ist deshalb von Bedeutung, da gerade in einem mehrere Jahre andauernden *policy*-Prozess *policy* orientiertes Lernen stattfindet. Dabei schließen sich die Akteure in einzelnen Netzwerken/*Advocacy*-Koalitionen zusammen, wenn sie über ein einheitliches *belief*-System verfügen. Diese gemeinsamen Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperezeptionen bilden die Grundlage ihrer Zusammenarbeit, wobei über die sogenannten *core beliefs* der größte Konsens erzielt wird. Dabei gehen die Autoren von der Annahme der 'begründeten Aktion' aus, und der Betrachtungszeitraum des Prozesses soll mehrere Jahre betragen. Da der Arbeit der partizipative Demokratiebegriff zugrunde gelegt wird, ist die Aufgabe der Bildung hierbei, einen sogenannten 'homo-politicus' zu erziehen.

Obwohl der *Advocacy*-Koalitions-Ansatz nur Individuen als Akteure betrachtet und bei Interessengruppen als relevanten Akteur den jeweiligen Leiter oder Vertreter nennt, werden im empirischen Teil zusätzlich korporatistische Akteure²²⁵ betrachtet. Dies geschieht, um die Komplexität zu reduzieren, wie es auch schon Mayntz et al. vorschlagen.²²⁶

Um einen Versuch der Konzeptionalisierung von *policy* vorzunehmen, sollen folgende Fragestellungen bzw. Aussagen im empirischen Teil der Arbeit zum Tragen kommen:

- Bei den *policy*-Phasen soll es darum gehen, Entwicklung, Formulierung, Implementierung und Evaluation des *policy*-Prozesses zu analysieren.

²²⁵ Korporatistische Akteure können definiert werden als 'handlungsfähige Organisationen'. Parteien können allerdings nur eingeschränkt als korporative Akteure betrachtet werden, weil sie in der Regel nicht ausreichend homogen sind. (Vgl.: Mayntz et al. 1995a: 43f) Im Zweifelsfall werden bestimmte Parteilgruppierungen als korporatistische Akteure verwendet. Leider impliziert dieses Vorgehen, dass, von Ausnahmefällen abgesehen, nicht bestimmt werden kann, ob *policy*-Wandel seine Ursachen im persönlichen Wechsel hat.

²²⁶ Vgl.: Mayntz et al. 1995a: 50

- Bei der Organisation der *policy* stellt sich die Frage, ob die Entwicklung eines *policy*-Prozesses eine *ad-hoc*-Angelegenheit oder Teil eines umfassenden Konzeptes ist, das in den Entscheidungsprozess einer Organisation oder eines Staates integriert ist? Und weiterhin: Sind Funktionen und Rollen klar innerhalb dieses *settings*? Und in welchem Umfang sind daran hierarchische oder formale Autoritäten beteiligt? Welche Kontroll- und Regulierungsstrukturen bestehen?
- Eine Frage bezogen auf die *policy*-Planung ist, wie sich die Phasen der *policy* aufeinander beziehen und inwieweit sie analytisch vorbereitet wurden. Die *policy*-Analyse versucht die *policy*-Wahl sowie den Planungsprozess kritisch zu hinterfragen. Je mehr Informationen in diesem Prozess zusammenkommen, desto größer ist dabei die Chance auf einen rational verlaufenden Prozess.
- Abschließend stellt sich die Frage nach der Beteiligung an der *policy*: Wer partizipiert am *policy*-Prozess? Wird die *policy* von oben oktroyiert oder wurde sie in einem demokratischen Prozess mit der (teilweisen) Beteiligung von Repräsentanten durchgeführt? Oder ist die Einbeziehung in den politischen Prozess abhängig von der Macht und den Ressourcen der einzelnen Akteure?²²⁷

Ausgangspunkt der Analyse ist im Kapitel 3 die Einbettung in den historischen südafrikanischen Kontext, mit dem vorläufigen Schwerpunkt auf die Jahre 1948 bis 1990, um die Bildungspolitik unter der Apartheid zu veranschaulichen und um auf die Probleme aufmerksam zu machen, die aufgrund dieser Vergangenheit noch heute fortwirken.

Für den empirischen Teil der Arbeit bedeutet dies zunächst eine Analyse bezogen auf den gesamten *policy*-Prozess in der Bildungspolitik in Südafrika vorzunehmen. Dies geschieht im vierten Kapitel. Der Anwendungsbereich der *policy* ist somit das System der Bildungspolitik in Südafrika. Ein Untersuchungsziel wird die Lokalisierung der einzelnen *policy*-Phasen, der Akteure sowie der *policy-output* sein. Die Phase der Implementierung von *policies* in Südafrika steht erst am Anfang und findet aus diesem Grund keine Berücksichtigung. Betrachtet wird schwerpunktmäßig der *policy*-Formulierungsprozess. Die Frage nach der Beteiligung an der *policy* wird ebenso auf den gesamten Prozess bezogen. Da der gesamte *policy*-Prozess in der (Aus-)Bildungspolitik in Südafrika sich jedoch sehr komplex gestaltet, werden in Kapitel 5 all die aufgeführten empirischen Fragestellungen noch einmal detailliert auf unterschiedlichste Subsysteme der (Aus-)Bildungspolitik berücksichtigt, um in diesem Zusammenhang konkreter auf die Akteure im *policy*-Formulierungsprozess einzugehen. In dieser Arbeit wird

²²⁷

Vgl.: Ranson 1995: 441

für die Politikfeldanalyse vorrangig die Methode der Befragung sowie die Inhaltsanalyse gewählt und zwar in Form einer qualitativen Auswertung.

Bezogen auf die anzuwendenden Analyse Kriterien für den *policy*-Prozess allgemein und im besonderen geht es somit vorrangig um die Dimension der Partizipation am Prozess. Hier sind folgende zusätzliche Fragen für die empirische Analyse von Bedeutung: Welche Akteure waren beteiligt? Sind dies hauptsächlich Repräsentanten verschiedener Interessengruppen/*Advocacy*-Koalitionen gewesen? Welchen Einfluss hatte die politische Elite? In welchem Umfang war Partizipation möglich? Welche Rolle spielte bspw. die Sprache?

Weiterhin stellt sich die Frage nach der Dimension der Transparenz in der *policy*-Formulierung. Hier geht es darum, inwieweit *policy*-Entscheidungen nachvollziehbar sind und welche *beliefs* hinter diesen Entscheidungen stehen. Zudem ist von Bedeutung, wie Einflussmöglichkeiten gewährleistet werden sowie über welche Art von Ressourcen die *Advocacy*-Koalition verfügt, um ihren Einfluss geltend zu machen. Interessant ist zudem die Frage nach den externen Einflüssen auf den Politikformulierungsprozess.

“Education has been used to discriminate against people on the grounds of colour alone and against the poor, the weak, and the oppressed, instead of being used to throw open the doors of opportunity. It has been more concerned with protecting those with power, whether political or economic, than with sharing the benefits of education in an open, democratic society.” (Hartsthorne 1999: 2f)

3. Die Geschichte der Bildungspolitik in Südafrika unter den Bedingungen der Apartheid

Bildungspolitik als einen isolierten Komplex zu betrachten ist im Rahmen einer Länderstudie wenig sinnvoll, da ein solches Vorgehen ein verzerrtes Bild ergeben würde. Dies gilt in besonderem Maße für Südafrika. In diesem Land muss das Bildungssystem vor dem Hintergrund der Apartheid gesehen werden und kann nicht verstanden werden, ohne einen Blick auf das Apartheidsystem zu werfen.

”Spätestens seit den Aufständen von Soweto im Juni 1976 und danach musste den politisch aufgeklärten Zeitgenossen klar geworden sein, dass ein Zusammenhang von Erziehungswesen und Apartheid als Gesellschaftssystem besteht.”²²⁸

Die Auswirkungen der Apartheid sind nicht nur gesellschaftlicher, sondern ebenso politischer und wirtschaftlicher Natur und somit eng verknüpft mit dem Bildungssystem.²²⁹ Deshalb werden in diesem Kapitel auch die politischen Entwicklungen parallel zu den bildungspolitischen aufgezeigt. Denn selbst wenn 1990 die Transformation in Südafrika eingeleitet wurde, so sind die Auswirkungen des Apartheidsystems heute noch spürbar.

Um die Situation in Südafrika zum Transitionszeitpunkt, also 1990, zu verstehen, prüfe ich mit Hilfe eines historischen Rückblicks, welche Institutionen (Strukturen, Werte, Normen, Wahrnehmungsschemata) zu diesem Zeitpunkt bestanden und welche eine entscheidende Rolle für die Transformation des Bildungssystems spielten. Dabei sollen die Institutionen als formale wie informelle Akteure verstanden werden sowie die sozialen Paradigmen und die Handlungsebenen sollen hierbei ebenso eine Rolle spielen wie die Analyse der Strukturen.

Da in der *policy*-Forschung Prozesse aufgezeigt werden, ermöglicht ein historischer Rückblick zudem die Analyse der *policy*-Formulierung vor dem Beginn der Transformation. Auch hier lassen sich die im Kapitel 2 erarbeiteten Fragen einbeziehen und die Kriterien für Partizipation und Transparenz anwenden.

²²⁸ Große-Oetringhaus 1978: Vorwort; vgl. auch 1982: 9

Um die Politik der Nationalen Partei (*National Party* - NP) ab 1948 zu verstehen, ist es notwendig, 'Apartheid' zu definieren sowie deren Ausgestaltung zu verdeutlichen. Dabei soll die Verflechtung zwischen dem Wirtschaftssystem/Arbeitsmarkt und Bildung/Ausbildung in den Mittelpunkt gestellt werden. Das Erörtern der ideologischen Komponente der Apartheidbildung, die 'christlich-nationale Erziehung' (*Christian National Education* - CNE) sowie das Ziel dieser Bildung ermöglichen einen Einblick in die damalige Denkweise. Daran schließen sich die Ereignisse um den *Bantu Education Act* von 1953 an, eines der bedeutendsten Gesetze dieser Zeit. Im Abschnitt über die Phase des Widerstandes, der sich intensiviert mit den Ereignissen von Soweto 1976, werden die Ursachen dieses Aufstandes sowie die Ereignisse danach analysiert: Die 'Volksbildung' (*people's education*) des 'Nationalen Komitees zur Bildungskrise' (*National Education Crisis Committee* - NECC). Den Schluss dieses Kapitels bildet eine kurze Darstellung über die Struktur und die Akteure des Bildungssystems in der Apartheidära unterlegt mit Hilfe von empirische Zahlen.

3.1. Die kolonialen Anfänge – Wurzeln der Segregation im südafrikanischen Bildungsbereich

Missionare führten mit der Gründung der *Glasgow Mission Society* 1821 die britische Form der Bildung²³⁰ in Südafrika ein, zu dieser Zeit hatte Bildung nur ein Ziel: Die Christianisierung der Afrikaner²³¹. Die Funktion der Missionsschulen lag

”in der Produktion von billigen Arbeitskräften für die weißen Siedler. [...] Die Bildungsarbeit der Missionare war darauf ausgerichtet, das Wertesystem der Afrikaner durch die Werte der weißen Kolonialisten zu ersetzen.”²³²

229 Vgl.: Nekhuwevha 1987: 1

230 Das britische koloniale Bildungssystem hatte zum Ziel, eine Sozialisation in Richtung 'moderner Gesellschaften' voranzutreiben, jedoch nicht die Assimilation. Zu Unterrichtssprachen wurden vorrangig die einheimischen Sprachen, und Englisch wurde aus pragmatischen Gesichtspunkten genutzt. Die Lehrpläne waren abgestimmt auf die afrikanische Umwelt, und die Bildungsverwaltung war im Gegensatz zu der französischen Kolonien dezentral. Missionen, wie andere private Bildungsträger, spielten hierbei eine wichtige Rolle. Für Belgien war das Bildungswesen in den Kolonien vorrangig Instrument der Christianisierung. Im Kongo beispielsweise wurden die Afrikaner nur soweit ausgebildet, wie es den Bedürfnissen der Kolonialmacht entsprach. Festzuhalten generell gilt, dass die Bildungssysteme, egal in welchem Land und unter welcher Kolonialmacht, prinzipiell die Strukturen des modernen Bildungswesens in Europa innehatten, sie wurden übertragen, nur manches mal mit geringen Modifikationen. (Vgl.: Hanf 1969: 292f; vgl.: Bray et al. 1993: 542)

231 Wenn ich im Folgenden den männlichen Terminus verwende, so ist es mir jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Frauen miteingeschlossen sind.

232 Große-Oetringhaus 1978: 18; vgl.: Nekhuwevha 1987: 5; vgl.: Collins 1984: 79

Die Missionsschulen, die anfänglich alle Schüler gleich behandelten, kamen schon bald bei den Afrikanern (Buren) wie auch bei den Briten in Misskredit, da beide die Meinung vertraten, 'Schule' oder 'Bildung' entspräche nicht der 'Natur' der Afrikaner, sondern Afrikaner seien eher für 'niedrige' Arbeiten 'zu gebrauchen' und der Unterricht sollte 'an ihre Bedürfnisse angepasst' sein. Den Afrikaner sollten hauptsächlich manuelle Fähigkeiten gelehrt werden, um die 'Grundkenntnisse' für den Arbeitsmarkt zu erwerben.²³³

"Education was an important agency of social control, socializing Africans into a respect for the coloniser's culture. [...] African education, in its early period, therefore, was meant to serve colonial conquest."²³⁴

Bereits 1884 fasste der *Rassismus* im Bildungssystem durch die Einrichtung eines eigenen Kontrollsystems für afrikanische Schulen Fuß. Die Einrichtung eines Kontrollsystems lag in den Interessen und den Ängsten der Weißen begründet:

1. Die afrikaans- und englisch-sprachigen Weißen waren verärgert über die Missionare, da diese auf legale Rechte für die Khoikhoi, die sogenannten *Coloureds* und Afrikaner bestanden. Seit die Missionare eine aktive Rolle in der Bildung der Afrikaner einnahmen, befürchteten weiße Konservative, dass jegliche Form integrierter Bildung ihre Vorherrschaft in Frage stellen könnte.
2. Die Siedler realisierten, dass gebildete Afrikaner in der Lage waren, zu verhandeln und zwischen verschiedenen Arbeitsangeboten zu wählen. Sie verfügten über mehr Ressourcen und setzten sie besser ein als 'ungebildete' Afrikaner. Auch waren sie nicht mehr bereit, für geringe Löhne zu arbeiten.
3. Wenn Afrikanern Bildungsangebote offen standen, konkurrierten sie auf dem Arbeitsmarkt mit den Weißen.²³⁵
4. Die Bildung von Afrikanern und Weißen in denselben Schulen würde, so wurde argumentiert, früher oder später zu einer 'gemischtrassischen' Gesellschaft führen, in der die Weißen die Minorität darstellen und somit von den Afrikanern politisch dominiert würden. Die Kolonisatoren vertraten die Meinung, dass die 'Nichtkenntnis politischer Strategien' das Aufkommen von Freiheits- und Liberalisierungsideen verhindern würde und damit die traditionellen afrikanischen Stammesführer (*chiefs*) manipulierbar blieben.²³⁶

²³³ Vgl.: National Education Policy Branch 1991: 1; vgl.: Collins 1984: 81

²³⁴ Nekhuwevha 1987: 5f

²³⁵ Hier deutet sich schon die spätere '*civilized labour policy*' an, die dann auf Druck der weißen Gewerkschaften zur '*job reservation*' (Arbeitsplatzreservierung) führte. Siehe hierzu ausführlicher Alexander/Helbig 1988: 21f

²³⁶ Vgl.: Dube 1985: 91 und vgl.: Mphahlele 1992: 695

Zwar wurden die Lehrpläne der afrikanischen Schulen 1887 denen der weißen Schulen angepasst, doch bereits 1893 setzte sich wieder eine Gegenströmung durch, die hin zu einem spezifischen Lehrplan für Afrikaner führte. Obwohl es nach dem 'Burenkrieg' (1898-1901), schon in Vorbereitung auf die Gründung der Südafrikanischen Union, zu einer nationalen Angleichung des Bildungssystems kam und Englisch die Unterrichtssprache in allen Provinzen werden sollte, berücksichtigte die Kolonialverwaltung die Interessen der Afrikaner (Buren), und somit blieb die Ausbildung der Afrikaner ausgerichtet auf die Produktion billiger Arbeitskräfte für die Landwirtschaft, die Minen und die Haushalte der Weißen.²³⁷

Der Nationalkonvent, der die neue Verfassung für die Union erarbeiten sollte, beließ die Verwaltung des Bildungssystems bei den vier Provinzen.²³⁸ Die relativ weit entwickelten Schulsysteme der Kapprovinz und in Natal profitierten von dieser Entscheidung, die afrikaans verwalteten Provinzen jedoch wurden dadurch benachteiligt, da hier die weiße Wählerschaft kaum Anstoß an den Bildungsproblemen der Afrikaner nahm.²³⁹ Festzuhalten jedoch ist, dass die Afrikaner zu jeder Zeit von der Politikformulierung und -gestaltung, nicht nur im Bildungssystem, ausgeschlossen waren. Widerstand gegen die diskriminierende Bildung kam erst 1923 auf, als die Regierung der Südafrikanischen Union die volle Kontrolle über die afrikanische Bildungspolitik forderte, was jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht realisiert wurde.²⁴⁰

Hatten in der Entstehung des Bildungssystems die Missionen das Sagen, so änderte sich dies als der Staat versuchte, über finanzielle Unterstützung Einfluss auszuüben. Nun begann langsam die dritte Phase, die Gründung staatlicher Einrichtungen. Der Welsh Report von 1936, verfasst durch das 'Ministerienübergreifende Komitee für Bildung der Eingeborenen' (*Inter-*

Die Bildungskonzeption für Afrikaner in dieser Zeit war beeinflusst von der Theorie Lorams, der Theorie der '*Native's mental apathy*' und der '*mental arrested development*'. Demnach konnte bei den '*Native's*' Intelligenz vorhanden sein, jedoch lediglich während der Kindheit. Intellektuelle Entwicklung nach einem gewissen Alter ist nicht mehr möglich, egal welche Anstrengungen man auch unternehmen mag. (Vgl.: Cross 1985: 8)

²³⁷ Vgl.: Große-Oetringhaus 1978: 21

²³⁸ Dieser *South Africa Act* von 1909 trennte das südafrikanische Bildungssystem ab 1910 hierarchisch in zwei Teile. Die Kontrolle über *Higher Education* (Universitäten, *Colleges* und Technikons) sowie die Ausbildung der Lehrenden (bis 1967, dann ging dies an die Provinzen über) fiel unter die Zuständigkeit der Zentralregierung. Die Verantwortung für die Grund- und Sekundarschulbildung fiel in die Zuständigkeit der Provinzen. Ursprünglich sollte dies für eine Übergangszeit von fünf Jahren gelten. (Vgl.: Department of National Education 1985: 1)

²³⁹ Vgl.: Große-Oetringhaus 1978: 21; vgl.: Department of National Education 1985: 1

²⁴⁰ Vgl.: Nkomo 1981: 127

departmental Committee on Native Education), erhob Daten zur Bildung der Afrikaner und stellte u.a. fest, dass die Verantwortung für das afrikanische Bildungssystem beim jeweiligen Provinzrat lag, die Finanzierung jedoch durch die Zentralregierung erfolgte. Offiziell dauerte die Primarschule acht Jahre, die Statistik jedoch zeigt deutlich, dass die *drop-out* Rate sehr hoch war: Über 50% der afrikanischen Schüler verließen die Schule nach der 2. Klasse und nur ein geringer Teil erreichte die 5. Klasse.²⁴¹ Der Report legte schon damals fest, dass die geteilte Bildung, die die Weißen und die Afrikaner auf zwei unterschiedliche hierarchische und soziale Realitäten vorbereitete, für lange Zeit erhalten bleiben und unterschiedliche Inhalte haben soll. Während die Bildung die weißen Kinder auf ein Leben in einer Gesellschaft von Herrschenden vorbereitete, war die Bildung des afrikanischen Kindes auf das Leben in einer untergeordneten Stellung in der Gesellschaft ausgerichtet.²⁴² Diese Hierarchisierung in der Bildungspolitik diente der Reproduktion der weißen Eliten und ihrer billigen Arbeitskräfte.

Auch bei der Finanzierung und Ausstattung der Schulen zeigten sich schon recht früh erste Anzeichen der Apartheid. Die Zahl der afrikanischen Schüler nahm zwar zwischen 1925 und 1935 um 75% zu, die Ausgaben jedoch stiegen lediglich um 50% an. Hinzu kam, dass schon damals, vor Beginn der formalen Apartheid, die Ausgaben für einen afrikanischen Schüler lediglich 10% derer für einen weißen betragen. Diese Diskrepanz erhöhte sich noch im Laufe der Jahre.²⁴³

Staatliche Prüfungen waren für alle Schüler gleich. Die afrikanischen Schüler, falls sie bis zur Abschlussprüfung die Schule besuchten, benötigten jedoch ein Jahr länger als die weißen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Unterricht zwar muttersprachlich war, die Prüfung aber mussten auf englisch absolviert werden.

Doch auch die Entwicklung des weißen Bildungssystems war nicht gradlinig und wurde dominiert von den Rivalitäten zwischen den afrikaans- und englischsprachigen '*Lagern*' innerhalb der weißen Bevölkerung. Diese Fraktionierung hat die Politik und die Bildung gleichermaßen beeinflusst und führte in den 1830er Jahren zum 'Großen Treck' der Buren.²⁴⁴ Nach

²⁴¹ Vgl.: Große-Oetringhaus 1978: 22

²⁴² Vgl.: Collins 1984: 82; vgl.: Gerwel 1994: 83; vgl.: du Toit 1995: 306
Vgl. zur Reproduktion von Herrschaft ausführlicher: Schulz 1996: 56ff

²⁴³ Vgl.: Große-Oetringhaus 1978: 23; vgl.: Mphahlele 1992: 696

²⁴⁴ Vgl.: Pampallis 1991: 38

ihrer Ansiedlung in anderen Provinzen kam es zur Gründung vieler privater Schulen. Diese Trennung weißer Schulen entlang kultureller und sprachlicher Linien besteht (informell) auch heute noch. Von der Vorschulerziehung bis hin zur Universität existieren afrikaans- und englisch-sprachige Schulen und Institutionen. Die sprachlichen Unterschiede zwischen den Universitäten waren jedoch nicht so bedeutend wie die der philosophischen, politischen und ethischen Ausrichtungen. Dies galt ebenso für die Universitäten der Asiaten und der sogenannten *Coloureds*.

Trotz der anfangs unterschiedlichen Entwicklung der Bildungssysteme in den vier Provinzen vor dem Burenkrieg hatten die Weißen eines gemeinsam: Sie lehnten eine qualifizierte Schulbildung für Afrikaner ab, da sie deren Konkurrenz fürchteten und in jeder Forderung der Afrikaner nach gerechter Behandlung oder gleichem Lohn für gleiche Arbeit eine direkte Bedrohung ihres 'traditionellen' Lebensstils sahen.²⁴⁵ Nach dem Burenkrieg und mit der Gründung der Südafrikanischen Union 1910 kam es zu einer Vereinheitlichung des Bildungssystems für die Afrikaner in den vier Provinzen.

3.2. Der Weg zur 'offiziellen' Bildungspolitik der Apartheid bis 1953

1948 trat Malan als Führer der Nationalen Partei (NP) an die Spitze der Regierung und leitete die formelle Politik der Apartheid ein.

Der Begriff 'Apartheid' tauchte erstmals in den 1940er Jahren auf und wurde in den 1950/60er Jahren kodifiziert. Dr. Hendrik Verwoerd (Premierminister in Südafrika von 1958-1966) wird als 'Architekt' der 'großen Apartheid'²⁴⁶ verstanden.²⁴⁷

Die Verwoerd'sche Apartheid führte innerhalb kürzester Zeit eine Reihe von Staatsinterventionen durch, aus denen eine stabile Form *rassischer* Vorherrschaft und (zeitweise) wirtschaftliches Wachstum resultierten. Dies basierte auf einem beschränkten Fordistischen Wachstumsmodell²⁴⁸, das die Erweiterung von Massenproduktion und -konsum entlang der Hautfarben strukturierte. Es wurde kombiniert mit einem hegemonialen Projekt und einer institutio-

²⁴⁵ Vgl.: Choabi 1985: 21; vgl.: Wolpe 1988: 1f

²⁴⁶ Die 'große Apartheid' beinhaltete das System der territorialen Segregation (*bantustans* oder *homelands*), während die 'kleine Apartheid' Afrikaner von sozialen Dienstleistungen und Einkaufs-, Unterhaltungs- und Transportmöglichkeiten ausschloss, die Weißen vorbehalten waren.

²⁴⁷ Vgl.: Choabi 1985: 21

²⁴⁸ Im Fordistische Wachstumsmodell, benannt nach Henry Ford (1863-1947), wird der wirtschaftliche Zusammenhang zwischen Absatz, Bedürfnis, Normierung, Rationalisierung (Automation) und sozialen Leistungen betont.

neller Umstrukturierung. Apartheid (auch ‘separate Entwicklung’ oder *Rassentrennung* genannt) wurde somit zum Mechanismus, um die Weißen zu vereinen und ihre extreme *rassische* Vorherrschaft zu legitimieren. Die Bildung war ein Instrument, um dieses Ziel zu erreichen.²⁴⁹

Die Bildungsszene gestaltete sich Anfang der 1950er Jahre folgendermaßen: Die Afrikaner (Buren) hatten einen niedrigen sozio-ökonomischen Status inne und waren relativ schlecht (aus-)gebildet. Schon während der 1930er Jahre entstand das Problem der ‘armen Weißen’ (*poor whites*), welches auf die Urbanisierung, aber auch auf das fehlende Interesse der Afrikaner (Buren) an Bildung zurückzuführen ist. Manuelle Tätigkeiten wurden von Weißen immer weiter tabuisiert, und somit hatten die Afrikaner (Buren), hauptsächlich tätig in diesem Sektor, nur eine Möglichkeit, um zum einen das Problem der ‘armen Weißen’ zu lösen und zum anderen ihren Status zu erhöhen: Sie mussten die staatliche ‘Bildungsmaschinerie’ übernehmen. Sie hatten die politische Kontrolle, die Mehrheit und die Motivation. Selbst wenn sie die Bildung lange nicht zu ihrer eigenen politischen und sozialen Befreiung nutzten, so nahm doch in den 1950er und 1960er Jahren das Interesse an Bildung zu, was sich am steigenden Anteil der Sekundarschüler nachweisen lässt.²⁵⁰

Die Charakteristika der Apartheid sind nach Lipton folgende:

- a. Die hierarchischen Ordnungsprinzipien der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Strukturen auf der Grundlage von *Rassen*, die auf physischen Merkmalen, wie der Hautfarbe, basierten. Weiße (ca. 13% der Bevölkerung) waren die herrschende Oligarchie und privilegierte Elite; *Coloureds* und Asiaten (ca. 11%) und Afrikaner (ca. 76%) waren Bürger zweiter und dritter Klasse, respektive die Afrikaner ‘Nicht-Bürger’.²⁵¹
- b. Die Diskriminierung der Afrikaner und in einem geringeren Ausmaß die der Asiaten und *Coloureds*. Sie waren von vielen bürgerlichen, politischen und ökonomischen Rechten ausgeschlossen, wie dem Wahlrecht, der Freiheit, sich zu organisieren und dem Recht, bestimmte Arbeiten zu verrichten und eigenes Land zu besitzen.

249

Vgl.: Nkomo 1981: 128

Interessant in diesem Zusammenhang ist ein Buch von Ruperti, der in den 1970er Jahren das Bildungssystem u.a. in Südafrika erläuterte. Hier sind viele Äußerungen und Rechtfertigungen bezogen auf den ‘niedrigeren’ Status der Afrikaner zu finden und somit für die Rechtfertigung der Apartheid. Vgl.: Ruperti, R.M. 1979: *The Education System in Southern Africa*. J.L. van Schaik Limited, Pretoria.

250

Vgl.: Collins 1984: 79

251

Vgl.: du Toit 1995: 294

Die Afrikaner bildeten 1980 mit 21 Millionen Menschen die größte Bevölkerungsgruppe im Land, die Weißen (4 Mio.), die *Coloureds* (2.6 Mio.) und die Inder (1 Mio.). (Vgl.: Collins 1984: 78)

- c. Die Segregation der einzelnen Bevölkerungsgruppen in vielen Lebensbereichen: Getrennte Wohngebiete, Schulen und Universitäten, die Benutzung separater Busse und Züge. Es gab kaum soziale Kontakte zwischen den einzelnen Gruppen. Sexuelle Beziehungen und die Heirat zwischen Menschen verschiedener Hautfarben waren illegal.
- d. Die Legalisierung und Institutionalisierung dieses hierarchischen, diskriminierenden und trennenden Systems, das von der Regierung unterstützt und bewahrt wurde.²⁵²

Doch Apartheid war mehr als nur ein System starker *Rassendiskriminierung*, nämlich auch ein System ökonomischer, sozialer und politischer Beziehungen, um billige und kontrollierbare afrikanische Arbeitskräfte für die Wirtschaft zu sichern und um damit hohe Profitraten zu erzielen.²⁵³

Wolpe definiert deshalb Apartheid als einen ‘Kolonialismus speziellen Typs’ (*colonialism of a special type*) oder als ‘internen Kolonialismus’ (*internal colonialism*)²⁵⁴, wohingegen meines Erachtens Apartheid als ‘institutionalisierter *Rassismus*’ zu bezeichnen ist, was Wolpes Definition jedoch keinesfalls widerspricht sondern diese ergänzt.²⁵⁵

3.3. Die Apartheid als angestrebtes Ziel und die Rahmenbedingungen der südafrikanischen Bildungspolitik ab 1948

Die Apartheid hatte ihren Ursprung in den gesetzgebenden Maßnahmen aller vier Kolonien/Republiken (Kap, Natal, Transvaal und Oranje Freistaat), die 1910 die Südafrikanische Union (*Union of South Africa*) gründeten. In jeder dieser Republiken etablierten die Weißen ihre Vorherrschaft über die einheimischen Afrikaner, *Coloureds* und Asiaten, wobei die *Coloureds* und Asiaten mehr Rechte besaßen als die Afrikaner.

Die erzwungene soziale Trennung ab 1948 wurde durch verschiedene Gesetze untermauert. Gegen afrikanische Farmer, Händler und Arbeiter wurden diskriminierende Gesetze erlassen, um den Wettbewerb mit Weißen zu verhindern, die sich dadurch eine große Anzahl billiger

²⁵² vgl.: Lipton 1989: 14f
Ecksteine für die Apartheid waren der ‘*Race Classification Act*’ und der ‘*Group Areas Act*’. (Vgl.: Penny 1988: 346; vgl.: du Toit 1995: 300) Aufgrund des *Group Areas Act* kam es zwischen 1950 und 1985 zu massiven Umsiedlungen. Um nur einige Zahlen zu nennen: 80.000 sogenannte *coloured* Familien und 38.000 Familien asiatischer Herkunft mussten ihre Häuser verlassen und wurden an anderen Orten angesiedelt. Ein Beispiel hier ist die Umsiedlung aus *District Six* in Kapstadt, wo eben diese Familien in den 1960er Jahren aus dem als ‘weiß’ klassifizierten Gebiet umgesiedelt wurden. Weiterhin wurden 1.4 Millionen Afrikaner umgesiedelt. (Vgl.: du Toit 1995: 309)

²⁵³ Vgl.: Nkomo 1981: 137; vgl.: Choabi 1985: 21

²⁵⁴ Vgl.: Wolpe 1988a: 28

²⁵⁵ Vgl.: Beck 1996: 17

Arbeitskräfte für ihre Farmen und Minen sicherten. Darüber hinaus wurde der sozialen Deklassierung der Weißen vorgebeugt.²⁵⁶ Das Hauptmerkmal der Apartheid war jedoch das extensive Kontrollsystem über die afrikanischen Arbeiter, das unterteilt werden kann in:

- (i) horizontale Kontrolle;
- (ii) vertikale Kontrolle;
- (iii) andere Maßnahmen, um Arbeiterrechte einzuschränken.

(i) Die horizontale Kontrolle

Diese Kontrolle wurde durch die Passgesetze ausgeübt, die den Zustrom (*influx control*) der afrikanischen Arbeiter in die ‘weißen’ Gebiete, speziell in die Städte, kontrollierten und sie in Gebieten mit Arbeitskräftemangel kanalisieren sollten.²⁵⁷ Ein weiterer Effekt war die damit verbundene Reduzierung der legalen Wohngebiete für Afrikaner.

(ii) Die vertikale Kontrolle

Dies beinhaltete die sogenannte ‘Arbeitsplatzreservierung’ (*job reservation*) für Weiße.²⁵⁸ Das Minen- und Fabrikgesetz (*Mines and Works Act*)²⁵⁹ von 1911 ‘reservierte’ 32 verschiedene Tätigkeiten für Weiße. Im staatlichen Sektor wurde 1924 eine ‘zivilisierte Arbeitspolitik’ (*civilized labour policy*) verabschiedet, die unqualifizierten weißen Arbeitern Vorrang vor ungelerten Afrikanern geben sollte, mit Löhnen ‘auf einem Niveau, auf dem europäische Arbeitnehmer ihren Lebensstandard halten können’.

Selbst wenn es im privaten Handwerks- und Dienstleistungssektor keine gesetzliche Arbeitsplatzreservierung für Weiße gab, wurde diese dennoch mit anderen Mitteln, u.a. mit Hilfe von Tarifgesetzen, sichergestellt. Zu nennen ist hier vor allem das ‘Schlichtungsgesetz’ (*Industrial Conciliation (IC) Act*)²⁶⁰ von 1924, das die weißen vor den nicht-weißen Arbeitskräften in der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre schützen sollte. Dieses ‘Schlichtungsgesetz’ gab den weißen Arbeitern eine Schlüsselrolle in Bezug auf die Bestimmung der Beschäftigungs-

²⁵⁶ Die *Land Acts* von 1913 und 1936 schrieben lediglich 14% des Landes (später bezeichnet als *bantustans* oder *homelands*) den Afrikanern zu, die 76% der Bevölkerung ausmachten. Afrikanische Geschäftsleute konnten aufgrund eines Lizenzsystems selbst in den *homelands* oder den städtische *townships* nur begrenzt Geschäfte mieten oder gar besitzen.

²⁵⁷ Vgl.: Nkomo 1981: 129; vgl.: Kallaway 1990a: 237; vgl.: Cross 1985: 10

²⁵⁸ Vgl.: Nekhuwevha 1987: 11; vgl.: Kallaway 1990a: 237; vgl.: Davies 1982: 3; vgl.: Große-Oetringhaus 1982: 88

²⁵⁹ Dieses Gesetz ist als Grund für die nicht vorhandene Solidarität unter Arbeitern zu betrachten, denn dadurch wurde die Arbeiterschaft gespalten, je nach Hautfarbe.

²⁶⁰ Umbenannt 1981 in *Labour Relations Act* (LRA).

struktur, den Zugang zu Fortbildung und die Festlegung der Höhe der Löhne. Dieses Gesetz schloss es Afrikaner aus Tarif- und Schlichtungsverhandlungen aus, denn sie galten nicht als ‘Beschäftigte’ im arbeitsrechtlichen Sinn (dies galt ab 1952 auch für afrikanische Frauen). Die Folge dieser Klassifizierung war eine getrennte Entwicklung im (kollektiven) Arbeitsrecht. Die Arbeitsplatzreservierung wurde mit dem ‘Schlichtungsgesetz’ bestätigt. Zusätzlich wurde eine Registrierungspflicht für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Kontrollinstrument für den Staat eingeführt. Für die afrikanischen Arbeiter galt eine separate Gesetzgebung, die sogenannten *Bantu*-Gesetze. In den *Bantu*-Arbeitsgesetzen war eine eigene Interessenvertretung nicht vorgesehen, und Gewerkschaften für *Schwarze*²⁶¹ waren zwar nicht ausdrücklich verboten, wurden jedoch als Verhandlungspartner nicht anerkannt. Dies ist der Grund dafür, dass die *schwarzen* Arbeiter in den neu entstandenen Industrieräten (*Industrial Councils*) von weißen Funktionären ‘vertreten’ wurden, was den Grundstein legte für die jahrzehnte andauernde Diskriminierung.

Ein Zwangsschlichtungssystem wurde eingeführt, und so konnten Arbeitskonflikte fast gänzlich verhindert werden. Die weißen Arbeiter verloren durch dieses System zwar an Handlungsfreiheit, sicherten sich aber ihre privilegierte Stellung. Sie teilten mit der Regierung und den Unternehmen ein gemeinsames Ziel, nämlich die kontinuierliche Deklassierung der Afrikaner.

(iii) Zusätzliche Einschränkungen

Zusätzliche Einschränkungen zu den Passgesetzen und dem Ausschluss von registrierten Gewerkschaften machten afrikanische Arbeiter rechtlos gegenüber den Arbeitgebern und der Bürokratie. Dies wurde deutlich im ‘Eingeborenen’²⁶²-Arbeitsregulierungsgesetz (*Native Labour Regulation Act* von 1911) und im ‘Eingeborenen’-Bedienstetenvertragsrecht (*Native Service Contract Act* von 1932), die Vertragsbrüche von afrikanischen Farm- und Minenarbeitern zu kriminellen Delikten erklärten, was zur Folge hatte, dass sie nicht ohne Zustimmung des Arbeitgebers legal ihre Arbeit kündigen konnten.²⁶³

²⁶¹ Wenn ich im Folgenden den Begriff ‘schwarz’ gebrauche, so meine ich damit die Afrikaner, Asiaten und sogenannte *Coloureds*. Damit folge ich der üblichen Vorgehensweise in Südafrika. Differenziert werden die Begriffe nur genutzt, wenn es sinnvoll erscheint. Ich möchte zusätzlich darauf hinweisen, dass ich beim Gebrauch der sozialen Kategorien nicht von homogenen Gruppen ausgehe.

²⁶² Die Übersetzung ‘Eingeborene’ ist im südafrikanischen Kontext tatsächlich zu verwenden, da die Afrikaner nicht als ‘Einheimische’ oder ‘Inländer’ galten, sondern *rassistisch* als ‘Bantus’ oder ‘Natives’ bezeichnet wurden.

Kern der Apartheidpolitik war die Umwandlung der sogenannten ‘Eingeborenen Reservate’ (*homelands*)²⁶⁴ in quasi-autonome Staaten für die verschiedenen afrikanischen Volksgruppen. Diese ‘*Bantustans*’ (13,7% der Bodenfläche für 87% der Bevölkerung) standen jedoch unter politischer und wirtschaftlicher Kontrolle der weißen Regierung. Die Errichtung dieser *homelands* war darauf ausgerichtet, die afrikanische ländliche Bevölkerung zu marginalisieren und Arbeitskräftereserven für den rapid expandierenden Industriestaat zu schaffen. Weiterhin sollte die Solidarisierung innerhalb der afrikanischen Bevölkerung erschwert werden, denn die *homelands* waren je nach *ethnischer* Herkunft getrennt.

”For black people to deny themselves the solidarity which their common experiences have in store for them is to abandon themselves as a social force to change society.”²⁶⁵

Auch die sogenannten ‘*Coloureds*’ und Asiaten erhielten eigene Vertretungen, jedoch keine ‘Autonomie’ in besonderen Gebieten. Die Privilegierung der Weißen in allen Sektoren und die strenge ‘*Rassentrennung*’ wurden zur Grundlage der südafrikanischen Innenpolitik. Aufrecht erhalten werden konnte dieses System über einen repressiven Polizeistaat.

Passgesetze und eine ‘Einwanderungsgesetzgebung’ machten es den Afrikanern nicht möglich, ihren Wohnort und Arbeitsplatz frei zu wählen. Auch in den Städten wurden getrennte Wohngebiete (*townships*) eingerichtet, um auch dort die soziale Trennung nach Hautfarben zu sichern.²⁶⁶

²⁶³ Vgl.: Beck 1996: 17ff

²⁶⁴ In der Apartheidphilosophie ging man davon aus, dass der Afrikaner in einem der *homelands* zu Hause ist und sich lediglich als Wanderarbeiter in den weißen städtischen Gebieten oder auf den Farmen ‘vorübergehend’ aufhalten durfte. Wobei die ‘Zugehörigkeit’ zu einem *homeland* sich größtenteils auf der Basis linguistischer Kriterien entschieden wurde. *Homelands* sind auch zu verstehen als ‘nationale Einheiten’ gemäß der ‘separaten Entwicklung’. (Vgl.: du Toit 1995: 301) Die Regierung strebte offiziell die ‘Reduzierung der Familieneinheit’ in den städtischen *townships* an, um den ‘ökonomisch unproduktiven Teil’ der afrikanischen Bevölkerung (Frauen, Kinder und alte Menschen) aus den ‘weißen’ Gebieten fernzuhalten. ”Die afrikanische Arbeitskraft darf nicht mit überflüssigen Anhängseln wie Frauen, Kinder und Angehörigen belastet werden, die keine Dienstleistungen vollbringen”, so argumentierte van L. Froneman, ein Abgeordneter der Nationalen Partei. Die Regierung förderte in der Apartheidära beispielsweise die Polygamie oder das Brautpreissystem (*lobolo*) und die traditionellen Gesetze in den *homelands*, die den Frauen kaum Rechte einräumten. Sie hatten kein Anrecht auf ihre Kinder, durften kein Land besitzen und musste sich, auch wenn der Mann für Jahre nicht nach Hause kam, immer dem Willen eines Mannes fügen. 1992 standen 1.9 Millionen Haushalten Frauen vor, dies ist sicherlich mit auf das Wanderarbeitersystem zurückzuführen. Die Frauen sind am stärksten von der Armut betroffen, aufgrund unzureichender Sprachkenntnisse, mangelnder technischer Fähigkeiten und wegen des Zusammenbruchs von Familien- und Nachbarschaftsnetzwerken. In der heutigen Verfassung wird ausdrücklich die Gleichheit der Geschlechter betont, in der Praxis jedoch hat sich an der Situation der Einzelnen nicht viel geändert – wie in vielen Gesellschaften.

²⁶⁵ Ngwenya 1991: 64

²⁶⁶ Der ANC und der *Pan African Congress* (PAC), die sich diese Politik wandten, wurden nach der Schießerei in Sharpeville 1960 von der Regierung verboten. Bei dem Sharpeville-Massaker erschoss die Polizei 70 unbewaffnete Demonstranten, die gegen die Passgesetze demonstrierten.

Doch der Widerstand gegen das Apartheidsystem formierte sich im Land. Er hatte in den Sekundarschulen seinen Ursprung. Dieser Widerstand wurde zum mächtigen Gegengewicht, forderte den Apartheidstaat zunehmend heraus und kämpfte für eine nicht-rassistische Demokratie. Er begann in den späten 1970er Jahren und nahm stetig an Intensität zu. Den Ausschlag gab Soweto, ein *township* nahe Johannesburg, in dem sich 1976 die Schüler gegen die Einführung von afrikaans als Unterrichtssprache wehrten.²⁶⁷ 1980 beauftragte die Regierung ein Forschungsinstitut, das *Human Science Research Council* (HSRC), das Bildungssystem zu evaluieren und Verbesserungen zu formulieren. Diese Vorschläge, veröffentlicht im de Lange Report²⁶⁸, wurden je nach Interessengruppen unterschiedlich interpretiert. An der Ausgestaltung der afrikanischen Bildungspolitik änderte sich jedoch nichts.²⁶⁹

Gleichzeitig war in den 1970er Jahren ein negatives Wirtschaftswachstum zu verzeichnen, und es herrschte ein Mangel an qualifizierten Arbeitern, hervorgerufen durch die Arbeitsplatzreservierung. Dies führte zu einem wachsenden Interesse an beruflicher und technischer Ausbildung, und die Politik der Arbeitsplatzreservierung für Weiße wurde gelockert. Zum einen ist dies zurückzuführen auf die wirtschaftliche Stagnation, zum anderen jedoch auf den Druck der Unternehmer. Das Land prosperierte in den 1960er Jahren, während des internationalen 'long boom', und zwar weil die Apartheid die Grundbedingungen für Wachstum stellte. Apartheid, so zeigte sich, hatte eine positive oder organische Beziehung mit dem kapitalistischen Wachstum der Nachkriegszeit. Die *Bantu Education* war dafür ein Schlüsselfaktor.²⁷⁰

Der wirtschaftliche Boom in den 1960er Jahren führte zur Intensivierung des Kapitals im Land, und durch die neu eingesetzten Technologien stieg die Nachfrage nach angelernten Arbeitern. Aber auch besser (aus-)gebildete Afrikaner wurden für die neuen Sektoren benötigt. Es wurden Schulen und Universitäten für die Afrikaner errichtet. 1954 besuchten ledig-

Die südafrikanische Union wurde aufgrund des Drucks asiatischer, afrikanischer und weißer Regierungen zum Austritt aus dem *Commonwealth* gezwungen. Im Juni 1961 wurde die Republik Südafrika proklamiert. Durch die Vereinten Nationen kam es regelmäßig zu Verurteilungen der Apartheidpolitik in, 1963 wurde ein Waffenembargo gegen Südafrika verhängt und 1967 erkannte die UN Südafrika die Treuhandschaft über Südwestafrika (heutiges Namibia) ab. Die Wirtschaftsbeziehungen zu Westeuropa und Nordamerika blieben jedoch ungestört.

²⁶⁷ Vgl.: Nkomo 1981: 133; vgl.: Sached Trust 1992: 2f; vgl.: Pampallis 1991: 256ff; vgl.: Alexander/Helbig 1988: 22ff

In Soweto tötete die Polizei 1976/7 mehr als 1.000 Schüler, viele mehr wurden verwundet oder kamen in Haft. (Vgl.: Harber 1997a: 32)

²⁶⁸ Zum de Lange Report vgl. ausführlicher: Van den Berg, Owen 1981: The de Lange Report on Education. The Government's Provisional Comments on the Report. A Brief Synopsis. Education Policy Unit, University of Cape Town, October 1981.

²⁶⁹ Vgl.: Bondesio/Berkhout 1994: 5626; vgl.: Schulz 1996: 49

²⁷⁰ Vgl.: Kallaway 1990a: 233; vgl.: Davies 1982: 2f; vgl.: Große-Oetringhaus 1982: 91

lich 680.000 Afrikaner die Schule, 1968 stiegen die Zahlen bereits auf 2.4 Mio. und 1975 auf 3.7 Mio. Vor allem nahm der Anteil der Afrikaner in der Sekundar- sowie in der Tertiär-Bildung zu.²⁷¹ Dies ist von großer politischer Bedeutung

”because, above all, it resulted in the establishment of a partially ‘protected’ political space relatively shielded from the repressive state apparatuses.”²⁷²

Die Voraussetzung für die Entwicklung neuer Formen der politischen und ideologischen Opposition gegen das Apartheidsystem waren damit gegeben.

3.3.1. Die Ideologie der Apartheid Bildungspolitik - die ‘*Christian National Education*’ (CNE)

Die ‘Christlich Nationale Bildung’ (*Christian National Education* - CNE) war die offizielle ideologische Position der nationalistischen Afrikaner (Buren) in bezug auf die Bildung. Da sie über lange Zeit in der Regierung saßen, hatte die CNE einen wichtigen Einfluss, vor allem auf die Bildungspolitik und -praxis. Zwei zentrale Schwerpunkte prägen die Entwicklung des CNE: Zum einen sollte Bildung auf dem christlichen Evangelium basieren, und zum anderen auf der ‘Tatsache’, dass die Menschheit in verschiedene ‘Nationen’ aufgeteilt ist und Bildung diese ‘nationalen Differenzen’ reflektieren soll.²⁷³ Dieses Argument war Grundlage für die ideologische Rechtfertigung der Regierungspolitik der ‘separaten Entwicklung’ (*separate development*).²⁷⁴ Diese Politik basierte nicht auf der Anerkennung von Verschiedenheit, sondern auch auf der angeblichen ‘Minderwertigkeit’ der nicht-weißen Bevölkerung. Es ging

271

Vgl.: Wolpe 1988: 4

Zu den Institutionen im Tertiärsektor zählten neben den Universitäten die Technikons, die Lehrer- und Techniker-*Colleges*. Technikons haben dabei eine weitaus geringere Anzahl von Studierenden als die Universitäten. 1991 gab es acht weiße und sieben *schwarze* Technikons: DET und ‘homelands’ – Northern Transvaal, Transkei Setlogelo, Ciskei und Mangosuthu (Afrikaner); *House of Representatives* – Peninsular (‘coloured’); *House of Delegates* – ML Sultan (Asiaten); *House of Assembly* – Cape, Natal, Orange Free State, Port Elizabeth, Pretoria, RSA, Vaal Triangle, Witwatersrand (Weiße). In den technischen *Colleges* – von denen es 78 für Weiße gibt und lediglich 20 für Afrikaner (außerhalb der TBVC) – beschäftigen sich 70% der afrikanischen Studierenden mit *industrial arts, trades* und Technologie im Vergleich zu 28% mit Handel/kaufmännischer Sektor und Management. Das Verhältnis der Afrikaner in diesen *Colleges* nahm von 5% (1980) auf 15% (1988) zu. Nur im Bereich der Lehrerausbildung gibt es mehr *Colleges* für *Schwarze* und speziell für Afrikaner (45) im Vergleich zu ‘weißen’ *Colleges* (19). Innerhalb der *schwarzen* Bevölkerung ist ein *shift* zu verzeichnen weg von der Ausbildung im *College* hin zu den Universitäten. (Vgl.: Commonwealth Secretariat 1991: 32f)

272

Wolpe 1988: 6

273

Vgl.: Ashley 1989: 7; vgl.: Davies 1982: 14

274

Vgl.: Nkomo 1981: 129; vgl.: Große-Oetringhaus 1982: 59

nicht nur darum, 'Identität zu wahren', sondern vor allem darum, materielle Privilegien sowie Macht und Status der Weißen zu sichern.²⁷⁵

Obwohl es die CNE bereits vor dem Wahlsieg der Nationale Partei 1948 gab, erfolgte ihre Kodifizierung und Formalisierung erst durch eine Publikation des 'Instituts für christlich-nationale Bildung' in Potchefstroom. Diese Publikation bezog sich auf die sich ausweitende politische Hegemonie der nationalistischen Afrikaner (Buren) und wurde als Chance gesehen, den christlichen Nationalismus als staatliche politische Richtlinie aufzunehmen. Mit diesem Dokument kam es zu einem geschichtlich bedeutsamen Wechsel innerhalb der Bildung, die bis dahin privat und konfessionell war und die nun staatlich organisiert und nach christlich-nationalen Prinzipien ausgerichtet werden sollte.²⁷⁶ In dieser Zeit leitete man die CNE direkt vom Nationalismus der calvinistischen Afrikaner (Buren) ab, und dieses Konzept wurde dann in den 1960er Jahren erweitert.

C.K. Oberholzer entwickelte dazu einen theoretischen Ansatz, der die Entwicklung seit dieser Zeit prägte. 1954 publizierte er ein Buch, stark beeinflusst durch europäische Bildungstheoretiker wie M.J. Langeveld und N. Perquin. Er übernahm den phänomenologischen Analysestil und schrieb die CNE - Theorie um:

"in a manner that has not altered fundamental principles, but rather the way these principles are expressed.

In establishing a body of educational theory known as Fundamental Pedagogic²⁷⁷, thinkers located at the Afrikaans-language universities have attempted to create what they refer to as a universal science of education."²⁷⁸

Demzufolge wird den Schülern die Fähigkeit abgesprochen, konzeptionell denken und darüber reflektieren zu können. Die Lehrer dagegen sind 'Träger einer Kultur', die auf den Schüler übertragen werden muss. Dies verdeutlicht den Versuch der Konditionierung des Schülers

²⁷⁵ Vgl.: Schulz 1997: 21

²⁷⁶ Vgl.: Ashley 1989: 7f

²⁷⁷ Die 'Fundamentale Pädagogik' basiert auf der Arbeit des holländischen Erziehers, C. J. Langeveld, und lehnt sich an die Phänomenologie Heideggers an. Die Pädagogik ist demnach eine Wissenschaft durch die sich unterschiedliche Qualitäten von 'Wahrheit', Werten und Normen definieren lassen.

- 'Gott' ist demnach universell, omnipotent und die ultimative Wahrheit.
- Alles Wissen kommt von Gott und der Mensch erlangt Wissen, sowie Vertrauen, Gefühle und seine Intuition über die Bibel.
- Werte sind absolut und objektiv, da sie von 'Gott' kommen.
- 'Gott' ist die absolute Autorität, der der Mensch totale Unterwerfung schuldet. 'Gott' jedoch hat diese Autorität an den Menschen weitergegeben. Kinder müssen somit ihren Eltern, Lehrern und anderen Autoritäten dienen.

Dies bedeutete nichts anderes als die Legitimation der burischen Vorherrschaft. (Vgl.: Penny 1988: 358f)

²⁷⁸ Ashley 1989: 8

hin auf ‘seine’ Kultur. Die logische Weiterführung daraus war dann die politische Vorstellung bezüglich der Bildung als ‘eigenen Angelegenheit’ (*an own affairs*).²⁷⁹ Die ‘Fundamentale Pädagogik’ proklamiert somit, dass eine konzeptionelle Verbindung zwischen Bildung und Kultur besteht und weiterhin, dass die Reproduktion dieser Kultur durch Bildung das oberste Prinzip des Lehrers sein muss.

All dies zeigt, dass weder die politische noch die wirtschaftliche noch die soziale und religiöse Sphäre in Südafrika getrennt voneinander betrachtet werden können. Alles ist eng verwoben mit der Bildungspolitik.

”Education Apartheid is an expression of political Apartheid and it is possible therefore to conflate ideology of education, Fundamental Pedagogy, with the political ideology.”²⁸⁰

²⁷⁹ Vgl.: O’Connell et al. 1991: 3; vgl.: Higgs 1994: 300; vgl.: NEPI 1993a: 13

²⁸⁰ Penny 1988: 362

3.3.2. Die ‘menschliche Natur’ und das Ziel der Bildung

Die Vertreter der CNE bezogen ihre Legitimation zur Herrschaft aus ihrer Auslegung der Bibel. Das Konzept eines omnipotenten Gottes,

”a fallen state of human nature and reconciliation with God made possible through Jesus Christ are central. A Christian education therefore is necessary to ensure the proper development of the young child, particularly in view of intrinsic human weakness and temptation to sin.”²⁸¹

Die Führung durch Erwachsene wird betont, denn die Kindheit wurde grundsätzlich als etwas Negatives gesehen, als unzureichend. Diesem wird abgeholfen, indem die Bildung auf das Erwachsenwerden, auf das Ziel des Erwachsenseins, ausgerichtet ist.

Zu diesem kritischen Aspekt ihrer Weltanschauung kommt die Bedeutung von ‘Gemeinde’ (*community*) und ‘Nation’, nach der die weißen Afrikaner (Buren) eine christliche Nation sind, mit einem bestimmten nationalen Lebensstil in einem bestimmten geographischen Gebiet - Südafrika. Charakterisiert wird hierbei eine ‘Nation’ durch eine gemeinsame Sprache, Religion, Geschichte, Kultur, Lebensphilosophie, Gebräuche, politische Traditionen und über ein ‘legales’ System - all dies besitzen die Afrikaner (Buren), deren Nation sich den Nachfahren von Holländern, Franzosen und Deutschen zusammen setzt, die in Südafrika siedelten.²⁸² Individuen haben dabei eine

”adequate existence only through such a specific human community, or nation, which has a divine calling and which gives expression to a unique cultural principle. Hope for a child therefore lies in his or her being schooled to adulthood within the context of a specific community, with its distinctive cultural character and tradition.”²⁸³

Die Gemeinde wird dabei vor allem durch den calvinistischen Glauben und einer nationalen Identität charakterisiert. Dementsprechend haben andere ‘Nationen’ ihre eigenen Charakteristika oder befinden sich in einem Prozess, diese zu entwickeln, zum Beispiel die Zulus, die Xhosas, die Asiaten, die sogenannten *Coloureds*. Deshalb sollte die Erziehung muttersprachlich sein, da ja die Sprache ‘Träger’ der Kultur darstellt.²⁸⁴

Die von diesen Auffassungen geprägte Fundamentale Pädagogik verneint somit die dialektische oder dialoge Natur der Bildung und verdrängt das Kind als Akteur innerhalb der Bildungsbeziehungen. Der Lehrer gewinnt innerhalb dieser Beziehung an Bedeutung, denn er ist

281 Ashley 1989: 9

282 Vgl.: Ashley 1989: 10

283 Ashley 1989: 10

284 Vgl.: Ashley 1989: 10; vgl.: Collins 1984: 80

‘Träger der Wahrheit’ – einer Wahrheit, die kulturell determiniert ist und nur ein Ziel verfolgt: Erwachsensein. Das Kind ist in diesem Prozess, um ein Bild Paulo Freires zu gebrauchen, einfach nur ein ‘Gefäß’, das mit den Informationen, die von den Erwachsenen als notwendig erachtet werden, gefüllt wird. Der Status des Lehrers ist ein zugewiesener, basierend auf dem Erwachsensein desselbigen, verliehen durch das Aneignen eines oder mehrerer Zertifikate und bestätigt durch die Anstellung an einer Schule. Dieser Status manifestiert Macht und lässt keine Interaktion zwischen Lehrer und Schüler zu, da es ja das Recht und die Pflicht des Lehrers ist, das Kind in der ‘Wahrheit’ zu instruieren. Genau in diese Richtung erfolgt auch die Ausbildung des Lehrers. Die Fundamentale Pädagogik ist ein Bildungsparadigma, welches ‘Kulturen’ manifestiert und sie gleichzeitig reproduziert.²⁸⁵ Ziel war es, den herrschende sozialen und politischen *status quo* im Land zu erhalten und zwar mit Hilfe der CNE.²⁸⁶

Die Regierung Südafrikas wurde durch christlich-nationalistische Afrikaner (Buren) gestellt und somit war der Einfluss dieser Ideologie auf das gesamte System gegeben.

”Furthermore, its emphasis on the importance of national identities has lain at the root of the development of a segregated system, based on the assumption of different nation hoods among the people of South Africa.”²⁸⁷

Bevor im Folgenden auf die *Bantu Education* eingegangen wird, um die gemachten Ausführungen zu verdeutlichen, erscheint es notwendig, die unterschiedlichen theoretischen Schulen in bezug auf die Bedeutung von Bildung in Südafrika kurz zu erläutern.

3.3.3. Zum unterschiedlichen theoretischen Verständnis von ‘Bildung’

In Südafrika dominierten vor allem drei Schulen die Denkweise und Interpretation der Bildung:

Die nationalistisch-konservative Tradition dominierte vor allem die Bildungsliteratur vor und nach der Konsolidierung des Apartheidsystems. Eingebettet in die konservative Philosophie der CNE, wurden traditionelle Werte der Afrikaner (Buren) glorifiziert, um die nationalistischen Tendenzen zu unterstützen. Dies wiederum führte zu einer sehr eingeschränkten und auf die Weißen fixierten Sichtweise der südafrikanischen Bildungsgeschichte, die vom Calvi-

285 Vgl.: O’Connell et al. 1991: 3f; vgl.: Penny 1988: 347f

286 Vgl.: Higgs 1994: 299

287 Ashley 1989: 12

nismus geprägt wurde.²⁸⁸ Da die Afrikaner nach Meinung der Afrikaner (Buren) ‘unzivilisiert’, ‘kindisch’, ‘barbarisch’ und ohne ‘moralische’ Werte lebten, sahen sie ihre Aufgabe darin, den ‘Eingeborenen’ dahingehend zu ‘erziehen’, ‘das Richtige’ zu wollen. Dies jedoch nicht notwendigerweise in der Schule. Die Bildung hatte hierin eine grundlegende ideologische Funktion und der Calvinismus diente als theologische Rechtfertigung.

”[A] gospel of predestination on an elite and the divine authority of the state over the individual [...].”²⁸⁹

Das Konzept des Liberalismus wird auf der einen Seite gebraucht, um diejenigen zu charakterisieren, die ihre Priorität auf die individuelle Freiheit und somit auf die Institutionen der bourgeoisen Gesellschaft legen. Dazu dienten *rule of law*, ein unabhängiges Rechtssystem, eine freie Presse, Rede- und Versammlungsfreiheit etc., die die Freiheit beschützen und gewährleisten sollten. Das Konzept des Liberalismus wird auch in einem ökonomischen Zusammenhang verwendet, nämlich um diejenigen zu beschreiben, die an das *laissez-faire* glauben, an das freie Zusammenspiel der Marktkräfte, weitgehend unbeeinflusst vom Staat.

Im südafrikanischen Kontext hat der Liberalismus zusätzlich eine spezielle Bedeutung entwickelt. Legassick charakterisiert dies folgendermaßen:

”In South Africa ‘liberal’ too, has acquired another meaning [...] that of ‘friend of the native’ [...] In this sense ‘liberalism’ is, in some sense, identifiable with ‘tender-mindedness’ or, in the context of the view of South African society and ‘native policy’ [...] a force trying, on the one hand, to minimise or disguise the conflictual and coercive aspects of the social structure, and, on the other, to convince selected Africans that grievances they felt could be ameliorated through reforms which liberals could promulgate.”²⁹⁰

Der Liberalismus ist hier also die Basis einer politisch und ökonomisch freien kapitalistischen Gesellschaft, was jedoch nicht die Abschaffung der grundlegenden Unterdrückungsmechanismen beinhaltete. Vielmehr wurde die ‘Verbesserung’ dieser ‘wohlwollenden paternalistischen Gewohnheit’ angestrebt.

Für die Entstehung und die rapide Entwicklung des wirtschaftlichen Liberalismus sind vor allem zwei Faktoren von Bedeutung. Zum einen

”the unprecedented rise of the organic composition of capital during the 1960s and 1970s, followed by considerable changes in the structure and nature of the labour force [und zum anderen] the influence of human capital theory, associated with modernisation theory,

288 Vgl.: Collins 1984: 79

289 Penny 1988: 347

290 Legassick zitiert in Cross 1985: 4f

which led to an emphasis on the economic of education. ‘Manpower planning’²⁹¹ was a central feature of thinking within this school.”²⁹²

Konkret bedeutet dies im südafrikanischen Kontext die Diskussion um ‘separat aber gleich’ (*separat but equal*) als Kern dieser Sichtweise.²⁹³ Ebenso wirkte der de Lange Report: Er wurde von der Regierung vor dem Hintergrund in Auftrag gegeben, die Gründe für den Arbeitskräftemangel zu untersuchen. Für die wirtschaftliche Rezession wurde eine fehlende Bildungsreform verantwortlich gemacht. Gerade diese Sichtweise wird von den Neo-Marxisten kritisiert. Sie sind der Meinung, dass durch die Betrachtung der Probleme der Bildung in Zusammenhang mit ‘*manpower planning*’ technizistische Lösungen anstatt der angestrebten politischen und wirtschaftlichen Lösungen entstehen. Sie behaupten weiter, dass hinter dieser technizistischen Formulierung des Problems die Annahme steht, dass die Abschaffung rückständiger Apartheidmerkmale zur Entstehung einer liberalen kapitalistischen Demokratie führen würde. Bedeutend war dabei, so wird argumentiert, die Förderung von Bildungsreformen, die zwar die Idee ‘Gleichheit an Möglichkeiten’ (*equality of opportunity*), jedoch nicht ‘gleiche’ Bildung beinhalten. Die liberale Strategie besteht darin – so Cross - die sozialen Verhältnisse zu verändern und zu modifizieren, die als unakzeptabel und unrecht empfunden werden, die Machtverhältnisse an sich jedoch nicht anzutasten oder in Frage zu stellen.²⁹⁴

Für das Entstehen der radikalen/neo-marxistischen Schule gibt es mehrere Gründe, vor allem jedoch der Konflikt innerhalb der Bildung. Deutlich wird dies am Anwachsen der ‘Bewegung des Schwarzen Bewusstseins’, des *Black Consciousness Movements* (BCM), dessen Ursprung in den 1970er Jahren vorrangig in den Schulen und Universitäten lag und welche sich zur stärksten politischen Strömung dieser Zeit entwickelte.²⁹⁵ Die Theorie dieser Schule war grundsätzlich geprägt von der neo-marxistischen politischen Ökonomie der südlichen Afrika-studien der frühen 1970er Jahre – relevant für die Bildung dann erst nach 1980 - sowie die

291 Zu ‘Manpower Planning’ vgl. ausführlicher: Trade Union Council of South Africa 1968: Memorandum to the Permanent Interdepartmental Committee on the Co-ordination of Education for All Races. Johannesburg.

292 Cross 1985: 12; vgl.: Collins 1984: 86

293 Vgl.: Cross 1985: 5

294 Vgl.: Cross 1982: 14

295 Vgl.: Hanf 1977: 43

Auswirkungen des Einflusses der ‘Reproduktionstheorie’ in der Bildungssoziologie (Althusser; Bowles und Gintis).²⁹⁶

Nach Althusser's Theorie besetzt die Schule die dominanten Positionen innerhalb des ideologischen Staatsapparates. Chisholm ging auf diesen Punkt 1978 ein, indem sie diese Aussage anhand der südafrikanischen Geschichte nachprüfte. Dabei kam sie zu dem Ergebnis, dass diese theoretische Basis den Studentenprotesten in Südafrika nicht gerecht werde. Bowles und Gintis verfielen, so Fluxman, in einen doppelten Reduktionismus: Auf der einen Seite den strukturellen Reduktionismus (alle sozialen Institutionen besitzen demnach die selbe soziale Struktur der Produktion), und auf der anderen Seite reduzierten sie die Bedeutung des Klassenkampfes (der Kampf um Bildung und die Wirtschaft werden reduziert auf die Beziehung zwischen Kapital und Arbeit).²⁹⁷

Festgehalten werden kann, dass die Zeit zwischen 1948 und 1953 der Regierung dazu diente, unterschiedliche Apartheidgesetze zu formulieren, auf die hier jedoch nicht noch näher eingegangen werden soll. Wichtig aber ist, dass in dieser Zeit die Formalisierung der Apartheid immer weitere Kreise zog und bald alle Lebensbereiche beeinflusste. Relevant für die Bildung ist dabei der *Bantu Education Act*.

3.4. Der *Bantu Education Act* von 1953 und seine Folgen

Da die Regierung aufgrund ihrer christlich nationalen Ideologie davon ausging, dass Südafrika aus verschiedenen nationalen Gruppierungen (wobei lediglich die Weißen ‘Bürger’ dieses Landes waren) mit unterschiedlichen Sprachen, unterschiedlicher Herkunft, verschiedenen Religionen, politischen Traditionen und Weltanschauungen besteht, war die Konsequenz daraus die Entwicklung ein getrenntes Bildungssystem.²⁹⁸ Schulen wurden offiziell den klassifizierten Bevölkerungsgruppen zugewiesen, basierend auf ‘nationalen’ oder ‘Stammeszuständigkeiten’ für die Afrikaner.²⁹⁹

Der *Bantu Education Act* von 1953 ist wohl das Gesetz mit den weitreichsten Folgen für die Afrikaner. Diesem Gesetz ging der Abschlussbericht der *Commission on Native Education*

²⁹⁶ Vgl.: Cross 1985: 15

²⁹⁷ Vgl.: Cross 1985: 17

²⁹⁸ Vgl.: Penny 1988: 357

²⁹⁹ Vgl.: Ashley 1989: 12

unter der Leitung von Dr. W.W.M. Eiselen³⁰⁰ voraus, der als Eiselen Report in die südafrikanische Geschichte einging.³⁰¹ Folgende Zitate spiegeln die Einstellung und Sichtweise der Regierung exemplarisch wider:

”The formulation of the principles and aims of education for Natives as an independent race, in which their past and present, their inherent racial qualities, their distinctive characteristics and aptitude, and their needs under the ever-changing social conditions are taken into consideration.”

Nach folgenden Leitprinzipien sollte nach Meinung der Kommission gehandelt werden:

”[...] (an) education must be broadly conceived so that it can be organised effectively to provide not only adequate schools with a definite Christian character but also adequate social institutions to harmonise with such schools of Christian orientation;
(g) schools must be linked as closely as possible with existing Bantu social institutions, and a friendly though not necessarily uncritical attitude maintained between the schools and these institutions;
(i) Bantu personnel should be used to the maximum to make the schools as Bantu in spirit as possible.”³⁰²

Bis 1953 war das afrikanische Schulsystem vorrangig von kirchlichen Missionsgesellschaften betrieben worden, wenn sie auch nicht die alleinige Kontrolle hatten.³⁰³ Doch die Afrikaner (Buren) sahen ihre Macht schwinden, da die Missionsschulen die Lehre von der Gleichheit der Menschen verbreitete und auch eine afrikanische Elite erzog, die teilweise den politischen Widerstand im Land organisierte. So wurden alle nicht-staatlichen Bildungsinitiativen für Afrikaner durch Zentralisierung, Säkularisierung und Regulierung unmöglich gemacht. Das Bildungssystem der Afrikaner sollte nicht über ein bestimmtes Niveau hinaus gehen und es gab auch keine rechtlichen Bestimmungen zur Schulpflicht. Das Prinzip der Selbstfinanzierung wurde eingeführt, was bedeutet, dass das afrikanische Bildungssystem über afrikanische Steuereinnahmen finanziert wurde.³⁰⁴

Es verwundert nicht, dass der *Bantu Education Act* von 1953 Widerstand hervorrief. Das Ziel, Afrikaner gemäß ihrer *ethnischen* ‘Identität’ zu ‘erziehen’ und ihnen lediglich ein Grundwis-

³⁰⁰ Eiselen war Mitglied des *Broederbonds*. (Vgl.: Penny 1988: 361)
Der *Broederbond* (Bruderbund) war ein Geheimbund der Afrikaner (Buren) und die wohl einflussreichste Organisation in Südafrika. Fast alle Kabinettsmitglieder gehörten dieser Institution an sowie einflussreiche Buren aus der Wirtschaft. (Vgl.: Alexander/Helbig 1988: 26) Gegründet wurde der Broederbond 1918, und in Folge des Wandels ab 1990 ging der Broederbond in die *Afrikaanse Kultuurvereniging* über.

³⁰¹ Die Verantwortung für die Bildung der Afrikaner ging im Januar 1954 an die Zentralregierung über. (Vgl.: Department of National Education 1985: 5; vgl.: Cross 1985: 11; vgl.: Collins 1984: 82)

³⁰² Siehe in Ashley 1989: 13

³⁰³ Anfang der 1950er Jahre wurden ungefähr 70% aller Schulen für die Afrikaner von Missionen geleitet. (Vgl.: Pampallis 1991: 184)

sen zu vermitteln, welches an den Bedürfnissen der Wirtschaft ausgerichtet war, ist als ein Versuch der herrschenden Weißen zu werten, die Entwicklung der Afrikaner zu kontrollieren und in eine ihnen genehme Richtung zu lenken, um kontinuierliche Abhängigkeit zu gewährleisten und die Apartheid zu stabilisieren.³⁰⁵ So Vorwoerd:

”Education must train and teach people in accordance with their opportunities in life, according to the sphere in which they live.”³⁰⁶

Doch die ‘Möglichkeiten’ und die ‘Umwelt’, in denen die Afrikaner lebten, wurden nicht von ihnen bestimmt, sondern von der herrschenden weißen Elite, die glaubte, sie wäre mit dem Recht auf Herrschaft ausgestattet worden und somit auch mit dem Recht, Autorität zu ‘definieren’ und alleinig auszuüben.

”[The] Bantu must be guided to serve his own community in all respects. There is no place for him in the European community above the level of *certain forms of labor* [...] For that reason, it is of no avail for him to receive training which has as its aim absorption in the European community while he cannot and will not be absorbed there. Up till now, he has been subjected to a school system which drew him away from his own community and partially misled him by showing him the green pastures of the European but still did not allow him to graze there.”³⁰⁷

Das Ziel bestand darin, und hier wird wieder die enge Verflechtung mit anderen Politikbereichen deutlich, ungelernete Industriearbeiter ‘zu produzieren’, um die Bedürfnisse der Wirtschaft zu befriedigen. Die *Bantu Education* wurde implementiert, um die untergeordnete politische, soziale und wirtschaftliche Stellung der Afrikaner in der herrschenden Hierarchie sowie die ‘getrennte Entwicklung’ zu festigen.³⁰⁸ Um die Worte Verwoerds zu wiederholen:

”education (will now) have its roots entirely in the Natives areas and in the Natives environment and Natives community. The school must equip (the ‘Native’) to meet the demands which economic life will impose on him [...] There is no place for him above the level of certain forms of labour [...] It is the policy of my Department that (Bantu) education would have its roots entirely in the Native areas and in the Native environment and Native community. There Bantu education must be able to give itself complete expression, and there it will perform its real service.”³⁰⁹

304 Vgl.: Schulz 1996: 21f

305 Vgl.: Davies 1982: 8; vgl.: Große-Oetringhaus 1982: 9; vgl.: Penny 1988: 363

306 Nkomo 1981: 127; vgl.: Nekhuwevha 1987: 9f

307 Welsh 1971 in Nkomo 1981: 127

308 Vgl.: Nkomo 1981: 127; vgl.: Nekhuwevha 1987: 10; vgl.: Gerwel 1994: 83

309 Nekhuwevha 1987: 10

Mit Inkrafttreten der *Bantu Education* rief der ANC³¹⁰ die Eltern dazu auf, ihre Kinder nicht mehr in die Schule zu schicken, diesem Aufruf kamen viele nach. Für eine Zeitlang wurden die Schulen bestreikt und die Erziehung der Kinder wurde privat organisiert. Ging in dieser Zeit die Initiative von den Erwachsenen aus, so änderte sich dies zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich 1976 mit den Ereignissen von Soweto, wo Jugendliche die Aktionen bestimmten (siehe 3.5.1.).

Der *Bantu Education Act* wurde 1959 auf die Universitäten ausgeweitet.³¹¹ Ziel war es nicht vorrangig, die Afrikaner aus den existierenden englischsprachigen Universitäten zu vertreiben, denn dies war schon vor 1959 geschehen, vielmehr ging es bei der Gründung der Universitäten für Afrikaner um ihre Segregation und Fragmentierung in ihre unterschiedlichen *ethnischen* Gruppen und konsequenterweise darum, die Macht des Staates zu festigen. Zudem wurde durch die Gründung dieser Universitäten ein weiteres Ziel der Regierung deutlich: Sie benötigten afrikanische Eliten, die die Verwaltungen der *homelands* übernahmen.³¹² Wie das Curriculum an den Schulen war das Curriculum an den Universitäten darauf ausgerichtet, den Afrikanern die 'Überlegenheit' der Weißen zu lehren.

Kurz: *Bantu Education* sollte die Richtung der Gedanken kontrollieren, Wissen limitieren und die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen *Ethnien* einer Bevölkerungsgruppe einschränken. Neben der Schaffung billiger Arbeitskräfte, sollte so Widerstand gegen das Apartheidregime verhindert werden. Doch auch für die Weißen blieb diese Gesetzgebung nicht folgenlos, wenn auch die Konsequenzen für sie ganz anders gelagert waren: Die weißen Schüler wurden ebenso indoktriniert. Ihnen wurde gelehrt, Anweisungen zu erteilen, in Konkurrenz zueinander zu treten, und sie hatten die Aufgabe die Apartheidadministration zu stellen.³¹³

³¹⁰ Der ANC war seit 1960 'gebannt' und agierte aus dem Exil. Die rechtliche Grundlage für das 'Bannen' von Organisationen und Parteien lieferte der *Unlawful Organizations Act* von 1960. (Vgl.: du Toit 1995: 304)

³¹¹ Vgl.: Cross 1985: 11; vgl.: Penny 1988: 361; vgl.: Commonwealth Secretariat 1991: 31
Als eine Folge davon wurden fünf Universitäten etabliert: Das *University College* in Westville für Asiaten; die *University of Western Cape* in Belleville/Cape Town für die sogenannten 'Coloureds'; das *University College of Fort Hare* für Xhosa sprechende Afrikaner; das *University College of Zululand* in Ngoye für Zulu und Swazi sprechende Afrikaner und die *University of the North* in Turfloop für die Nord- und Süd-Sotho, Tsonga, Tswana und Venda Gruppen.

³¹² Vgl.: Nkomo 1981: 128f; vgl.: Große-Oetringhaus 1982: 87

³¹³ Vgl.: Nekhuwevha 1987: 11; vgl.: Wolpe 1988: 6

Das Projekt der *Bantu Education*, eine ‘unterwürfige’ Bevölkerung zu schaffen, schlug jedoch fehl, wie der Soweto Aufstand 1976 beweist.³¹⁴ Es begann eine neue Ära, und von nun an wurde der Kampf um Bildung nicht länger vom Freiheitskampf getrennt.

3.5. Der Kampf um Bildung als Freiheitskampf: 1976 - 1985

3.5.1. Der Soweto-Aufstand 1976

Mit den Unruhen von Soweto im Juni 1976 erreichten die Proteste der afrikanischen Schüler ihren Höhepunkt.³¹⁵ Zurückzuführen sind diese auf die verständnislose Bildungspolitik des ‘Eingeborenenministeriums für Verwaltung und Bildung’ (*Department of Bantu Administration and Education*), das bereits 1955 in den Richtlinien der *Bantu Education* festlegte, dass die Unterrichtssprache an den afrikanischen Sekundarschulen je zur Hälfte Afrikaans und Englisch sein sollte. Da es jedoch nicht ausreichend Lehrer gab, die diese zwei Sprachen unterrichten konnten, erhielten 1968 lediglich 26% der geplanten Schulen nach diesen Bestimmungen Unterricht. 1974 wurde dann für Teile des Transvaal angeordnet, Unterricht zusätzlich in Afrikaans abzuhalten. Dies führte zu Widerstand.³¹⁶ Der Grund für diesen Widerstand gegen Afrikaans liegt in der Tatsache begründet, dass die afrikanischen Schüler aufgrund ihrer Sprachschwierigkeiten, die sie mit Afrikaans gehabt hätten, da sie muttersprachlich und englisch unterrichtet wurden, den Weißen in den Abschlussprüfungen noch unterlegener gewesen wären, denn diese Prüfung wäre in zwei Fremdsprachen abgehalten worden. Hinzu kam ein ideologischer Grund: Afrikaans war die Sprache der Unterdrücker. Ein weiterer Grund war die generelle Unzufriedenheit mit dem Apartheidregime, mit dem gesamten politischen, sozialen und ökonomischen System.³¹⁷

Beeinflusst wurden die Proteste durch verschiedene Ereignisse weltweit. Zum einen sind hier die Studentenproteste Ende der 1960er Jahre in Japan, Frankreich, Brasilien, Deutschland, den USA und Ghana zu nennen, des weiteren die Entkolonialisierungsprozesse in Mozambique, Angola sowie in Namibia. Hinzu kam das *Civil Rights Movement* und die *Blackpower-Bewegung* in den USA.³¹⁸

³¹⁴ Vgl.: Wolpe 1988: 6

³¹⁵ Vgl.: Collins 1984: 76

³¹⁶ Vgl.: Vogt 1982: 198; vgl.: Kallaway 1990a: 237; vgl.: Wolpe 1988: 7

³¹⁷ Vgl.: Nekhuwevha 1987: 12; vgl.: Nkomo 1981: 128; vgl.: Collins 1984: 76; vgl.: Hanf et al. 1977: 42

³¹⁸ Vgl.: Nkomo 1981: 134

Nach den Unruhen in Soweto, die sich auf ganz Südafrika ausbreiteten und bei denen viele Menschen den Tod fanden, wurde von der Regierung eine Ein-Mann-Kommission eingesetzt, die Cillie-Kommission, die die Ereignisse untersuchen sollte. In seinem Bericht stellt Cillie eine gewisse Mitschuld der Schulbehörden am Ausbruch der Unruhen fest.

”Der Bericht bestätigt damit bis zu einem gewissen Grad, dass die Unruhen ein Aufstand der Schüler und Studenten waren, die sich gegen die sie benachteiligende Einführung des Afrikaans als Unterrichtssprache zur Wehr setzten.”³¹⁹

Alexander und Helbig fügen drei weitere Gründe für die Unruhen an den afrikanischen und den sogenannten *coloured* Schulen an:

- Das Sekundarschulwesen wurde für afrikanische und *coloured* Schüler erweitert, jedoch ohne ausreichende Finanzierung. Dies hatte zur Folge, dass zu wenig Lehrer zu viele Schüler unterrichten mussten, vor allem die naturwissenschaftlichen Fächer unzureichend gelehrt wurden, ungenügend Bücher und Lehrmaterialien vorhanden waren und vor allem aber die Abschlüsse *schwarzer* Schüler keinesfalls als gleichwertig galten, so dass ihre Wettbewerbsfähigkeit am Arbeitsmarkt stark eingeschränkt war.
- Die südafrikanische Wirtschaft litt seit Ende der 1970er Jahre unter einer Rezession. Dadurch hatten vor allem die *schwarzen* Jugendlichen große Schwierigkeiten, auf dem formellen Arbeitsmarkt eine Anstellung zu finden, was auch in der Politik der Arbeitsplatzreservierung (*job reservation*) für Weiße begründet war.
- Die Politisierung der afrikanischen Jugendlichen nahm auch stetig zu. Relativ nahm die Ausweitung der Bildung zu, immer mehr Kinder besuchten Schulen. Es wurde nachgewiesen, ”dass in der schwarzen Bevölkerung Südafrikas [ein] Zusammenhang [besteht] zwischen politischer Apathie und niedriger Schulbildung einerseits und zwischen politischem Veränderungswillen bzw. politischer Radikalität und höherer Schulbildung andererseits.”³²⁰

Soweto war in zweierlei Hinsicht ein Wendepunkt: Auf der einen Seite initiierte der Aufstand, beginnend mit den Streiks der Industriearbeiter in Natal 1973³²¹, den Prozess, der zur

³¹⁹ Vogt 1982: 198

³²⁰ Alexander/Helbig 1988: 24

³²¹ Diese Streiks wurden ausgelöst durch die sich verschlechternde Wirtschaftslage, die durch hohe Preissteigerungsraten Reallohnverluste für die Arbeiter beinhaltete. Die Streikbeteiligung lag 1973 bei über 90.000 Arbeitern (im Vergleich: 1970 streikten lediglich 3.000 Arbeiter), Sie nahmen erst 1975 wieder ab. Da es keine authentische Vertretung *schwarzer* Arbeiter gab und somit keine einheitliche und zentral organisierte Führung, wurden die Mehrzahl der Streiks lokal organisiert. Gefordert wurden nahezu ausschließlich höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen. Doch es wurde durch die Streiks sehr deutlich, dass eine hohe Mobilisierungsbereitschaft unter den Arbeitern bestand, und somit ist das

Wiederbelebung des politischen Massenwiderstandes gegen das Apartheidregime führte. Auf der anderen Seite wurden die Ziele des Kampfes bald erweitert. Den Schwerpunkt bildete nun nicht mehr ausschließlich der Widerstand gegen die *Bantu Education*, sondern ebenso die Forderung nach ‘Volkserziehung’ (*people’s education*).³²² Die Militanz der Schüler, die in den *townships* ihre Eltern politisierten, kam völlig überraschend für die Herrschenden. Gestiegen wurde sie noch in der Schulboykottbewegung³²³ am Kap 1980 und ein weiteres Mal in den Schulboykotten von 1984-1986.³²⁴

3.5.2. Die Ergebnisse der de Lange-Kommission und ihre Konsequenzen

Eine unmittelbare Folge der Schulboykotte war erneut die Einsetzung einer Kommission, die Reformen für die Bildung erarbeiten sollten. Beauftragt wurde das *Human Science Research Council* (HSRC), das dann 1981 den de Lange Bericht vorlegte (nach dem Pädagogen de Lange³²⁵, der federführend an dem Bericht mitarbeitete). Selbst wenn einige Lehrer als Repräsentative in der Kommission mitwirkten, so sollte doch festgehalten werden, dass die einzelnen Mitglieder persönlich vom Leiter der Kommission ernannt wurden.

”And although consultations with members of some of the educational constituencies were held, the Commission operated in a traditionally academic manner. In other words, the experts interpreted the people’s needs for them. [...] Clearly, the de Lange Commission practised a very undemocratic form of policy research.”³²⁶

Die Studie wurde von der Regierung in Auftrag gegeben, um die Basis für die Formulierung einer neuen Bildungspolitik zu legen, die wirtschaftliches Wachstum hervorrufen sowie das ‘Potential’ eines jeden Einwohners Südafrikas zum Zweck der Verbesserung der Lebensqualität wecken sollte.³²⁷ Afrikaner galten nicht als Bürger Südafrikas, sie hatten keinerlei Rechte, sondern waren Einwohner in ‘ihrem’ ihnen zugewiesenen *homeland*. Bei allen Regierungsforderungen, die das ‘Wohl’ der ‘Südafrikaner’ betrifft, sind die Afrikaner somit nicht eingeschlossen und angesprochen.

wichtigste Ergebnis dieser Streiks die Entstehung eines neuen Selbstbewusstseins. (Vgl.: Schmidt 1992: 121; vgl.: Hanf 1977: 47; vgl.: Beck 1996: 24)

³²² Vgl.: Wolpe 1988: 1

³²³ Zu den Schulboykotten vgl. ausführlicher: Bot, Monica 1985: *School Boycotts 1984: The Crisis in African Education*. Indicator Project South Africa. Centre for Applied Social Sciences. University of Natal, Durban, April 1985.

³²⁴ Vgl.: Alexander/Helbig 1988: 22 und 30ff; vgl.: Kallaway 1990a: 237; vgl.: Davies 1982: 7; vgl.: Cross 1985: 15

³²⁵ De Lange war ebenfalls Mitglied im *Broederbond*.

³²⁶ Taylor 1990: 1

Nach dem de Lange Bericht war die Bildungspolitik der Verwoerd-Ära verantwortlich für die herrschende Arbeitslosigkeit im Land, die wirtschaftliche Stagnation und den fallenden Lebensstandard.³²⁸ Die de Lange Kommission empfahl deshalb ein einheitliches südafrikanisches Bildungssystem.

Die einzelnen Vorschläge waren neben der gleichen Finanzierung und Ressourcenausstattung: Eine allgemeine Schulpflicht für alle Kinder während der ersten sechs Jahre mit gleichen Lehrplänen für alle, danach sollten sich ‘die Wege trennen’ und ein Teil der Schüler eine weiterführende Schule besuchen, um im Anschluss daran eine akademische Laufbahn einzuschlagen, wobei der Löwenanteil der Finanzierung vom Staat übernommen werden und die Eltern anteilig etwas beitragen sollten. Der andere Teil der Schüler sollte eine berufliche Ausbildung absolvieren, finanziert von der Wirtschaft. All dies schürte Erwartungen.

Nachdem der Bericht der Regierung vorlag, ernannte diese eine Arbeitsgruppe, die für die Regierung Vorschläge zur Umgestaltung der Bildungspolitik ausarbeiten sollten, was im November 1982 geschah. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe wurden anschließend von der Regierung anstelle des de Lange Reports aufgegriffen und umgesetzt.

Aus den Vorschlägen de Langes, ein einheitliches Bildungssystem zu schaffen, machte die Arbeitsgruppe und dann die Regierung die Forderung nach einem ‘getrennten aber gleichen’ (*‘separate but equal’*) Schulsystem, wobei es hier keine klare Definition gab, was *‘separate’* und *‘equal’* nun bedeutete.³²⁹ Hier betont ein Regierungspapier:

”From these findings and recommendations of the HSRC, it may be deduced that the experts considered that a single massive unitary education system for South Africa would be undesirable.”³³⁰

Die übernommenen Vorschläge wurden dann im ‘Weißpapier’ für Bildung (*White Paper*) im November 1983 veröffentlicht³³¹ und waren, so Kallaway, lediglich die ‘Modernisierung der rassistischen Dominanz’.³³² Selbst wenn der Staat formal eine Verpflichtung zu gleicher Qualität in der Bildung aussprach, sollte die Bildung doch weiterhin im Rahmen des *‘separate but equal’* ausgeübt werden, welches das ‘kulturelle Erbe’ einer jeden Bevölkerungsgruppe be-

³²⁷ Vgl.: Department of National Education 1985: 6

³²⁸ Vgl.: Alexander/Helbig 1988: 27

³²⁹ Vgl.: Graham 1989: 3f; vgl.: Cross 1985: 2; vgl.: Corke 1988: 11

³³⁰ Vgl.: Department of National Education 1985: 7

³³¹ Vgl.: Hartshorne 1984: 1

Die Regierung akzeptiert somit ‘prinzipiell’ die Vorschläge der de Lange-Kommission, und nach dem *White Paper* 1983 fand die endgültige Formulierung in dem *National Policy for General Education Affairs Act* von 1984 ihr Ende. (Vgl.: Department of National Education 1985: 6)

³³² Vgl.: auch Davies 1982: 6

rücksichtigte und nach wie vor die Bildung als eine ‘eigene Angelegenheit’ (*own affairs*) postulierte.³³³

Die Dezentralisierung der Kontrollorgane und die Unterstützung der Gemeinden und ihrer Bildungsangelegenheiten stellte sich als Lippenbekenntnis heraus, da die staatliche Verpflichtung für ‘gleiche’ Bildungsausgaben für alle lediglich ‘wohlhabenderen’ Gemeinden (städtische oder privilegierte Gemeinden) bevorzugte. Angemerkt werden sollte in diesem Zusammenhang, dass diese ‘Dezentralisierung’ nicht mit mehr Demokratie einherging. Die Bildung wurde für die Mehrzahl der Menschen ‘effektiviert’ und noch ‘besser’ auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zugeschnitten – ganz im Interesse der wirtschaftlichen Effizienz und der Produktivität. Der private Bildungssektor wurde ausgebaut, auch für die Kinder der afrikanischen Mittelklasse. Die Öffnung des privaten Sektors für afrikanische Schüler sollte, neben der Kooptation dieser, eine afrikanische Elite für die Verwaltungsaufgaben in den *homelands* schaffen.³³⁴ Afrikanische Schüler konnten nur die Primarschule in den *townships* besuchen und erst viel später wurde dies für die Sekundarschule erweitert. Wenn ein Afrikaner die Universität besuchen wollte, so war dies nur in dem jeweils zugewiesenen *homeland* möglich. Selbst wenn es seit 1981 eine (theoretische) Schulpflicht für Afrikaner gab, so blieb dies doch eher ein Konstrukt und passte nach wie vor gut in die Maßnahmen der Weißen, ihre Vorherrschaft zu stützen – die Entwicklung der weißen Elite bewegte sich vom ‘Nationalismus’ zum ‘Pragmatismus’ beziehungsweise ‘Technizismus’. Gesucht wurden nicht-weiße Partner innerhalb Südafrikas, die die Segregation als gesellschaftliche Grundlage mittragen würden. So ist diese ‘Mittelklassen-Strategie’ auch zu verstehen: Die relativ gut ausgebildeten Afrikaner, tätig im formellen Sektor, in den städtischen Gebieten, den *townships*, lebend, erhielten wirtschaftliche und soziale Verbesserungen auf Kosten der *homelands*. Deshalb gab es die ‘Schulpflicht’ auch nur in besonders ‘geeigneten’ Gebieten.³³⁵

Die Lage im Land eskalierte jedoch, so dass die Regierung im Juni 1985 den Ausnahmezustand verhängte und dem Widerstand mit repressiver Gewalt durch die Militärs begegnete. Schulen wurden geschlossen und/oder boykottiert, und es kam zu zahlreichen Verhaftungen.³³⁶ Zum Widerstand kam zudem die Probleme der wirtschaftlichen Rezession, da die direkten und indirekten Kosten der Apartheid stiegen. Die Wurzeln der ökonomischen Probleme

³³³ Vgl.: Department of National Education 1985: 11; vgl.: National Education Policy Branch 1991: 3; vgl.: Davies 1982: 25; vgl.: Penny 1988: 345; vgl.: du Toit 1995: 301

³³⁴ Vgl.: Kallaway 1990: 33; vgl.: Hartshorne 1984: 1; vgl.: Corke 1988: 13; vgl.: Große-Oetringhaus 1982: 86

³³⁵ Vgl.: Schulz 1996: 27f

³³⁶ Vgl.: Ngwenya 1991: 62; vgl.: Nekhuvevha 1987: 12; vgl.: Corrigan 1990: 3

me hatten ihren politischen Ursprung in der Struktur der Apartheidökonomie, aus der wiederum politische Instabilität mit der gleichzeitigen Unfähigkeit der Regierung, Konsequenzen zu ziehen, resultierte. Obwohl die Repression ab 1986 zunahm und über 200 Organisationen verboten wurden, war die Regierung außer Stande, den Widerstand zu brechen. Ende der 1980er Jahre wurden die Auswirkungen der Botha-Politik deutlich: Die Befreiungsbewegung im Land wuchs an, und die wirtschaftliche und politische Isolation Südafrikas nahm zu. Doch bevor die Ereignisse des Umbruchs diskutiert werden, sollen der Widerstand im Land und die Konsequenzen daraus thematisiert werden.

3.5.3. ‘People’s education’ und das ‘National Education Crisis Committee’ (NECC)

Die Verfassungsänderung von 1983 und die Errichtung des Drei-Kammern Parlaments³³⁷ - beides schloss die afrikanische Mehrheit weiterhin von politischen Rechten aus - erweiterte die Herrschaft der Weißen und sollte zu ihrer Legitimierung beitragen. Gegen die Apartheid entwickelte sich bis 1986 eine immer größer werdende Opposition im Land. Bezogen auf das Bildungssystem wäre hier die mit den 1970er Jahren beginnende *Education Charter Campaign* zu nennen, die sich 1982 fortsetzte und den Widerstand gegen die Apartheid-Bildung mit dem breiteren gesellschaftlichen Befreiungskampf verband.³³⁸ Grundlage für die Forderungen in der Gestaltung der Bildungspolitik legte die *Freedom Charta* (1955) des ANC.³³⁹

337

Vgl.: du Toit 1995: 305

Corke bringt den de Lange-Bericht in Zusammenhang mit der Verfassungsreform 1984 und somit mit der Einrichtung des Dreikammernparlamentes. Er stellt fest, dass erst der de Lange-Report eine Grundlage für das Dreikammern Parlament legte. (Vgl.: Corke 1988: 11) Durch die Verfassungsreform wurden drei getrennte Parlamentskammern eingerichtet, um neben den Weißen (*House of Assembly*) die Asiaten (*House of Delegates*) und die *Coloureds* (*House of Representatives*) an der Regierung zu beteiligen. Durch die Reform wurde der Versuch unternommen, Teile der ehemals unterdrückten Bevölkerung zu kooptieren, um somit den politischen Kern der Apartheid nicht ändern zu müssen. (Vgl.: Maull 1990: 96)

338

Vgl.: Schulz 1996: 78

In Antwort auf die Fundamentale Pädagogik in der Philosophie und den strukturellen Funktionalismus in der Soziologie begannen einige Bildungsinstitutionen eine kritische Pädagogik zu lehren. Die Hauptbedeutung dieses Wandels liegt in der Infragestellung der allgemeinen Vorstellung des ‘Wertes’ von Bildung. Die marxistische Sichtweise, die Gesellschaft werde getragen durch die Revolution, wurde akzentuiert. Für die Unterdrückten bedeutete dies einen machtvollen neuen Weg, um ‘Schulen’ und ‘Schule’ zu verstehen. Über Freire (Pädagogik der Unterdrückten) lernte man, dass die Partizipation in einem Prozess dialoger Kommunikation die Kinder ‘empowered’. Illich half, die Diskussion um die Notwendigkeit der Schule für die Bildung zu thematisieren. Althusser informierte darüber, dass Schulen oft ein bedeutendes Element innerhalb des Prozesses ideologischer Dominanz und der Reproduktion des *status quo* sind. Bowles und Gintis diskutierten die Art und Weise der Bildung als gegenteilig ihres eigentlichen Anliegens. All diese Gedanken beeinflussten die südafrikanische Bildungsdebatte und fanden den Weg in die südafrikanischen Schulen. (Vgl.: O’Connell et al. 1991: 4f)

Die Schülerboykottbewegung ging von Sekundarschulen in Pretoria aus und verbreitete sich über das gesamte Land; beteiligt waren mehr als 100.000 Schüler. Der Ausnahmezustand wurde Mitte der 1980er Jahre ausgerufen und verschiedene Oppositionsorganisationen ‘gebannt’ (verboten). Die Schüler dehnten die Boykotte aus, und das Jahr 1986 stand unter dem Motto: ‘Nach der Befreiung kommt die Bildung’ (*education after liberation*) und ging als das ‘Jahr ohne Schulunterricht’ (*year without schooling*) in die südafrikanische Geschichte ein.³⁴⁰ Doch schon bevor die Schülerboykotte an Wirkung verloren, waren die Eltern sowie die Befreiungsbewegung besorgt über die zunehmende Militanz der Jugendlichen und wollten sie wieder konstruktiv in den Widerstand einbinden. Diese strategischen Überlegungen führten zur Gründung zahlreicher ‘Eltern-Krisen-Komitees’ (später umbenannt in *Parent Teacher Associations* - PTAs) im ganzen Land, um den Widerstand gegen die *Bantu Education* auf einer anderen Ebene weiterzuführen – im Mittelpunkt sollte nicht länger die Kontrolle über die Schule selbst stehen, sondern es sollte eine Verbindung zum Befreiungskampf hergestellt werden.³⁴¹ Die Bildung wurde in das Zentrum des Befreiungskampfes gestellt, denn die Vermittlung von Bildung wurde als grundlegend für den Kampf angesehen, der ohne sie nicht die nötigen ausgebildeten ‘Kader’/Führungskräfte für die Befreiungsbewegung rekrutieren konnte.³⁴² Dies bedeutet jedoch nicht, dass die *Bantu Education* akzeptiert wurde, sondern es ging eher um die Erkenntnis, dass die Schule eine ‘Arena des Kampfes’ darstellt. Es sollten alternative Bildungskonzepte entwickelt und an den Schulen implementiert werden.

Die Theorie des Bildungsprotestes, aber besonders die Praktizierung des selbigen, hatte einen entscheidenden Einfluss auf den Verlauf der südafrikanischen Geschichte. Der ‘Gebrauch’ von Schulen als ‘Plätze des Kampfes’ setzte den Staat unter Druck.

Das politische Hauptargument war, dass die derzeitige Bildung den nicht-weißen Menschen eine Stimme versagte und durch das Programm der ‘*gutter education*’ die Unterdrückten auf die Ausbeutung vorbereitete. Die Schlussfolgerung daraus war, dass die Transformation des Bildungssystems essentiell ist. Die politischen Argumente gingen von der Schule als ‘Reproduktionsstätte der Arbeitermacht’ bis hin zur Schule als ‘Lieferant der dominierenden Ideologie’. Sowohl die politische wie auch die theoretische Verurteilung der Apartheid führte zu einem strukturellen Verständnis von Schule. (Vgl.: O’Connell et al. 1991: 5) Die Forderung nach ‘*people’s education*’ (Volkserziehung) wurde weitgehend verstanden als neues ‘Wissen’, das den Unterdrückten jedoch präsentiert wurde, und nicht als kritischer Prozess, an dem sie Teil hatten. Es wurde angenommen, dass eine strukturelle oder organisatorische Lösung für Südafrikas Bildungspolitik existieren müsse. Die Schüler verfielen darauf, dieses Problem zu rationalisieren, indem sie behaupteten, dass kritische Pädagogik nur möglich wird, wenn die strukturellen Hindernisse beseitigt werden. Dies ist wahrhaftig ein Erbe der Apartheid: Eine Bildung, in der den Unterdrückten kein Verständnis ihrer Unterdrückung gelehrt wird und ihnen keine Möglichkeit geboten wird, darauf zu reagieren. (Vgl.: O’Connell et al. 1991: 6)

339 Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 10

340 Vgl.: Ngwenya 1991: 62; vgl.: Nekhuwevha 1987: 13

341 Vgl.: Alexander/Helbig 1988: 39; vgl.: Graham 1989: 4; vgl.: Obery 1986: 8

342 Vgl.: Choabi 1985: 22; vgl.: Wolpe 1988: 19

Ende 1985 fand eine nationale Konferenz in Johannesburg statt, an der Delegierte aus 160 Organisationen und Gruppen der Anti-Apartheidbewegung teilnahmen und die auf nationaler Ebene das ‘Nationale Komitee für die Krise in der Bildung’ (*National Education Crisis Committee* [NECC]³⁴³) gründeten.³⁴⁴ Diese Konferenz formulierte Forderungen an die Regierung, die von den Delegierten (Vertreter aus verschiedensten Organisationen von Schülervereinigungen, Lehrer- und Elternvereinigungen) gestellt wurden. Um die wichtigsten zu nennen:

- Abschaffung der Schulgebühren;
- Aufhebung des Ausnahmezustandes;
- Abziehen des Militärs aus den *townships* und aus den Schulen.³⁴⁵

Ein weiterer Tagesordnungspunkt bezog sich auf die Einführung der *people’s education* (Volkserziehung). An die Stelle des Slogans ‘*liberation first, education later*’ trat nun ‘*people’s education for people’s power*’.³⁴⁶ Für das NECC hatte der Kampf um *people’s education*

”a threefold character: it does define certain of the elements of a future education system, but at the same time it projects them as being objectives which can, to an important extent, be struggled for and realised in the present, thus putting in place the structures and practices which would constitute the indispensable foundation for a future education system.”

Bei der *people’s education* ging es darum, die Unterrichtsfächer so zu gestalten, dass sie die Sichtweise der Unterdrückten widerspiegeln. Die Idee war, die Freiräume des staatlichen Schulsystems zu identifizieren und dort einen alternativen Unterricht anzubieten.³⁴⁷ Gefordert wurde nicht mehr die Gleichstellung der Schulbildung – keine ‘Erziehung zur Herrschaft’ wie Zwelakhe Sisulu sie nannte –, sondern eine Erziehung, so Sisulu,

³⁴³ Ideologisch stand das NECC der *United Democratic Front* (UDF) nahe. (Vgl.: Alexander/Helbig 1988: 43) Die UDF wurde 1983 gegründet und im Februar 1988 gebannt. Dieser Bann wurde im August 1989 aufgehoben. Die UDF ist Teil des *Mass Democratic Movement*. (Vgl.: SAIRR 1990: 179 und 725)

³⁴⁴ Vgl.: Pampallis 1991: 272f; vgl.: Alexander/Helbig 1988: 40; vgl.: Commonwealth Secretariat 1991: 24

³⁴⁵ Vgl.: Wolpe 1988: 19

³⁴⁶ Vgl.: Nekhuwevha 1987: 13; vgl.: Wolpe 1988: 18; vgl.: Sached Trust 1992: 4f
Zwelakhe Sisulu merkt hierzu an: ”The slogan ‘Forward to People’s Power’ expresses the growing trend for our people to move towards realising people’s power **now** in the process of the struggle, before actual liberation. By this we mean that people are beginning to exert control over their own lives in different ways. In some townships and schools people are beginning to govern themselves, despite being under racist rule. These advances were only possible because of the development of democratic organs, or committees, of people’s power. Our people set up bodies which were controlled by, and accountable to, the masses of the people in each area. In such areas, the distinction between the people and their organisations disappeared. All the people, young and old, participated in the committees from street level upwards.” (Sisulu zitiert in Wolpe 1988: 15)

³⁴⁷ Vgl.: Alexander/Helbig 1988: 47; vgl.: Graham 1989: 4

”die das Volk in die Lage versetzt, sein Leben selbst in die Hände zu nehmen. Wir sind nicht willens, irgendeine Alternative zur Bantu-Erziehung zu akzeptieren, die dem Volke von oben auferlegt wird. Damit meinen wir auch amerikanische Alternativen oder die anderer Imperialisten, die nur im Sinne haben, ihre selbstsüchtigen Interessen in unserem Lande zu sichern, indem sie elitäre und spalterische Ideen und Werte fördern, die sicherstellen sollen, dass die Ausbeutung durch ausländische Monopole weitergeht.”³⁴⁸

People's education war damit als eine Art Gegenerziehung gedacht, die sich an den Werten des Antikapitalismus und Antiimperialismus orientierte. Zusammengefasst bedeutet *people's education*, so Graham, eine Bildung im Dienste der Menschen, eine Bildung, die befreit und eine Bildung, die die Menschen befähigt, ihr Leben in die eigenen Hände zu nehmen.³⁴⁹ Angestrebtes Ziel ist es, für individuelle Rechte einzustehen, den *Rassismus* in der Bildung zu beenden und gleiche Bildungsmöglichkeiten (*'equality of opportunity'*) zu schaffen.³⁵⁰ Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass die Forderung nach *'Gerechtigkeit/Gleichheit'* - z. B. bei den staatlichen Ausgaben pro Lernendem – und die Forderung nach der Anerkennung von Unterschieden nicht als etwas grundsätzlich Gegenteiliges verstanden wurden.

”The abolition of divisions between rich and poor, white and black, men and women, urban and rural, old and young was to be achieved through restrictions on elitism buttressed by private schooling, but not by restrictions on choice. Restrictions on school choice came to be seen as incompatible with desegregation and non-racialism.”³⁵¹

Die konsultative Konferenz des NECC im Dezember 1985 verabschiedete folgende Stellungnahme zur *'Volkserziehung'*, die demnach eine Bildung darstellt, die

1. die Unterdrückten befähigt, ausbeuterische Strukturen zu erkennen und sie darauf vorbereitet, an einem nicht-*rassischen*, demokratischen System zu partizipieren;
2. kapitalistische Normen des Wettbewerbs und Individualismus beseitigt und kollektiven *input* unterstützt, die aktive Partizipation aller fördert sowie zu kritischem Denken und Analysieren anregt;
3. Ungebildetheit, Ignoranz und Ausbeutung beseitigt;
4. alle Menschen mit Fähigkeiten ausstattet, aktiv am Kampf teilzunehmen, um ein nicht-*rassisches*, demokratisches Südafrika zu gestalten;
5. Lernende, Eltern, Lehrende und Arbeiter befähigt, sich zu mobilisieren und zu organisieren in Strukturen, die sie in die Lage versetzen, den Kampf für *people's power* zu führen und aktiv an der Gestaltung und Verwaltung der *'Volkserziehung'* teilzunehmen;

³⁴⁸ Alexander/Helbig 1988: 45f; vgl.: Graham 1989: 4f

³⁴⁹ Vgl.: Graham 1989: 5

³⁵⁰ Vgl.: Obery 1986: 11

6. die Arbeiter befähigt, Ausbeutung und Unterdrückung an ihrem Arbeitsplatz zu verhindern.³⁵²

Um Umverteilung und ‘Gleichheit’ zu erreichen, wurde ein starker zentraler Staat als notwendig erachtet. Die Forderung nach der Demokratisierung von Schulen und der Kontrolle über selbige wird am deutlichsten in der Einrichtung demokratisch organisierter ‘Repräsentativer Schülerräte’ (*Student Representative Councils* - SRCs) und ‘Eltern-Lehrer-Vereinigungen’ (*Parent Teacher Associations* - PTAs).³⁵³ Diese neuen Strukturen sollten parallel zu staatlichen Autorität bestehen und das Fundament für künftige Bildungsstrukturen legen.³⁵⁴

People’ Education hatte zum Ziel, die Apartheid-Ideologie zu ersetzen, die die Bildung aller Bevölkerungsgruppen beeinflusste. Zudem sollte die komplizierte technisch/akademische Sprache in eine einfachere übersetzt werden, damit theoretische Zusammenhänge allgemein verständlich werden. Diese neue Bildung sollte den Menschen ihre Lage bewusst machen und sie zu kollektiven Aktionen anleiten, um gegen ihre Unterdrücker vorzugehen. Die Diskussion um die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Lehrenden und Lernenden wird von Paulo Freire dominiert.³⁵⁵ Shirley Walters (damals *University of Western Cape* – UWC) zog Parallelen zwischen der *people’s education* und den Ideen von Paulo Freire und Antonio Gramsci.

- Demnach sind Bildung und Politik miteinander verbunden, es existiert eine konstante Verbindung zwischen politischen Aktionen und der Bildung.
- Der soziale und politische Kontext beeinflusst die Art und Weise der Bildung, ihre Ausgestaltung.
- Die Entwicklung kritischen Denkens ist von elementarer Bedeutung.
- Sowohl das ‘Wie’ wie auch das ‘Was’ in der Bildung ist wichtig. Die Beziehung zwischen Lehrenden und Lernenden sollte durch demokratische Werte bestimmt sein, wie auch die Organisation der Bildung.
- Die Partizipation in Organisationen ist wichtig, um Demokratie zu ‘erlernen’ und aufzubauen.

³⁵¹ Chisholm/Fuller 1996: 10

³⁵² Nach Kallaway 1990, vgl. Nekhuwevha 1987: 15

³⁵³ Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 11

³⁵⁴ Vgl.: Obery 1986: 8

³⁵⁵ Vgl.: Nekhuwevha 1987: 16; vgl.: Corke 1988: 11 und 16; vgl.: Große-Oetringhaus 1982: 104
Vgl. ausführlicher zur ‘Entdeckung Paulo Freires für Südafrika’: Alexander/Helbig 1988: 65ff

- Die Entwicklung eines kritischen Verständnisses über die Gesellschaft ist wichtig.³⁵⁶

”The educator has to question himself or herself about options that are inherently political, though often disguised as pedagogical to make them acceptable within the existing structure. Thus, making choices is most important. Educators must ask themselves for whom an on whose behalf they are working. [...] Educators who do their job uncritically, just to preserve their jobs, have not yet grasped the political nature of education.”³⁵⁷

Dieser Aufruf für ‘Volksbildung’ lässt Parallelen mit den nördlichen Industrieländern zu. So ist die Forderung nach Volkserziehung (*peoples education*) für Kallaway gleichbedeutend mit

”another way of expressing the original liberal call for schooling based on the tenets of the UN Declaration of Human Rights. [...] Such a call ignores the massive evidence available that mass education strategies in capitalist society do not necessarily empower the people, nor do they dramatically increase equality, nor do they work to increase the chances for working-class children in the employment market.”³⁵⁸

Die Diskussion muss somit weitergeführt werden, denn es geht grundlegend um die Umverteilung von Macht, *wealth*³⁵⁹ und um Privilegien in der Gesellschaft. Dabei widersprachen sich die unterschiedlichen Vorstellungen der Apartheidregierung und des NECC, die in der fundamental verschiedenen ideologischen Weltanschauung begründet liegen, vehement.

Die Vertreter der Volkserziehung definieren ‘Demokratie’ im Sinne eines *Antirassismus*, im Sinne von Gleichheit und, im ökonomischen Sinn, von ‘gleicher’ Gesellschaft – Gleichheit im Sinne von gleichen Möglichkeiten. ‘Demokratie’ ist hier eng verwoben mit dem Widerstand gegen die Apartheid, richtet sich gegen Unterdrückung, Ausbeutung und gegen kapitalistische Werte. Bildung sollte nicht nur ‘Demokratie’ lehren und demokratisch gestaltet sein, sondern ebenso kostenlos, verpflichtend, *antirassistisch* und unitarisch. ‘Demokratie’ wird als ein sozialer Zustand verstanden, der der Mehrheit der Bevölkerung die Möglichkeit zur Partizipation am politischen Prozess bietet und ihnen gleichzeitig die Kontrolle über Entscheidungen gibt, die ihr Leben beeinflussen. Als Grundbedingungen hierfür werden gleiche Bildungschancen für alle und gleiche Chancen in allen anderen Lebensbereichen erachtet.

Schon Dewey wies auf den Zusammenhang von Bildung und Demokratie hin.

³⁵⁶ Vgl.: Graham 1989: 5

³⁵⁷ Nekhuwevha 1987: 24

³⁵⁸ Kallaway 1990a: 239

³⁵⁹ Zur Umverteilung von *wealth* vgl. ausführlicher: Hartnett, William J. 1997: Shares for All: Options for Distributing Wealth Through Privatisation. Research Report No. 54, May 1997. Centre for Policy Studies, Johannesburg. Vgl. zudem: Spier, André 1994: Poverty, Employment and Wealth Distribution. Co-operative HSRC Research Programme: Affordable Material Provision. HSRC, Pretoria.

”Since a democratic society repudiates the principle of external authority, it must find a substitute in voluntary disposition and interest: these can only be created by education.”³⁶⁰

‘Demokratie’, so Hartshorne, funktioniert nur, wenn ein hohes Niveau an persönlicher Verantwortung übernommen wird. Die Grundlage hierfür wird für ihn durch die Bildung geschaffen. Eine demokratische politische Ordnung und Gesellschaft kann nicht erfolgreich sein ohne eine demokratische Form von Bildung. Und umgekehrt kann eine demokratische Form von Bildung nur in einer demokratischen Gesellschaft existieren.

”What we have to accept in South Africa democracy, both in education and society, is clearly related to such ideas and values as equality, justice, the participation of all in the process of government, the rule of law, the right to speak, to organise, to meet together, to protest, to publish, to worship, to think differently from others, and, finally, to respect the rights and sovereignty of all nations.”³⁶¹

Die Durchführung des Demokratiemodells ist demnach nur möglich, wenn alle Ebenen mit einbezogen werden und der Mehrzahl der Menschen die Möglichkeiten zur Partizipation gegeben wird. Die *Freedom Charta* des ANCs, die *Resolution on Education* der ‘Vereinigten Demokratischen Front’ (*United Democratic Front – UDF*) und die Forderungen der *People’s Education* – sie alle enthalten demokratische Forderungen, die in die Formulierung der Bildungsreform eingingen und die Grundlage für den *policy*-Prozess sowie für die *stakeholder* Diskussion im südafrikanischen Kontext legten.

Doch mit der Ausrufung des Ausnahmezustandes Mitte 1985 und 1986 wurde die Vision von Alternativen zum staatlichen Unterricht zerstört und die Bildungseinrichtungen im Land erneut zu Stätten der Gewalt.³⁶²

Die beschriebenen politischen Ereignisse und die unterschiedlichen ideologischen Richtungen in der Bildungspolitik lassen die Frage nach der strukturellen Ausgestaltung des Bildungsapparates offen. Hierauf soll im nächsten Abschnitt eingegangen werden, denn die Struktur, die Inhalte und die Finanzierung der Bildung während der Apartheid prägten in starkem Ausmaß die Bildungspolitik der Post-Apartheid. Mit diesem Erbe haben die Südafrikaner noch heute zu kämpfen.

³⁶⁰ Nach Dewey in Hartshorne 1988: 35

³⁶¹ Hartshorne 1988: 35

³⁶² Vgl.: Graham 1989: 4; vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 12

3.6. Das Bildungssystem vor dem Ende der Apartheid als Ausgangspunkt für die Post-Apartheid-Ära

Wie bereits erwähnt wird die Trennung der südafrikanischen Gesellschaft nach Hautfarben im Bildungssystem besonders deutlich. Neben dem weißen gab es ein indisches, ein *coloured* und ein afrikanisches Bildungssystem. Das afrikanische System gliederte sich nochmals in drei Subsysteme, in einem für das 'südafrikanische Territorium', einem für die TBVC-Staaten³⁶³ und einem für die *Self Governing Territories* (SGT)³⁶⁴.

Grund für die Trennung

"is the existence of the four separate population groups, each possessing its own culture to which organized education must be adapted in accordance with the cultural principle of differentiation."³⁶⁵

Im Folgenden wird nun auf den strukturellen Aufbau des Bildungssystems in Südafrika sowie auf die Schülerzahlen (*pupil enrolment*) und die Bildungsfinanzierung eingegangen.³⁶⁶

3.6.1. Der strukturelle Aufbau des Bildungssystems

Die Bildung der Weißen unterstand 1985 fünf Bildungsministerien, einem nationalen Ministerium und vier in den Provinzen. Die tertiäre Bildung (*Higher Education*) unterstand dem *Department of Education and Culture* (Ministerium für Bildung und Kultur; Administration: *House of Assembly*).³⁶⁷ Die Bildung der sogenannten *Coloureds* fiel 1963 unter die Kontrolle des 'Ministeriums für *Coloured* Angelegenheiten', die rechtliche Grundlage war dabei der '*Coloured Persons Education Act*' von 1963, wobei die tertiäre Bildung national geregelt war. Mit der Verfassungsänderung 1984 fiel der gesamte Bildungsbereich der sogenannten

Zu alternativer Bildung vgl. ausführlicher: Cape Teacher's Professional Association (C.T.P.A.) 1988: *Alternative Education. The Road to a Democratic Future*. C.T.P.A. 21st Annual Conference, *Alternative Education Report*, 20-23 June 1988, University of Western Cape, Belleville.

³⁶³ Unter den TBVC-Staaten verstand man die von der südafrikanischen Regierung (formal) 'unabhängigen' *homelands* Transkei, Bophuthatswana, Venda und die Ciskei.

³⁶⁴ Die SGTs waren die übrigen *homelands*, die jedoch nach wie vor unter das südafrikanische Hoheitsrecht fielen. Wenn im Folgenden von *homelands* die Rede ist, so sind damit sowohl die TBVC-Staaten sowie die SGTs gemeint, es sei denn, es wird eine spezielle Unterscheidung vermerkt.

³⁶⁵ Ruperti 1973: 1

³⁶⁶ Selbst wenn sich politisch in Südafrika ab 1989/90 viel veränderte, so ist dies nicht für das Bildungssystem zutreffend. Deshalb werden im anschließenden Abschnitt durchaus Statistiken verwendet, die nach 1990 erhoben wurden. Dies ist bewusst so gehandhabt, da sich hieraus am besten die Übergangssituation aufzeigen lässt.

³⁶⁷ Nachdem die Provinzräte (*province councils*) 1986 abgeschafft wurden, wurden die vier Provinzministerien unter die Aufsicht des Ministeriums für Bildung und Kultur gestellt. (Vgl.: National Education Policy Branch 1991: 1)

Coloureds in die Zuständigkeit des ‘Ministeriums für Bildung und Kultur’ (Administration: *House of Representatives*). Die Bildung der Asiaten fiel 1965, mit dem *Indians Education Act*, den Provinzministerien zu (außer dem Bereich *Higher Education*). Das *Department of Indian Affairs* sowie das *Department of Coloured Affairs* wurden im Oktober 1980 dem *Department of Internal Affairs* angegliedert, die Bildung fiel dann den sogenannten ‘Direktorate[n]’ den asiatischen, respektive *coloured* Bildungsinstitutionen zu.³⁶⁸ Von 1983 an unterstand die Bildung der Asiaten dem ‘Ministerium für Bildung und Kultur’ (Administration: *House of Delegates*). Somit wurde der Forderung nach einem einheitlichen Bildungsministerium des de Lange-Berichts scheinbar nachgekommen – dem Ministerium für Bildung und Kultur. Dies soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwar ein zentrales Ministerium geschaffen wurde, aber parallele Unterministerien mit der Verwaltung und der inhaltlichen Gestaltung betraut wurden.

Seit 1968, so das Nationale Bildungsministerium (*Department of National Education*) 1985, wurde die Verwaltung der afrikanischen Bildung kontinuierlich dezentralisiert, und den einzelnen Regionen sowie den ‘Nationalstaaten’ (gemeint sind hier die *homelands*) wurden immer mehr Kompetenzen zugesprochen. Sie waren jedoch weiterhin stark mit der Zentralregierung ‘verbunden’ und unterstanden einer landesweiten Koordination. In jedem *homeland* wurde ein Bildungsministerium etabliert. 1985 verwaltete der Minister für ‘Kooperation, Entwicklung und Bildung’ (*Minister of Co-operation, Development and Education*) und sein Ministerium (*Department of Education and Training* - DET) die gesamte Bildung der Afrikaner außerhalb der *homelands* sowie die tertiäre Bildung in den *homelands*.³⁶⁹ Die absolute Verantwortung hatte nach dem *National Policy for General Education*-Gesetz von 1984 (No. 76 von 1984) aber das Nationale Bildungsministerium (*Department of National Education* - DNE) – ob es nun um Normen und Standards ging, um die Finanzierung, um die Registrierung der Lehrer und deren Bezahlung oder um die Normen und Standards der Curricula, Prüfungen und Zeugnisse.³⁷⁰

Die zwölfjährige südafrikanische Bildung beinhaltet nach den meisten Ministerien eine siebenjährige Primar- und fünfjährige Sekundarphase.³⁷¹ Selbst wenn manche Ministerien nach

³⁶⁸ Vgl.: National Education Policy Branche 1991: 1f; vgl.: Gerwel 1994: 86

³⁶⁹ Vgl.: Department of National Education 1985: 5; vgl.: National Education Policy Branche 1991: 2

³⁷⁰ Vgl.: NEPI 1993a: 13

³⁷¹ Eine Ausnahme war die Transkei, Bophuthatswana und das *House of Delegates*, wo es eine sechs-zu-sechs-Aufteilung gab.

dem Abschluss der Primärphase (Standard 4 oder 5) oder nach Abschluss der Junior-Sekundärphase (Standard 7 oder 8) eine Prüfung vorschrieben, so war doch nur das *Senior Certificate Examination* nach Absolvierung von Standard 10 von nationaler Bedeutung und ausschlaggebend für den Arbeitsmarkt sowie für den Zugang zu weiterführenden Bildungsinstitutionen.³⁷²

Das Bildungssystem in Südafrika war bis 1994 unterschiedlichen Erziehungsministerien unterstellt. Schulz spricht hier von »19 verschiedenen Bildungsministerien in 14 Kabinetten, die 15 verschiedene Bildungsbudgets auf der Grundlage von 12 Bildungsgesetzen kontrollierten.«³⁷³

- Das ‘Ministerium für Erziehung und Ausbildung’ (*Department of Education and Training* - DET)³⁷⁴. Dieses Ministerium verwaltete die Bildung der Afrikaner in den sogenannten weißen Gebieten und die afrikanischen Abschlussexamina in diesem Gebiet sowie in allen *homelands* mit Ausnahme der Transkei. Das DET war direkt dem ‘Minister für Bildungs- und Entwicklungshilfe’ (*Minister of Education and Development Aid*) unterstellt.
- Die Bildungsministerien der vier ‘unabhängigen’ *homelands*:
 - das ‘Bildungsministerium der Republik Bophuthatswana’;
 - das ‘Bildungsministerium der Republik Transkei’;
 - das ‘Bildungsministerium der Republik Ciskei’;
 - das ‘Bildungsministerium der Republik Venda’.
- Die Bildungsministerien der sechs nicht-unabhängigen *homelands*:
 - das ‘Bildungsministerium in Gazankulu’;
 - das ‘Ministerium für Bildung und Kultur in KaNgwane’;
 - das ‘Ministerium für Bildung und Kultur in KwaNdebele’;
 - das ‘Ministerium für Bildung und Kultur in KwaZulu’;
 - das ‘Bildungsministerium in Lebowa’; und
 - das ‘Bildungsministerium in QwaQwa’.

Die Bildung der *Coloureds* war dem ‘Ministerium für Bildung und Kultur’ (*coloured own affairs*) im *House of Representatives*, die Bildung der Asiaten/Inden dem ‘Ministerium für Bildung und Kultur’ (*Indian own affairs*) im *House of Delegates* unterstellt. Die Bildung der

³⁷² Vgl.: NEPI 1993a: 22

³⁷³ Schulz 1996: 71; vgl.: NEPI 1992: 8

Weißes oblag dem ‘Ministerium für Bildung und Kultur’ (*white own affairs*) im *House of Assembly*, welches zudem die vier Provinzministerien (Kapprovinz, Natal, Oranje Free State und Transvaal) kontrollierte.

Das *Department of National Education* war verantwortlich für folgende Bildungsaspekte aller Bevölkerungsgruppen in Südafrika (außer denen der ‘unabhängigen’ *homelands*):

- für die professionellen Lehrerregistrierung;
- für die Löhne und Arbeitsbedingungen der Angestellten;
- für die Norm und die Standardisierung von Lehrplänen, Prüfungen und Zeugnissen;
- für die Finanzierung der Bildung für alle Bevölkerungsgruppen.³⁷⁵

³⁷⁴ Das DET war vor 1978 das sogenannte ‘*Bantu Education Department*’ und wurde umbenannt, da sich die Afrikaner vehement gegen den Begriff ‘*Bantu*’ wehrten. (Vgl.: Nkomo 1981: 126)

³⁷⁵ Vgl.: SAIRR 1990: 767

Unabhängig, wie groß nun ein Ministerium war, jedes hatte eine entsprechende Hierarchie aufzuweisen. Die Verwaltungsspitze bildete ein Minister (oder ‘Generaldirektor’). Er stand der Kontroll-, Planungs-, Curriculums- und Prüfungsabteilung vor. Weiterhin gab es Inspektorate und verschiedene Fachbeiräte. All dies hatte einen unglaublichen bürokratischen Komplex mit einer solch ausgeprägten Hierarchie geschaffen, dass es kaum zur Delegation von Funktionen und Kompetenzen kam. Folge davon war ein uneffektiver Apparat. Fast alle Entscheidungspositionen wurden von afrikaanssprachigen weißen Männern besetzt, die darauf bedacht waren, die existierenden Strukturen und somit ihre Macht abzusichern.³⁷⁶ So waren 1976 60% der Stellen im öffentlichen sowie im para-staatlichen Sektor mit Afrikaans sprechenden Weißen besetzt.³⁷⁷

Festzuhalten gilt an dieser Stelle, dass es lediglich einen relevanten Akteur in der Bildungspolitik während der Apartheid gab, und zwar die Minderheitenregierung.

3.6.2. Schulpflicht sowie ‘*Pupils Enrolment*’ und die ‘*out-of-school-children*’

Wie bereits ausgeführt, liegt die Dauer des Schulbesuchs für alle Bevölkerungsgruppen bei maximal zwölf Jahren. Dies unterteilt sich normalerweise in sieben Jahre Primarschule (*primary school*) und fünf Jahre Sekundarschule (*secondary school*). Die Grundschule der Afrikaner war jedoch in *junior primary* (*Sub A, Sub B* und Standard 1 – neu: *Grade 0* bis *Grade 2*) und *higher primary* (*Standard 2* bis *5* – neu: *Grade 3* bis *Grade 6*) gegliedert. In den letzten drei Jahren der Sekundarschule wurden die Schüler auf das Abschlussexamen (*Senior Certificate Examination*³⁷⁸) vorbereitet.³⁷⁹

Die Schulpflicht für weiße Kinder wurde 1910, also mit der Gründung der Südafrikanischen Union, eingeführt. 1973 bzw. 1974 wurde der Schulbesuch für indische und *coloureds* Kinder verpflichtend.

”There was no compulsory education for African pupils in the white-designated areas of South Africa in 1989 [...] There was also no compulsory education in the non-independent homelands or in Bophuthatswana, the Ciskei, the Transkei and Venda. School attendance

³⁷⁶ Vgl.: Schulz 1996: 72

³⁷⁷ Vgl.: du Toit 1995: 317

³⁷⁸ Die *Senior Certificate Examination* war die einzige landesweit anerkannte Abschlussprüfung mit Relevanz für den Arbeitsmarkt und den Zugang zu Institutionen höherer Bildung. Obwohl nach der *primary*- ebenso wie nach der *junior secondary*-Phase Prüfungen von einigen Ministerien abgenommen wurden, so das *senior Certificate Examination*, als einziges landesweit anerkannt und ausschlaggebend für den Zugang zum formellen Arbeitsmarkt und für die Institutionen höherer Bildung. (Schulz 1996: 13) Diese Prüfung soll abgelöst werden durch das *Further Education and Training Certificate*.

³⁷⁹ Vgl.: Schulz 1996: 8

was compulsory for all white and coloured pupils from the beginning of the year in which they attained the age of six years until they reached the age of 16 years or passed Standard 8 and for Indian pupils until 15 years of age.”³⁸⁰

Obwohl in Südafrika viele Schüler für lange Zeit in den Schulen eingeschrieben sind - 90% aller Schüler sind 9 Jahre eingeschrieben, und die Zahl der Eingeschriebenen vor allem bei den afrikanischen Kindern stetig steigt -, gibt es eine hohe *drop-out*- und Wiederholungsrate, besonders in afrikanischen Schulen. Ein Grund für den Schulabbruch der afrikanischen Kinder liegt nach Ansicht des *Commonwealth Secretariat* in den relativ hohen Kosten für Uniformen, Schreibbedarf und Bücher.³⁸¹ Der Schulabbruch, vor allem der afrikanischen Schüler, erfolgt vor allem in der Sekundarschule. Während 80% aller weißen und asiatischen Schüler *Standard 10* abschließen, sind dies lediglich 20% der afrikanischen und *coloured* Schüler. Während die Weißen durchschnittlich 11 Jahre in die Schule gehen, so besuchen die Afrikaner durchschnittlich 5,53 Jahre (1991) die Schule.³⁸²

Pupil enrolment by 'race': 1993^a					
	African	Coloured	Indian	White	Total
Primary	4 420 854	152 039	638 178	564 657	5 775 728
Secondary	1 972 561	88 885	238 316	364 827	2 664 589
Other ^b	39	6	2 256	22	2 323
Total	6 393 454	240 930	878 750	929 506	8 442 640

a Excludes enrolment at pre-primary and special schools

b Unclassified

Quelle: SAIRR 1994: 710

Diese Zahlen verdeutlichen die Problemlage: 1993 wurden die *out-of-school children* auf circa zwei Millionen geschätzt, und die Analphabetenrate bei den Afrikanern lag bei ungefähr 25%, bei den *Coloureds* bei 10%, den Asiaten bei 5% und den Weißen bei 0,1% (1991).³⁸³ Dies sind die offiziellen Zahlen der Regierung. Die Entwicklungsbank des südlichen Afrikas schätzte diese Zahlen jedoch höher ein.

³⁸⁰ SAIRR 1990: 808

³⁸¹ Vgl.: Commonwealth Secretariat 1991: 27

³⁸² RSA 1996: 6.7

³⁸³ Vgl.: RSA 1996: 7.1; vgl.: Schulz 1996: 12f

”According to the Development Bank of Southern Africa (DBSA), in 1993, 46% of the African population was illiterate, together with 34% of the coloured population, 16% of the Indian population and 1% of the white population.”³⁸⁴

Lediglich 31% der ökonomisch aktiven Bevölkerung (20 Jahre und älter) schlossen 1991 mit oder unter *Standard 4* ab und werden somit als ‘funktionell *illiterate*’ bezeichnet.³⁸⁵ Dieser niedere Bildungsgrad der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen spiegelt deren soziale und wirtschaftliche Situation im Land wider. Der hohe Anteil an Armut und der geringe Grad an unternehmerischen Tätigkeiten im informellen Sektor, so die Nationale Arbeitskräftekommission (*National Manpower Commission - NMC*), ist auf eben dieses niedrige Bildungsniveau zurückzuführen. Ergänzt man die eben erwähnten Zahlen durch Zahlen der ‘unabhängigen’ *homelands*, so schätzt die NMC die Analphabetenrate zu Beginn der 1990er Jahre auf 66% der Gesamtbevölkerung.³⁸⁶ Um die oben gemachten Aussagen in Tabellen zu veranschaulichen:

384

SAIRR 1994: 724

Da es bezüglich der Analphabetenrate 1985 und dann erst wieder 1991 zu Erhebungen kam, sollen hier die aktuelleren Zahlen angeführt werden, da diese eher die Situation um 1990 widerspiegeln. (1985: 55% der Afrikaner über 20 waren Analphabeten, dazu im Vergleich: 44% der *Coloureds*, 20% der Asiaten und 3% der Weißen). (Vgl.: SAIRR 1990: 850f)

385

Vgl.: Gerwel 1994: 84

386

Vgl.: SAIRR 1994: 725

Pupil enrolment: 1991 – 1993			
	1991	1992	1993
<i>DET^b</i>			
Primary schools	1 713 455	1 792 235	1 845 737
Secondary schools	647 949	732 181	801 927
Sub total	2 361 404	2 524 416	2 647 664
<i>House fo Assembly</i>			
Primary schools	513 079	565 905	586 700
Secondary schools	351 084	371 693	374 345
Sub total	864 163	937 598	961 045
<i>House of Delegates</i>			
Primary schools	162 753	159 041	173 583
Secondary schools	95 520	95 354	98 325
Sub total	258 273	254 395	271 908
<i>House of Representatives</i>			
Primary schools	629 137	636 806	651 399
Secondary schools	226 394	233 637	241 119
Sub total	855 531	870 443	892 518
<i>"Non-independent" homelands</i>			
Primary schools	2 425 547	2 470 154	2 518 309
Secondary schools	1 008 059	1 094 761	1 148 873
Sub total	3 433 606	3 564 915	3 667 182
<i>"Independent" homelands</i>			
Primary schools	1 753 028	1 849 354	N/A
Secondary schools	522 472	597 753	N/A
Sub total	2 305 500	2 447 107	N/A
Total	10 078 477	10 598 874	N/A

b Department of Education and Training
 N/A Not available

Quelle: SAIRR 1994: 709f

3.6.3. Die Finanzierung der Bildung

Zusätzlich zu der institutionellen Fragmentierung gab es unterschiedliche finanzielle Arrangements und Verordnungen, die die verschiedenen Erziehungsinstitutionen betrafen: staatlich finanzierte und private Schulen; technische Kollegs und Lehrer-Kollegs; Technikons und Universitäten. Es gibt verschiedene berufliche Bildungsinstitutionen und -programme, wovon einige dem Arbeitsministerium unterstellt und andere *'unregulated and not subsidized'* waren. Insgesamt beliefen sich die staatlichen Ausgaben für Bildung im Haushaltsjahr 1989/90 (ohne die *homelands*) auf 10.267 Mio. Rand - dies sind über 20% des Gesamthaushaltes. Damit lag Südafrika im Vergleich zu anderen Ländern weit über dem Durchschnitt,³⁸⁷ doch gab es bei den Bildungsausgaben starke Disparitäten: Die Ausgaben für das Bildungssystem der Weißen lagen bei 50% des gesamten Budgets in den 1980er Jahren, obwohl diese Bevölkerungsgruppe lediglich 17% der Gesamtbevölkerung ausmachte. Die Ausgaben für Unterrichtsmaterial lagen für Weiße beispielsweise bei R500 und für Afrikaner lediglich bei R30 (1990) pro Schüler. Das Lehrer/Schüler -Verhältnis betrug in den weißen Schulen 1:17 und in afrikanischen Schulen 1:45. In den weißen Schulen gab es pro Schüler zwischen 8 und 12 Lehrbücher, in afrikanischen weniger als 2.³⁸⁸ Hinzu kommt die i.d.R. schlechtere Qualifikation der afrikanischen Lehrer, die oft nicht einmal einen höheren Schulabschluss hatten. Die ungleiche Finanzierungsstruktur und der Anteil der afrikanischen Schüler im Vergleich zu den übrigen Bevölkerungsgruppen sollen durch die folgenden Tabellen verdeutlicht werden.³⁸⁹

387 Vgl.: Schulz 1996: 9f; vgl.: RSA 1996: 6.10; vgl.: NEPI 1993a: 33

388 Vgl.: NEPI 1993: 13ff

389 Vgl.: Wolpe 1988: 6

Die ungleiche Verteilung von Schulressourcen 1990

	Afrikaner	Coloured	Asiaten	Weißer
Schüler pro Lehrer				
Primar	45.0	25.5	23.9	17.4
Sekundar	30.9	18.6	16.3	
Schüler pro Klasse				
Primar	51.0	25.6	29.3	keine Zahlen
Sekundar	40.7	22.6	26.8	
Bücher pro Schüler				
Primar	<2	2	8	8
Sekundar (geschätzt)	<4	4	8	12
Ausgaben für Lehrmaterial pro Schüler (geschätzt)	R30	R200	R300	R500

Quelle: NEPI 1993a: 24

Zuweisungen für Schulen, Colleges, Universitäten und Technikon:

1989/90 - 1993/94^a

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
College and school education ^b					
Assembly (Whites)	3 788	4 339	4 788	5 139	5 261
Delegates (Indians)	673	805	977	1 119	1 238
Representatives (Coloureds)	1 844	2 157	2 522	2 923	3 074
DET ^c (Africans)	1 998	3 118	3 405	4 468	5 557
Non-independent homelands (Africans)	1 964	2 996	3 165	4 251	5 140
Sub-total	10 267	13 415	14 857	17 900	20 270
Technikon	335	394	478	565	686
Universities	1 425	1 649	1 775	1 949	2 306
Sub-total	1 760	2 043	2 253	2 514	2 992
Total^d	12 028	15 458	17 110	20 414	23 062

a Ohne die "unabhängigen" homelands

b Includes private ordinary schools

c Department of Education and Training

d Figures for 1989/90 to 1992/93 are revised estimates and include supplementary and additional amounts. The figure for 1993/94 is preliminary. Figures may not add up owing to rounding.

Quelle: SAIRR 1994: 687

Es lässt sich festhalten, dass im Gegensatz zur Fragmentierung im Bildungssektor die Finanzierungsentscheidungen beim Kabinett der Zentralregierung lag. Somit war die Autonomie einzelner Subsysteme stark eingeschränkt. Dies ermöglichte eine formalen Kontrolle durch die Zentralregierung (und den *Minister of National Eduaction*) und den Finanzminister (und somit des Kabinetts).³⁹⁰

Zusätzlich zur teilweise staatlichen Finanzierung wurden die Eltern aufgefordert, sich an den Kosten der Bildung zu beteiligen. Das hatte zur Folge, dass, da für afrikanische Schulen weniger finanzielle Mittel zur Verfügung standen, der Schulbesuch für Afrikaner teurer war als für die Weißen. Dies fällt besonders ins Gewicht, wenn man noch die Einkommensunterschiede der verschiedenen Bevölkerungsgruppen vergleicht. So mussten beispielsweise in afrikanischen staatlichen Schulen die Bücher, Uniformen und Schreibmaterialien gekauft werden, während in den weißen staatlichen Schulen lediglich die Uniformen gekauft werden mussten.³⁹¹

3.6.4. Die Lehrerausbildung

Insgesamt gab es in Südafrika 1988 rund 280.737 Lehrer an öffentlichen Schulen.³⁹² Nach dem Abschluss des *Standard 10*, also nach 12 Schuljahre, plus der bestandenen Abschlussprüfung, erhielten sie theoretisch eine drei- bzw. vierjährige Ausbildung an einem Lehrerkolleg oder an einer Universität.³⁹³ Eine Untersuchung der Qualifikation der Lehrer in den 'nicht-unabhängigen' *homelands* und dem DET ergab, dass 57% der Lehrer un- bzw. unterqualifiziert waren (1992). An ländlichen Primarschulen hatten 1992 86% der Lehrer ländlicher Primarschulen keinen Schulabschluss und keine Lehrerausbildung vorzuweisen.³⁹⁴ Somit wird die Mehrheit der afrikanischen Schüler von unzureichend ausgebildeten Lehrern unterrichtet - ein Grund für die schlechten Prüfungsergebnisse (vgl. unten stehende Tabelle). Es wird deutlich, dass der Ausbildung der Lehrer ein besonderer Stellenwert eingeräumt werden muss, um die Standards zu erhöhen.

³⁹⁰ Vgl.: Schulz 1996: 71

³⁹¹ Vgl.: Commonwealth Secretariat 1991: 26f

³⁹² Vgl.: SAIRR 1990: 814

³⁹³ 1993 gab es 105 Institutionen für die Lehreraus- und -fortbildung in Südafrika, die sich hauptsächlich an die Lehrer in der Primärerziehung richteten. 21 Universitäten sowie 15 Technikons boten Aus- und Fortbildung für Lehrer an. (Vgl.: SAIRR 1994: 717)

³⁹⁴ Vgl.: SAIRR 1994: 717; Vgl.: Schulz 1996: 12

Die Fragmentierung des Bildungssystems hatte aber zur Folge, dass keine Standards für die Lehrerausbildung und Zertifizierung gültig waren.³⁹⁵

Ein Hinweis für die niedrigen Standards an den Schulen bieten die Ergebnisse der Abschlussprüfung im Vergleich:

Matric examination results: 1991 and 1992					
	Afrikaner	Coloured	Asiaten	Weißer	Total
1991					
Kandidaten	304 315 ^a	22 405	14 258	65 933	406 911
Bestanden	46 %	83 %	95 %	96 %	54 %
Matriculation exemption	11 %	22 %	50 %	41 %	18 %
1992					
Kandidaten	342 299	24 430	14 485	66 141	447 355
Passes	44 %	86 %	95 %	98 %	56 %
Matriculation exemption	10 %	21 %	49 %	42 %	17 %

a Figure includes the Transkei and the results of supplementary exams and is, therefore, not comparable with the figure in the 1992/93 Survey.

Quelle: SAIRR 1994: 713³⁹⁶

Nicht nur, dass die Mehrzahl der afrikanischen Lehrer schlecht ausgebildet waren, sie mussten zusätzlich unter erschwerten Bedingungen arbeiten und teilweise in Klassen mit 90 Schülern unterrichten. Es existierte kaum eine Weiter- oder Fortbildung, um den Standard zu erhöhen, und auch die Bezahlung war nicht adäquat. Zudem wurden Lehrer und Lehrerververtretungen nicht ausreichend konsultiert, wenn es um die Planung und Entwicklung der Bildung ging. All diese Faktoren trugen dazu bei, dass Motivation und 'Moral', so das *Commonwealth Secretariat*, der afrikanischen Lehrer nicht gerade sehr hoch waren.³⁹⁷

3.6.5. Das Curriculum

Grundsätzlich war jedes Bildungsministerium verantwortlich für die Erstellung und Umsetzung eines eigenen Lehrplans, wobei das 'Ministerium für Nationale Bildung' (*Department of National Education*) 'generelle Lehrplanrichtlinien' festlegte. Das 'Ministerium für Bildung

³⁹⁵ Vgl.: NEPI 1993a: 26

³⁹⁶ Zu der Bedeutung von Prüfungsergebnissen vgl. ausführlicher: Mathonsi, Elmon Nqabeni 1988: *Black Matriculation Results. A Mechanism of Social Control*. Skotaville Publishers, Braamfontein/Johannesburg.

³⁹⁷ Vgl.: Commonwealth Secretariat 1991: 28

und Kultur' des 'weißen' Ministeriums (*Department of Education and Culture – House of Assembly*) und die vier weiteren Provinzministerien erarbeiteten einen nationalen Lehrplan, den die Ministerien der anderen Bevölkerungsgruppen übernahmen. Der Lehrplan wurde ohne jegliche Möglichkeit der Mitwirkung der Vertreter nicht-weißer Bildungsinstitutionen an diesem Prozess erstellt. Deshalb entstand die Forderung nach Partizipation der Erstellung zukünftiger Lehrpläne auch der Forderung nach Partizipation.³⁹⁸

NEPI weist darauf hin, dass während der Apartheid die Universitäten einen starken Einfluss auf die Erstellung der Curricula ausübten und zwar über das *Joint Matriculation Board* (JMB)³⁹⁹. Das JMB setzte Standards fest, die die Schulabgänger aufweisen mussten, um Zugang zu den Hochschulen zu erhalten. Da die Abschlussprüfungen für alle gleich waren, hatten die *Schwarzen* von vorneherein schlechtere Aussichten, die Abschlussprüfung zu bestehen.

Waren die Lehrpläne bis 1990 dominiert von der oben beschriebenen Christlichen Nationalen Erziehung (CNE) mit dem Ziel, die Apartheid zu legitimieren, so erklärte im Januar 1990 der Minister für 'Verfassungsentwicklung und Nationale Erziehung' (*Minister of Constitutional Development and of National Education*), Dr. Gerrit Viljoen, dass aufgrund sozio-politischer Gründe bestehende Lehrpläne und –programme überarbeitet werden müssten. Als Grund hierfür gab er die dominierende eurozentristische Sichtweise und die Orientierung der Curricula an den Bedürfnissen der Weißen an.

„Dr Viljoen contended that ‘it is essential that the experience, ideals, values and aspirations of all communities within the South African nation find a true reflection in our learning programmes. To this end it is essential that all further curriculum development be undertaken as a task involving the best educationists and subject experts from all population groups and communities’.”⁴⁰⁰

Südafrikanische Bildungsexperten befürchteten jedoch, dass die Diskussion um neue Lehrinhalte und Reformen durch die autoritäre und unflexible Struktur des Bildungssystems erschwert würde.⁴⁰¹

Das neue Curriculum der Post-Apartheidzeit sollte einen allgemeinen Südafrikanismus (*common South Africanism*) fördern. Doch über den Inhalt war man sich nicht ganz einig. Fordernten NECC und *schwarze* Lehrgewerkschaften ein einheitliches und alternatives Bildungs-

³⁹⁸ Vgl.: SAIRR 1990: 811

³⁹⁹ Das JMB ist heute (1993) ein Unterkomitee des *Committee of University Principals* (CUP). (Vgl.: NEPI 1993a: 23)

⁴⁰⁰ SAIRR 1994: 811

⁴⁰¹ Vgl.: SAIRR 1994: 811

system auf der Grundlage der Volkserziehung (*people's education*), so traf diese Forderung nicht notwendigerweise auf Zustimmung der (nach wie vor) regierenden Nationalen Partei.

3.7. Die Akteure in der Bildung bis 1990

Wie aus den bisherigen Ausführungen deutlich wurde, stellt die bildungspolitische 'Reformphase' bis 1983 die Periode dar, vor deren Hintergrund die Strukturierung des Bildungssystems bis zu den ersten demokratischen Wahlen 1994 stattfanden.⁴⁰² Doch wo und wann wurden in dieser Zeit Entscheidungen über das Bildungssystem getroffen, vor allem: Wer konnte Einfluss nehmen? Diese können hier nur exemplarisch beantwortet werden.

Entscheidende Veränderungen struktureller Natur gingen vom *National Policy for General Education Affairs Act* von 1984 aus. Alles, was dann zwischen 1985 und 1994 geschah, waren lediglich Anpassungen – der zentrale Kern des Systems blieb erhalten. Grundlage waren das *White Paper* der Bildung sowie die Verfassungsänderung von 1983. Eingeführt wurden die Kategorien *own affairs*⁴⁰³ und *general affairs*.⁴⁰⁴ Es lag beim Präsidenten zu entscheiden, welche Angelegenheiten 'own' oder 'general' waren, und obwohl die Entscheidungen den drei Kammern im Parlament vorgelegt wurden, so war doch das Verfassungssystem so angelegt, dass die Kammer der Weißen immer die Mehrheit hielt. Der Bildungssektor (außerhalb der *homelands*) wurde durchgängig in *own* und *general* unterteilt, wobei die *general affairs* (formale, informelle und nicht-formelle Bildung betreffend) nach wie vor in der Verantwortung der weißen Minister lagen. Darunter fielen die Normen und Standards bezogen auf die Finanzierung der Bildung, die Löhne und Einstellungsbedingungen, die Registrierung der Lehrer sowie die Normen und Standards der Curricula und Prüfungen. Das *Department of Education and Training* (DET), zuständig für die Bildung der Afrikaner (eingestuft unter *general affairs*), blieb so weiterhin dem weißen Kabinett unterstellt, wohingegen die Bildungsangelegenheiten der drei anderen Bevölkerungsgruppen zu *own affairs* erklärt wurden. Dies erklärt die Entstehung der unterschiedlichen Bildungsministerien.⁴⁰⁵

⁴⁰² Vgl.: NEPI 1993a: 14

⁴⁰³ "Own affairs wurden im *Republic of South Africa Constitution Act* 110 [von 1983] [...] definiert als 'Angelegenheiten, welche spezifisch oder charakteristisch eine Bevölkerungsgruppe bezüglich der Wahrung ihrer Identität und der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung ihrer Lebensweise, Kultur, Traditionen und Bräuche betreffen'." (Schulz 1996: 67)

⁴⁰⁴ Vgl.: du Toit 1995: 305

⁴⁰⁵ Vgl.: Schulz 1996: 67f

Das *Department for National Education* (DNE) von 1970 wurde umstrukturiert, und die Formulierung der Bildungspolitik für alle Bevölkerungsgruppen erfolgte in Konsultation mit den vier Provinzministerien im *Committee of Education Ministers* (CEM). Als bildungspolitische Koordinationsstelle wurde das *Committee of Education Ministers* (CEM) konstituiert. Darüber hinaus standen dem nationalen Bildungsminister im Politikprozess ein Netz von Beratern und Beiräten zur Seite, die die Koordination der vielen Bildungsministerien leisten sollten. Das hierbei einflussreichste Gremium war dabei das *Committee of Heads of Education Departments* (CHED). CHED setzte sich zusammen aus den Ministern von DET und DNE, den drei Ministern aus dem Drei-Kammern-Parlament sowie je einem führenden Funktionär der Verwaltung aus den vier Provinzministerien, die Mehrheit waren Weiße. Das CHED beriet die Minister in bildungspolitischen Angelegenheiten und sorgte formal für die Kooperation zwischen den einzelnen Bildungsministerien.

1984 wurde der *South African Council for Education* (SACE) gegründet, dessen 26 Mitglieder hauptsächlich 'Bildungsexperten' waren, die durch den Bildungsminister berufen wurden. Sie übten beratende Funktion hinsichtlich der *general affairs*-Politik aus. Aber auch hier lässt sich feststellen, dass das SACE nicht den Forderungen der de Lange-Kommission entsprach, da kein unmittelbarer Einfluss ausgeübt werden konnte und die Konsultationen nicht bindend für den Minister waren.⁴⁰⁶

"The latest mechanism for the so-called extension of democracy is the setting up of councils of various kinds: the South African Council of Education, the Curriculum Council, the proposed nine regional Councils for Blacks, etc., etc. However, very few (sometimes in the case of teachers), if any, of the members are truly representative of any constituency; care is taken to ensure that the 'establishment' is strongly represented by government appointees. It is a great irony that the more any body is claimed to be 'multi-racial' the more likely it is to be unrepresentative and undemocratic."⁴⁰⁷

Trotz all der Konsultations- und Koordinationsmechanismen ist davon auszugehen, dass alle legislativen und exekutiven Entscheidungen vom DNE ausgingen – obwohl die *own affairs*-Ministerien dem politischen Willen nach ja eigentlich nicht untergeordnet agieren sollten. Konflikte waren somit vorprogrammiert.

Die für die *homelands* zuständigen Bildungsministerien hatten (theoretisch zumindest) jeweils eigene Gesetze und eine eigene Verwaltungsstruktur, sie konnten sich jedoch nur im Rahmen bestimmter Vorgaben bewegen. Die *Self Governing Territories* (SGTs) hatten die Verantwortung über die Schulverwaltung, die Gebäude und der weiteren Infrastruktur sowie über ein-

⁴⁰⁶ Vgl.: NEPI 1993a: 14

⁴⁰⁷ Hartshorne 1988: 31

zelne Aspekte des Curriculums. Den bildungspolitischen Rahmen jedoch setzte das DNE. Dessen Entscheidungen wurden dann durch das DET an die *homelands* übermittelt. Bezogen auf die TBVC-Staaten sah es bezüglich der Bildungsautonomie ähnlich aus: Das Budget für Bildung wurde durch die Regierung in Pretoria festgelegt und über das Außenministerium den Mitgliedern zugeschrieben. Die Standards für Prüfungen und Unterrichtspläne wurden ebenso durch das DNE definiert.⁴⁰⁸

Trotz dieser strukturellen Dezentralisierung der einzelnen Bildungsministerien nach dem Prinzip des *divide and rule* der CNE blieben die Machtstrukturen erhalten. Einflussnahme und Entscheidungsbefugnis hatte alleinig das DNE. Wie bereits erwähnt, hatten vor allem weiße, afrikaanssprachige Männer die Entscheidungspositionen inne, und diese waren immer darauf bedacht, dieses System zu erhalten. Obwohl es eine Art von Dezentralisierung gab, erfolgte diese jedoch nicht im Sinne der Übertragung politischer Macht, sondern eher im Sinne einer Dekonzentration der hierarchischen Verwaltungsstruktur auf unterstem Niveau, wurden Eltern, Schüler, Lehrer und alle weiteren sozialen Gruppen wurden nicht im Sinne von Konsultation, Partizipation und Machtteilung berücksichtigt. Dies galt vorrangig im *schwarzen* Sektor, was historisch betrachtet schon seit jeher zu Protesten und Boykotten führte.⁴⁰⁹

Um es nochmals zusammenzufassen: Akteure mit Einfluss auf der formalen bildungspolitischen Ebene waren – trotz einer Vielzahl von Bildungsministerien mit unterschiedlichsten Kompetenzen – lediglich die weißen Afrikaans sprechenden Buren des Ministeriums DNE. Ihr Ziel war, die Vormachtstellung der Weißen ökonomisch, politisch und sozial weiterhin abzusichern. Die Mehrheit der südafrikanischen Bevölkerung hatte *de facto* keine Möglichkeit, die Bildungspolitik zu beeinflussen oder mitzubestimmen. Selbst wenn es die Möglichkeit zu Kommentaren der *White Paper* gab, so blieben die letztendlichen Entscheidungen bei der Zentralregierung.

Vor diesem Hintergrund ist die *people's education*⁴¹⁰ zu bewerten. Denn hier wurde die Forderung nach Partizipation laut – auf allen Ebenen.

⁴⁰⁸ Vgl.: Schulz 1996: 70

⁴⁰⁹ Vgl.: Schulz 1996: 73

⁴¹⁰ Zum Zusammenhang zwischen *peoples education* und Zivilgesellschaft vgl. ausführlicher: Nzimande, Blade 1993: 'Civil Society' and the Role of the NECC. Education Policy Unit (EPU), University of Natal, Durban.

3.8. Bewertung

Die historische Bewertung der südafrikanischen Bildungspolitik verdeutlicht die Interdependenzen der unterschiedlichen südafrikanischen Bereiche – Politik, Wirtschaft und Bildung waren (und sind) eng miteinander verwoben. Die systembedingten Ungerechtigkeiten, das Umgehen mit dieser geschichtlichen ‘Erblast’ und vor allem dessen Beseitigen, wird wohl noch Generationen beschäftigen.

Die Bildungskrise und der ‘Kampf’ darum konzentrierte sich nach 1976 hauptsächlich auf drei Themen: Zum ersten ist hier der ungleiche Zugang zu Bildung zu nennen. Auf allen Ebenen des Bildungssystems von den Staatsausgaben, der Bereitstellung von Infrastruktur über das Lehrer/Schüler Verhältnis hin zur Qualifikation der Lehrer existierten Unterschiede bezogen auf die Hautfarben. Zum zweiten ist hier die ideologische Prägung der Bildung anzuführen, also die Rolle, die die sogenannte *Bantu Education* innehatte, um das Apartheidsystem zu legitimieren. Schließlich ist drittens das Nichtvorhandensein demokratischer Kontrollen innerhalb des Bildungssystems von Bedeutung nämlich die Tatsache, dass Schüler, Eltern und Lehrer von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen wurden. Somit reproduzierte das Bildungssystem die sozialen, ökonomischen und politischen Ungleichheiten des Apartheidsystems.⁴¹¹ Obwohl es nun das Ziel der Bildungspolitik unter der Apartheid war, die Vormachtstellung der Weißen zu sichern, so hatte dies - spätestens seit 1976 offensichtlich – einen eher gegenteiligen Effekt. Die sogenannte *Bantu Education* und die Ideologie des CNE führten dazu, dass die Afrikaner einen ‘afrikanischen Nationalismus’ entwickelten.⁴¹² Das dadurch gewonnene Selbstbewusstsein ließ die Afrikaner von der Forderung nach einer einheitlichen Bildungspolitik abweichen – sie entwickelten mit der *people’s education* eine Alternative. Im Mittelpunkt standen nun nicht mehr die Forderungen nach gleichem Zugang zu Bildung, gefordert wurde vielmehr die Transformation des Bildungssystems sowie des sozialen, wirtschaftlichen und politischen Systems, auf welchen es aufbaute – die Bildung wurde zum Teil des Befreiungskampfes.

Das NECC verfolgte die ‘*people’s education*’ und formulierte alternative Vorschläge für die Bildungspolitik. Ziel dieser ‘Volkserziehung’ war es, mündige und verantwortungsvolle Bürger für ein zukünftiges, auf Gleichheit basierendes demokratisches Südafrika zu erziehen. Nach Soweto engagierte sich die Nationale Partei im Schulbau und versuchte, die Schülerzahlen auszuweiten. Sie versuchten, so die Interpretation der Befreiungsbewegung, Bedingungen

⁴¹¹ Vgl.: Sached Trust 1992: 3

zu schaffen, um eine kooptierbare afrikanische Mittelklasse zu fördern. Die Bildung kann aber nicht geändert werden, solange es nicht zu größeren politischen Änderungen kommt. Wie Sisulu es ausdrückte:

”The education struggle is a political struggle in South Africa. We are fighting for the right to self-determination in the educational sphere as in all other spheres.”⁴¹³

Der im theoretischen Teil der Arbeit erarbeitete Fragenkatalog (vgl. Kapitel 2.5.) soll nun im Folgenden zur Anwendung kommen. Demnach waren die Auswirkungen der Bildungspolitik während der Apartheid von der Apartheidregierung teils beabsichtigt und teils unbeabsichtigt. Beabsichtigt war sicherlich, den Afrikanern lediglich ein Mindestmaß an Bildung zukommen zu lassen, damit sie nicht mit den Weißen auf dem Arbeitsmarkt konkurrieren konnten. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde durch die *Bantu Education* reguliert. Sicherlich unbeabsichtigt war die Politisierung der schwarzen Schüler.

Bezogen auf die Handlungsorientierung der beteiligten Akteure lässt sich festhalten, dass beispielsweise das NECC eine alternative Bildungspolitik erarbeitet hatte, um der Apartheidbildung entgegenzuwirken. Alle Versuche jedoch, das Bildungssystem zu transformieren, scheiterten, denn es gab lediglich einen wirklich ‘beteiligten’ Akteur und zwar die Apartheidregierung, die ausschließlich die Sicherung der weißen Vormachtstellung anstrebte.

Im Zusammenhang mit der Apartheidregierung kann sicherlich von einem einheitlichen *belief*-System gesprochen werden. Die *core beliefs* der burischen Herrschenden waren ebenso einheitlich und lagen in der *Christian National Education* begründet. Ähnliches gilt für das NECC und die darin enthaltenen Gruppierungen. Auch hier kann man, wie gezeigt wurde, von einem einheitlichen *belief*-System im Sinne Sabatiers sprechen. Damit existierten zwei parallele *belief*-Systeme.

Bezogen auf die Phasen im *policy*-Prozess (vgl. Kapitel 2.2.) lässt sich festhalten, dass die Periode der *policy*-Entwicklung der Bildungspolitik auf der *Christian National Education* (CNE) basiert, im Nationalen Bildungsministerium (DNE) formuliert, schlussendlich durch den *Bantu Education Act* von 1953 kodifiziert und in den folgenden Jahren auch implementiert wurde. Somit sind alle Phasen des *policy*-Prozesses zeitlich festzumachen. Diese frühen bildungspolitischen Entwicklungen während der Apartheid unterstützen die Forderung Sabatiers, die Evaluierung einer *policy* erst Jahre nach ihrer Implementierung durchzuführen, um

⁴¹² Vgl.: Hanf 1984: 285

⁴¹³ Sisulu zitiert in Chisholm/Fuller 1996: 12

so die eben erwähnten beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen von *policies* analysieren zu können. Diese Evaluierung geschah im südafrikanischen Kontext durch die Einsetzung unterschiedlicher Kommissionen, deren Vorschläge die Folgen der *Bantu Education* beseitigen sollten.

Die abschließende Frage nach der Beteiligung an der *policy* lässt sich in einem Satz beantworten: Es gab lediglich einen relevanten Akteur, und dies war der Apartheidstaat.

Somit wurden weder für allgemeine demokratische Partizipation noch für ausreichende Transparenz Voraussetzungen gewährleistet. Partizipation und Transparenz beschränkten sich auf die Minderheit der Bevölkerung, alle anderen waren ausgeschlossen von Informationen.

Doch betrachtet man die Ausgangslage für die Bildung zu Beginn der 1990er Jahre, wird deutlich, dass unvereinbare und gegensätzliche Begriffe – wie die des ‘*own*’ versus ‘*general*’ Angelegenheiten und die des ‘*separate but equal*’ – zu Unsicherheiten und Verwirrung geführt haben und somit auch die Effektivität des Systems nicht gewährleisten können.

3.9. Ausblick

Die 1990er Jahre waren ‘Reformjahre’ in der Bildung. Die Regierung ließ die ‘Öffnung’ der Schulen zu, dies bedeutet, dass staatliche weiße Schulen nun Kinder aller Hautfarben aufnehmen durften, was bis dahin den privaten vorbehalten war.⁴¹⁴

Eine der wohl größten Herausforderungen für Südafrika war mit Beginn der 1990er Jahre, dass nahezu $\frac{3}{4}$ aller Schüler, die weder *Standard 10* erreichten noch bestanden, die Schule ohne jegliches Zeugnis oder ohne jeglichen Abschluss verließen und somit ohne eine Form von Zertifizierung auf den Arbeitsmarkt drängten. Dieser Punkt ist von besonderer Bedeutung für die Reformvorschläge in der Bildungs- und Ausbildungspolitik des Post-Apartheid Südafrikas. Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die Apartheid innerhalb von 50 Jahren ein Bildungssystem geschaffen hat, welches sowohl die Privilegierung als auch die Marginalisierung der südafrikanischen Gesellschaft widerspiegelt. Während eine Minderheit Bildungsstandards vergleichbar mit denen Industrieländern vorfanden, so hat doch das Land in seiner Gesamtheit versäumt, die Bildung als Entwicklung der *human resource* zu nutzen, die not-

⁴¹⁴ Vgl.: Kallaway 1990: 34f

Diese gesetzliche Änderung wird jedoch von einigen Schulen umgangen. Es gibt nach wie vor genug Schulen, die über besondere Bestimmungen diese Öffnung umgehen, aus Angst, ihre Standards könnten sinken, befänden sich afrikanische oder asiatische oder *coloured* Schüler in ihren Klassen.

wendig ist, um *wealth* zu schaffen und zu prosperieren, und um die Entwicklung einer gerechteren und demokratischen Gesellschaft zu ermöglichen.⁴¹⁵

Seit 1988 kam es vermehrt zu Konferenzen über die Gestaltung eines Post-Apartheid Südafrikas, durchaus auf Druck, nicht nur im In-, sondern ebenso aus dem Ausland. Bis 1989 wurden zahlreiche Gesetze im Bereich der 'kleinen Apartheid' aufgehoben. Im August 1989 trat Botha als Präsident zurück, und F.W. de Klerk wurde Präsident von Südafrika. Nun überschlugen sich die Ereignisse nahezu: Einzelne Demonstrationen wurden erlaubt, die ersten politischen Gefangenen wurden aus der Haft entlassen und über 50 verbotene Organisationen wurden wieder zugelassen. Die Lage entspannte sich zusehends, und mit der Freilassung Nelson Mandelas am 11. Februar 1990 trat Südafrika in eine neue Phase der Geschichte ein.⁴¹⁶

415 Vgl.: NEPI 1993a: 37f

416 Vgl.: Beck 1996: 38ff

4. Der allgemeine *policy*-Prozess in der südafrikanischen Bildungspolitik seit 1990

“Education as a human right to which all sectors of the populace have equal rights of access; investment in education as an imperative for social and economic development; and education as necessary for the establishment and consolidation of a democratic political order are three key factors that must govern educational reconstruction in South Africa.” (Gerwel 1994: 84)

4.1. Einführende Bemerkungen zur Transition und zum darauffolgenden Reformprozess in Südafrika

Während im theoretischen ersten Teil der Arbeit die Bedeutung der Politikfeldanalyse für den Prozess der demokratischen Konsolidierung und die Rolle der Bildung aufgezeigt und entsprechend ein Fragenkatalog erstellt wurde, widmete sich der zweite Teil der Analyse des historischen Kontext der Bildungspolitik unter der Apartheid. Dies war notwendig, um den Kontext zu begreifen, in dem die Transition in Südafrika stattfand. Im folgenden Kapitel wird nun der Transformationsprozess in der Bildungspolitik seit 1990 in Südafrika behandelt. Dabei wird die politische sowie die bildungspolitische Dimension dargestellt, um die Korrelation dieser beiden Subsysteme zu verdeutlichen sowie die Bedeutung der Bildung für die Phase der demokratischen Konsolidierung zu analysieren.

In den Jahren bis zu den ersten Wahlen 1994 regierte weiterhin die Nationale Partei (NP). Der friedliche Übergang wurde vorbereitet und zwar in Form von CODESA (*Convention for a Democratic South Africa*) – der Übereinkunft für ein demokratisches Südafrika, an der alle südafrikanischen Gruppierungen teilhaben sollten. Mit der Erläuterung zu CODESA soll dieses Kapitel beginnen. Analysiert man die ersten vier Jahre der Transformation in Südafrika, wird zunehmend klar, dass es in den politischen Verhandlungen nicht allein um die Beseitigung der Apartheidelemente ging oder um einen simplen Machttransfer hin zu demokratischen Kräften. Vielmehr basierten die Verhandlungen auf ausgehandelten Regelungen, gewährleistet über unterschiedliche Vereinbarungen, Pakte und Übereinstimmungen in den verschiedensten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereichen. Es kam zur Gründung verschiedener informeller Foren (Netzwerke). Dies geschah oft auf Grund von Druck durch gesellschaftspolitische Akteure.⁴¹⁷ Die Bedeutung der südafrikanischen Verhandlungsforen ist

⁴¹⁷ Vgl.: Badat 1997: 9

ein Aspekt der politisch-ökonomischen Dimension des Transformationsprozesses (Abschnitt 4.1.2.). Hinzu kommen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Abschnitt 4.1.3.), die Frage nach der Dezentralisierung (Abschnitt 4.1.4.) und somit die Bedeutung der Provinzen. Abschließend zur politisch-ökonomischen Dimension wird auf die sich verändernde Rolle der Zivilgesellschaft in Südafrika (Abschnitt 4.1.5.) eingegangen, um dann zur bildungspolitischen Dimension der Transformation zu kommen.

Die Veränderungen des bildungspolitischen Diskurses (Abschnitt 4.2.) zeigen sich am deutlichsten nach den ersten demokratischen Wahlen 1994. Doch schon mit Beginn der Transformation 1990 kristallisierten sich die unterschiedlichsten Akteure im *policy*-Formulierungsprozess heraus. Von Bedeutung ist hier das *National Education Co-ordination (Crisis) Committee* NECC als ein Akteur, der mit seiner nationalen Untersuchung zur Bildungspolitik (NEPI-Prozess) hervortrat (Abschnitt 4.2.1.). Die alte Regierung mit ihrer Gegenoffensive ist als weiterer Akteur zu nennen, der mit seiner Strategie zur Bildungserneuerung (*Education Renewal Strategy* - ERS) wirkte (Abschnitt 4.2.2.). Von Bedeutung ist ebenso das *Centre for Education Policy Development* (CEPD), welches vom ANC beauftragt wurde, bildungspolitische Alternativen zu formulieren (Abschnitt 4.2.3.). Das CEPD soll hier als ein weiterer Akteur genannt werden, denn die Bedeutung des NECC ging nach der Wahl zurück. Die wiederholten Versuche des ANC, und anderer Teile der demokratischen Bewegung, der Regierungspolitik etwas entgegen zu setzen, resultieren dann in der Nationalen Bildungskonferenz NEC. Von da an zeigen sich massive Veränderungen im bildungspolitischen Diskurs, dessen Gründe und Auswirkungen analysiert werden (Abschnitt 4.3.), wobei vor allem die Rolle der Gewerkschaften (Abschnitt 4.3.1.) und des Auslands (Abschnitt 4.3.2.) diskutiert werden.

Zu Beginn der 1990er Jahre kam in südafrikanischen *policy*-Dokumenten der Begriff des ‘*stakeholder*’ auf, und 1995 wurde er in der Gesetzgebung definiert. Dieser Begriff des ‘*stakeholder*’ ersetzte Begriffe wie ‘*community*’ oder ‘Zivilgesellschaft’ oder ‘*the people*’ nicht unmittelbare, er wurde jedoch immer häufiger an ihrer Stelle benutzt. Nach Crosby ist ein *stakeholder* definiert

“as an individual or group that makes a difference, or that can affect or be affected by the organization’s objectives. This definition clearly is a broad one, capable of taking almost any group touched in even the most minor way. [...] Stakeholder analysis, then, if it is to be useful, must indicate why interests should be taken into account.”⁴¹⁸

⁴¹⁸ Crosby 1997: 264

Die Theoretiker des *stakeholder*-Konzepts in England⁴¹⁹ betonen, dass es die Vision sozialer Inklusivität und Solidarität vermittelt. Dieses Konzept versetzt die Regierenden in die Lage, die Probleme zentralistischer Macht zu beseitigen und starre bürokratische Strukturen zu überwinden. Der Staat ist dann nicht nur bezogen auf Rechte und Bedürfnisse ‘verantwortlich’ konstruiert, sondern auch durch die Meinung, die durch die *stakeholder* artikuliert werden.

“Stakeholding is claimed to be able to build bridges across the fault lines of political theory reconciling personal autonomy, solidaristic civil society and the regulatory state; it is portrayed as the political expression of late modernity. [...] It is an attempt to acknowledge and accommodate difference.”⁴²⁰

Festzuhalten ist, dass es in der Wissenschaft grundsätzlich zu keiner Definition bzw. klaren Trennung zwischen dem Konzept der Zivilgesellschaft und dem der *stakeholder* in Südafrika kam.

Im *National Education Policy Act* von 1996 wird *stakeholder* definiert als:

“an organisation or body with a direct and continuing interest in the education institution, programme, phase or sector in question.”⁴²¹

Analog zu Unterhalter stellte ich während meiner empirischen Untersuchungen fest, wie die Idee des *stakeholding* in Südafrika dazu verwendet wird, um Agenden zu verkleinern. Und zwar, indem *stakeholder* nach von Interessen geleiteten Kriterien ‘ausgesucht’ werden.

In Südafrika wird *stakeholding* somit teilweise als partizipatives Werkzeug gebraucht, als kurzfristiges ad hoc-Instrument für pluralistische sektorale Interessen. *Stakeholding* ist manchmal eine Form der Repräsentation, manchmal eine Form kurzfristiger Legitimation, manchmal eine organisierte Form der ‘Marktforschung’. In einigen Texten werden *stakeholder*, wie erwähnt, als Teil der Zivilgesellschaft bezeichnet. Zumeist wird der Begriff der Zivilgesellschaft in Südafrika jedoch dazu verwendet, um Interessenblöcke zu beschreiben, die ein gemeinsames Ziel anstreben.

“(It) seems that in South Africa the conceptual work assigned to ‘stakeholder democracy’ in Britain tends to fall largely on the notion of civil society working in partnership with the emancipatory politics of the state.”⁴²²

Abschließend wird eine Art Ist-Analyse versucht und die neue Struktur der Bildungs- und Ausbildungspolitik anhand der Nationale Qualifikationsrahmen (*National Qualifications*

⁴¹⁹ Vgl. hierzu ausführlicher: Hutton, W. 1997: An Overview of Stakeholding. In: Kelly, Gavin/Kelly, Dominic/Gamble, Andrew (eds.) 1997: Stakeholder Capitalism. Macmillan Press, Basingstoke. Vgl. zudem: Barnett, A. 1997: Towards a Stakeholder Democracy. In: Kelly, Gavin/Kelly, Dominic/Gamble, Andrew (eds.) 1997: Stakeholder Capitalism. Macmillan Press, Basingstoke.

⁴²⁰ Unterhalter 1998: 2

⁴²¹ RSA 1996a: 4

Framework – NQF) erörtert sowie auf die neuen Bildungsinhalte mit dem auf *outcomes* basierenden Curriculum 2005 eingegangen.

Auf Grund der Komplexität des *policy*-Formulierungsprozesses in der Bildung kann kaum eine klare zeitliche Trennung zwischen den publizierten Bildungsvorschlägen kaum erfolgen. Denn der Diskurswechsel in der Bildungspolitik ist zeitlich nicht eindeutig zu verorten, da viele Gremien parallel arbeiteten.

4.1.1. Die Phase der politischen Liberalisierung - CODESA

Kurz nach der Ausrufung des Ausnahmezustandes (1986) für das ganze Land suchte die weiße Regierung Kontakt zum ANC⁴²³, denn ihr wurde bewusst, dass sie das System der Apartheid nicht länger aufrecht erhalten konnte. Die ökonomischen Folgen der Apartheid waren nicht mehr vertretbar. Hinzu kam der internationale Druck und vor allem der Massenwiderstand im Land.

Bei der Eröffnung des Parlaments im Februar 1990 hielt F.W. de Klerk dann eine richtungsweisende Rede, in welcher er Fehler des Apartheidsystems einräumte und die Notwendigkeit für die Einführung einer nicht-rassistischen⁴²⁴ Demokratie betonte. Gleichzeitig wies er auf den Schutz von Individual- und Gruppenrechten hin. Politische Organisationen wurden wieder zugelassen, und Nelson Mandela kam aus dem Gefängnis frei.

Von großer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist die Allianz zwischen dem ANC und dem zahlenmäßig größten gewerkschaftlichen Dachverband COSATU (*Congress of South African Trade Unions*). Da der ANC lange Zeit in Südafrika verboten war, wurden die Gewerkschaften zu einer starken politischen Kraft im Land, allen voran COSATU. Deshalb war der ANC darauf bedacht, eine Allianz mit dem gewerkschaftlichen Dachverband einzugehen, um sich an der Basis konsolidieren zu können. Der Dachverband formulierte das 'Programm für Wiederaufbau und Entwicklung' (*Reconstruction and Development Programme* - RDP), welches ursprünglich ein Pakt zwischen dem Verband und dem ANC darstellen sollte. Ziel war es, den ANC an bestimmte Vereinbarungen zu binden, während die Gewerkschaften bei den Wahlen Stimmen für den ANC sicherstellen sollten.⁴²⁵

Bis Ende 1991 fanden Gespräche über die Gestaltung zukünftiger Verhandlungen zwischen der weißen Regierung und verschiedener Vertretungen der Schwarzen statt (*talks about talks*),

⁴²² Unterhalter 1998: 8

⁴²³ Interview 6

⁴²⁴ Nicht-rassistisch im Sinne von nicht-rassistisch aber auch im Sinne von nicht-rassistisch, also nicht nur eine Bevölkerungsgruppe stellt die Regierung.

⁴²⁵ Vgl.: Friedman et al 1996: 232

um Rahmenbedingungen für diese Verhandlungen festzulegen. Am 20. Dezember 1991 trat die ‘Übereinkunft für ein demokratisches Südafrika’ (*Convention for a Democratic South Africa* - CODESA) zum ersten Mal in Johannesburg zusammen. Es wurden verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt, um zum einen den Verhandlungsprozess zu institutionalisieren und um zum anderen für einen friedlichen Übergang zu sorgen. Dabei blieben die Exekutivbefugnisse jedoch weiterhin bei der Regierung de Klerk. Doch schon bald wurde deutlich, dass die zwei Hauptparteien im Verhandlungsprozess, die Nationale Partei (NP) und der ANC, so konträrer Auffassung waren, dass im Juni 1992 der ANC bekannt gab, sich aus den Verhandlungen zurückzuziehen.⁴²⁶ Er machte die Regierung für die eskalierende Gewalt im Land verantwortlich. Den Verhandlungen wollte er so lange fern bleiben, bis die Regierung gewisse Bedingungen erfülle, die nicht nur die Eindämmung der Gewalt beinhaltete, sondern außerdem die Forderung, eine Übergangsregierung und eine verfassungsgebende Versammlung einzusetzen. Doch auch der ANC musste sich Vorwürfe, nicht nur aus den eigenen Reihen, gefallen lassen: Vielen waren die Verhandlungen nicht transparent genug. Dem ANC wurde das Fehlen eines Konzepts vorgeworfen.

Nachdem der ANC gemeinsam mit den Gewerkschaften zu Massenaktionen aufrief, bewegte sich der Kampf gegen die Apartheid zurück auf die Straße. Der Druck auf die verhandelnden Parteien nahm zu. Die Nationale Partei hatte schon seit der Wahl 1989 an Unterstützung verloren und sie bezweifelte, dass es möglich sein würde, eine adäquate Verfassung in ihrem Interesse auszuarbeiten. Dem ANC wurde aus den eigenen Reihen und von anderen Organisationen eine schwache Position nachgesagt, zudem geriet er vom Ausland unter Druck, die Verhandlungen fortzuführen. Dies geschah dann auch nach drei Monaten Verhandlungsstillstand. Es wurde eine Übergangsverfassung (*Interim Constitution*) erarbeitet, die am 17. November 1993 von 21 Organisationen angenommen und kurz darauf vom Parlament verabschiedet wurde. Der erste allgemeine Wahltermin wurde auf den 27. April 1994 gelegt, bei dem der ANC mit 63% der Stimmen gewann, gefolgt von der Nationalen Partei (20,5%) und der Inkatha Freiheitspartei (10,8%). Dies war der Beginn der Übergangsregierung (*Government of National Unity* – GNU), welche sich aus allen drei Parteien zusammensetzte und bis zu den nächsten Wahlen im Juni 1999 im Amt bleiben sollte.

Diese Phase der Transformation ist nach Rüb die Phase der ‘Deinstitutionalisierung’ (vgl. Abschnitt 2.1.1.). Rüb charakterisiert als ein Merkmal dieser Phase den geringen Institutionalierungsgrad, dies gilt jedoch nicht für Südafrika. Trotzdem kann diese Phase hier verortet

⁴²⁶ Hierzu vgl. ausführlicher: Engel, Ulf 1995: Demokratische Transition in Südafrika. Institut für Afrika-Kunde, Hamburg.

werden, denn ein weiteres Merkmal Rübs trifft hier zu: Die Regeln des politischen Spiels waren noch unklar und sehr dynamisch. Die Phase endete mit den ersten freien Wahlen.

Mit dem ausgehandelten politischen Kompromiss bei CODESA wurde ein Prozess in Gang gesetzt, um sich von einer autoritären und nach Hautfarben getrennten Gesellschaft hin zu einer demokratischen Gesellschaft zu bewegen. Ein Teil des Kompromisses war die sogenannte *sunset clause*, die die notwendige Neuordnung der Institutionen erschwerte. Nach dieser Vereinbarung konnte der ANC im Falle eines Wahlsiegs die Angestellten im öffentlichen Dienst – vorwiegend Afrikaner (Buren) – erst nach Ablauf einer fünf Jahresfrist entlassen, beziehungsweise andere Stellen für sie schaffen.

Die Regierung kam zu Beginn der Transformation unter Druck, da sie nun Foren in den unterschiedlichsten Sektoren schaffen sollte, um die Mehrheit der Bevölkerung an politischen Entscheidungen teilhaben zu lassen.

4.1.2. ‘Foren’ als ein Produkt der Transformation in Südafrika

Foren⁴²⁷, ob nun korporatistisch organisiert oder pluralistisch, sind Verhandlungsgremien, in denen Repräsentanten unterschiedlichster Akteure für ein Problemfeld Lösungen erarbeiten. Die Entstehung und Gründung der unterschiedlichsten Foren in Südafrika sind als ein Produkt der Transformation zu verstehen und nicht auf die direkte Intervention der Regierung zurückzuführen. Über die Einrichtung von Foren war es den historisch benachteiligten Bevölkerungsmehrheit nun möglich, Entscheidungen zu beeinflussen und zu verhindern, dass die alte Regierung die Entscheidungen alleine traf. Was beispielsweise bei der Umstrukturierung der unterschiedlichen Subsysteme wie dem Bildungssystem oder dem Beschäftigungssystem von großer Bedeutung war. Die verschiedenen Befreiungsorganisationen sahen die Foren in den einzelnen Nominalkategorien (wie bspw. in der Bildungspolitik, der Wirtschaftspolitik) als Möglichkeit, am *policy*-Prozess zu partizipieren und Partizipation im allgemeinen zu ‘üben’.

“The willingness of the parties to participate was underlined by a concentration on inclusivity in the forum process; since the growing culture of negotiations demanded participation and frowned on exclusion, all interested parties capable of representation were invited to participate.

Despite this, the question of increased participation has not been without its problems, and a number of questions has arisen: do forums broaden decision-making, or do they cut citizens out of the decision-making loop by restricting this to a fairly small group of organised interests?

⁴²⁷ Auf den Punkt der unterschiedlichsten Foren in Südafrika soll nicht detailliert eingegangen werden, sondern es soll an dieser Stelle lediglich zu einigen Anmerkungen kommen. Vgl. ausführlicher: Sisk, Timothy D. 1995: *Democratization in South Africa. The Elusive Social Contract*. Princeton University Press, New Jersey.

Alternatively, are the organisations currently participating in forums as representative as they claim to be?⁴²⁸

Foren besitzen Vor- und Nachteile: Zum einen ermöglichten sie die Partizipation historisch marginalisierter Gruppen, zum anderen aber hatte die alte Regierung in Südafrika über die Foren die Möglichkeit, ihre Entscheidungen und geplanten Projekte in dieser Übergangszeit zu legitimieren.

Generell ist es das Ziel der südafrikanischen Foren, so inklusiv wie möglich zu sein, und zwar inklusiv bezogen auf die Repräsentation unterschiedlicher Akteure in spezifischen Sektoren. Dabei wurden die einzelnen Themen unterschiedlich gewichtet – politisch wie auch fiskalisch. Beispielsweise (und verständlicherweise) haben sozio-ökonomische Themen, wie die Umstrukturierung des Beschäftigungssystems und die Diskussion um Privatisierung, in Südafrika einen anderen Stellenwert als der Tourismus. Dies aber wiederum hat zur Folge, dass die unterschiedlichen Foren auch in Zukunft unterschiedlich gewichtet wurden. Wobei dies nicht bedeutet: Viel Einfluss zu Beginn bedeutet viel Einfluss in Zukunft. Zudem ist es nicht unbedingt sinnvoll, alle in der Transformation entstandenen Foren weiterhin aufrechtzuerhalten – manche waren lediglich in der Übergangszeit notwendig. Die Frage bleibt, ob die einzelnen Foren die Transformation überdauern würden, und zentral, wie die Arbeit der einzelnen Foren miteinander verbunden werden könnte, damit es hier nicht zu einem fragmentierten und unkoordinierten Vorgehen kam.

“(Given) the number of forums that exist, there is the danger of democratic formations becoming embroiled in fragmented, non-coordinated issue based and piecemeal negotiations, policy formation and decision making, without any systemic ‘universalisation of the particular’ through a political center, and without any conditioning of policy formation in the different spheres by an overall development programme.”⁴²⁹

Analog dazu stellte ich fest, dass die in dem Zitat angesprochene Einschätzung über ein unkoordiniertes Vorgehen bezüglich der Vernetzung unterschiedlichster *policy*-Bereiche, also der Mangel an systemischen Ansätzen, ein kritischer Punkt in Südafrika ist: Im Bildungsbereich gibt es wenig Personen mit ausreichender Expertise. Systemisches Denken wird kaum angewandt.⁴³⁰

Bezüglich der Frage der Fortdauer der Foren dominierten in Südafrika 1994 vor allem drei Positionen:

⁴²⁸ Shaw/Shubane 1994: 3

⁴²⁹ Badat 1997: 19

⁴³⁰ Interview 14; vgl.: Samoff et al 1994:16

1. Die erste Position sieht Foren als eine spezielle und legitimierte Form, das Land durch die Transformation zu leiten. Ist dann eine demokratisch gewählte Regierung im Amt, so soll es zur Auflösung der Foren kommen. In dieser Sichtweise ist dann die Regierung die Institution, die die Legitimität besitzt, alle Interessen zu repräsentieren. Dies ist die Sichtweise des ANC und spiegelt die Modellvorstellung eines ‘starken Staates’ wider.
2. Die Vertreter der zweiten Position schlagen vor, nach einer gewissen Zeit die Foren zu regierungsberatenden Gremien umzufunktionieren. Auch diese Sichtweise impliziert, dass es die Aufgabe der Regierung ist, ‘zu regieren’. Regierungsberatende Gremien werden als Lösung gesehen, wobei es hier von Bedeutung wäre, die einzelnen Akteure in den Foren nicht durch die Regierung zu ernennen. Denn damit hätte die Regierung weiterhin das Recht zu bestimmen, was zur *policy* erklärt wird und was nicht.
3. Der dritte Vorschlag betont die Bedeutung von Nicht-Regierungs Organisationen (NGOs), und somit auch der Zivilgesellschaft, für die die Foren zu einer Art Plattform werden sollten. Wenn es also einmal soweit sein sollte, dass die Anomalien, die durch die Apartheid kreiert wurden, beseitigt sind, dann sollten die einzelnen Interessengruppen die Möglichkeit haben, am Politikprozess zu partizipieren. Diese Sichtweise geht davon aus, dass die Partizipation organisierter Gruppierungen aus dem nicht-staatlichen Sektor bei der Entscheidung von *policies* notwendig für eine funktionierende Demokratie ist. Deshalb sollten die Foren als eine Möglichkeit gesehen werden, die Demokratisierung zu festigen.⁴³¹

Es ist nicht möglich, eine generelle Aussage über die zukünftige Rolle der südafrikanischen Foren zu treffen, denn es hängt hier nicht nur von der Arbeitsthematik der unterschiedlichen Foren ab, sondern ebenso von den einzelnen Akteuren. Festzuhalten gilt jedoch, dass gerade in den nationalen Foren, die größtenteils tripartistisch organisiert sind, die Repräsentanten aus Regierung, Gewerkschaften und Unternehmen besonderen Wert darauf legen, weiterhin in diesen Foren vertreten zu sein. Dadurch gewährleisten sie die Vernetzung untereinander.⁴³²

Die Einrichtung der unterschiedlichen Foren gab den historisch benachteiligten Gruppierungen die Möglichkeit – zumindest in der Übergangszeit –, an Politikentscheidungen zu partizipieren. Dies hat sich nach dem Wahlsieg des ANC und mit der Einrichtung der Übergangsregierung dahingehend verändert, dass heute hauptsächlich Foren existieren, die vor allem die

⁴³¹ Vgl.: Shaw/Shubane 1994: 5

⁴³² Interview 5

Vgl. hierzu ausführlicher: Beck, Claudia 1996: Korporatismus als Konfliktregulierungsmodell für Südafrika. Manuskripte 201 der Hans-Böckler-Stiftung. Der Setzkasten, Düsseldorf. Sowie: Villiers, Riaan de (ed.) 1994: Forums and the Future. Published by the Centre for Policy Studies, Doornfontein, Johannesburg.

großen national organisierten Interessengruppen, wie die Unternehmer und die Gewerkschaften gemeinsam mit der Regierung, vertreten (*main stakeholder-Ansatz*⁴³³). Auch wenn andere Interessengruppen mit einbezogen werden, so nimmt die übergreifende Art der Partizipation doch ab. Hierauf wird jedoch im Verlauf der Arbeit noch detaillierter eingegangen werden (vgl. Kapitel 5). Festgehalten werden kann jedoch, dass tripartistisch organisierte Foren in Südafrika einen wesentlichen Beitrag zum friedlichen gesellschaftlichen Wandel im Land geleistet haben, denn es wurde allen relevanten Akteuren die Möglichkeit gegeben, Gehör zu finden. Wenn dies auch kein unmittelbarer Beitrag zur demokratischen Konsolidierung ist, so doch ein mittelbarer.

Nachdem nun auf die politischen Rahmenbedingungen und die Bedeutung der Foren eingegangen wurde, sollen im nächsten Unterkapitel die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erläutert werden.

4.1.3. RDP versus GEAR – die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Obwohl im Rahmen des Programms für Wiederaufbau und Entwicklung (*Reconstruction and Development Programme* – RDP) durchaus Erfolge erzielt wurden, so schlug sich die wirtschaftliche Rezession 1996 doch auf das Programm nieder. Jay Naidoo, der zuständige Minister für die Realisierung des Regierungsprogramms, wurde, bevor das Programm richtig greifen konnte, zum Minister für Telekommunikation ernannt. Das Wirtschaftsmodell der ANC Allianz basierte auf ‘Wachstum durch Umverteilung’ - dieses Motiv war Grundlage des RDP. Es konzentrierte sich auf das Prinzip des ‘*nation-building*’ und argumentierte, dass nachhaltiges Wachstum nur durch eine Verbindung zwischen dem *nation-building* und der ‘Freisetzung von menschlichen Potentialen’ sowie durch die Umverteilung von Grundgütern und Service (Elektrizität, Wasser, Wohnen, Gesundheit und Bildung) entstehen kann. All dies fand während der Apartheidzeit nicht statt. Besonders der Grundbildung wurde hier eine hohe Priorität zugestanden,

“in terms of promoting democratic citizenship and economic growth.”⁴³⁴

Das Regierungsprogramm sollte die Übergangsregierung zusammenschweißen.⁴³⁵ Es sollte die Schaffung von Arbeitsplätzen durch öffentliche ‘Arbeitsprogramme’ initiieren. Dem Staat wurde in diesem Modell eine zentrale Rolle im Bereich der wirtschaftlichen Planung zugesprochen – in Zusammenarbeit mit den Unternehmen. Dies sollte die Basis der *one-nation-*

⁴³³ Vgl.: ANC 1995: 9

⁴³⁴ Tikly 1997: 181

⁴³⁵ Vgl.: Kahn 1996: 284; vgl.: Samoff et al 1994: 17

Strategie formen. Mit der Zeit wurde jedoch deutlich, dass die Umverteilungsziele des RDP den Imperativen des freien Marktes, der fiskalen Disziplin und des wirtschaftlichen Wachstums weichen mussten. Grund hierfür sieht Tikly in dem Dilemma der Regierung, den Prozess und den Kontext kapitalistischer Akkumulation zu sichern. Für Südafrika bedeutete dies die Balance zwischen dem notwendigen wirtschaftlichen Wachstum (dem Prozess), um politische Stabilität durch Umverteilungsstrategien (dem Kontext) zu halten. Dieses wirtschaftliche *setting* beeinflusste unter anderem die Formulierung von Finanzierungsvorschlägen für die Bildungsreformen.⁴³⁶ Das Weißbuch für Bildung und Ausbildung (*White Paper on Education and Training* – WPET 1995) zeigt für Tikly ganz deutlich die in Wettkampf miteinander stehenden Wachstumsmodelle. Es kann als eine Art Reflexion über den Ausgleich der politischen Kräfte in der Übergangsregierung interpretiert werden.⁴³⁷ Das Programm für Wiederaufbau und Entwicklung wurde aber trotz allem eines der Symbole für die Abkehr von der Apartheid, und sein Einfluss kann im Weißbuch für Bildung und Ausbildung nachgelesen werden:

“The government’s Reconstruction and Development Programme (RDP) is designed as an integrated, coherent socio-economic policy framework. The main theme of the RDP’s human resource development program is the empowerment of people, through education and training, including specific forms of capacity-building within organisations and communities, to participate effectively in all processes of democratic society, economic activity, cultural expression and community life.”⁴³⁸

Bildung wurde nun nicht mehr ausschließlich als ‘Schulbildung’ interpretiert, sondern in einer umfassenderen Weise verstanden. Dies erzeugte einen gewaltigen *policy-shift* in den neuen Konzepten. Aufbauend auf ehemaliger ANC-Politik schlug das Weißbuch ein gemeinsames Bildungs- und Ausbildungssystem vor, welches unterschiedliche Lernkontexte unter einem einzigen Nationalen Qualifikationsrahmen (*National Qualification Framework* - NQF) (Abschnitt 4.4.1.) zusammenfassen sollte, der einen integrierten Ansatz für Bildung und Ausbildung unterstützte.⁴³⁹

Dem Regierungsprogramm RDP selbst wurde - nach nur zwei Jahren - eine eher geringe Bedeutung auf der Liste der ANC-Prioritäten beigemessen, und das Finanzministerium unter der Leitung des Finanzminister Trevor Manuel ersetzte es im Juni 1996 durch die Strategie für

⁴³⁶ Vgl.: Tikly 1997: 181

⁴³⁷ Vgl.: Tikly 1997: 184

⁴³⁸ RSA 1995a: 25

⁴³⁹ Vgl.: Christie 1997: 57

Wachstum, Arbeit und Umverteilung (*Growth, Employment and Redistribution Strategy – GEAR*⁴⁴⁰) – einer Strategie neo-liberaler Prägung.⁴⁴¹

GEAR richtet sich eher an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft als an einer direkten Wiedergutmachung (*redress*) der Bevölkerung aus. Dies lässt sich trotz gegenteiliger Aussagen der Regierung feststellen. Die neue Regierung versucht, diese Wirtschaftsstrategie als ‘Fortsetzung’ und/oder ‘Weiterentwicklung’ des RDP-Programms zu ‘verkaufen’. Sie betont, dass nur mit Hilfe dieser Strategie nun das Programm verwirklicht werden könne. Aber schon das Entstehen der beiden Programme macht deutlich, in welche Richtung es mit Südafrika in den nächsten Jahren wirtschaftlich weitergehen sollte.

Am Prozess der Formulierung des RDP-Programms waren die unterschiedlichsten Interessengruppen beteiligt. Seine Ausarbeitung beruhte auf einem breiten Konsens. Die neue Wirtschaftsstrategie GEAR wurde dagegen von 6 Personen erarbeitet, wovon drei Amerikaner waren.⁴⁴²

Nachdem auf dem nationalen Kongress der Kommunistischen Partei⁴⁴³ (*South African Communist Party - SACP*) 1998 Nelson Mandela und Thabo Mbeki auftraten und die Genossen davor warnten, weiterhin die neue Wirtschaftsstrategie GEAR zu kritisieren, da sonst die Allianz in Gefahr komme, zeigte dies einmal mehr die neo-liberale Haltung der neuen Regierung.⁴⁴⁴ Auch die Kirchen hielten sich in ihrer Kritik an dem neuen Wirtschaftsprogramm nicht zurück und wurden dafür gerügt.⁴⁴⁵

Das verabschiedete Budget von 1995/6⁴⁴⁶ und 1996/7 zeigt die ersten konkreten Anzeichen einer zukünftigen Politikrichtung auf.

“They broadly demonstrated a conservative approach to financial planning and an adherence to the free market principles followed by the previous National Party government, but

⁴⁴⁰ Zu GEAR vgl. ausführlicher: Republik of South Africa (RSA) 1996d: *Growth, Employment and Redistribution. A Macroeconomic Strategy*. Vgl. zudem: Lehulere, Oupa 1997: *The Political Significance of GEAR: The Transformation of the ANC into a Party of Monopoly Capital.*, March 1997.

⁴⁴¹ Vgl.: Kallaway 1997: 37; vgl.: De Clercq 1997: 134; vgl.: Greybe 1997; Interview 11

⁴⁴² Interview 14

⁴⁴³ Zu den Gründen für die Ablehnung von GEAR durch die SACP vgl. ausführlicher: Cronin, Jeremy 1998: *Why the SACP Rejects GEAR*. In: *Mail & Guardian*, July 10 to 16 1998. p. 34.

⁴⁴⁴ Vgl. hierzu ausführlicher: Barel, Howard 1998: *Pissing on the Communists’ Parade*. In: *Mail & Guardian*, July 10 to 16 1998. p. 23.

⁴⁴⁵ Vgl. hierzu ausführlicher: Hlongwa, Wonder 1998: *Churches Asked to Fight GEAR from the Trenches*. In: *Mail & Guardian*, July 10 to 16 1998. p. 9.

⁴⁴⁶ Das erste Budget, das von der Übergangsregierung verabschiedet wurde, erhöhte die Bildungsausgaben um 11,5%. Dies bedeutet zwar, dass im Haushaltsjahr 1994/95 29,2 Milliarden Rand – oder 8% des BSP – in Südafrika für Bildung ausgegeben wurden - doch um die Standards auf hoher Ebene anzugleichen, reicht dies bei weitem nicht aus. (Vgl.: Chisholm 1997: 57)

demonstrated a commitment to incremental social reform in areas such as housing, health, welfare and education.”⁴⁴⁷

Wie sich später zeigen wird, ist nicht nur ein *shift* in der Wirtschaftspolitik zu erkennen – er lässt sich auch in anderen Politikbereichen, wie in der Bildungspolitik, beobachten. Kurz nach der Wahl 1994 wurde der eingeeengte Spielraum der Übergangsregierung nur zu deutlich. Bei der Übergangsregierung, dem *Government of National Unity* (GNU), handelte es sich um eine Koalition zwischen der alten Nationalen Partei und der neuen Allianz – hier gab es nicht viel Platz für Manöver bezogen auf politische Prinzipien. Kompromisse, wie eine marktorientierte Wirtschaft und eine föderative Verfassung,⁴⁴⁸ die im Vorfeld während der Verhandlungen bei CODESA ausgearbeitet wurden, stellten sicher, dass es keinen radikalen Wechsel in der Politikrichtung gab. Die Klassenstrukturen der südafrikanischen Gesellschaft blieben damit weitgehend unangetastet. Ein Grund dafür war die Angst vor dem Rückzug des internationalen Kapitals aus dem Land. Dies hatte zur Folge, dass selbst die größten Kritiker des freien Marktes innerhalb wie außerhalb des südafrikanischen Parlaments zum Schweigen gebracht wurden. Diese Entwicklungen hatten Einfluss auf die interne Machtbalance der Allianz sowie auf die interne Dynamik des ANC selbst.

1996/7 gab es dann klare Signale dafür, dass der breite politische Konsens der Übergangsregierung in Gefahr war. Offensichtlich wurde dies durch den Austritt der Nationalen Partei aus der Regierung im April/Mai 1996. Dies beinhaltet eine wechselnde politische Konfiguration. Es existierte eine klare Trennung zwischen jenen, die die freie Marktwirtschaft und die Privatisierung favorisierten und denen, die weiche oder harte Formen der Umverteilung unterstützten. Diese Tendenzen in der Politikrichtung der Allianz ist eine zentralistische versus sozialistische (heute eher: sozial demokratische⁴⁴⁹), wobei der gewerkschaftliche Dachverband COSATU und die Kommunistische Partei zur letzteren gehörten.

Es gibt zum einen die Akteure, die einen stark interventionistischen Staat fordern mit Elementen der Verstaatlichung um ‘*equity*’ zu erzielen. Diese Gruppen sind Vertreter des RDP Programms und werden angeführt von Sozialisten und Sozialdemokraten, die an die zentrale Rolle des Staates für die Umstrukturierung und Reformierung der Nation glauben. Zum anderen gibt es eine Gruppe unter der Führung von Thabo Mbeki (neuer Präsident seit 1999), die heute die Oberhand hat. Sie akzeptiert, dass die Rolle des Staates nicht länger in der Interpretation der marxistischen Tradition verstanden werden kann, wie es in der Tradition der Befreiungsbewegung geschah. Die volle Integration Südafrikas in eine Politik und Wirtschaft des

⁴⁴⁷ Kallaway 1997: 37

⁴⁴⁸ Vgl.: Chisholm 1997: 50

freien Marktes sehen sie als notwendige Bedingungen, um eine prosperierende neue Nation aufzubauen. Diese Möglichkeit wird in der Wachstums- und Entwicklungsstrategie (*Growth and Development Strategy*) beschrieben und setzte zum Beispiel auf die Teilprivatisierung des staatlichen Sektors und auf eine Politik, die staatliche Reformen beinhaltet und von Kallaway als ‘thatcheristisch’ bezeichnet wird.⁴⁵⁰ Ein Interviewpartner sprach von GEAR als ein Wirtschaftsprogramm, als

„self imposed structural adjustment.“⁴⁵¹

All dies, plus Mandelas Unterstützung dieser Politikrichtung, lässt vermuten, dass die Regierung, angeführt von Thabo Mbeki, eine aggressivere Politik hin zur Unterstützung des freien Marktes führen wird – ganz im Gegensatz zur historischen Verpflichtung des ANCs hin zu einer mehr sozialdemokratischen Orientierung.

Eine dritte Gruppe unterstützt die Ziele der ersten Gruppe. Sie erkannte, dass jegliche überstürzte Aktion des Staates innerhalb des Kontextes der Neuen Wirtschaftlichen Weltordnung dazu führen wird, dass der ‘Markt’ negativ reagieren würde, was zu unakzeptierbarer finanzieller Instabilität und gesamtwirtschaftlicher Unsicherheit führen würde. Diese Gruppe, wahrscheinlich in der Mehrzahl, favorisiert somit einen Kompromiss zwischen der ersten und der zweiten. Die aggressive Methode des freien Marktes wurde unter anderem von Sam Shilowa (Generalsekretär des gewerkschaftlichen Dachverbandes COSATU und Vertrauter Mbekis) kritisiert.⁴⁵² Die Zeit des politischen Konsens, zumindest in der Wirtschaftspolitik, scheint sich dem Ende zuzuneigen.

All diese wirtschaftlichen und politischen Richtungswechsel hatten Einfluss auf die Ausgestaltung der Bildungspolitik. Die Entwicklung der Bildungspolitik im südafrikanischen Kontext hat nicht den Weg der formulierten Politiken der Volkserziehung (*people’s education*) Mitte der 1980er Jahre eingeschlagen. Sie ist vielmehr geprägt durch die Übergangszeit, als eine Mischung zwischen alt und neu.

Das Weißbuch für Bildung (WPET) vom Februar 1995 und die verschiedenen Versionen des südafrikanischen Schulgesetzes (*South African Schools Act - SASA*) stellen eine Anzahl verschiedener Neuerungen und Initiativen vor, die relevant für den sich entwickelnden *policy*-Kontext sind. In diesem Zusammenhang ist interessant zu erwähnen, dass ein Vorläufer dieses Schulgesetzes die Erneuerungsstrategie ERS der alten Apartheidregierung ist.⁴⁵³ (Ab-

449 Interview 1

450 Vgl.: Kallaway 1997: 40; Interview 11

451 Interview 1

452 Vgl.: Kallaway 1997: 40

453 Interview 5

schnitt 4.2.2.) Die Beziehung zwischen der ANC-Politik und die Ausarbeitung des RDP ist in diesem Kontext von zentraler Bedeutung. Selbst wenn das Weißbuch und das Schulgesetz hinsichtlich vieler Aspekte einen Bruch mit dem früheren Denken über Bildung darstellen, so handelt es sich bei diesen Dokumenten doch um eine Fortführung historischer Vorgänger aus der reformistischen Apartheidzeit – vor allem des *de Lange*-Reports von 1981, der Bildungserneuerungsstrategie (*Education Renewal Strategy* - ERS) von 1991/2 und des gesamten Prozesses, den die Nationale Partei während der 1980er Jahre initiierte und realisierte. Jede einzelne Reform hatte ihren eigenen legitimierte Diskurs.

Da der ANC während seines Exils keine eigenen bildungspolitischen Alternativen erarbeitet hatte, war er auch nicht in der Lage, eine Alternative zu den initiierten Politiken zu Beginn 1990er Jahre zu bieten. Man war auf ausländische Experten von der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und anderer internationaler Organisationen angewiesen. (vgl. Abschnitt 4.3.2.)

“In that process the tendency to neglect the tradition of educational politics derived from the resistance era, and specifically the ‘People’s Education’ tradition inherited from the United Democratic Front politics in the mid 1980s, is significant. These perspectives which were consolidated in the important National Education Policy Investigation (NEPI) exercise (1990-93), were substantially ignored in the policy development exercise of the new generation of planners that was assembled by Trevor Coombe at the Centre for Education Policy Development (CEPD) from 1993.”⁴⁵⁴

Auf der anderen Seite hatte der Diskurs der Gewerkschaften um Erwachsenenbildung, Ausbildung und Fortbildung Einfluss auf die neuen Bildungsvorschläge. Ihren Einfluss kann man im Weißbuch, in der Nationalen Ausbildungsstrategie (*National Training Strategy* - NTS) und im Nationalen Qualifikationsrahmen (*National Qualifications Framework* - NQF) feststellen.

Auf den Einfluss der Gewerkschaften auf die Formulierung der Bildungs- und Ausbildungspolitik wird noch detaillierter eingegangen (vgl. Abschnitt 4.3.1.).

⁴⁵⁴

Kallaway 1997: 41

4. 1.4. Die Bedeutung der Provinzen – die Frage nach der Dezentralisierung

Nach den Wahlen von 1994 wurde Südafrika verwaltungstechnisch neu aufgeteilt, und den neun neuen Provinzen⁴⁵⁵ sollten weitreichendere Kompetenzen, nicht nur im Bildungsbe-
reich⁴⁵⁶, zugesprochen werden.⁴⁵⁷

Es existieren drei Sichtweisen in der Frage der Dezentralisierung⁴⁵⁸ von Bildung in Südafrika. Zum einen wird betont, dass die Bildung unter der Apartheid höchst zentralistisch war und dass der Prozess der Demokratisierung deshalb mit Dezentralisierung einhergehen musste. Zum zweiten wird argumentiert, dass die südafrikanische Bildung historisch eine Mischung zwischen zentralisierenden und dezentralisierenden Tendenzen war. Selbst als die Bildung ab 1948 weitgehend zentralisiert wurde, gab es dezentrale Tendenzen, betrachtet man die *homelands* und die weiterhin bestehende Verantwortung der Provinzen über die weiße Bildung. Das beinhaltete die Reorganisation und Vereinheitlichung des Systems auf der Basis von Effektivität und Gerechtigkeit. Es setzt die Verteilung von administrativer Macht auf der nationalen, provinziellen, lokalen und schulischen Ebene voraus. Dieses gemischte Modell kontrastiert mit dem dritten Ansatz, welcher dezentrale Modelle mit Ungerechtigkeit in Verbindung bringt. Im ersten Ansatz wird der Staat als ausübende Staatsgewalt negativ und als 'feindlich eingestellt gegenüber der Demokratie und dem freien Wirken des Marktes' interpretiert. Im zweiten Ansatz wird der Staat als neutrales Instrument gesehen, und im dritten kann der Staat für nationale Ziele wie Gleichheit und soziale Transformation tätig werden.

⁴⁵⁵ Es kam zur Auflösung der *homeland*-Strukturen. Alle *homelands* sind heute Teil einer der neun neuen Provinzen: Northern Province, Mpumalanga, Gauteng, Free State, North-West, KwaZulu/Natal, Northern Cape, Eastern Cape und Western Cape.

⁴⁵⁶ Vgl. hierzu ausführlicher: Tikly, Leon 1996: *The Role of Local Government in the Provision of Schooling. Experiences from Four Developing Countries*. Education Policy Unit (EPU), Working Paper No. 9, University of Natal, Durban.

⁴⁵⁷ Vgl. hierzu ausführlicher: Rapoo, Thabo 1994: *Rules and Rulers. Federalism, the RDP and the Problem of Power*. Centre for Policy Studies, CPS Transition Series, Policy: Issues and Actors, Vol. 7, No. 4, November 1994.

⁴⁵⁸ In der Definition zur 'Dezentralisierung' bezogen auf die Bildung soll an dieser Stelle Weiler gefolgt werden, der einer relativ weitgreifenden Definition folgt. Dezentralisierung bedeutet demnach die Sicherstellung weitreichender Repräsentation legitimer Interessen in der Bildungspolitik. Es gibt dann noch weitreichender Spezifizierungen zwischen territorialer (auf andere Ebenen, zum Beispiel die regionalen oder lokalen Ebene) und funktionaler Dezentralisation (hin zu anderen Organisationen, wie halbstaatliche oder NGO oder privaten Organisationen). (Vgl.: Weiler 1990: 434) In dieser Arbeit wird der Begriff der territorialen Dezentralisierung zugrunde gelegt.

Zur Dezentralisierung in den Ländern des Südens vgl. ausführlicher: Vengroff, Richard/Umeh, Ogwo Jombo 1997: *A Comparative Approach to the Assessment of Decentralization Policy in Developing Countries*. In: Nagel, Stuart WS. (ed.) 1997: *Policy Analysis, Concepts and Methods: An Institutional and Implementation Focus*. Policy Studies and Developing Nations. A Multi-Volume Treatise, Volume 5. Jai Press Inc., Greenwich, Connecticut. pp. 141-159. Vgl. zudem: Lauglo, Jon 1995: *Forms of Decentralisation and Their Implications for Education*. In: *Comparative Education*, Vol. 31, No.1 1995. pp. 5-30.

Zwei Bereiche sind bei der Entwicklung von Bildungspolitiken in Südafrika von Bedeutung: Die Dezentralisierung von Macht vom Zentrum hin zu den neuen Provinzen, so wie es die neue Verfassung vorsieht; und die Dezentralisierung der Macht für historisch weiße Schulen. Bezogen auf die internationalen Tendenzen in der Dezentralisierung lässt sich festhalten, dass, nach Winkler, generell ein eher gemischtes Modell bevorzugt wird. Winkler nennt dieses Modell ein 'eklektizistisches Modell' und meint damit, dass die Zentralregierung weiterhin Kontroll- und Entscheidungsmacht über zentrale Bereiche behält und vor allem Verwaltungsaufgaben auf untergeordnete Ebenen verlagert werden.⁴⁵⁹ Diamond ist der Meinung, dass die Dezentralisierung sich 'im Geiste des Pluralismus und der liberalen Demokratien bewegt' und einer der wichtigsten Schritte für junge Demokratien auf dem Weg der Konsolidierung darstellt. Er merkt an, dass die Dezentralisierung die Demokratisierung jedoch nur unterstützen kann, wenn die dezentralisierte Macht auch demokratisch ausgeübt wird.⁴⁶⁰ Fox nennt dies

„the difficult transition from clientelism to citizenship.“⁴⁶¹

Bezogen auf die Dezentralisierungsdiskussion in Südafrika lässt sich festhalten, dass diese sich aus einer historischen Notwendigkeit heraus ergab. Das alte Bildungssystem sollte so umstrukturiert werden, dass es dem Einzelnen möglich sein würde, seine individuellen Rechte und das Recht auf Partizipation wahrzunehmen. Darüber hinaus sollte die wirtschaftliche Entwicklung auf der Grundlage von Gerechtigkeit und Demokratieförderung vorangetrieben werden. Denn Wachstum konnte nur erzielt werden, wenn die südafrikanische Wirtschaft auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig war, deshalb musste der Facharbeitermangel im Land beseitigt werden, und hoch qualifizierte Bürger sollten an die Stelle schlecht ausgebildeter Arbeiter treten. Dies alles ist in den Berichten der nationalen Untersuchung der Bildungspolitik NEPI nachzulesen. Die Umsetzung und Verwirklichung dieser Forderungen war für NEPI nur realisierbar über eine qualitativ hochwertige Grundbildung, die Einführung einer allgemeinen Schulpflicht und die Etablierung eines einzigen Bildungsministeriums – all dies basierend auf einem starken Staat. Die Untersuchung zur Bildungspolitik NEPI war ausgerichtet auf die Diskussion um Optionen für eine zukünftige Bildung, es ging hier nicht um die Erarbeitung eines neuen Systems. Es ging also lediglich um Vorschläge, die diskutiert werden sollten und darum, Debatten in Gang zu setzen.⁴⁶² Von großer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist

⁴⁵⁹ Vgl.: Schulz 1996: 63

⁴⁶⁰ Vgl.: Diamond 1997: 31

⁴⁶¹ Fox zitiert in Diamond 1997: 32

⁴⁶² Interview 5 und 8

zudem die Entwicklung einer Staatsbürgerschaft (*citizenship*) auf dem Weg zur Bildung einer Nation.⁴⁶³ Zumindest gingen vor der ersten Wahl kaum Dezentralisierungstendenzen vom ANC oder ANC-nahen Organisationen aus. Dies änderte sich jedoch nach 1994. Nun findet sich in Südafrika die oben beschriebene internationale Tendenz der Dezentralisierung auch hier wieder. Die südafrikanische Form der Dezentralisierung ist m.E. dabei eine Mischung aus Dekonzentration und Delegation.

Nach der neuen Verfassung ist der Staat verantwortlich für die Finanzierung des Bildungssystems (auch auf den Provinzebenen) und die Festsetzung eines nationalen Rahmencurriculums, der Lehrerausbildung, der Zertifizierung und der Anrechnung von Kompetenzen. Die allgemeine Bildungspolitik fällt unter die Kompetenz der Provinzen, jedoch immer abhängig vom national abgesteckten Politikrahmen, wobei die Verantwortung für die Tertiärbildung sowie ein Großteil des *Further Education and Training* (FET) in der Verantwortung der Regierung blieb.

“Complex provisions govern law-making: provinces may legislate on all matters relating to education, except to universities and technikons. Where a national and provincial law are in conflict, the provincial law will prevail, except in specific areas designated as falling under national norms and standards. Conflict between the national parliament and a provincial government such as have occurred around language and religious rights of schools are referred to the Constitutional Court.”⁴⁶⁴

Einige Provinzen, wie Gauteng, haben noch weiter dezentralisiert und eine Distriktebene eingeführt. Chisholm argumentiert hier, dass dadurch die Konflikte auf der lokalen Ebene ausgetragen werden statt im Zentrum. Festzuhalten gilt, Dezentralisierungen bezogen auf die staatlichen Institutionen entsprechen den Weltbankrichtlinien für die ‘Länder des Südens’. Dieser Ansatz wird begründet in dem Glauben an den Markt, an einen minimalen Staat und an die Notwendigkeit einer ‘globalen Hegemonie der liberalen Demokratie’. Ob sie jedoch in Südafrika das erhoffte Ergebnis erbringen, lässt sich erst im Laufe der Jahre feststellen.⁴⁶⁵

Theoretisch, so argumentiert Weiler, existiert eine grundlegende Spannung zwischen der Dezentralisierung auf der einen Seite und der Tendenz des modernen Staates, auf einer zentralistischen Kontrolle über das Bildungssystem zu bestehen auf der anderen Seite. Er führt zwei Gründe an, weshalb moderne Staaten Dezentralisierungsstrategien bevorzugen: Kompensato-

⁴⁶³ Vgl.: Schulz 1996: 98

Zur kritischen Auseinandersetzung mit Bildung und *nation building* vgl. ausführlicher: Enslin, Penny 1994: Should Nation-Building be an Aim of Education? In: Journal of Education (Natal), 1994, Vol. 19, No.1. pp. 23-37.

⁴⁶⁴ Chisholm 1997: 64

⁴⁶⁵ Zum Einfluss der Weltbank auf die Bildung in den Ländern des Südens vgl. ausführlicher: Soobrayan, Bobby 1994: Banking on Education: A Critical Assessment of the World Bank’s Involvement in Education in the South. Education Policy Unit (EPU), University of Natal, Durban.

rische Legitimation und Konfliktlösung.⁴⁶⁶ Beide Interpretationen lassen sich in Südafrika auf die Einführung der *Model A-, B-, C- und D-* Schulen⁴⁶⁷ beziehen und selbstverständlich auf die Föderalismusdiskussion im allgemeinen. Betrachtet man die gegensätzlichen Forderungen an das Bildungssystem der Apartheid durch deren Unterstützer und Gegner, so schien die Dezentralisierung den Staat mehr in die Verantwortung zu ziehen, vor allem bezogen auf die unterschiedlichsten Wähler. Konflikte wurden auf die Ebene der Schulen hin verlagert. Dezentralisierung ermöglichte es dem Staat weiterhin, segregierte Schulen finanziell zu unterstützen und zur gleichen Zeit gegen die Segregation vorzugehen. Sie ermöglichte lokale Variationen als Antwort auf den Politikwechsel und in der Implementierung der Politiken.⁴⁶⁸

Auf der Provinzebene, so ist für Südafrika am exemplarischen Beispiel von zwei Provinzen nachzuweisen, lag das Hauptaugenmerk auf dem Bau und der Instandsetzung von Schulen, der Aus- und Fortbildung von Lehrenden und der Bereitstellung von finanziellen Ressourcen. Dies vorrangig mit dem Ziel, politische Legitimität zu erwerben, Gleichberechtigung, Integration der Bürokratie und *capacity-building* zu betreiben und demokratische Schulverwaltungen aufzubauen. Wenn sich heute auch alle Beteiligten dem Leitbild der demokratischen Schulverwaltung und Wiedergutmachung (*redress*) verpflichtet fühlen, so ist doch vor allem zu beobachten, dass all die Anstrengungen und Verpflichtungen, die kollektive und kooperative Lehr- und Lernprozessen betreffen und die zu der Entwicklung von kritischen und analytischem Denken führen, kaum mehr thematisiert werden.⁴⁶⁹

Auf der institutionellen Ebene begann 1994 die Umstrukturierung hin zu einem nationalen Bildungsministerium. Diese Phase des Transformationsprozesses ist die zweite Phase der

⁴⁶⁶ Vgl.: Weiler 1990: 433

⁴⁶⁷ Im September 1990 wurde von der Regierung de Klerk die drei sogenannten '*Clase Models*' ins Leben gerufen. Hierzu gab es klare Richtlinien die zur Desegregation der Schulen beachtet werden mussten. Unter *Model A* konnte eine Schule voll privatisiert werden, wobei die Einrichtung und die Gebäude gemietet oder gekauft werden konnten (zum Marktpreis oder weniger). Die Schule bekam dann die gleichen staatlichen Zuschüsse wie andere private Schulen – 45% der Betriebskosten. Unter *Model B* konnte die Schule staatlich bleiben, der Verwaltungsrat (und somit die Lehrenden und die Eltern) jedoch bestimmte die Zugangsrichtlinien. Unter *Model C* wurde halb-privatisiert, und der Verwaltungsrat stellte die Lehrenden ein, legte die Schulgebühren fest und war verantwortlich für die Wartung der Einrichtung. Solche Schulen erhielten staatliche Unterstützung für die Gehälter der Lehrenden – normalerweise um die 80% der laufenden Kosten. Der Verwaltungsrat war verantwortlich für das Aufbringen der fehlenden Gelder. Schulgebäude und das Grundstück wurden legal und kostenlos auf den Verwaltungsrat überschrieben; jedoch mit einem Zusatz versehen, dass wenn die Schule schließen sollte, alles an den Staat zurückfallen würde. (Vgl.: Christie 1995: 47f) Mitte 1991 kam dann noch ein weiteres Modell hinzu, die *Model D*-Schule. "(Which) would remove racial quotas from certain schools while allowing them to continue under the white education department. Four schools were almost immediately transferred to Model D, becoming in effect black schools operating within the white education department, subsidized at the higher level of white schools." (Christie 1995: 49) All dies hatte zum Ziel, dass die weißen Schulen vorrangig weiß blieben.

⁴⁶⁸ Vgl.: Christie 1995: 53

⁴⁶⁹ Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 3

Reinstitutionalisierung (Abschnitt 2.1.1.). Selbst wenn auf Grund der *sunset clause* diese Phase Jahre andauerte, so begann sie doch mit den ersten freien Wahlen.

Die ehemals getrennten Bildungsministerien wurden abgeschafft, und die unglaubliche Anstrengung, diese administrativen Strukturen und die Schulen unter einem nationalen Ministerium und vereinigten Provinzministerien zusammenzufassen, war 1996 formal abgeschlossen. In diesem Prozess des Aufbaus neuer provinzieller und nationaler Strukturen wurden die Planer stark beeinflusst

“by the new composite statistics on education which became available for the first time in 1992 by courtesy of the Education Foundation and the Harvard/Triangle Education consultancy of the USA.”⁴⁷⁰

Die zentrale Frage war dabei nicht die der Ungleichheiten zwischen *schwarz* und *weiß*, sondern die Verschiedenheit von Bildungseinrichtungen und Ressourcen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Diese Entscheidung für die Neustrukturierung, die gegen die Logik von Gerechtigkeit (*equity*) und Wiedergutmachung (*redress*) getroffen wurde, hatte eine Anzahl von Konsequenzen. Sie beinhalteten unter anderem, dass die Regierung innerhalb von fünf Jahren die Ausgaben für Bildung in jeder der neun Provinzen vereinheitlichen wollte.

“(That) meant that the allocation of funds from the better off to the worse off provinces would have to be phased in – with the Western Cape, Northern Cape, Free State and Gauteng facing the harsh consequences of this policy in the form of cut-backs and rationalisation. The rural areas⁴⁷¹ in the form of the Northern Province, KwaZulu-Natal, North West Province, Mpumalanga and the Eastern Cape were intended to be the long-term beneficiaries of the policy.”⁴⁷²

Da diese Politik nach außen hin zwar auf den Prinzipien von Gerechtigkeit und Wiedergutmachung basierten, in ihrer Umsetzungslogik aber diesen Prinzipien widersprach, war es sehr schwer, sie zu kritisieren. Doch festzuhalten gilt, dass es mehr um die Umverteilung finanzieller Ressourcen auf der Provinzebene ging, als um die Umverteilung zwischen weißen und *schwarzen* Schulen.

Zudem scheint diese Politik den Zielen der Wachstums- und Entwicklungsstrategie (*Growth and Development Strategy*) entgegen zu wirken, nach der Südafrika eine große Anzahl gut ausgebildeter Fachleute benötigt, um auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu werden. Diese Politik führte nämlich zu fallenden Standards an den öffentlichen Schulen. Die ‘Politikentscheider’ schienen dies zu ignorieren. Ebenso wie die Tatsache, dass die am besten ausgebil-

⁴⁷⁰ Kallaway 1997: 42f

⁴⁷¹ Hierzu vgl. ausführlicher: Christie, Pam/Gordon, Adele 1992: Politics, Poverty and Education in Rural South Africa. In: British Journal of Sociology of Education, Vol. 13, No. 4, 1992. pp. 399 - 417. Zur Landfrage vgl. ausführlicher: Nachrichtenstelle Südliches Afrika (NaSA) (ed.) 1996: Land und Macht. Die Landfrage im Südlichen Afrika. Bokus Druck, Zürich.

deten und erfahrenen Lehrenden ihren Beruf aufgaben und eine ‘Abfindung’ (das sogenannte ‘*package*’) der Regierung annahmen.⁴⁷³ Somit ist in Zukunft davon auszugehen, dass die öffentlichen Bildungseinrichtungen an Bedeutung verlieren werden und der private Sektor zunehmen wird. Gewisse Tendenzen in dieser Richtung sind schon zu erkennen.⁴⁷⁴

Die Politik der einheitlichen Bildungsfinanzierung basiert auf der Annahme, dass es eine informierende/hegemonistische Ideologie/Philosophie auf der nationalen Ebene der Bildung gibt. Diese Politiken sind ethisch und logisch defensiv, haben aber mit der politischen und ökonomischen Realität in Südafrika seit 1990 nichts zu tun. Stattdessen richten sie sich gegen die Tendenzen der Wirtschaft und Gesellschaft, und es wird davon ausgegangen, dass sich ein *trickle down*-Effekt automatisch einstellt.⁴⁷⁵

Bei den unterschiedlichsten externen und internen Einflüssen auf die Ausgestaltung der Bildungspolitik veränderte sich auch die Rolle der Zivilgesellschaft – Thema im nächsten Abschnitt.

4.1.5. Die veränderte Rolle der Zivilgesellschaft in Südafrika

Im Abschlussbericht der Nationalen Untersuchung der Bildungspolitik (*National Education Policy Investigation* - NEPI) wird darauf hingewiesen, dass es kein einheitliches Konzept zur Zivilgesellschaft gibt und auch keine einheitliche Definition. Im südafrikanischen Kontext wird in dieser Arbeit Zivilgesellschaft verstanden als:

“(Civil) society is the domain of organized special interests, such as the trade unions, co-operatives and community-based organizations, private sector organizations, the civic associations, and a host of special interest education, sporting, cultural, religious, and other groupings. These bodies often co-operate, but may also be in real or potential conflict with each other insofar as their social goals and ends differ. This conflict is usually unequal, because power is unequally distributed amongst the organizations of civil society. The state is usually seen as outside, and somewhat opposed to, civil society special interest—or at least some of them.”⁴⁷⁶

⁴⁷² Kallaway 1997: 43

⁴⁷³ Die neue Regierung hat den Lehrenden ein sogenanntes *package* angeboten. Wenn sie dies annehmen, werden sie aus dem Schuldienst entlassen bei einer einmaligen finanziellen Abfindung. Die ANC-Regierung hatte damit im Sinn, die zu vielen Lehrenden, die durch die Schulreform entstanden sind (durch Zusammenlegung der Klassen z.B.), einmalig abzufinden. Wenn sie im öffentlichen Dienst verblieben wären, so die Regierung, hätte die neue Regierung auch die Verantwortung für eine Weiterbeschäftigung gehabt. Die Regierung ging nun davon aus, dass vor allem die weniger guten Lehrenden dieses Angebot annehmen würden, dies war aber nicht der Fall, und heute ist in Südafrika an manchen Schulen sogar ein Lehrendenmangel zu verzeichnen. Die Ausbildung hat eine schlechtere Qualität als teilweise während der Apartheidzeit. (Interview 5)

⁴⁷⁴ In Südafrika sollen vermehrt private Universitäten gegründet werden, die sich auf den post-graduate level spezialisieren. (Interview 14)

⁴⁷⁵ vgl.: Kallaway 1997: 44

⁴⁷⁶ NEPI 1993: 8

Die Position eines jeden Akteurs innerhalb der Zivilgesellschaft wird gestärkt durch den Zugang zu Datenmaterial und Information, die zum Verständnis über bestehende und geplante Politikoptionen beitragen. Die Nationale Untersuchung der Bildungspolitik NEPI verstand sich somit als Produkt einer Institution, die selbst als Teil der südafrikanischen Zivilgesellschaft ist, da sie zum einen Träger und zum anderen Multiplikator in der bildungspolitischen Diskussion war.

Den Organisationen der Zivilgesellschaft wird eine wichtige Rolle bei der Konsolidierung der Demokratie und beim *nation building*⁴⁷⁷ zugesprochen. Sie repräsentieren nicht nur eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen, sondern sie überwachen ebenso wie die Massenmedien überwachen die Regierung, berichten über die potentiellen Fehler und fordern Rechenschaft. Sie geben den Bürgern die Möglichkeit, Erfahrungen in politischen Vereinigungen zu sammeln, ihre zivile (*civic*) Kompetenz zu erweitern, sie regen zur Partizipation an, rekrutieren und bilden neue politische Führungskräfte aus, haben Einfluss auf die Ausbildung demokratischer Werte und Normen und akkumulieren soziales Kapital. Nicht zuletzt drängen sie auf die Umsetzung von Reformen, um die Qualität der Demokratisierung zu verbessern.⁴⁷⁸ Mit der Erhöhung der Rechenschaftspflichtigkeit (*accountability*), der Verantwortlichkeit, der Inklusivität und somit der Legitimität eines Regimes wird eine kraftvolle/energische pluralistische Zivilgesellschaft einen demokratischen Staat stärken und ihn in Richtung Konsolidierung bewegen.⁴⁷⁹

Mit den Wahlen 1994 wurde der Konsens zwischen der Zivilgesellschaft und der Mehrheitspartei, dem ANC, brüchig.⁴⁸⁰ Es lässt sich ein starker Rückgang von NGOs und *grassroots organisations* innerhalb der südafrikanischen Zivilgesellschaft beobachten – vor allem im Bildungsbereich. Wichtigstes Beispiel ist wohl die Auflösung des Koordinationskomitees NECC 1995. Hierfür gibt es unterschiedliche Erklärungen:

Viele Lehrende, Lernende und Eltern-Organisationen wurden im Kontext des Kampfes gegen die Apartheid gegründet und waren dabei, ihre Rolle neu zu definieren und ihren Platz zu finden. Einige, wie die Lehrgewerkschaft SADTU, schafften es mit der Zeit, Einfluss auf die Bildungspolitik auszuüben. Andere, wie die Studierendenvertretung COSAS, waren so kaum in der Lage, Einfluss zu nehmen. Bildungsorganisationen mussten gemeinsam mit poli-

⁴⁷⁷ Zur Rolle der Zivilgesellschaft beim *nation building* vgl. ausführlicher: Kössler, Reinhart/Melber, Henning 1996: The Concept of Civil Society and the Process of Nation-Building in African States. In: Internationale Politik und Gesellschaft 1/96. pp. 69-81.

⁴⁷⁸ Hier jedoch sei darauf hingewiesen, dass nicht grundsätzlich alle Organisationen der Zivilgesellschaft pro demokratisch sind – manche können auch militant und sehr intolerant in ihrer Arbeit sein und somit eher kontraproduktiv bezüglich der Demokratisierung eines Landes.

⁴⁷⁹ Vgl.: Diamond 1997: 23

tischen Parteien nach der Wahl mit dem Weggang vieler gut ausgebildeter Führungspersonen fertig werden, denn diese bekamen Posten in der nationalen oder in den Provinz-Regierung(en) oder aber in der Privatwirtschaft. Zudem lehnten sich viele ‘Aktive’ nach den Wahlen 1994 erst einmal zurück, denn sie gingen davon aus, dass die neue Regierung automatisch ihre Interessen vertreten würde. Doch es existiert ein Unterschied zwischen einer Widerstandsbewegung und einer (Mit-)Regierungspartei: Der ANC musste sich erst einmal als politische Kraft konsolidieren. Diese Tendenz des Rückgangs der Zivilgesellschaft ist theoretisch bereits von Diamond aufgearbeitet worden und international ein weit verbreitetes Phänomen.⁴⁸¹

Das Fehlen einer organisierten Stimme innerhalb der Zivilgesellschaft für die Bildung der Marginalisierten und weniger Privilegierten in Südafrika hat Konsequenzen.⁴⁸² In diesem Zusammenhang soll auf den *stakeholder*-Ansatz hingewiesen werden, der zeitgleich mit der schwindenden Bedeutung der Zivilgesellschaft in Südafrika aufkam. Von nun an ging es nicht mehr darum, alle, sondern lediglich die Repräsentanten der Interessengruppen, am politischen Prozess teilhaben zu lassen. Sicherlich erleichterte diese Akteursreduktion die Politikentscheidung in den unterschiedlichen Foren – für die Maxime der Partizipation ‘aller’ jedoch reicht dies nicht mehr aus. Allerdings, so merkte ein Interviewpartner an, sei es eine Sache zu partizipieren und eine andere, gleichzeitig konstruktive Beiträge zu leisten.⁴⁸³ Hier geht es also um Demokratie versus Qualität.⁴⁸⁴

4.2. Der sich verändernde bildungspolitische Diskurs in Südafrika ab 1990

4.2.1. Die unterschiedlichen Akteure der Apartheid-Opposition

Mit Beginn des Reformprozesses definierte das Koordinationskomitee NECC seine Rolle neu, und aus ‘Crisis’ wurde ‘*Coordination*’ Committee. Die Visionen der *People’s Education for People’s Power* traten recht bald vor der Realität zurück. Dennoch soll die Rolle des Komitees nicht unterbewertet werden, denn es hatte entscheidende Einfluss auf die Ausgestaltung der Bildungsreform – zumindest in den ersten Jahren. Wichtige Impulse gingen von ihm aus, auf die im Folgenden eingegangen wird.

⁴⁸⁰ Vgl.: Friedman et al 1996: 232

⁴⁸¹ Vgl.: Schmitter 1993: 3

⁴⁸² Vgl.: Tikly 1997: 186

⁴⁸³ Interview 1

⁴⁸⁴ Interview 3

4.2.1.1. Die Rolle des *National Education Crisis [Coordination] Committees* (NECC) in der Umgestaltung der Bildungspolitik - *Die progressive Bildungspolitik*

Nachdem der ANC wieder zugelassen wurde, übernahm er die politische Führung des Koordinationskomitees NECC. Historisch gesehen vertrat der ANC eine eher gemäßigte Position bezüglich der Bildungspolitik und kümmerte sich während des Exils hauptsächlich um die Ausbildung seiner Kader, jedoch weniger um die Ausgestaltung und Formulierung einer Post-Apartheid-Bildungspolitik.⁴⁸⁵ Die NECC-Aktivisten wurden in der Frage der Loyalität zwischen dem internen Aufbau des ANC oder der Aufrechterhaltung des Komitees als eigenständige Organisation gespalten. Die politischen Verhandlungen auf der nationalen Ebene, die vor Mandelas Freilassung begannen, setzten an der höchsten Ebene an. Dies führte dazu, dass die Reforminitiative in der Bildungspolitik sich von den Akteuren auf der untersten Ebene weg bewegte. Die Repräsentanten in den einzelnen Schulen und die schwächeren Interessengruppen auf dieser Ebene verloren bald an Bedeutung. Die Verhandlungen auf der oberen Entscheidungsebene dienten dazu, allgemeine Übereinstimmungen zwischen dem ANC und der Nationalen Partei zu analysieren. Oppositionelle Bewegungen, eingeschlossen ANC und NECC, kamen nun in direkten Kontakt mit der ehemaligen Apartheid-Regierung und einer Nationalen Partei, die nicht kapituliert, sondern das Umfeld für effektive Reformen geschaffen hatte. Festzuhalten gilt, dass, als sich die Machtverteilung veränderte, sich ebenso die Agenda der Bildungspolitik veränderte und somit die Akteursebene.

“From an institutional perspective, oppositional forces struggled to look more modern, more legitimate as, for the first time, they were responsible for devising specific policy options, not simply oppose the state.”⁴⁸⁶

Die politischen Verhandlungen bezüglich der Bildung durch die Nationale Untersuchung der Bildungspolitik (*National Education Policy Investigation* - NEPI) (Abschnitt 4.2.1.4.) führten zum ANC-Dokument des *policy*-Rahmens für Bildung und Ausbildung (*A Policy Framework for Education and Training* 1994) und über andere Dokumente hin zum Weißbuch der Bildung und Ausbildung (*White Paper on Education and Training* 1995 - WPET).

Diese Verhandlungen waren absolut notwendig, um einen Kompromiss bezüglich des Politikrahmens und den Prioritäten in der Bildungspolitik zu erzielen. Auf Andererseits wurden dadurch die radikaleren und partizipativen Elemente der *people's education* negiert. Auf der Seite der Politikanalyse beeinflussten Bildungsanalytiker die ANC-Politiken, die eher der Seite der Unternehmer zuzuordnen sind, wie die der *Urban Foundation* (Jane Hofmeyr). Sie

⁴⁸⁵ Vgl.: Samoff et al 1994: 8

⁴⁸⁶ Chisholm/Fuller 1996: 14

begannen Politikrahmen und –werkzeuge aus den Industrieländern zu ‘importieren’ (Abschnitt 4.3.2.), die sich auf die Verbesserung von Finanz- und Planungsprozessen bezogen und sich darauf beschränkten, die unterschiedlichen Bildungsministerien in ein gemeinsames und ‘effizienteres System’ zusammenzufassen.⁴⁸⁷

Ein allgemeineres Engagement zwischen dem ANC und der Regierung de Klerk zeigte sich in der *Mandela Delegation* (1990), in der Gemeinsamen Arbeitsgruppe (*Joint Working Group - JWG*) und der Nationalen Bildungskonferenz (*National Education Conference - NEC*) (1992) und führte zum Nationalen Forum für Bildung und Ausbildung (*National Education and Training Forum - NETF*) (1993-4). Im Verlauf der Entwicklung veränderten sich nicht nur die Akteure sondern auch ihre Agenda. Im Rahmen einer Vielzahl von Regierungsmodellen versuchte man der Zivilgesellschaft in den neuen staatlichen Strukturen eine gewichtige Bedeutung zukommen zu lassen. Öffentliche Kontrolle auf der Ebene der Schulen verbunden mit einem starken Staat⁴⁸⁸ ebneten den Weg für die ausschließliche Betonung gesetzlicher Strukturen. Praktisch bedeutete dies für die Bildungspolitik, dass das geteilte System der alten Regierung verwurzelt werden sollte, von einer aus dem Amt scheidenden Nationalen Partei. Die Demokratisierung durch soziale Praktiken an Schulen war zum Ende dieser Periode limitiert und zu einem Prozess der Curriculumüberprüfung mutiert. Wie dies geschehen konnte, wird verständlich wenn man den ‘Wettkampf’ um die Bildung in dieser Zeitspanne detailliert analysiert.⁴⁸⁹ Dies soll in den folgenden Abschnitten geschehen.

4.2.1.2. Das demokratische Verständnis des Koordinationskomitees NECC

Das Verständnis von ‘Demokratie’ innerhalb der demokratischen Bewegung in Südafrika hatte seine Wurzeln im Konzept eines partizipativen Demokratieverständnisses, das für alle Lebensbereiche galt. Bezogen auf die Bildung bedeutete dies:

“(Democratisation) of control over schooling at local, regional and national levels; stronger participation of girls and women in the education sector; greater involvement of parents, teachers and students in school affairs, the recognition of the right of association of members of the school community, including and particularly teachers and more lateral and participatory teaching practices inside classrooms.”⁴⁹⁰

⁴⁸⁷

Interview 14

Bei einem *workshop*, organisiert durch die *Urban Foundation*, mit einigen *policy*-Gurus aus den Staaten, den EPU’s und andere Bildungsinstitutionen war Trevor Coombe anwesend. Er erwähnte, dass er den Auftrag hätte, das CEPD zu gründen, und nun auf der Suche nach geeigneten Mitarbeitern sei. Dabei war er sehr klar in seiner Aussage: Er wollte nicht Personen mit der ‘richtigen’ Ideologie, sondern mit den entsprechenden Fähigkeiten.

⁴⁸⁸

Vgl. Chisholm 1997: 54

⁴⁸⁹

Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 14

⁴⁹⁰

Chisholm/Fuller 1996: 11

Autoritäre und unterdrückende Herrschaft wurde in den NECC-Prinzipien und in der Praxis der sozialen Realität gegenübergestellt. Gefordert wurde die uneingeschränkte Konsultation vor allem mit ausgeschlossenen, marginalisierten und machtlosen Interessengruppen. ‘Gemeinsame Meinungsfindung’ war die Antithese zur Diktatur – in der Schule und in der Gesellschaft im Allgemeinen. Einen Konsens zu erzielen und einen ‘kollektiven Geist’ aufzubauen stand im Zentrum. Somit war eine demokratische Bildung die, ‘die alle bevorteilt und nicht nur einige wenige’. Von dieser Konzeption der Bildung ergab sich eine starke Verpflichtung zur ‘Gleichheit in der Bildung’ und eine Negierung von jeglicher Form des Elitarismus. Auf der praktischen Ebene bedeutete dies die Begünstigung des öffentlichen vor dem privaten Schulwesen.⁴⁹¹ Dieses Demokratieverständnis durchzog ebenso die Idee der ‘Lern- und Lehrkultur’. Eine klassische progressive Pädagogik wurde propagiert, wie im Kapitel 3 beschrieben.

4.2.1.3. ‘Partizipation’ im Sinne der *People’s Education*

Da alle Mitglieder der Gesellschaft direkt oder indirekt von der Bildung betroffen sind und von ihr profitieren, haben im Sinne der Volkserziehung (*people’s education*) auch alle Mitglieder der Gesellschaft das Recht, ihre Bedürfnisse und Forderungen hinsichtlich der Bildung zu artikulieren – jeder und jede ist somit Akteur. Ein demokratischer Prozess fordert demnach, Möglichkeiten für all jene zu schaffen, die ihre Interessen artikulieren möchten. Die Bürger werden dabei aufgefordert, Organisationen und Interessengruppen zu gründen, um effektiv an diesem Prozess partizipieren zu können.

Als problematisch wird hier jedoch gesehen, dass jene, die Bildung am meisten benötigen, nicht in der Lage sind, sich zu organisieren. Deshalb muss es im Interesse der Volkserziehung sein, diese marginalisierten Gruppen besonders zu berücksichtigen und ihnen beim Aufbau von Organisationen zu helfen.

“Building organizations in all sectors – parents, teachers, students, workers and amongst the voiceless – is [...] a crucial task in securing the participation of all the people in the process of formulating educational policy.”⁴⁹²

An der Basis sollten Diskussionen über verschiedene Themen initiiert werden, wie über Schlüsselprinzipien der Bildung oder über deren Ideale und Bedürfnisse. Diese Debatten sollten dann nicht nur die Organisationsstrukturen und den demokratischen Prozess stärken, sondern Bildungskampagnen initiieren.

⁴⁹¹ Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 11

⁴⁹² Taylor 1990: 2

4.2.1.4. Der NEPI-Prozess (Nationale Untersuchung der Bildungspolitik - *National Education Policy Investigation*)

Das Koordinationskomitee NECC stand, wie alle Organisationen der ‘demokratischen Bewegung’, zu Beginn der Transformation in Südafrika vor dem Problem, seine Rolle neu definieren zu müssen, da die Oppositionsrolle nicht mehr aktuell war.⁴⁹³ Es ging nun vermehrt darum, bildungspolitische Entscheidungen zu treffen, die auf Kompromissen und Alternativen basierten.

“This strategic shift was not something to be accomplished easily: decades of repressive political conditions have left South Africa with a seriously impoverished public discourse about education possibilities and alternatives.”⁴⁹⁴

Mit einer Vergangenheit, die lediglich eingeschränkt Zugang zu Informationen und Analysen zuließ, und mit einem politischen Klima, das freie Debatten und offene Diskussionen verbot, verwundert es nicht, dass sich ein Großteil der Diskussion um generelle Forderungen der Wiedergutmachung drehte. Progressive Erziehungswissenschaftler neigten dazu, auf das feindliche und polarisierte politische Umfeld in ähnlicher Weise zu reagieren. Es kam so eher zu kritischen Analysen der geplanten Regierungspolitiken, als zu fundierter Forschung und Analysen, die notwendig sind, um Politikalternativen zu formulieren. Diese ‘Tradition’ der Kritik ist nicht leicht zu durchbrechen, und auch heute ist dieses Vorgehen in Südafrika noch verbreitet.⁴⁹⁵

Die Nationale Untersuchung der Bildungspolitik (*National Education Policy Investigation* - NEPI) wurde 1990 vom Koordinationskomitee NECC ins Leben gerufen, um möglich Politikoptionen im Bildungsbereich aufzuzeigen.⁴⁹⁶ An dem NEPI-Prozess waren über dreihundert Personen beteiligt. Ziel war es, die wesentlichsten bildungspolitischen Ansätze zu evaluieren und zu analysieren, um dann mögliche Modelle heraus zu finden, die für den südafrikanischen Kontext verwertbar sein könnten.⁴⁹⁷ Die NEPI-Berichte sollten somit als konzeptionelle Grundlage zur Diskussion dienen.

⁴⁹³ Vgl.: NEPI 1993: 3; vgl.: Kahn 1996: 283

⁴⁹⁴ NEPI 1993: 3

⁴⁹⁵ Vgl.: NEPI 1993: 3f, vgl.: Badat 1997: 22, Interview 14

⁴⁹⁶ Interview 5

⁴⁹⁷ Vgl.: De Clercq 1997: 132; vgl.: Kahn 1996: 283

‘Policy’ im Sinne der NEPI wird als ein fortwährender Wettkampf zwischen Restriktionen und Zugeständnissen verstanden, die das Bildungssystem ausmachen. Dies ist, was Demokratie auch bedeutet: Alle, auch die, die historisch benachteiligt waren, müssen in die Lage versetzt werden, Informationen zu erhalten und diese dann auch analysieren, diskutieren und bewerten zu können. Noch 1993 sprach NEPI davon, dass der Kampf in Südafrika um eine gleiche und demokratische Bildung keinesfalls vor-

“As a result of their genesis in the changing requirements of education contestation, the tenor of the NEPI reports has been shaped by the general relationship of experts and researchers to political strategy and struggle. Under these circumstances, education researchers could most usefully provide clarification assistance rather than definitive direction; ways to understand the implications of questions posed by policy actors, rather than new answers; ways to sharpen the political process of strategy-making rather than proposing what that strategy itself should be. The emphasis in the NEPI reports is therefore on policy analysis rather than policy proposals.”⁴⁹⁸

Das Ziel, zu der Politikdebatte um Bildung beizutragen, hatte einen heilsamen Effekt auf den Forschungsprozess. Die in NEPI aktiven Repräsentanten erkannten, dass die Politikfeldanalyse und der Aufbau einer starken Demokratie miteinander in Verbindung zu bringen sind. Indem der Zirkel der Aktiven über die reinen Politikfeldanalytiker hinausging, wurde dieser Prozess als Dialog begriffen, der dann wiederum die Legitimität der Berichte unterstrich.⁴⁹⁹ Doch festzuhalten gilt, dass die einzelnen Berichte lediglich erste Schritte in der Diskussion um eine neue Bildungspolitik darstellten.

Diese Untersuchungskommission (NEPI) war gedacht als eine Art *think tank*, um neue Wege in der Bildungspolitik zu gehen. Aufgabe war es, bestehende Institutionen auf ihre mögliche Transformation hin zu untersuchen. Dem Gremium stand Nick Taylor vor, der heutige Direktor des *Joint Education Trust* und einer der Menschen, die richtungsweisend für die Politikrichtung in der Bildung waren.⁵⁰⁰

Die Mobilisierung im NEPI-Prozess fand unter dem Leitbild der Volksbildung statt, einem Ideal, welches die nicht-rassistischen, nicht-sexistischen, demokratischen Werte der ‘demokratischen Bewegung’ verkörperte. Die Strategie, diese Ideale zu verfolgen, veränderte sich in dem Maße, in dem sich die politische Situation veränderte. Nachdem die politische Transformation fortschritt, wurde deutlich, dass konkrete Bildungspolitiken notwendig waren, um die

bei sei und dass in diesem Kampf Organisationen wie das NECC eine führende Rolle einnehmen müssten. (Vgl.: NEPI 1993: 42)

⁴⁹⁸ NEPI 1993: 4; vgl.: Unterhalter 1998: 3

⁴⁹⁹ Vgl.: NEPI 1993: 4

⁵⁰⁰ Nick Taylor ist deshalb bedeutend, da er für eine technokratische Richtung in der Bildungspolitik steht. Das NECC hat die EPU (*Education Policy Units*) und NEPI ins Leben gerufen (Vgl.: NECC 1992: 20), und Nick Taylor arbeitete bei einer EP-Unit. (Zu EPU vgl. ausführlicher: Samoff, Joel 1995: *From Political Agitators to Government Advisors: South Africa’s Education Policy Units. Prepared for Presentation at the Annual Meeting of the African Studies Association, Orlando, 3-6 November 1995.*) Zudem ist das NECC neben dem privaten Sektor eine der Gründungsorganisationen des *Joint Education Trust*, der im Januar 1993 voll arbeiten sollte. Es sollten hier Entwicklungsprojekte in der Bildung geschaffen werden, die sich mit Lehrerausbildung, Erwachsenenbildung und mit marginalisierten Jugendlichen beschäftigen sollten. (Vgl.: NECC 1992: 24) Als Problem wurde damals, 1992, schon gesehen, dass der Trust sich in einen zweiten IDT-Typ (*Independent Development Trust*) entwickeln könne. (Vgl.: NECC 1992: 25) Diese Befürchtung hat sich bewahrheitet, und JET ebenso wie IDT – beides große nationale NGOs im Bildungsbereich – sind absolut bürokratisch organisiert und unterstützen den technokratischen Prozess ab 1993. Sie besitzen keinerlei Legitimation in der Bevölkerung. (Vgl.: Samoff et al 1994: 17)

Volksbildung in den Vordergrund zu bringen. Als solches ist NEPI zu werten: Als eine Untersuchung, die unter dem Einfluss der Volksbildung (*people's education*) stattfand und die versuchte, die Werte, für die sie stand, in die Praxis umzusetzen.

Die Aufgabe von NEPI, eine Serie von Politikoptionen auf allen wesentlichen Gebieten der Bildung und ihre Bedeutungen für Südafrika zu analysieren, sollte in nur knapp 20 Monaten abgeschlossen sein. Doch zuvor ging es darum, die unterschiedlichen Schwerpunkte insgesamt zwölf Arbeitsgruppen zu erarbeiten, die am Ende je einen Abschlussbericht zu folgenden Themen verfassten: Erwachsenenbildung; Erwachsenengrundbildung; Curricula; Vorschulerziehung; Bildungsplanung, -systeme und -strukturen; Verwaltung; *Human Resources Development*; Sprachen; Bibliothek- und Informationsservice; Post-Sekundarbildung; unterstützender Service (wie Gesundheit; spezielle Bildung; Beratung) und Lehrendenausbildung⁵⁰¹. Zudem gab es noch zusätzlich einen zusammenfassenden Endbericht, der 1993 publiziert wurde.⁵⁰²

Der Vorstand des Koordinationskomitees NECC ernannte für jede Arbeitsgruppe

“(a) co-convenors [...] paying due regard to the issue of racial, gender, and regional representativeness.”⁵⁰³

Jede Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Akademikern, Praktikern, Lernenden, Lehrenden, Aktivisten, Gewerkschaftern und *community*⁵⁰⁴ *leaders*. Konsens in den Diskussionen war unter anderem die Schaffung eines einheitlichen Bildungsministeriums, das verantwortlich für alle anderen Institutionen in diesem Bereich sein sollte und dies möglichst dezentralisiert – also in jeder Provinz/Region. Des Weiteren war vorgesehen, die Schulen für Schüler aller Hautfarben zu öffnen. Pflicht des Staates war die Gewährleistung gleicher Ressourcen für alle staatlichen Schulen. Privatisierungen von Schulen sollten nicht gefördert werden. Zudem war die Einbeziehung der *community* in den Entscheidungsprozess von großer Bedeutung. Der kostenlose Schulbesuch war zumindest bis Standard 5 oder 6 (neu: *grade 7* oder 8) geplant. Dies änderte sich 1993, als der Generalsekretär des ANC von mindestens zehn Jahren kostenlosem Schulbesuch für alle Kinder in Südafrika sprach.⁵⁰⁵ Weiterhin ging es darum, die formale mit der informellen Bildung in Verbindung zu bringen. Ziel war es, ‘*equality of edu-*

⁵⁰¹ Zur Lehrerbildung vgl. ausführlicher: Adams, Dennis 1998: *As Teachers Approaches Change: Democratic Possibilities for Thinking, Knowing, and Learning*. In: *Curriculum and Teaching*, Vol. 13, No. 1, 1998. pp. 71-77.

⁵⁰² Im Nachhinein, so ist in diesem Report zu lesen, erwies sich die Nichtbeachtung der Primarbildung als problematisch. (Vgl.: Badat 1997: 23)

⁵⁰³ NEPI 1993: 2

⁵⁰⁴ Der Begriff ‘*community*’ soll in dieser Arbeit analog zu Alexander/Hellwig verstanden werden. Er bedeutet Gemeinschaft, Gemeinde, steht aber im südafrikanischen Kontext ”für die Gesamtheit der Unterdrückten, bzw. die ‘Basis’ aller Widerstandsorganisationen.” (Alexander/Helbig 1988: 25)

cation’ zu erreichen, wobei betont wurde, dass es sich hier nicht nur um formale Gleichheit handeln solle.⁵⁰⁶ Außerdem galt:

“The ANC is committed to a democratic, non-racial, non sexist education system that is affordable and workable, and serves the interests of all the people of South Africa.”⁵⁰⁷

Dieses Zitat weist bereits zu diesem Zeitpunkt auf die mögliche Interpretation der ANC-Regierung hin. Begriffe wie *affordable* (erschwinglich) oder *workable* (umsetzbar) finden sich auch in der Verfassung wieder. Da sie reine Interpretationssache sind kann die Regierung nicht uneingeschränkt in die Verantwortung genommen werden, und den unterschiedlichen Akteuren wird es erschwert, ihre Forderungen durchzusetzen. Besonders deutlich wird dies in Zusammenhang mit der Sprachenpolitik.

Die einzelnen NEPI-Berichte, so wie der Abschlussbericht zur Bildungsplanung, zum Bildungssystem und zur Bildungsstruktur (*Education Planning, Systems and Structure*) gehen auf die Korrelation zwischen Bildung/Ausbildung und wirtschaftlichem Wachstum ein. Investitionen, so die Vertreter der Abhängigkeit zwischen wirtschaftlichem Wachstum, Produktivität und Bildung, müssten vor allem im Sekundarschulbereich und in der Berufsbildung greifen. Der NEPI-Bericht formuliert dies etwas vorsichtiger, aber stimmt darin überein, dass die geringe wirtschaftliche Produktivität zusammen mit den generellen Mängeln der Bildung möglicherweise mit dem negativen Beschäftigungswachstum in Verbindung zu bringen sind. Bildung und Ausbildung sollte nach dieser Sichtweise flexible, *multi-skilled* und problemlösende Arbeiter hervorbringen, die in der Lage sein sollten, Südafrika ‘in die neuen Märkte zu führen’.⁵⁰⁸ Hier wurde nun afrikanischen Arbeitern zum ersten Male Bedeutung beigemessen. Die Grundlage für eine historische Transformation der Bildung bilden – so der NEPI-Abschlussbericht – gewisse Leitlinien mit einer starken sozialen Ausrichtung, die während der gesamten Arbeit nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Wenn auch Bildungsleitlinien, wie ‘kritisches Denken’⁵⁰⁹ oder die ‘Entwicklung des Kindes’, nicht unwichtig sind, so werden sie doch den allgemeinen Leitlinien untergeordnet.⁵¹⁰ Für Kahn ist die wohl bedeutendste Leistung des NEPI-Prozesses die Formulierung einiger zentraler demokratischer Grundwerte wie

⁵⁰⁵ Vgl.: Ramaphosa 1993: 6

⁵⁰⁶ Vgl.: Weinberg, Samantha 1990: NEPI Think Tank to Lay Old Education Policies to Rest. In: Weekly Mail, 28th of September 1990.

⁵⁰⁷ Ramaphosa 1993: 5

⁵⁰⁸ Vgl.: Chisholm 1997: 55

⁵⁰⁹ Bezogen auf ‘kritisches Denken’ stellt Wright fest, dass Bildung, richtig verstanden, per definitionem kritisches Denken erfordert. (Vgl.: Wright 1992: 37)

“equity, non-racism and non-sexism, within an unitary education system.”⁵¹¹

Die Untersuchungsgremien in NEPI identifizierten vier systemische Schlüsselbereiche:

1. Die Finanzierung (wer bezahlt?).
2. Die Organisation (wer entscheidet?).
3. Die Differenzierung (wie viel Differenz darf sein?).
4. Die Artikulation (wie passen die Einzelteile zusammen?).⁵¹²

Sie sind jedoch nicht zu verstehen

“as sufficient conditions for education system change. At best, they are facilitative mechanisms, necessary measures which may encounter favourable or unfavourable conditions during implementation. On their own, they do not guarantee the desired social end. Successful achievement must be understood as a combination of facilitative structures and favourable social conditions.”⁵¹³

⁵¹⁰ Vgl.: NEPI 1993: 15

⁵¹¹ Kahn 1996: 283

⁵¹² Vgl.: NEPI 1993: 18

⁵¹³ NEPI 1993: 17

Systemic features of the education system	Policy alternatives	Social value often associated with the policy alternative
Finance	Public	Equity
	Private	Institutional autonomy/choice
Organisation	Centralized	Equity
	Decentralized	Institutional or community autonomy/participation
Differentiation	High	Development
	Low	Equity
Articulation	High	Equity/development
	Low	Institutional or sectoral autonomy/choice

Quelle: NEPI 1993: 23

Der NEPI-Abschlussbericht bemühte sich um eine holistische Sichtweise des Bildungssystems; ‘Gleichheit’ und ‘Entwicklung’ standen hierbei im Mittelpunkt.

“Such a focusing tool tends to leave the principle of democracy in the background, although we have paid some attention to it under our discussion of the systemic feature of organization. From another point of view, though, it could be said that there is something paradoxical about putting other values alongside democracy, since under conditions of democratic decision-making, all other aspects are inevitably uncertain. While this is so in a strict sense, the NEPI principles are all express values which have driven and have validated grim popular struggles for an equitable education, for which people have shown on many occasions they are prepared to die. They are therefore principles which demand to be taken seriously. The debates which flow from the NEPI reports will inevitably deepen our understanding of these principles. In this sense, democracy will indeed lead us all to a finer grasp of these deeply felt values.”⁵¹⁴

Der NEPI-Report stellte somit schon zu Beginn der 1990er Jahre fest, dass es wenig ‘Bildungsexperten’ in Südafrika gab, die in der Lage waren, eine *policy*-Analyse durchzuführen. Ihrer Meinung nach war es einfach noch zu früh, um solch eine Expertise erwarten zu können, obwohl das Koordinationskomitee NECC feststellte, dass ausgebildete Leute auf diesem Sek-

⁵¹⁴ NEPI 1993: 40

tor von großer Bedeutung sind, um eben die von NEPI verfassten Dokumente zu analysieren und zu kritisieren.⁵¹⁵

Der Bericht wies darauf hin, dass die Ergebnisse nicht an dem gemessen werden sollten, wie viele Menschen konsultiert wurden oder wie viele Personen zu den Treffen erschienen oder wie viele Teil einer Arbeitsgruppe waren. Mit dieser Argumentation versuchten die Autoren des NEPI-Reports der Kritik bezüglich mangelnder Partizipation vorzubeugen.

Weiterhin:

“Our impact will arguably be more importantly felt on the terms in which education policy comes to be generally understood in future contests about the education system. We have shown that it is not only governments that can mount national investigations into education policy. We have at least partially shifted the terms of policy discourse away from the technicism and ‘bureaucratic-speak’ of most government-sponsored efforts on policy reform.”⁵¹⁶

Diese Annahme, so wird sich im Verlauf der Arbeit zeigen, war ein Irrtum – die NEPI-Berichte spielten bald kaum mehr eine Rolle und wurden bei späteren Untersuchungen und Analysen kaum zu Rate gezogen. Ein Grund dafür, so Greenstein, war die Ungenauigkeit und zu große Theorielastigkeit der NEPI-Reporte.⁵¹⁷

Vom gesamten NEPI-Prozess fühlten sich *grass roots communities* ausgeschlossen, als Grund hierfür wird angegeben, dass beispielsweise die beteiligten Akademiker keine Erfahrung mit dieser Art von Partizipation hatten. Zudem erfolgte der gesamte Prozess unter hohem zeitlichem Druck. Die kleinen Organisationen wiederum waren auf Grund der täglichen Überlebensprobleme oft nicht in der Lage, am Diskussionsprozess teil zu nehmen. In vielen Fällen fehlte zudem die bereits erwähnte Expertise. Um diesen Unzulänglichkeiten entgegenzuwirken, plante der NECC eine Kampagne an der Basis.⁵¹⁸

Festzuhalten gilt, dass NEPI die Grundlage für die Formulierung des ersten umfassenden Dokuments des ANC 1994 legte, zum Politikrahmen für Bildung und Ausbildung (*Policy Framework for Education and Training*) (Abschnitt 4.3.3.), welcher einen weiteren Schritt hin zur Entwicklung alternativer Bildungspolitiken darstellte. Das Dokument geht auf die demokratischen Ideale und Werte der Befreiungsbewegung ein, um einen kohärenten und visionären Rahmen für eine zukünftige und langfristig angelegte Bildungspolitik zu schaffen.⁵¹⁹

Auf den Politikrahmen wird im Abschnitt 4.3. eingegangen.

⁵¹⁵ NECC 1992: 53

⁵¹⁶ NEPI 1993: 41

⁵¹⁷ Vgl.: Greenstein 1995: 2

⁵¹⁸ NECC 1992: 67

Um dem zeitlichen Ablauf in der Formulierung der Bildungspolitik in Südafrika abzubilden, ist vorab noch die Bildungskonferenz (NEC) mit dem Forum für Bildung und Ausbildung (*National Education and Training Forum* – NETF) zu erwähnen.

4. 2.1.5. Die Nationale Bildungskonferenz (*National Education Conference* – NEC)

Die Hauptakteure der Opposition re-gruppieren sich im März 1992 und hielten eine ‘Nationale Bildungskonferenz’ (*National Education Conference* - NEC) ab.⁵²⁰ Die NEC war eine Koalition und setzte sich aus den Gruppierungen der demokratischen Linken zusammen: Dem ANC, AZAPO (*Azania People’s Organisation*), dem gewerkschaftliche Dachverband COSATU, WOSA (*Workers Organisation for Socialist Action*), der Lehrgewerkschaft SADTU und dem Koordinationskomitee NECC. Die Konferenz sollte einen Ort der Diskussion sein und das Potential kreieren, an dem sich Teile der Zivilgesellschaft, wie Gewerkschaften und Bildungsorganisationen, re-konstituieren konnten, um Einfluss auf die Gestaltung der Bildungspolitik in der Übergangszeit und auf das zukünftige Bildungssystem ausüben zu können.⁵²¹

Diese Konferenz hatte zum Ziel:

1. die wichtigsten Prinzipien, Normen und Werte zu formulieren, auf die ein zukünftiges Bildungssystem aufgebaut werden sollte;
2. gemeinschaftliche Strategien und Kampagnen zu entwickeln, um damit der Bildungskrise zu begegnen;
3. Mechanismen zu kreieren, um ein neues Bildungssystem zu konstruieren und um die Bildung während der Übergangszeit zu gestalten.

Abgesehen von den unterschiedlichen Ansichten bezüglich der strategischen Perspektiven zwischen den politischen und den Bildungsorganisationen, legte diese Konferenz den Grundstein für das Nationale Forum für Bildung und Ausbildung (*National Education and Training Forum* - NETF) (Abschnitt 4.2.1.6.) legen, welches im August 1993, nach langanhaltendem Widerstand der alten Regierung, gegründet wurde.⁵²²

Die Bildungskonferenz NEC erarbeitete Programme zur zentralen und lokalen Transformation, aufbauend auf der *people’s education* und ideologisch verbunden mit dem Widerstand in den 1980er Jahren. Der Impetus, die Konferenz NEC zu organisieren, war verbunden mit der unmittelbaren Krise an den Schulen, speziell mit der Degenerierung der lokalen ‘Lernkultur’,

⁵¹⁹ Vgl.: De Clercq 1997: 132

⁵²⁰ Vgl.: De Clercq 1997: 133; vgl.: Kahn 1996: 283

⁵²¹ Vgl.: Badat 1997: 20; vgl.: Samoff et al 1994: 14

und mit der Notwendigkeit, eine Strategie zu finden, sich mit der scheidenden Apartheidregierung auseinander zu setzen. Diese Doppelmotivation hatte auch ursprünglich Mandelas direkte Intervention in den Bildungsbereich geleitet.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, weshalb an dieser Konferenz die Prinzipien und Werte, auf die eine zukünftige Bildungspolitik in Südafrika beruhen soll, erneut diskutiert wurden, denn die Ergebnisse waren identisch mit denen des NEPI-Prozesses, an dem ja alle relevanten Bildungsagenten partizipierten. Ein Grund hierfür, so ein Gesprächspartner, war die Tendenz der neuen Regierung, alles ‘alte’, damit sind alle Politikoptionen vor 1994 gemeint, nicht zu berücksichtigen und einen radikalen Bruch zu vollziehen. Somit fand alles Erarbeitete vor 1994 wenig Berücksichtigung.⁵²³

Diese Bildungskonferenz ist wohl als eine Art ‘Kompromisskonferenz’ zu interpretieren und zeigt schon klare technokratische Tendenzen. Der Anschein, dass alles mehrmals in Südafrika diskutiert wurde, trägt nicht, obwohl dieses Verhalten dann nach den Wahlen 1994 nachlässt. Somit zeichnet sich ein weiteres historisches Kennzeichen dieser Transformationsphase ab: Es existierten viele parallele Prozesse, Foren und Konferenzen zum gleichen Thema, da eine Vielzahl unterschiedlicher ideologischer Richtungen vertreten war.

4.2.1.6. Das Nationale Forum für Bildung und Ausbildung (*National Education and Training Forum - NETF*)

Je nach ideologischem Standpunkt der Analytiker wird die Rolle des Forums für Bildung und Ausbildung NETF unterschiedlich interpretiert. Festzuhalten gilt jedoch, dass hier zum ersten Mal das Konzept der so genannten *stakeholder* (Kapitel 4.1.) zum Tragen kam und es meiner Ansicht nach hier zu ersten Schritten hin zu technokratischen Lösungsansätzen in der Strukturierung der Bildungspolitik gab.⁵²⁴

Das Forum wurde vom ANC und dem Koordinationskomitee NECC als ein Bildungsforum etabliert, um einseitige Reformen der alten Regierung in der Bildung zu verhindern.

“The NETF was thus created to change education practices and to extend the influence of the ANC-NECC alliance and of the much broader NEC.”⁵²⁵

Vertreter des privaten Sektors sowie der alten Regierung waren von der Bildungskonferenz NEC eingeladen sich an der Gründung des Forums zu beteiligen. Die Nationale Bildungskon-

⁵²² Vgl.: Ramaphosa 1993: 2; vgl.: Badat 1997: 12f; vgl.: De Clercq 1997: 133

⁵²³ Interview 5

⁵²⁴ Vgl.: Badat 1997: 16, der diese Meinung nicht teilt.

⁵²⁵ Samoff et al 1994: 15

ferenz (*National Education Conference* - NEC) formulierte folgende Richtlinien, die sich im NETF widerspiegeln sollten:

“to renew and advance the ‘substantive, democratic and critical content of people’s education [...] to break from technicist conceptions which divorce education and technical en-skilling from social purposes [...] [To] link the structures and content off education and training to the ideological and political project of civil society and democratic control’.”⁵²⁶

Die Konferenz fokussierte ihr Programm auf die sozialen Beziehungen und der Demokratisierung in den Schulen und Klassenzimmern. Verbunden mit der Makroebene wurde ein spezieller *Code of Conduct* für Schüler und Lehrer entworfen, um über die definierten Rollen und Verantwortung, die beide innehaben, die Schule hin zu einer demokratischen Führung umzustrukturieren. Dies war als eine spezifische Strategie gedacht, um die sozialen Regeln in der Schule zu verändern. Diese lokale Transformation sollte synchron mit der ‘nationalen Entwicklung’ stattfinden, die die Wirtschaft umstrukturieren, *wealth* umverteilen und die Gesellschaft demokratisieren sollte.⁵²⁷

Das Forum für Bildung und Ausbildung war jedoch nicht in der Lage, eine klare Verbindung mit den artikulierten Interessen der Konferenz herzustellen. Strukturell bedingt wurde dies durch die zuvor erwähnte Form der *stakeholder*-Repräsentation, die in diesem Falle die Interessen der Regierung und der Unternehmen favorisierte. Die bürokratische Verfahrensweise stellte sicher, dass weder Lernende, Lehrende noch Eltern aktiv an den Verfahren teilhaben konnten. In diesem Kontext verwundert es nicht, dass die Programme, die sich durchsetzten, die der Regierung, der Gewerkschaften und der Unternehmer waren.

Im Gegensatz zur ‘Nationalen Untersuchung zur Bildungspolitik’ (NEPI) bestand das Forum aus 80 ‘ordnungsgemäß autorisierten Repräsentanten der *stakeholder* in der Bildung’, deren Gremien waren: Die Zentralregierung, die nationale Bildungskonferenz, die Unternehmen, Vertreter aller *homelands*, Repräsentanten aus dem Ausbildungssektor, den Universitäten, Eltern- und Kirchenorganisationen und NROs. Die wenigsten Vertreter im Forum, lediglich 12 von 80, hatten ihre Wurzeln in der demokratischen Bewegung. Somit repräsentierte das NETF mehrheitlich die ‘alte Ordnung’ und die politischen Strömungen der Periode vor den Wahlen. Es behandelte nahezu ausschließlich Probleme der Makroebene und signalisierte

“that its members could engage in liberal-modern forms of policy analysis. [...] This served to critically weaken and emasculate the radical content of the NEC’s broad education agenda.”⁵²⁸

⁵²⁶ Chisholm/Fuller 1996: 17

⁵²⁷ Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 18

⁵²⁸ Chisholm/Fuller 1996: 17

Der Forum für Bildung und Ausbildung fokussierte zum einen die Entwicklung des Nationalen Qualifikationsrahmens (*National Qualification Framework – NQF*) (Abschnitt 4.4.1.) und zum anderen die Curriculum Reform (Abschnitt 4.4.2.).⁵²⁹ Der Qualifikationsrahmen ist darauf ausgerichtet, die segmentierte und rassische Aufteilung zwischen Bildung und Ausbildung sowie informeller und formeller Bildung zu beheben, die sich in dem kontrollierten Zugang zur Bildung manifestierte.⁵³⁰ Deshalb wurde der NQF auch schnell zur populären Politikrichtung und zum Symbol dafür, wie die organisierte Arbeiterschaft und die organisierten Unternehmen zusammenarbeiten können.

“It became an initial stage on which a new government could be a pivotal actor in providing for equality of educational opportunity and individual upward mobility within the social structure. This policy strategy offers a center-stage role for the eventual new state in setting learning objectives and exams for all primary and secondary schools as well as post-secondary institutions. The NETF imported the West’s entire infatuation with ‘outcomes-based education’. It became central to the emerging alliance between capital and labour, and thus central to how moderates came to think about modern policy making. The starting NQF framework was passed by the democratic parliament in 1995, the same year that the NECC closed its doors.”⁵³¹

Wie aus den Interviews und der Literaturanalyse ersichtlich wird, wurde die Gründung des Forums für Bildung und Ausbildung NETF von der Regierung de Klerk lange herausgezögert. Der Einfluss des Forums war niemals sehr groß, nach der Wahl 1994 verlor es gänzlich an Bedeutung und wurde Mitte 1995 aufgelöst.⁵³² Diese Sicht wird jedoch von ‘liberalen’ Interviewpartner nicht geteilt. Sie sehen das Forum als eine Institution, die weitgehend demokratisch und nach wie vor semiformal war. Ihrer Meinung nach spielten die Unternehmer eine wichtige Rolle, denn sie traten als Vermittler zwischen der alten und der neuen Regierung auf.⁵³³

4.2.2. Die Versuche des Apartheidstaates, weiterhin die Agenda zu beeinflussen – die *Education Renewal Strategy (ERS)*

Die Gemeinsame Arbeitsgruppe (*Joint Working Group - JWG*), die 1991 gegründet worden war und aus der die Bildungsdelegation (*Education Delegation*)⁵³⁴ hervorging, war nicht in

⁵²⁹ Vgl.: Samoff et al 1994: 15

⁵³⁰ Vgl. hierzu das historische Kapitel 2.

⁵³¹ Chisholm/Fuller 1996: 18

⁵³² Vgl.: Greenstein 1995: 9

⁵³³ Interview 14

⁵³⁴ Mandela initiierte 1990 direkte Verhandlungen mit der Regierung wegen der anhaltenden Bildungskrise im Land. Die *Education Delegation* traf sich mit de Klerk, sie bestand aus 26 Repräsentanten verschiedener oppositioneller Gruppen, allerdings waren keine Vertreter von Schüler- oder Studentenorganisationen dabei. (Vgl.: Badat 1997: 12 und 15)

der Lage, die einseitige Umstrukturierungsversuche der Regierung zu verhindern. Da es sich um eine informelle Gruppe handelte, hatten ihre Entscheidungen keinerlei legalen Status.⁵³⁵ Obwohl in der Arbeitsgruppe Vertreter aus der alten Regierung und aus der Bildungsdelegation (*Education Delegation*) saßen und die Notwendigkeit eines Bildungsforums allgemein anerkannt wurde, so vertrat die Regierung die Meinung,

“that ‘such a forum will of necessity be an informal body and, as such, will not have any powers of decision making’ and that ‘until a new constitution comes into force, decision making as such remains with the government and government departments’.”⁵³⁶

Die nach wie vor regierende Nationale Partei verabschiedete 1991 ihre ‘Strategie zur Bildungserneuerung’ (*Education Renewal Strategy* - ERS), die das Reformprogramm der Partei sowie die Grundlage für Verhandlungen darstellten sollte.⁵³⁷

“(Despite) the government’s professed commitment to greater democratic participation in educational governance, and the representation of the ERS proposals as discussion documents, the proposals constituted the basis for the unilateral restructuring of education.”⁵³⁸

Die Strategie zur Bildungserneuerung beinhaltete eine systematische Ausweitung von schulischen Verwaltungsorganen mit steigenden Entscheidungsbefugnissen. Dies zeigte sich bei Regelungen, bei Finanzen und der Einstellung und Bezahlung von Lehrenden. Eckpfeiler dieser staatlichen Politik waren Aussagen wie: Die ‘Hautfarbe soll bei Bildungsmaßnahmen keine Rolle spielen’; ‘die Freiheit eines jeden soll sein, Verbände/Vereine zu gründen’ und jeder soll das ‘Recht auf eigene Kultur, Sprache und Religion’ haben. Interpretiert man diese Richtlinien strikt, so erlauben sie weiterhin die Segregation der Schulen, was die Regierung nun ‘*autogenous schooling*’ nannte.

Zur gleichen Zeit riefen Mandela und andere Funktionäre des ANC die Lernenden dazu auf, trotz aller Schwierigkeiten in die Schulen zurückzukehren. Dieser Aufruf unterstützte die ‘*Back to School Campaign*’ des NECC von 1990 und die ‘*Intensive Learning Campaign*’ von 1991. (Vgl. hierzu ausführlicher: Mayibuye 1991: Tasks for the Nation. In: Mayibuye, March 1991. p.: 38) Die *Mandela Delegation* versuchte, zum einen der unmittelbaren Krise zu begegnen und zum anderen, das System langfristig umzustrukturieren. Die Forderungen enthielten viele Punkte des NECC und anderer oppositioneller Gruppen, wie bspw. die der neugegründeten Lehrgewerkschaft SADTU (*South African Democratic Teachers Union*). Besondere Bedeutung wurde der fristgerechten Anlieferung von Lernmaterialien, dem Bau neuer Schulen für Afrikaner, Zugang zu Ressourcen der weißen Schulen und eine effizientere Verwaltung beigemessen. Wichtig war auch, dass die Delegation versuchte, die Apartheid Regierung daran zu hindern, weiterhin ihre Programme zu verwirklichen, wie die *Education Renewal Strategy* (ERS) – hierbei ist die Teilprivatisierung weißer Schulen miteingeschlossen. Zudem sollten die bisher Benachteiligten sinnvoll in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. (Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 15)

⁵³⁵ Vgl.: NECC 1992: 5; vgl.: New Nation 1992: NECC Proposes an Education Forum. In: New Nation, 27th of March 1992.

⁵³⁶ Badat 1997: 12

⁵³⁷ Vgl.: New Nation 1991: NECC Action to Counter ERS. In: New Nation, 12th of July 1991; vgl.: Cape Times 1991: Govt Plan Met with Suspicion. In: Cape Times, 5th of July 1991.

⁵³⁸ Badat 1997: 11

Selbst wenn die Bildungsstrategie einen Bruch mit Apartheid-Traditionen darstellte - denn sie erlaubte gemischte Schulen; sie führte Schulgebühren in staatlichen weißen Schulen ein und sie sprach den Verwaltungsorganen der Schulen neue und weitreichende Kompetenzen zu - so brach sie doch nicht mit der *rassistischen* Kategorisierung. Der Politikwechsel erlaubte, aber er förderte keine gemischten Schulen.⁵³⁹

Die Unterschiede zwischen diesen Vorschlägen und jenen des NEPI zeigen die wichtigsten verfassungsmäßigen Ansichten des ANC und der Nationalen Partei: Ersterer befürwortete die Konzentration auf staatlicher Kontrolle zur Umverteilung, während letztere sich für die Dezentralisierung von Kontrolle aussprach. Die Strategie der Dezentralisierung erlaubte es, den einzelnen Schulverwaltungen an den weißen Schulen mehr Macht zu erteilen, die sie dann befähigen würde, Zugangsvoraussetzungen festzusetzen und Schulgebühren zu erheben. NEPI kann also als eine Art Gegenbeispiel zu dem technokratischen Prozess der Strategie zur Bildungserneuerung gesehen werden.⁵⁴⁰

Für die ersten vier Jahre der Transformation ist festzuhalten, dass es kaum zu Veränderungen in den Zugangsvoraussetzungen für Afrikaner an weißen Schulen kam. Ehemalige staatliche weiße Schulen wurden in der Regel zu halbprivaten sogenannten *Model C*-Schulen umfunktioniert und waren nach wie vor in der Lage festzusetzen, wer Zugang zu ihnen hatte und wer nicht. Die Regierung de Klerk, die sich für die *community*-Kontrolle der Schulen aussprach, unterstützte eben mit dieser Zusage weiterhin die *rassistische* Segregation. Das Anheben der Schulgebühren förderte dies zusätzlich. Somit ist festzuhalten, dass die angebliche Öffnung der Schulen lediglich einer kleinen entstehenden afrikanischen Mittelklasse zugute kam.⁵⁴¹

Im Folgenden soll nun auf das Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik (*Centre for Education Policy Investigation* - CEPD) eingegangen werden, welches die ANC-Bildungspolitik formulierte. Interessant in diesem Zusammenhang ist die Abkehr des ANC von dem aktiven Partizipationsbegriff, d.h. der Partizipation des Einzelnen. Von nun an wurden *policies* von 'Bildungsexperten' formuliert, zur Diskussion 'freigegeben', um dann adaptiert zu werden.

⁵³⁹ Vgl.: Christie 1995: 49ff; vgl.: Tikly 1997: 183

⁵⁴⁰ Vgl.: Badat 1997: 23

⁵⁴¹ Vgl.: Badat 1997: 11

4.2.3. Das Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik (*Centre for Education Policy Development - CEPD*)

Die Wiederzulassung aller verbotenen Organisationen 1990 eröffnete eine neue Phase des bildungspolitischen Formulierungsprozesses. In dieser Phase trat der ANC unter der Führung von Nelson Mandela und Oliver Tambo formell in die politischen und verfassungsgebenden Verhandlungen mit dem Apartheidregime ein. Hier sind zwei Konsequenzen von Bedeutung: Zum einen nahm der ANC immer mehr die Führungsposition ein, die bis 1990 das *Mass Democratic Movement* (MDM) mit der *United Democratic Front* (UDF), das Koordinationskomitee NECC, der gewerkschaftliche Dachverband COSATU sowie der südafrikanische Jugendkongress (*South African Youth Congress - SAYCO*) innehatte. Das politische Machtzentrum wechselte somit vom MDM zum ANC, dessen Mitglieder weder alle aus dem Exil zurückgekehrt noch im Land verwurzelt waren. Obwohl es so schien, als ob das Koordinationskomitee NECC weiterhin führend im Bereich der Bildung war, so ging doch seine Bedeutung zurück. Die aktive Partizipation des Komitees an dem Aufbau eines ANC-Bildungsressorts trug zum Transfer der Legitimität vom NECC zum ANC bei.

Zum anderen wechselte der Schwerpunkt der politischen Arbeit von der Mobilisierung zur Planung. Bis 1990 lag der Fokus des MDM auf Protest und Widerstand zum Apartheidregime und darauf, Organisationen vor allem auf unterster Ebene aufzubauen. Dann übernahm der ANC die Führungsrolle, und es kam zu Verhandlungen und Planungen – jedoch auf einer übergeordneteren Ebene. Deutlich wurde dies auch mit der Ernennung John Samuels als ANC-Bildungsdirektor (*Director of Education*) – denn sein Schwerpunkt lag mehr auf der Bildungspolitik und auf Fragen der Verwaltung. Schnell veränderte sich der Schwerpunkt in Richtung Politikentwicklung, vor allem, nachdem der ANC 1993 das Center für Entwicklungen in der Bildungspolitik CEPD ins Leben gerufen hatte.

Das Koordinationskomitee initiierte noch Ende 1990 seine eigene Politikfelduntersuchung, die Nationale Untersuchung der Bildungspolitik (*National Education Policy Investigation – NEPI*) und hatte für eine kurze Zeit die Rolle eines nationalen unabhängigen und basisbezogenen bildungspolitischen Zentrums inne. Mit 1993 jedoch verlagerte sich der Schwerpunkt der Bildungspolitik hin zum ANC-Ressort für Bildung. Zu diesem Zeitpunkt löste das ANC-Bildungsressort gemeinsam mit dem Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik CEPD das Koordinationskomitee ab.⁵⁴² Dieser Wechsel weg vom Koordinationskomitee hin zum Institut bringt auch einen ideologischen Wandel mit sich.

⁵⁴² Vgl.: Samoff et al 1994: 8f ; Interview 5

Das Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik (*Centre for Education Policy Development* - CEPD) wurde auf Betreiben der Bildungsabteilung des ANC 1993 ins Leben gerufen und ist ein weiterer Akteur in der Ausformulierung von bildungspolitischen Alternativen. Es stand unter der Leitung von Trevor Coombe, einem aus dem Exil zurückgekehrten Südafrikaner. Es sollte den ANC in bildungspolitischen Fragen beraten und wurde als eine Art *think tank* betrachtet. Vom ANC als Experteninstitution betrachtet, sollten hier *policies* formuliert und über die Forschung legitimiert werden.⁵⁴³ Das Institut ist de jure unabhängig, arbeitet unter treuhänderischer Verwaltung und formuliert *policy*-Ziele für die neue Regierung. Die Mitarbeiter werden auf Grund ihrer Kenntnisse sowie ihrer Fähigkeit zu interdisziplinärem Arbeiten ernannt.

Der erste Auftrag an das Institut war, den ANC und der Allianz bei der Konzeptionalisierung der Bildungspolitik zu unterstützen. Dies führte zur Veröffentlichung des Politikrahmens für Bildung und Ausbildung (*Policy Framework for Education and Training*) 1995. Während die Analytiker des Institutes das Dokument verfassten,

“they did not claim intellectual ownership regarding the principles underlying the policy document, since these had long and deep origins within the general struggle against *apartheid* education.”⁵⁴⁴

Der Prozess zur Formulierung dieses Dokumentes begann im März 1993 mit einer Reihe von *workshops*. Im Oktober 1993 wurde ein Entwurf des Papiers dem ANC und der Allianz präsentiert. Danach wurden erneut *workshops* abgehalten, die einen Dialog aller Beteiligten (dem ANC, die Allianz, das CEPD und andere *constituencies*) initiieren sollten, aus welchem dann die *policy*-Analytiker Ergebnisse ableiten sollten.⁵⁴⁵

Nachdem das Centre den Politikrahmen publiziert hatte, wurde ihm ein Mandat vom ANC verliehen, eine Reihe von Plänen zu erarbeiten, um die ANC-Sichtweise für eine zukünftige Bildungspolitik voran zu treiben. Diese Pläne sollten dem neuen nationalen Ministerium und den Bildungsministern der Provinzen zur Einschätzung und möglichen Übernahme vorgelegt werden.

“These plans were developed by twenty Task Teams assisted by reference committees drawn from across the community. The brief given the Task Teams was to construct rolling indicative plans for the first year of the GNU, as well as the subsequent four years. The plans were to include attention to legislation, governance, finance, staffing and other re-

⁵⁴³ Interview 5 und 14

⁵⁴⁴ Kahn 1996: 283

⁵⁴⁵ Vgl.: Kahn 1996: 284

sources. The plans were constructed within an extremely short time span of ten weeks, under far from ideal circumstances.”⁵⁴⁶

Die Erarbeitung dieser Pläne wurde scharf kritisiert, da es hierbei nicht ausreichend zu Konsultationen kam. Kahn betont als Mitarbeiter im CEPD, dass Konsultationen auf Grund der kurzen Zeit gar nicht möglich waren. Weiter führt er an, dass man den Planungsprozess entweder akzeptieren oder ablehnen konnte, jedoch bei einer Ablehnung die Legitimität des gesamten bildungspolitischen Entwicklungsprozesses seit Februar 1990 in Frage stelle.⁵⁴⁷ Diese Formulierung macht wohl die Sichtweise der ‘Politikmacher’ in Südafrika nur allzu deutlich: Es kam zu einer Abkehr von dem ursprünglichen Gedanken eines partizipativen Politikformulierungsprozesses hin zu technokratischen *top-down* Entscheidungen. Dies liegt nicht nur an der Leitung des Instituts selbst, sondern ebenso an den Politikentscheidungen im ANC und innerhalb der Allianz.

Nachdem Trevor Coombe in die neue Regierung berufen wurde, gab es Überlegungen, das Institut zu schließen, was jedoch der Bildungsminister Bengu (1994-1999) verhinderte – er sah das Institut weiterhin als einen *think tank*, und so flossen ausländische Gelder (vorrangig aus Kanada über CIDA) in das Centre, um mehr Mitarbeiter einstellen zu können, denn nach der Wahl 1994 gab es gerade noch finanzielle Mittel für zwei Mitarbeiter, wobei eine Stelle für das Sekretariat vorbehalten war.⁵⁴⁸

Die Ergebnisse des NEPI-Prozesses wurden in den Publikationen des CEPD nicht mit berücksichtigt.⁵⁴⁹

Der bildungspolitische Diskurs vor 1994 war maßgeblich dominiert von der aus dem Amt scheidenden Nationalen Partei und deren *think tanks*, wie dem *Human Science Resource Council* (HSRC), und auf der anderen Seite von demokratischen Akteuren wie dem Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik (*Centre for Education Policy Development* - CEPD), den *Educational Policy Units* (EPUs) und dem Prozess um die nationale Untersuchung der Bildungspolitik (*National Education Policy Investigation* - NEPI). Kooperation zwischen den beiden Akteursgruppen existierte kaum da konträre ideologische Positionen vertreten wurden. Mit der neuen Übergangsregierung (*Government of National Unity* – GNU) von 1994 änderte sich der *policy*-Formulierungsprozess. Die ehemalige Opposition war nun Teil der Regierung und all das, was als homogener Block während der Apartheidära erschien,

⁵⁴⁶ Kahn 1996: 285

⁵⁴⁷ Vgl.: Kahn 1996: 285

⁵⁴⁸ Interview 14

⁵⁴⁹ Interview 14

begann sich auszudifferenzieren. Auf der einen Seite kam es zum Ausschluss bereits aktiver Akteure und auf der anderen zur Einbeziehung neuer Akteure. Die neue Regierung rekrutierte viele ihrer neuen Mitglieder aus den Reihen der Gewerkschaften und anderen Teilen der Zivilgesellschaft.⁵⁵⁰ Gerade in der Bildungspolitik ist dieser *brain drain* von besonderer Bedeutung, denn in diesem Sektor war es den Afrikanern erlaubt, in Führungspositionen aufzusteigen (z.B. *homeland* Verwaltungen, Universitäten in den *homelands*, Schulvorsteher). Die Konsequenz war, dass jeder, der befähigt war, entsprechende Positionen wahrzunehmen abgezogen wurde, und es zu Beginn kaum Ersatz gab, um dieses Vakuum zu füllen. Obwohl sich wenig an den sozialen Beziehungen verändert hat, veränderte sich enorm viel in Bezug auf die Konzeptionalisierung von *policies* und auch in Bezug auf die Machtverteilung.

Um nun die Bildungs- und Ausbildungssituation bei den Wahlen noch einmal kurz zusammenzufassen:

- ◆ Es gab (1994) noch ebenso viele Bildungsministerien und Bildungsressorts wie 1990, mit einem Budget von R 20,4 Mrd. pro Jahr - eine große Summe im Vergleich zu Ländern, die sich auf einem ähnlichen 'Entwicklungsgrad' wie Südafrika befinden. Dennoch leidet das Bildungssystem unter folgenden Problemen: Keine einheitlichen Standards, ein Zusammenbruch der 'Lernkultur', Ungleichheiten bei der Finanzierung, den Qualifikationen, den Ressourcen und dem Verhältnis von Lehrenden zu Lernenden, hohe Analphabetenrate, zu wenig Abschlüsse in Mathematik und anderen technischen Fächer.
- ◆ Schulabgänger werden durch das Bildungssystem nicht ins Berufsleben integriert;
- ◆ Der Bildungsschwerpunkt lag aus historischen Gründen nicht auf technischem und *skills*-Training.
- ◆ Es gibt (noch) keine Institution (in Zukunft soll dies die Qualifikationsbehörde SAQA sein), die für die Zertifizierung zuständig ist. Dies bedeutet, dass es außerhalb der Arbeitsstelle nicht zur Anrechnung der erworbenen Kompetenzen kommt. Zertifikate sind auch nicht allgemein gültig.
- ◆ Jede Institution/Organisation formuliert eigene Stellenbeschreibungen und Anforderungen an die Ausbilder, an Standards und Ergebnisse. Somit ist zwar jedes Element für sich glaubwürdig, aber nicht das System als Ganzes. Dies gilt für die Programme des Staates ebenso wie für die des Arbeitsministeriums.
- ◆ Die Entwicklung der Ausbilder und Trainer entsprach nicht den südafrikanischen Anforderungen.

⁵⁵⁰

Interview 6 und 14

- ◆ Zwischen dem informellen und formellen Bildungsangebot existierten keinerlei organisatorische Verbindungen.
- ◆ Es existierte kein nationaler Qualifikationsrahmen.
- ◆ Der Zugang zu Bildung war eingeschränkt, und die Anerkennung von bereits Gelerntem (*Recognition of Prior Learning* –RPL) nicht möglich.
- ◆ 2/3 der südafrikanischen Arbeitnehmer sind nicht ausreichend ausgebildet, und über 10% der südafrikanischen Bevölkerung verfügt über keinerlei Bildung – dies führt zu einem Facharbeitermangel im Land.
- ◆ Die Forschung und die zur Verfügung stehenden Daten sind nicht ausreichend, um über ein formales Schulsystem hinaus zu gehen.⁵⁵¹

Dadurch, dass die neue Regierung alles 'alte' über Bord werfen wollte, wurden unzählige Alternativen erarbeitet, und die Regierung sowie die Bevölkerung mit neuen *policies* nur so 'überschüttet'. Das System ist eindeutig überfordert, nicht nur finanziell und strukturell, sondern auch personell, und nicht in der Lage, die nun mittlerweile formal gewordenen *policies* zu implementieren. Eventuell, so lässt sich (wie häufig) im Nachhinein feststellen, wäre es besser gewesen, nicht alles zu transformieren, sondern gegebenenfalls einzelne Aspekte zu belassen und zum Funktionieren zu bringen.⁵⁵² Bezogen auf den nationalen Qualifikationsrahmen stellen einige Interviewpartner fest, dass es sich ihrer Meinung nach um ein nicht-implementierbares Konzept handelt, das von seiner Idee her zwar großartig ist, jedoch nicht umsetzbar, es sei denn über einen sehr langen Zeitraum und in ganz kleinen, gut durchdachten Schritten. Es sollte eine Liste von Prioritäten erstellt werden und danach sollte die Implementierung erfolgen – vor allem im Ausbildungssektor. Der Bildungssektor sollte erst einmal außen vor gelassen werden.⁵⁵³

⁵⁵¹ NTB 1994: 6ff

⁵⁵² Interview 5

⁵⁵³ Interview 5

4.3. Die Veränderungen des bildungspolitischen Diskurses

Die Veränderungen im bildungspolitischen Diskurs in den ersten vier Jahren ab 1990 sind in Südafrika bedeutend. Die heutigen bildungspolitischen Entwürfe verdeutlichen dabei den ideologischen Wandel. Sozialismus und Verstaatlichung verschwanden von der nationalen Agenda, während strukturell sowie politisch die Unterscheidung zwischen nationaler und provinzieller Machtverteilung in der Bildung der Diskussion einen föderativen Charakter verlieh.

“Added to this were the restrictions for redeployment of the civil service imposed by the Constitution, the complexities of eleven official languages, and the long lead time for budgetary planning.”⁵⁵⁴

Die Regierungs-‘Effektivität’ des ANC wird daran gemessen werden, ob seine formulierten Ziele, und vor allem die Umverteilung der Bildungsressourcen an den Schulen, an der Basis sichtbar werden, und auch, ob die Schulqualität ‘messbar’ zunimmt.⁵⁵⁵ Der Prozess der Veränderungen in den Schulen jedoch, der einst eingebettet war in die Idee einer kritischen Zivilgesellschaft, wurde im Ansatz merklich technokratischer. Über die Realisierung wird nun in entstehenden staatlichen Organisationen entschieden. Die *policy*-Agenda hat sich somit drastisch verengt. Die früheren partizipativen Ansätze der Volkserziehung (*people’s education*) wichen denen des *outcomes-based education* (OBE), der Diskurs und die Rhetorik haben sich verändert.

Der Regierungsprogramm RDP versprach die Infrastruktur der Bildung wieder aufzubauen, zum Beispiel neue Klassenräume zu erstellen und Schulgebäude zu elektrifizieren. Die materielle Strategie wurde immer deutlicher: ‘Messbare’ Veränderungen waren von Bedeutung. Technokratische Lösungen zur Umstrukturierung wurden gesucht, um das große Bildungsexperiment damit zu starten. Die früheren Hoffnungen der demokratischen Bewegung – dass die Entfremdung und die autoritären sozialen Beziehungen in der Schule abgelöst würden durch Partizipation an der Basis und demokratische Schulleitung – scheinen zu schwinden. Der technokratische Diskurs der ‘Modernisierung’ hat die Partizipation und Demokratisierung auf der lokalen Ebene heruntergespielt und marginalisiert.

Doch wie kam es zu dieser Verengung der *policy*-Agenda? Welche Kräfte waren bei der Veränderung des Diskurses von Bedeutung?

⁵⁵⁴ Kahn 1996: 284

⁵⁵⁵ Vgl.: Kallaway 1997: 38

Zu den Erwartungen der afrikanischen Bevölkerungsmehrheit vgl. ausführlicher: Charney, Craig 1995: *Voices of a New Democracy: African Expectations in the New South Africa*. Centre for Policy Studies, Research Report No. 38, January 1995.

4.3.1. Die Rolle der Gewerkschaften

Während der Diskussion um die Volkserziehung in den 1980er Jahren wurde den Gewerkschaften keine spezielle Rolle bei der Formulierung und Implementierung von Bildungspolitiken zugesprochen. Betont wurde lediglich, dass sie Teil des Prozesses seien, wie alle anderen bedeutenden Akteure auch.⁵⁵⁶ In der NECC-Konferenz 1989 wurde dann den Gewerkschaften, neben den studentischen Vertretungen COSAS, SASCO u.a., eine aktive Rolle in der Bestimmung der Bildungsstrategien des Koordinationskomitees, den Taktiken, den Politikrichtungen und bei der Implementierung zugesprochen. Dies wurde in den darauffolgenden NECC-Konferenzen weiterhin thematisiert. Doch der gewerkschaftliche Dachverband COSATU (bis 1993) sowie die Lehrgewerkschaft SADTU (bis 1997⁵⁵⁷) machten keinerlei Anstrengungen, sich im Koordinationskomitee NECC einzubringen.

“[...] a brief perusal of the NECC activities over the period under review highlights the minimal role the affiliates have played, particularly in the implementation of NECC programs. In the majority of cases, NECC programs have been implemented by either the NECC full-time staff, or Office-Bearers, to the exclusion of affiliates.”⁵⁵⁸

Zudem erschienen viele der ernannten *stakeholder* nicht zu anberaumten Treffen.⁵⁵⁹ Dies verdeutlicht schon 1992 die Polarisierung in der Bildungsdiskussion, denn die Gewerkschaften, allen voran der Dachverband COSATU und die Metallgewerkschaft NUMSA (*National Union of Metalworkers*), brachten sich intensiv in die Diskussion an anderer Stelle ein und zwar in den einzelnen tripartistischen Foren. Sie hatten ganz klar andere, teilweise gegensätzliche, Interessen in der Ausgestaltung der Bildungspolitik – sie wollten der Bildung zum einen eine eher praktische Komponente zuordnen und zum anderen den bereits erworbenen Fähigkeiten und der Berufspraxis allgemeine Anerkennung verschaffen (*Recognition of Prior Learning - RPL*), um den Arbeitern Zugang zur Bildung zu ermöglichen und sie so zu stärken (*to empower*).⁵⁶⁰

„The workers kept on saying to us why does it matter whether you learnt it at school or whether you learnt it in the factory.“⁵⁶¹

⁵⁵⁶ Vgl.: Obery 1986: 12

⁵⁵⁷ Dadurch, dass die Lehrgewerkschaft SADTU erst nach 1990 gegründet wurde, wird sie von vielen, die aktiv im Befreiungskampf waren (auch von Gewerkschaftern), nicht ernst genommen. SADTU konzentrierte sich auch zu lange auf den Aufbau der Organisation, anstatt sich an die Formulierung der *policies* zu beteiligen – dies begann erst 1997 und war einfach zu spät. Einige Interviewpartner merkten zudem an, dass, falls SADTU eine starke Gewerkschaft werden sollte, sie die Entwicklungen in der Bildung behindern könnte. (Interview 5 und 12)

⁵⁵⁸ NECC 1992: 18

⁵⁵⁹ Vgl.: NECC 1992: 41 und 46; Interview 14

Dies gilt besonders für die Lehrgewerkschaft SADTU und andere Bildungsorganisationen sowie für die Studierendenvertretungen.

⁵⁶⁰ Interview 1 und 12

⁵⁶¹ Interview 6

Gewerkschaften konnten den Politikformulierungsprozess beeinflussen, denn:

- ◆ Die Gewerkschaften waren auch nach der Wiedezulassung des ANC eine starke politische Kraft. Der ANC war nicht in der Lage, sich an der Basis zu konsolidieren, und war daher in der Wahl 1994 auf die Unterstützung der Gewerkschaften angewiesen.
- ◆ Das Programm RDP wurde innerhalb des Dachverbandes COSATU formuliert und vom ANC zum Regierungsprogramm erklärt.
- ◆ Der ANC befand sich in einer Allianz mit dem Gewerkschaftsverband COSATU und der Kommunistischen Partei und konnte in dieser Zeit kein Auseinanderbrechen der Allianz riskieren.
- ◆ Die Etablierung der korporatistischen Foren im Bildungsbereich gab den Gewerkschaften zum ersten Mal die Möglichkeit, Politikrichtungen mitzubestimmen. Zudem gewährleisteten diese Foren einen direkten Zugang zur zukünftigen Regierung und zu den Unternehmen.
- ◆ Durch die Bildungspolitik der Apartheidzeit herrschte nach wie vor ein Arbeitskräftemangel, und so war es ebenso im Interesse der Unternehmen, die Bildungs- und Ausbildungspolitik umzugestalten.

Wie das Koordinationskomitee NECC und der ANC nutzten auch die Gewerkschaften das Interesse des Auslandes und besuchten die unterschiedlichsten Länder, um deren Modelle zu studieren – um das ‘Rad nicht neu erfinden zu müssen’.⁵⁶² Vor der Wahl 1994 veröffentlichte der ANC ein Papier, in dem es um lebenslanges Lernen ging (*A Framework for Lifelong Learning* - 1993), und dieses Dokument unterstützte die Idee eines nationalen Curriculums mit einer Qualifikationsstruktur. Diese Idee wurde durch andere Dokumente aufgegriffen und in zwei weiteren Politikdokumenten des ANCs weiter entwickelt: Im Politikrahmen für Bildung und Ausbildung (*A Policy Framework for Education and Training* 1994) (Abschnitt 4.3.3.) und im Implementierungsplan für Bildung und Ausbildung (*An Implementation Plan for Education and Training* – IPET 1994) (Abschnitt 4.3.4.). Diese Dokumente waren die Grundlage für wichtige legislative und staatliche bildungspolitische Entwicklungen nach den Wahlen 1994. Zuerst ist hier das Weißbuch für Bildung und Ausbildung (*White Paper on Education and Training* – WPET 1995) zu nennen, welches offiziell den Ansatz eines integrierten Bildungs- und Ausbildungssystems aufgriff und als Grundlage vieler *policy*-Dokumente gilt.⁵⁶³ Zum anderen wurde mit dem südafrikanischen Qualifikationsgesetz (*South African Qualifications Act* 1995) eine zentrale und nationale Qualifikationsbehörde (*South African*

⁵⁶² Interview 14

⁵⁶³ Interview 8

Qualification Authority - SAQA) verankert, die die Umsetzung und Implementierung des Nationalen Qualifikationsrahmens (*National Qualifications Framework* - NQF) überwachen sollte und für die Festsetzung und Kontrolle von Standards⁵⁶⁴ verantwortlich war. Doch bezogen auf die Qualifikationsbehörde ging es um mehr als lediglich um Qualifikationen – es geht um Integration, Standards, Wiedergutmachung und Qualitätssicherung.⁵⁶⁵

Zu Beginn der Diskussion wurde über ein nationales Bildungs- und Ausbildungssystem diskutiert und darüber, das Arbeitsministerium und das Bildungsministerium zusammen zu legen. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht umgesetzt. Der gewerkschaftliche Dachverband COSATU war brüskiert, dass die neue Regierung nach der Wahl die beiden Ministerien nicht zusammen legte, da dies vor der Wahl Konsens zu sein schien.⁵⁶⁶

Weiter gab es eine Initiative zur Curriculum-Entwicklung, deren Ergebnis das *Curriculum 2005: Lifelong Learning for the 20th Century* (1997) (Abschnitt 4.4.2.) war. Dieses Dokument reiht sich in die technokratische Richtung der *policy*-Dokumente ein und bezieht sich auf die Qualifikationsbehörde SAQA und den Qualifikationsrahmen NQF, um der Integrationsidee zusätzliche Legitimation zu verleihen und Politiken zu unterstützen, die zu dieser Zeit eher ‘Konzepte’ waren als formulierte *policies*.⁵⁶⁷

Die neuen Politiken und das vorgeschlagene System der Bildung und Ausbildung verfolgten zwei fundamentale Ziele: Das System sollte zum einen Mechanismen liefern, um historische Benachteiligung wieder gut zu machen, und es sollte die Produktivität im Land und damit die Wettbewerbsfähigkeit der südafrikanischen Wirtschaft steigern.

“It is far from clear though, that these two goals are inherently complementary. An attempt has been made elsewhere⁵⁶⁸ to show the tensions which exist between the redress, human capital theory and post-fordist assumptions, which have been welded together in the new education and training system.”⁵⁶⁹

Der internationale Austausch florierte, um den Dachverband COSATU und die Metallarbeitergewerkschaft NUMSA in der Ausgestaltung der Bildungspolitik zu beraten.⁵⁷⁰ Zu erwäh-

⁵⁶⁴ Mit *standards* ist nach dem südafrikanischen Bildungsministerium gemeint: “registered statements of desired education and training outcomes and their associated assessment criteria.” (Department of Education 1996: 25)

⁵⁶⁵ Interview 8

⁵⁶⁶ Interview 5, 6 und 14

⁵⁶⁷ Vgl.: Beck-Reinhardt/Spren/Vally 2001

⁵⁶⁸ Vgl. hierzu ausführlicher: Samson, Melanie/Vally, Salim 1996: *Snakes and Ladders: Promises and Pitfalls of the NQF*. In: *South African Labour Bulletin* (SALB), Vol. 20, No. 4, August.

⁵⁶⁹ Beck-Reinhardt/Spren/Vally: 2001

⁵⁷⁰ Interview 1, 5 und 14

Australische Berater saßen teilweise für zwei bis vier Jahre bei dem gewerkschaftlichen Dachverband COSATU und halfen bei der Formulierung der Bildungs- und Ausbildungspolitik. Ein Resultat ist der nationale Qualifikationsrahmen NQF. Danach kam der Einfluss Neuseelands und Schottlands hinzu, der sich dann mehr auf die Bildung bezog. Es gab sechs bis sieben Besuche nach Glasgow, finanziert durch das *British Council* und ODA. (Interview 14)

nen ist hier Adrienne Bird, denn von jedem Interviewpartner wird ihr Name genannt und die von ihr begangenen Reisen nach Australien.⁵⁷¹ Adrienne Bird findet hier namentlich Berücksichtigung, um auf die Bedeutung einzelner Personen im Zusammenhang mit dem *policy*-Formulierungsprozess hinzuweisen.

Doch warum hatten die Gewerkschaften solch ein starkes Interesse an der Bildungspolitik? Wie bereits dargestellt, war es den Afrikanern unter der Apartheidregierung nicht gestattet, gewisse Berufe auszuüben (*job reservation*). Ihre Ausbildung war schlecht aufgrund der *Bantu Education*, und die Mehrheit von ihnen waren un- oder angelernte Arbeiter. Ihre Kenntnisse wurden selbst nach jahrelanger Tätigkeit im Betrieb nicht anerkannt. Nach wie vor jedoch ist der Arbeitsmarkt, wie in anderen Ländern auch, hierarchisch strukturiert und die berufliche Karriere in Südafrika noch zusätzlich von der Hautfarbe abhängig. Die Zahl der Analphabeten ist groß, bis zu 60%. Eine zukünftige Bildungs- und Ausbildungspolitik muss dieser Realität gerecht werden, indem sie die historischen Ungerechtigkeiten beseitigt.

Südafrikas Wirtschaft ist auf dem internationalen Markt⁵⁷² nicht wettbewerbsfähig und durch die Strukturanpassungsprogramme (SAP) des Internationalen Währungsfonds (IWF) hat das Land unterschiedliche Auflagen zu erfüllen (Privatisierung, Reduzierung der Kosten für medizinische Versorgung, etc.).⁵⁷³

⁵⁷¹ Interview 3, 4, 5, 11, 12 und 14

Adrienne Bird war bei der Metallarbeitergewerkschaft NUMSA verantwortlich für Ausbildungsfragen und wechselte später zum Dachverband COSATU. Seit der Wahl hat sie einen leitenden Posten im Arbeitsministerium. Von allen wird sie als die Schlüsselperson genannt, die dem Qualifikationsrahmen NQF in Südafrika mit den nötigen Argumenten durchsetzte, dessen Ausgestaltung als eine Mischung aus dem englischen, dem australischen und neuseeländischen Ausbildungssystem erscheint.

⁵⁷² Hier könnte man die grundsätzliche Frage stellen, ob die südafrikanische Wirtschaft überhaupt international konkurrenzfähig werden kann. Südafrikas Wirtschaft ist stark abhängig von Rohstoffpreisen. Der Gold- sowie der Diamantenpreis sinkt stetig, die Minenindustrie, eine der arbeitsintensivsten Industriezweige, hat allein in den ersten drei Monaten 1998 25.000 Menschen entlassen müssen. (Interview 17) Der Textilssektor produziert zu teuer für den internationalen Markt. Eine hohe Sparquote kann es nicht geben, weil in Südafrika im Durchschnitt 12 Personen von einem Lohn abhängig sind, bei einem Warenkorb vergleichbar mit dem deutschen. Auf den Agrarsektor kann es sich nicht verlassen, denn internationale Wettbewerbsfähigkeit lässt sich auch hier nicht erreichen. Durch die starken Gewerkschaften ist es ein zu großes Risiko für viele internationale Investoren, im Land zu investieren, hinzu kommt die hohe Kriminalität. Deshalb fragt es sich, ob es nicht sinnvoll wäre, sich auf die Anrainerstaaten zu konzentrieren. Hier könnte Südafrika zu einem Motor für wirtschaftliche Entwicklung für die Region werden, denn die nötige Infrastruktur ist vorhanden. Doch auf diesen Aspekt kann im Zusammenhang dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden. Vgl. hierzu ausführlicher: Mahomed, Nissar 1996: *The Integration of Education and Training in South Africa Within the Context of Labour Market Theories and Globalisation*. EPU Working Paper No.11, December 1996. Education Policy Unit, University of Natal, Durban.

⁵⁷³ Bezogen auf die Strukturanpassungsprogramme stellt Nohlen für Lateinamerika fest, dass diese Programme zwar zunächst ein makroökonomisches Gleichgewicht herstellten und relativ erfolgreich die Inflation bekämpften. Bezogen auf die sozialen Aspekte jedoch stellt er ein starkes Defizit und einen Rückgang fest. (Vgl.: Nohlen 1998: 309)

Um möglichst die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten, beruhte die Strategie der Gewerkschaften in der Bildungspolitik auf folgenden Säulen, die wiederum direkt mit dem Bildungssektor verknüpft waren: 1. die Integration von Arbeit und Bildung; 2. das Zusammenführen und die Steigerung der Mobilität des Bildungs- und Ausbildungssystems; 3. das Sammeln von Zertifikaten (*credits*) und die Anerkennung informellen Lernens (*Recognition of Prior Learning* - RPL); 4. die Öffnung des Bildungsbegriffs und Abschaffung von engen Ausbildungszielen und am wichtigsten 5. die Schaffung klarer nationaler und international anerkannter Ergebnisse (*outcomes*).⁵⁷⁴

Wie ein Repräsentant der Qualifikationsbehörde SAQA es formulierte:

“Once you start engaging in skills level of workers you start engaging in things like curriculum, standards, qualification, etc. The more you touch on one it leads to the other. More and more the union movement, although its role was mainly on the representation of workers, was drawn into all those issues. Because there were some of the fundamental issues that determined salary, working conditions, benefits – that’s what drove the unions into Education and Training. So the first step was to increase the bargaining power and then the discussion about the contents came up.”⁵⁷⁵

Der Einfluss der Gewerkschaften auf den Politikformulierungsprozess war deshalb so stark, weil die Gewerkschaften, im Gegensatz zum MDM, gut organisiert waren und schon allein durch die Allianz einen besseren Zugang zum ANC hatten.⁵⁷⁶ Viele Mitglieder des Koordinationskomitees NECC waren dagegen, als Teil des MDM, während der Apartheidzeit starken Restriktionen ausgesetzt und somit kaum in der Lage, *policies* zu beeinflussen oder gar zu formulieren.

„How can you influence policy if you are running and hiding?“⁵⁷⁷

Die Gewerkschaften hatten während der Apartheid somit einen stärkeren Stand, waren durch die Organisation an sich besser vor Verfolgung geschützt und hatten mehr Aktionsmöglichkeiten, obwohl auch sie in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt waren.

Zudem gilt es festzuhalten, dass die Isolation Südafrikas in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht von Bedeutung war vor allem für die, die nach 1994 die Macht übernahmen.

„The problem of South Africans is that they have always been in South Africa.“⁵⁷⁸

Dies gilt jedoch nicht für die Repräsentanten innerhalb der Gewerkschaftsbewegung – sie kamen schon recht früh (ab Mitte der 1980er Jahre) in Kontakt mit dem Ausland und waren

⁵⁷⁴ Vgl.: Beck-Reinhardt/Spreen/Vally 2001

⁵⁷⁵ Interview 13

⁵⁷⁶ Interview 12

⁵⁷⁷ Interview 12

⁵⁷⁸ Interview 12

so in der Lage, auch die Post-Apartheid Politik maßgeblich mit zu beeinflussen und Entscheidungen mit zu gestalten.⁵⁷⁹

4.3.2. Die Rolle des Auslands bei der *policy*-Formulierung⁵⁸⁰

Über die Zukunft des Koordinationskomitees NECC wurde 1992 ein Report verabschiedet, unterstützt vom Kagiso Trust, der Europäischen Union und dem NECC selbst. Zusammenge stellt wurde er von zwei Akademikern, Trevor Coombe (Uni London; später Direktor des CEPD und schließlich Mitglied der neuen Regierung) und Peter Hunter (Wits) im Auftrag der drei genannten Organisationen. Coombe und Hunter rieten dem Komitee NECC, sich auf den Aufbau lokaler Strukturen zu konzentrieren und die Basis zu mobilisieren, um diese in die Gestaltung des täglichen Schulablaufs zu integrieren.⁵⁸¹

Viele ausländische Regierungen und Organisationen finanzierten schon ab Mitte der 1980er Jahre Reisen in ihre Länder.⁵⁸² Nutznießer waren neben dem Koordinationskomitee NECC die Gewerkschaften. Gewerkschaftsvertreter gingen teilweise bis zu sechs Monate ins Ausland, um deren Erfahrungen mit unterschiedlichen Bildungs- und Ausbildungssystemen kennen zu lernen.⁵⁸³ Doch, so stellte ein Interviewpartner bezeichnend fest, wo Geld involviert ist, stecken Interessen dahinter, und mit Hilfe dieser finanziellen Mittel wurde die (Aus-)Bildungspolitik in eine bestimmte *policy*-Richtung gedrängt.⁵⁸⁴

Somit verwundert es nicht, dass die 'neue' Bildungspolitik in Südafrika bewerkenswerte Übereinstimmungen mit internationalen Trends zeigt. Diese Tatsache jedoch wird in Südafrika selbst oft heruntergespielt, und immer wieder betont, dass das südafrikanische Modell 'einzigartig' ist.⁵⁸⁵ Viele ausländische Konzepte fanden zum Beispiel Berücksichtigung bei der Formulierung der nationalen Initiative zur Ausbildungsstrategie (*National Training Strategy Initiative* - NTSI).

“South Africa’s commitment to poverty alleviation, education for lifelong learning and the integration of formal and non-formal education is mixed with emphases on the need for

⁵⁷⁹ Interview 11

⁵⁸⁰ Zur Rolle des Auslands oder externer Geldgeber vgl. ausführlicher: Oakerson/Walker 1997: 37ff

⁵⁸¹ Interview 14

Vgl.: New Nation 1992: NECC Proposes an Education Forum. New Nation, 27th March 1992.

⁵⁸² Allein Ihron Rensburg, heute stellvertretender Minister im Bildungsministerium und ehemaliger Leiter des NECC, reiste schon 1986 in sechs skandinavische Länder. (Vgl.: New Nation, 28. Januar 1988). Zudem war er in Frankreich (im Zeitraum zwischen 1991/2). (Vgl.: NECC 1992: 22) Weiterhin wurden vom NECC bereist: Schweden, England, Namibia, Kanada, Deutschland, Holland, USA, Kenya (Zeitraum 1991/2). (Vgl.: NECC 1992: 22f) Viele der Gewerkschafter reisten nach Australien und Neuseeland. (Interview 1, 5, 6, 11,12, 13 und 14).

⁵⁸³ Interview 1 – “I call it union tourism.”

⁵⁸⁴ Interview 8

⁵⁸⁵ Interview 8 und 14

educational development to support economic growth (human capital theory), choice, community responsibility, flexibility, relevance, cost-recovery and cost sharing.”⁵⁸⁶

Diese Politikziele sind nicht einzigartig und gelten nicht nur in Südafrika, sondern repräsentieren eine ‘globale Bildungssprache’. Sowohl in ‘nördlichen’ wie auch in ‘südlichen’ Ländern kommt es zu einer Umstrukturierung der Bildungssysteme in Einklang mit neo-liberalen, marktorientierten Strategien des wirtschaftlichen Wachstums und mit der Abkehr von staatszentrierten Entwicklungsmodellen.

Erste konzeptionelle Einflussnahmen bezüglich der Umstrukturierung des südafrikanischen Bildungssystems fanden bereits in der 1970er Jahren durch die UNESCO⁵⁸⁷ und der Weltbank⁵⁸⁸ statt, und sind fortlaufend zu beobachten bis in die 1990er Jahre hinein. Beide Organisationen haben die Bildungspolitik vieler afrikanischer Länder beeinflusst. In den letzten Jahren immer häufiger mit Hilfe von Strukturanpassungsprogrammen (SAP) des Internationalen Währungsfonds (IWF).⁵⁸⁹ Die Bewilligung von SAP wurde mehr und mehr abhängig von Privatisierungsvorhaben, Deregulierungen, Währungsabwertungen und der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. Somit verwundert es nicht, dass die Weltbank durch die Mittelvergabe für Strukturanpassung begann, eine wichtige Rolle bei der Beeinflussung von Prioritäten auf verschiedenen Politikebenen zu spielen – so auch in Südafrika.

“There was a sharp move away from the welfarist concerns of an earlier period to direct intervention in education policies of developing countries and promotion of policies which shifted financial responsibility from public to private sources, and an emphasis on decentralization, cost-recovery and cost-sharing.”⁵⁹⁰

Bezogen auf den südafrikanischen Kontext stellt sich hier Chisholm die Frage, weshalb all diese internationalen Modelle so unkritisch in Südafrika aufgenommen wurden. Hierfür findet sie vier mögliche Erklärungen: Zum einen gilt hier das Argument der Abhängigkeit von der Weltbank; zum zweiten der Mangel an Alternativen,⁵⁹¹ drittens die post-modernistischen flexiblen Technologien und Informationen, die die Geschwindigkeit des Wechsels diktierten; viertens die Auswirkungen der Globalisierung.

Hierzu ist kritisch anzumerken, dass das erste Argument den Kontext und die Akteure nicht ausreichend berücksichtigt und keinen Erklärungsansatz für die Annahme gegenteiliger Politiken liefert. Die Frage nach dem ‘Versagen der Linken’ negiert den externen wie internen

⁵⁸⁶ Chisholm 1997: 50

⁵⁸⁷ UNESCO, die nach ihrer Umstrukturierung 1972 immer weniger von der Weltbank genutzt wurde, verblieb als ein wichtiger Vertreter für die Integration von non-formaler und formaler Bildung.

⁵⁸⁸ Die Ansätze der Weltbank sind wohl als ‘universalistisch’ zu charakterisieren; Grundprinzip ist nach wie vor die ‘Produktion von ausgebildeten Fachkräften, um die Produktivität zu erhöhen’. (Vgl. Chisholm 1997: 51)

⁵⁸⁹ Vgl.: Chisholm 1997: 51

⁵⁹⁰ Chisholm 1997: 51

⁵⁹¹ Interview 12

Druck und den Einfluss von Lobbyarbeit. Dies gilt in besonderem Maße für Südafrika zwischen 1990 und 1994, wo die Lobby der privaten Betriebe stark war und die *laissez faire*-Politiken in jedem Bereich unterstützt. Man ging dazu über, Alternativen innerhalb eines technokratischen Rahmens zu entwickeln. Auf die Thematik der Globalisierung soll jedoch nicht näher eingegangen werden, dies würde zu weit gehen.

Die bedeutenste Erklärung wird laut Chisholm wohl nach wie vor durch die politische Ökonomie geliefert, die die sich verändernden sozialen Machtstrukturen innerhalb einer internationalen und lokalen Wirtschaft untersucht. Somit hatte die Aufhebung des Verbotes der politischen Organisationen 1990 zwar die Aufhebung der internationalen Isolation zur Folge, gleichzeitig aber wurden damit auch Bedingungen für eine internationale Inkorporierung in eine sich globalisierende Marktwirtschaft geschaffen. Diese Bedingungen bildeten den Kontext, in dem neue Allianzen, Bildungsumstrukturierungen, intellektueller Austausch und die Arbeit an Politikfeldern möglich wurde. Die traditionelle Trennung zwischen Konservativen, Liberalen und Radikalen verlor an Bedeutung. Die Bildung wurde im liberalen Sinne rekonzeptionalisiert und zwar dahingehend, dass sie den neuen Zielen der ‘Entwicklung’ und des ‘Wachstums’ gerecht wurde. Bildung wurde in Südafrika somit als eine Art Instrument betrachtet, um zum einen den wirtschaftlichen Problemen zu begegnen und zum anderen, auf Drängen des gewerkschaftlichen Dachverbands COSATU, den unmittelbaren Bedürfnissen der Arbeiter nach Ausbildung und Zertifizierung gerecht zu werden.⁵⁹² Allerdings bestand der Dachverband auf der Mitberücksichtigung der Komponente ‘Wissen’, so dass der Schwerpunkt nicht nur auf Fähigkeiten (*skills*) lag.⁵⁹³ Chisholm merkt in Zusammenhang an:

“The contradictions of restructuring South African education can be linked [...] to the character of the GNU [Übergangsregierung, Anm. Verf.], in which international and local white bourgeoisie continued to play a significant and dominant role, a newly-enfranchised, black middle-class rapidly established itself and the black male working-class was partially incorporated through corporatist arrangements for the resolution of conflict and framing of policy.”⁵⁹⁴

Eine grundlegende Triebkraft in der Neugestaltung der Bildungspolitik in Südafrika rührte von der Annahme her, dass eine Korrelation zwischen Bildung, wirtschaftlichem Wachstum und internationaler Wettbewerbsfähigkeit besteht. Dies ist die Grundlage für die Umstrukturierung der Bildungspolitik unter anderem in England, Australien, Neuseeland und den Vereinigten Staaten.⁵⁹⁵ Betrachtet man die Diskussion bezüglich eines auf *outcomes* basierenden

⁵⁹² Interview 1 und 5

⁵⁹³ Interview 5 und 12

⁵⁹⁴ Chisholm 1997: 53

⁵⁹⁵ In der Diskussionsvorlage des NTSI von 1994 werden die einzelnen Länder aufgezählt und vor allem das, was für Südafrika als ‘transferierbar’ galt. Vgl. ausführlicher: NTB 1994: A Discussion Document

Curriculums für die Bildung und Ausbildung, so hat diese ihren Ursprung in diesen Ländern.⁵⁹⁶

Von Bedeutung ist, dass die Einflüsse anderer afrikanischer Staaten sowie vieler lateinamerikanischer Staaten konzeptionell minimal waren. Hierzu stellte ein Gesprächspartner fest, dass die lateinamerikanischen Länder nicht ausreichend betrachtet wurden, da die Sprachbarrieren zu groß waren. Sie hätten aber durchaus größerer Berücksichtigung bedurft.⁵⁹⁷ Stattdessen beeinflussten England und Australien die neue südafrikanische Bildungs- und Ausbildungspolitik – Länder, in denen völlig andere industrielle Beziehungen vorherrschen.⁵⁹⁸ Auch Einflüsse aus den Vereinigten Staaten sind festzustellen – auch wenn dies nicht offen in Südafrika zugegeben wird – ersichtlich nicht nur am Konzept der *community colleges*.⁵⁹⁹

Besonderen Einfluss hatte Australien: Nicht wie die englischen und nordamerikanischen Gewerkschaften, die versuchten, dem technologischen Wechsel so lange als möglich zu widerstehen, entschlossen sich die Australier dazu, diesen Wechsel zum Nutzen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer auszuschöpfen. Die australischen Gewerkschaften unterstützten die südafrikanischen Initiativen durch gegenseitige Besuche und die Südafrikaner wurden dadurch in die Lage versetzt

“to clarify the complexities of industrial restructuring and links between industrial competitiveness and a sound ET [Education and Training] system. Similarly, Australia’s experiences proved useful in the debate around competencies and also in the NTSI deliberation.”⁶⁰⁰

Die englischen Erfahrungen beeinflussten die südafrikanischen Entwicklung in doppelter Hinsicht: Zum einen war da die englische Regierungsbehörde, das *National Council for Vocational Qualifications* (NCVQ), welche das Denken des südafrikanischen Arbeitsministeriums und das der Unternehmer hinsichtlich des Qualifikationsrahmens NQF und der Qualifikationsbehörde SAQA beeinflusste. Hinzu kommt das englische *Hospitality Industry Training Board*, dessen Einfluss noch größer war. Dieser Ausschuss entschied sich dafür, die nationalen Qualifikationen an den auf Kompetenzen basierenden *British National Vocational Qualification’s* der *levels* 1 bis 3 auszurichten. So wie in Australien werden die notwendigen Standards und Kompetenzen von Gremien festgelegt (*industry lead bodies*; in Südafrika: *standard setting bodies*), die durch die Industrie bestimmt sind. Das englische Modell mit seinen Ausbildungsqualifikationen wurde zwar diskutiert, aber es war schnell klar, dass im südafrikani-

on A National Training Strategy Initiative (NTSI). A Preliminary Report by the National Training Board, April 1994. pp. 79ff.

⁵⁹⁶ Vgl.: Greybe 1997; vgl.: Interview 3 und 11

⁵⁹⁷ Interview 14

⁵⁹⁸ Interview 12

⁵⁹⁹ Interview 14

⁶⁰⁰ Mahomed 1996: 43

schen Kontext die Voraussetzungen andere waren und deshalb das Modell auch anders ausgestaltet werden musste.⁶⁰¹

Einfluss auf die (Aus-)Bildungspolitik in Südafrika erfolgte durch das Institut für öffentliche *policy*-Forschung (*Institute of Public Policy Research* - IPPR) und durch den englischen Akademiker wie Michael Young⁶⁰², die von dem Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik (*Centre for Education Policy Research* - CEPD) und der Nationalen Untersuchung der Bildungspolitik (*National Education Policy Investigation* - NEPI) beauftragt wurden. Des Weiteren benutzte Andre Kraak (an der *University of Western Cape* - UWC) *Dean of the Faculty of Education* und heute im *Human Science Resource Council* (HSRC) diese Arbeit des Instituts für öffentliche *policy*-Forschung IPPR, als er an dem NEPI-Report zu *Human Resource Development* arbeitete. Das Institut IPPR betonte, dass die Bildung und Ausbildung unbedingt auf einem einzelnen Bewertungssystem beruhen müsste, welches durch eine nationale Qualifikationsbehörde kontrolliert werden sollte. Des Weiteren sollte solch ein System einem vereinigten Ministerium für Bildung und Ausbildung verantwortlich sein.

“The IPPR recommended a modular system comprising three parts: core, specialised and work/community based. This system is similar to the one currently developed in South Africa.”⁶⁰³

Interessant in Bezug auf die Rolle des Auslands sind auch die Zusammenhänge zwischen der Umstrukturierung der Nationalen Ausbildungsbehörde NTB und dem Beitritt der Gewerkschaften in dieses umstrukturierte Gremium, denn hier rieten die Australier dem gewerkschaftlichen Dachverband schon 1992 zu versuchen, Teil der Behörde zu werden, um Einfluss nehmen zu können auf den zukünftigen Prozess in der Formulierung von *policies*.

„And they [COSATU] dominated, in the early days everyone was running around and COSATU was in lead and business and all of them were at their heels all the time trying to catch up. [COSATU] did it tactically very well and they knew that they were beginning to set the framework that would influence policy afterwards.”⁶⁰⁴

Um sich nun ein Bild über die konkreten *policy*-Vorschläge eines der Hauptakteure, des Center für Entwicklungen in der Bildungspolitik CEPD, machen zu können, soll im folgenden auf den Politikrahmen für Bildung und Ausbildung (*Policy Framework on Education and Training* – 4.3.3.) sowie den Implementierungsplan für Bildung und Ausbildung (*Implementation Plan for Education and Training* – IPET – 4.3.4.) eingegangen werden.

⁶⁰¹ Interview 6

⁶⁰² Michael Young ist vom *Institute for Education* an der *University of London*. Das *British Council* finanzierte viele der Reisen Youngs nach Südafrika.

⁶⁰³ Mahomed 1996: 43

⁶⁰⁴ Interview 14

4.3.3. Der ANC-Politikrahmen für Bildung und Ausbildung (*Policy Framework on Education and Training*)

Der *think tank* des ANC, das Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik (CEPD) unter der Leitung von Trevor Coombe, formulierte 1994 den Politikrahmen für Bildung und Ausbildung (*Policy Framework on Education and Training*), welcher 1995 publiziert wurde. Dieses Dokument war von entscheidender Bedeutung für die zukünftige (Aus-)Bildungspolitik und behandelte Themen wie Finanzierung, Gesetzgebung, Arbeitsbeziehungen, frühkindliche Entwicklung, allgemein verpflichtende Bildung, Hochschulbildung – kurz gesagt, es wurde versucht, alle relevanten bildungspolitischen Bereiche zu berücksichtigen. 1994 wurde es als Entwurf publiziert, damit die Öffentlichkeit die Möglichkeit hatte, es zu kommentieren, ganz

“(in) line with the ANC’s commitment to the principle of stakeholder participation in the policy process [...]”⁶⁰⁵

Es gingen über 300 Kommentare, ein und Mitte April 1994 wurde eine Bildungskonferenz abgehalten, an der über 700 Delegierte aus dem nationalen und provinziellen Umfeld für Bildungs- und Ausbildungsfragen teilnahmen.

Obwohl die Möglichkeit zur Partizipation geschaffen wurde, so soll doch festgehalten werden, dass es sich zum einen auf den *main-stakeholder* Ansatz bezieht, und zum anderen, dass es sich hierbei um eine Möglichkeit der Lobbyarbeit handelt, die von verschiedenen Akteuren unterschiedlich genutzt wurde. Grund hierfür ist, dass vor allem die, die über eine bessere Ausbildung verfügen, auch eher in der Lage sind, *policies* zu kommentieren, und ihre Anmerkungen und Forderungen somit stärker Berücksichtigung als die der Repräsentanten der schlechter ausgebildeten und/oder marginalisierten Akteure finden. Vor allem sind hier die Afrikaner (Buren) als eine der stärksten Lobbygruppe zu nennen. Diese Beobachtungen gelten für den gesamten Formulierungsprozess in der Bildungspolitik.⁶⁰⁶

Im allgemeinen existierte ein Konsens bezüglich der Visionen und Prinzipien, aber es gab auch Kritikpunkte. Zum einen, dass im Politikrahmen für Bildung und Ausbildung die Implementierung nicht berücksichtigt wurde, und zum anderen, dass trotz des Anspruchs, alle Sektoren der Bildung und Ausbildung mit einzubeziehen, dies nicht geschah. Bezüglich der Kritik verweist der ANC auf den Implementierungsplan für Bildung und Ausbildung (*Implementation Plan for Education and Training* - IPET) vom Juli 1994. Der Implementierungsplan bezieht sich auf zwei Hauptpunkte: Wie und von wem der Politikrahmen implementiert werden soll und unter welchen Bedingungen die *policies* erfolgreich implementiert werden

⁶⁰⁵ ANC 1995: Foreword

⁶⁰⁶ Interview 4

können. Wenn hier nun Lücken zu finden sind, so der ANC, dann sei der Grund dafür praktischer Art, denn es gab Schwierigkeiten bei der Initiierung der notwendigen Forschungs- und Entwicklungsarbeit.⁶⁰⁷

Der ANC nahm den Politikrahmen als ein Arbeitsdokument an und stellte fest, dass es einen offenen, kontinuierlichen Prozess in Gang gesetzt hatte, dessen Erfolg nur daran gemessen werden kann, inwieweit er die sozialen und ökonomischen Probleme thematisiert.

Die ANC-Publikation behandelt die strategischen Perspektiven einer Bildungs- und Ausbildungspolitik, also deren Ziele, und stellt einen Fünfjahresplan auf. Weiter behandelt er die zukünftige Struktur und Organisation eines solchen Systems; die Mobilisierung finanzieller Ressourcen; eine Neuorientierung bezüglich der Lehrenden; die verschiedenen Lernressourcen; die unterschiedlichen Sektoren wie die Erwachsenenbildung, allgemeine Bildung, die Bildung in ländlichen Gebieten, Unterstützungsservice, die weiterführende und die Hochschulbildung.

Bezüglich der Ziele, Verpflichtungen und Aufgaben lässt sich zusammenfassend festhalten, dass der ANC in seinem Politikrahmen darauf hinweist, dass Bildung und Ausbildung ein grundlegendes Menschenrecht sei und somit in der *Bill of Rights* verankert werden sollte. Alle in Südafrika sollten Zugang zu einer lebenslangen Bildung und Ausbildung haben, unabhängig welcher Hautfarbe, Religion, Alter, etc. Diesen Zielen liegen folgende Werte zugrunde:

- ◆ Die Entwicklung des menschlichen Potentials: Jede Person soll in der Lage sein, frei an der Gesellschaft teilzuhaben, allgemeine Werte zu verfolgen und den sozial nützlichen Wohlstand zu vergrößern.
- ◆ Die Realisierung von Demokratie: Unabhängige, verantwortungsvolle und produktive Bürger können bei der Gestaltung des Lebens in ihrem Umfeld und auf der nationalen Ebene beitragen.
- ◆ Die Verschmelzung von Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit: Die Wahlfreiheit soll durch die Bürger innerhalb eines sozialen und nationalen Kontextes von Chancengleichheit (*equality of opportunity*) und Wiedergutmachung von 'Unausgewogenheit' (*imbalances*) ausgeübt werden können.⁶⁰⁸
- ◆ Die Auseinandersetzung mit der nationalen Wiederaufbau und der nationalen Entwicklung, der Transformation der gesellschaftlichen Institutionen erfolgt im allgemeinen Inte-

⁶⁰⁷ Vgl.: ANC 1995: Foreword

⁶⁰⁸ Zur Rekonstruktion des *citizenship* in Südafrika vgl. ausführlicher: Reitzes, Maxine 1995: *Insiders and Outsiders: The Reconstruction of Citizenship in South Africa*. Centre for Policy Studies, Social Policy Series, Vol.8, No. 1, Februar 1995.

resse und beinhaltet die Befähigung aller Bürger zum sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen *empowerment*.

Diese Werte basieren auf folgenden Prinzipien:

- ◆ Der Staat hat die zentrale Verantwortung bei Maßnahmen zur Bildung und Ausbildung.
- ◆ Die Maßnahmen für Bildung und Ausbildung sollen einen Teil eines kohärenten und umfassenden nationalen sozialen und ökonomischen Restrukturierungs- und Entwicklungsprogramms darstellen. Sie dienen einer nationalen Strategie zur Entwicklung menschlicher Ressourcen und Demokratisierung der Gesellschaft.
- ◆ Ein nationaler Politikrahmen und Anreize sollen sicherstellen, dass die Arbeitgeber ihre grundlegende Pflicht für die Bildung und Ausbildung ihrer Arbeiter erfüllen.
- ◆ Bildungs- und Ausbildungspolitik sowie Ausbildungspraxis sollen von demokratischen Prinzipien geleitet werden, um so die aktive Partizipation unterschiedlichster Interessengruppen sicher zu stellen, besonders die der Lehrenden, Eltern, Arbeiter, Lernenden, Arbeitgeber und der allgemeinen *community*.
- ◆ In dem Prozess der Sicherstellung von Bildung und Ausbildung für alle soll ein besonderer Schwerpunkt auf Wiedergutmachung von Bildungsungleichheit der historisch benachteiligten Gruppen liegen.⁶⁰⁹
- ◆ Es sollen Konzepte erarbeitet werden, die horizontale und vertikale Mobilität und Flexibilität im Zugang zu allgemeinbildender, technischer, industrieller und Erwachsenenbildung und Ausbildung.
- ◆ Es sollen national festgelegte Standards (*unit standards*) zur Anrechnung und Zertifizierung für den formellen und informellen Bildungsbereich erstellt werden, die eine angemessene Anerkennung von *prior learning* (RPL) und gemachter Erfahrung garantieren.
- ◆ Der Bildungsprozess soll die Entwicklung einer nationalen demokratischen Kultur zum Ziel haben, die Werte der kulturellen und sprachlichen Traditionen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen berücksichtigen und auf Frieden, Gerechtigkeit, Toleranz und Stabilität für die *communities* und für die Nation ausgerichtet sein.
- ◆ Bildung soll auf Kooperation, kritischem Denken und der Verantwortung der Bürger beruhen und den einzelnen so ausstatten, dass er an allen gesellschaftlichen Entwicklungen partizipieren kann.⁶¹⁰

⁶⁰⁹ Zum Wandel in den Begrifflichkeiten vgl. ausführlicher: Carrim, Nazir 1995: From 'Race' to Ethnicity: Shifts in the Educational Discourses of South Africa and Britain in the 1990s. In: Compare, Vol. 25, No. 1, 1995.

⁶¹⁰ Vgl.: ANC 1995: 4f

Die Ziele, Werte und Prinzipien, die dem Politikrahmen für Bildung und Ausbildung zugrunde liegen, sind das Ergebnis von sozialen und politischen Kämpfen um die Bildung sowie gegen die Apartheid. Sie repräsentieren die gemeinsame Vision der demokratischen Bewegung.

Die Notwendigkeit einer bildungspolitischen Umorientierung und Handlungsbedarf sieht man in der sich ständig verändernden Arbeitswelt; hier muss man bei der Grundbildung ansetzen. Angemessen ist nur ein Modell,

“which [provides] a general foundation and [encourages] flexibility of approach. Most significantly, education and training [are] conceptualised as a single system through which learners [will] move according to their needs.”⁶¹¹

Im *Policy Framework on Education and Training* wurde zum ersten Mal explizit und verpflichtend von Wiedergutmachung gesprochen. Der Politikrahmen für Bildung und Ausbildung (*Policy Framework on Education and Training*) spiegelt die beträchtlichen Veränderungen und Kompromisse wieder, die sich während des Verhandlungsprozesses für die Bildungspolitik ergaben. Eine ständige Spannung charakterisiert diesen Prozess: Zu den Entscheidungen zu stehen, die bei den Verfassungsverhandlungen vereinbart wurden, und gleichzeitig die Vision von Bildung zu realisieren. Zusätzlich zu den formalen Verhandlungen wurden die Positionen durch unterschiedliche Foren erarbeitet, und einige der wichtigsten Foren waren die Nationale Ausbildungsbehörde (*National Training Board* - NTB) und das Nationale Wirtschaftsforum (*National Economic Forum* - NEF). Die Regierung widersetzte sich, wie gezeigt wurde, der Gründung eines Nationalen Forums für Bildung und Ausbildung (*National Education and Training Forums* - NETF) bis zum August 1993, und konsequenterweise hatte dieses Forum wenig direkten Einfluss auf den Politikformulierungsprozess oder auf dessen Inhalte.⁶¹²

Weiterhin hatte der Politikrahmen für Bildung und Ausbildung (*Policy Framework on Education and Training*) Einfluss auf das Weißbuch für Bildung und Ausbildung.⁶¹³ Wobei die Endfassung des Weißbuchs zunehmend den Anstrengungen zuwider lief, alle relevanten *stakeholder* an dem Prozess zu beteiligen. Es richtete sich mehr und mehr an die weiße Öffentlichkeit und an private Schulen, da diese über die stärkste Lobby verfügten und die meisten Kommen-

⁶¹¹ Kahn 1996: 284

⁶¹² Vgl.: Kahn 1996: 284

⁶¹³ Vgl.: De Clercq 1997: 134f

tare zu den unterschiedlichsten Fassungen einreichen.⁶¹⁴ Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Weißbuch

“does not show the same commitment to the principle of state—civil society educational co-governance or partnership through institutional forums and councils. Instead, it refers only to wide consultation and involvement of stakeholder prior to finalizing government policy. It mentions the need to set up many committees, forums, task teams and commissions of enquiry (e.g. the National Commission on Higher Education, [...] etc.) to develop new frameworks. The recommendation of these committees were to be submitted for further public deliberation and consultation which were supposed to guide the policy formulation of the ministry. However, in the end, the ministry seems to rely on a small committee of experts to finalize its policy whose content reflected only broadly the demands and submissions of the public.”⁶¹⁵

Der Politikrahmen für Bildung und Ausbildung, das erste umfassende Dokument des ANC für eine zukünftige Bildungspolitik in Südafrika, weist bezogen auf den *policy*-Prozess konzeptionelle Lücken auf. Die Umsetzung der formulierten *policies* wurde nicht thematisiert. Sein Ziel, ein neues System zu entwickeln, welches zur gleichen Zeit ‘Entwicklung’ in Gang setzt und ‘Gleichheit’ schafft, war, so de Clercq, zu idealistisch. Des weiteren basierte der Rahmen, in dem die Veränderungen stattfinden sollten, nicht auf einer adäquaten Verständnis für bildungspolitische Realitäten und Probleme. Der ‘beste’ oder ‘aussichtsreichste’ Start zur Initiierung des Wechsels wurde nicht identifiziert. Es wurde auch keine Strategie präsentiert, um die gemachten Empfehlungen der Basis zu vermitteln. Somit haben sich die Politikexperten des ANC nur bedingt auf den Prozess des *policy-makings* eingelassen.

Zu einem späteren Zeitpunkt beauftragte das Institut CEPD die selben Gutachter, einen Plan zur Implementierung für jeden in dem ANC-*Policy Framework* identifizierten Bildungssektor zu erarbeiten.⁶¹⁶ Das Resultat war 1994 der Implementierungsplan für Bildung und Ausbildung (*Implementation Plan for Education and Training - IPET*), der im folgenden dargestellt werden soll.

4.3.4. Der Implementierungsplan für Bildung und Ausbildung (*Implementation Plan on Education and Training - IPET*)

Der Implementierungsplan sollte gleich nach der Wahl umgesetzt werden, dies war das Ziel des ANC. Er wurde im Auftrag des ANC-Bildungsministeriums vom Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik CEPD erstellt, und zwar im Kontext des Regierungsprogramms RDP und des Politikrahmens für Bildung und Ausbildung (*Policy Framework on Education*

⁶¹⁴ Interview 4 und 14

⁶¹⁵ De Clercq 1997: 135 ; Interview 5

⁶¹⁶ Vgl.: De Clercq 1997: 133

and Training). Er sollte dazu dienen, die Ergebnisse des Politikrahmens auszulegen und Bedingungen der Umsetzungen zu erarbeiten. So gesehen ist der Implementierungsplan ein *indicative rolling plan* (indikative flexible Umsetzung).

Der Implementierungsplan für Bildung und Ausbildung (IPET) war Resultat der Arbeit eines viermonatigen Projektes, wobei die einzelnen Mitarbeiter wenig Forschungserfahrung hatten und ihnen die Grundlagen des südafrikanischen Bildungsverwaltungssystems wenig vertraut waren. Aus diesen Gründen wurde ein *top-down*-Ansatz zur Implementierung und die allgemeinen Empfehlungen des ANC-Politikrahmens für die Implementierung übernommen.

“IPET failed to provide the new Education Department with a few policy priorities with plans on which to base its reform strategies.”⁶¹⁷

Der ANC betonte, dass ein genereller Fehler von *policy*-Dokumenten in der Annahme bestehe, dass *policies* einzig und allein Regierungssache seien und zwar unabhängig davon, ob es darum geht, sie zu beschließen oder zu realisieren.

“In democratic systems of government, policies must be arrived at through open social and political processes which involve all major stakeholders and interest groups, and which citizens feel free to influence, for example, through the media. Implementation has to be steered by the public service or statutory bodies, but can only succeed if the affected organs of civil society feel that they are partners with the stake in the outcome.”⁶¹⁸

Weiter betonte der ANC, dass es unter den gegenwärtigen Bedingungen in Südafrika schwer sei, einen detaillierten Implementierungsplan vorzulegen, und dass es durchaus zu Neubewertungen gemachter Vorschläge kommen könnte. Was die ANC-Regierung dann umsetzen kann, hängt von dem Gleichgewicht innerhalb der Übergangsregierung und in den Provinzregierungen ab.

Um einen Politikentwurf erfolgreich zu implementieren, muss eine ausreichende Zahl von Akteuren von der Richtigkeit und Notwendigkeit des Entwurfs überzeugt sein. Besonders wichtig sind dabei die Akteure sowie die Zielgruppen der Reformen.

Laut Implementierungsplan stellt dieser lediglich eine konsequente Fortführung der in 4.3.3 erwähnten *policy*-Entscheidungen dar. Er ist somit die logische Weiterentwicklung des Politikrahmens für Bildung und Ausbildung und soll festschreiben, durch wen, wie und unter welchen Bedingungen dieser erfolgreich implementiert werden kann. Dabei betont der ANC, dass durch den Implementierungsplan eine generelle Schwäche von *policy*-Dokumenten behoben wird, nämlich die in der Regel fehlenden Implementierungskriterien. Der Prozess der *policy*-Formulierung hat dem ANC zufolge und alle relevanten Akteure mit einbezogen.

⁶¹⁷ De Clercq 1997: 134

⁶¹⁸ ANC 1995: 7

“The (technical) task teams established to undertake the preparation of the IPET comprised of individuals from a range of sectors – community-based organisations, teacher organisations, policy research and development agencies, non-governmental organisations (NGOs), educational institutions, trade unions, parastatals, government departments and the private sector. Furthermore, the task teams were encouraged where possible, within the constraints of the deadlines to which they were working, to initiate broader consultative processes with key stakeholders.”⁶¹⁹

Der Implementierungsplan wird vom ANC nicht als Aktionsplan gesehen, sondern als eine Art Arbeitsplattform, auf der aufgebaut werden kann und welche der nationalen und den Provinzregierungen helfen kann, den Bildungs- und Ausbildungssektor zu entwickeln. Wobei IPET selbst auch weiterentwickelt werden soll, da nicht alle Aspekte des Bildungs- und Ausbildungssystems abgedeckt werden. Es fehlen beispielsweise der Bereich der *special education* und die Karriere-Planung. Der Grund hierfür ist der fehlende Zugang zu Informationen, so der ANC.

Ausschlaggebend für die Rolle, die der Plan auf die Ausgestaltung der Regierungspolitik hat, ist das Kräfteverhältnis innerhalb der Übergangsregierung (GNU), die Richtung, die von den Provinzministerien eingeschlagen werden, und die bestehenden politischen, ökonomischen und sozialen Realitäten.

Einer rigiden Umsetzung, so der ANC, wird vorgebeugt, indem der Plan flexibel und zeitlich nicht fixiert ist. Er wird jedes Jahr neu überarbeitet, wobei der Planungshorizont – z.B. drei bis fünf Jahre – konstant bleibt. Implementierungsziele und die Ressourcenmobilisierung sollen so präzise wie möglich dargestellt werden, obwohl die Informationen in manchen Bereichen nicht ausreichend sind. Solch ein ständig zu überarbeitender Plan ist eine Art evolutionärer Prozess, er muss jährlich evaluiert, korrigiert und umgearbeitet werden, damit die Implementierungsvorschläge so spezifisch wie möglich sind.

Der Implementierungsplan beschäftigt sich mit numerischen Zielen für Einschreibungen, Ressourcen, Lehrenden und anderen und weist einen Finanzierungsplan für den gesamten Sektor auf. Planung sollte jedoch über eine Quantifizierung hinaus gehen. Der Plan sollte deshalb auch die Implementierung des südafrikanischen Qualifikationsgesetzes (*South African Authority Acts – SAQA-Act*), die Überlegungen des Nationalen Institutes für Curriculum-Entwicklung (*National Institute for Curriculum Development - NICD*) und der Nationalen Behörde für freies Lernen (*National Open Learning Agency - NOLA*) beinhalten. Weiterhin geht es um die Implementierung lokaler Regierungsstrukturen, der Ergebnisse der nationalen Initiative der Erwachsenen(grund)bildung und der frühkindlichen Entwicklungsprogramme, die der südafrikanischen Kommission für die Hochschulbildung (*National Commission on*

⁶¹⁹ ANC 1994: iii

Higher Education – NCHE), der *Further Education* (FE) und der *Special Education*, den Verhandlungsprozess um die institutionelle Neugestaltung, die Überarbeitung der *Model C*-Schulen und der privaten Schulfinanzierung.⁶²⁰

Der Implementierungsplan umfasst mit über 400 Seiten und ist in ‘Struktur und System’ (NQF, SAQA, Finanzierung, Lehrerfortbildung⁶²¹, Gleichstellung), ‘Lernressourcen’ (Sprache, Curriculum, Textbücher⁶²², Fernunterricht⁶²³, Medieneinsatz, Bibliotheken und Naturwissenschaften, Mathematik und Technologie) und die Sektoren Erwachsenen(grund)bildung und –ausbildung, frühkindliche Entwicklung, allgemein Bildung [GE], weiterführende Bildung [FE], tertiäre Bildung [HE] und berufliche Bildung unterteilt. Betrachtet man die einzelnen Sektoren, so wird deutlich, dass bei der allgemeinen und der weiterführenden Bildung nicht auf den Trainingsaspekt eingegangen wird. Dies ändert sich jedoch in allen auf den Implementierungsplan folgenden Dokumenten.

Der Implementierungsplan für Farmschulen und Schulen in den ländlichen Gebieten sollte separat publiziert werden.⁶²⁴

Selbst wenn das *ANC-Policy Framework* und der Implementierungsplan konkrete Anweisungen enthielten, wo das alte System zu verändern ist, so fehlte doch das Wie. Die Dokumente gaben der neuen politischen Verwaltung keine klaren und brauchbaren Kriterien, wie das neue Bildungssystem umgestaltet werden sollte. Hier ist auch ein Implementierungsplan von über 400 Seiten wenig nützlich, denn ein neues Management braucht wenige Ziele mit hohen Prioritäten, um schnell handeln zu können. Zudem gab es eine weitere Komplikation: Der Plan ging davon aus, dass die Bildung von einem starken, integrierenden nationalen Ministerium geleitet wird. Dies hatte aber nichts mit der geplanten dezentralen Bildungsverwaltung zu tun, in der hauptsächlich die Provinzregierungen das Sagen haben sollten.⁶²⁵ Doch es wurde nicht nur das institutionelle Umfeld außer Acht gelassen, in dem die Implementierung stattfinden sollte.

“In addition, last minute constitutional changes giving more power to the provinces, and the nomination of a minister and director general of education who had not taken part in

⁶²⁰ Vgl.: ANC 1994: vf

⁶²¹ Zur Fortbildung der lehrenden in Südafrika vgl.: Department of Education 1996a: *An Agenda of Possibilities. National Policy on Teacher Supply, Utilisation and Development. Discussion Document, Second Draft*, Pretoria, August 1996.

⁶²² Hierzu vgl.: Apple, Michale W./Christian-Smith, Linda 1991: *The Politics of the Textbook*. Routledge, New York et al.

⁶²³ Hierzu vgl.: Potashnik, Michael/Capper, Joanne 1998: *Fernunterricht: Bedeutung und Vielfalt*. In: *Finanzierung & Entwicklung*, März 1998. pp. 42-45.

⁶²⁴ Vgl.: ANC 1994: ix

⁶²⁵ Vgl.: Samoff et al 1994: 11

the preparation of the documents made these plans to some extent obsolete after the elections.”⁶²⁶

Die institutionellen Realitäten vor und nach der Wahl unterschieden sich, so Greenstein, und somit fanden sämtliche *policies*, die vor der Wahl erarbeitet wurden, nach der Wahl kaum mehr Beachtung. An dieser Stelle soll nochmals festgehalten werden, dass sich nach der Wahl lediglich etwas auf den Führungsebenen in den staatlichen Verwaltungen veränderte, ansonsten verblieb die Mehrheit der Verwaltungsangestellten – vorrangig Weiße – auf ihren Positionen (*sunset clause*). Aber auch die ernannten Führungspersonen, wie der Bildungsminister (Sibusiso Bengu) und der stellvertretende Bildungsminister (Chabane Mangany), waren weder an der Formulierung der *policies* vor 1994 beteiligt noch hatten sie ihre Wurzeln im MDM (*Mass Democratic Movement*).⁶²⁷ Sie waren Universitätsprofessoren und hatten mit der Frage der allgemeinen Bildungsreformen bisher wenig zu tun gehabt. Des Weiteren war keine klare Personalstrategie innerhalb des Ministeriums zu erkennen: Wer sollte entlassen werden, wer durch wen ersetzt, wie sollten die Arbeitsinhalte aussehen? All dies trug dazu bei, dass die alte Bürokratie weitgehend fortbestand und ein immens verwaltungstechnischer Aufwand bestand, die unterschiedlichen Bildungsministerien zusammen zu legen.⁶²⁸

“Those responsible for operating the machinery of state in April [1994] were needed to continue operating it in May. Even if the basic legislation and administrative regulations can be changed quickly (and often they cannot), reeducating and replacing civil servants, devising and adopting new work patterns, and reconstructing the administration will take much longer. [...] Citizens, too, need to learn about the rights and obligations of citizenship, drawing on their experiences of militant opposition to shape the public policy agenda and hold their leaders accountable as the country mobilizes for reconstruction.”⁶²⁹

Betont werden muss, dass der Bildungssektor 1995 noch weitgehend Apartheid-Strukturen aufwies⁶³⁰ und all die gemachten Reformvorschläge noch nicht zur Implementierung kamen oder sich gar grundlegend veränderten. Die im folgenden beschriebene Nationale Initiative zur Ausbildungsstrategie (*National Training Strategy Initiative* - NTSI) bildet jedoch eine Ausnahme in dem Sammelsurium formulierter Politikalternativen für die Bildung und Ausbildung.

⁶²⁶ Greenstein 1995: 2

⁶²⁷ Interview 11

⁶²⁸ Vgl.: Samoff et al 1994: 10f

Zur Rolle des öffentlichen Dienstes vgl.: Peters, Guy B. 1995: *The Civil Service in the Consolidation of Democracy*. UNESCO, Blackwell Publishers, Oxford.

⁶²⁹ Samoff et al 1994: 1

⁶³⁰ Vgl.: ANC 1995: 9

4.3.5. Die Nationale Initiative zur Ausbildungsstrategie (*National Training Strategy Initiative* - NTSI)

Die Nationale Initiative zur Ausbildungsstrategie (*National Training Strategy Initiative* - NTSI) – oder das ‘*little blue book*’ – von 1994 wird von vielen als das wichtigste Dokument im Bereich der Bildung und Ausbildung in Südafrika bezeichnet.⁶³¹ Obwohl schon während des Jahres 1991 die Nationale Ausbildungsbehörde (*National Training Board* - NTB) eine vorläufige nationale Ausbildungsstrategie erarbeitete und der darauf veröffentlichte Report teilweise brauchbare Informationen enthielt, so wurde doch der gesamte Prozess aus Gründen fehlender Repräsentation abgelehnt, denn nach wie vor repräsentierte diese Behörde die ‘alte Ordnung’. Dies änderte sich jedoch, als ein weitaus repräsentativeres *National Task Team* unter der Schirmherrschaft einer umstrukturierten Nationalen Ausbildungsbehörde NTB wurde 1993 gegründet.

Teil des *Task Teams* waren ausgesuchte Mitglieder.

“Additional members of the Task Team were selected from nominations submitted by the Board and drawn from four main stakeholder organisations, the employers, trade unions, the State and the providers of education and training.”⁶³²

Die nationale Ausbildungsstrategie, die in diesem Report vorgeschlagen wird, stellt den ersten parteiübergreifenden Versuch dar, dem Ausbildungsaspekt in Südafrika mehr Profil zu verleihen. Hier wird ‘Training’ als Schlüsselkomponente für die Umgestaltung der Bildung Südafrikas gesehen und ein integrierter Ansatz von Bildung und Ausbildung für die Zukunft proklamiert.

Das *Task Team* war kein Entscheidungsgremium. Hier konnte Konsens unter den verschiedenen Interessengruppen über den Inhalt einer nationalen Ausbildungsstrategie erreicht werden. Dabei interpretierte das *Task Team* ‘Ausbildung’ nicht im herkömmlichen Sinne, sondern formulierte die Vision eines neuen Ansatzes für die Bildung und Ausbildung, welcher den Bedürfnissen Südafrikas gerecht wird:

“a human resources development system in which there is an integrated approach to education and training which meets the economic and social needs of the country and the development needs of the individual.”⁶³³

Diese Vision verlangt einen Paradigmenwechsel hin zu einem ‘integrierten Ansatz’ für die Bildung und Ausbildung: Beide sind nicht mehr separat zu sehen und ‘Lernen’ wird zu einem lebenslangen Prozess. Der Begriff ‘integrierter Ansatz’ deutet eine Strategie an, die sich mit

⁶³¹ Interview 8

⁶³² NTB 1994: 1

⁶³³ NTB 1994: 2

Bildung und Ausbildung als Ganzem auseinandersetzt und nicht das Potential eines jeden Subsystems beeinträchtigt.

Das *Task Team* entwickelte einige Prinzipien, die auf einem Konsens beruhend den gesamten Prozess begleiten sollten. Während die Prinzipien sich auf Bildung und Ausbildung beziehen, beschränkte sich die Aktivität des *Task Teams* jedoch auf den Ausbildungsaspekt.

Das *Task Team* ernannte Arbeitsgruppen für:

1. Umweltprüfung;
2. Integration von Bildung und Ausbildung, Fähigkeiten, Karrierelaufbahnen und Zertifizierung;
3. Aus- und Fortbildung für Ausbilder;
4. Erwachsenengrundbildung und Zugang zu Aus- und Weiterbildung;
5. Infrastruktur; Einrichtungen, Anreize und Finanzierung;
6. Ausbildungsstrategien des Arbeitsmarktes;
7. Internationale Vergleiche
8. Gesetzgebung.

Teil der Analyse betraf internationale Bildungs- und Ausbildungssysteme. Die Arbeitsgruppe 7 stellte einen Bericht über acht Länder zusammen, um erfolgreiche Prinzipien und Praktiken herauszuarbeiten. Zu den analysierten Ländern gehörten: Australien, Brasilien, Deutschland, Malaysia, Singapur, Tansania, England und Zimbabwe.⁶³⁴ Aus dieser Analyse kristallisierten sich einige Aspekte heraus, die für die Entwicklung eines südafrikanischen Systems in Betracht gezogen werden sollten. Nach dieser Analyse hatten die erfolgreichen Bildungs- und Ausbildungssysteme folgende Merkmale:

- ◆ Sie wurden in Ländern entwickelt, die einen *common sense* in Bezug auf ihre Identität aufweisen; dies bestätigte die Bedeutung des *nation-building* im südafrikanischen Kontext. *Nation-building*, so ein Interviewpartner, ist dabei die unausweichliche nationale Identität, verstanden nach dem Ansatz Andersons als *imagined communities* – wobei die Vielzahl der Unterschiede eingeschlossen ist.⁶³⁵
- ◆ Diese Länder haben die nötige Strategien gefunden, individuelle Fähigkeiten zu entwickeln, um bei der Industrialisierung mittlerer und kleinerer Unternehmen erfolgreich zu sein; genau dieser Sektor ist in Südafrika unterrepräsentiert.

⁶³⁴ Interview 14

⁶³⁵ Interview 4

- ◆ In diesen Ländern wird die Zusammenarbeit zwischen Unternehmern, Gewerkschaften und dem Staat in der Bildung und Ausbildung praktiziert; die Bedeutung von tripartistischen Foren für Südafrika wird hier wieder bestätigt.
- ◆ Sie entwickelten starke Verbindungen zwischen dem Bildungs- und Ausbildungssystem und harmonisierten sie; es muss somit zu einer Verzahnung der Subsysteme kommen.
- ◆ Es wurden Führungspositionen und/oder Organisationen identifiziert oder kreiert, die maßgeblich für die Ausarbeitung und Entwicklung eines Bildungs- und Ausbildungssystems zuständig waren.
- ◆ Ein System wurde entwickelt, das für alle *stakeholder* glaubwürdig war; dies ist auch im südafrikanischen Kontext zu beobachten.
- ◆ Die Entwicklung einer 'Lernkultur' und angemessenes technisches *skills development* wurde unterstützt; auch diese Tendenz ist in Südafrika zu verzeichnen, betrachtet man die Idee der Verzahnung von Bildung und Ausbildung.
- ◆ Effektive und direkte Forschungs- und Entwicklungsfunktionen wurden entwickelt und notwendige Datensammlungen auf allen Ebenen etabliert und erarbeitet; etwas was in Südafrika nur unzureichend vorhanden ist.
- ◆ Es werden gut ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt, was der entscheidende Faktor für die Unterstützung wirtschaftlichen Wachstums war; Facharbeitermangel muss in Südafrika langfristig überwunden werden.
- ◆ Es soll eine Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden, damit das System effektiv funktionieren kann.

Wenn auch, so die Nationale Ausbildungsbehörde NTB, kein Bildungs- und Ausbildungssystem als Ganzes auf ein anderes Land übertragen werden kann, so doch einzelne Aspekte daraus.⁶³⁶ Die Behörde formulierte die Kernstrategie eines zukünftigen Bildungs- und Ausbildungssystems folgendermaßen:

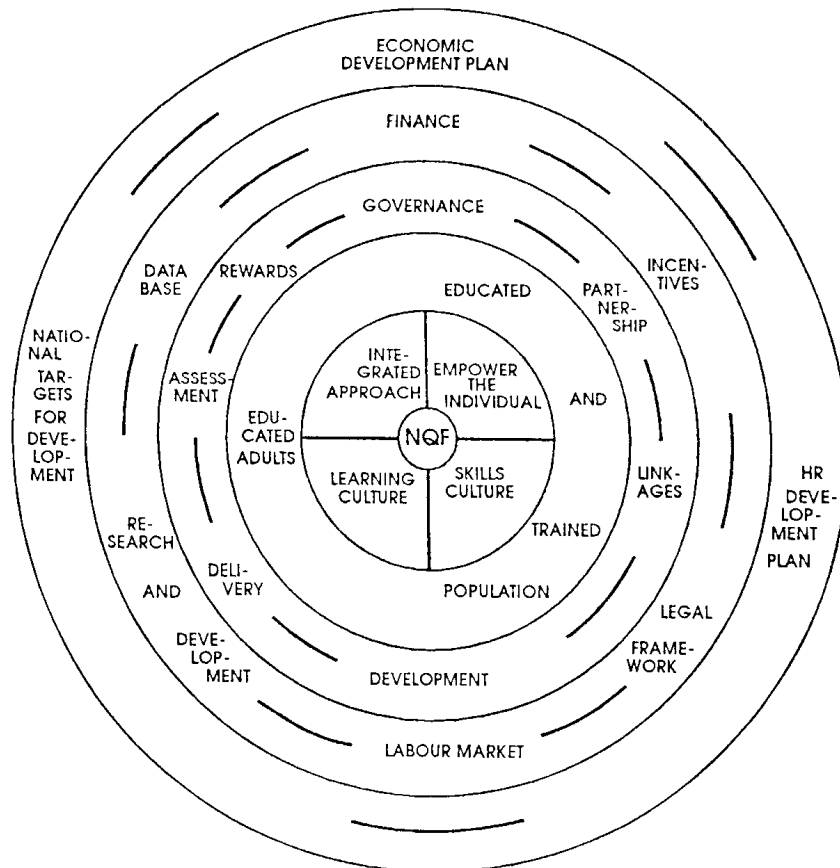
“Education and Training must empower the individual, improve quality of life and contribute towards development targets in the national economic plan through a national qualification framework.”⁶³⁷

Somit war der Ausgangspunkt der Strategie ein Nationaler Qualifikationsrahmen (*National Qualifikation Framework* - NQF) mit national und international akzeptierten *outcomes*. Erst dies ermöglicht einen integrierten Ansatz und damit national und international anerkannte Qualifikationen. Der Nationale Qualifikationsrahmen betont die Notwendigkeit für eine Ver-

⁶³⁶ Vgl.: NTB 1994: 2ff

⁶³⁷ NTB 1994: 10

waltung, die, um die Ziele der Strategie zu erreichen, die Entwicklung einer Partnerschaft zwischen dem Staat, Unternehmen, Gewerkschaften und anderen *stakeholder* fördert; die in der Lage ist, die nationalen Strukturen mit den regionalen zu verbinden; die Koordination aller Angebote und die Gewährleistung des Service übernimmt; die das System bewertet sowie die Anrechenbarkeit und Zertifizierung leistet. All dies basiert auf einem finanziellen und Anreize schaffenden Gesamtplan innerhalb eines rechtlichen Rahmens und wird unterstützt von notwendigen nationalen Datenerfassungen.⁶³⁸



Quelle: NTB 1994: 13

Diese Idee eines Gesamtplans wird in der oben angeführten Grafik verdeutlicht. Der Nationale Qualifikationsrahmen NQF steht im Mittelpunkt und ist das Herz des geplanten Systems, welches im folgenden erläutert werden soll.

⁶³⁸

Vgl.: NTB 1994: 10f

4.4. Die neue Struktur und die neuen Inhalte der Bildungspolitik in Südafrika

Das gesamte Bildungssystem lässt sich im Nationale Qualifikationsrahmen NQF darstellen. Ein Mittel zur Umsetzung der unterschiedlichen Bildungs- und Ausbildungsprämissen ist das Curriculum 2005.

Der Prozess zur Entwicklung des Curriculums 2005 und der Prozess um die südafrikanische Qualifikationsbehörde SAQA im Rahmen des nationalen Qualifikationsrahmens NQF liefen parallel und somit lassen sich Überschneidungen nicht ausschließen.

4.4.1. Der Nationale Qualifikationsrahmen (*National Qualifikation Framework – NQF*)

Der nationale Qualifikationsrahmen NQF sollte die Gründung eines einheitlichen Systems unterstützen, um so die Fragmentierung des Bildungs- und Ausbildungssystems zu beseitigen. Effektive allgemeine Bildung konnte nur über ein relativ homogenes, vernetztes System erreicht werden.⁶³⁹

‘Integration’ von Bildung und Ausbildung wurde gefordert und von den Gewerkschaften und den Unternehmen unterstützt. Dieser integrierte Ansatz basiert auf der Tatsache, dass man niemals Gleichheit erreichen kann, wenn die Schule abgebrochen oder keine Ausbildung gemacht wird, da *out of school people* keinen Zugang mehr zum Bildungs- und Ausbildungssystem haben. Wenn man aber solch einen Ansatz unterstützt, dann kann man nicht auf der Basis von Inhalten integrieren – sondern nur auf der Basis von *outcomes*. Über welche Inhalte ein *outcome* erzielt wird, ist somit nicht mehr interessant. So wurde *outcomes based education* (OBE) unausweichlich, nachdem die Südafrikaner sich für den Nationalen Qualifikationsrahmen NQF entschieden hatten. Die Debatte im Ausbildungsbereich drehte sich immer um Kompetenzen. Im Bildungsbereich war der Begriff *outcomes based education* (OBE) von Bedeutung. Bis 1998 wurde er nach wie vor kaum im Bereich der Ausbildung verwendet.⁶⁴⁰

Der Qualifikationsrahmen erhielt durch die Allianz des gewerkschaftlichen Dachverbandes COSATU mit dem ANC den nötigen Rückenwind.⁶⁴¹ Der Qualifikationsrahmen soll, wie bereits gesagt, Bildung und Ausbildung sowie formale und informelle Bildung integrieren und gleichzeitig Mechanismen entwickeln, die es allen Lernenden erlaubt, ihr Wissen und ihre Fähigkeiten zertifizieren zu lassen – unabhängig davon, wo sie dieses Wissen oder die Fähigkeiten erworben haben (*recognition of prior learning*).⁶⁴² Dies soll dazu dienen, das gesamte

⁶³⁹ Interview 11

⁶⁴⁰ Interview 14

⁶⁴¹ Interview 6

⁶⁴² Vgl.: Greenstein 1997: 3

Bildungssystem flexibler zu gestalten. Rahmenbedingungen zur Umsetzung des Qualifikationsrahmens wurden durch die Verabschiedung des SAQA-Gesetzes (südafrikanische Qualifikationsbehörde – *South African Qualification Authority*) sowie durch die Einrichtung der SAQA-Behörde 1996 gebildet.⁶⁴³ Im August 1998 war die Rekrutierung der neuen Angestellten bei der Qualifikationsbehörde allerdings noch nicht abgeschlossen. Von 12 Komitees, die verantwortlich sind für die Registrierung der *outcomes* in den einzelnen Bereichen des nationalen Qualifikationsrahmens NQF, arbeiteten lediglich zwei. Dies liegt unter anderem daran, so ein Interviewpartner, dass eine relativ kleine Gruppe von Experten mit einer noch kleineren Gruppe von Experten spricht, aber ansonsten nichts nach außen dringt oder kein Außenstehender involviert werden. Zudem ist das, was innerhalb SAQA produziert und publiziert wurde, in einer so abgehobenen und abstrakten Sprache verfasst, dass selbst Bildungsexperten, die sich schon seit 10-20 Jahren mit diesem Thema befassen, Probleme haben, diese Publikationen zu verstehen.⁶⁴⁴

Auch wenn das Konzept des Qualifikationsrahmens selbst neu ist, so hat er eine lange ideelle Vorgeschichte. Bereits Ende der 1970er Jahre überlegten verschiedene bildungspolitische Interessengruppen, wie man am besten Bildung und Ausbildung integrieren könne – es wurden allgemeine 'Standards' gefordert.⁶⁴⁵ Dies geschah vor dem Hintergrund des Facharbeitermangels in dieser Zeit.⁶⁴⁶ Angefangen vom Nationalen Krisen Komitee NECC in den 1980er Jahren über den gewerkschaftlichen Dachverband COSATU hatten alle das selbe Anliegen, nämlich die Integration von Bildung und Ausbildung. In den 1990er Jahren wurde die Realisierung der Idee dann weiter vorangetrieben: Mit der Nationalen Untersuchung zur Bildungspolitik (*National Education Policy Investigation - NEPI*) des Nationalen Koordinationskomitees NECC, der Projektgruppe der nationalen Ausbildungsbehörde (*National Training Board Task Team*) und dem Institut für Entwicklungen in der Bildungspolitik (*Centre for Education Policy Development – CEPD*) des ANC. Das ANC-Dokument zum Politikrahmen (*ANC Policy Framework on Education and Training – 1994*) bekannte sich bereits zu einem nationalen Qualifikationsrahmen, und im Implementierungsplan IPET wurde dazu ein Kapitel erarbeitet. Doch diese Entwicklungen sind nicht isoliert und ausschließlich im südafrikanischen Kontext zu betrachten, sondern sind beeinflusst von Ereignissen außerhalb Südafrikas im globalen Kontext zu sehen.⁶⁴⁷

⁶⁴³ Vgl.: Kgobe 1997: 317

⁶⁴⁴ Interview 14

⁶⁴⁵ Vgl.: SAQA 1997: 3

⁶⁴⁶ Vgl.: Samson/Vally 1996

⁶⁴⁷ Vgl.: Kgobe 1997 : 321

Wenn der Qualifikationsrahmen implementiert wird, dann bedeutet dies nicht nur die Anerkennung informell erlangten Wissens, sondern ebenso die Transformation des Schulprozesses selbst mit der Folge einer neuen Definition des Lernens. Es würde eine Umorientierung und Verlagerung davon bedeuten, was derzeit in Südafrika als Wissen bezeichnet wird: Die Festlegung von Definition, Funktion der Lehrziele, die Art der Vermittlung von Kompetenzen und die Bedeutung der Evaluierung. Dies impliziert zum einen völlig neue Lehrmethoden und zum anderen ein Umdenken in den staatlichen Stellen, denn diese würden nicht wie vorher funktionieren können. Doch die Intention der neuen Regierung geht in eine andere Richtung – der Qualifikationsrahmen, so scheint es, soll an die bestehenden Strukturen angepasst werden. Deutlich wurde dies bereits während des NQF-Prozesses, denn der war dominiert durch den Staat und die interministerielle Arbeitsgruppe (*Inter-Ministerial Working Group – IMWG*), die wiederum von der obersten Führungsebene des Bildungsministeriums geleitet wurde. Innerhalb des Ministeriums wurde der Prozess durch die üblichen bürokratischen Kanäle wie jedes andere Programm abgewickelt, unabhängig von seiner großen Bedeutung. Greenstein führt an dieser Stelle an, dass es wohl unrealistisch sei anzunehmen, dass staatliche Bedienstete selbst ihre Kontrolle über den *policy*-Prozess beschneiden würden, vor allem wenn es um die formelle Bildung geht. Ob nun auf der staatlichen oder der Provinzebene, die staatliche Kontrolle über Bildungsinhalte und Bildungsleistungen bleibt erhalten, mit einer minimalen Beteiligung der Zivilgesellschaft.⁶⁴⁸ Da es keinen konkreten Plan zur Änderung der Kontrollstruktur in der Bildung gibt, wird der Qualifikationsrahmen, so Greenstein, auch nicht das leisten können, was versprochen wurde. Es wird weiterhin hauptsächlich um die Zertifizierung im formellen Bildungssystem gehen. Das sei auch nicht überraschend, denn die Anerkennung des informellen Bereichs basiert auf Forderungen der Gewerkschaften und der Unternehmer, die einen besonderen Schwerpunkt auf Ausbildung und Erwachsenenbildung legen.⁶⁴⁹

Zum Aufbau und Inhalt des Nationalen Qualifikationsrahmens ist festzuhalten, dass bezogen auf die Kernbereiche des Qualifikationsrahmens Übereinkunft erzielt wurde:

- Der Qualifikationsrahmen sollte acht Ebenen umfassen, mit der ersten Ebene bei *grade 9* im formalen Schulsektor entsprechend *level 4* vom informellen Teil ABET (*Adult Basic Education and Training* - Erwachsenenbildung).
- Der Qualifikationsrahmen sollte zwischen drei Gruppen (*bands*) unterscheiden: Der allgemeinen Bildung und Ausbildung (*General Education and Training – GET*),

⁶⁴⁸ Vgl.: Greenstein 1997: 4

⁶⁴⁹ Vgl.: Greenstein 1997: 4

hiermit ist alles unterhalb *level 1 (grade 9)* gemeint; der weiterführenden Bildung und Ausbildung (*Further Education and Training - FET*) mit *levels* von 2 bis 4 (*grade 10-12*); der tertiären Bildung und Ausbildung (*Higher Education and Training – HET*) mit *level 5-8* und *level 8*.

- Standards sollen in Form von *unit standards* formuliert werden, um die Registrierung auf allen Ebenen des Qualifikationsrahmens zu ermöglichen.
- *Unit standards* umfassen eine Set spezifischer *outcomes* und Beurteilungskriterien.
- Alle spezifischen *outcomes* sollen ein Set von sieben sich an wichtigen Punkten überschneidenden *outcomes (critical crossfield outcomes⁶⁵⁰)* widerspiegeln (allgemeine *outcomes*, die zu *life skills* zählen, sollen den Lernenden ermöglichen, sich in der Gesellschaft zu behaupten).
- Ein Set von zwölf Organisationsfeldern bezogen auf die Entwicklung von Standards wird koordiniert und innerhalb des Qualifikationsrahmens registriert.
- Es soll möglich sein, eine Anerkennung in den die Standards generierenden Dienststellen (*Standards Generating Bodies – SGB⁶⁵¹*) zu erlangen, um die Entwicklung der Standards nach ihren Bedürfnissen sicherzustellen. Diese würden dann registriert werden im Qualifikationsrahmen durch die nationalen Standardisierungsbehörden (*National Standards Bodies – NSBs⁶⁵²*).

Die letztendliche Verantwortung für die Registrierung der *unit standards* und der Qualifikationen liegt bei der Qualifikationsbehörde SAQA. Die Qualifikationsbehörde richtet sich in ihrer Arbeit nach dem Qualifikationsgesetz (*SAQA-Act*).

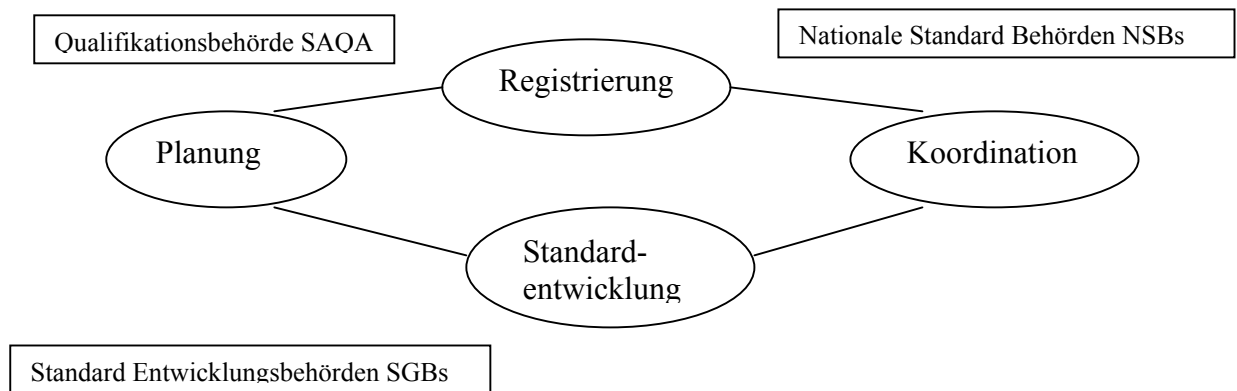
Doch die Diskussion um *unit standards* begann in Südafrika erst Anfang 1998. Zuvor ging es eher um das Curriculum an sich und um die einzelnen Module. Die Gewerkschaften waren sehr überrascht und teilweise auch schockiert von immer wieder neuen Veröffentlichungen der SAQA Behörde, denn für sie war dieser Prozess hin zu den *unit standards* nicht transparent und durchschaubar.⁶⁵³

⁶⁵⁰ Vgl. hierzu ausführlicher: SAQA 1997: 6f

⁶⁵¹ *Standard Generating Bodies* (SGBs) initiieren und überwachen den Prozess der Standardentwicklung unter besonderer Berücksichtigung verwandter Bereiche. Ein SGB für Geschichte könnte sich z.B. dazu entscheiden, sich unter dem Bereich der Human- und Sozialwissenschaften zu verorten. (Vgl.: Department of Education 1996: 36; vgl.: Samson/Vally 1996; vgl.: SAQA 1997: 11)

⁶⁵² *National Standard Bodies* (NSBs) bewilligen Standards gemäß den Kriterien und Prinzipien der Qualifikationsbehörde SAQA und schlagen sie dann der Qualifikationsbehörde zur Registrierung vor. Die NSBs beschäftigen sich ebenso mit der sinnvollen bereichsübergreifenden Kombination von Qualifikationen. (Vgl.: Department of Education 1996: 36; vgl.: Samson/Vally 1996; vgl.: SAQA 1997: 11f; vgl.: HSRC 1995: 137ff)

⁶⁵³ Interview 1



Quelle: Department of Education 1996: 36

Das oben aufgeführte Schaubild verdeutlicht den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Behörden. Die Inklusivität der *stakeholder*, so das Bildungsministerium, sei gesichert durch die vorhandenen Kriterien für die Etablierung der Planungsbehörden SGBs, die hier als ‘Planungsgenehmigung’ bezeichnet werden. Dies bedeutet, dass eine Planungsbehörde, die zur Qualitätsbehörde SAQA kommt, eine bestimmte Anzahl von *unit standards* in dem entsprechenden Bereich formuliert haben muss. Bezogen auf die Qualifikation werden drei Dinge berücksichtigt: Die eindeutige Zuordnung zu verschiedenen Ebenen (*levels*), die Übertragbarkeit und die mögliche Weiterentwicklung. Die eindeutige Zuordnung wird durch die Qualifikationsbehörden überwacht sowie der Gebrauch geschützter Abschlüsse durch sie vorgenommen. Die Qualifikationsbehörde SAQA hat dann die Aufgabe, die geschützten Abschlüsse wie ‘Zertifikat für die allgemeine Bildung und Ausbildung’ (*General Education and Training Certificate*), ‘Zertifikat für die weiterführende Bildung und Ausbildung’ (*Further Education and Training Certificate*), ‘nationales Zertifikat’ (*National Certificate*), ‘nationales Diplom’ (*National Diploma*), ‘erster akademischer Rang’ (*first degree*) etc. zu registrieren. Solch eine Registrierung hat, laut Bildungsministerium, den Vorteil der Transparenz. Jeder, der eine Qualifikation erwerben möchte, kennt die Voraussetzungen für den Erwerb eines Zertifikates sowie die allgemeinen Regeln. Diese Regeln sind so strukturiert, dass Übertragbarkeit sowie Weiterentwicklung möglich sind.⁶⁵⁴ Weiterhin soll eine Institution für Qualitätssicherung für Bildung und Ausbildung (*Education and Training Quality Assurers - ETQAs*) bestehen, die die Programme und Qualifikationen von Bildungsanbietern akkreditieren, die unter der Qualifikationsbehörde registriert sind.⁶⁵⁵

⁶⁵⁴ Vgl.: Department of Education 1996: 36f

⁶⁵⁵ Samson/Vally 1996; vgl.: SAQA 1997: 12f

Diese Vereinbarungen machten es möglich, die Entwicklung des Curriculum-Rahmens zu beschleunigen. Die Curriculum-Entwicklung ermöglichte neue Einsichten und ein neues Verständnis, die wiederum in den NQF-Prozess eingingen. Diese Interaktion stellte sicher, so die neue Regierung, dass Curriculum und NQF sich im Einklang befinden.⁶⁵⁶

Die Qualifikationsbehörde SAQA zeichnet sich laut der Regierung durch ihre repräsentative Struktur aus. Ihre Mitglieder setzten sich aus unterschiedlichsten *stakeholdern* zusammen – einschließlich Gewerkschaften und Unternehmen. All dies unterstützte das Ziel, einen integrierten Ansatz für Bildung und Ausbildung zu entwickeln

„to contribute maximally to the overall aim, namely the development of our human resources.“⁶⁵⁷

Nachdem die Grundlagen mit acht Lerngebieten vom Rat der Bildungsminister (*Council of Education Ministers – CEM*) anerkannt wurden, setzte sich die Entwicklungsarbeit fort. Es wurden acht Komitees für die Lerngebiete (*Learning Area Committees – LACs*) ernannt. Die Mitglieder der Komitees kamen aus den unterschiedlichen *stakeholder*-Gruppierungen. Ihre Aufgabe war es zunächst, die Grundprinzipien zu formulieren, um dann die *outcomes* der Lerngebiete zu identifizieren, die dann wiederum die kritischen übergreifenden *outcomes* reflektieren sollten – so wie durch die Qualifikationsbehörde SAQA formuliert.⁶⁵⁸

Von der Vorschule über die allgemeine Schulpflicht bis hin zur Erwachsenenbildung ist theoretisch alles miteinander verzahnt. Deshalb, so die Regierung, sollten auch alle Bereiche durch ein nationales Curriculum abgedeckt werden. Die acht Lerngebiete sind folgende:

1. Sprachen, die Fähigkeit zu lesen und zu schreiben (*literacy*) und Kommunikation
2. mathematische Fähigkeiten, Mathematik und mathematische Wissenschaften
3. Human- und Sozialwissenschaften
4. Naturwissenschaften
5. Technologie
6. Kunst und Kultur
7. Wirtschaftswissenschaften und Management
8. ‘Lebensorientierung’.

Die acht Lerngebiete sind eng verbunden mit den zwölf ‘Feldern/Bereichen’ des Nationalen Qualifikationsrahmens NQF:

1. Landwirtschaft und Naturschutz

⁶⁵⁶ Vgl.: RSA 1997f: 7

⁶⁵⁷ RSA 1997f: 7

⁶⁵⁸ Vgl.: The Educational Journal June 1997: 9

2. Kultur und Kunst
3. Handel und Management
4. Kommunikationswissenschaften und Sprachen
5. Bildung, Ausbildung und Entwicklung
6. Handwerk, Ingenieurwissenschaft und Technologie
7. Human- und Sozialwissenschaften
8. Jura, Militärwissenschaften und Sicherheit
9. Gesundheitswesen und Sozialwissenschaften
10. Mathematik und Computerwissenschaften
11. Dienstleistungen und *Life Science*
12. *Physical Planning* und *Construction*⁶⁵⁹

Dies wird in folgendem Schaubild veranschaulicht:

⁶⁵⁹ Vgl.: The Educational Journal June 1997: 8; vgl.: SAQA 1997: 8f

NQF Level	Band	Types of qualification and certificates		Location of Learning for units and qualification		
8	Higher Education and Training Band (HET)	Doctorates Further Research Degrees		Tertiary/Research/ Professional Institutions		
7		Higher Degrees Professional Qualifications		Tertiary/Research/ Professional Institutions		
6		First Degrees Higher Diplomas		Universities/Technikons/Colleges/Private/ Professional Institutions/Workplace/etc.		
5		Diplomas Occupational Certificates		Universities/Technikons/Colleges/Private/ Professional Institutions/Workplace/etc.		
Further Education and Training Certificates						
4	Further Education and Training Band (FET)	School/College/Training Cert.: Mix of units from all		Formal high schools/ Private/ State schools	Technical/ Community/ Police/ Nursing Private Colleges	Labour Market Schemes/ Industry Training Boards/ Union/ Workplace/ etc.
3		School/College/Training Cert.: Mix of units from all				
2		School/College/Training Cert.: Mix of units from all				
General Education and Training Certificate						
1	General Education and Training Band (GET)	Senior Phase	ABET Level 4	Formal schools (Urban/ Rural/ Farm/ Special)	Occupation/ Work-based training/ Labour Market schemes/ upliftment programmes/ community programmes	NGOs/ churches/ night schools/ ABET programmes/ private providers/ industry training boards/ unions/ workplace/ etc.
			ABET Level 3			
		Intermediate Phase	ABET Level 2			
			ABET Level 1			
		Foundation Phase				
Pre-school						

Quelle: Department of Education 1996: 5b

Der ursprüngliche Ansatz der Verknüpfung von Bildung und Ausbildung und daraus resultierend die Zusammenlegung der beiden Ministerien, um den NQF zu festigen, ist nur noch in Form des Anhängsels ‘T’ (für Training) in den unterschiedlichen Subsystemen im Bildungsbereich ersichtlich (GET, HET, FET, ABET). Da es bisher noch keine Implementierungsdaten gibt, kann es hier nur zu Spekulationen kommen. Fest steht jedoch, dass die südafrikanische Regierung nicht die nötigen finanziellen Ressourcen besitzt, um all die verabschiedeten Gesetzesentwürfe der (Aus-)Bildungspolitik zu implementieren. Seit Juli 1999 gibt es aber ein Programm, finanziert durch die Europäische Union, durch das Pilotprojekte in diesem Training-Sektor unterstützt. Neben den finanziellen Ressourcen spielen die Humanressourcen eine ausschlaggebende Rolle. Die Lehrenden sind mit den neuen Prämissen zum Teil überfordert. OBE und eine auf *standards* beruhende Bildung erfordert gut ausgebildetes Lehrpersonal. Insbesondere die Finanzierung des Systems ist ein kritischer Punkt, denn was nützen all die wohl durchdachten und formalen *policies*, wenn sie auf Grund von Mangel an finanziellen Ressourcen nicht implementierbar sind? Hierzu merkt ein Interviewpartner an, der selbst in einer Arbeitsgruppe zur Bildungsfinanzierung saß, dass in dieser Gruppe versucht wurde, all die *policies* daraufhin zu untersuchen, inwieweit und wodurch sie finanziert werden könnten. Man wusste im Voraus, dass vieles nicht finanzierbar sein würde. Doch die Regierung wollte ein Ideal – dies bekam sie und zwar ein nur schwer implementierbares.⁶⁶⁰

4.4.2. Das neue Curriculum 2005

Bevor an dieser Stelle auf das neue Curriculum⁶⁶¹ 2005 für Südafrika eingegangen wird, sollen noch einige grundsätzliche Überlegungen bezüglich der Bedeutung von Curricula gemacht werden.

Bei der Neugestaltung einer Bildungspolitik kann es nicht nur darum gehen, den wirtschaftlichen Aspekt von Bildung und Ausbildung zu betrachten – dies würde nur eine eingeschränkte Betrachtungsweise bedeuten. In bildungspolitischen Analysen soll es vielmehr darum gehen, so Apple, *outcomes* zu ‘kreieren’. Über ein Curriculum werden immer spezifische Inhalte transportiert. Es gibt keine ‘neutralen’ Curricula.⁶⁶² Über die Ausgestaltung der südafrikanischen Bildungspolitik sollen demokratische Werte und Normen transportiert werden, die die

⁶⁶⁰ Interview 14

⁶⁶¹ Vgl.: Cloete, Nico/Muller, Johan/Makgoba, Malegapuru W./Ekong, Donald 1997 (eds.): Knowledge, Identity and Curriculum Transformation in Africa. Maskew Miller Longman, Cape Town.

⁶⁶² Zur politischen und ideologischen Dimension des Curriculums vgl.: Apple, Michale W. 1979: Ideology and Curriculum. Routledge & Kegan, London et al. Sowie Apple, Michale W. 1995: Education and Power. Second Edition. Routledge, New York and London. Zum *Hidden Curriculum* vgl. ausführlicher: Apple 1979: 82ff

demokratische Konsolidierung unterstützen.⁶⁶³ Lebenslanges Lernen wird von der südafrikanischen Regierung als eine der wichtigsten strategischen Interventionen im Bildungsbereich gesehen, das Bildungs- und Ausbildungssystem zu transformieren. In der Vergangenheit war das Curriculum darauf ausgerichtet, die Trennung der Menschen nach Hautfarben, nach Klassen und Ethnien, anstatt *common citizenship* und *nation building* zu fördern. Deshalb ist die Umstrukturierung des Curriculums unumgänglich, um die Werte und Prinzipien der neuen demokratischen Gesellschaft widerzuspiegeln.⁶⁶⁴ Wichtig in Südafrika ist, so Hindle, dass ein fundamentaler Wechsel vom Apartheid-Curriculum stattfindet, der das Was und Wie der Lehre einschließt.⁶⁶⁵ Der auf *outcomes* basierende Ansatz wurde zuerst in der nationalen Ausbildungsbehörde NTB diskutiert, danach erst im Bildungsministerium.⁶⁶⁶ Hier wird wiederum auf Adrienne Bird verwiesen. Sie stellte 1992/93 in einer der ersten Besprechungen zum Qualifikationsrahmen NQF, welche in der unabhängigen Prüfungsbehörde (*Independent Examination Board* – IEB) stattfand, zum ersten Mal die allgemeinen *outcomes* vor und wurde daraufhin heftig kritisiert: Ein solches Modell sei gänzlich ungeeignet für die Schulbildung.⁶⁶⁷ Doch in der Folgezeit wurde Adrienne Bird immer wieder zu Besprechungen und Tagungen geladen, um das integrierte Modell und den auf *outcomes* basierenden Ansatz vorzustellen – sie war eindrucksvoll und überzeugend in ihren Argumenten, so dass eigentlich keine Alternativen berücksichtigt wurden. Doch der auf *outcomes* basierende Ansatz wurde von der Seite der Gewerkschaften als eine Lösung gesehen.⁶⁶⁸

Bei den Veränderungen in den Klassenzimmern favorisierte das radikale Bildungskonzept der 1980er Jahre kritisches Denken und politische Aktionen (heute sind sie eines der ‘*outcomes*’). Das radikale Bildungskonzept wurde nun durch ein Curriculum-Konzept ersetzt, welches mit dem Qualifikationsrahmen NQF verbunden ist, in dem das Lernen durch rationalisierte ‘*learning outcomes*’ verbessert werden soll.⁶⁶⁹ Übrigens war es Trevor Coombe, so ein Gesprächspartner, der den Begriff des *outcomes* als erster im südafrikanischen Kontext benutzte. Die Gewerkschaften hatten bis dahin diesen Begriff nicht gebraucht.⁶⁷⁰ Trevor Coombe war gemeinsam mit John Samuel (beide verantwortlich für die Koordination zur Formulierung des ANC Politikrahmens (*ANC Policy Document for Education and Training*)), von Anfang an

⁶⁶³ Zum Was in der Bildungspolitik vgl. ausführlicher: Stout, Robert T./Tallerico, Marilyn/Scribner, Kent Paredes 1994: Values: The ‘What?’ Of the Politics of Education. In: Politics of Education Association Yearbook 1994. pp. 5-20.

⁶⁶⁴ Vgl.: RSA 1997f: 1

⁶⁶⁵ Vgl.: Hindle 1996: preface

⁶⁶⁶ Interview 1 und 6

⁶⁶⁷ Interview 4

⁶⁶⁸ Interview 8

⁶⁶⁹ Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 20

⁶⁷⁰ Interview 14

bei der Diskussion um *outcomes* dabei. Beide hatten direkten Zugang zum Bildungsministerium, ein nicht zu unterschätzender Vorteil, wenn es um die Lobbyarbeit für gewisse *policies* geht. Ebenso ging die Diskussion um den integrierten Ansatz auf einzelne Personen zurück. Hier ist wiederum der Engländer Michael Young zu nennen, der Südafrika viele Male besuchte und den Begriff *South African Qualifications Authority* prägte.⁶⁷¹

Der Curriculum-Prozess um 1994/95 ist eng verknüpft mit den Entwicklungen des Nationalen Forums für Bildung und Ausbildung (*National Education and Training Forum* - NETF). Es wurden unterschiedliche Arbeitsgruppen eingerichtet unter anderem ein technisches Unterkomitee zur Curriculumentwicklung (*Curriculum Technical Sub-Committee* – CTSC), um einem integrierten Ansatz auch im Curriculum gerecht zu werden und Bildung und Ausbildung miteinander zu verbinden.⁶⁷² Auf Vorschlag des Komitees gründete Bildungsminister Bengu im September 1994 elf Themenkomitees (Landwirtschaft, Computerstudien, Kunst, Wirtschaftswissenschaften, Hauswirtschaft [*home economics*], *life orientation*, Ingenieurwissenschaften, Sprachen, Mathematik, Sozial- und Humanwissenschaften, Naturwissenschaften) und drei Phasenkomitees, um Vorschläge für ein zukünftiges Curriculum zu erarbeiten.⁶⁷³ Zudem wurden drei Koordinatoren ernannt, die den Prozess überwachen sollten. Wichtig in Zusammenhang mit dem neuen Curriculum ist, dass die Naturwissenschaften und die technischen Fächer in einem neuen Curriculum mehr Gewicht haben sollten, mit dem Ziel, dem Facharbeitermangel im Land zu begegnen. Die Gefahr dabei ist jedoch, dass diese technizistische Ausrichtung zu einseitig ist, denn auch die Humanwissenschaften sind notwendig, um eine Gesellschaft so facettenreich wie möglich zu gestalten.⁶⁷⁴ Der Qualifikationsrahmen wird von Gegnern deshalb auch als ‘technizistische Übung’ bezeichnet.⁶⁷⁵

Der Curriculum-Prozess selbst begann mit einem Aufruf über diverse Medien an die Bevölkerung, Vorschläge zu machen. Über 800 Vorschläge gingen ein – dies waren individuelle Vorschläge von Lehrenden oder von Akteuren der Bildung und zwar speziell von jenen, die nicht in den Komitees saßen. Zudem gab es Vorschläge von Einzelpersonen, die aber offensichtlich Teil einer instrumentalisierten Kampagne waren, besonders bezogen auf die Frage der Sprachen und Regionen. Es gab z.B. über 300 Vorschläge bezogen auf das Festhalten am Christentum, die alle das gleiche Format aufwiesen.⁶⁷⁶ Dieses eine Beispiel verdeutlicht, wie über gezielte Lobbyarbeit eine Beeinflussung von *policies* möglich wird.

⁶⁷¹ Interview 6 und 11

⁶⁷² Vgl.: Hindle 1996: 4f

⁶⁷³ Aus diesen elf ‘Feldern’ ergaben sich die acht ‘Lerngebiete’.

⁶⁷⁴ Interview 1

⁶⁷⁵ Interview 11

⁶⁷⁶ Vgl.: Hindle 1996: 7

Ziel war es, die einzelnen Unterrichtsfächer miteinander in Verbindung zu bringen und enger mit dem afrikanischen Kontext zu verknüpfen. Bis dato orientierte sich z.B. der Geschichtsunterricht ausschließlich an dem Geschichtsverständnis der Afrikaner (Buren). Auch der Unterricht in afrikanischen Sprachen stand zur Diskussion.⁶⁷⁷ Doch all diese Anstrengungen, *stakeholder* in den Curriculum-Prozess zu integrieren, so Greybe, sind als staatliche Maßnahme zu werten, um von der autoritären Art und Weise der *policy*-Formulierung abzulenken.⁶⁷⁸ Greybe führt an, dass es lediglich um kosmetische Veränderungen gehen sollte und dass es keine übergreifende Vision für ein Curriculum gab. Zu diesem Zeitpunkt verpasste es die neue Regierung, ein durch *stakeholder* geführtes Modell der Curriculum Entwicklung zuzulassen.

Um noch einmal auf den Prozess zurückkommen: Die ursprüngliche Idee der Regierung, über 40 Komitees zur Curriculumentwicklung einzusetzen, wurde Mitte 1995 zurückgenommen, und statt dessen die ANC/CEPD-Option aufgegriffen. Es wurde ein Nationales Institut zur Curriculum-Entwicklung (*National Institute for Curriculum Development – NICD*) gegründet.⁶⁷⁹ Auch im Zusammenhang mit der Curriculum-Entwicklung spielte der alte bürokratische Apparat eine Rolle, denn die Einrichtung von Komitees wurde durch ihn behindert. Zudem, so Hindle, waren die geschaffenen Strukturen nicht ausreichend legitimiert, um beispielsweise Vorschulerziehung oder Erwachsenenbildung zu behandeln und darüber Entscheidungen zu treffen. Es waren weder Fachleute noch *stakeholders* aus diesen Bereichen zugegen, ebenso wenig wie Repräsentanten des Ausbildungssektors und anderer Sektoren. Dies führte dann auch zur Gründung des konsultativen Curriculum-Forums (*Consultative Forum on Curriculum – CFC*), während das Nationale Institut zur Curriculum Entwicklung NICD an Bedeutung verlor. Das Curriculum-Forum war daraufhin, so Hindle, voll repräsentativ.⁶⁸⁰ Heute wird die Curriculum-Entwicklung von einem Nationalen Curriculum-Entwicklungs-Komitee (*National Curriculum Development Committee – NCDC*) geführt und den jeweiligen Provinzministern für Bildung (*Heads of Education Department Committee – HEDCOM*), vorgelegt.⁶⁸¹

Das neue Curriculum, so die Regierung, soll auf den Prinzipien der Kooperation, des kritischen Denkens und der sozialen Verantwortung basieren⁶⁸² und die einzelnen Bürger darin

⁶⁷⁷ Vgl.: Hindle 1996: 13

⁶⁷⁸ Vgl.: Greybe 1997: 71

⁶⁷⁹ Vgl.: Hindle 1996: 24

⁶⁸⁰ Vgl.: Hindle 1996: 26

⁶⁸¹ Vgl.: *The Educational Journal* June 1997: 6

⁶⁸² Dazu kamen: Die Entwicklung der Humanressourcen; die Fokussierung auf den Lernenden (*learner-centredness*); Relevanz (dies vor allem bezogen auf zukünftigen 'Bedarf' des einzelnen, der Gesellschaft und der Wirtschaft); Integration (die Zusammenführung von Bildung und Ausbildung); Differenzierung, Wiedergutmachung und Unterstützung der Lernenden (Möglichkeiten für alle Lernenden schaffen; *nation-building* und nicht-diskriminierend; kritisches und kreatives Denken; Flexibilität (Mo-

stärken, an allen gesellschaftlichen Bereiche zu partizipieren. Dies kann am besten über ein nationales Curriculum erreicht werden. Die allgemeine Bildung soll dabei als eine Plattform des lebenslangen Lernens dienen.⁶⁸³ Ziel war es, ein ‘Kern-Curriculum’ auf nationaler Ebene zu entwickeln. Die Provinzen sollten dieses ‘spezifizieren’. Beispielsweise sollten, wenn es um Landwirtschaft als ‘Kerngebiet’ geht, die Provinzen (oder Schulen) entscheiden worauf sie ihren Schwerpunkt legen.⁶⁸⁴

Betrachtet man diesen *user guide* der Regierung zum Curriculum, so zeigt sich, dass das Curriculum als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen wird. Dabei verschreibt sich das Bildungsministerium einem partizipativen, offenen und transparenten Prozess der Curriculumentwicklung. Der auf *outcomes* basierende Ansatz lässt sich, wie gezeigt, auf den Einfluss Neuseelands und Australiens zurückführen, deren Bildungs- und Ausbildungssysteme sich auf *outcomes* gründen.⁶⁸⁵ Kritik wird hier von südafrikanischer Seite laut, denn nach Ansicht von Mokgolane/Vally und Samson ist es durch diesen Ansatz nicht möglich, Wiedergutmachung zu leisten, da sich das System zu sehr an ökonomischer Entwicklung orientiert und der Wert des Wissens instrumentalisiert wird.⁶⁸⁶ Weitere Kritiker, wie Samson, merken an:

„Samson further places this model within the tradition of neo-classic economic theory which envisages people as autonomous, rational, self-maximising individuals, and sees education in this framework as distinguished by its focus on defined and measurable educational outputs, rather than on inputs, processes, and pedagogy.“⁶⁸⁷

Der *user guide* für das Curriculum baut auf früheren Dokumenten wie dem Weißbuch für Bildung und Ausbildung (*White Paper on Education and Training – WPET*) und dem Nationalen Qualifikationsrahmen (*National Qualifications Framework - NQF*) auf.⁶⁸⁸ Wobei hier die Betonung auf Bildung und Ausbildung liegt, und die Bildung, wie beim Rahmenwerk NQF erwähnt, nicht mehr als isolierter Komplex betrachtet wird. Bildung und Ausbildung sollen in der gemeinsamen Verantwortung des Staates, der *community* und des privaten Sektors stehen. Ein effektives Bildungs- und Ausbildungssystem hängt neben anderem von der Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit ab. Die Entwicklung des Nationalen Qualifikationsrahmens NQF und die des Curriculums müssen Hand in Hand gehen. Alle sollten den gleichen Ausgangspunkt haben, geleitet von den gleichen Werten, Prinzipien und Zielen, gesteuert von

dularität); Glaubwürdigkeit (dies wird auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit bezogen); Qualitätssicherung. (Vgl.: RSA 1997f: 5ff)

683

Vgl.: RSA 1997f: 1f

684

Vgl.: Hindle 1996: 21

685

Interview 3

686

Interview 4

687

Greybe 1997

688

Vgl.: Greybe 1997

der gleichen Gruppe oder Behörde. Laut Nationalem Bildungsgesetz von 1996 (*National Education Policy Act 1996* [Act No. 27 of 1996] *Subsection 3(4)*) ist der Bildungsminister verantwortlich für

„national policy for the planning, provision, financing, staffing, co-ordination, management, governance, programmes, monitoring, evaluation and well-being of the education system.“⁶⁸⁹

Im August 1995 wurde ein konsultatives Curriculum-Forum (*Consultative Forum on Curriculum – CFC*) eingerichtet. Dies bestand aus den Repräsentanten des nationalen und der regionalen Bildungsministerien sowie aus nationalen *stakeholder* der Bildung und Ausbildung. Aus dem Curriculum-Forum gingen zwei Publikationen hervor. Zum einen die ‘Strukturen für die Entwicklung einer nationalen *policy* bezogen auf das Curriculum und verwandter Themen und Curriculum-Rahmen’ (*Structures for the development of national policy regarding curriculum and related issues and curriculum frameworks*⁶⁹⁰), zum anderen ‘ein Curriculum-Rahmen für die allgemeine und weiterführende Bildung und Ausbildung’ (*A Curriculum Framework for General and Further Education and Training*⁶⁹¹). Das nationale Komitee zur Curriculumentwicklung (*National Curriculum Development Committee – NCDC*), welches das Curriculum Forum ersetzte, überarbeitete das letztere Dokument und zwar unter Hinzuziehung der eingegangenen öffentlichen Kommentare. Konsens wurde erzielt, und Resultat war ein Bildungs- und Ausbildungsrahmen, der sich auf lebenslanges Lernen und einen auf *outcome*⁶⁹² basierten Ansatz berief.

Der *shift* von einem sich auf Inhalte beziehenden Curriculum hin zu auf *outcomes* basierenden Lernprogrammen bringt die Notwendigkeit mit sich, eine Reihe von übergreifenden cross-curricularen *outcomes* zu identifizieren, welche den Kern des Planens und Beurteilens bilden. Die nationale Qualifikationsbehörde SAQA übernahm folgende cross-curricularen *outcomes* als kritische *outcomes*. Sie sollen die Fähigkeit reflektieren:

⁶⁸⁹ RSA 1996a

⁶⁹⁰ Bei diesem Report geht es um die Strukturen und Prozesse zur Etablierung nationaler und regionaler Institute für die Entwicklung des lebenslangen Lernens (*National and Provincial Institutes for Lifelong Learning Development – NILLD und PILLD*). (Vgl.: RSA 1997f: 6)

⁶⁹¹ Bei diesem Report geht es um die Verbindung zum Nationalen Qualifikationsrahmen NQF und um einen auf *outcomes* basierenden Ansatz für die unterschiedlichen Phasen der allgemeinen und weiterführenden Bildung und Ausbildung.

⁶⁹² Bei dem auf *outcomes* basierenden Ansatz geht es einzig und allein um das Ergebnis. *Outcomes* sind das Ergebnis eines Lernprozesses und beziehen sich auf Fähigkeiten, Wissen, Verhaltensweisen und Werte innerhalb eines speziellen Kontextes. Vgl.: Department of Education 1998: Curriculum 2005. Implementing OBE – 1: Classroom Practice. Lifelong Learning for the 21st Century. Pretoria. Department of Education 1998a: Curriculum 2005. Implementing OBE – 2: Assessment. Lifelong Learning for the 21st Century. Pretoria. Department of Education 1998b: Curriculum 2005. Implementing OBE – 3: School Management. Lifelong Learning for the 21st Century. Pretoria. Department of Education 1998: Curriculum 2005. Implementing OBE – 4: Philosophy. Lifelong Learning for the 21st Century. Pretoria. Diese vier Bücher wurden 1998 an viele Schulen verschickt und sind als Hilfe für die Lehrenden gedacht, das Curriculum, und somit OBE, umzusetzen.

1. Probleme zu identifizieren und zu lösen und zwar über verantwortlich getroffene Entscheidungen;
2. gemeinsam mit anderen effektiv im Team, oder in einer Gruppe, Organisation oder der *community* zu arbeiten;
3. sich selbst verantwortlich und effektiv zu organisieren;
4. kritisch Informationen zu sammeln, zu analysieren, zu organisieren und zu evaluieren;
5. mit Hilfe von mathematischen und/oder sprachlichen Mitteln effektiv mündlich sowie schriftlich zu kommunizieren;
6. Wissenschaft und Technik effektiv und kritisch in verantwortlichem Umgang mit der Gesundheit der anderen und der Umwelt zu nutzen;
7. die Welt als ein *set* sich aufeinander beziehender Systeme zu verstehen, indem erkannt wird, dass Problemlösungsansätze nicht isoliert betrachtet werden dürfen.⁶⁹³

Der auf *outcomes* basierende Ansatz wurde trotz bekannter Probleme in Südafrika favorisiert. Die Kanadier hatten sich lange mit OBE befasst, die Südafrikaner jedoch, so ein Gesprächspartner, ignorierten die Studien der Kanadier.⁶⁹⁴ Zudem gehen einige der Interviewpartner davon aus, dass sich real nichts verändern wird; in der Praxis wird es einfach zu Umbenennungen kommen. Hier führt jemand ein aktuelles Beispiel aus der Schulpraxis an: Während der Apartheid gab es eine Geschichte um ein kleines Mädchen, Rachel de Beer, das mit seinem Bruder in den Wald ging und sich verliebte. Als es dunkel und kalt wurde, legte sich das Mädchen auf ihren Bruder und sie erfror, während er überlebte. Heute wird die gleiche Geschichte den Lernenden erzählt und zwar in Zusammenhang mit der Erklärung von Kälte im Fach Umwelt - es wurde ein *outcome* daraus.⁶⁹⁵ Es lässt sich also festhalten, dass es um einiges einfacher ist, *outcomes* für das Wechseln eines Reifens zu formulieren als für die Interpretation eines Shakespeare Stücks.⁶⁹⁶

Nachdem eine Reihe von Pilotprojekten durchgeführt werden sollten, war geplant, das Curriculum 1998 in *grade 1* und *grade 7* zu implementieren, dies wurde dann reduziert auf *grade 1*.⁶⁹⁷ Doch dieser Plan hat sich schon in der ersten Phase als unrealistisch erwiesen, da die

⁶⁹³ Vgl.: Educational Journal June 1997: 8

⁶⁹⁴ Interview 1

⁶⁹⁵ Interview 4, 5 und 13

⁶⁹⁶ Interview 5

⁶⁹⁷ Interview 12

Weiterhin war geplant, das Curriculum in *grade 2* und *8* bis 1999, *grade 3* und *9* bis zum Jahr 2000, *grade 4* und *10* bis 2001, *grade 5* und *11* bis 2002 und *grade 6* und *12* bis 2003 zu implementieren. (Vgl.: RSA 1997f: 21)

Mehrzahl der Lehrenden nicht in der Lage waren, vom sich inhaltlichen Curriculum auf das *outcomes based* Curriculum umzustellen, denn dafür waren sie auch nicht ausgebildet. Somit lag der Schwerpunkt der Arbeit nun erst einmal in der Aus- und Fortbildung der Lehrenden, den Haupt-*stakeholdern* in dem gesamten Prozess.⁶⁹⁸ Alle Unterrichtsmaterialien mussten neu geschrieben bzw. überarbeitet werden. Der abgesteckte zeitliche Rahmen zwischen den Pilotprojekten und der eigentlichen Implementierung des Curriculums wirft zusätzlich die Frage auf, ob das *feedback* der *stakeholder* in ausreichender Weise in den Prozess integriert werden konnte. Der Prozess, so die südafrikanische Seite, war übereilt, und es wurden keine anderen Modelle in Betracht gezogen. In Südafrika spricht man heute hinter vorgehaltener Hand nicht mehr vom Curriculum 2005, sondern vom Curriculum 2015.⁶⁹⁹ So lange, davon gehen viele aus, wird es dauern, bis die nötigen Rahmenbedingungen für die Implementierung geschaffen werden.

Wegen des zeitlichen Zugzwangs der Regierung blieben die Partizipation und Einflussnahme bei der Gestaltung des Curriculums gering. Resultat war ein Curriculum, das symbolisch von *Rassismus* und *Sexismus* gesäubert worden war. Das Curriculum war nach wie vor zentral erstellt, progressive Literatur erschien nicht in den Klassenzimmern, und der Reform der Lehrmethoden wurde wenig Aufmerksamkeit geschenkt.⁷⁰⁰

Das neue Rahmenwerk für Erwachsenenbildung basierte auf den *'learning outcomes'*, wobei wenig Augenmerk auf den sozialen und politischen Kontext gelenkt wurde, in dem Analphabetentum entsteht und reproduziert wird. Lesen wird – selbst unter einer ANC-Regierung – lediglich als eine *'mechanische'* Fähigkeit gesehen. Die Theorie von Bildung in der *people's education*, wo es um die Stärkung lokaler Gruppen und demokratische Machtverhältnisse an der Basis ging, werden kaum mehr berücksichtigt.

Der *shift* von einem Curriculum, basierend auf Inhalten, hin zu einem *outcomes based* Ansatz birgt Vorteile, bringt aber auch Probleme mit sich, vor allem in Zusammenhang mit dem Qualifikationsrahmen NQF. Das Curriculum stellt ein sozio-historisches Konstrukt dar, und die Analyse des neuen Curriculums muss den Entscheidungsprozess einbeziehen. Es kam zu einem *shift* von einem *stakeholder* geführten Modell einer auf Kompetenzen basierenden Curriculum Reform, welche *redress* und *equity* als zentrale Punkte hatte, hin zu einem bürokratisch

⁶⁹⁸ Interview 12

Zu den Reaktionen der Lehrenden auf das Curriculum 2005 vgl. ausführlicher: Greybe 1997

⁶⁹⁹ Interview 5

⁷⁰⁰ Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 19

Zur Problematik zentral formulierter Curricula und dezentraler Implementierung vgl.: Strike, Kenneth A. 1998: Centralized Goal Formation, Citizenship, and Educational Pluralism: Accountability in Liberal Democratic Societies. In: Educational Policy, Vol. 12, No. 1 & 2, January-March 1998. pp 203-215.

geführten Prozess, in welchem viele der ehemaligen Ziele und Vorzüge des Modells unter engen wirtschaftlichen Zielen zusammengefasst wurden⁷⁰¹ und das Modell technokratischer wurde.

Der auf *outcomes* basierende Ansatz ist so anspruchsvoll, dass er nur von gut ausgebildeten Lehrenden eher umgesetzt werden kann. Was also passieren wird, so die Prognose eines Interviewpartners, ist, dass nur gut ausgestattete Schulen mit gut ausgebildeten Lehrenden in der Lage sind, mit OBE zu arbeiten. Wenn nun die Absicht der Regierung Wiedergutmachung ist, so wird diese Absicht durch den Ansatz unterlaufen, denn die Unterschiede zwischen ‘guten’ und ‘schlechten’ Schulen werden noch größer werden.⁷⁰²

Der Curriculumprozess fand sich schnell zwischen zwei gegensätzlichen Zielen: Auf der einen Seite ist der tief verwurzelte Wert des Befreiungskampfes, die Wiedergutmachung ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken und der Wert die Menschenrechte zu betonen. Auf der anderen Seite stehen die sich widersprechenden Forderungen nach internationaler Wettbewerbsfähigkeit, die eher kulturelle Konformität und eher ‘gute Bürger’ als selbst-reflektierende Individuen verlangen. Diese Spannung existierte in Südafrika schon immer: Auf der einen Seite die progressiven und eher linken Reformer, auf der anderen die liberalen. Wobei die Regierung sich heute eher der Richtung der letzteren zuordnen lässt.⁷⁰³

Der *shift* im Curriculum hin zu einem System basierend auf *outcomes* muss vor dem Hintergrund der historischen Ungleichheiten betrachtet werden. Historisch war der Zugang zur und die Qualität der Bildung für die Mehrheit der Bevölkerung mangelhaft. Um diese Ungleichheiten ‘wiedergut zu machen’ war eine Rekonzeptionalisierung der Struktur und der Inhalte des Bildungssystems notwendig, damit alle Zugang zu Bildung haben können, unabhängig von Alter, Bildungsstand, Hautfarbe, etc. Ein neues System musste somit eher auf Fähigkeiten und Konzepten aufbauen als auf rigiden Inhalten. Ergebnis war der Nationale Qualifikationsrahmen NQF und das Curriculum 2005. Hier war es auch wichtig, dem Lernenden eine aktivere Rolle im Lernprozess zukommen zu lassen.⁷⁰⁴

4.5. Bewertung

Betrachtet man den Prozess der Transformation, wie in Kapitel 1.3.2. beschrieben, so unterscheidet man drei Phasen oder Perioden im Transformationsprozess. Die Phase der Deinstitu-

⁷⁰¹ Vgl.: Greybe 1997; Interview 12

⁷⁰² Interview 5

⁷⁰³ Vgl.: Greybe 1997

⁷⁰⁴ Interview 3

tionalisierung des politischen Systems fand in Südafrika nur bedingt statt, da in der Öffentlichen Verwaltung die sogenannte *sunset clause* zum Tragen kam und es dadurch lediglich in den Führungsetagen zum Austausch von Personal kam. Die Phase der Reinstitutionalisierung konnte auf Grund der *sunset clause* erst mit den letzten Wahlen 1999 wirklich abgeschlossen werden. Gleiches gilt für die Phase der Konsolidierung politischer Institutionen und somit der Legitimation und Stabilisierung der demokratischen Struktur.

In Südafrika kam es schon mit Beginn der Transformation zur Schaffung von Entscheidungsarenen in Form von tripartistischen (oder korporatistischen) Foren beziehungsweise Netzwerken. Die Intention zur Gründung der unterschiedlichen Foren war verschieden, und somit kann von Anfang an noch nicht von einem gemeinsamen *belief*-System im Sinne Sabatiers gesprochen werden. Vor der Wahl 1994 dienten die Foren vor allem dazu, den unterschiedlichsten Akteuren Zugang zueinander zu verschaffen und Konflikte zu vermeiden. Die formalen und von der alten Regierung eingerichteten Netzwerke vor 1994 sind dabei dem *main stakeholder*-Ansatz zuzuordnen.

Ins Blickfeld gerät dann die Phase der demokratischen Konsolidierung, die laut Transformationsdiskussion mit der Verabschiedung der Verfassung beginnt und in vier nicht klar analytisch voneinander zu trennenden Phasen zu unterteilen ist. Die Phase der Konsolidierung der Verfassungsorgane (*structural consolidation*) begann in Südafrika somit nach den ersten demokratischen Wahlen 1994. Die zweite Phase (*representational consolidation*) bezieht sich auf die Interessenvermittlung durch Repräsentanten aus Verbänden und Parteien. Hier ist die Errichtung der Foren in Südafrika von Bedeutung, obwohl dies vor 1994 geschah. Damit wird deutlich, dass eine chronologische Abfolge der einzelnen Phasen nicht der Realität entspricht. Ist die dritte Phase (*behavioural consolidation*) abgeschlossen, so ist es keinem Akteur mehr möglich, Widerstand gegen die Demokratie zu mobilisieren. Diese Phase ist in Südafrika erst im Anfangsstadium, denn es hat sich noch keine feste politische Kultur herausgebildet, die undemokratische Kräfte in ihre Schranken weisen würde. Dies gilt ebenso für die vierte Phase (*attitudinal consolidation*), die mit der dritten eng verbunden ist und sich auf die Herausbildung einer demokratiestützenden Staatsbürgerkultur bezieht. Für die letzten beiden Phasen wird die Bildung und damit die *policy*-Analyse der Bildungspolitik verstärkt relevant. Die Transformation als Verhandlungsprozess, so wurde gezeigt, zeichnete sich durch eine Anzahl von reorientierten sozio-politischen Kräften und graduellen *shifts* aus, die die traditionell Benachteiligten besser stellen sollte.⁷⁰⁵

⁷⁰⁵ Vgl.: de Clercq 1997: 131

Der *policy*-Prozess in der (Aus-)Bildungspolitik in Südafrika muss als ein Prozess verstanden werden, der von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren abhängig war und eine starke Verzahnung unterschiedlichster *policy*-(Sub-)Systeme hervorbrachte. Auf Grund dieser Komplexität war Expertenwissen in mehreren *policy*-Sektoren von Nöten (z. B. in der Frage, welche Auswirkungen die strukturelle Ausgestaltung der Bildungspolitik auf den Arbeitsmarkt hat). Doch über solch eine Expertise verfügten nur wenige in Südafrika, was wiederum erklärt, weshalb wenige Akteure die Mehrzahl der *policy*-Dokumente formulierten und überarbeiteten. Erklärbar wird dies durch die selektive Bildungspolitik der Apartheidzeit.

Dass der NECC an Bedeutung verlor und in der Folge technokratische *policy*-Optionen diskutiert wurden, hat unterschiedliche Gründe. Zum einen gab es einen Wandel innerhalb der Netzwerke – die *belief* Systeme im NEPI-Prozess unterschieden sich von denen im formalen *policy*-Formulierungsprozess, nachdem der NECC an Bedeutung verloren hatte. Vereinigte im NEPI-Prozess noch die Forderung nach Wiedergutmachung und Gerechtigkeit, so war dies zwar auch Grundlage der formalen Foren, aber im Mittelpunkt standen nun mehr *outcomes* und Standards – der Prozess wurde mit dem NQF immer technokratischer. Hier hatte das Ausland über die südafrikanischen Gewerkschaften einen entscheidenden Einfluss. Die Formulierung der unterschiedlichen *policy*-Dokumente wurde forciert und, selbst wenn die einzelnen Entwürfe noch der Bevölkerung zur Kommentierung offen standen, so zeigt sich doch, dass in einigen Bereichen darauf keine Rücksicht mehr genommen wurde. Bezogen auf die Kommentare zu den Gesetzentwürfen lässt sich zudem beobachten, dass die Afrikaner (Buren) über eine ausgesprochen starke Lobby verfügen, denn in einigen Bereichen (in der Frage des Religionsunterrichts und der Sprache z.B.) gingen gerade von ihnen viele Kommentare ein.

Im folgenden wird auf den Konzeptionalisierungsversuch im theoretischen Kapitel eingegangen. Von der Entwicklung der *policy* im Bildungsbereich spricht man schon von Beginn der Transformation an, selbst wenn diese Politikoptionen bei den späteren Entwürfen kaum mehr Berücksichtigung fanden. Entwickelt und formuliert wurden die *policies* in den unterschiedlichen Netzwerken von relevanten *stakeholdern*. War zu Beginn die Partizipation mit dem NECC relativ groß und auch sehr gut möglich, so änderte sich dies nach 1994. Zu den Phasen der Implementierung und der Evaluation kann an dieser Stelle noch keine Aussage getroffen werden, da die Implementierung erst am Anfang steht und eine Evaluierung erst stattfinden kann, wenn die *policy* schon einige Zeit implementiert war.

Von 1996 an kann man von einer relativ organisierten *policy*-Formulierung sprechen, und die Phase der verschiedenen zur Debatte stehenden Politikentwürfe begann. Nach 1996, mit Ein-

setzen des *main stakeholder*-Konzeptes, scheinen auch die *belief*-Systeme innerhalb der einzelnen Subsysteme mehr Gewicht zu finden, denn es lässt sich ein *shift* hin zu technokratischen Lösungen feststellen.

Der Druck hin zu schnellen Lösungen und erkennbaren Ergebnissen führte dazu, dass die Realisierung des Programms für Wiederaufbau und Entwicklung (*Reconstruction and Development Programme* - RDP) durch einen technokratischen lösungsbezogenen Ansatz ersetzt wurde, anstatt den partizipativen und transparenten Ansatz kohärent weiter zu verfolgen.⁷⁰⁶

Bezogen auf die *policy*-Planung lässt sich festhalten, dass sie in Südafrika wenig analytisch vorbereitet war. Der ANC hatte es im Exil versäumt, bildungspolitische Alternativen zu formulieren. Die ehemaligen Befreiungsorganisationen im Land richteten ihre Kritik gegen die bestehende Bildungspolitik, waren aber ebenso wenig in der Lage, diese Kritik konstruktiv zu formulieren. Von Planung lässt sich somit erst von dem Moment an sprechen, indem das CEPD gegründet wurde (1993) und sich die Zahl der Akteure und Foren/Netzwerke verringerte.

Als 1994 die Wahlen stattfanden, waren schon eine Anzahl von Anliegen von der nationalen Bildungsagenda gestrichen worden. Frühere Konzepte partizipativer Demokratie wurden durch 'Konsultationen' zwischen 'stakeholder' ersetzt. Bezogen auf 'governance' und 'equity' und der daraus resultierenden Forderung nach einem unitarischen System wurde durch die Einführung eines föderalen Regierungssystems zerstört. Der Zentralstaat hat jedoch weiterhin die Kontrolle über die Finanzierung, die organisatorischen Belange, die Prüfungen und das Setzen von Standards und Qualifikationen. Diese Struktur der neuen Regierung unterstützt spezielle Formen von *policies*, die vom Zentrum ausgehen, erschwert aber die finanzielle Wiedergutmachung innerhalb der Provinzen, denn die ist abhängig vom politischen Willen einer jeden Provinz (und ihrer finanziellen Ressourcen) oder dem Anteil koordinierter Politikentscheidungen zwischen der Provinz und dem Zentralstaat. Es ging also nicht um Machttransfer im Rahmen der Dezentralisierung, sondern um die Verlagerung von Verwaltungsaufgaben und Konflikte auf eine untere Ebene.

Die *stakeholder*-Repräsentation ist meiner Ansicht nach mehrdeutig, denn so sehr sich die neue Regierung auch diesem Prinzip verpflichtet fühlt, ist es organisatorisch schwer umsetzbar. In den Interviews zeigte sich ebenso, dass diese Art der Repräsentation als zwiespältig betrachtet wurde. Zum einen gibt sie den Menschen das Gefühl, ein Mitspracherecht zu ha-

⁷⁰⁶ Vgl.: Samoff et al 1994: 17

ben, und auf der anderen Seite werden die schlussendlichen Dokumente von wenigen Personen verfasst.

„Here we are - two white male boys writing this thing.“⁷⁰⁷

Die Regierung erreicht durch dieses Prinzip sicherlich ein hohes Maß an Legitimität für ihre *policies*, aber, auch dies wurde schon angedeutet, wer ist nun wirklich in der Lage, die *policies* zu kommentieren? Dies sind zu aller erst einmal Menschen mit ausreichender Bildung, das heißt vorrangig Weiße.

Trotz gegebener Möglichkeiten zur Partizipation wurde diese – zu Beginn besonders von Seiten der neuen Regierung, der Lehrgewerkschaft SADTU und auch Studierendenvertretungen – nicht immer wahrgenommen. Zusätzlich erfolgte selbst bei Teilnahme an Sitzungen kaum ein *input* – sie werden als ‘Beobachter’ beschrieben, nicht als Teilnehmer.⁷⁰⁸

Die demokratische Partizipation am Politikformulierungsprozess war recht schwierig, zum einen setzt Beteiligung ein *policy* orientiertes Lernen voraus – doch viele verstanden oft nicht die Sachverhalte und waren somit kaum in der Lage, auch wirklich Einfluss zu nehmen. Die Fachsprache und die technischen Begriffe taten das Übrige.

„It’s the difference between the birds eye view and the worm eye view.“⁷⁰⁹

Betrachtet man die Möglichkeit der Partizipation am Politikformulierungsprozess, so lässt sich für den südafrikanischen Kontext feststellen, dass zwar die Ausarbeitung und Formulierung der *policies* wenigen Repräsentanten von Akteuren vorbehalten war, die Transparenz bezüglich ihrer Entscheidungen und ebenso die Möglichkeit der Kommentierung durch jeden einzelnen Bürger war jedoch gegeben und formal festgeschrieben. Und an dieser Stelle kommt zum wiederholten Male die Bedeutung der Bildung auf, denn als weitaus größte Lobby erwiesen sich die Afrikaner (Buren), die in einigen Bereichen in der Lage waren, gezielt und erfolgreich Lobbyarbeit zu betreiben. Andere, vorrangig Afrikaner, die wegen der schlechten Bildungssituation unter der Apartheid nicht lesen und schreiben konnten, hatten diese Möglichkeit nicht. Deshalb war Partizipation und somit Transparenz zwar formal gegeben, die Voraussetzungen, die Partizipation wahrzunehmen, jedoch fehlten.

Es ist schwer eine allgemeingültige Aussage für den gesamten Prozess des Politikformulierungsprozesses zu treffen, weil sich hier eine Vielzahl von Subsystemen gebildet hat. Der Politikformulierungsprozess konnte den Ansprüchen eines partizipativen Prozesses nur bedingt genügen. Aber es soll auch festgehalten werden, dass unzählige Variable in einem Umstrukturierungsprozess existieren, die kaum kontrollierbar sind. Die Bildungszyklen sind lang,

⁷⁰⁷ Interview 11; ebenso Interview 14

⁷⁰⁸ Interview 5 und 14

⁷⁰⁹ Interview 14

und somit können die Umstrukturierung sowie die Ergebnisse der Reformen noch Jahre dauern. Deshalb dürfen auch die *policies* nicht zu rigide und dogmatisch sein, denn das würde bedeuten, dass sie zu unflexibel und realitätsfern sind.

Teile der Erklärung des Diskurswechsels in der Bildungspolitik sind auf den historischen Kontext, in dem er stattfand, zurückzuführen. Aber gleichfalls gilt, dass neue 'Politik-Macher' und Regierungstechnokraten, die in einem zerbrechlichen, sich modernisierenden Staat tätig sind, nun Wege finden müssen, um die bürokratischen Hebel in Bewegung zu setzen, die über die Gewohnheiten eines technokratischen Staates hinaus gehen.⁷¹⁰

Die neue Regierung wollte weg von der alten Bildung, basierend auf der christlich-nationalen Erziehung CNE, hin zu einem auf *outcomes* basierenden Ansatz. Die inhaltliche Dimension sollte sich also ändern. Als zweiten Grund für den *shift* wird die Struktur des Bildungssystems angeführt. Sie war zu zentralistisch. Die einzelnen Bereiche, wie die allgemeine Bildung und die Sekundarbildung, hatten zu wenig Anknüpfungspunkte und waren zu wenig miteinander verzahnt. Deshalb kam es zur Entwicklung des nationalen Qualifikationsrahmens NQF. Doch es besteht ein Unterschied darin, Oppositionsbewegung zu sein oder Regierungspartei. Als Regierungspartei ist man den unterschiedlichsten Arten von Einschränkungen und Zwängen unterworfen.⁷¹¹

⁷¹⁰ Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 4

⁷¹¹ Interview 11

The racial fragmentation and oppression of apartheid must be combated by education and training programmes that promote acceptance of cultural diversity and democratic rights and responsibilities. Government, industry communities and individuals must all take responsibility for education and training which is responsive to their needs. Identification with and ownership of the social transformation will only come about if individuals and groups are empowered to participate fully in the process of society. (*Department of Education 1997: 1*)

5. Die Fallbeispiele: Der Prozess der *policy*-Formulierung in der tertiären Bildung und im Bereich des *Further Education and Training (FET)*

Anhand des im vorherigen Kapitel beschriebenen allgemeinen *policy*-Prozesses in der südafrikanischen (Aus-)Bildungspolitik wird deutlich, dass dieser Prozess sich sehr komplex darstellt. Es kam oft zu parallelen und gegensätzlichen Entwicklungen. Dies zeigt sich an Beispielen wie NEPI und IPET.

Um konkrete Aussagen bezüglich der eingangs gemachten These treffen zu können, soll im Folgenden der *policy*-Prozess anhand von zwei ausgewählten Fallbeispielen in der Bildungspolitik aufgezeigt und analysiert werden. Gewählt wurden die Hochschulbildung (*Higher Education*) und der Bereich des *Further Education and Training*⁷¹² – FET, da es sich hier zum einen um weitgehend nationale *policies* handelt und zum anderen eben diesen beiden Subsystemen in Südafrika von der Regierung große Bedeutung bezüglich der ‘nationalen Entwicklung’ beigemessen wird.

Begonnen wird jeweils mit der Darstellung des geschichtlichen Hintergrunds, auf dessen Grundlagen die Reformen aufbauen. Strukturiert wird jedes Unterkapitel durch die im theoretischen Teil entwickelten relevanten *policy*-Phasen und den *policy outputs*, die relevanten Akteure werden im Verlauf der jeweiligen Phase betrachtet.⁷¹³ Um chronologisch vorzugehen, wird mit der tertiären Bildung begonnen.

⁷¹² Im südafrikanischen Kontext kann dieser Begriff nicht mit Fort- und Weiterbildung übersetzt werden, denn dies würde zu kurz greifen, wie in den Ausführungen unter 5.2. deutlich wird. Aus diesem Grund wird er im Folgenden in der englischen Originalfassung verwendet.

⁷¹³ Vgl.: Seite 68

5.1. Die tertiäre Bildung

Im südafrikanischen Kontext der Diskussion über Transformation wurden die Reformen und die Umstrukturierung des tertiären Bildungssektor verstärkt diskutiert. Zu tertiären Bildungseinrichtungen zählen in Südafrika die Universitäten, die Technikons⁷¹⁴ sowie die Kollegs der beruflichen Bildung. Der Leitgedanke für die Umstrukturierung war auch hier Gerechtigkeit und gleicher Zugang zum Subsystem.⁷¹⁵

Ein gutes und effektives tertiäres Bildungssystem ist deshalb so wichtig in Südafrika, weil hier Humanressourcen auf höchster Ebene ausgebildet werden und dieses Subsystem als ‘Maschine’ neuen Wissens und Innovation sowie eines kritischen Diskurses gesehen wird.⁷¹⁶ Damit ist auch dieses bildungspolitische Subsystem von großer Bedeutung für die demokratische Konsolidierung.

Im südafrikanischen Kontext ist es recht schwierig, ausreichendes Datenmaterial über die unterschiedlichen Zweige innerhalb der tertiären Bildung zu erhalten,⁷¹⁷ deshalb konzentriert sich dieser Teil der Arbeit auf die Universitäten und Technikons, da hierzu relativ gute Informationen zu erhalten sind.

5.1.1. Historische Ausgangssituation

Mit der Ausweitung des Universitätsgesetzes (*Extension of the University Education Act 1959*) wurden Universitäten in Südafrika nach Hautfarben getrennt eingerichtet. Die *University Colleges of the North* und *Zululand* wurden für Sotho, Venda, Tsonga und Zulu sprechende Afrikaner eingerichtet und die *University of Western Cape* (UWC) und *Durban-Westville* für die Inder und sogenannten *Coloureds*. Die Universität von Fort Hare, welche für viele Jahre eine ausschlaggebende Rolle in der Bildung der Afrikaner einnahm, wurde Xhosa sprechenden Afrikanern zugewiesen. Bevor dieses Gesetz erlassen wurde, waren die Universitäten zumeist den Weißen vorbehalten, selbst wenn es bezüglich der Zulassung von Afrikanern an Universitäten kein formelles Gesetz gab. Anfang der 1980er Jahren wurden dann zusätzliche Universitäten in den sogenannten *homelands* eingerichtet – ganz nach dem Leitbild der separaten Entwicklung.

⁷¹⁴ Technikons sind in ihrer Ausrichtung eher an der Praxis orientiert. Es existieren starke Unterschiede in der Qualität der Technikons – die auf die Bildungspolitik während der Apartheid zurück zu führen sind.

⁷¹⁵ Interview 8

⁷¹⁶ Vgl.: Asmal 1999: 16

⁷¹⁷ Vgl.: NCHC 1996: 31

Insgesamt gab es in Südafrika 21 Universitäten⁷¹⁸, 15 Technikons und ca. 140 Berufskollegs (z.B. für Lehrer, Landwirtschaft und Soziales) – deren Zugang von der Hautfarbe abhing.⁷¹⁹ Die einzelnen Institute sind funktional differenziert. Diese Differenzierung wurde durch die *Van Wyk de Vries Commission* (1974) und das *Goode Committee* (1978) festgelegt.⁷²⁰ Demnach war die Hauptaufgabe der Universitäten

„to educate students in a range of basic scientific (or scholarly) disciplines with a view to high-level professional training; while that of technikons is to train students in the application of knowledge rather than in basic knowledge itself with the view to high-level career training; and that of colleges is preparation for specific vocations, such as nursing, teaching and policing. [...] Universities engage in basic scientific research, technikons engage in developmental scientific research and colleges are not expected to do research.“⁷²¹

All diese funktionellen Unterschiede zwischen den einzelnen Institutionen ließen eine unterschiedliche Qualifikationsstruktur zu. Konsequenterweise wurde entschieden, dass die Universitäten und die Technikons unterschiedliche Qualifikationen vermitteln sollten. Die grundlegende Funktion der Universitäten war das Studium und die Förderung der Grundlagenforschung (*basic science*), während das der Technikons das Vermitteln von praktischen Fähigkeiten und der Technologien war.⁷²² Die Umsetzung jedoch erwies sich als schwierig.

Entgegen dem Ziel der sich parallel entwickelnden Sektoren existierten Ungleichheiten, und die Universitäten - vor allem die der Weißen – hatten den weit besten Zugang zu vorhandenen Ressourcen.⁷²³ Das existierende System der tertiären Bildung wurde als ‘umgekehrte Pyramide’ bezeichnet. Dies bedeutet, dass im Vergleich zu den Zahlen anderer Staaten an den Universitäten meisten Studierenden eingeschrieben waren, gefolgt von den Technikons.

Dies galt für die Apartheidzeit und gilt noch heute.

⁷¹⁸ Historisch ‘weiße’ Universitäten mit der Unterrichtssprache afrikaans sind : University of the Orange Free State (OFS); University of Port Elizabeth (UPE); Potchefstroom University (Potchestroom); University of Pretoria (Pretoria); Rand Afrikaans University (RAU) und die Stellenbosch University (Stellenbosch). Historisch ‘weiße’ Universitäten mit der Unterrichtssprache englisch sind: University of Cape Town (UCT), University of Natal (Natal); Rhodes University (Rhodes) und die University of the Witwatersrand (Wits). Historisch afrikanische Universitäten sind: University of Durban-Westville (Durban Westville); Medical University of SA (Medunsa); University of the North (North) Vista University (Vista); University of the Western Cape (UWC) und die University of Zululand (Zululand). Es gibt eine Fernuniversität, die University of SA (UNISA). (Vgl.: Bunting 1993: 1)

⁷¹⁹ Vgl.: RSA 1996b: 11

⁷²⁰ Vgl.: Bunting 1994: 21f

⁷²¹ NCHE 1996a: 30

⁷²² Vgl.: Bunting 1994: 21

⁷²³ Zur ungleichen Ressourcenausstattung vgl. ausführlicher: Bunting, I.A. 1993: *An Unequal System: South Africa’s Historically White and Historically Black Universities*. First Draft Discussion Paper, University of Cape Town. August 1993.

Sektor	Totale Zahlen	% des Sektors	% der totalen Zahlen
Tertiärer Bildungsbereich			
Landwirtschaftliche Kollegs	1 930	0,2	0
Technische Kollegs	52 320	6,2	0,4
Private Kollegs	147 645	17,0	1,1
Kollegs für Bildungsberufe	97 947	11,3	0,7
Kollegs für Krankenpflege	9 783	1,1	0,1
Technikons	179 801	20,7	1,4
Universitäten	380 184	43,7	2,8
Tertiärer Bildungsbereich subtotal	869 610	100%	6,5%*

Quelle: NCHE 1996a: 31

* Schulen machen hier einen Prozentsatz von 91,5% aus und der Bereich des FET 2,0%

Ungleichheiten, die durch das Apartheidsystem in der tertiären Bildung entstanden sind, waren vor allem:

- Der *Zugang* zu den unterschiedlichen Institutionen in der tertiären Bildung war ungleich. Ausbildungsplätze in den ‘bevorzugten’ Institutionen waren hauptsächlich weißen Studierenden vorbehalten. Das Ergebnis war, dass die Mehrzahl der Studierenden an den tertiären Bildungseinrichtungen weiß war, selbst wenn diese Gruppe weniger als 13% der Gesamtbevölkerung Südafrikas ausmachte.
- *Abschlüsse der Studierenden waren nicht gleichwertig*: Die meisten Graduierten waren weiß. Die meisten Abschlüsse der schwarzen Studierenden erfolgten an Fernuniversitäten bzw. wurden durch Institutionen verliehen, die den Ruf hatten, niedrigere Standards zu setzen als die der ‘favorisierten’ Präsenzeinrichtungen. Deshalb war nicht nur der gleiche Zugang zu Universitäten von Bedeutung, sondern ebenso die Sicherstellung der Standards der gemachten Abschlüsse.
- In den Institutionen der tertiären Bildung existierten ungleiche *Beschäftigungsverhältnisse*. Nahezu 90% aller akademischen Stellen an den südafrikanischen Universitäten und Technikons waren mit Weißen besetzt. Weiße hatten auch den besseren Zugang zu Verwaltungsposten innerhalb der Institutionen, die eingerichtet wurden, um den Interessengruppen zu dienen, die nicht weiß sind.
- *Geschlechterungleichheit/Gleichstellung*: Ungleichheiten gab es nicht nur beim Zugang zu den Institutionen, sondern ebenso bei einigen Programmen. Frauen waren stark unterrepräsentiert, sei es auf der akademischen Ebene oder in der Verwaltung – eine Ausnahme bildeten die in der Mehrzahl weißen Sekretärinnen.

- *Institutionelle Unterschiede* existierten zwischen den traditionell weißen (*Assembly*) und traditionell schwarzen Universitäten (*non-Assambly*) hinsichtlich folgenden Punkte:
 - Das Studierenden/Beschäftigten-Verhältnis sowie der Ausbildungsstand der traditionell weißen Universitäten war um einiges besser als das der historisch benachteiligten Institutionen.
 - Die Finanzierung war ungleich zwischen den Institutionen und zwar auf der Grundlage von:
 - Die *Regierungsrichtlinien* für die Finanzierung der einzelnen Universität basierte auf Normen, die durch die historisch weißen Universitäten vorgegeben wurden und die somit konsequenterweise einen Bias aufwiesen.
 - Die *Finanzierung* der traditionell schwarzen Universitäten konnte nicht mit der stark wachsenden Zahl der schwarzen Studierenden mithalten.
 - Die historisch benachteiligten Universitäten waren weniger in der Lage, externe Finanzierungsquellen auszuschöpfen, und somit auch nicht in der Lage, die sich reduzierenden Zahlungen der Regierung auszugleichen.
- *Effektivität und Effizienz*: Auf Grund der oben erwähnten Punkte wird deutlich, dass das südafrikanische System der tertiären Bildung in weiten Teilen ineffektiv war und nicht die Ziele erreichte, die es erreichen sollte, denn:
 - In Südafrika existierte kein tertiäres Bildungssystem im Sinne eines zusammenhängenden Systems dessen Ziele explizit formuliert wurden.
 - Die Implementierung des Bildungsmodells der Apartheid-Regierung mit unzähligen Bildungsbehörden hatte eine Situation herbeigeführt, die ein Planen und Koordinieren kaum möglich machten.
 - Ein großes Problem bezüglich der Effektivität lag in der Machtverteilung und der Ressourcenverteilung der Subsysteme. Daraus erfolgte die Besserstellung der historisch bevorzugten Einrichtungen.

Die Ungleichheiten, bezogen auf *race* an den Universitäten und Technikons, wird in der folgenden Tabelle verdeutlicht. Sie zeigt die Einschreibungszahlen an Universitäten und Technikons abhängig von der Hautfarbe und der jeweiligen Institution. Die Zahlen werden in Prozent angegeben und stammen von 1993.

	Afrikaner	'Coloured'	Asiaten	Weißer	Total
Contact Universities and Technikons					
Historisch weiße Unis	13%	28%	24%	62%	39%
Historisch schwarze Unis	44%	39%	34%	1%	22%
Fernuniversitäten und Technikons					
	43%	33%	42%	37%	39%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: NCHE 1996a: 32

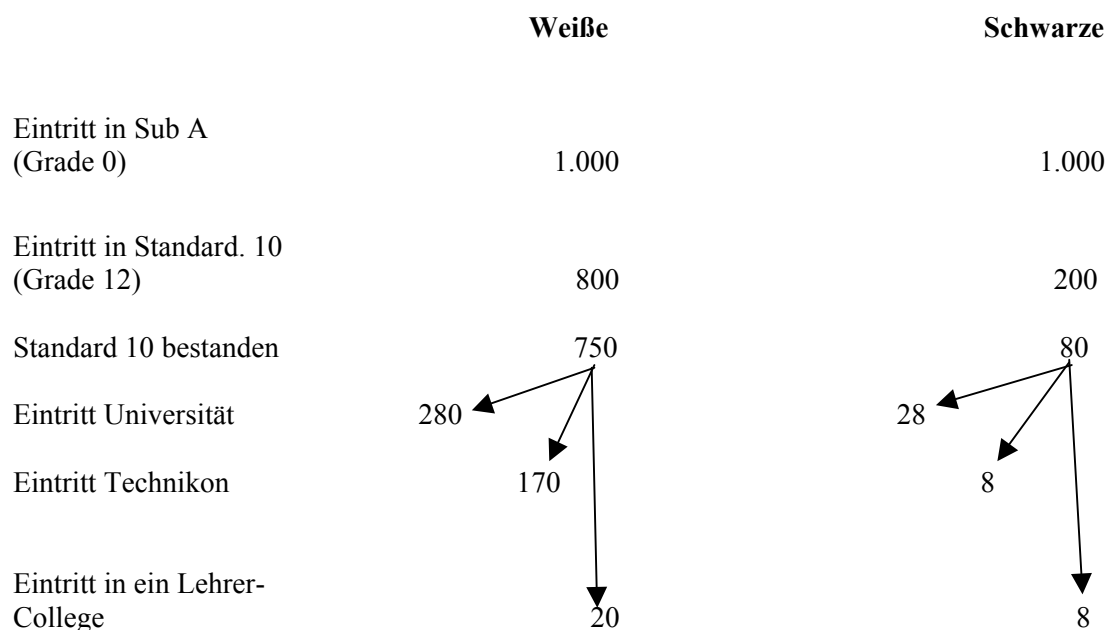
Obwohl sich die Situation an den Universitäten und Technikons verbesserte, waren in den 1980er Jahren lediglich 7% der Studierenden an den Technikons Schwarze (Inder, *Coloured* und Afrikaner) im Gegensatz zu 83% Weiße, und im universitären Sektor gab es 23% Afrikaner im Gegensatz zu 63% Weißen. Dies entsprach jedoch in keiner Weise der tatsächlichen Bevölkerungsverteilung in Südafrika.

Selbst wenn prozentual der Anteil der afrikanischen Studierenden zunahm, so gilt dies vorrangig für die historisch schwarzen Universitäten, deren Studierendenzahlen zwischen 1986 und 1993 um jährlich 10% stiegen. Gleiches gilt für die Fernuniversitäten VISTA und UNISA. Wohingegen die Studierendenzahlen an den historisch weißen Universitäten im gleichen Zeitraum um lediglich 1,5% stiegen. Da die Universitäten nicht über eine gleiche Ressourcenausstattung und gerade die historisch schwarzen Universitäten nicht über die nötigen Sonderprogramme für Studierende verfügten, waren diese Universitäten oft hoffnungslos überlastet.⁷²⁴

Weiterhin problematisch war die fehlende Bereitschaft vieler Studierenden, technische und naturwissenschaftliche Fächer zu belegen. Hinzu kam, dass rund 80% der Ausgebildeten in diesen Fächern Weiße waren. Gründe dafür waren die Arbeitsplatzreservierung (*job-reservation*), die Regierungspolitik der separaten Entwicklung (*separate development policy*) und das gesamte Bildungssystem während der Apartheid, denn den Afrikanern war der Zugang zu weißen Universitäten, die über das nötige *Know how* verfügten, verwehrt. Das folgende Schaubild zeigt deutlich, wie viele von 1.000 schwarzen im Vergleich zu 1.000 weißen Lernenden einen Abschluss machten, um dann weiterführende Einrichtungen in der tertiären Bildung zu besuchen.

⁷²⁴

Vgl.: NCHE 1996a: 32f



Quelle: Bunting 1994: 40

Hinzu kommt, dass nur 1 afrikanischer Schüler im Vergleich zu 60 weißen Schülern einen guten Abschluss bei den *matric*-Prüfungen in den naturwissenschaftlichen Fächern erreichte. Aber nicht nur der Zugang, sondern auch die Abschlüsse im Bereich der Tertiärbildung waren verschieden und reflektieren die Ungleichheiten und Ineffektivität dieses Bereichs, wie die folgende Tabelle veranschaulicht.

	Historisch schwarze Universitäten		Historisch weiße Universitäten	
	1986	1993	1986	1993
Undergraduate diplomas	2271	5453	1032	730
Undergraduate degrees	2695	5341	13511	17792
Postgraduate diplomas plus bachelor degrees	752	1440	3931	4104
Honours	300	636	3495	4755
Master	89	161	2215	2970
Doctors	15	33	447	543
Total	6122	13064	24631	30894

Quelle: NCHE 1996a: 35⁷²⁵

Ungleichheiten lassen sich auch anhand der beschäftigten Akademiker ansehen: 1993 waren 87% der Beschäftigten an den Universitäten und Technikons (Forschung/Lehre) weiß. Hinzu kommt noch die relativ geringe Zahl weiblicher Beschäftigter – der überwiegende Teil war

⁷²⁵

Die Zahlen wurden erst 1996 publiziert, sind aber von vor 1994.

weiß und männlich. Positionen mit wenig Einfluss und geringem Status waren tendenziell häufig von Schwarzen und Frauen besetzt.⁷²⁶

Bezogen auf die Finanzierung der Tertiärbildung lässt sich feststellen, dass ab 1985 alle Universitäten (außer dener in den TBVC-Staaten) einheitlich finanziert werden sollten. Ein Grund für diese formelle Gleichstellung war der nicht abreißende Protest der Studierenden. Für die Studierenden selbst gab es auf der nationalen Ebene keine Möglichkeit, Hilfe zur Finanzierung des Studiums zu erhalten. Dieser Tatbestand schlug sich auf unterschiedlichste Weise nieder: Lediglich 9% der Studierenden an den historisch schwarzen Universitäten beendeten ihr Studium mit einem Abschluss (im Gegensatz zu 15% an den historisch weißen Universitäten).⁷²⁷ Grund waren die Einkommensunterschiede innerhalb der südafrikanischen Bevölkerung. Vielen Schwarzen war es nicht möglich, die Finanzmittel für ein Studium aufzubringen. Auch waren historisch schwarzen Universitäten abhängiger von staatlichen Geldern und Studienbeiträgen zur Finanzierung als die historisch weißen Universitäten, die eher in der Lage waren, nicht-öffentliche Gelder zu akquirieren.

Die Situation in der tertiären Bildung hat sich seit 1994 mit der Übergangsregierung geringfügig verändert. Die organisierten Interessengruppen in der Tertiärbildung waren sich 1994 einig, dass dieses System einer grundlegenden Umstrukturierung bedurfte. Für die zentralen *stakeholder* innerhalb des Subsystems – Studierende, Beschäftigte und das Universitätsmanagement – waren die wichtigsten Punkte hierbei Gerechtigkeit, die finanziellen Ressourcen und *governance*.

Mit der Einrichtung des neuen Bildungsministeriums wurden alle Bildungsministerien unter einem Dach zusammengeschlossen. Das erste publizierte *White Paper on Eduaction and Training* plädierte hier für ein Bildungssystem, aufbauend auf den Prinzipien des Programms für Wiederaufbau und Entwicklung (*Reconstruction and Development Programme* - RDP). Zwei weitere wichtige Ereignisse für die tertiäre Bildung waren die Publikation des SAQA-Gesetzes und das neue Arbeitsgesetz.⁷²⁸ Wichtig ist das SAQA-Gesetz deshalb, weil die Studienprogramme einer jeden einzelnen Universitäten zukünftig bei SAQA registriert werden mussten, um national und international Anerkennung zu erhalten, wohingegen die der Tech-

⁷²⁶ Vgl.: NCHE 1996a: 38

⁷²⁷ Die Anzahl derer, die pro Jahr an einer Universität einen Abschluss machen (im Verhältnis gesetzt zu den totalen Studierendenzahlen), ist ein international anerkannter Indikatoren für die 'Effektivität' der tertiären Bildungssysteme in einem Land. In einem effektiven System liegt diese Zahl bei 20%. (Vgl.: NCHE 1996a: 35; vgl.: NCHE 1996: 36)

⁷²⁸ Vgl.: NCHE 1996a: 48f

nikons national galten, das heißt, eine zentrale Stelle verantwortet die Prüfungen und wertet sie aus.⁷²⁹ Das Arbeitsgesetz war deshalb von Bedeutung, weil hier die Beschäftigungsbedingungen für die Angestellten und Professoren festgelegt wurden.

Schon im Weißpapier für Bildung und Ausbildung (*White Paper on Education and Training*) wurde die *policy*-Richtung angesprochen, basierend auf lebenslangem Lernen, erweitertem Zugang und verbesserte Gerechtigkeit (*equity*), demokratische Prozesse, Verantwortlichkeit (*accountability*), Effizienz und Produktivität. Dies waren hehre Ziele, die die Anforderungen an das Subsystem verdeutlichten.⁷³⁰

Das ANC nahe CEPD charakterisierte die tertiäre Bildung in Südafrika als ungleich, undemokratisch, ungeplant, wenig flexibel, zudem als eurozentristisch – nicht nur bezogen auf die Curricula -, als wenig entwickelt bezogen auf die Forschung und losgelöst von *human resource management* und ökonomischen Entwicklungen. So schlug das CEPD dem Bildungsminister Bengu (1994 – 1999) die Gründung eines Rates für die tertiäre Bildung (*Higher Education Councils* - HEC) vor, die Reorganisation des Ministeriums, um eine Abteilung für die tertiäre Bildung (*Division of Higher Education*) zu schaffen, die finanziellen Mittel für Stipendien zu erhöhen und mit institutionellen Prüfungen zu beginnen.

Auch außerhalb des formellen Systems der tertiären Bildung wurden Forderungen zur Transformation gestellt. Die wohl wichtigsten kamen von der Nationalen Ausbildungsbehörde (*National Training Board* - NTB), in welcher Repräsentanten der Gewerkschaften, der Unternehmen und des Staates saßen. Dieses tripartistische Gremium propagierte sehr überzeugend die Idee des ‘Lebenslangen Lernens’ mit dem Schwerpunkt auf eine nationale Qualifikationsstruktur (NQF) – diese Forderungen spiegeln sich auch in den jeweiligen Gesetzesvorschlägen wider. Internationale Organisationen, wie die *Ford Foundation* oder *US-Aid*, finanzierten und förderten u.a. Reformaktivitäten in diesem Bereich.

Der vorgeschlagene Nationale Qualifikationsrahmen (NQF) basiert auf einem Kreditsystem für erreichte *learning outcomes* und zielt darauf ab, eine Gesamtqualifikationsstruktur zu entwickeln (vgl. Kapitel 4.4.1.). Des weiteren geht er von einem integrierten Ansatz von Bildung und Ausbildung aus. In Bezug auf die tertiäre Bildung ist dabei relevant, dass die Abschlussprüfungen an den Schulen (*matric*) umgewandelt werden sollen in Zertifikate zur *Further Education*. Dies wiederum hätte Auswirkungen auf die Universitäten und Technikons, in de-

⁷²⁹ Vgl.: Adey/Andrew 1997: 19f

⁷³⁰ Vgl.: NCHE 1996a: 60

nen man dann eine Vielzahl unterschiedlichster Qualifikationen antrifft, denen die einzelnen Institutionen gerecht werden müssten.⁷³¹

Zu vernachlässigen ist ebenso wenig die Hierarchie zwischen den einzelnen Bildungsanbietern, die es gilt, so ist in der neuen Verfassung zu lesen, zu beseitigen. Die tertiäre Bildung soll zukünftig als Einheit betrachtet werden.⁷³²

Auf Grund der oben gemachten Ausführungen lassen sich folgende Forderungen für die Gestaltung eines zukünftigen tertiären Bildungssystems ableiten:

- Das Subsystem sollte auf der nationalen Ebene vereinheitlicht werden. Von Bedeutung in diesem Zusammenhang sind die institutionelle Vereinheitlichung, aber auch Fragen der Zusammenlegung und Schließung von Institutionen der tertiären Bildung.
- Es sollten klare Aussagen darüber getroffen werden, wie dieses Subsystem strukturiert, geleitet und finanziert werden soll.
- Ein greifendes Modell für die Studienfinanzierung sollte geschaffen werden, um den Prinzipien Gerechtigkeit und Wiedergutmachung zu folgen.
- Ein tertiäres Bildungssystem sollte flexibel sein und sich am NQF orientieren.
- Das tertiäre Bildungssystem sollte sich weg von einem Elite- hin zu einem Massensystem bewegen. Hierbei gilt es zu gewährleisten, dass Durchfallquoten bei den Abschlussprüfungen an Schulen reduziert werden, um die Zahl derer zu erhöhen, die formal Zugang zu Einrichtungen im tertiären Bildungssystem erlangen können.⁷³³

Es kann jedoch nicht nur um den äußeren Rahmen gehen wie Finanzierung und Struktur eines zukünftigen tertiären Bildungssystems, sondern es muss um den gesamten Prozess gehen – darum, wie nun die Forderungen an das Subsystem in *policies* umgesetzt wurden, welche Akteure diesen Prozess beeinflussten, welche Interessen sich durchsetzten und wie die schlussendliche *policy* aussah.

Im folgenden sollen die Reformvorschläge der Nationalen Kommission für die Hochschulbildung (*National Commission on Higher Education - NCHE*) in Bezug auf die Akteure und die *policy*-Vorschläge analysiert werden.

⁷³¹ Vgl.: Interview 3

⁷³² Vgl.: Interview 3

⁷³³ Vgl. zu ähnlichen Forderungen: Bunting 1994: 225ff

5.1.2. Die Nationale Kommission für die Hochschulbildung (*National Commission on Higher Education - NCHE*) – die erste Phase im *policy*-Prozess

Die erste Phase des *policy*-Prozesses im tertiären Bildungssystem beinhaltet die Problemdefinition. Obwohl schon vor der Nationalen Kommission für die Hochschulbildung (*National Commission on Higher Education - NCHE*) Vorschläge zu Reformen in der tertiären Bildung in Form von NEPI (vgl. Kapitel 4.2.1.4.) erarbeitet wurden, so steckte doch die NCHE den eigentlichen Reformrahmen für dieses Subsystem.

Schon in den ersten Jahren der demokratischen Transformation wurde die Notwendigkeit für eine solche Kommission formuliert. Das Institut für Entwicklung der Bildungspolitik (*Centre for Educational Policy Development - CEPD* – vgl. Kapitel 4.2.3) erkannte die Komplexität der Transformation des tertiären Bildungssektors und empfahl deshalb der Übergangsregierung GNU die Gründung einer solchen Kommission. Die vorbereitende Arbeit war die Rezension und Konsultation anderer Kommissionen, der Entwurf der *terms of references* und die der Vorgehensweise, welches von der Arbeitsgruppe für tertiäre Bildung des CEPD übernommen wurde. Eine große Anzahl der *stakeholder* der Tertiärbildung kommentierten diese Vorschläge, bevor dem Minister ein Bericht überreicht wurde.⁷³⁴

Die Nationale Kommission für die Hochschulbildung (*National Commission on Higher Education - NCHE*)⁷³⁵ wurde daraufhin durch präsidialen Beschluss im Dezember 1994 ins Leben gerufen und die *terms of reference* in dem südafrikanischen Regierungspublikation (*Government Gazette*) Nummer 5460 vom Februar 1995 publiziert. Sie legten fest, dass ein zukünftiges System der tertiären Bildung die Ungleichheiten und Ineffizienz der Apartheid-Ära beseitigen sollte. Zudem sollte es den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Anforderungen einer sich globalisierenden Welt gerecht werden.⁷³⁶

Generelle Aufgabe der Kommission war es, den Bildungsminister in folgenden Punkten zu unterstützen:

- ◆ grundlegende Bedeutung der Hochschulbildung heraus zu stellen;
- ◆ die kurz- und langfristigen nationalen Ziele des Systems der tertiären Bildung zu formulieren;

⁷³⁴ Die Mitglieder des NCHE wurden ernannt. Es gab eine Art *call for nominations* in der Zeitung, dann wurde ein Treffen angesetzt mit den Repräsentanten der *main stakeholder* und unterstützt durch das Ministerium. Diese Akteursrepräsentanten erstellten dann eine Liste für den Minister mit etwa 15 Namen, von denen 13 ernannt wurden. (Interview 10)

⁷³⁵ Die letzte Kommission zur Tertiärbildung war die Van Wyk de Vries Kommission die von 1968-1974 eingesetzt wurde. (Vgl. NCHE 1996: 1f)

⁷³⁶ Vgl.: Cloete/Muller 1998

- ◆ die institutionellen Typen, die ein solches System verlangt, zu analysieren, ihren Auftrag, ihre Verflechtung und Verbindung mit dem Staat, mit Behörden, mit dem privaten Sektor, mit NGOs, etc. darzustellen - sei es national und/oder auf der Ebene der Provinzen;
- ◆ die Struktur heraus zu stellen, die der Bildungsminister oder andere relevante Institutionen benötigen, um eine kontinuierliche *policy*-Beratung zu gewährleisten;
- ◆ die nötigen Strukturen herauszuarbeiten, um die tertiäre Bildung zu verwalten;
- ◆ die nötigen Schritte zu identifizieren, um beratende und verwaltende Strukturen zu schaffen.

Diesen allgemeinen Aufgaben folgten spezifischere, in denen die Kommission detailliert festlegen sollte, wie sich beispielsweise die einzelnen Bereiche dieses tertiären Bildungssystems ineinander verzahnen und wie sie sich ergänzen, welche Größe dieses Subsystem generell haben sollte und wie sich die Arbeitsbedingungen gestalteten, vor allem in Bezug auf *race* und *gender*, wie ein Finanzierungsmodell für historisch benachteiligte Studierende beschaffen sein sollte, um gleiche Chancen für alle zu gewährleisten.⁷³⁷

In die NCHE wurden 13 Kommissionsmitglieder ernannt, eingeschlossen eines Vorsitzenden (Dr. Jairam Reddy) und einer Geschäftsführerin (Dr. Teboho Moja – heute im Bildungsministerium in führender Position). Unterstützt wurde die Kommission durch ein Sekretariat. Die Ernennung erfolgte auf Grund von Konsultationen relevanter *stakeholder*, wobei in dem *policy*-Report nicht ersichtlich wird, welche Akteure für die Ernennung tatsächlich konsultiert wurden.

Die Nationale Kommission für die Hochschulbildung (*National Commission on Higher Education* - NCHE) vereinte nach eigener Aussage neben den Gewerkschaften, den Studierendenvertretungen, der Regierung, ausländischen Experten, den Unternehmensvertretern und anderen *stakeholder* alle relevanten Akteure in der tertiären Bildung. Folgende *stakeholder* partizipierten in den unterschiedlichen Arbeitsgruppen:

- Kollegs, Technikons und Universitäten (auch die Fernuniversitäten);
- das Bildungsministerium;
- das Arbeitsministerium;
- das Finanzministerium;
- dem Gesundheitsministerium;
- die Südafrikanische Entwicklungsbank;
- verschiedene NGOs;
- Unternehmervvertretungen;

- ausländische Berater von der Weltbank, von ausländischen Universitäten, vor allem aus England, aber auch aus Afrika und dem *American Council on Education* sowie der *United States Agency for International Development*.

Bei der Überprüfung der relevanten Akteure fällt auf, dass weder Studierendenorganisationen noch Gewerkschaften genannt wurden.

Aufgabe der Kommission war es, die Übergangsregierung in allen Fragen der Umstrukturierung bezogen auf das tertiäre Bildungssystem zu beraten, indem es eine Ist-Analyse durchführte und eine Vision für die Tertiärbildung formulierte sowie *policy*-Vorschläge erarbeitete. Diese sollten sicherstellen, dass das zukünftige Subsystem gut geplant, integrierend und integriert sowie qualifizierend und qualifiziert ist.⁷³⁸ Zentrales Thema war auch hier das Aufheben der Ungleichheiten und die Forderung nach einer Umstrukturierung, die die neuen sozialen, kulturellen und ökonomischen Anforderungen Südafrikas berücksichtigt. Wobei hier speziell noch die demographischen und sozio-politischen Anforderungen an die Tertiärbildung erwähnt wurden sowie

„[...] the changing skill and knowledge requirements for improved productivity and innovation, and to contribute to a new citizenry.“⁷³⁹

Im ersten Teil des Zitates wird deutlich, dass sich auch dieser Bereich den global-ökonomischen Anforderungen stellen sollte. Weiterhin existierte eine Spannung zwischen ‘*equity*’ und ‘*development*’ in diesem System, das fragmentiert war und die ‘Kopie des britischen Modells von vorgestern’ darstellte.⁷⁴⁰ Spannung zeichnete sich auch zwischen kurzfristig notwendigen (*equity*) und mittelfristig erforderlichen Zielen (*development*) ab. Bezüglich der funktionalen Differenzierung des tertiären Bildungssystems waren die Mitglieder der Kommission uneins und auch der gewerkschaftliche Dachverband COSATU vertrat die Ansicht, dass Gerechtigkeit nur über eine Vereinheitlichung des Systems möglich sei. Dies gilt gleichfalls für das Prinzip des lebenslangen Lernens. Die Mitglieder der NCHE konnten sich nicht einigen, und so wurde eine etwas vage Formulierung als Kompromiss gewählt. In dieser heißt es:

„higher education programmes will continue to be offered by different institutions, not all of which will offer only higher education programmes, and not all of which will offer degrees. The Commission further recommends that higher education in South Africa should be conceptualised, planned, governed and funded as a single co-ordinated system. This single co-ordinated system should recognise the diversity of institutions providing higher education programmes in a range of governing, planning and funding arrangements.

⁷³⁷ Government Gazette Number 5460, February 1995

⁷³⁸ Vgl.: Cloete/Muller 1998

⁷³⁹ NCHE 1996: 1

⁷⁴⁰ Vgl.: Cloete/Muller 1998

Higher education programmes should be offered by institutions within the framework of their own distinctive missions.”⁷⁴¹

Dieses Zitat verdeutlicht die Form des eingegangenen Kompromisses: Er gibt keine klaren Empfehlungen zur Vereinheitlichung des Subsystems ab.

Die Kommission arbeitete zügig. In nur 18 Monaten legte sie den Abschlussbericht vor.

Nach Vorlage des Entwurfs erhielt die Kommission innerhalb von zehn Monaten 123 schriftliche Vorschläge. Zusätzlich wurden *hearings* veranstaltet, zu denen prominente Akademiker aus dem In- und Ausland eingeladen wurden, um weitere Vorschläge zu diskutieren und aufzunehmen. Im Rahmen von Besuchen aller neun Provinzen trafen die Mitglieder der Kommission Repräsentanten der unterschiedlichen Institutionen. Ergänzend wurden noch verschiedene Studierendenvereinigungen angesprochen und befragt. Aber auch *stakeholder* außerhalb der Institutionen sollten die Möglichkeit haben, Gehör zu finden. Aus diesem Grund wurden in den einzelnen Provinzministerien entsprechende Stellen geschaffen, an die sich die *stakeholder* wenden konnten, falls sie Reformvorschläge hatten, und die im Gegenzug auch Interessierte informieren konnten. Cloete und Muller vertraten hier die Meinung:

„[...] the demands of procedural democracy of the fledgling democratic state were largely satisfied.“⁷⁴²

Viele der einzelnen Institutionen in der tertiären Bildung begannen schon frühzeitig mit Veränderungen, indem sie ihre Gremien re-konstituierten, ihre Erlasse veränderten und Foren für die Transformation einsetzten.⁷⁴³ Hierbei sollte es zudem zu einer Ausweitung der tertiären Bildung von einem ‘Elite-’ zu einem ‘Massensystem’ kommen, so die NCHE, da dies ein Merkmal für sich industrialisierende Länder darstellt. Und obwohl Einigkeit darüber besteht, das Subsystem auszuweiten und den Zugang zu erleichtern, so herrscht kein Konsens darüber, wie das Subsystem der tertiären Bildung bestehende Ungleichheiten beseitigen kann. Fest steht für alle *stakeholder* nur, dass die tertiäre Bildung ein Hauptinstrument zur Beseitigung sozialer Ungleichheiten darstellt, indem es wirtschaftlich stärkt, zu mehr Beschäftigungsmöglichkeiten führt und *equal opportunities* fördert.

In Magaliesburg wurde vom 13. bis zum 15. Januar 1995 ein *workshop* zum Thema ‘*Transformation Processes in South Africa – Higher Education*’ abgehalten.⁷⁴⁴ Unterstützt wurde er

⁷⁴¹ NCHE 1996: 89

⁷⁴² Cloete/Muller 1998

⁷⁴³ Vgl.: NCHE 1996a: 49

⁷⁴⁴ Vgl.: Transformation Processes in South African Higher Education. Proceedings of a Workshop held at Valley Lodge, Magaliesburg; 13 to 15 January 1995.

von der *Ford Foundation*, dem CEPD und anderen Geldgebern. Es ging nicht so sehr um die Inhalte einer zukünftigen Hochschulpolitik, sondern darum, das Wie des Transformationsprozesses in diesem Subsystem zu diskutieren. Die Ergebnisse und Vorschläge wurden der NCHE vorgelegt. Federführend waren dabei Teboho Moja (NCHE, dann im Bildungsministerium), Nico Cloete (Wits und NCHE, heute CHET) und Jo Muller (NCHE und UCT).

An dieser Diskussion waren ebenfalls die Gewerkschaften und die Verbände der Studierenden beteiligt. Der *South African Students Congress* (SASCO), die *Pan African Students Organisation* (PASO) und die *Union for Democratic University Staff Associations* (UDUSA) verlangten nach Reformen. Ihnen ging es vor allem um Zugang zu den Institutionen, um Gleichstellung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen (im Sinne von *affirmative action*) und um Leitungsfragen (Vorschläge bezüglich der Struktur und Funktion einer 'Abteilung für die tertiäre Bildung' im nationalen Ministerium, eines *Higher Education Councils* und nationalen kollektiven Verhandlungen). Wohingegen die gewerkschaftliche Seite (UDUSA) die Umgestaltung der Institutionen weitgehend vernachlässigte.⁷⁴⁵

Das *Committee of University Principals* (CUP) und das *Committee of Technikon Principals* (CTP) favorisierten verständlicherweise die institutionelle Autonomie und sprachen sich eindeutig für entsprechende neue Gesetze aus. Das CTP entwickelte eine Vision für die Technikons⁷⁴⁶ mit *Career Education* im Zentrum. Veränderungen sollten vor allem in der Formalisierung der Technikons als Teil des nationalen tertiären Bildungssystems liegen. Veränderungen sollte es aber auch bei der Repräsentation der Studierenden in akademischen Ausschüssen und Gremien geben und die Anerkennung von Arbeitgeberorganisationen innerhalb der Institutionen.

Die Diskussion um das Verhältnis zwischen Staat und tertiärer Bildung lässt sich in Südafrika subsumieren unter '*co-operative governance*', welches auf einem Vorschlag der NCHE beruht. Dadurch wird versucht, der Forderung nach Partizipation gerecht zu werden, indem weder der Staat alleinige Weisungsbefugnis hat noch die einzelnen Institutionen über vollständige Autonomie verfügen⁷⁴⁷. Der NCHE schlug die Etablierung eines Forums und eines Rates (*council*) vor, in denen Experten der tertiären Bildung aber nicht Repräsentanten mit konkreten sektoralen oder institutionellen Interessen sitzen sollten.

⁷⁴⁵ Vgl.: Moja et al 1995: 8

⁷⁴⁶ 1993 kam es zur Verabschiedung des *Technikon Act*, der dann aber durch den *Higher Education Act* von 1997 abgelöst wurde. Der *Higher Education Act* von 1997 ist die legale Basis für das tertiäre Bildungssystem in Südafrika und setzte folgende Gesetze in diesem Bereich außer Kraft: den *University Act* von 1955 (Act No. 61 1955), den *Tertiary Education Act* von 1988 (Act No. 66 1988) und den *Technikons Act* von 1993 (Act No. 125 1993). In Kraft blieben die *private university act*.

Das *stakeholder*-Forum, welches proportional besetzt werden sollte, hätte die *policy*-Richtung und Prinzipien festzulegen. Dieses Forum sollte den Minister und den Rat beraten und in wichtigen Fragen vom Minister konsultiert werden. Der Rat sollte, gemeinsam mit dem Sekretariat und den einzelnen Arbeitsgruppen, innerhalb des vom Minister gesetzten *policy*-Rahmenwerks tätig werden. Obwohl die Regierung dem Prinzip der ‘*co-operative governance*’ zustimmte, lehnte sie die Schaffung eines Forums und eines Rates ab. Ähnlich dem australischen Beispiel sollte in Südafrika lediglich ein *Higher Education Council* geschaffen werden.⁷⁴⁸

Nachdem die NCHE beschloss, mit der Isolation der Apartheid Jahre zu brechen, reisten viele Kommissionsmitglieder ins Ausland. Diese Reisen wurden in industrialisierte und sogenannte ‘Entwicklungsländer’ unternommen, um von deren Erfahrungen bezüglich der Umstrukturierung der tertiären Bildung zu lernen und um Kontakte für eine zukünftige Zusammenarbeit aufzubauen. Besucht wurden insgesamt 10 europäische, 7 afrikanische, 2 lateinamerikanische Länder, die USA, Indien, Malaysia und Australien. Unterstützt wurden diese Reisen von internationalen Geldgebern – die durchaus miteinander konkurrierten. Die südamerikanischen Länder wurden vor allem deshalb besucht, um einen Einblick in die Privatisierung der tertiären Bildung zu erhalten.⁷⁴⁹

Die ausländischen *policy*-Experten, die in den einzelnen Arbeitsgruppen der NCHE die Kommissionsmitglieder beraten sollten, kamen von unterschiedlichen Organisationen wie dem *Centre for Higher Policy Studies* (CHEPS – Holland), dem *Commonwealth Higher Education Management Service* (England), dem *American Council on Education* (USA) und von der Weltbank.⁷⁵⁰ Im Bildungsministerium selbst waren lange Zeit Berater aus Australien tätig.⁷⁵¹

Obwohl ursprünglich kein Kommissionsmitglied in die USA reisen wollte, da dies als ‘*political incorrect*’ galt⁷⁵², so besuchten doch fast alle die USA. Die Kommission wurde dann im Mai 1996 zu einer Konferenz nach Salzburg eingeladen, um die ausgearbeiteten Vorschläge in der tertiären Bildung mit über 50 internationalen Experten zu diskutieren.⁷⁵³

⁷⁴⁷ ‘Autonomie’ wurde klar definiert: Die Hochschule hat die Freiheit zu entscheiden, wie gelehrt wird, aber sie hat nicht die Freiheit zu bestimmen, wer Zugang hat. Wenn es unlösbare Konflikte in einer Hochschule gibt, dann wird ein unabhängiger Gutachter durch den Minister ernannt. (Interview 10)

⁷⁴⁸ Vgl.: Cloete/Muller 1998

⁷⁴⁹ Interview 14

⁷⁵⁰ Vgl.: Cloete/Muller 1998

⁷⁵¹ Interview 14

⁷⁵² Interview 17

Auf der Ebene der Repräsentanten in der NCHE ist vor allem Adrienne Bird zu nennen. Sie ist eine der Schlüsselpersonen und war Mitglied in der NCHE, bis sie dann 1996 ins Arbeitsministerium berufen wurde und sich zukünftig schwerpunktmäßig mit der FET befasste (vgl. Kapitel 5.2.). Ihr Beispiel und die Interviews zeigen, dass Einzelpersonen oft in der Lage waren, ihre *policy*-Optionen durchzusetzen.

Der Einfluss ausländischer Experten ist in dieser Zeit (1995) deshalb so groß, da es einfacher und vor allem viel schneller möglich war, von Experten in Holland oder Ungarn Positionspapiere zu bestimmten Themen zu erhalten als von inländischen südafrikanischen Kollegen, da diese zumeist nicht über moderne Kommunikationsmittel verfügten. Auch war es kaum möglich, von südafrikanischen Kollegen beispielsweise Untersuchungen zur Studienfinanzierung zu erhalten, damit Erfahrung hatte, wohingegen Experten im Ausland dazu schon ausreichend publiziert hatten.⁷⁵⁴

Die NCHE legte der Regierung im September 1996 ihren Report vor, und dieser war die Grundlage für das erste *Green Paper* (Dezember 1996), dann erschien das *White Paper* (Juli 1997) und dann die *Higher Education Bill* (1997), die die Vorlage für den *Higher Education Act* bildete.⁷⁵⁵

5.1.3. Die unterschiedlichen Gesetzesentwürfe: Das *Green Paper* und das *White Paper 3 on Higher Education* – die zweite *policy*-Phase

Die zweite Phase des *policy*-Zyklus, die Gestaltung der Agenda, bildet die Brücke zwischen der Problemdefinition und der Problemformulierung. In dieser Phase wird nun deutlich, welche Problemdefinitionen ‘Agenda-Würde’ erhalten. Grundlage dafür ist ein normativer Konsens der beteiligten Akteure.

Die Gesetzgebung in Südafrika vollzieht sich über die Publikation mehrerer Varianten von Gesetzesentwürfen mit der theoretischen Möglichkeit für alle, diese zu kommentieren. Interessant erscheinen in diesem Zusammenhang die Veränderungen der einzelnen Entwürfe. Es stellt sich die Frage, welche Akteure nun in der Lage sind, ihre *policy*-Optionen auf die Agenda zu bringen und sich dann schlussendlich in der *policy*-Formulierung und somit beim *output* durchsetzen. Deshalb soll im folgenden an Hand der einzelnen Gesetzesentwürfen der tertiären Bildung versucht werden, diese Fragen exemplarisch zu beantworten. Außerdem wird auf

⁷⁵³ Vgl.: NCHE 1996: 4f; Interview 10 und 14

⁷⁵⁴ Vgl.: Cloete/Muller 1998

⁷⁵⁵ Vgl.: Cloete/Muller 1998

die geführten Interviews zurückgegriffen sowie auf die Analyse der Sekundärliteratur eingegangen.

Analysiert man das *Green Paper on Higher Education*, so zeigt sich, dass es sich hier um eine Zusammenfassung des Reports der NCHE handelt. Die NCHE legte mit ihrer Arbeit somit die Grundlage für die auf das *Green Paper* folgende Gesetzesentwürfe. Das Bildungsministerium, welches das *Green Paper* veröffentlichte, betont, dass es vor dem Publizieren zu weiteren Konsultationen mit *stakeholdern* aus dem Bereich der tertiären Bildung kam und dass das Papier Teil eines weitreichenden Prozesses darstelle. Festgehalten wurde, dass das Subsystem der tertiären Bildung sowohl transformiert wie auch ausgeweitet werden sollte und dass die tertiär Bildung

„can provide the cutting edge of the larger transformation of nation’s political, social and economic order.“⁷⁵⁶

Dieses Zitat des ehemaligen Bildungsministers Bengu verdeutlicht die Bedeutung der tertiären Bildung für Südafrika. Schon im *Green Paper* wird die Abstimmung dieses Bereichs mit der Wirtschaft gefordert. Hier ist noch zusätzlich von der ‘Verantwortlichkeit’ der tertiären Bildung die Rede, einen konstruktiv kritischen Bürger zu sozialisieren.⁷⁵⁷ Die Forderung nach der Sozialisation eines ‘konstruktiven und kritischen Bürgers’ wird in den weiteren *policy*-Entwürfen ersetzt durch den Aspekt des Trainings. Fortan ging es nicht mehr vorrangig um die Vermittlung normativer Werte, sondern um nachprüfbar Ergebnisse – um Beurteilungskriterien. Diese Entwicklung ist nicht nur in der tertiären Bildung zu beobachten, sondern ebenso in allen anderen Bildungsbereichen (vgl. Kapitel 4). Anhand dieser technokratischen Tendenz war davon auszugehen, dass sowohl der gewerkschaftliche Akteur als auch die Unternehmer in der Lage waren, diesen Ansatz auf die Agenda zu bringen.

Auch wenn im *Green Paper* die Anforderungen des Arbeitsmarktes schon berücksichtigt werden⁷⁵⁸, so erhielt der explizite Trainingsaspekt doch erst zu einem späteren Zeitpunkt größere Bedeutung.

Zum Abschluss des *Green Paper* wird die erste Phase der Implementierungsstrategie von Dezember 1996 bis Juni 1998 aufgeführt. Der Schwerpunkt dieser Phase sollte die Etablierung neuer Leitungs- und Finanzierungsstrukturen für die Institutionen der tertiären Bildung sein sowie die Schaffung von Voraussetzung für die nächste Phase, wenn der erste umfassende

⁷⁵⁶ Vgl.: RSA 1996b: Einleitung

⁷⁵⁷ RSA 1996b: 3

⁷⁵⁸ Vgl.: RSA 1996b: 8

Planungsprozess beginnen sollte (von Juli 1998 bis Dezember 1999). Hier lässt sich feststellen, dass, zumindest was den Bereich der Gesetzgebung anbelangt, die Planung recht präzise war und die Verabschiedung der unterschiedlichen *White Papers* und der *Bill* mit dem Plan übereinstimmt.⁷⁵⁹ Dies liegt laut Aussage von Interviewpartnern auch daran, dass es das Bildungsministerium eilig hatte, den *policy*-Formulierungsprozess so schnell wie möglich abzuschließen.⁷⁶⁰

Die Etablierung eines Rates für die tertiäre Bildung (*Council on Higher Education* - CHE)⁷⁶¹ wurde übernommen, wie von der NCHE vorgeschlagen. Das CHE wurde als weitgehend unabhängig konzipiert. Es war ein *statutory body* mit beratender Funktion. Große Einflussmöglichkeit wurde der Ansiedlung des CHE zwischen dem Ministerium auf der einen und den *stakeholder* des tertiären Bildungssystems auf der anderen Seite zugesprochen. Der Rat CHE sollte das höchste Beratungsgremium des Ministers mit *stakeholder* Repräsentation sein.

Das CHE sollte darüber hinaus ein *consultative body* sein, welches den Entscheidungsfindungsprozess im tertiären Bildungssektor koordinieren sollte.⁷⁶² Das CHE war demnach verantwortlich für die Qualitätssicherung und –förderung in der tertiären Bildung und zwar durch das parallel zu schaffende Unterkomitee *Higher Education Quality Committee* (HEQC). Die CHE sollte die notwendigen Schritte einleiten, damit das HEQC innerhalb des *policy*-Rahmenwerks und gemäß dem von SAQA etablierten Prozedere agieren konnte.⁷⁶³ Der Minister musste nach diesem Gesetzesentwurf bei Ablehnung einer Empfehlung eine Begründung schreiben.

Direkt angegliedert ans Ministerium sollte die *Higher Education Branch* (HEB) sein, die den Minister bei der *policy*-Formulierung und bei der nationalen Planung berät. Zudem sollte die HEB für die Kommunikation und Informationstransfer von und zu den einzelnen Institutionen der tertiären Bildung zuständig sein und ein Finanzierungsmodell für Studierende und für die Registrierung privater Universitäten erarbeiten.

Das *Education White Paper 3 – A Programme for the Transformation on Higher Education* ist in vier Kapitel unterteilt: Herausforderungen, Visionen und Prinzipien (1); Struktur und

⁷⁵⁹ Vgl.: RSA 1996b: 66 und 68

⁷⁶⁰ Interview 18

⁷⁶¹ Die *Commission on Higher Education* (CHE) ist nicht zu verwechseln mit dem *Centre for Higher Education Transformation* (CHET), welches eine Art *policy lobbying*-Organisation für die tertiäre Bildung darstellt und in diesem Bereich auch forscht. Das CHET hat eine ähnliche Aufgabenstellung wie die *Education Policy Units* (EPU) an den unterschiedlichen Universitäten, nur dass das CHET sich eher die Expertise von außen einkauft und die EPU eigene Forscher und Angestellte haben.

⁷⁶² Interview Paul Lundall 12. April 1999

⁷⁶³ Vgl.: RSA 1997a: 39f; vgl.: Cloete/Muller 1998; vgl.: Adey/Andrew 1997: 20

Wachstum (2); Leitung (3) und Finanzierung (4). Inhaltlich gleichen sich der Report und das *White Paper 3* sehr.

Bezogen auf die Finanzierung der tertiären Bildung plädierte das *White Paper 3* dafür, dass der Prozentsatz, der vom Bruttoinlandsprodukt, ca. 14% des gesamten Bildungsbudgets⁷⁶⁴, ausgegeben wird, beibehalten werden sollte. Durch ein angenommenes allgemeines wirtschaftliches Wachstum sei bei der Beibehaltung dieses Prozentsatzes dann davon auszugehen, dass die real zur Verfügung stehende Geldmenge für die tertiäre Bildung automatisch steigt, und die Mehrkosten, die die Transformation in diesem Bereich mit sich bringt, sich so automatisch decken lassen.⁷⁶⁵

85% der Kosten für die Universitäten sollten öffentlich finanziert und 15% aus anderen Quellen eingeworben werden.⁷⁶⁶ Wobei sich jedoch, trotz weitgehender Autonomie der Bildungseinrichtungen, das Bildungsministerium vorbehalten würde, einen unabhängigen Gutachter zu berufen⁷⁶⁷, um hier *accountability* zu gewährleisten. Auf die Rolle dieses Gutachters und wann er einberufen werden kann, ging das *White Paper 3* nicht ausführlicher ein, dies wird dann in den Gesetzesentwürfen wie *Bill* und *Act* detaillierter behandelt. Aber schon in diesen ersten Vorschlägen kommt dem CHE eine weitreichende Entscheidungsbefugnis zu, denn der Minister kann nichts entscheiden, ohne vorher das CHE konsultiert zu haben, ob es sich nun um *performance criterias*⁷⁶⁸ oder um den Verteilungsschlüssel der Gelder für die einzelnen Institutionen handelt.⁷⁶⁹

Interessant ist, dass nach diesem Entwurf die Bildungseinrichtungen einen drei Jahresplan erstellen sollten. Gleichzeitig wurde Flexibilität und Diversifizierung verlangt und die Ausweitung des Angebotes bei real geringerer Finanzierung. Weiterhin wurde ein besseres Management und parallel dazu Rationalisierung gefordert – alles unter der Prämisse von Gerechtigkeit und Wiedergutmachung⁷⁷⁰.

Da sich die Mehrheit der Südafrikaner den Besuch einer höheren Bildungseinrichtung nicht leisten kann, plädieren die *White Papers* für eine realistische und gerechte Finanzierungsstruktur, die Hand in Hand gehen soll mit einem nachhaltigen finanziellen Unterstützungspro-

⁷⁶⁴ Vgl.: Asmal 1999: 16

⁷⁶⁵ Vgl.: RSA 1997: 30 und RSA 1997a: 45

⁷⁶⁶ Vgl.: RSA 1997: 31 und RSA 1997a: 47

⁷⁶⁷ Vgl.: RSA 1997: 29 und RSA 1997a: 43

⁷⁶⁸ Vgl.: RSA 1997a: 47

⁷⁶⁹ Vgl.: RSA 1997a: 51

⁷⁷⁰ Zu *redress* im tertiären Bildungssystem vgl.: Lundall, Paul 1998: Accelerating Redress in Higher Education. Paper presented at the Joint Conference of the Kenton Education Association and the Southern African Society of Education: 'Facing the Millennium: Education at the Edge'. 29 October – 1 November 1998.

gramm für Studierende.⁷⁷¹ Auf diesen speziellen Punkt wird hier jedoch nicht weiter eingegangen.⁷⁷² Es soll nur festgehalten werden, dass sich von Vorschlag zu überarbeitetem Vorschlag die einzelnen Finanzierungsmodalitäten immer mehr spezifiziert wurden.

Das *Green Paper* ist als ein Diskussionspapier zu betrachten und deshalb nicht so ausführlich wie das *White Paper*. Allgemein war das *White Paper* in diesem Subsystem jedoch eher eine Art Bestandsaufnahme sowie die Formulierung von Visionen im Bereich der tertiären Bildung. Einzelne Punkte wurden immer spezifischer formuliert, andere wiederum weggelassen oder tauchten im *Green Paper* auf, im *White Paper* aber nicht. Dies veranschaulicht den Prozess der Agenda-Gestaltung für zukünftige Gesetzesinhalte in der tertiären Bildung und lässt den Schluss zu, dass sich im Verlauf dieses Prozesses unterschiedliche Interessen immer wieder behaupten konnten, bis schlussendlich die Aspekte auf der Agenda zu finden waren, die auf einem allgemeinen Konsens beruhten und als 'Agenda würdig' galten.

In diesem Prozess der zweiten Phase ist bspw. zu beobachten, wie der Demokratieaspekt immer mehr in den Hintergrund rückte, denn die Normen und Werte, ursprünglich noch in den Entwürfen zu finden, verschwanden. Diese Tendenz hin zum Trainings- und weg vom Demokratieaspekt, der Gleichstellung der Sprachen, der Staatsbürgerlichkeit etc., lässt den Schluss zu, dass sich die Interessen der Gewerkschaften und der Unternehmer durchsetzen. Diese Akteure verfügten nicht nur über die nötige Lobby in den einzelnen Gremien, sondern ebenso über die Möglichkeit, Vorschläge zu den einzelnen Entwürfen plausibel zu artikulieren. Ihnen ging es vorrangig um messbare Ergebnisse.

Von den Vorschlägen der NCHE übernahm die Regierung in ihren Gesetzesvorschlägen (*Bill* und *Act*) vor allem drei Hauptziele (*features*):

1. *Steigende Partizipation*

Ein Schlüsselmerkmal des neuen Rahmenwerks sollte die Wachstums-*policy* sein: Dies bedeutet, die Expansion der Anzahl der Studierenden, erweiterte Mitbestimmung und mehr Programme. Mehr Studierende von unterschiedlichen sozialen Gruppierungen sollen sich einschreiben können, um die noch sichtbaren Apartheid-Folgen aus zu gleichen. Doch diese Annahme hat sich nicht bewahrheitet: Heute gehen die Zahlen der sich einschreibenden Studierenden zurück.⁷⁷³

⁷⁷¹ Vgl.: RSA 1997: 36 und vgl.: RSA 1997a: 46

⁷⁷² Zur Finanzierung vgl. ausführlicher: Chisholm 1997: 60f

⁷⁷³ Interview 5 und 18

Die Ausweitung des Systems in einem sich verändernden nationalen und globalen Kontext sollte in Struktur, Finanzierung, Planung oder Verwaltung radikale Veränderungen mit sich bringen. Vor dem Hintergrund, bestehende Ungleichheiten zu beseitigen wurde ein koordiniertes System vorgeschlagen.

Eine Ausweitung des Systems stellt Anforderungen an die Qualität und die Standards in der tertiären Bildung. Formal sollen Maßnahmen ergriffen werden, um größere Partizipation zu erlangen und gleichzeitig eine Qualitätssicherung zu gewährleisten. Die Institutionen sollen zukünftig vermehrt in die Verantwortung gezogen werden. Die sollte durch die Überwachung der Einhaltung von Leistungsindikatoren über SAQA geschehen. Strukturen und Prozesse sollen über Selbstevaluierung, externe Gutachten und Qualitätsförderung unterstützt werden. Qualitätsförderung soll ebenso die Anrechnung von Qualifikationen beinhalten wie unterschiedliche Formen von *capacity building* innerhalb des Nationalen Qualifikationsrahmens NQF.⁷⁷⁴

Betrachtet man diese Forderungen, so verdeutlicht dies erneut die Dominanz der Akteure, die einen technokratischen Weg in der Bildungspolitik favorisieren. Dies sind vor allem die Gewerkschaften und die Unternehmervvertretungen. Diese Forderungen sind vor dem Hintergrund des Mangels an Fachkräften im Land zu sehen, und auf die Forderungen der Gewerkschaften zurück zu führen, informell Gelerntes im formellen Bildungsbereich (über den NQF) an zu erkennen.

2. *Größere Verantwortlichkeit*

Ein weiteres Anliegen war die Steigerung der Verantwortlichkeit des Systems bezüglich sozialer Interessen und Bedürfnisse. Dies beinhaltete, dass die tertiäre Bildung sich den Problemen und Herausforderungen in ihrem sozialen Kontext stellen sollte, da sich Südafrika in der Transformation von Diskriminierung und Unterdrückung hin zu einer demokratischen *polity* mit verfassungsmäßigen Bestimmungen für Gerechtigkeit und Chancengleichheit befindet. Um sicherzustellen, dass diese Prinzipien erreicht werden, sollten die Verwaltungsstrukturen die Konsultation der *stakeholder* ermöglichen und ihre Partizipation an Entscheidungsprozessen erlauben.

Auf einer epistemologischen Ebene bedeutet mehr Verantwortlichkeit eine Veränderung von geschlossenen Wissenssystemen (kontrolliert und geführt durch grundsätzliche Normen traditioneller Disziplin und Autorität) hin zu offeneren Wissenssystemen (in dynamischer Interaktion mit externen und sozialen Interessen, 'Konsumenten' oder 'Klienten'-Nachfrage und anderen Prozessen von Wissenserzeugung). Diese vom Markt bestimmte

⁷⁷⁴

Vgl.: Cloete/Muller 1998

Interaktion wird, so die Hoffnung, dazu führen, dass die Perspektiven und Werte zuvor marginalisierter Gruppen in die tertiäre Bildung und kognitive Kultur der Institutionen mit einbezogen werden. Tertiäre Bildungseinrichtungen sollen dies durch ein erweitertes Programmangebot unterstützen.

Innovationen sollen über die Forschung an den Institutionen erfolgen. Dies wird zu neuen Formen interdisziplinärer Wissensschaffung und zur Zusammenarbeit mit anderen Organisationen führen. Hierbei wird eine größere soziale Verantwortung bezüglich der Kosten, Qualität und Relevanz von Lehr- und Forschungsprogrammen eingefordert.

Mit der Forderung und gesetzlichen Sicherstellung von Partizipation in den Entscheidungsstrukturen sollte erreicht werden, dass das tertiäre Bildungssystem von allen getragen und unterstützt wird. Auch hier ist wiederum die Handschrift der Gewerkschaften zu erkennen, die diese Forderung schon früh auf die Agenda gebracht hat.

3. *Erweiterte Kooperation und Partnerschaft*

Ein neues Modell kooperativer Verwaltung (*governance*) wurde vorgeschlagen, das die Beziehung zwischen dem Staat und der jeweiligen Institution regeln sollte. Die Rolle des Staates wurde dabei als führend und koordinierend definiert. Institutionelle Autonomie ist demnach nur innerhalb der Grenzen der Verantwortlichkeiten möglich.⁷⁷⁵ Eine kooperative Beziehung zwischen Staat und tertiärer Bildungsinstitution sollte Selbstregulierung der Institution mit Entscheidungen der Regierung in Einklang bringen. Die erfolgreiche Realisierung solch einer Vereinbarung würde davon abhängig sein, inwieweit es zur Einrichtung der vorgeschlagenen vermittelnden Gremien mit entsprechenden Machtbefugnissen sowie zur Schaffung von Strukturen für Konsultationen und Verhandlungen kommt. Der Staat sollte finanzielle Anreize und andere Steuerungsmechanismen nutzen, um dieses Ziel zu erreichen.

Dass die neue Regierung nicht völlige Autonomie für die einzelnen Institutionen zugelassen hat, liegt mit Sicherheit an dem Selbstverständnis der Befreiungsbewegung, aus der sich die Mehrzahl der neuen Regierungsmitglieder rekrutierten. Dies sind neben den Gewerkschaften ehemalige ANC-Funktionäre aus dem Exil oder aus dem Land selbst.

Kooperation hat Auswirkungen auf die Beziehung zwischen den Bildungseinrichtungen und den Institutionen der Zivilgesellschaft. Es sollten neue Verbindungen und Partnerschaften zwischen Unternehmen, Forschungseinrichtungen und NGOs auf der nationalen und regionalen Ebene etabliert werden. Lokale *stakeholder* würden zukünftig ein größeres

⁷⁷⁵

Bei einem Interview im Bildungsministerium vertrat einer der Interviewpartner die Ansicht, dass wenn eine Hochschule unabhängig sein möchte, sich dies ebenso auf staatliche Unterstützung beziehen sollte. (Interview 8).

Interesse an der Mitbestimmung von Entscheidungen in tertiären Bildungseinrichtungen haben.

Ein weiterer Punkt ist die Beziehungen zwischen den Institutionen und intern. Es soll zu flexibleren Bildungsangeboten kommen, vor allem in der Erwachsenenbildung.⁷⁷⁶

5.1.4. Die *Higher Education Bill*, die Vorschläge der *Portfolio-Kommission* und der *Higher Education Act* – Phase 3

Die dritte Phase des *policy*-Zyklus, die Phase der Politikformulierung, dient zur Festigung der Strukturen – eine *policy* wird beschlossen. Die *policy* wird dabei als eine Folge politischer Entscheidungsprozesse betrachtet. Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang lautet deshalb, wie sich die Konflikte und Einigungsbemühungen zwischen den Akteuren, die die Problemdefinition und Agenda-Gestaltung bestimmten, auf die Politikformulierung und auf die weitere Entwicklung der *policy* niederschlagen. Um diese Frage beantworten zu können, soll der *outcome* der *policy* im tertiären Bildungssystem dargestellt werden. Er gibt Aufschluss darüber, welche Akteure sich durchsetzten und welche Problemdefinitionen sich über den gesamten Prozess hinweg halten konnten und wo es zu Veränderungen kam.

Hatten die *White Papers* eher Berichtqualität und waren erste Vorschläge, so ändert sich dies mit der *Bill*, den Zusätzen des *Portfolio Committees*⁷⁷⁷ zur *Bill* und dem *Act*. Die *Bill* an sich wurde von Juristen des Bildungsministeriums geschrieben und von Rechtsanwälten im Ministerium gegengezeichnet. Dieses Prozedere ist ähnlich dem des britischen Systems.⁷⁷⁸

Die *Higher Education Bill* [W75-97] nahm auf folgende vier Dokumente Bezug:

- ◆ die Verfassung;
- ◆ den Bericht der *National Commission for Higher Education* (NCHE);
- ◆ den *Green Paper on Higher Education Transformation*
- ◆ den *White Paper*.

Zur Erarbeitung der *Bill* wurden vor allem folgende *stakeholder* konsultiert:

- verschiedene Studierendenorganisationen;
- das CUP, CTP;
- Arbeitnehmervereinigungen;

⁷⁷⁶ Vgl.: Cloete/Muller 1998

⁷⁷⁷ Das *Portfolio Committee* besteht aus Mitgliedern aller im Parlament vertretenen Parteien. Es setzte sich proportional repräsentativ zum Parlament zusammen. Somit hatte der ANC die Mehrheit. Seine Aufgabe ist es, beratend innerhalb des Ministeriums zu wirken. (Interview 19)

- Unternehmer und Gewerkschaften;
- das HSRC und andere Beratungsgremien.

Die *Bill* und der *Act* unterscheiden sich kaum – der einzige Unterschied bestand darin, die Ergänzungen und Änderungen der *Portfolio* Kommission in den *Act* ein zu arbeiten. Dabei handelt es sich jedoch nicht um grundlegende Änderungen. Der *Act* befasste sich mit einer neuen Gesetzgebung, die die tertiäre Bildung betrifft und unter anderem die Etablierung, Ausgestaltung und Funktion eines Rates für die Hochschulbildung (*Councils on Higher Education* - CHE) beinhaltet. Er sieht die Einrichtung eines einheitlichen, koordinierten Systems der tertiären Bildung vor, bei gleichzeitiger Aussprache für eine Diversifizierung innerhalb dieses Systems.⁷⁷⁹ Diese Tatsache ist das Ergebnis des gefundenen Kompromisses innerhalb der NCHE dar. Weitere Punkte sind die Finanzierung des tertiären Bildungssystems und die effektive Nutzung der Ressourcen innerhalb des Subsystems. Ziele sind, basierend auf Programmen, eine qualitativ bessere Bildung ebenso wie die Sicherstellung der Qualitätsförderung der Bildungsangebote. Zudem ist die regionale Kooperation von Bedeutung, das Ernennen eines unabhängigen Gutachters, um gegebenenfalls die einzelnen Institutionen zu prüfen und private und ausländische Institutionen der tertiären Bildung zu registrieren. Durch dieses Gesetz werden alle vorherigen Gesetze aufgehoben.

In dieser dritten Phase des *policy*-Zyklus', der Politikformulierung, wird deutlich, dass die Phase der Agenda-Gestaltung abgeschlossen war, denn es kam nicht mehr zu Konflikten über die instrumentellen und normativen Aspekte. Die Politikformulierung wurde auf eine andere Ebene gehoben, denn sie wurde innerhalb des Ministeriums vorgenommen. Damit reduzierte sich die Anzahl derer, die die *policy* formulierten, auf wenige Einzelpersonen, in diesem Fall Juristen, innerhalb der Institution.

Der *Higher Education Act* [No. 101 of 1997] wurde am 26. November 1997 vom Präsidenten unterschrieben und beinhaltet die Ergänzungen aus der *Bill* und dem *Portfolio* Komitee.⁷⁸⁰

Es lässt sich somit festhalten, dass der Prozess hin zur Formulierung des *Acts* ein partizipativer war.

⁷⁷⁸ Interview (Paul Lundall April 1999)

⁷⁷⁹ Vgl.: Cloete/Muller 1998

⁷⁸⁰ Vgl.: RSA 1997e

5.1.5. Partizipation, Transparenz und die *policy*-Phasen in der tertiären Bildung

Die folgende Zusammenfassung des Unterkapitels der tertiären Bildung berücksichtigt noch einmal die einzelnen Phasen, die wichtigen Akteure sowie die Inhalte der Vorschläge und des Gesetzes.

Die Vorschläge der NCHE, publiziert im Report, wurden vor allem von der Seite der Studierenden kritisiert. Diese Proteste gründen in der Tatsache, dass die Studierendenvertretungen nicht in der NCHE vertreten waren.⁷⁸¹ Weiterhin wurde kritisiert, dass sich die Kommission zu wenig mit Modellen aus anderen afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Ländern beschäftigt habe und somit Fallbeispiele aus Ländern ignoriert hätten, die über eine ähnliche Struktur verfügten wie Südafrika – eine durchaus zutreffende Kritik.

Der Einfluss eines weiteren wichtigen Akteurs, nämlich der der ausländischen Berater, war besonders in der ersten *policy*-Phase, der Problemdefinition, besonders groß. Selbst wenn ihr Status ein beratender war, so sprechen die Aussagen in den Interviews dafür, dass sie Vorschläge mitformulierten. Die Interviewpartner gaben an, dass das Rahmenwerk, welches im Report der NCHE formuliert worden ist, eine Kombination internationaler ‘*best practice*’ war.⁷⁸² Zu einem ähnlichen Schluss kommen Cloete und Muller:

„It incorporates the latest features of European and Australian ‘steering through planning and incentives within a framework of autonomy with accountability’, an US approach to affirmative action, equity access and programme and student diversification, the latest European Union and US policies for expansion, with flexible, generic skills, recognition of prior learning and life-long learning as prominent curricular features. The proposed new outcomes based national higher education qualification system is similar to that of New Zealand, which is regarded as the most ambitious in the world.“⁷⁸³

Wobei auch auf südafrikanischer Seite betont wird, dass es sich um eine Synthese aus verschiedenen Modellen handelt, die dann für den südafrikanischen Kontext adaptiert wurde.

Die Ergebnisse der weltweiten Reisen südafrikanischer Akteure und die Berater aus anderen Ländern wurden deshalb mit in die Diskussion einbezogen, weil dies half, bestimmte *policy*-Modelle zu stärken. Was dann als *policy* formuliert wurde, war eine einzigartige südafrikanische Sache. Da aber Südafrika Teil einer globalen Gesellschaft ist, so wird eingeräumt, könnte es sein, dass es an sich nicht ‘einzigartig’ südafrikanisch, aber von Südafrikanern formuliert

⁷⁸¹ Interview 14

⁷⁸² Interview 17

⁷⁸³ Cloete/Muller 1998

war.⁷⁸⁴ Dieser Sichtweise wird jedoch auch widersprochen, und der Einfluss der ausländischen Berater als viel stärker eingeschätzt.⁷⁸⁵

Wie viele Gremien, Komitees und Kommissionen hatte auch die NCHE Probleme, ausreichend repräsentativ zu sein, wie es von der Regierung gefordert wurde. Auf Grund des mangelhaften Bildungssystems während der Apartheid waren die Schwarzen sehr schlecht ausgebildet und obwohl sich Schwarze in der NCHE befanden, so verfassten sie nicht die *policies* – sondern weiße Männer.⁷⁸⁶

“Here we are, two white male boys writing these thing.”⁷⁸⁷

Den Universitäten und Technikern, die hauptsächlich in der NCHE vertreten waren, wurde vorgeworfen, sich den Anregungen der Lehrer- und technischen Kollegs verschlossen zu haben. Diese Vorgehensweise wird heute als eine Achillesverse für die tertiäre Bildungspolitik betrachtet.⁷⁸⁸ Das zu Beginn des Prozesses formulierte Prinzip der Einheit des Subsystems wurde dadurch unterminiert.

In diesem Zusammenhang merkt ein Interviewpartner an, dass die mangelhafte Einbeziehung von *stakeholdern* in die NCHE auch darauf zurückzuführen sei, dass die Gesetzgebung in diesem Bereich so schnell wie möglich durchgeführt werden sollte.⁷⁸⁹

Was die Inhalte betrifft, ist zu beobachten, dass sich die Vorschläge zuwenig auf Gerechtigkeit und Wiedergutmachung beziehen. Man war darauf bedacht, eher Kompromisse zu formulieren als wirkliche Veränderungen zu initiieren, da diese von manchen Akteuren als zu radikal erachtet wurden. Ein nicht unwichtiger Kritikpunkt ist die Verwerfung eines freien tertiären Bildungsangebots, da befürchtet wurde, dass damit das Subsystem wieder nur eine Elite zur Verfügung steht.⁷⁹⁰

Von der ersten Phase der Problemdefinition hin zur zweiten Phase der Agenda-Gestaltung bis hin zur dritten Phase der *policy*-Formulierung hat sich die Anzahl der Akteure reduziert.

Die inhaltliche Analyse des *Act* lässt zu, folgende These zu formulieren: Die in der Problemdefinition formulierten Prinzipien, wie Wiedergutmachung und Zugang zu Bildung (*redress and access*), lassen sich über den *Act* kaum verwirklichen, da die *policy* sich an anderen Prin-

⁷⁸⁴ Interview 10
⁷⁸⁵ Interview 11
⁷⁸⁶ Interview 14
⁷⁸⁷ Interview 11
⁷⁸⁸ Interview 14
⁷⁸⁹ Interview 11
⁷⁹⁰ Interview 3

zipien ausgerichtet. Im Vordergrund stehen die Standards, um die tertiäre Bildung mit dem NQF verzahnen zu können.

Zur Frage der Implementierung kann zu diesem Zeitpunkt noch keine Aussage getroffen werden.

Der südafrikanische *stakeholder*-Ansatz legt, wie sich bei der Analyse der einzelnen Phasen gezeigt hat, einen eher staatlich regulierten partizipativen Demokratiebegriff zugrunde. Somit ist die Aussage zulässig, dass eben dieser politische Ansatz Auswirkungen auf die Formulierung der *policy* hatte, denn die unmittelbare Beteiligung am Prozess setzte die Identifizierung als *stakeholder* voraus.

Die Handlungsorientierung der beteiligten Akteure im Netzwerk der NCHE verweist auf den *advocacy*-Ansatz von Sabatier. Die Veränderungen in den einzelnen publizierten *policy*-Dokumenten, angefangen über das *Green Paper* hin zum *Act*, kann als *policy* orientiertes Lernen interpretiert werden. Zugleich stellt er aber auch einen Prozess dar, in dem einzelne Akteure ihre Interessen durchzusetzen in der Lage waren. Außer Frage steht, dass alle Akteure über ein gemeinsames *belief*-System als Grundlage ihrer Zusammenarbeit verfügten: Von Bedeutung war zum einen die Beseitigung von Ungleichheiten und zum anderen der integrierte Bildungsansatz. Obwohl es nicht zu einer Übereinstimmung in Bezug auf die funktionale Trennung der einzelnen Institutionen (Universitäten und Technikons) kam, so wurde dennoch ein Kompromiss formuliert.

Die Inhalte veränderten sich innerhalb des *policy*-Prozesses, denn es ging immer weiter weg von der Bildung eines sogenannten *homo-politicus* hin zu einem integrierten *Trainings*-Ansatz, der in seiner Ausprägung eher technokratisch ist (vgl. Kapitel 4.4.).

Der *policy*-Prozess in der tertiären Bildung lässt sich m.E. in ein breiteres und umfassenderes Konzept einordnen, welches in Südafrika nicht nur den Bereich der Bildung beinhaltet, sondern ebenso der Wirtschaft. Die Regierung kreierte mit Hilfe aller relevanter *stakeholder* ein *setting*, in dem es den einzelnen Akteuren weitgehend möglich war, ihre Interessen zu artikulieren. Durch die Publikation der einzelnen *policy*-Dokumente und die Möglichkeit, Vorschläge zu formulieren, war eine Rückkopplung mit anderen Akteuren gewährleistet und gleichzeitig die Ergebnisse kontrollier- und regulierbar. Dies bedeutet, dass die Transparenz bezüglich der *policy*-Entscheidung gewährleistet wurde – in der ersten und zweiten Phase noch mehr, als in der dritten, denn hier war der Zeitrahmen für Kommentare und Konsultatio-

nen doch sehr gering bemessen. Betrachtet man die Daten zur Publikation in der Formulierungsphase waren dies im günstigsten Fall fünf Wochen.

Bezüglich der Wahl der *policy*-Optionen lässt sich für den südafrikanischen Kontext festhalten, dass auf Grund der guten Vorbereitung auf die einzelnen Phasen und der stetigen Rückkopplung mit den Akteuren, von einem vorbereiteten Prozess gesprochen werden kann.

Bezogen auf die Partizipation merkt ein Gesprächspartner an, dass diese in den einzelnen Arbeitsgruppen der NCHE unterschiedlich war. Manche waren besser in der Lage, konstruktiv zusammen zu arbeiten als andere. Zudem wurde angemerkt, dass es einen großen Disput gab über die Finanzierung der tertiären Bildung. Bildungsexperten waren dabei weniger bereit, über die Finanzierbarkeit ihrer *policies* nachzudenken als Finanzexperten.⁷⁹¹

Kritisiert wurde an dem geplanten tertiären ‘Massensystem’, dass es zu wenig auf die Bedürfnisse des einzelnen eingehen kann und somit wenig Aussicht auf Erfolg hat, was die Erwartungen angeht, die an das tertiäre Bildungssystem gestellt werden.⁷⁹²

Da selbst in der *policy*-Forschung der Anspruch auf vollständige Partizipation nicht besteht, sondern auch hier vorrangig von (teilweiser) Beteiligung gesprochen wird, lässt sich für Südafrika im Bereich der tertiären Bildung festhalten, dass es sich, wie oben erwähnt, um einen staatlich regulierten partizipativen Prozess handelt. Sicherlich haben sich in dem Prozess einzelne Akteure, wie die Universitäten, mit ihren Interessen eher durchsetzen können als bspw. die sogenannten ‘Afrikanisten’, die versuchten, die Werte der *policy* hin zu alten afrikanischen Grundwerten der Gemeinschaft zu beeinflussen.

⁷⁹¹ Vgl.: Interview 3

⁷⁹² Vgl.: Interview 3

5.2. Der Bereich des *Further Education and Training* (FET)

Der Bereich des *Further Education and Training*⁷⁹³ (FET) beinhaltet alle Lern- und Trainingsprogramme in dem *Level 2-4* innerhalb des Nationalen Qualifikationsrahmens NQF bzw. dem Äquivalent dazu in Grade 10-12 im Schulsystem. Er schließt sich an die allgemeine Bildung (GET) an und kann die Vorstufe zur tertiären Bildung sein. Die Lernenden kommen in die FET-Phase, nachdem sie den Pflichtschulbereich mit *Grade 9* bzw. NQF *Level 1* abgeschlossen haben. FET gehört somit nicht zum Pflichtschulbereich und hat per definitionem keine Altersbeschränkung. Ziel von FET ist, lebenslanges Lernen und *on-the-job* Training zu fördern.⁷⁹⁴

FET-Programme führen zum Erwerb des *Further Education Certificate* (FEC)⁷⁹⁵. Im NQF bedeutet dabei ABET *Level 1* und FET NQF-*Level 2-4*, somit bildet ABET einen Grundstein für FET. Es geht dabei vor allem um die Vermittlung von *mid-level-skills*.

Um den steigenden Bedarf an Fachkräften zu begegnen, werden in diesem Bereich des FET vermehrt Bildungsprogramme angeboten und koordiniert. Durch Mitwirkung der südafrikanischen Qualifikationsbehörde SAQA soll es zu nationalen Standards kommen. Über das Nationalen Qualifikationsrahmenwerk NQF wird dann die Durchlässigkeit und die Integration von Bildung und Ausbildung sichergestellt.

Geplant ist das *Further Education Certificate* (FEC) über unterschiedliche Bildungsanbieter erreichen zu können: Im formellen Bereich des NQF soll das FEC durch *high schools*, private oder staatliche Schulen sowie über technische und *community* Kollegs (für Polizei, Krankenpflege, etc.)⁷⁹⁶ oder private Kollegs verliehen werden.⁷⁹⁶ Auf der informellen Ebene des NQF soll der Abschluss über Programme auf dem Arbeitsmarkt über Angebote der Industriellen Ausbildungsausschüsse (*Industry Training Boards* - ITBs) oder über den Arbeitsplatz selbst erreicht werden.⁷⁹⁷

Zielgruppen sind auf der formellen Seite all jene sein, die sich in der Ausbildung befinden. Eingeschlossen werden hier ebenso Lernende aus den *senior*-Sekundarschulen; Lernende an

⁷⁹³ Im südafrikanischen Kontext wäre es zu kurz gegriffen, *Further Education and Training* (FET) mit Fort- und Weiterbildung zu übersetzen, deshalb soll der Begriff im Englischen verwendet werden.

⁷⁹⁴ Vgl.: Department of Education 1998d: 3

⁷⁹⁵ Die ursprüngliche Abschlussprüfung (*matric*) wird durch das FEC ersetzt. Es gibt damit zwei Zertifikate im Pflichtschulbereich: Das GET-Zertifikat, Grundlage für das FET-Zertifikat. Das FEC bildet die Hauptabschluss-Qualifikation. (Interview 14)

⁷⁹⁶ In Zusammenhang mit den *Community Colleges* kam 1998 der Begriff der '*peoples education*' wieder auf. Verfechter der *Community Colleges* sprachen davon, dass sie von der *peoples education* inspiriert wurden. Davor war der Begriff der *peoples education* 5 oder 6 Jahre nicht mehr verwendet worden. (Interview 14 und 18)

⁷⁹⁷ Vgl.: ANC 1995: 120

Kollegs sowie Arbeiter, die an betrieblichen Maßnahmen teilnehmen. Auf der informellen Seite gehören dazu Jugendliche, die die Schule abgebrochen haben, und Erwachsene, die arbeitslos sind. Die Wirkung des FET setzt an bei der Entwicklung von Humanressourcen, denen im Programm für Wiederaufbau und Entwicklung (*Reconstruction and Development Program* - RDP) eine Schlüsselrolle zugesprochen wurde. FET soll sich künftig an jene richten, die noch keinen Schulabschluss haben oder Zusatzqualifikationen erwerben möchten, ob sie nun noch in der Ausbildung sind oder bereits arbeiten oder aber arbeitslos sind. Das gegenwärtige (1997) FET Angebot wendet sich jedoch schwerpunktmäßig an jene, die sich noch in der Ausbildung befinden.

„[The RDP sees], as its guiding set of principles, ‘the need to develop an integrated programme, based on the people, that provides peace and security for all and builds the nation, link reconstruction and development and deepens democracy’.”⁷⁹⁸

Further Education soll über die Sekundarschule, Ausbildung/*Training* und Erwachsenenbildung als ein integriertes System erreicht werden. Dafür soll ein ausbalanciertes und flexibles Curriculum entwickelt werden, wobei alle Bildungsabschlüsse nach Absolvierung der tertiären Bildung zum *National Higher Certificate* führen. Die Lernenden sollen die Möglichkeit haben, sich ihr Wissen in formellen Institutionen, in Betrieben, in den Stadtteilzentren anzueignen.

5.2.1. Historische Ausgangssituation

Dass dem gesamten Bereich des FET eine große polit-ökonomische Bedeutung zugestanden wird, ist auf die Folgen der Apartheid zurückzuführen.⁷⁹⁹ Die Trennung von Bildung und Ausbildung hatte nicht nur ökonomische, sondern ebenso sozio-politische Folgen (vgl. Kapitel 3). Die unzureichende schulische Versorgung, die die ersten neun Schuljahre für die schwarze Bevölkerungsmehrheit charakterisierte, verursachte nachdrücklich Schäden für die Gesellschaft und Wirtschaft Südafrikas. Vor allem für diese (Aus-)Bildungsjahren wurden eine spezifische Infrastruktur und vor allem Lehrende benötigt, die eine qualitativ gute Bildung sicher stellen könnten, denn die *drop-out* Rate aus dem formellen Schulsystem war mit 30% besonders hoch.

Viele Absolventen des ehemaligen Standard 10 (heute *Grade* 12) waren gezwungen, Fächerkombinationen zu wählen, die nicht ihren Interessen entsprachen und auch wirtschaftlich

⁷⁹⁸ Mosdell 1997: 3

⁷⁹⁹ Vgl.: Department of Education 1998e: 9

nicht attraktiv waren. Dies ist laut ANC auf die mangelnde institutionelle Infrastruktur zurückzuführen, sowie auf die Lehrmethoden, die zu schlechten Abschlussergebnissen führten. In den technischen Kollegs belegten die wenigsten der Lernenden Kurse in Technologie. Dies ist zurückzuführen auf die

„race and gender division, black males are concentrated in industrial arts, trades and technology, while black females cluster around commerce, business and typing courses. [...] Black students are almost completely absent in courses such as engineering, life and physical sciences, and mathematics. Overall, preparation for employment in many black technical and commercial colleges is geared toward preparing students for low-skilled and low-paid gender-specific jobs.“⁸⁰⁰

Diese frühzeitige Fokussierung und Weichenstellung war dabei ein Grund für die Ausgestaltung der Beschäftigungsstruktur, bei der Arbeitskräfte weitgehend angelernt wurden. Dies schränkte ihre Flexibilität und Mobilität ein, da sie speziell für einen Arbeitsgang ausgebildet wurden.

Um die Situation im FET-Bereich 1997 zu veranschaulichen:

FET war in Bezug auf Teilnehmende und staatliche Ausgaben ein zahlenmäßig größerer Bereich als die tertiäre Bildung. Zudem war er sehr divers und fragmentiert. Ein einheitliches System existierte ebenso wenig wie eine Tradition, dieses Subsystem zu planen und zu koordinieren. Außerhalb des formalen Sekundarschulbereichs genoss FET keine gute Reputation. Die Diskussionen um FET waren komplex und die Informationslage mangelhaft.

Die Komplexität zeigte sich vor allem in der Vielzahl der Anbieter im Bereich des FET: Gewöhnliche öffentliche, spezielle und private Schulen, in der Sekundarstufe von Standard 8-10 (*Grade 10 bis 12*); Zentren der Erwachsenenbildung, die Programme von *Grade 1 bis 12* anboten; *Youth Kollegs* und *Finishing Schools* (Zuständigkeit: Provinzregierungen); staatliche und staatlich unterstützte technische Kollegs; Universitäten und Technikons durch ihre *Community* Programme; Regierungsbehörden, die Ausbildung für ihre Angestellten anboten und zwar auf allen Regierungsebenen; Ausbildungseinrichtungen (*training trusts, regional training centres* und private Anbieter), die finanziert über das Arbeitsministerium Ausbildungen anboten; andere Regierungsbehörden, wie bspw. das Ministerium für Handel und Industrie; Firmen, die ihre Mitarbeiter selbst ausbildeten und ITBs (*Industrial Training Boards*)⁸⁰¹ un-

⁸⁰⁰ ANC 1995: 120

⁸⁰¹ *Industrial Training Boards* (ITBs) gab es bereits seit dem *Manpower Training Act* von 1981. Sie wurden mit der *Skills Development Bill* 1997 umgewandelt in SETAs (*Sector Education and Training Authorities*). Die SETAs sind zuständig für die Koordination der (Aus-)Bildung im jeweiligen Sektor. Sie spielen eine bedeutende Rolle im organisatorischen Mittelbau der (Aus-)Bildung. Über die SETAs können einzelne Betriebe eines Sektors ihre Interessen in den politischen Diskurs einbringen. Gegründet werden sollen ca. 20 SETAs, die sich dann weiter in ca. 85 *Education and Training Boards* (ETBs) – abhängig von der Größe des Industriesektors – untergliedern. Die ehemals 30 *Industrial Training Boards* (ITBs) werden durch die ETBs ersetzt, wobei die ETBs jedoch mehr Funktionen erfüllen sollen.

terstützten; ITBs selbst; *Community Colleges*; private Kollegs sowie Nichtregierungsorganisationen (NROs). Schätzungen von 1997 gingen von mehr als 8.000 Anbietern⁸⁰² aus – und in dieser Zahl sind noch keine Bildungsangebote enthalten, die die Unternehmen für ihre Mitarbeiter bereit stellten.

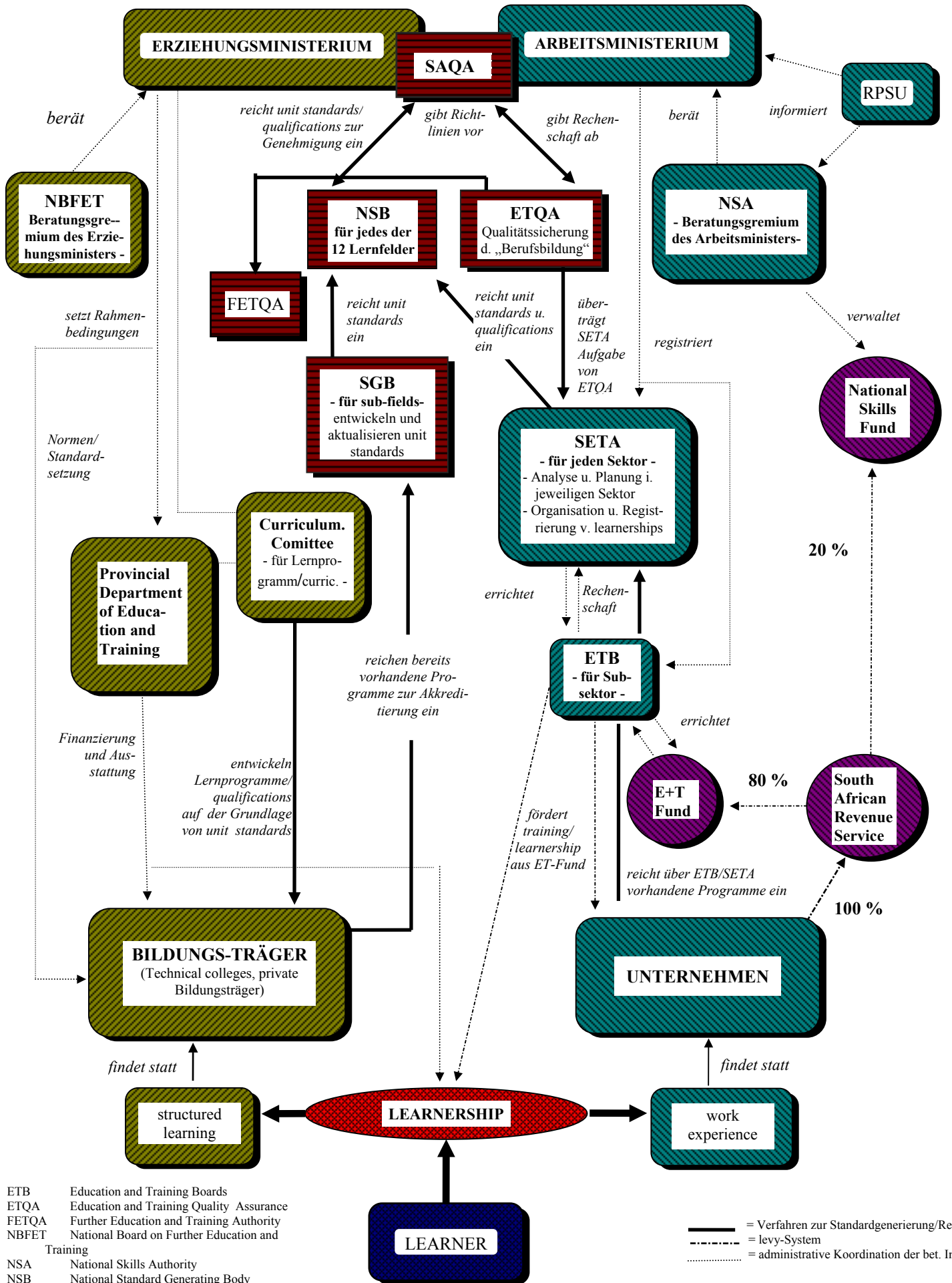
Bezogen auf die Bildungsnachfrager von FET-Programmen wurde festgestellt, dass es sich bei den im schulischen Bereich des FET (Sekundarschule) befindlichen Lernern um ca. 2.2 Millionen Menschen handelte; bei den Arbeitern ging man von schätzungsweise bis zu 2.7 Millionen aus. In der Gruppe der Arbeitslosen handelte es sich vorwiegend um zwei zu unterscheidende Gruppen: Junge Menschen, die neun oder mehr Jahre eine Schule besucht hatten, und ältere Menschen mit wenig Bildung – hier wurde von einer Zahl um die 150.000 ausgegangen, die tatsächlich an den Programmen des Arbeitsministeriums teilgenommen haben. Diese offiziellen Zahlen beruhen auf Schätzungen. Es ist davon auszugehen, dass, insbesondere für den informellen Bereich, die Zahlen weitaus höher liegen.

Das folgende Schaubild erläutert die Zusammenhänge der unterschiedlichen Verfahren im FET-Bereich sowie die administrative Koordination des geplanten Subsystems.

Die Mitglieder in den ETBs wie auch in den SETAs setzten sich aus Repräsentanten der Akteure zusammen. Die SETAs sind zuständig für Planung, Koordination und Qualitätssicherung der FET-Programme im jeweiligen Sektor. (Vgl. hierzu ausführlicher: Beck-Reinhardt/Kennerknecht 2000: Kapitel 4)

⁸⁰² Vgl.: Department of Education 1998e: 5

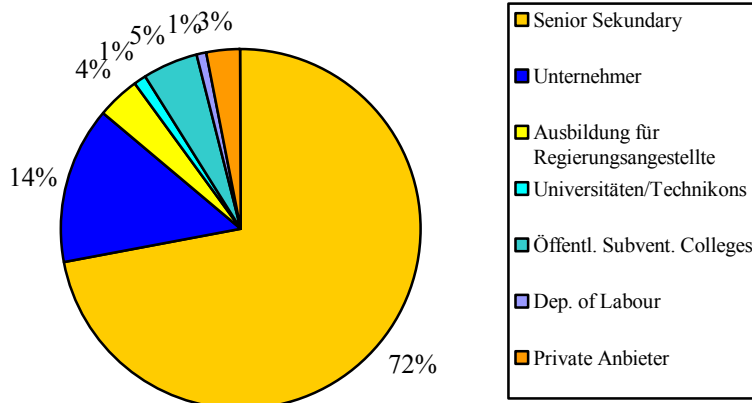
Die Strukturen des geplanten Further Education and Training in Südafrika



- ETB Education and Training Boards
- ETQA Education and Training Quality Assurance
- FETQA Further Education and Training Authority
- NBFET National Board on Further Education and Training
- NSA National Skills Authority
- NSB National Standard Generating Body
- RPSU Research Planning Strategic Unit
- SAQA South African Qualifications Authority
- SETA Sector Education Training Authorities
- SGR Standard Generating Body

— = Verfahren zur Standardgenerierung/Regist.
 - - - = levy-System
 = administrative Koordination der bet. Institut.

Die Finanzierung der Bildungsangebote im FET-Bereich veranschaulicht folgende Darstellung:



Quelle: DoE 1997: 16

Aus dieser Grafik wird ersichtlich, dass gemäß der Finanzierung der weitaus größte Teil des FET in den Sekundarbereich fällt, also in das formale Schulsystem und somit unter die Zuständigkeit der jeweiligen Provinzregierung, das heißt, die Bildungsangebote im FET-Bereich wurden hauptsächlich über den Staat und die Unternehmungen finanziert.

Fest steht, dass diesem Sektor von der neuen Regierung, von den Unternehmen und den Gewerkschaften eine große Bedeutung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung beigemessen wird. Hier soll es zur Integration von Bildung und Ausbildung kommen. Die Art und Weise, wie dieses Subsystem strukturiert wird, hat laut dem ANC Auswirkungen auf wirtschaftliches Wachstum und allgemeine Umverteilung. Politikformulierungen sollen in enger Zusammenarbeit mit allen angrenzenden Subsystemen und vor allem in Verbindung mit den Programmen in der Erwachsenenbildung (ABET) erfolgen. Die neue Regierung will eine *Further Education and Training*-Ebene einführen, die allen Lernenden, egal welchen Alters und unabhängig von Ort und Zeit, nützliche Bildungsinformationen vermittelt. Kernstück dieser neuen Ebene ist der nationale Qualifikationsrahmen (NQF), welcher durch SAQA ausgestaltet wird. Ziel ist es 'offenes Lernen' zu ermöglichen, das auf den Prinzipien *Recognition of Prior Learning* (RPL), *Credit*-Akkumulation, gegenseitige Anrechnung von Qualifikationen und Mobilität innerhalb des gesamten Bildungs- und Ausbildungssystems basiert. Es soll der größtmöglichen Anzahl von Lernenden den Zugang zur *Further Education* ermöglichen und zwar nach den Kriterien von Gerechtigkeit, Wiedergutmachung. Humanressourcen sollen

entwickelt und Kosten, Versorgung mit entsprechenden Einrichtungen sowie der Bereitstellung von Lehrenden und Ausbildern gesichert werden.⁸⁰³

Ein neues Curriculum soll Karrierechancen und -wahl vergrößern. Im Curriculum sollen angemessene Beurteilungs-Verfahren integriert werden, die auf den *outcomes* und erbrachten *credits* basieren - unbeeinflusst von den Zugangsvoraussetzungen an Hochschulen. Die Wahl des Schwerpunkts durch die Lernenden darf dabei nicht von den finanziellen Ressourcen des Einzelnen abhängig sein.

Mittelfristig, so der ANC 1995, wird es zur Einführung des *Further Education Certificat* (FEC) kommen, wobei die *senior*-Sekundarschulen und die Kollegs (ab Standard 7 – heute: *Grade 9*) kurzfristig jedoch weiter arbeiten wie bisher. Das FEC kann dann, unabhängig aus welchem Bereich der Lernende kommt, abgelegt werden und ist somit Zugangsvoraussetzung für die tertiäre Bildung. Die Akkreditierung der Abschlüsse der unterschiedlichen Bildungsanbieter in diesem Bereich wird durch SAQA sichergestellt.⁸⁰⁴

Parallel zu Kapitel 5.1. sollen im Bereich des FET nun auch hier die Akteure und ihre Interessen analysiert werden.

Der ANC forderte bereits 1995 die Errichtung einer *National Commission on Further Education* (NCFE) nach dem Vorbild der *National Commission on Higher Education* (NCHE).⁸⁰⁵ Es wurde jedoch keine Kommission, sondern ein Komitee eingesetzt.

5.2.2. Das *National Committee on Further Education* (NCFE) – die erste Phase im *policy*-Prozess

Die erste Phase des *policy*-Prozesses im Bereich des FET, die Problemdefinition, muss im *National Committee on Further Education* (NCFE) verortet werden. Obwohl es schon vorher Überlegungen zu Reformen gab (vgl. Kapitel 4.3.), so lieferte doch der Report des NCFE die eigentliche Grundlage der *policy*-Dokumente.

Aus der 1995 vom ANC geforderten ‘Kommission’ wurde lediglich ein ‘Komitee’. Man wollte diesem Gremium nicht den gleichen Stellenwert einräumen wie der NCHE, denn die damit verbundenen Kosten erschienen zu hoch. Das Komitee wurde im Oktober 1996 vom Bildungsminister ernannt, um Visionen zu entwickeln und Ziele eines zukünftigen FET-Systems vorzuschlagen. Der Schwerpunkt sollte dabei auf der Erweiterung von Partizipation,

⁸⁰³ Vgl. : Department of Education 1998e: 5 und 14

⁸⁰⁴ Vgl.: ANC 1995: 122f

⁸⁰⁵ Vgl.: ANC 1995 : 125

Qualitätsverbesserungen und der Prämisse des lebenslangen Lernens liegen – innerhalb des nationalen Qualitätsrahmens NQF.⁸⁰⁶

Um all diesen Prinzipien gerecht zu werden, untersuchte das Komitee unterschiedliche Aspekte im FET, um dem Bildungsminister Reformvorschläge zu unterbreiten.

Dem Komitee wurden fünf Monate eingeräumt (ab Oktober 1996), um diesen Aufgaben gerecht zu werden. Diese Frist wurde jedoch vom Bildungsminister im Februar 1997 bis zum August 1997 verlängert.⁸⁰⁷

Das Komitee richtete sich in seiner Arbeit nach den Richtlinien des *stakeholder*-Ansatzes. Folgende Akteure wurden als *stakeholder* identifiziert:

- Das *Department of Labour* (Arbeitsministerium)
- Das *Department of Education* (Bildungsministerium): *Higher Education Directorate & General and Further Education Directorate*
- Die *National Commission on Special Needs in Education and Training*
- *National Committee on Education Support Services*
- *National Committee on Gender Equity*
- *South African Qualification Authority* durch SAQA-Mitglieder im Komitee
- *National Curriculum Development Committee* (NCDC) durch NCDC Mitglieder im Komitee
- Eine Reihe von NGOs und CBOs.

Will man Humanressourcen entwickeln, verlangt dies eine Strategie, die - Ministerien übergreifend - Bildung und Ausbildung koordiniert. Um dies zu gewährleisten, wurde ein Ministerien übergreifendes Komitee durch die Regierung eingesetzt. Es wurde gemeinsam vom Arbeits- und Bildungsminister geleitet. Zusätzlich waren Minister aus folgenden Ministerien im Komitee vertreten:

- Handel und Industrie
- Umwelt und Tourismus
- Öffentliche Verwaltung und Dienstleistung
- Energie und Bergbau
- Angelegenheiten der Provinzen und Verfassungsentwicklung.⁸⁰⁸

Schon anhand der oben gemachten Aussagen wird deutlich, wie komplex sich dieser Bereich darstellt. Recherchen über den FET-Bereich sollten vor allem in fünf Untersuchungsgebieten

⁸⁰⁶ Department of Education 1998e: 3

⁸⁰⁷ Department of Education 1997: xv

⁸⁰⁸ Vgl.: Department of Education 1998e: 7

statt finden: Statistiken (qualitative und quantitative Erfassung); Leitung, *policy* und Planung; Programme, Curricula, Unterstützungsleistungen; institutionelle und Humanressourcen-Entwicklung sowie Finanzierung.

Für jedes Gebiet wurden eine Reihe von Forschungsfragen formuliert, und Personen mit Expertise zu den jeweiligen Themen zu Rate gezogen. Diese Experten, zusammen mit den Komitee-Mitgliedern, bildeten dann Arbeitsgruppen. Die Kurzfassung eines jeden Ergebnisses wurde von einem Komitee-Mitglied der Arbeitsgruppe verfasst.⁸⁰⁹

Schon im Januar 1997 lud das Komitee die Bevölkerung landesweit dazu ein, Vorschläge zur Neugestaltung des FET zu unterbreiten. Es gab ca. 40 schriftliche und ca. 10 mündlich unterbreitete Vorschläge. Zusätzlich kam es zu einer Reihe von Konsultationen mit *stakeholdern*, um den gesamten *policy*-Formulierungsprozess begleitet zu wissen im Hinblick auf die Methodologie, den theoretischen Ansatz und vor allem, um einen Konsens der Ergebnisse sicher zu stellen. Es wurde eine *Reference Group* etabliert, in der 70 Repräsentanten der unterschiedlichsten Akteure saßen, die das Komitee in dem Prozess, bei der Wahl des Ansatz und der Methodologie beraten sollten. In der *Reference Group* befanden sich unterschiedliche *stakeholder* aus der Regierung, den Provinzregierungen, den Gewerkschaften, aus Unternehmerverbänden und aus NGOs.

Das Komitee traf sich insgesamt zwei Mal und hielt zudem einen *workshop* gemeinsam mit der *Reference Group* ab. Es gab *Consultative Workshops* ab März 1997, kurz nach der Veröffentlichung des Vorberichts, und zwar in jeder der neun Provinzen. Im Juli 1997 kam es zu einer nationalen Konferenz, um die *policy*-Optionen und Vorschläge vorzustellen und um den *stakeholder* die Möglichkeit zu geben, hierzu Stellung zu nehmen. Eingeladen wurden zudem internationale Experten, um den Prozess zu begleiten und zu beraten.⁸¹⁰

Die NCFE schlug einen Zeitplan zur Realisierung von FET vor: In der ersten Phase (August 1997 – Juli 1998) sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen und ein Finanzierungsplan aufgestellt werden. Bei der institutionellen Entwicklung sollte *capacity building* für Praktiker angeboten sowie *Standard Generating Bodies* (SGBs)⁸¹¹ etabliert werden. In diesem

⁸⁰⁹ Vgl.: Department of Education 1997: xvii

⁸¹⁰ Department of Education 1997: xix

⁸¹¹ *National Standard Bodies* (NSBs) sind integraler Bestandteil von SAQA und werden in jedem der 12 Organisationsfelder von SAQA registriert. NSBs organisieren nationale stakeholder des jeweiligen Organisationsfeldes. Die Funktionen der NSBs sind: *Standards Generating Bodies* (SGBs) etablieren (in Unterfeldern) und anzuerkennen; sicherzustellen, dass die SGBs in Bezug auf die Registrierung von *unit standards* nach den Anforderungen von SAQA arbeiten; die Registrierung von *unit standards* bei SAQA vorzuschlagen; SAQA Qualifikationen vorzuschlagen sowie Anforderungen und Mechanismen bezüglich der SETAs zu definieren. *Standards Generating Bodies* (SGBs) werden somit in klar definierten Sub-Feldern durch NSBs etabliert. In ihnen sind Repräsentanten der stakeholder sowie Experten in diesem Sub-Feld vertreten, die vom jeweiligen NSB identifiziert wurden unter Berücksichtigung der SAQA Richtlinien. Ihre Aufgabe ist, *unit standards* und Qualifikationen zu erzeugen und zwar unter

Zusammenhang wurde vom Einsatz einer Arbeitsgruppe zur Transformation der technischen Kollegs gesprochen.

In der zweiten Phase (Juli 1998 – Dezember 1998) sollten die neuen formalen Strukturen für das vorgeschlagene *Further Education and Training Council* (FETC)⁸¹² geschaffen sowie im Finanzierungsbereich Prioritäten festgelegt werden. Es wurde geplant, Modelle zur institutionellen Reorganisation zu entwickeln und, wo möglich, die Bildungsanbieter zu registrieren.

Die Dritte Phase (Januar 1999 – Dezember 2001) sollte dazu dienen, eine nationale Strategie für FET und FET-Strategien und Ziele auf der Provinzebene zu formulieren. Das Rahmenwerk der Finanzierung sollte publiziert sowie Anbieterpläne und Budgets überarbeitet werden. In dieser Phase sollten Pilotprojekte im Programmbereich sowie im institutionellen Kontext durchgeführt beziehungsweise *Community Colleges* eingerichtet werden.

In der vierten Phase (ab Januar 2002) soll die Implementierung der Leitungsstrukturen, der *policy* und des Planungsrahmens sowie des Finanzierungssystems für FET beginnen. Auf der Programmebene, die im Einklang mit dem Prozess des Curriculums 2005 stehen soll, sollen breitgefächerte Lernprogramme angeboten werden und auf der institutionellen Ebene soll es zu einer Restrukturierung von Funktionen kommen. Wurde im Report noch auf die parallele Entwicklung und Transformation zwischen FET und dem Curriculum 2005 verwiesen, kommt dies im *Green Paper* nicht mehr vor.

Alle Phasen sind, laut Bildungsministerium, eingebettet in einen ständigen Prozess von Evaluierung, Monitoring und Überarbeitung, begleitet von Lobbyarbeit für FET.⁸¹³

Der endgültige Report des *National Committee on Further Education* (NCFE), im August 1997, legte die Basis für das *Green Paper* zu FET, welches vom Bildungsministerium im April 1998 veröffentlicht wurde.⁸¹⁴

Berücksichtigung der SAQA Kriterien für das entsprechende Sub-Feld; *unit standards* ständig zu überprüfen und gegebenenfalls zu erneuern; *unit standards* und Qualifikationen den NSBs vorzuschlagen sowie Kriterien vorzuschlagen bezüglich der Registrierung von Beurteilern von *unit standards* und Qualifikationen. (Vgl.: CEPD 1997: 163f; vgl. Interview 8) Die NSBs werden als ein Beispiel für soziale Pakte genannt. (Interview 17)

⁸¹² Dem Vorschlag, ein *Council* für FET zu gründen, wurde nicht nach gekommen. Von einem Interviewpartner werden hier die Kosten für ein solches *Council* angeführt. Die Mitglieder vieler Gremien würden über eine zu ausgeprägte ‚Kreditkartenmentalität‘ verfügen und in ihre Positionen zu viel Erwartungen in Form von Begünstigungen stecken. (Interview 11)

⁸¹³ Vgl.: Department of Education 1997: 160f

⁸¹⁴ Department of Education 1998e: 4

5.2.3. Das *Green Paper* und das *Education White Paper 4 on Further Education and Training* – die zweite *policy*-Phase

Die zweite Phase im *policy*-Prozess des *Further Education and Training* (FET) beinhaltet die Agenda-Gestaltung. Hier wird entschieden, welche Forderungen ‘Agenda-Würde’ erhalten, und somit, welche Akteure in der Lage waren, ihre Interessen durchzusetzen.

Da das *Further Education*-System erst seit geraumer Zeit als ein spezifischer Bereich innerhalb des NQF definiert wurde, wurde dessen Verortung als eine Herausforderung gesehen. Es wurde zwischen der Allgemeinen Bildung und Ausbildung (*General Education and Training* - GET) und der tertiären Bildung (*Higher Education* - HE) inklusive aller Bildungs- und Ausbildungsprogramme zwischen *Level 2* und *4* innerhalb des NQF angesiedelt. Innerhalb eines konzeptionellen Rahmens wird eine völlig heterogene Gruppe von Lernenden und *stakeholder* durch FET zusammengeführt. Eine Vielzahl von Institutionen, Regierungsministerien und *stakeholder*, eingeschlossen Millionen von derzeitigen und zukünftigen Lernenden, haben häufig divergierende Interessen bezogen auf die Bereitstellung von und den Zugang zu FET. Eben diese Unterschiede und Fragmentierungen fordern auf, einen integrierten Ansatz auszuarbeiten und vor allem, den Bildungs- und Ausbildungsbereich so zu verzahnen, dass er diesen Ansprüchen gerecht wird. Hierzu sollten das *Green Paper* und das *White Paper 4* einen ersten Schritt darstellen.

Das *Green Paper* wurde am 15. April 1998 veröffentlicht. Bis zum 29. Mai 1998 war Zeit, Vorschläge einzureichen. Insgesamt wurden 130 schriftliche Vorschläge zum *Green Paper* eingereicht und ebenso wie die Ergebnisse aus *workshops* und Treffen im *White Paper 4*⁸¹⁵ berücksichtigt.⁸¹⁶

Das *Green Paper* baut auf dem Report des Nationalen Komitees der *Further Education* (*National Committee on Further Education* - NCFE) auf, enthält jedoch wesentliche Ergänzungen. *A Skills Development Strategy* und auf die *Skills Development Bill*⁸¹⁷ wurden im Auftrag des

⁸¹⁵ Es gibt zum Bereich des FET ein *White Paper*, das ‘*Education White Paper 4 – A Programme for the Transformation of Further Education and Training*’ heißt, da es auf die drei vorherigen *White Paper* in der allgemeinen Bildung aufbaut.

⁸¹⁶ Department of Education 1998e: 4

⁸¹⁷ Die Agenda der *Skills Development Bill*, so ein Interviewpartner, ist ganz einfach NTSI minus SAQA. *Skills Development* war deshalb notwendig, weil hier gesetzlich festgehalten wurde, was bisher nicht repräsentiert war. (Interview 6) Zur *Skills Development Bill* vgl.: Republic of South Africa 1997: *Skills Development Bill*, 1997. Department of Labour. Government Gazette Vol.386, No. 18244, Pretoria, 2 September 1997.

Arbeitsministeriums verfasst, um alle im Bereich der (Aus-)Bildung verfassten Gesetze zu verzahnen.

Innerhalb des Qualifikationsrahmens NQF identifizierte SAQA 12 Organisationsfelder. Das Ministerium soll diese 12 Organisationsfelder anerkennen, auf deren Basis die Entwicklung von Curricula, Lernprogrammen, *unit standards* und Qualifikationen für FET entwickelt werden. Diese zwölf Organisationsfelder sind:

01. Landwirtschaft und Landschaftsschutz
02. Kultur und Kunst
03. Business, Handel und Management
04. Kommunikation und Sprachen
05. Bildung, Ausbildung und Entwicklung
06. Produktion, Ingenieurwissenschaften und Technologie
07. Human- und Sozialwissenschaften
08. Jura, Militärwissenschaften und Sicherheit
09. Gesundheits- und Sozialdienste
10. Physik, Mathematik, Computer und *Life Science*
11. Service
12. Planung und Konstruktion

Es soll an dieser Stelle jedoch angemerkt werden, dass es erst ab dem Herbst 1997 zur Diskussion der *unit standards* kam. Zuvor dominierte die Diskussion um 'Module' und um das Curriculum.⁸¹⁸

Damit Bildungsangebote zertifiziert werden können, verlangt SAQA grundsätzlich breit angelegte und fundierte Qualifikationen. In diesem Zusammenhang wurden drei Komponenten definiert: 1. 'fundamentales Lernen', das die Basis für den Erwerb von Qualifikationen bildet. 2. das 'core-Lernen', das sich auf die oben dargestellten zwölf Lernfelder bezieht. 3. das 'elective learning', das auf ausgesuchte zusätzliche Leistungen aufbaut.

Fundamental Learning	Core Learning	Elective Learning
‘Fundamentales’ Lernen bildet die Basis für Bildung, Ausbildung oder Weiterbildung und somit für Qualifikationen	‘Core’-Lernen ist Pflicht für vom Kontext abhängige besondere Qualifikationen (die 12 Lernfelder)	‘Elective’ sind ausgesuchte zusätzliche Leistungen auf einem Level, durch den NQF definiert, um sicher zu stellen, dass der ‘Sinn’ einer Qualifikation gewährleistet wird.

Quelle: DoE 1998d: 39; DoE 1998e: 14f

Bezogen auf die Qualitätssicherung im FET-Bereich soll, so ist im *Green Paper* zu lesen, innerhalb des Bildungsministeriums ein *Further Education and Training Quality Assurance Body* (FETQA)⁸¹⁹ etabliert werden, die eng mit den *Sector Education and Training Authorities* (SETAs)⁸²⁰ zusammenarbeiten. Das FETQA soll unter dem *National Board on Further Education and Training* (NBFET) als eine Art Komitee organisiert sein. Hin zur tertiären Bildung und zum *Higher Education Quality Committee* (HEQC) soll sich diese Qualitätsbehörde dadurch abgrenzen, dass sie die Qualitätssicherung für den gesamten Bereich des FET übernimmt, ebenso für die Maßnahmen der FET Kolleg-Programme, die eigentlich unter die Verantwortung der tertiären Bildung fallen.⁸²¹ Doch eine klare Abgrenzung zwischen FET und der tertiären Bildung wurde weder im *Green Paper* noch im *White Paper 4* vorgenommen. Da die tertiäre Bildung und FET auf Programmen aufbauen sollen, soll eine Einstufung von Programmen in den jeweiligen Bereich möglich werden.⁸²² Das soll bedeuten, dass im Zweifelsfall die Qualifikationsbehörde SAQA dafür zuständig sein wird, ob ein Bildungsangebot nun zum Bereich der FET oder zur tertiären Bildung gehört.

Vorrangig, so wurde oben gezeigt, wird der Bereich der FET vom Staat bzw. durch die Provinzregierungen finanziert, da es sich bei der Mehrzahl der Anbieter um *senior*-Sekundarschulen handelt. Von größter Bedeutung für die Finanzierung durch das Bildungsministerium wird die Bereitstellung von Mitteln für die 2.2 Mio. Lernende in über 6.400 öf-

⁸¹⁹ Die *Further Education and Training Quality Assurance Bodies* (FETQAs) sollen im formellen FET Bereich die Qualitätssicherung übernehmen, wie die SETAs im Beschäftigungsbereich. Die FETQAs sind dem Bildungsministerium angegliedert. (Vgl. hierzu: Beck-Reinhardt/Kennerknecht 2000: Kapitel 4)

⁸²⁰ Diese SETA's sind Beratungsbehörden, die FET Institutionen u.a. in Bezug auf die Finanzierung von Programmen beraten sollen. Finanziert werden sollen FET Programme über den *National Skills Fund*. (Vgl.: Department of Education 1998e: 6) Des weiteren sollen SETAs die Bildungsanbieter bei der Implementierung von Programmen unterstützen. (Interview 17)

⁸²¹ Vgl.: Department of Education 1998e: 16

⁸²² Vgl.: Department of Education 1998e: 20

fentlichen Schulen und 170 öffentlichen Kollegs und 2 Mio. Lernende zwischen 16 und 27, außerhalb der Schulen und Kollegs. Die Sicherstellung des Zugangs zu Bildung ist hier besonders wichtig: Dies bedeutet Schritt zu halten mit der Einschreibung von Lernenden in den Sekundarschulen⁸²³, die Ausweitung öffentlicher Kolleg-Angebote und die Bereitstellung neuer Programme für Jugendliche, die die Schule abgebrochen haben.

Bei der Leitung, institutionellen Entwicklung und Gesetzgebung geht es unter anderem um die Einrichtung eines *National Board for Further Education* (NBF⁸²⁴), dessen Aufbau und Funktion dem der *National Commission of Higher Education* NCHE entspricht. Wie bei der NCHE sollen die Mitglieder des *Boards* vom Minister auf der Grundlage ihrer Expertise ernannt werden, nach dem sie von den Akteuren gemeinsam mit Vertretern anderer Regierungsministerien und *statuary bodies* nominiert wurden. Dies soll die Koordination innerhalb des FET-Bereichs sicherstellen. Unklar im *Green Paper* ist die Beteiligung an der *National Skills Authority* (NSA)⁸²⁵ oder der SETAs, die in der *Skills Development Bill* vorgeschlagen werden.⁸²⁶ Die NSA ist dabei auf der Makroebene, wohingegen die SETAs auf der Meso-Ebene angesiedelt sind.⁸²⁷

Zusätzlich wird noch die Einrichtung eines behördenübergreifenden Komitees zur Humanressourcen-Entwicklung vorgeschlagen, in dem ausschließlich die Minister der unterschiedlichen Ministerien sitzen sollen.

Was die Frage der Implementierung betrifft, wird es im weiteren darum gehen, ein *White Paper* mit einem Gesetzesentwurf zu formulieren, sobald die öffentlichen Vorschläge zum *Green Paper* eingegangen sind. Gemeinsam mit der darauf folgenden *Bill* sollte alles im laufenden Kalenderjahr, also noch 1998, publiziert werden. Gleichzeitig sollte das NBF⁸²⁸ etabliert werden. Dies geschah dann jedoch zeitlich verzögert erst 1999. Ein Übergangs-Komitee, verantwortlich für die Koordination der Aktivitäten von vier Arbeitsgruppen, sollte eingerichtet werden. Die vier Arbeitsgruppen wurden gegründet zu den Themenbereichen: Kapazitätsentwicklung im Management, Informationssysteme, Finanzierung sowie Programme und Qualifikationen.⁸²⁸

⁸²³ Hier sind die Zahlen rückläufig. (Vgl.: Asmal 1999: 18)

⁸²⁴ Das NBF⁸²⁴ wurde nach den Bestimmungen in Abschnitt 11 des *National Education Policy Act* (Act No. 27 of 1996) eingerichtet. (Vgl.: RSA 1998: 8)

⁸²⁵ Die NSA analysiert Zahlen und Trends auf dem Arbeitsmarkt, um rechtzeitige 'Kurswechsel' zu erkennen und kurzfristig reagieren zu können. Dies wird SAQA dazu verhelfen, die nötigen Schritte einzuleiten. (Interview 6) Die NSA arbeitet ähnlich wie das BIP in Deutschland. (Interview 8)

⁸²⁶ Vgl.: Department of Education 1998d: 77f

⁸²⁷ Interview 17

⁸²⁸ Vgl.: Department of Education 1998d: 90ff

Im *White Paper 4* sind im Vergleich zum *Green Paper* folgenden Aspekten Korrekturen und Ergänzungen zu finden:

- die wirtschaftliche Bedeutung von FET und die damit verbundene Relevanz für soziale, kulturelle und humane Dimensionen wurden mehr hervorgehoben;
- die Bedeutung von Schulen innerhalb des FET-Bereichs wurde zu wenig betont;
- die Abgrenzung/Verbindung zwischen FET und der tertiären Bildung sollte verstärkt werden;
- die Verbindung zwischen dem FET und der *Skills Development Strategy* wurde nicht ausreichend berücksichtigt,⁸²⁹
- alle Eingaben, die bezüglich der Implementierung von FET gemacht wurden, sollten erst bei der Diskussion um das *White Paper 4* mit eingearbeitet werden;

Bezüglich der Finanzierung wird im *White Paper 4* darauf hingewiesen, dass das nationale Bildungsministerium sich mittelfristig nicht in der Lage sieht, ein nationales System zur Finanzierung der Lernenden zu etablieren, da die nötigen finanziellen Ressourcen nicht vorhanden sind. Stattdessen sollen andere Maßnahmen entwickelt werden, um mittellosen, erfolgreichen Lernern die Möglichkeit zu geben, Zugang zu FET-Programmen zu erhalten. FET soll aber grundsätzlich vermehrt privat und über Lernergebühren gefördert werden.⁸³⁰

Da sich die tertiäre Bildung und FET in manchen Bereichen überschneiden, und zwar dort, wo FET-Institutionen Qualifikationen für die tertiäre Bildung anbieten, wird die Gesetzgebung in diesem Bereich die FET-Gesetzgebung berücksichtigen. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen FET und HE ergibt sich aus den definierten Aufgaben des Rates für die tertiäre Bildung (*Council for Higher Education - CHE*), der den Minister bei der Entwicklung und Planung der tertiären Bildung beraten soll. Diese Beratung sollte sich auch auf die Rolle der FET-Kollegs beziehen.⁸³¹ Das *White Paper 4* und das *White Paper on Higher Education* werden dabei als begleitende Strategien der *Skills Development Strategy* des Arbeitsministeriums gesehen. Alle drei zusammen sollen das zentrale Merkmal der *Human Resource Development Strategy* bilden. Voraussetzung dafür soll die enge Zusammenarbeit mit dem Arbeitsministerium über Arbeitsmarktinformationen, gezielte Karriereplanung durch Marktanalysen und über einen generellen und kontinuierlichen Informationsaustausch sein.⁸³² FET soll sich damit auf *skills training* beziehen. Dies wird nicht nur von den Schulabgängern benötigt,

⁸²⁹ Vgl.: Department of Education 1998e: 4

⁸³⁰ Vgl.: Department of Education 1998e: 17

⁸³¹ Vgl.: Department of Education 1998d: 43

⁸³² Vgl. Department of Education 1998e: 3

sondern auch von Arbeitern und allen, die sich weiterbilden wollen. Die unterschiedlichen Nachfrager sollen zusammengebracht und unnötige Doppelungen vermieden werden.⁸³³

Ein Grund für internationale Konsultationen auch in diesem Bereich war der Wunsch, das ‘Rad nicht neu erfinden’ zu müssen. Das COSATU Integrationsmodell kam aus Australien. Es gab eine Menge australischer Berater, die über drei, vier Jahre bei COSATU waren, ihnen zur Seite standen und den Ansatz des NQF stark favorisierten. Später dann gewannen die Neuseeländer, und auch die Schotten an Einfluss. Dies war übrigens sehr interessant, denn hier wurde speziell ein Distrikt außerhalb von Glasgow mit einer sehr armen und heterogenen Bevölkerungsstruktur in die Analyse mit einbezogen. Einflussreich war auch das britische System, denn in diesem System lagen immerhin die Wurzeln des südafrikanischen Systems. Das *British Council* finanzierte Experten wie Michael Young (*Institute for Education* an der *London University*), der unbestritten großen Einfluss auf die Debatte hatte.

Die Südafrikaner unternahmen auch Reisen nach Malaysia, Ihron Rensburg (Bildungsministerium) war dort speziell wegen FET. Von Malaysia, so die Meinung, wurden jedoch nicht viele Anregungen gewonnen, denn dieses System wurde als zu kapitalistisch eingestuft. Südafrika lernte von Lateinamerika, obwohl die Vertreter Südafrikas nach Aussagen von Interviewpartnern hier mehr Zeit hätten verbringen sollen. Das Problem war die spanische bzw. portugiesische Sprache.⁸³⁴ Offiziell hatte die USA wenig Einfluss, denn es galt als ‘politisch nicht korrekt’.

„We made a conscious decision not to Americanize South Africa.“⁸³⁵

Das *Community College*-System war über USAID erneut nach Südafrika gelangt. Die Südafrikaner, so ein Interviewpartner, wussten, dass sie internationale Erfahrungen berücksichtigen sollten, aber da war diese ‘seltsame Angewohnheit’ in Südafrika zu sagen: „Wir sind einzigartig wegen der Apartheid – niemand ist wie wir.“⁸³⁶ Dieser Ansatz ist sehr problematisch, denn, so ein Interviewpartner, es gibt einige Länder, vor allem in Afrika, die Südafrika doch ähnlich sind.

Deutschland versuchte ebenso Einfluss zu nehmen,⁸³⁷ die Anregungen wurden jedoch nicht aufgenommen, denn als die GTZ anmerkte, dass das duale System auf drei Jahrhunderten

⁸³³ Interview 10

⁸³⁴ Interview 14

⁸³⁵ Interview 17

⁸³⁶ Interview 8

⁸³⁷ Interview 8

Geschichte aufbaue, wurde allen in Südafrika klar, dass sie über so eine geschichtliche Verwurzelung nicht verfügten.⁸³⁸

1995 fand eine Konferenz im *Human Science Resource Council* (HSRC) statt. Hier wurde über *unit standards* diskutiert - diese Diskussion kam aus Neuseeland. Anwesend waren, so ein Interviewpartner, ausländische 'Technokraten', die sich mit südafrikanischen 'Technokraten' zusammen taten. Die vergaßen den südafrikanischen Kontext in ihren Diskussionen, die soziale Ungerechtigkeit und den sozio-ökonomischen Wandel sowie die typischen Entscheidungsprozesse.

“There is an invisible line you cross where you are seduced and dependent on international expertise and it can have a corrupting influence because it takes you out of a context and it takes you out of the broader macro questions that you should be considering all the time. Even takes you out of critical reflection – to step back and look ‘oh, that’s not so good’ because there’s this Australian saying ‘fantastic job – buy more of our course models’. So you feel good and I think it helps to solidify policy options in a corner because they’ve been steering that way and they’ve been given credibility and money and all that. Meanwhile the stakeholders the South African citizens – the various players are left behind and saying actually ‘is this right, we are a bit unhappy’ and you get that separation and then you get a problem and people are starting to say ‘bloody foreign aid is corrupting this process’. [...] [Even if] groups like labour have used aid quite effectively and a lot of NGOs use aid – very effective.”⁸³⁹

Festzuhalten ist, dass vor allem England, Schottland, Neuseeland und Australien (das Dokument: *Australia Reconstructed*) großen Einfluss auf die Ausgestaltung der einzelnen Vorschläge und Modelle im Bereich des FET hatten.⁸⁴⁰

Wichtige Repräsentanten der Akteure waren: Gail Elliot beim ANC in der *Vocational Training Section* und Adrienne Bird (heute Arbeitsministerium) bei COSATU - beide arbeiteten sehr gut zusammen, vor allem in der ersten und zweiten Phase.⁸⁴¹ Auch Khetsi Lehoko (heute Bildungsministerium) und Adrienne Bird arbeiteten lange bei COSATU zusammen. Zu dieser Gruppe gehörte auch Trevor Coombe (ehemaliger Leiter des CEPD). Diese Gruppe vereinbarte, eine Ministerien übergreifende Arbeitsgruppe bezüglich Humanressourcen-Entwicklung einzusetzen.⁸⁴²

Betrachtet man die Reaktionen auf das *Green Paper* von den Gewerkschaften und den Arbeitgebern, so stellt man fest, dass beide Akteure Kritikpunkte am *Green Paper* hatten.

⁸³⁸ Interview 14

⁸³⁹ Interview 11

⁸⁴⁰ Vgl.: Interview 3, 8, 11, 13 und 18

⁸⁴¹ Interview 6

⁸⁴² Interview 6

Sowohl die Unternehmen wie auch die Gewerkschaften sahen den Bereich des FET als Priorität, und somit unterstrichen beide die Notwendigkeit der Koordination zwischen dem Bildungs- und dem Arbeitsministerium.⁸⁴³ Über die Rolle des Staates waren sich beide jedoch sehr uneinig, denn die Unternehmen forderten eine eher steuernde Rolle des Staates und nicht so sehr, wie im *Green Paper* vorgesehen, eine kontrollierende⁸⁴⁴, wie die Gewerkschaften.⁸⁴⁵ Die Prinzipien, auf denen FET beruhen sollte, wurden von den Gewerkschaften noch einmal besonders hervorgehoben, denn sie wurden ihrer Meinung nach im *Green Paper* nicht explizit genannt und auch nicht von den Unternehmern berücksichtigt. Der ungleiche Zugang zu Bildung und Ausbildung und die daraus resultierenden Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt spiegeln sich demnach nicht nur in unterschiedlichen Lohnniveaus, sondern ebenso im ungleichen Ausbildungsniveau wider. Somit würde eine Synergie zwischen der Transformation von Bildung und Ausbildung unmittelbar zur Restrukturierung des Arbeitsmarktes beitragen. Kritisiert wurde von beiden Akteuren, dass die Regierung nach wie vor den weit größten Teil des FET-Bereichs durch die *senior*-Sekundarschulen abdecken wollte. Dies implizierte zum einen die Auslagerung der Finanzierung auf die Provinzen, zum anderen würde damit keines der Angebote unter die Prämisse der Programmfinanzierung fallen, die von der Regierung angestrebt wurde. Damit fiel der größte staatlich finanzierte Teil, und damit rund 6.5 Milliarden Rand, völlig heraus. Von den Gewerkschaften sowie von den Unternehmen wurde deshalb verlangt, dass auch der *senior*-Sekundarschulbereich des FET transformiert wird.⁸⁴⁶ Die Gewerkschaften merkten hier noch zusätzlich an, dass nicht nur alle Anbieter unter ein Gesetz fallen müssten, sondern dass zudem sichergestellt werden sollte, dass der Zugang für alle Anbieter möglich wird. Öffentliche Institutionen sollten den privaten bei der staatlichen Finanzierung vorgezogen werden. Doch über den Einflussbereich der Provinzen gingen die Meinungen auseinander. Der *status quo* verweist die Sekundarschulen unter die Gesetzgebung des *Schools Act* und somit in den Einflussbereich der Provinzen. Die Gewerkschaften forderten hier die Teilung dieser Schulen in einen berufsorientierten Bereich, der dann unter die FET-Gesetzgebung fallen, und einen schulischen Bereich, der unter die normalen Schulgesetze fallen sollte. Dabei sollten die Provinzen, so die Gewerkschaften, stark in Entscheidungen mit einbezogen werden.⁸⁴⁷ Die Unternehmen verlangten dagegen, dass der Einflussbereich der Provinzen sehr gering gehalten wird und alles auf der nationalen Ebene koordiniert werden

⁸⁴³ Vgl.: Business South Africa 1998: 2; vgl.: COSATU 1998: 13

⁸⁴⁴ Vgl.: Business South Africa 1998: 3

⁸⁴⁵ Vgl.: COSATU 1998: 5f

⁸⁴⁶ Vgl.: Business South Africa 1998: 4; vgl.: COSATU 1998: 13

⁸⁴⁷ Vgl.: COSATU 1998: 14

soll.⁸⁴⁸ Die Gewerkschaften befürchteten die Negierung lokaler Interessen und Bedürfnisse durch die Orientierung auf die nationale Ebene, auf die Interessen der Unternehmen und somit auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Das *Green Paper* ging, ebenso wenig wie die Unternehmer, auf *Recognition of Prior Learning* ein. Dies war jedoch ein Schlüsselpunkt für die Gewerkschaften.

In Bezug auf die Zusammensetzung des *National Board on Further Education and Training* (NBFET) herrschte zwischen Gewerkschaften und Unternehmern Einigkeit. Die Zusammensetzung sollte klar festgelegt werden, und zwar sollte das *Board* mit mehr Repräsentanten von *stakeholder* besetzt werden. Zudem sollte der zuständige Minister, ebenso wie in der tertiären Bildung, den Ratschlägen des NBFET folgen müssen.⁸⁴⁹

Um die Zusammenhänge zwischen den erwähnten Gremien in Bezug auf die geplante Struktur in einem Schaubildern zu verdeutlichen:

⁸⁴⁸ Vgl.: Business South Africa 1998: 4

⁸⁴⁹ Vgl.: COSATU 1998: 13f; vgl.: Business South Africa 1998: 3f

Education and Training sub-system sector ETQAs	NQF		Economic sector ETQAs		
<p>The Council on Higher Education (CHE)</p> <p>And its standing committee:</p> <p>The Higher Education Quality Committee (HEQC)</p>	8	Doctoral and research degrees	<p>SETAs</p> <p>With ETQAs functions</p>	<p>Professional bodies</p> <p>Such as</p> <p>statutory</p> <p>councils and professional boards</p>	<p>Institutes</p>
	7	Professional degrees (minimum of 4 years)			
	6	First degrees			
	5	Higher Certificates and diplomas			
<p>National Board on Further Education and Training (NBFET)</p> <p>mit dem</p> <p>Further Education and Training Quality Assurance Body (FETQA)</p>	4	Further Education and Training Certificate			
	3				
	2				
<p>Ein General Education and Training Quality Assurance body (GETQA), welches vom Bildungsministerium etabliert wird und vorrangig für die Schulen im <i>GET-band</i> verantwortlich ist. Mit der Möglichkeit, auch separate ETQA für die Erwachsenenbildung (ABET) zu etablieren.</p>	1	General Education and Training Certificate, welches über den formellen Bildungsweg oder über ABET erreicht werden kann			

Quelle: SAQA 1999: 14

5.2.4. Die *Further Education and Training Bill* und der *Further Education and Training Act* – Phase 3

Die dritte Phase des *policy*-Prozesses, die der Formulierung dient, ist das Resultat eines politischen Entscheidungsprozesses. Die zentralen Fragen hier sind, welche Akteure diese Phase bestimmt und in der Lage waren, ihre Interessen durchzusetzen, und wie sich diese Phase gestaltete: Gab es Konflikte? Wie wurde mit ihnen umgegangen?

Die *Further Education and Training Bill* [B57-98] wurde einen Monat nach dem *White Paper 4* verabschiedet. Der *Training Act* wurde so rasch veröffentlicht, dass in Expertenkreisen davon ausgegangen wird, dass er bereits fertig verfasst vorlag.⁸⁵⁰ Die Gewerkschaften waren noch damit beschäftigt, das *Green Paper* zu kommentieren, als bereits der Gesetzesentwurf in Form der *Bill* veröffentlicht wurde. Somit war es der Regierung weder möglich, die Kommentare zum *Green Paper* noch die zum *White Paper* in die *Bill* einzuarbeiten.⁸⁵¹

In der *Bill* wird davon gesprochen, dass es um die Errichtung eines einzigen koordinierten Systems im Bereich des *Further Education and Training* geht. Die Zusätze⁸⁵², die dann wiederum im *Act* hineingearbeitet werden, verweisen auf den Zusatz 'national' – also ein nationales koordiniertes FET-System.⁸⁵³

Bill wie *Act* gehen in den einzelnen Kapitel auf folgende Punkte ein:

- Definitionen und den Hintergrund von FET;
- Die öffentlichen Institutionen des FET; Gründung von und die Ernennung zu FET-Institutionen; die Zusammenführung von bestehenden Institutionen sowie um ihre Auflösung.
- Leitung der FET-Institutionen.
- Finanzierung der FET-Institutionen. Hier wird auf die Verantwortung des Staates eingegangen, auf die Normen und Standards der Finanzierung, auf externe Finanzierung sowie auf Maßnahmen, die sich im Falle von Finanzierungsmissbrauch ergreifen lassen.
- Private FET- Institutionen; Voraussetzungen für ihre Registrierung.

⁸⁵⁰ Interview 18

⁸⁵¹ Interview 18

⁸⁵² Veröffentlicht im: Portfolio Committee Amendments to Further Education and Training Bill [B57A-98].

⁸⁵³ Vgl.: RSA 1998: 2; vgl.: RSA 1998a: 14; vgl.: RSA 1998b: 1

- Qualitätssicherung und –verbesserung, Beratung durch das *Board* NBFET und die Berichterstattung zur Qualitätssicherung.⁸⁵⁴

Die wohl wichtigsten Teile aus dem verabschiedeten Gesetz bezieht sich auf die Ernennung von FET-Institution. In der *Bill* wurde lediglich auf die geltenden Arbeitsgesetze hingewiesen – was jedoch in diesem Zusammenhang kaum ausreichend ist.⁸⁵⁵ Der *Act* ist hier schon präziser. Demnach können nur Sekundarschulen zu FET-Institutionen werden, nachdem der Minister das *Council of Education Ministers* und das NBFET konsultiert hat. Danach erst darf der Minister ein Datum festsetzen, an dem die formale Deklaration in Kraft tritt.⁸⁵⁶

Zusammenschlüsse von FET-Institutionen können dort sinnvoll sein, wo auf Grund der Apartheidgesetze mehrere Institutionen parallel existieren. Zusammenschlüsse von zwei und mehreren Institutionen gehen von dem *Executive Council*⁸⁵⁷ aus, welches die Zusammenschlüsse in der *Provincial Gazette*, einer Regierungspublikation auf der Provinzebene, ankündigen muss. Zudem haben die einzelnen Institutionen ein Mitspracherecht.⁸⁵⁸

Sowohl nach der *Bill* wie nach dem *Act* sind die einzelnen FET-Institutionen dazu verpflichtet, einen Rat, einen akademischen Ausschuss, eine Studierendenvertretung und, wenn vom Rat als notwendig erachtet, weitere Leitungsgremien zu etablieren.⁸⁵⁹ Die Leitungsstrukturen der FET-Institutionen sind deshalb von Bedeutung, weil sichergestellt werden soll, dass alle relevanten Akteure/*stakeholder* an Entscheidungen beteiligt werden. Bezogen auf die Mitarbeiter der Institutionen wird auch auf das neue Arbeitsgesetz [Act No. 66 of 1995] verwiesen⁸⁶⁰, dass als eines der progressivsten Arbeitsgesetz gilt. In der *Bill* war dieser Punkt jedoch kaum berücksichtigt. Dies könnte darauf hindeuten, dass die Gewerkschaften hier nochmals Einfluss ausübten.

Bezogen auf die Finanzierung der FET-Institutionen wird im Gesetz festgeschrieben, dass die Provinzen diese Finanzierung sicherstellen sollen und zwar über den Exekutivrat, welcher die finanziellen Mittel fair und transparent verteilt. Von dieser Finanzierung sind jedoch die

⁸⁵⁴ Vgl.: RSA 1998: 2ff; vgl.: RSA 1998b: 2ff

⁸⁵⁵ Vgl.: RSA 1998: 10

⁸⁵⁶ Vgl.: RSA 1998a: 2; vgl.: RSA 1998b: 6

⁸⁵⁷ Das *Executive Council* wird aus nominierten Personen zusammengestellt. Die Nominierungen kommen aus der Öffentlichkeit, den organisierten Arbeitnehmern und Arbeitgebervertretungen. Das *Executive Council* muss einen Vorsitzenden wählen, einen stellvertretenden Vorsitzenden sowie andere Ämter vergeben und zwar ebenfalls nach den erwähnten Richtlinien. (Vgl.: RSA 1998: 12f und 16 ; vgl.: RSA 1998b: 8f)

⁸⁵⁸ Vgl.: RSA 1998: 12; vgl.: RSA 1998b: 7

⁸⁵⁹ Vgl.: RSA 1998: 14; vgl.: RSA 1998b: 7f

⁸⁶⁰ Vgl.: RSA 1998b: 18

Schulen ausgeschlossen, die FET-Programme anbieten, denn deren Finanzierung erfolgt nach dem südafrikanischen Schulgesetz (SASA, Abschnitt 4).⁸⁶¹

Bezogen auf die Qualitätssicherung wird in Kapitel 6 unter (38) – (40) festgehalten, dass nach Abschnitt (3) des *National Education Policy Act* 1996 (Act No. 27 of 1996) und nach den SAQA Richtlinien der jeweilige Generaldirektor (*Director-General*) der Provinzregierung für die Normen und Standards zuständig ist. Das NBFET muss den nationalen Bildungsminister bezüglich der Qualitätssicherung in den FET-Institutionen beraten. Wobei der Minister, wenn es um eilige Angelegenheiten geht, auch einmal ohne eine Konsultierung des NBFET Entscheidungen fällen kann. Hiervon muss das NBFET jedoch in Kenntnis gesetzt werden.⁸⁶²

Bestehende Institutionen, die FET-Programme anbieten, bleiben unter der Behörde, unter der sie ursprünglich etabliert wurden. Dies gilt, bis diese Institutionen zu FE- Institutionen deklariert werden. FET-Programme, die in einer Schule oder einer tertiären Bildungseinrichtung (nach dem *Higher Education Act*, 1997 (Act No. 101 of 1997)) angeboten werden, sind Gegenstand der Qualitätssicherung nach Kapitel 6 des *FET Acts*.⁸⁶³

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Forderungen der wichtigsten *stakeholder* in diesem Bereich, den Gewerkschaften und den Unternehmern, teilweise Rechnung getragen wurde. Es lässt sich jedoch eine Tendenz hin zu technokratischen Lösungen feststellen, ebenso wie im gesamten *policy*-Formulierungsprozess in der (Aus-) Bildung. Dies bedeutet, dass normative Werte, wie gleicher Zugang oder Chancengleichheit, eher von der Agenda verschwunden sind, gleiches gilt für RPL, einer Hauptforderung der Gewerkschaften.⁸⁶⁴

5.2.5. Partizipation, Transparenz und die *policy*-Phasen im Bereich des FET

Die Etablierung von SAQA und dem NQF waren zwei wichtige Schritte, um einen integrierten Ansatz von Bildung und Training voran zu treiben. Die Implementierung einer Strategie zur Qualitätssicherung sowie zu Programm- und Anbieterakkreditierung im FET-Bereich bedeutete jedoch eine zusätzliche Herausforderung. Es existierte keine Implementierungs-*policy* – die, so ein Interviewpartner, würde ‘im Laufe der Zeit’ entstehen.⁸⁶⁵ Somit wurde für die wichtigste Phase des *policy*-Zyklus, die der Implementierung, keine Strategie formuliert. Dies ist ein äußerst fragwürdiges Vorgehen, denn ohne eine solche Implementierungsstrategie wird

⁸⁶¹ Vgl.: RSA 1998: 20; vgl.: RSA 1998b: 13

⁸⁶² Vgl.: RSA 1998: 30; vgl.: RSA 1998b: 18f

⁸⁶³ Vgl.: RSA 1998: 34; vgl. RSA 1998b: 21

⁸⁶⁴ Interview 19

⁸⁶⁵ Interview 17

FET zum Lippenbekenntnis. Bis 1997 herrschte kein Konsens bezüglich der Interpretation von ‘Qualität’ im Zusammenhang mit FET; es existierten keine klaren Beurteilungskriterien und kein einheitliches Qualifizierungssystem; unsicher war bis 1997 auch, auf welcher Grundlage die *Education and Training Quality Assurers* (ETQAs) für FET organisiert werden sollten sowie die Verbindung zwischen ETQAs und FET-Leitungsstrukturen.⁸⁶⁶

Sekundarschulen wurden unterteilt in ‘Bildung’ und etwas, was man FET nennt. Als Vorteil davon versprach man sich, 70% der Schulabgänger anzusprechen, die ansonsten sehr wahrscheinlich auf dem formellen Arbeitsmarkt keine Arbeit finden würden.⁸⁶⁷ Von Bedeutung ist meiner Ansicht nach nicht die eigentliche Textveränderung in den Gesetzesentwürfen, sondern vielmehr, das, was weggelassen wurde. Hier ist zum einen die Anerkennung von bereits Gelerntem (RPL) sowie die Erwachsenenbildung ABET zu nennen. Beides bezieht sich auf die Zielgruppe, für die das FET eigentlich von Anfang an gedacht war. FET enthielt noch als Entwurf die Erwachsenenbildung ABET und eine Verbindung zwischen Bildung und Training. Es lässt sich festhalten, dass die größte Zielgruppe für zukünftige FET-Programme sich nicht im Sekundarschulbereich befindet, sondern Schulabbrecher oder Erwachsene mit Bedarf an Kompetenzerwerb sind. Das bedeutet, es müsste vor allem zu informellen FET-Angeboten kommen. Zum informellen Sektor hat die südafrikanische Regierung jedoch bislang noch keinen Zugang. Will man tatsächlich gerade den historisch benachteiligten Gruppen Zugang zu Qualifikationen gewähren, so stellt sich dringlich die Finanzierungsfrage.

Der Bereich des FET, so ein Interviewpartner, wird jedoch marginalisiert, denn das Bildungsministerium plant nicht, mehr Geld in FET-Programme zu investieren. Mit dieser Entscheidung wird verhindert, den zu Beginn erwähnten Prinzipien wie Wiedergutmachung, Gerechtigkeit und Zugang zu Bildung (*redress, equity and access*) gerecht zu werden. Diese Prinzipien und die Werte, die dahinter stehen, sind technokratischen Lösungen und der Diskussion um Standards gewichen.

Doch über Standards wird immer gesprochen, so ein Interviewpartner, als ob sie ‘Gott gegeben seien’, aber es sind Menschen, die Standards aufstellen. Deshalb ist demokratische Partizipation im Prozess essentiell und somit die Partizipation aller *main stakeholder*. In Südafrika vertritt man jedoch die Meinung, dass es sich bei FET um ein ‘technisches Experiment’ handelt, an dem nur wenige teilhaben.⁸⁶⁸

⁸⁶⁶ Department of Education 1997: 18f

⁸⁶⁷ Interview 6

⁸⁶⁸ Interview 1

Ein großes Problem dabei ist, dass das Bildungsministerium FET als Sekundarschule interpretiert.⁸⁶⁹ Denn bislang fällt FET zu über 70% in den Bereich der Sekundarschulen und somit unter die Zuständigkeit der Provinzen – hier wird es schwierig, ohne Kompetenzprobleme ein nationales Konzept zu formulieren. Zu diesem Problem merkt das *White Paper 4 an* (3.20), dass in den nächsten 5 Jahren (also bis 2003) die *policy* und die Ziele für die Phase der *senior*-Sekundarschule (*Grade 10-12*) in den einzelnen Provinzen innerhalb eines nationalen Rahmens entwickelt werden sollen. Dies soll in Form eines Gesamtplans geschehen, der von beratenden Gremien innerhalb der Provinzen begleitet werden soll. Während dieser Periode werden einzelne Schulen angehalten werden, ihre Zielsetzungen und Pläne zu entwickeln, so, wie im Schulgesetz SASA vorgesehen. Die Finanzierung erfolgt über die Provinzen. Zusätzlich soll versucht werden, die Finanzierung programmabhängiger zu gestalten. Wird aus einer dieser *senior*-Sekundarschulen eine FET-Institution, so fällt sie unter die Zuständigkeit des *FET Acts*.⁸⁷⁰ Hier merkt ein Interviewpartner an, dass durch die parallel angesiedelten Kollegs, als weitere Anbieter für FET-Programme, die Gefahr besteht, dass diese Entwicklung nicht koordiniert verläuft. Nötig aber wäre von Anfang an eine einheitliche Struktur.⁸⁷¹

Es gibt eine Vielzahl von Herausforderungen für die Implementierung von Training in Südafrika. Die *Skills Development Bill* stellt einen Start dar und zeigt die richtige Richtung an. Zu aller erst, so ein Interviewpartner, sollen die Unternehmen davon überzeugt werden, mehr in Training zu investieren. Das, was von den Unternehmen angeboten wird, wird oftmals als qualitativ nicht ausreichend beschrieben. Qualität und Quantität der Bildungsangebote müssen verbessert werden, und Training in seiner Ausrichtung allgemeiner werden, um Flexibilität der Arbeitnehmer zu gewährleisten.⁸⁷² Es wird auch die Meinung vertreten, dass die Unternehmen in Südafrika lange von den schlecht ausgebildeten Arbeitnehmern profitiert haben und ihnen gegenüber nun auch Verpflichtungen haben – bspw. Möglichkeiten zur Aus-, Fort- und Weiterbildung anzubieten.⁸⁷³

Es kann auch festgehalten werden, dass die Veränderungen im FET-Bereich stark vom Wandel in der ökonomischen Ausrichtung beeinflusst wurde. Die Regierung bewegte sich weg vom Programm für Wiederaufbau und Entwicklung (*Reconstruction and Development Program - RDP*) hin zur Strategie für Wachstum, Arbeit und Umverteilung (*Growth, Employment*

⁸⁶⁹ Interview 3

⁸⁷⁰ Vgl.: Department of Education 1998e: 10f

⁸⁷¹ Interview 18

⁸⁷² Interview 14

⁸⁷³ Interview 12

and *Redistribution Strategy* – GEAR), und somit wurden auch die *policies* technokratischer.⁸⁷⁴

Bezüglich der Kriterien der Partizipation und Transparenz lässt sich festhalten, dass formal zwar die Absichtserklärung hierzu gegeben wurde, Partizipation jedoch lediglich unzureichend stattfand. Dies lässt sich anhand der Tatsache beweisen, dass, obwohl die einzelnen Entwürfe noch kommentiert wurden, bereits der nächste Schritt vom Ministerium gegangen wurde und zum Schluss ein fertiger *Act* vorhanden war, obwohl die Gewerkschaften und Unternehmer noch das *White Paper* diskutierten.⁸⁷⁵ Dieses Vorgehen ist äußerst problematisch und entspricht nicht den zu Anfang aufgestellten Kriterien, denn nicht einmal die *main stakeholder* waren beteiligt. Es ging dem Bildungsminister hauptsächlich darum, den *policy*-Formulierungsprozess so schnell wie möglich, und zwar noch vor der Wahl 1999, abzuschließen.⁸⁷⁶ Ein Grund war wohl, dass Minister Bengu den Prozess abschließen wollte, bevor ein neuer Minister das Amt 1999 übernehmen sollte.

Die zu Beginn geforderte Integration zwischen Bildung und Training, die besonders im FET-Bereich wichtig ist, wird von einem Interviewpartner reduziert auf Treffen in Arbeitsgruppen zwischen Bildungs- und Arbeitsministerium. Auf der Ebene der Sekundarschulen reduziert der Gesprächspartner die Integration auf einzelne Kurse, die angeboten werden sollen. Darin wird dann (von der Seite des Bildungsministeriums) die Verbindung zur Weiterbildung und somit zum Training gesehen. Dies bedeutet, dass sich de facto kaum etwas verändert, außer dass die Angebote im FET-Bereich kostenpflichtig sein werden.⁸⁷⁷

5.3. Bewertung

An dieser Stelle soll der *policy*-Prozess in der tertiären Bildung mit dem im FET-Bereich verglichen werden.

Auf der internationalen Ebene lässt sich beobachten, dass der Trend weg von der klassischen akademischen Ausbildung und spezialisierten Ausbildung hin zu einem Mix aus beidem geht, Voraussetzung hierfür ist die gute allgemeine Bildung. Um eine hochqualifizierte Arbeiterschaft auszubilden, die in der Lage ist, auf technische Innovationen zu reagieren und Kompe-

⁸⁷⁴ Interview 7
⁸⁷⁵ Interview 18
⁸⁷⁶ Interview 18
⁸⁷⁷ Interview 3

tenzen auf andere Ebenen zu übersetzen, ist eine fundierte Grundbildung Voraussetzung. Bildungsprogramme im Bereich des FET können nur dann erfolgreich implementiert werden, wenn alle relevanten Akteure (Bildungsanbieter, Staat, Unternehmer, Gewerkschaften und die *community*) am Prozess beteiligt werden. Sowohl die theoretische wie auch die praktische Komponenten des FET-Bereichs sollten als gleichwertig angesehen werden. In Südafrika nehmen lediglich 0.5% der Lernenden Angebote im Sekundarschulbereich wahr, wohingegen in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union 25-79 % der Lernenden eine ähnliche Ausbildung absolvieren.

Zukünftige Herausforderungen im Bereich des FET sind im südafrikanischen Kontext, neben der Globalisierung und dem damit zusammenhängenden neuen Arbeitsformen und Anforderungen an die Beschäftigten, der sozio-politische Wandel. Die südafrikanische Regierung geht davon aus, dass über ihr *policy*-Formulierungsmodell – der Partizipation relevanter *stakeholder*, nicht nur am Prozess, sondern ebenso in der späteren Leitung der Institutionen – neben dem *nation building* ebenso die Demokratisierung unterstützt wird. Neben diesen normativen Zielformulierungen soll gerade der FET-Bereich die wirtschaftliche Entwicklung ankurbeln und *wealth* produzieren helfen.

Betrachtet man die demografischen Daten, so wird in den nächsten Jahren die Zahl der Lernenden rapide zunehmen (von 3.5 Mio. auf 5.4 Mio.)⁸⁷⁸. Dies bedeutet, dass die Zahl der FET-Lernenden schneller steigen wird, als das Wirtschaftswachstum und das daran gekoppelt Budget für die (Aus-)Bildung.

Es existieren unterschiedliche Meinungen über die Bedeutung von Universitäten im afrikanischen Kontext. Auf der einen Seite wird behauptet, dass die afrikanischen Universitäten weder ihrer Umwelt dienen noch sie reflektieren, und auf der anderen werden sie als ‘Maschinen für Entwicklung’ gesehen.⁸⁷⁹ Cloete und Muller vertreten letztere Ansicht - jedoch unter Vorbehalt. Die afrikanischen Universitäten sollen sich ihrer Meinung nach einer Art ‘Afrikanisierung’ unterziehen und nicht den universalistischen Ansprüchen der Wissenschaft unterordnen. Interessant erscheinen mir jedoch die Hintergründe für die Umorientierung vom NEPI-Dokument über die NCHE hin zu den unterschiedlichen Gesetzesentwürfen - selbst wenn das *Green Paper* auf dem Bericht der NCHE beruht. Hier spreche ich zum einen die Rolle des Staates in der tertiären Bildung an und zum anderen die Unterscheidung ‘Afrikanisierung’ versus ‘Post-Modernisierung’, wie ich es nennen möchte.

⁸⁷⁸ Department of Education 1997: 27

⁸⁷⁹ Vgl.: Cloete/Muller 1998

Laut dem Argument der Anhänger einer Afrikanisierung reflektieren die Universitäten in Afrika nicht das Milieu, in dem sie wirken. In diesem Zusammenhang gab es bspw. an der Universität Venda ein Treffen von Akademikern aus historisch benachteiligten Universitäten⁸⁸⁰ und zwar zur gleichen Zeit, als die NCHE ihre Reformvorschläge erarbeitete. Ihre Resolution schloss mit einer Kritik an der NCHE. Der Kommission wurde vorgeworfen, dass sie nicht die tertiäre Bildungsreform mit dem 'Streben nach Freiheit' in Verbindung bringe und dass ihr Denken auf westlichen Werten basiere und damit von Eigeninteresse gelenkt sei, anstatt auf afrikanischen Gemeinschaftswerten aufzubauen. Der Report der NCHE verwendet nur den Terminus 'Endogenisierung' und geht automatisch davon aus, dass die Belange bisher benachteiligter Gruppierungen berücksichtigt werden – man antwortet auf deren Bedürfnisse. Wohingegen die Gruppe der Universität Venda 'Endogenisierung' als eine Fokussierung auf afrikanische Probleme versteht. Doch letzteres findet in südafrikanischen Universitäten kaum Berücksichtigung, und auch im Report der NCHE wird 'Entwicklung' im Sinne von 'Modernisierung' verstanden.

Internationale Experten bezeichneten die Reformvorschläge der NCHE als eines der besten *policy*-Dokumente, die im Bereich der tertiären Bildung je geschrieben wurden. Probleme sehen sie jedoch bei der Implementierung, da der südafrikanischen Regierung nicht die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen.⁸⁸¹

Bei der Auswahl ausländischer *policy*-Modelle, ob nun in der tertiären Bildung oder im Bereich des FET, war man sehr darauf bedacht, als 'politisch korrekt' zu gelten. Nach diesem Kriterium wurden die Modelle ausgewählt. Viele vertraten dabei die Meinung, dass Südafrika vom Rest von Afrika lernen sollte - aber niemand tat es wirklich. Es war eine Art Lippenbekenntnis, denn die Modelle, die sich durchsetzten, kamen aus Australien, Neuseeland und von der britischen Linken.⁸⁸² Diese Ansicht vertreten auch die Interviewpartner. Sie sind der Meinung, dass andere Länder in Afrika und Lateinamerika mehr im FET-Bereich zu bieten hatten als Australien, denn in Südafrika geht es vor allem darum, den informellen Sektor hier mit einzubeziehen.⁸⁸³

⁸⁸⁰ Vgl. hierzu ausführlicher: Seepe, Sipho (ed.) 1998: Black Perspective(s) on Tertiary Institutional Transformation. Vivlia Publishers & The University of Venda. Vgl. ausserdem: Kornegay, Francis A./Landsberg, Chris 1998: Mayivuke iAfrika!: Can South Africa lead an African Renaissance? International Relations Series, Centre for Policy Studies, Vol 11, No 1, January 1998. Sowie: Bowden, Mark 1998: Der neue Afrikanismus. Ein Diskussionspapier. Epd-Entwicklungspolitik 9/98. pp.: 41-43.

⁸⁸¹ Vgl.: Cloete/Muller 1998

⁸⁸² Interview 14

⁸⁸³ Interview 11

Es gibt nur eine relativ kleine Gruppe von internationalen Experten, die zur *policy*-Forschung im Bildungsbereich arbeiten, und man kannte sich recht schnell. Dies hatte zur Folge, dass eben diese Experten sich bei den unterschiedlichsten Beratungen auch immer wieder treffen – auch in den verschiedenen Ländern.

Die tertiäre Bildung sollte weg von ihrem Elfenbeinturm hin zu einem offeneren System, welches mit der Industrie sowie anderen Institutionen interagiert und Partnerschaften mit ihnen eingeht, flexiblen Zugang gewährleistet und verantwortlich auf die Bedürfnisse in der Gesellschaft eingeht.⁸⁸⁴ In der tertiären Bildung aber sprach man bald nicht mehr von *redress* und Zugang (*access*). Die historisch Benachteiligten haben nach wie vor kaum Zugang zu den Hochschulen, weil sie keinen Zugang zur Finanzierung haben. Gleiches gilt für FET – denn auch FET-Programme sollen kostenpflichtig sein, abhängig von sonstigen Einkünften. Selbst die, die in der untersten Einkommensstufe sind, müssen 20% der Kosten für FET übernehmen. Dies bedeutet, dass man wiederum mittellosen Nachfragern den Zugang verwehrt, weil sie nicht bezahlen können, sie müssen dann nach *Grade 9* die Schule verlassen, und das Problem ungelerner Arbeiter wird somit nicht gelöst werden können.⁸⁸⁵

Ein weiteres Problem ist, dass es zwischen *Level 3* und *4* im NQF, dies ist der Übergang von FET zur tertiären Bildung, bis Mitte 1998 noch keine Programme gab. Die Qualifikationsbehörde SAQA soll hier diese Lücke füllen. Bei SAQA besteht jedoch das Problem, dass die Kommunikation innerhalb der Behörde sich auf wenige Einzelpersonen begrenzt. Es werden keine *stakeholder* in die Diskussion mit einbezogen und somit hat SAQA kaum Außenwirkung. Das, was zudem von SAQA publiziert wird, ist sehr kompliziert und abstrakt und selbst Personen, die seit über 20 Jahren im FET-Bereich arbeiten, empfinden diese Publikationen als Zumutung.⁸⁸⁶ Diese Aussage eines Interviewpartners ist ein erneuter Hinweis auf den technokratischen Stil, der sich in der (Aus-)Bildungspolitik in Südafrika durchgesetzt hat.

Das *Green Paper* zu FET ist viel detaillierter und klarer als das zur tertiären Bildung. Dies lässt den Schluss zu, dass hier eine Lernleistung der Akteure stattfand: *policy* orientiertes Lernen.

Betrachtet man den Politikformulierungsprozess für die tertiäre Bildung und den FET-Bereich, so fällt auf, dass die Gesetzgebung in der Tertiärbildung vor der des FET Bereichs

⁸⁸⁴ Interview 11

⁸⁸⁵ Interview 18

⁸⁸⁶ Interview 14

abgeschlossen war. Das FET-Bereich aber sollte die Grundlage für den Tertiärbereich bilden. Es erscheint jedoch so, dass die FET-Gesetzgebung eher an die der Tertiärbildung ‘angepasst’ wurde. Auch ist die Abgrenzung zwischen beiden Bereichen sehr unklar.

Zu Beginn der Bildungsdebatte stand Gerechtigkeit im Vordergrund und zwar innerhalb eines demokratischen Bildungssystems. Deshalb kam die Diskussion um die Zusammenlegung des Bildungs- und Arbeitsministeriums auf.⁸⁸⁷ Dieser geplante Zusammenschluss jedoch wurde später nicht mehr diskutiert, und die Zusammenarbeit beider Ministerien sollte über den NQF erfolgen.⁸⁸⁸ Es existiert jedoch, so ein Interviewpartner, kein ‘integriertes System’. Mit dem globalen Trend hin zu einer Wissensgesellschaft sind alte und rigide Definitionen von Bildung und Training, Wissen und Fertigkeiten kaum noch gültig. Es geht eher um *generic skills*. Die Grenzen zwischen Bildungssystemen werden durch das kontinuierliche und lebenslange Lernen zukünftig überflüssig werden. Aber wenn man diese südafrikanischen Subsysteme in der Bildung unterschiedlich verwaltet und so wie auch in früheren Zeiten führt, dann verspricht dies mittel- bis langfristig keinen Erfolg. Verständnis sollte man, so der Interviewte, jedoch für das Arbeitsministerium haben, das eine Zusammenführung nicht mehr befürwortet

“because education is in such a mess, and labour is pritty tidy – they are making progress.”⁸⁸⁹

Bildungsminister Bengu versuchte die FET-*Bill* rasch durchs Parlament zu bekommen, er hat bereits den Prozess der *White Papers* weitgehend umgangen, weil er vor den Wahlen alle Gesetze verabschiedet haben wollte - das geht zu Lasten der Bildung. Was hier versucht wird, sind ‘*quick fixes*’. Das ist falsch und wird auf Dauer nicht funktionieren.⁸⁹⁰

In den unterschiedlichen Gremien im FET-Bereich und in der tertiären Bildung kam es immer wieder zu den gleichen Problemen: Sind sie auch wirklich repräsentativ besetzt und haben die Akteure auch wirklich die richtigen Repräsentanten in die Gremien geschickt, die in der Lage sind, sich an der Diskussion zu beteiligen?⁸⁹¹

Bei COSATU wurde oftmals zu 10 Treffen am Tag eingeladen, die Repräsentanten waren deshalb nicht immer gut vorbereitet, und ihre Beiträge nicht immer konstruktiv. Nun ist

887 Interview 19
 888 Interview 19
 889 Interview 11
 890 Interview 17
 891 Interview 14

COSATU noch eine recht große Organisation und war schon überfordert mit all den Treffen. Man muss sich nun nur vorstellen, wie wesentlich kleinere Organisationen diese Aufgabe bewerkstelligt haben.⁸⁹² Es sitzen somit viel zu wenige in zu vielen unterschiedlichen Gremien, und es ist sehr schwer, sich gut vorzubereiten und gute Arbeit zu leisten. Schon in einem Komitee präsent zu sein, ist ein *full-time job*. Nun kommt noch hinzu, dass die einzelnen Komitees noch zusätzlich repräsentativ in Bezug auf *race* und *gender* sein müssen. Hier wird Südafrika doch von der Realität eingeholt, denn die, die im allgemeinen politisch respektiert werden, sind weiß und männlich.⁸⁹³ Dies gilt ebenso für die Repräsentanten der Unternehmen, auch sie sind nach wie vor *'too white and too male'*. Die Gewerkschaften sind etwas 'repräsentativer' als die Unternehmen, denn hier sind die Repräsentanten nicht nur weiß und männlich. Die Regierung ist bezüglich der Repräsentation gut, aber auch hier gibt es zu wenig Frauen. Im Bildungsministerium hatte lediglich Tebejo Moja eine *senior* Position (1994-1999).⁸⁹⁴ Dies gilt auch für Gremien wie die NCHC. *Policy*-Fähigkeiten sind typischerweise nach wie vor hauptsächlich in den Händen von weißen, *coloured* und asiatischen Südafrikanern. Afrikanische Südafrikaner sind am schlechtesten repräsentiert, da sie über Jahre nie Zugang hatten zur Aneignung von Bildung und damit von *policy*-Fähigkeiten. Wenn doch, dann haben sie diese im Ausland erworben.⁸⁹⁵ Es war zwar formal die Möglichkeit zur Partizipation gegeben, betrachtet man jedoch die Repräsentanten, dann beschränkt sich diese auf wenige Experten in den einzelnen Gremien, die oft nicht nur in einem Gremium partizipierten, sondern in mehreren. Zudem setzten sich diese Repräsentanten vorrangig aus weißen Männern zusammen.

Während der Apartheidzeit waren alle Entscheidungsträger weiß und männlich und an einer der vier Universitäten im Land ausgebildet. Heute sitzen unterschiedlichste Repräsentanten an einem Tisch und verfolgen die gleichen Ziele, obwohl sie oft über einen völlig unterschiedlichen ideologischen Hintergrund verfügen.⁸⁹⁶ Der *stakeholder*-Prozess ist nach Aussage eines Interviewpartners so gesehen ein guter Prozess und vermittelt den Leuten das Gefühl, Einfluss nehmen zu können. Er unterstützt Südafrika außerdem im Prozess des *nation building*.⁸⁹⁷

Für lediglich vier Jahre Demokratieerfahrung hat Südafrika ein wirklich gutes Modell entwickelt für diese kurze Zeitspanne - gut, aber und sicherlich auch verbesserungsfähig. Speziell die Schulung von Experten wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen, aber die Südafrikaner

⁸⁹² Interview 12
⁸⁹³ Interview 11
⁸⁹⁴ Interview 14
⁸⁹⁵ Interview 14
⁸⁹⁶ Interview 17
⁸⁹⁷ Interview 6

sind dabei. Hauptziel ist, den Demokratied Gedanken zu vertiefen.⁸⁹⁸ Die *stakeholder*⁸⁹⁹-Partizipation ist heute eine Stärke Südafrikas. Zu Beginn waren die Unternehmer sehr skeptisch, aber dies hat sich gelegt. Alle *policy*-Entscheidungen werden über einen Konsultationsprozess gefällt. Manche Interviewpartner behaupten, dass dies den Prozess verlangsamt hat, merken jedoch an:

„but I believe in the DIRT principles: Democracy, Inclusivity, Representivity and Transparency.“⁹⁰⁰

Die Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern hat zu sozialen Pakten geführt. Es konnten gemeinsame Ideen entwickelt werden. Selbst wenn einige nicht unbedingt verstanden, was in den Gremien besprochen wurde, so war es doch notwendig, dass sie die Möglichkeit hatten, dabei zu sein.⁹⁰¹ Die Beteiligung aller, so eine Hypothese, war deshalb so wichtig, um den entstehenden *policies* die nötige politische Legitimation zu verschaffen.

Wenn man Konsultationen und Partizipation verspricht, dann kann man dem nie gerecht werden, denn es wird immer Menschen geben, die unzufrieden sind:

“There will always be one person who will say, no, it is an illegitimate process because you didn’t ask me.“⁹⁰²

Eine Chance, alle geplanten Bildungsmaßnahmen durchzusetzen, wurde nach der Wahl 1999 gesehen. Aber die Bildung sollte nicht über das Training dominieren, denn die besten Köpfe sitzen, so ein Interviewpartner, nicht im Bildungsministerium, sondern im Arbeitsministerium. Wenn Bildung dominiert, dann wird alles Wissen aus und über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt verloren gehen. Das FET-Komitee im Bildungsministerium hat, so ein Interviewpartner, nicht die nötige Expertise im Bereich der Kompetenzentwicklung.⁹⁰³ Wie sich oben bereits gezeigt hat, ist ein Problem dabei die grundsätzlich unterschiedliche Auffassung beider Ministerien: Beim Bildungsministerium handelt es sich um einen Anbieter, der unter ’Bildung’ ’Schule’ versteht, und beim Arbeitsministerium eher um einen Nachfrager, der dar-

⁸⁹⁸ Interview 6

⁸⁹⁹ Der *stakeholder*-Ansatz erinnert an den deutschen Ansatz der Sozialpartnerschaft. Das deutsche Ausbildungssystem wird ebenso über *stakeholder* beeinflusst. Der Unterschied ist, dass in Deutschland in den *stakeholder*-Organisationen Ausbildungsexperten sitzen. In Südafrika gibt es kaum Expertise und Erfahrung auf diesem Gebiet. Denn in den Gremien geht es nicht nur um politische Aspekte. Trotzdem ist der *stakeholder*-Ansatz erfolgreich. Dabei geht es den Unternehmen und Gewerkschaften am besten, denn sie verfügen über die nötigen finanziellen Mittel, um sich um *policy*-Formulierung kümmern zu können. Aber andere Organisationen, vor allem die Anbieter, verfügen nicht über diese Ressourcen, somit entsteht ein Gefälle. (Interview 16)

⁹⁰⁰ Interview 17

⁹⁰¹ Interview 11, 17 und 19

⁹⁰² Interview 5

⁹⁰³ Interview 14

auf bedacht ist, die Menschen, die das System verlassen, produktiv in den Arbeitsmarkt zu integrieren. FET muss sich deshalb mehr auf einen integrierten Ansatz hin bewegen, denn z.Zt. findet es zu 99% in den Schulen statt – im Gegensatz zu 50% in Europa. Deshalb braucht Südafrika einen eher *vocational* orientierten Ansatz und nicht einen engen, bezogen auf *vovcational skills*. Dies muss bei Curriculum beginnen und Hand in Hand gehen mit der Entwicklung von alternativen Wegen in diesem Sektor.⁹⁰⁴

Die oben gemachten Ausführungen lässt die Aussage zu, dass weder die formale Ausgestaltungen im FET-Bereich noch die in der tertiären Bildung den eingangs erwähnten Prinzipien, wie Gerechtigkeit und Wiedergutmachung, gerecht werden können. Damit zusammen hängen die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen positiven Effekte, die die südafrikanische Regierung sich durch die Umgestaltung erhofft hat, denn es erscheint nun schwerer, den Facharbeitermangel im Land entgegenzuwirken, *wealth* zu erreichen oder gesellschaftliche Stabilität zu erlangen.

„The central government, in its first two years, has pursued a Western-style, pro human capital agenda – focusing on system-wide rationalisation, including the unified NQF, new managerial information systems and incrementally redistributing funds from relatively richer to poorer provinces. The provincial education departments are pursuing more complex, even contradictory policy directions and local school improvement efforts, some of which derive their impetus from the agenda in the 1980s. School quality is being addressed but with much less emphasis on democratising social relations and changing the character of classrooms anticipated during the years of resistance. The emphasis now is on restoring and building relationships – reconciling competing social actors – so that change can occur.“

(Chisholm/Fuller 1996: 27)

6. Resümee und Ausblick

Als der ANC mit der Wahl 1994 zur führenden Partei in Südafrika wurde, veränderte sich nicht nur das politische Kräfteverhältnis. Aus einer Widerstandsbewegung, deren politische Ausrichtung ein breites Spektrum zwischen links und der Mitte umfasste, wurde eine (Mit)Regierungspartei, die nicht mehr gegen einen Gegner vorgehen musste. Dies hat viele konfliktreiche und gegensätzliche Kräfte ans Licht gebracht, mit denen der ANC nun lernen musste umzugehen.

Die Zeit nach der Wahl schwächte die demokratische Bewegung und die radikale Zivilgesellschaft im Land, so dass der Druck auf die Regierung bezüglich Umverteilung und Wiedergutmachung (*redress*) nachließ. Der ANC und seine Allianzpartner verloren an Geschlossenheit, an Richtung und an strategischer Führung, da viele ihrer besten Mitglieder verschiedenste regierungs- und privatwirtschaftliche Funktionen wahrnahmen. Außerdem existierte ein starker internationaler Druck bezüglich fiskalischer 'Disziplin' und der Schaffung einer Investoren freundlichen und an makro-ökonomischen Wachstumsstrategien ausgerichteten Politik, basierend auf der Privatisierung staatlicher Betriebe und Unternehmen und auf der Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft. Dies hatte Auswirkungen auf die Auswahl von *policy*-Optionen. Weiterhin war der ANC durch die erzielten Kompromisse in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Dies gilt heute, wo der ANC Regierungspartei ist, ebenso wie unter der Allianz in der Übergangsregierung. Die Übergangsverfassung sah eine moderate Politik vor, die auf Dialogen, Verhandlungen und dem Erzielen eines Konsenses beruhte.

Betrachtet man diesen Kontext, wird deutlich, weshalb der ANC 1994 einen eher pragmatischen und vermittelnden Ansatz in der Transformation des Landes bevorzugte. Viele Regierungsministerien produzierten *White Papers*, die Demokratiewerte, wie Gleichheit, Antirassismus, Wiedergutmachung und Entwicklung widerspiegeln. Diese *policy*-Dokumente waren

charakterisiert von Visionen für die Zukunft und einer Kombination von gegensätzlichen Zielen, die den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren gerecht werden sollten.

Vor dem Hintergrund der politischen Ökonomie, der verdeutlicht, wie sich die Politikagenda von radikalen sozio-politischen Forderungen aus den Jahren vor 1994 hin zu eher technokratischen Lösungen wandelte, sah sich die ANC-Regierung mit speziellen Herausforderungen im Bereich der *policy*-Entwicklung, -Imperativen und -Prioritäten konfrontiert. Diese *policy*-Herausforderungen waren eine Prüfung für die Führung der ANC-Ministerien, deren Ziel es war, Politikinterventionen und -strategien zu entwickeln, um so die historische Benachteiligung der Mehrheit der südafrikanischen Bevölkerung zu beseitigen. Die Aufgabe des Bildungsministeriums war dabei besonders herausfordernd, da die (Aus-)Bildung traditionell einer der politisch am stärksten umkämpften Bereiche war. Die Herausforderung bestand darin, Politikinitiativen zu entwickeln, die die traditionell Benachteiligten mobilisieren konnten, um einen Paradigmenwechsel auch in der (Aus-)Bildung zu erreichen. Das Bildungsministerium verfügte über eine Reihe von Politik- und Strategieoptionen, um diesen Wechsel einzuleiten. Die *policy*-Optionen vor der Wahl wurden jedoch kaum berücksichtigt und auch selten als Grundlage für Pläne zur Implementierung und Handlungsstrategien genutzt.

Das Bildungsministerium entwickelte einen Politikrahmen, zu dessen Erarbeitung diverse Studien dienten, die hauptsächlich mit Hilfe von internationalen Experten verfasst wurden. Ziel bei der Formulierung dieser neuen *policies* war es, einen legalen und ordnenden Bezugsrahmen zu schaffen und die ministerielle Kontrolle und Autorität zu gewährleisten. Eingeschränkt durch die halb-föderale neue Bildungsordnung sowie die Verantwortung für Normen und Standards, konzentrierte sich das Ministerium auf strukturelle Reformen und, so scheint es, auf *top-down* Initiativen, wie z.B. auf den Nationalen Qualifikationsrahmen (*National Qualification Framework* - NQF), auf die Einsetzung der Südafrikanischen Qualifikationsbehörde (*South African Qualifications Authority* - SAQA), die Entwicklung eines neuen curricularen Rahmens und die Politik der Reduzierung von Lehrpersonal. Um Integration zu gewährleisten, wurde in Südafrika eine nationale Struktur geschaffen, die Standards und Qualifikationen auf der nationalen Ebene schaffen sollte, die Südafrikanische Qualifikationsbehörde. Durch einen auf *credits* aufbauenden Qualifikationsrahmen, NQF, sollen die derzeit getrennten technischen und akademischen Qualifikationen und Fähigkeiten verbunden werden. Das südafrikanische Bildungssystem soll flexibel sein, um auf die Bedürfnisse der Wirtschaft und Gesellschaft reagieren zu können.

Bildung und Ausbildung wird demnach nicht mehr in akademische und technische Felder und Stränge getrennt. Eine auf Modulen aufgebaute Ausbildung ist in dieser Konzeption ausschlaggebend. Das Neue an diesem Ansatzes ist – abgesehen von der Akzeptanz dieser Vorschläge durch die Gewerkschaften und Unternehmer – die verfassungsmäßig abgesicherte Festlegung, dass die Kompetenz für Ausbildung und tertiäre Bildung auf der nationalen Ebene und die für Primar- und Sekundar-Bildung auf der Provinzebene liegt.⁹⁰⁵ In den Provinzen wurden neun Bildungsministerien geschaffen. Gleichzeitig wurde versucht, über die Verfassung alle Apartheid-Ministerien formal zu integrieren. Diese sollten nun der öffentlichen Nachfrage gerecht werden. Durch die Verhandlungen bei CODESA und über die *sunset clause* wurde sichergestellt, dass die ‘Bürokraten der alten Garde‘ weiter beschäftigt wurden. Die neue Regierung war zwar misstrauisch, aber gleichzeitig auf sie angewiesen, um neue Ideen zu entwickeln und umzusetzen. Es verwundert deshalb nicht, dass die einzelnen Provinzministerien Schwierigkeiten hatten und haben, den neuen Aufgaben gerecht zu werden. Der programmatische Wechsel in der Bildungspolitik ist auf der nationalen Ebene ausgeprägter als auf der der Provinzen. Während die Aufgabe des nationalen Ministeriums die Entwicklung nationaler Rahmenbedingungen und Normen und Standards ist, liegt die Aufgabe der Provinzen in der Implementierung der national formulierten Programme.

Die unterschiedlichen Bildungsinitiativen sind in vielerlei Hinsicht problematisch, denn zum einen haben strukturelle Veränderungen für sich gesehen keinen Einfluss auf die Schulen vor Ort, da sie vorhandene Lehr- und Lernprobleme nicht berücksichtigen können. Zum zweiten haben *top-down*-Initiativen oft nicht die Unterstützung all jener, die sie implementieren sollen. Zum dritten bieten die technokratisch und formalistisch entwickelten Reformen exzellente Möglichkeiten für konservative Bürokraten diese für eigene Zwecke einzusetzen. Und schließlich haben diese Initiativen wenig Einfluss auf die Qualität der Bildung in den benachteiligten *communities*, wohingegen sie die Konsolidierung von Vorteilen in privilegierteren *communities* unterstützen.⁹⁰⁶

⁹⁰⁵ Vgl.: Chisholm 1997: 60

⁹⁰⁶ Vgl.: De Clercq 1997: 136

Um die Zeit vor der Wahl im Bildungsbereich noch einmal Revue passieren zu lassen:

- ◆ Es gab Konflikte zwischen den Befürwortern und Gegnern der Apartheid-Bildung. Sie entstanden innerhalb der regierenden weißen Minderheit. Die Konservativen auf der einen Seite fürchteten, ihre Machtbasis zu verlieren, und die Liberalen bezogen sich in ihren Analysen auf die wirtschaftliche Notwendigkeit von Reformen im Bildungssystem.
- ◆ Nach wie vor existierte eine Krise in den Subsystemen der Bildung. Es gab insgesamt 19 Ministerien, die zu einem Bildungsministerium zusammengelegt werden sollten. Gleichzeitig sollte es zu Dezentralisierung der Bildungsverwaltung kommen. Die Qualitätsunterschiede zwischen historisch benachteiligten und historisch besser gestellten Bildungsinstitutionen sollten beseitigt werden, um die Prinzipien Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Zugang (*equity, redress and access*) zu realisieren.
- ◆ Auf Grund der noch unklaren politischen Machtverhältnisse wurden die Bildungsverhandlungen unterbrochen und blieben unvollständig.
- ◆ Kurz vor der Wahl kam dann ein Wettkampf über bildungspolitische Rahmen und Konzepte innerhalb der demokratischen Bewegung auf. Dabei ging es zum einen um die Nationale Untersuchung der Bildungspolitik (NEPI initiiert durch NECC) und zum anderen um den Implementierungsplan für Bildung und Ausbildung (IPET durch CEPD). Mit der Strategie zur Bildungserneuerung (*Education Renewal Strategy - ERS*) versuchte die alte Regierung, das Ruder noch einmal herumzureißen', während die Opposition eher einen radikalen Bruch mit dem alten System verlangte. Durchgesetzt hat sich schlussendlich keine der beiden Parteien, denn das neue Modell lief auf einen Kompromiss heraus.
- ◆ Bezüglich der vor den Wahlen geführten Debatte um die Zusammenlegung des Arbeits- und des Bildungsministeriums lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass es wiederum politische Gründe waren, die dies verhinderten. Um aber dennoch eine Integration beider Ministerien zu ermöglichen, wurde der nationale Qualifikationsrahmen (NQF) diskutiert. Es stellte sich als problematisch heraus, die Bedürfnisse der Anbieter und Nachfrager von Bildungsangeboten gleichermaßen zu befriedigen. Ob nun eine ministerienübergreifende Arbeitsgruppe in der Lage sein wird, dies zu bewerkstelligen, wird sich erst im Laufe der Zeit zeigen.

Die entstandenen *policy*-Optionen sind somit in engen Zusammenhang mit der politischen Struktur zu bringen: Selbst wenn der ANC aus der Wahl 1994 mit einer großen Mehrheit hervorgehen sollte, würde er nicht zur alleinigen Regierungspartei, sondern nur Teil einer Regierung der Nationalen Einheit (*Government of National Unity – GNU*) sein. Dies bedeutet, dass

der ANC auf Grund der politischen Konstellation nicht in der Lage war, radikal mit der ‘alten’ Politik zu brechen. Politikentscheidungen beruhten eher auf Konsens. Nachdem die neue Regierung ins Amt kam, dauerte es noch einige Jahre, bis sie wirklich die Prozesse im Bildungsministerium dominierte. Dies lag zum einen an der *sunset clause* und zum anderen an dem ihr ungewohnten bürokratischen Rahmen, in dem sie nun tätig war. Komitees und Kommissionen wurden eingesetzt, um eine vermittelnde Rolle zwischen den ‘Alten’ und den ‘Neuen’ zu übernehmen. Auch die konservativen Buren waren in der Lage, sich anzupassen, und wurden, vor allem in der Sprachenfrage, recht einflussreich. Zu Beginn des GNU war es so, dass jedes Gesetz und jedes *White Paper* vom Kabinett verabschiedet werden musste.⁹⁰⁷ Die in dieser Zeit entstandenen tripartistischen Foren und Gremien unterstützten auf der einen Seite die politische Transformation und stellten sicher, dass ein friedlicher Übergang möglich war und die Transformation auf gefundenen Kompromissen aufbauen konnte. Auf der anderen Seite gab der *stakeholder*-Ansatz die politische Legitimation für die gefundenen Kompromisse. Zudem wurde dem *stakeholder*-Ansatz von südafrikanischer Seite Bedeutung in Bezug des *nation building* zugeschrieben – ein Grund für die Akzeptanz dieses Ansatzes. Eine Bildungspolitik, die unter der Apartheid dazu ‘benutzt’ wurde, eine Nation zu teilen, sollte unter der neuen Regierung vereinen und wieder gut machen.

Die Einbeziehung des *stakeholder*-Ansatzes, bald reduziert auf *main stakeholder*, brachte neben der politischen Legitimation noch weitere Vorteile: Selbst wenn, wie festgestellt wurde, viele der *stakeholder* nicht über die nötige Expertise verfügten, um einen wirklichen *input* bei den zu fällenden *policy*-Entscheidungen zu liefern, so hatte der Ansatz doch einen positiven, wenn auch eher ideellen Effekt bei der Bevölkerung. Immerhin wurde zum ersten mal in der südafrikanischen Geschichte der Mehrheit der Bevölkerung die (theoretische) Möglichkeit gegeben, Einfluss zu nehmen. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, wenn die Mehrheit der Interviewten die ‘Einzigartigkeit’ der formulierten *policies* hervorheben, selbst wenn nachweislich der Haupt-*input* von ausländischen Experten und Beratern kam, die zwar nicht in den formalen *policy*-Strukturen wirkten, aber doch im Hintergrund, nämlich in den Ministerien, den Gewerkschaften und den Unternehmerverbänden sowie innerhalb der NGOs. Festzuhalten gilt, dass der *stakeholder*-Ansatz vor allem in der groben *policy*-Formulierung effektiv war. Je konkreter und detaillierter die *policy* jedoch wurde, desto mehr reduzierte sich auch die Zahl derer, die an der schlussendlichen Formulierung des *Acts* beteiligt waren. Auf Grund dieser Vorgehensweise ist es besonders wichtig zu analysieren, ob und wie die große Zahl der ursprünglich Beteiligten auf die endgültige Formulierung einwirken konnten. Obwohl die

⁹⁰⁷

Interview 19

Repräsentation und Konsultation im Verlauf des *policy*-Formulierungsprozesses nachließ, hatte sie doch einen positiven und wirksamen Effekt. Dieser *policy*-Effekt, wie ich es nennen möchte, betrifft zum einen die Außenwirkung, denn die Mehrzahl der Bevölkerung hatte den Eindruck, mitbestimmen zu können – wenn sie wollte. Zum anderen ist die politische Legitimation von großer Bedeutung, die teilweise über die Einbeziehung ausländischer Experten und Berater mit erfolgte: Auf Grund ihrer Mitarbeit und Forschung wurde der *policy*-Prozess transparent. Auch die eigenen südafrikanischen *policies*, bzw. der spezifische Mix der unterschiedlichen internationalen *policy*-Modelle zu einem südafrikanischen, gewannen dadurch an Stärke.

Betrachtet man die chronologische Abfolge der *policy*-Entscheidungen in der Bildungspolitik, so mutet es fremd an, wenn vor der Formulierung der Standards bereits ein fertiges Curriculum formuliert war. Doch auch dies hatte politische Gründe: Man wollte die alten Inhalte der Apartheid-Bildung schnellstens beseitigen, deshalb stand das Curriculum gemeinsam mit dem Südafrikanischen Schulgesetz (*South African Schools Act - SASA*) und der tertiären Bildung ganz oben auf der Agenda. Ob dies nun im Sinne einer strukturierten *policy*-Entwicklung sinnvoll war oder nicht, wurde in Südafrika kaum thematisiert. Hier geht es um die logische Abfolge innerhalb eines *policy*-Zyklus.

Die neue Bildungs-*policy* sollte den wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen in Südafrika gerechter werden. Dabei wurde der tertiären Bildung und der *Further Education and Training* (FET) ein besonderer Stellenwert zugesprochen.

Die tertiäre Bildung war deshalb eine der Prioritäten, weil ein ungleicher Zugang sowie Unterschiede in der Qualität und Ressourcenausstattung diesen Bereich kennzeichneten. Ein einheitliches Subsystem sollte geschaffen werden. Theoretisch ist dies auch gelungen. Es gibt jedoch noch einige offene Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen:

- Da es noch keinen ausgereiften Implementierungs- und Finanzierungsplan in diesem Subsystem gibt, ist die Umsetzung der *policy* in Gefahr. Vor allem die Finanzierung ist ein Problem, denn hiervon sind die Stipendien für die historisch benachteiligten Lernenden und somit die Prinzipien Gerechtigkeit, Zugang zur Bildung und Wiedergutmachung wie bspw. die Gleichstellung aller 11 offiziellen Sprachen abhängig.
- Die geplanten separaten Zugangsexamina der Hochschulen werden dem Prinzip der Gleichstellung nicht gerecht und bald ein fragmentiertes U.S.-amerikanisches Hochschulsystem entstehen lassen.
- Die mögliche Akkreditierung von Gesamtqualifikationen entspricht nicht der Grundidee des NQF, der auf *unit standards* aufbaut. Es ist zu vermuten, dass die nötige Fle-

xibilität innerhalb des NQF nicht ausreichend gewährleistet werden kann. Diese Vermutung wird gestützt durch die chronologische Abfolge der *policy*-Entwicklung: Vor dem FET Bereich wurde die *policy*-Formulierung in der tertiären Bildung angegangen, obwohl die tertiäre Bildung auf FET aufbauen sollte.

- Die mangelhafte Zusammenarbeit des Bildungsministeriums mit dem Arbeitsministeriums zu Fragen der tertiären Bildung spricht für eine nur zaghafte *policy*-Umsetzung.
- Auf den Rückgang der Einschreibezahlen an den Hochschulen wird die Regierung reagieren müssen – es wird vermehrt zu Zusammenlegungen und Schließungen kommen.

Für den FET Bereich lässt sich ein ähnliches Szenario zeichnen:

- FET kam deshalb auf die Agenda, um zum einen dem Facharbeitermangel im Land entgegenzuwirken und um auf die Masse der Schulabbrecher und Arbeitslosen im Land zu reagieren. Zum anderen ging es aber auch darum, bisher Gelerntes anerkennen zu lassen, um so zumindest einigen der negativen Auswirkungen der (Aus-)Bildungspolitik während der Apartheid entgegen zu wirken.
- COSATU und all jene, die FET und die Idee der Integration jedoch oben auf der Agenda hielten, müssen nun realisieren, dass, solange FET hauptsächlich in den Sekundarschulbereich fällt, Training nur einen sehr geringen Teil des Budgets ausmacht. Da nicht abzusehen ist, dass sich dies ändert, wird auch die Konzentration auf dieses Subsystem nicht besonders stark sein. Es sei denn, es wird mehr Bildungsangebote von der privaten Seite geben.
- Nur der Tatbestand, dass für die Regierung FET hauptsächlich in den Sekundarschulen stattfindet, legitimiert deren Verortung im Bildungsministerium. Hier muss ein komplettes Umdenken stattfinden, um über FET den *output* zu liefern, der von der südafrikanischen Wirtschaft erwartet wird. Ob das Bildungsministerium dazu in der Lage ist, wird sich zeigen.
- Da man im Verlauf des *policy*-Formulierungsprozesses bei FET die Erwachsenen Grundbildung ABET und die Anerkennung von bereits gelerntem RPL immer mehr aus den *policy*-Dokumenten verdrängte, fiel die eigentliche Zielgruppe weg, für die FET zu Beginn eigentlich gedacht war: Das Heer der Arbeitslosen und der jugendlichen Schulabgänger.
- Da sich FET an den Pflichtschulbereich anschließt, sind die Bildungsprogramme nicht kostenlos. Auch dadurch reduziert sich die Zahl derer, die FET-Programme nachfra-

gen werden. Solange kein Finanzierungsprogramm existiert, um der größtenteils mittellosen Zielgruppe FET-Programme zu finanzieren (mindestens 20% der Kosten müssen vom Nachfrager bezahlt werden), besteht die Gefahr, dass FET keine Wirkung zeitigt.

Die Richtung, in die sich die Entwicklung der tertiären Bildung bewegt, ist konträr zu der des Curriculums und FET. Es stellt sich die Frage, wie es zu einer Integration aller *policies* im Bildungssystem kommen soll, wenn alle voneinander isoliert arbeiten. Fragen wie diese können zu diesem Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden, denn die *policy*-Phase der Implementierung steht erst am Anfang. Es handelt sich hier um einen Prozess, der wohl noch einige Jahre andauern wird. Erst dann ist eine Evaluierung und etwaige Neuorientierung möglich.

Die Regierung stand und steht weiterhin unter Erfolgsdruck – dies ist wohl ein Grund, weshalb der *policy*-Prozess in der (Aus-)Bildung zunehmend technokratischer ausgerichtet wurde:

- Man rückte vom *stakeholder*-Ansatz ab und wendet sich der *main stakeholder*-Vertretung in den unterschiedlichen Gremien und Foren zu.
- Es ist zu erkennen, wie Wiedergutmachung, Gerechtigkeit und Chancengleichheit immer mehr aus den *policy*-Dokumenten zu verschwinden scheinen, ebenso ABET und RPL.
- Der *policy*-Prozess von der Formulierung des *Green Papers* über das *White Paper* hin zur *Bill* und zum *Act* war zwar bereits unter der Apartheid-Regierung aktuell, natürlich mit dem Unterschied, dass nun die Mehrheit der Bevölkerung die (theoretische) Möglichkeit hat, Einfluss auf *policy*-Entscheidungen zu nehmen. Aber die Expertise war hauptsächlich durch ausländische Berater gegeben, deshalb kamen auch nicht genug *policy*-Alternativen auf die Agenda, denn es gab kaum Experten im Land, die einen systemischen Ansatz vertraten.⁹⁰⁸
- Zudem spielt die wirtschaftliche Neuausrichtung Südafrikas kurz nach der Wahl eine entscheidende Rolle in der *policy*-Formulierung der (Aus-)Bildung. Man bewegte sich weg vom Regierungsprogramm des ANC (RDP) hin zu GEAR.⁹⁰⁹ Dies konnte nicht

⁹⁰⁸ Viele Kritiker der Bildungspolitik in Südafrika waren nicht in der Lage, ihre Kritik konstruktiv zu formulieren um daraus wiederum alternative *policies* entstehen zu lassen.

⁹⁰⁹ Auch diese Entwicklung ist auf ausländischen Einfluss zurück zu führen. Die neue Regierung übernahm die Auslandsschulden der Apartheid-Regierung und, um die Wirtschaft sanieren zu können, benötigten sie entsprechende finanzielle Mittel – dies war nicht möglich ohne ausländische Kredite. Der Internationale Währungsfonds fordert Strukturanpassungsmaßnahmen (SAP), die sich nicht mit dem Regierungsprogramm RDP vereinigen ließen, somit musste eine neue Richtung eingeschlagen werden – mit GEAR.

ohne Auswirkungen auf die *policies* bleiben. Im Zentrum der Diskussion stand nun die Entwicklung der Humanressourcen, die alle bislang formulierten *policy*-Entwürfe des Arbeitsministeriums und des Bildungsministeriums vereinigen sollte.

Es ist unmöglich zu behaupten, dass die Bildungspolitik in Südafrika sich in eine klare Richtung bewegt.⁹¹⁰ Die Transformation von der Apartheid hin zu demokratischen Institutionen geht sehr langsam voran und ist in vielerlei Hinsicht unvorhersehbar. Die föderale Struktur macht Voraussagen noch schwieriger, denn die einzelnen Provinzen bewegen sich in verschiedene Richtungen.⁹¹¹

Die *policy*-Programme haben sich im Laufe der letzten Jahre immer weiter verengt. Die sozialen Ziele wurden weitgehend ausgeklammert. Die Bildungsinstitutionen werden heute weitgehend als Fähigkeiten vermittelnde Institutionen instrumentalisiert, aber nicht als lokale Organisationen, in denen demokratische Partizipation gelehrt und gelernt werden kann.

Der *stakeholder*-Ansatz sollte der Meinung möglichst vieler Akteure Gehör verschaffen. Auf Grund meiner Forschung kann hier von einem einheitlichen *belief system* im Sinne Sabatiers ausgegangen werden. Alle Akteure haben sich der Beseitigung der Ungleichheit im (Aus-)Bildungssystem verschrieben – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Die Netzwerke, die in diesem *policy*-Formulierungsprozess entstanden sind, lassen sich nicht besonders deutlich herausarbeiten. Was jedoch deutlich wird, ist, dass gerade die *policy*-Entscheidung für den NQF und SAQA und die wirklich relevanten Bereiche, wie die tertiäre Bildung und FET, sowie Methoden, wie OBE und das Curriculum 2005, sich an wenigen Einzelpersonen festmachen lassen. Diese Personen verfügten somit über ausreichende Expertise, aber auch über Charisma und Überzeugungskraft, um Akteure hinter sich zu bringen, die dann für diese von ihnen favorisierten *policy*-Modelle warben und einstanden. Damit wird deutlich, wie notwendig, auch in der *policy*-Forschung, eine Analyse bis zur untersten Ebene ist, um in der Lage zu sein, die Entscheidungsketten für *policies* untersuchen zu können.

Die einzelnen theoretischen *policy*-Phasen ließen sich sowohl für den allgemeinen *policy*-Prozess in Südafrika als auch für den *policy*-Prozess in der tertiären Bildung und im Bereich des FET klar zuordnen. Der gesamte *policy*-Prozess ist jedoch nicht abgeschlossen, denn die Implementierung steht erst am Anfang. Somit kann zu diesem Zeitpunkt noch keine Aussage

⁹¹⁰ Vgl.: Chisholm/Fuller 1996: 27

⁹¹¹ Hierzu vgl. ausführlicher: Chisholm, Linda/Fuller, Bruce 1996: Remember People's Education? Shifting Alliances, State-Building and South Africa's Narrowing Policy Agenda. University of Witwatersrand, Johannesburg/Harvard University, March 1996. pp.: 22-27.

über den Erfolg der gewählten (Aus-)Bildungs-*policy* gemacht werden. Dies wird erst durch eine Evaluierung in einigen Jahren möglich.

Die Planung der *policies* war zu Beginn ein sehr weit gefächelter Prozess, auf den eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure durch Gremien und Foren Einfluss zu nehmen versuchten. Schlussendlich haben sich jedoch nur wenige mit ihren Vorschlägen durchgesetzt. Die *policy*-Agenda hat sich im Verlauf der 3. Phase verengt und die Zahl der Akteure reduziert. Am einflussreichsten waren die Sozialpartner, also die Unternehmerverbände und die Gewerkschaften, da sie über die nötigen humanen und finanziellen Ressourcen verfügten. Ob das, wofür man sich zum Schluss entschieden hat, umsetzbar ist und mit welchem Erfolg, kann zu diesem Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

Partizipation, so kann man feststellen, war zwar möglich, aber mit fortschreitendem Prozess wurde die Agenda enger gefasst, und je detaillierter die *policies* wurden, desto weniger Akteure waren an der Ausformulierung beteiligt. Aus operationalen Gründen ist solch eine Reduktion sicherlich sinnvoll, jedoch nicht vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Demokratisierung. Dies ist vor allem für das Subsystem des FET ein Problem, denn hier existiert eine Diskrepanz zwischen den Prinzipien und der Realität. Gleiches gilt für die der tertiären Bildung. Der Politikformulierungsprozess hat jedoch, auch wenn sich die Forderungen einiger Akteure nicht in den fertigen *policy*-Dokumenten widerspiegeln, auch bei den Kritikern der *policies* ein positives 'Gefühl' hinterlassen. Obwohl sie den *policy output* kritisieren, stehen sie hinter dem Entscheidungsprozess. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass dieser Prozess eine demokratiefördernde Wirkung in Südafrika hatte, da sich ihm alle verschrieben und verpflichtet fühlen. Die (theoretische) Möglichkeit der Einflussnahme an politischen Entscheidungsprozessen wirkt offensichtlich im Sinne der südafrikanischen Regierung, die sich daraus einen Schritt hin zum *nation building* erhoffte. An dieser Stelle muss es deshalb zu einer Spezifizierung der zu Eingang gemachten These kommen: Nicht ausschließlich die aktive Partizipation an *policy*-Formulierungsprozessen kann hier von Bedeutung für eine nachhaltige demokratische Konsolidierung sein, sondern ebenso die psychologische Komponente, das vermittelte Gefühl, gemeinschaftlich Entscheidungen getroffen zu haben.

Besondere Bedeutung hat dies im Bildungsbereich, denn jeder Einzelne ist davon unmittelbar betroffen. Zudem ist (Aus-)Bildung in Südafrika schon immer ein sehr politischer Bereich gewesen, und die neue Regierung musste besonders hier schnell handeln, was sie auch tat. Ob nun die Implementierung der (Aus-)Bildungs-*policies* in Südafrika gelingt, hängt von vielen Faktoren ab. Es geht nicht nur um die finanziellen Ressourcen, sondern ebenso um die gesellschaftlichen Veränderungen, die eintreten müssen. Die Mehrheit der Bevölkerung muss das

Gefühl haben, dass sich etwas für sie wirtschaftlich und sozial verbessert. Ansonsten könnte der demokratische Konsolidierungsprozess ins Stocken geraten.

Wie in dieser Arbeit immer wieder gezeigt wurde, spielt das Bildungsniveau bei der demokratischen Konsolidierung eine besondere Rolle, denn ein gewisses Niveau an Bildung ist notwendig, um effektiv an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen und Prozessen partizipieren zu können. Eine qualitativ gute Grundbildung ist auch Voraussetzung, um OBE zu realisieren. Die Bedeutung von (Aus-)Bildung zeigt sich vor allem an dem Einfluss auf die *policy*-Auswahl, auf das, was sich in der Agenda im Bildungsbereich durchgesetzt hat. Denn die Modelle, die sich durchgesetzt haben, wurden vorrangig von Einzelpersonen favorisiert, die in der Lage waren, auf Grund ihrer Bildung Akteure für ihr Modell zu gewinnen. Deshalb ist wohl die größte Herausforderung für die Regierung, die Qualität in der Bildung zu gewährleisten. Hier hat sie jedoch einige Hürden zu nehmen, denn sie verfügt nicht über die nötigen finanziellen Ressourcen. Auf Grund der eingeschränkten finanziellen Mittel im (Aus-)Bildungsbereich führt die Europäische Union (EU) seit Mitte 1999 verschiedene Pilotprojekte in unterschiedlichen Bereichen durch - vor allem in der *Further Education and Training* (FET). Die Frage, die sich hier stellt, ist, ob Südafrika sich nicht zu viel auf einmal vorgenommen hat, denn die gesamte (Aus-)Bildung strukturell und inhaltlich neu zu gestalten, war eine sehr große Aufgabe. Es muss an dieser Stelle auch noch offen bleiben, ob es nicht problematisch war, zuerst die *policy* für die tertiäre Bildung zu verabschieden, um dann die für FET zu formulieren, denn eigentlich soll die tertiäre Bildung auf FET aufbauen. Eine ähnliche Aussage kann für das Curriculum getroffen werden, welches vor der Formulierung von Standards abgeschlossen war.

Es bleibt nur zu hoffen, dass die Entwicklung in Südafrika anders sein wird als in Zimbabwe oder Kenya: Dort leistet sich die Mittelklasse private Schulen, und das öffentliche Schulsystem kollabiert. Leider existiert bereits heute in Südafrika eine Tendenz hin zu diesem Szenario, denn viele, die es sich leisten können, schicken ihre Kinder auf private Schulen. Darunter sind leider auch jene, die die öffentlichen Schulen ständig mystifizieren, wie Ihron Rensburg (Bildungsministerium). Auf die Frage, auf welche Schule er seine Kinder schicken musste er die Antwort geben, auf eine private.

Auf Grund der Entwicklungsphase, in der sich Südafrika in seinem Demokratisierungsprozess befindet, konnte Implementierungsphase bei der vorliegenden Untersuchung nicht berücksich-

tigt werden. Erst zukünftige Analysen werden zeigen können, ob die Demokratisierung der Gesellschaft durch die Ausgestaltung der Bildungs-*policies* nachhaltig fortschreitet.

7. Bibliographie

Bücher/Artikel aus Sammelbänden

- Adam, Heribert/Moodley, Kogila 1987: Südafrika ohne Apartheid? Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M.
- African National Congress (ANC) 1994: Implementation Plan for Education and Training (IPET). Education Department, African National Congress, May 1994.
- African National Congress (ANC) 1994a: The Reconstruction and Development Programme (RDP). A Policy Framework. Umanyano Publications, Johannesburg.
- African National Congress (ANC) 1995: A Policy Framework for Education and Training. MacMillan Publishers, Swaziland.
- Alexander, Neville/Helbig, Ludwig 1988: Schule und Erziehung gegen Apartheid. Befreiungspädagogik in Südafrika. isp-Verlag GmbH (internationale sozialistische publikationen), Frankfurt a.M.
- Anderson, Benedict 1991: Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. Verso, London.
- Apple, Michale W. 1979: Ideology and Curriculum. Routledge & Kegan, London et al.
- Apple, Michale W. 1995: Education and Power. Second Edition. Routledge, New York and London.
- Apple, Michale W./Christian-Smith, Linda 1991: The Politics of the Textbook. Routledge, New York et al.
- Ashley, Michael 1989: Ideologies and Schooling in South Africa. Pioneer Press (PTY), Cape Town.
- Badat, Saleem 1997: Educational Politics in the Transition Period. In: Kallaway, Peter/Kruss, Glenda/Fataar, Aslam/Donn, Gari (eds.) 1997: Education After Apartheid. South African Education in Transition. University of Cape Town Press, Cape Town. pp. 9-34.
- Bähler, Rainer 1987: Partizipation und Demokratisierung als Entwicklungserfordernis oder: Wenn jeder einzeln auf der Fährte des Fuchses geht, uns allen gesamt aber nur ein hohler Verstand innewohnt. In: Sülberg, Walter (ed.) 1987: Demokratisierung und Partizipation im Entwicklungsprozeß - Entwicklungspolitische Notwendigkeit oder Ideologisierung? Pädagogik: Dritte Welt, Jahrbuch 1987. Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt a.M. pp. 39-75.
- Barnett, A. 1997: Towards a Stakeholder Democracy. In: Kelly, Gavin/Kelly, Dominic/Gamble, Andrew (eds.) 1997: Stakeholder Capitalism. Macmillan Press, Basingstoke.
- Beck, Claudia 1996: Korporatismus als Konfliktregulierungsmodell für Südafrika. Manuskripte 201 der Hans-Böckler-Stiftung. Der Setzkasten, Düsseldorf.
- Berg-Schlosser, Dirk 1999: Empirische Demokratieforschung. Exemplarische Analysen. Studien zur Demokratieforschung. Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Birzea, César 1994: Educational Policies of the Countries in Transition. Council of Europe Press, Strasbourg.

- Bondesio, M.J./Berkhout, S.J. 1994: South Africa: System of Education. In: Husén, Torsten et al (eds.) 1994: The International Encyclopedia of Education, Vol. 10. Pergamon Press. pp. 5625-5635.
- Bot, Monica 1985: School Boycotts 1984: The Crisis in African Education. Indicator Project South Africa. Centre for Applied Social Sciences. University of Natal, Durban, April 1985.
- Bourdieu, Pière/Passeron, Jean-Claud 1971: Die Illusion der Chancengleichheit. Untersuchungen zur Soziologie des Bildungswesens am Beispiel Frankreich. Ernst Klett Verlag, Stuttgart.
- Bos, Ellen 1996: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (ed.) 1996: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung. 2. Auflage. Leske+Budrich, Opladen. pp. 81-111.
- Brinkerhoff, Derick W. 1997: Integrating Institutional and Implementation Issues into Policy Decisions: An Introduction and Overview. In: Nagel, Stuart WS. (ed.) 1997: Policy Analysis, Concepts and Methods: An Institutional and Implementation Focus. Policy Studies and Developing Nations. A Multi-Volume Treatise, Volume 5. Jai Press Inc., Greenwich, Connecticut. pp. 1- 18.
- Brockhaus Enzyklopädie 1973: Brockhaus Enzyklopädie, Achtzehnter Band, Brockhaus, Wiesbaden. pp. 291-300.
- Bunting, Ian 1994: A Legacy of Inequality. Higher Education in South Africa. Contemporary Policy Issues. UCT Press, Cape Town.
- Centre for Education Policy Development (CEPD) 1997: Reconstruction, Development and the national Qualifications Framework. Papers presented at a Conference held at Elijah Barayi Memorial Centre, Yeoville, Johannesburg. 15-16 August 1997.
- Charney, Craig 1995: Voices of a New Democracy: African Expectations in the New South Africa. Centre for Policy Studies, Research Report No. 38, January 1995.
- Chisholm, Linda 1997: The Restructuring of South African Education and Training in Comparative Context. In: Kallaway, Peter/Kruss, Glenda/Fataar, Aslam/Donn, Gari (eds.) 1997: Education After Apartheid. South African Education in Transition. University of Cape Town Press, Cape Town. pp. 50-68.
- Cloete, Nico/Muller, Johan/Makgoba, Malegapuru W./Ekong, Donald 1997 (eds.): Knowledge, Identity and Curriculum Transformation in Africa. Maskew Miller Longman, Cape Town.
- Coleman, James S. (ed.) 1965: Education and Political Development. Princeton University Press, Princeton et al.
- Commonwealth Secretariat 1991: Beyond Apartheid. Human Resources in a New South Africa. Report of a Commonwealth Expert Group prepared for the Heads of Government Meeting Harare. Villiers Publications, London.
- Crosby, Benjamin L. 1997: Stakeholder Analysis and Political Mapping: Tools for Successfully Implementing Policy Reforms. In: Nagel, Stuart WS. (ed.) 1997: Policy Analysis, Concepts and Methods: An Institutional and Implementation Focus. Policy Studies and Developing Nations. A Multi-Volume Treatise, Volume 5. Jai Press Inc., Greenwich, Connecticut. pp. 261-286.
- Czada, Roland 1988: Bestimmungsfaktoren und Genese politischer Gewerkschaftseinbindung. In: Schmidt, Manfred G. (ed.) 1988: Staatstätigkeit.

- Internationale und historisch vergleichende Analysen. PVS-Sonderheft 1988, Nr. 19. pp. 178-196.
- Diamond, Larry/Plattner, Marc (eds.) 1994: Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy. The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (eds.) 1995: Economic Reform and Democracy. Johns Hopkins University Press, Baltimore/London.
- Diamond, Larry 1997: Is the Third Wave of Democratization Over? The Imperative of Consolidation. Kellogg Institute Working Paper # 237. March 1997.
- Dickow, Helga 1996: Das Regenbogenvolk. Die Entstehung einer neuen *civil religion* in Südafrika. Gesellschaft und Bildung, Band 12. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Du Toit, Pierre 1995: State-Building and Democracy in Southern Africa. A Comparative Study of Botswana, South Africa and Zimbabwe. HSRC Publishers, Pretoria.
- Engel, Ulf 1995: Demokratische Transition in Südafrika. Institut für Afrika Kunde – Diskussionsbeiträge, Hamburg.
- Entwistle, N. (ed.) 1990: Handbook of Educational Ideas and Practices. Routledge, London et al.
- Eriksen, Thomas Hylland 1993: Ethnicity and Nationalism. Anthropological Perspectives. Pluto Press, London et al.
- Fach, Wolfgang/Degen, Ulrich (eds.) 1978: Politische Legitimität. Campus Verlag, Frankfurt et al.
- Feick, Jürgen/Jann, Werner 1988: "Nations Matter" – Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung? In: Schmidt, Manfred G (ed.) 1988: Staatstätigkeit. Internationale und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Westdeutscher Verlag, Opladen. pp. 196-220.
- Forsyth, Murray 1987: Reason and Revolution. The Political Thought of the Abbé Sieyès. Leicester University Press. Holmes & Meier Publishers, Inc., New York.
- Friedman, Steven/ Reitzes, Maxine 1996: Democratic Selections? Civil Society and Development in South Africa's New Democracy. In: Maganya, Ernest/Houghton, Rachel (eds.) 1996: Transformation in South Africa? Policy Debates in the 1990s. An IFAA Publication, Johannesburg. pp. 230-251.
- Geier, Andreas 1997: Hegemonie der Nation. Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.
- Gerwel, Jakes 1994: Education in South Africa: Means and Ends. In: Spence, J.E. (ed.) 1994: Change in South Africa. The Royal Institute of International Affairs. Pinter Publishers, London. pp. 82-94.
- Giddens, Anthony 1997: Jenseits von Links und Rechts. Frankfurt a.M.
- Große-Oetringhaus, Hans-Martin 1978: Erziehung und Bildung in Südafrika - Das Bildungssystem der 'nichtweißen' Bevölkerungsgruppen in der Republik Südafrika. Informationsstelle Südliches Afrika e.V., Bonn.

- Große-Oetringhaus, Hans-Martin 1982: Erziehung zur Apartheid. Geographische und ökonomische, ethnisch-soziale und politische Bedingungen der Bildungssituation von Schwarzen, Mischlingen und Indern in der Republik Südafrika." Bad Bentheimer Arbeitsberichte und Studien zur sozial räumlichen Bildungsforschung. Band 2. Bad Bentheim.
- Guibernau, Montserrat 1996: Nationalism. The Nation State and Nationalism in the Twentieth Century. Polity Press, Cambridge.
- Hanf, Theodor/Vierdag, Gerda 1977: "People's College" – "The World's" Educational Supplement. Perspektiven und Probleme eines Medienprojekts für Unterricht und Erwachsenenbildung in der Republik Südafrika. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Frankfurt a.M.
- Hanf, Theodor 1980: Überlegungen zu einer demokratieorientierten Dritte-Welt-Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', B 23/80, 7. Juni 1980. pp. 11-23.
- Hanf, Theodor 1991: Konfliktminderung durch Kulturautonomie. Karl Renners Beitrag zur Frage der Konfliktregelung in multi-ethnischen Gesellschaften. In: Fröschel, Erich/Mesner, Maria/Ra'anan, Uri (eds.) 1991: Staat und Nation in multi-ethnischen Gesellschaften. Passagen Verlag, Wien. pp. 61-90.
- Hanf, Theodor/Sabella, Bernard 1996: A Date With Democracy. Palestinians on Society and Politics. An empirical Survey. Arnold Bergstraesser Institut, Freiburg.
- Hartnett, William J. 1997: Shares for All: Options for Distributing Wealth Through Privatisation. Research Report No. 54, May 1997. Centre for Policy Studies, Johannesburg.
- Herman, Harold 1992: South Africa. In: Cookson, Peter W. et al (eds.) 1992: International Handbook of Educational Reform. Greenwood Press, New York. pp. 429-441.
- Hindle, Duncan 1996: A Review of Curriculum Development Structures and Processes in South Africa, 1994-1995. EPU Working Paper No. 6, January 1996. Education Policy Unit, University of Natal, Durban.
- Hobsbawn, Eric J. 1996: Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780. dtv, München. Vgl. zudem: Geier, Andreas 1997: Hegemonie der Nation. Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.
- Holmes, Brian (ed.) 1980: Diversity and Unity in Education. George Allen & Unwin, London et al.
- Howlett, Michael/ Ramesh, M. 1995: Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press, Toronto.
- Human Science Research Council (HSRC) 1995: Ways of Seeing the National Qualifications Framework (NQF). HSRC, Pretoria.
- Hutton, W. 1997: An Overview of Stakeholding. In: Kelly, Gavin/Kelly, Dominic/Gamble, Andrew (eds.) 1997: Stakeholder Capitalism. Macmillan Press, Basingstoke.
- Ichilov, Orit (ed.) 1990: Political Socialization, Citizenship Education, and Democracy. teachers College Columbia University, New York and London.
- Iklé, F.C./Leites, N. 1964: Verhandlungen – ein Instrument zur Modifikation der Nutzenvorstellungen. In: Shubik, Martin (ed.) 1964: Spieltheorie und Sozialwissenschaften. Fischer Verlag. pp. 255-270.

- Inkles, Alex (ed.) 1991: *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*. Transaction Publishers, New Brunswick/London.
- Jackman, Robert W. 1991: *On the Political Capacity of Nation States: Institutionalization and Legitimacy*. In: Inkles, Alex (ed.) 1991: *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*. Transaction Publishers, New Brunswick/London. pp. 157-189.
- Jelin, Elizabeth 1995: *Building Citizenship: A Balance Between Solidarity and Responsibility*. In: Tulchin, Joseph S./Romero, Bernice (eds.) 1995: *The Consolidation of Democracy in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Boulder/London. pp.83-98.
- Jencks, Christopher 1973: *Chancengleichheit*. Rowohlt, Reinbek.
- Kallaway, Peter 1990: *From Bantu Education to People's Education in South Africa*. In: Entwistle, N. (ed.) 1990: *Handbook of Educational Ideas and Practices*. Routledge, London et al. pp. 230-241.
- Kallaway, Peter 1997: *Reconstruction, Reconciliation and Rationalisation in South African Politics of Education*. In: Kallaway, Peter/Kruss, Glenda/Fataar, Aslam/Donn, Gari (eds.) 1997: *Education After Apartheid. South African Education in Transition*. University of Cape Town Press, Cape Town. pp. 34-49.
- Kallaway, Peter/Kruss, Glenda/Fataar, Aslam/Donn, Gari (eds.) 1997: *Education After Apartheid. South African Education in Transition*. University of Cape Town Press, Cape Town.
- Kazi, Aftab A. 1987: *Ethnicity and Education in Nation-Building. The Case of Pakistan*. University Press of America, Lanham et al.
- Kelly, A.V. 1995: *Education and Democracy. Principles and Practices*. Paul Chapman Publishing Ltd., London.
- Kelly, Gavin/Kelly, Dominic/Gamble, Andrew (eds.) 1997: *Stakeholder Capitalism*. Macmillan Press, Basingstoke.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker 1991: *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. In: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (eds.) 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag, Frankfurt a.M. pp. 25-60.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker (eds.) 1996: *Organisation und Netzwerke. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Kingdon, John W. 1993: *How do Issues Get on Public Policy Agendas?* In: Willson/William/Julius (eds.) 1993: *Sociology and the Public Agenda*. Newbury Park, London et al. SAGE Publications. pp. 40-50.
- Kolbe, Fritz-Ulrich/Sünker, Heinz/Timmermann, Dieter 1994: *Neue bildungssoziologische Beiträge zur Theorie institutionalisierter Bildung - Markierung zur Theorieentwicklung*. In: Sünker, Heinz et al 1994: *Bildung, Gesellschaft, soziale Ungleichheit. Internationale Beiträge zur Bildungssoziologie und Bildungstheorie*. suhrkamp taschenbuch, Frankfurt a.M.
- Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang (eds.) 1997: *Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß. Länderstudien zu Mittelost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost. Politikwissenschaftliche Standpunkte Band 3*, Universität Mainz.

- Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang 1997a: Zivilgesellschaft und Transformation. In: Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang (eds.) 1997: Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß. Länderstudien zu Mittelost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost. Politikwissenschaftliche Standpunkte Band 3, Universität Mainz. pp. 15-50.
- Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang 1997b: Einleitung: Zivilgesellschaft und Transformation. In: Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang (eds.) 1997: Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß. Länderstudien zu Mittelost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost. Politikwissenschaftliche Standpunkte Band 3, Universität Mainz. pp. 1-15.
- Lehmbruch, Gerhard 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart.
- Levin, Henry M. 1990: Political Socialization for Workplace Democracy. In: Ichilov, Orit (ed.) 1990: Political Socialization, Citizenship Education, and Democracy. Teachers College, Columbia University, New York and London. pp. 158-177.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Lipton, Merle 1989: Capitalism & Apartheid. South Africa 1910 - 1986. David Philip et al, Cape Town et al.
- Lundquist, Lennart 1971: Means and Goals of Political Decentralization. Studentlitteratur Malmö, Schweden.
- Maganya, Ernest/Houghton, Rachel (eds.) 1996: Transformation in South Africa? Policy Debates in the 1990s. An IFAA (Institute for African Alternatives) Publication in Collaboration with: Friedrich-Ebert-Stiftung South Africa Office; Graduate School of Public and Development Management, University of Witwatersrand; Environmental and Development Agency (EDA) Trust. Johannesburg.
- Maganya, Ernest 1996: The Contemporary Development Paradigm and South African Policy-Making in the 1990s. In: Maganya, Ernest/Houghton, Rachel (eds.) 1996: Transformation in South Africa? Policy Debates in the 1990s. An IFAA (Institute for African Alternatives) Publication in Collaboration with: Friedrich-Ebert-Stiftung South Africa Office; Graduate School of Public and Development Management, University of Witwatersrand; Environmental and Development Agency (EDA) Trust. Johannesburg. pp. 2-14.
- Mahomed, Nisaar 1996: The Integration of Education and Training in South Africa within the Context of Labour Market Theories and Globalisation. EPU Working Paper No. 11, December 1996. Education Policy Unit, University of Natal, Durban.
- Mathonsi, Elmon Nqabeni 1988: Black Matriculation Results. A Mechanism of Social Control. Skotaville Publishers, Braamfontein/Johannesburg.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate (eds.) 1991: Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Campus Verlag, Frankfurt a.M.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate 1991a: Introduction: Studying Policy Networks. In: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (eds.) 1991: Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Campus Verlag, Frankfurt a.M. pp. 11-25.

- Maull, Hanns W. 1990: Neo-Apartheid: Eine Bilanz der Ära Botha. In: Maull, Hanns W. (ed.) 1990: Südafrika. Politik-Gesellschaft-Wirtschaft vor dem Ende der Apartheid. Leske + Budrich, Opladen. pp. 75-129.
- Mayntz, Renate 1980: Implementation politischer Programme. Athenäum, Königstein.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (eds.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995a: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (eds.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. pp. 39-72.
- Mayntz, Renate 1996: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (eds.) 1996: Organisation und Netzwerke. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Campus Verlag, Frankfurt/New York. pp. 471-496.
- Merkel, Wolfgang (ed.) 1996: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung. 2. Auflage. Leske + Budrich, Opladen.
- Merkel, Wolfgang 1996a: Einleitung. In: Merkel, Wolfgang (ed.) 1996: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung. 2. Auflage. Leske + Budrich, Opladen. pp. 9-23.
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter 1996: Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie. In: Merkel, Wolfgang et al (eds.) 1996: Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Leske + Budrich, Opladen. pp. 9-37.
- Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (eds.) 1999: Demokratie in Ost und West. Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Merkel, Wolfgang 1999: Defekte Demokratien. In: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (eds.) 1999: Demokratie in Ost und West. Suhrkamp, Frankfurt a.M. pp. 361-382.
- Morlino, Leonardo 1998: Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe. Oxford University Press, New York.
- Mosdell, Timothy 1997: Restructuring Further Education and Training: developing a Planning Framework. Research Reports No. 5, University of the Western Cape, März 1997.
- Mphahlele, M.C.J. 1992: South Africa. In: Wickremasinghe, Walter (ed.) 1992: Handbook of World Education. American Collegiate Service, Houston. pp. 695-709.
- Nachrichtenstelle Südliches Afrika (NaSA) (ed.) 1996: Land und Macht. Die Landfrage im Südlichen Afrika. Boko's Druck, Zürich.
- Nagel, Stuart WS. (ed.) 1997: Policy Analysis, Concepts and Methods: An Institutional and Implementation Focus. Policy Studies and Developing Nations. A Multi-Volume Treatise, Volume 5. Jai Press Inc., Greenwich, Connecticut.
- National Commission on Higher Education (NCHE) 1996: NCHE Discussion Document. A Framework for Transformation. Higher Education, System, Governance and Funding. April 1996.
- National Commission on Higher Education (NCHE) 1996a: A Framework for Transformation. Report.

- National Education Policy Branche 1991: Education Realities in South Africa 1990. Report: NATED 02-300 (91/06), June 1991. Department of National Education, Pretoria.
- National Education Policy Investigation (NEPI) 1992: Governance and Administration. A Project of the National Education Co-ordinating Committee (NECC). Oxford University Press/NECC, Cape Town.
- National Education Policy Investigation (NEPI) 1993: The Framework Report and Final Report Summaries. A Project of the National Education Co-ordinating Committee (NECC). Oxford University Press/NECC, Cape Town.
- National Education Policy Investigation (NEPI) 1993a: Education Planning, Systems, and Structure. A Project of the National Education Co-ordinating Committee (NECC). Oxford University Press/NECC, Cape Town.
- National Training Board (NTB) 1994: Executive Summary. A Discussion Document on 'A National Training Strategy Initiative' (NTSI). A Preliminary Report by the National Training Board, April 1994.
- Nohlen, Dieter 1988: Mehr Demokratie in der Dritten Welt? Über Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratie in vergleichender Perspektive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', B 25-26/88, 17. Juni 1988. pp. 3-18.
- Nzimande, Blade 1993: 'Civil Society' and the Role of the NECC. Education Policy Unit (EPU), University of Natal, Durban.
- Oakerson, Ronald J./Walker S. Tjip 1997: Analyzing Policy Reform and Reforming Policy Analysis: An Institutionalist Approach. In: Nagel, Stuart WS. (ed.) 1997: Policy Analysis, Concepts and Methods: An Institutional and Implementation Focus. Policy Studies and Developing Nations. A Multi-Volume Treatise, Volume 5. Jai Press Inc., Greenwich, Connecticut. pp. 21-53.
- Pampallis, John 1991: Foundations of the New South Africa. Maskew Miller Longman, Cape Town.
- Pennock, Roland 1978: Liberal Democracy: Its Merits and Prospects. Greenwood Press, Westport, Connecticut.
- Penny, Alan 1988: Afrikaner Identity and Educational Policy in South Africa. In: Tulasiewicz, Witold/Brock, Colin (eds.) 1988: Christianity and Educational Provision in International Perspective. Routledge, London & New York. pp. 345-374.
- Pereyra, Miguel A./Mínguez, Jesús García/Beas, Miguel/Gómez, Antonio J. (eds.) 1996: Globalización y Descentralización de Los Sistemas Educativos. Fundamentos Para un Nuevo Programa de la Educaión Comparada. Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona.
- Peters, Guy B. 1995: The Civil Service in the Consolidation of Democracy. UNESCO, Blackwell Publishers, Oxford.
- Reimers, Fernando 1993: Education and the Consolidation of Democracy in Latin America: Innovations to Provide Quality Basic Education with Equity. Advocacy Series Education and Development 4. Agency for International Development (IDCA), Washington, DC. Bureau for Latin America and the Caribbean.
- Rapoo, Thabo 1994: Rules and Rulers. Federalism, the RDP and the Problem of Power. Centre for Policy Studies, CPS Transition Series, Policy: Issues and Actors, Vol. 7, No. 4, November 1994.

- Rüb, Friedbert W. 1996: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (ed.) 1996: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung. 2. Auflage. Leske+Budrich, Opladen. pp. 111-141.
- Ruperti, R.M. 1973: Organogram of the South and South West African Education System. University of South Africa. Pretoria.
- Sabatier, Paul A. 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: Policy Sciences, Vol. 21, No. 2/3. pp 129-168.
- Sabatier, Paul A. 1993: Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. In: Miller, M. (ed.) 1993: The Policy Process: A Reader. Harvest Wheatsheaf, London.
- Sabatier, Paul A. 1993a: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Windhoff-Heritier, A. (ed.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 1993, Nr. 24. pp: 116-148.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (eds.) 1993: Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Westview, Boulder.
- Sached Trust 1992: Back to Learning. The National Education Conference 1992. Sigma Press, Pretoria.
- Samoff, Joel/Groener, Zeld/Rensburg, Ihron 1994: Contested Transitions: A Review of Swedish Support to the Education of South Africans: Final Report. Prepared for the Education Divisions, Swedish International Development Authority (SIDA). September 1994, Samoff Services.
- Sandschneider, Eberhard 1996: Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung. In: Merkel, Wolfgang (ed.) 1996: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung. 2. Auflage. Leske + Budrich, Opladen. pp. 23-47.
- Scharpf, Fritz W. 1973: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Theorie Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz W. 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Schmidt, Manfred G. (ed.) 1988: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Westdeutscher Verlag, Opladen. pp. 61-87.
- Scharpf, Fritz W. 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Westview Press, Boulder/Oxford.
- Schild, Thomas 1990: Das Bildungssystem als Faktor im Entwicklungsprozeß. Eine Analyse des Bildungssystems in Zimbabwe im siebten Jahr der Unabhängigkeit. Bochumer Schriften zu Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik. Band 27. Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M. et al.
- Schlee, Günther/Werner, Karin 1994: Inklusion und Exklusion: Die Dynamik von Grenzziehungen im Spannungsfeld zwischen Markt, Staat und Ethnizität. In: Schlee, Günther/Werner, Karin (eds.) 1994: Inklusion und Exklusion: Die Dynamik von Grenzziehungen im Spannungsfeld zwischen Markt, Staat und Ethnizität. Rüdiger Köppe Verlag, Köln. pp. 9-36.

- Schmidt, Manfred G. (ed.) 1988: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Schmidt, Manfred G. 1988a: Einführung. In: Schmidt, Manfred G. (ed.) 1988: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Westdeutscher Verlag, Opladen. pp. 1-35.
- Schmidt, Manfred G. 1988b: Policy-Analyse. In: Schmidt, Manfred G. (ed.) 1988: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Westdeutscher Verlag, Opladen. pp. 567-604.
- Schmidt, Siegmund 1992: Die Rolle der schwarzen Gewerkschaften im Demokratisierungsprozeß Südafrikas. Institut für Afrika Kunde, Hamburg.
- Schmidt, Siegmund 1997: Die Rolle der Zivilgesellschaft im Demokratisierungsprozeß Südafrikas. In: Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang (eds.) 1997: Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß. Länderstudien zu Mittelost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost. Politikwissenschaftliche Standpunkte Band 3, Universität Mainz. pp. 323-347.
- Schmitter, Philippe C. 1993: Some Propositions about Civil Society and the Consolidation of Democracy. Institut für Höhere Studien. Reihe Politikwissenschaft 10, September 1993.
- Schmitter, Philippe C. 1995: Transitology: The Science or the Art of Democratization? In: Tulchin, Joseph S./Romero, Bernice (eds.) 1995: The Consolidation of Democracy in Latin America. Lynne Rienner Publishers, Boulder/London. pp. 11-45.
- Schneider, Volker/Kenis, Patrick 1996: Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (eds.) 1996: Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Campus Verlag, Frankfurt/New York. pp. 9-43.
- Schubert, Klaus 1991: Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen, Leske + Budrich.
- Schulz, Uwe 1996: Der Kampf um die Schulen: Staat und Schule in Südafrika. Wissenschaftliche Reihe/ISSA; Band 26. IKO – Verlag für Interkulturelle Kommunikation; Frankfurt a.M.
- Shaw, Mark/Shubane, Khehla 1994: Debating the Question of Forums. In: Villiers, Riaan de (ed.) 1994: Forums and the Future. Published by the Centre for Policy Studies, Doornfontein, Johannesburg. pp. 1-11.
- Shubik, Martin (ed.) 1964: Spieltheorie und Sozialwissenschaften. Fischer Verlag.
- Sirowy, Larry/Inkles, Alex 1991: The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review. In: Inkles, Alex (ed.) 1991: On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants. Transaction Publishers, New Brunswick/London. pp. 125-157.
- Sisk, Timothy D. 1995: Democratization in South Africa. The Elusive Social Contract. Princeton University Press, New Jersey.
- Smith, Anthony D. 1971: Theories of Nationalism. Camelot Press Ltd., London and Southampton.
- Smith, Anthony D. 1983: State and Nation in the Third World. The Western State and African Nationalism. St. Martin's Press, New York.

- Soobrayan, Bobby 1994: *Banking on Education: A Critical Assessment of the World Bank's involvement in Education in the South*. Education Policy Unit (EPU), University of Natal, Durban.
- South African Institute of Race Relations (SAIRR) 1990: *Race Relations Survey 1989/90*. Galvin & Sales, Cape Town.
- South African Institute of Race Relations (SAIRR) 1994: *Race Relations Survey 1993/94*. Galvin & Sales, Cape Town.
- Spence, J.E. (ed.) 1994: *Change in South Africa*. The Royal Institute of International Affairs. Pinter Publishers, London.
- Spier, André 1994: *Poverty, Employment and Wealth Distribution*. Co-operative HSRC Research Programme: *Affordable Material Provision*. HSRC, Pretoria.
- Stout, Robert T./Tallerico, Marilyn/Scribner, Kent Paredes 1994: *Values: The 'What?' of the Politics of Education*. In: *Politics of Education Association Yearbook 1994*. pp. 5-20.
- Streeck, Wolfgang 1997. *Nationale Politik bei fragmentierter Souveränität*. In: *Jahrbuch für Arbeit und Technik 1997*, Bonn. pp: 311-325.
- Südafrikanische Botschaft 1989: *Südafrika - Physikalische Verhältnisse*. Bonn.
- Südafrikanische Botschaft 1997: *RSA 2000 - Weg in die Zukunft*. Gruna & Langer Graphischer Betrieb GmbH, Bonn.
- Sünker, Heinz/Timmermann, Dieter/Kolbe, Fritz-Ulrich (eds.) 1994: *Bildung, Gesellschaft, soziale Ungleichheit*. *Internationale Beiträge zur Bildungssoziologie und Bildungstheorie*. Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Tarrant, James M. 1989: *Democracy and Education*. Avebury Series in Philosophy. Aldershot et al.
- Tikly, Leon 1996: *The Role of Local Government in the Provision of Schooling*. Experiences from Four Developing Countries. Education Policy Unit (EPU), Working Paper No. 9, University of Natal, Durban.
- Townsend, Richard G./Robinson, Norman 1994: *Making the Politics of Education Even More Interesting*. In: *Politics of Education Association Yearbook 1994*. pp. 185-199.
- Trade Union Council of South Africa 1968: *Memorandum to the Permanent Interdepartmental Committee on the Co-ordination of Education for All Races*. Johannesburg.
- Tulasiewicz, Witold/Brock, Colin (eds.) 1988: *Christianity and Educational Provision in International Perspective*. Routledge, London & New York.
- Tulchin, Joseph S./Romero, Bernice (eds.) 1995: *The Consolidation of Democracy in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Boulder/London.
- Van den Berg, Owen 1981: *The de Lange Report on Education*. The Government's Provisional Comments on the Report. A Brief Synopsis. Education Policy Unit, University of Cape Town, October 1981.
- Vengroff, Richard/Umeh, Ogwo Jombo 1997: *A Comparative Approach to the Assessment of Decentralization Policy in Developing Countries*. In: Nagel, Stuart WS. (ed.) 1997: *Policy Analysis, Concepts and Methods: An Institutional and Implementation Focus*. *Policy Studies and Developing Nations. A Multi-Volume Treatise, Volume 5*. Jai Press Inc., Greenwich, Connecticut. pp. 141-159.

- Villiers, Riaan de (ed.) 1994: *Forums and the Future*. Published by the Centre for Policy Studies, Doornfontein, Johannesburg.
- Vogt, Hermann 1982: *Apartheid und Unterentwicklung. Möglichkeiten und Strategien gesellschaftlicher Veränderungen in Südafrika*. Campus Verlag, Frankfurt a.M.
- Waldrauch, Harald 1996: *Was heißt demokratische Konsolidierung? Über einige theoretische Konsequenzen der osteuropäischen Regimewechsel*. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, Reihe Politikwissenschaft, No. 36.
- Weiler, Hans N. 1986: 'The Hot and Cold Wind of Politics': Planning Higher Education in Africa. In: Gove, S.K/Stauffer, T.M. (eds.) 1986: *Policy Controversies in Higher Education*. New York, Greenwood Press. pp. 215-236.
- Wichard, Rudolf 1983: *Demokratie und Demokratisierung*. Diesterweg, Frankfurt a.M. et al.
- Willson/William/Julius (eds.) 1993: *Sociology and the Public Agenda*. Newbury Park, London et al. SAGE Publications.
- Windhoff-Heritier 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Campus Verlag, Frankfurt/New York. Drittes Kapitel: *Policy-Zyklus*. pp. 64-114.
- Windhoff-Heritier, A. (ed.) 1993: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 1993, Nr. 24.
- Wolpe, Harold 1988a: *Race, Class & the Apartheid State*. Unesco Press et al, Paris et al.
- Wong, Kenneth K. 1994: *The Politics of Education: From Political Science to Multidisciplinary Inquiry*. In: *Politics of Education Association Yearbook 1994*. pp. 21-35.

Publikationen aus dem Internet

- Asmal, Kader 1999: *Call to Action: Mobilizing Citizens to Build a South African Education and Training System for the 21st Century*. Statement by Professor Kader Asmal, Minister of Education, 27. July 1999.
http://www.education.pwv.gov.za/Media_Statements/july99/call_to_action.htm
- Cloete, Nick/Muller, Johan 1998: *South African Higher Education Reform: What Comes After Post-Colonialism? Prepared for the European Review*. June 1998.
<http://www.chet.org.za/debates/saheref2.html>
- COSATU 1998: *COSATU Parliamentary Submission on the Green Paper on Further Education and Training*. Presented to the Department of Education, 2 June 1998.
<http://www.cosatu.org.za/docs/1998/fet-g-p.html>
- Department of Education 1998e: *Education White Paper 4 – A Programme for the Transformation of Further Education and Training*, August 1998. Government Gazette Vol. 399, No. 1 9281, 25. September 1998.
http://www.polity.org.za/govdocs/white_papers/educwp4.html
- Republic of South Africa (RSA) 1998b: *Further Education and Training Act, No. 98 of 1998*. Assented to October, 1998; Date of Commencement: 2 November, 1998.
<http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1998/act98-098.html>

Gesetzesentwürfe, Gesetze und Regierungstexte

- Department of National Education 1985: The Structure and Operation of the South African Education System. Report: SANEP – 170, May 1985, Pretoria.
- Department of Education 1996: Lifelong Learning Through a National Qualifications Framework. Discussion Document. Report on the Ministerial Committee for Development Work on the NQF. February 1996.
- Department of Education 1996a: An Agenda of Possibilities. National Policy on Teacher Supply, Utilisation and Development. Discussion Document, Second Draft, Pretoria, August 1996.
- Department of Education 1997: Report of the National Committee on Further Education. A Framework for the Transformation of Further Education and Training in South Africa. Pretoria, August 1997.
- Department of Education 1998: Curriculum 2005. Implementing OBE – 1: Classroom Practice. Lifelong Learning for the 21st Century. Pretoria.
- Department of Education 1998a: Curriculum 2005. Implementing OBE – 2: Assessment. Lifelong Learning for the 21st Century. Pretoria.
- Department of Education 1998b: Curriculum 2005. Implementing OBE – 3: School Management. Lifelong Learning for the 21st Century. Pretoria.
- Department of Education 1998c: Curriculum 2005. Implementing OBE – 4: Philosophy. Lifelong Learning for the 21st Century. Pretoria.
- Department of Education 1998d: Green Paper on Further Education and Training. Preparing for the Twenty – First Century through Education, Training and Work. 15. April 1998. Pretoria.
- Republic of South Africa (RSA) 1994: Provincial Statistics. Central Statistic Service, No. 00-90-10 1994.
- Republic of South Africa (RSA) (Central Statistical Service [CSS]) 1995: RSA - Statistics in Brief. CTP Book Printers, Cape Town.
- Republic of South Africa (RSA) 1995a: White Paper on Education and Training, Notice No. 196 of 1995. Government Gazette, 15. March 1995. Cape Town.
- Republic of South Africa (RSA) 1995b: South African Qualifications Authority Act, Act No. 58 of 1995. Statutes of the Republic of South Africa – Education.
- Republic of South Africa (RSA) (Central Statistical Service [CSS]) 1996: RSA - Statistics in Brief. CTP Book Printers, Cape Town.
- Republic of South Africa (RSA) 1996a: National Education Policy Act, Act No. 27, 1996. Government Gazette, 24. April 1996. Cape Town.
- Republic of South Africa (RSA) 1996b: Green Paper on Higher Education Transformation. Department of Education, December 1996. Pretoria.
- Republic of South Africa (RSA) 1996c: Constitution of the Republic of South Africa 1996. As adopted by the Constitutional Assembly on May 1996.
- Republic of South Africa (RSA) 1996d: Growth, Employment and Redistribution. A Macroeconomic Strategy.

- Republic of South Africa (RSA) 1997: Draft White Paper on Higher Education, Government Gazette, 18. April 1997, Pretoria.
- Republic of South Africa (RSA) 1997a: Education White Paper 3. A Programme for the Transformation of Higher Education. Government Gazette, 15. August 1997. Pretoria.
- Republic of South Africa (RSA) 1997b: Higher Education Bill. B75-97.
- Republic of South Africa (RSA) 1997c: Portfolio Committee Amendments to Higher Education Bill. B75A-97.
- Republic of South Africa (RSA) 1997d: Higher Education Bill (as amended by the portfolio Committee on Education (National Assembly)). B75B-97.
- Republic of South Africa (RSA) 1997e: Higher Education Act. Government Gazette, 19. December 1997, Cape Town.
- Republic of South Africa (RSA) 1997f: Curriculum 2005. Lifelong Learning for the 21st Century. A User's Guide. March 1997.
- Republic of South Africa (RSA) 1997g: Discussion Document. Curriculum 2005. Specific Outcomes, Assessment Criteria, Range Statements; Grades 1 to 9 April 1997. Department of Education.
- Republic of South Africa (RSA) 1997h: Skills Development Bill, 1997. Department of Labour. Government Gazette Vol.386, No. 18244, Pretoria, 2 September 1997.
- Republic of South Africa (RSA) 1998: Further Education and Training Bill [B 57-98].
- Republic of South Africa (RSA) 1998a: Portfolio Committee Amendments to Further Education and Training Bill [B 57A-98].
- South African Qualifications Authority (SAQA) 1997: SAQA Bulletin. Vol. 1, No. 1, May/June 1997.
- South African Qualifications Authority (SAQA) 1997a: SAQA Bulletin. Vol. 1, No. 2, November/December 1997.
- South African Qualifications Authority (SAQA) 1999: Implementing the National Qualifications Framework. Criteria and Guidelines for ETQAs. Pretoria.

Zeitschriftenartikel

- Adams, Dennis 1998: As Teachers Approaches Change: Democratic Possibilities for Thinking, Knowing, and Learning. In: Curriculum and Teaching, Vol. 13, No. 1, 1998. pp. 71-77.
- Adey, A. David/Andrew, Michael 1997: Neue Entwicklungstrends im Südafrikanischen Bildungswesen. Ein Überblick. In: Pädagogisches Handeln, 1. Jahrgang, Heft 2, 1997. pp. 17-24.
- Albala-Bertrand, Luis 1997: First Lessons from the Research Phase. Preliminary Results. In: Educational Innovation and Information. International Bureau of Education, UNESCO, Genf. No. 90, March 1997.
- Armijo, Leshie Elliott/Biersteker, Thomas J./Lowenthal, Abraham F. 1994: The Problems of Simultaneous Transitions. In: Journal of Democracy, Vol. 5, No. 4, October 1994. pp. 161-175.

- Ball, Stephen J./Vincent, Carol/Radnor, Hilary 1997: Into Confusion: LEAs, Accountability and Democracy. In: *Journal of Education Policy*, 1997, Vol. 12, No. 3. pp. 147-163.
- Beck, Klaus 1986: Gesellschaftlicher Pluralismus als pädagogisches Problem. In: *Pädagogische Rundschau*, Vol. 40, Mai/Juni 86. pp 291-309.
- Benavot, Aaron 1996: Education and Political Democratization: Cross-National and Longitudinal Findings. In: *Comparative Education Review*, Vol. 40, No. 4, November 1996. pp.377- 403.
- Bommes, Michael/Halfmann, Jost 1994: Migration und Inklusion. Spannungen zwischen Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat. In: *Kölner Zeitschrift für Sozialpsychologie*, Jg. 46, Heft 3, 1994. pp. 406-424.
- Boyd, William Lowe/Crowson, Robert L./Geel, Tyll van 1994: Rational Choice Theory and the Politics of Education: Promise and Limitations. In: *Politics of Education Association Yearbook*, 1994. pp. 127-145.
- Bray, Mark/Lee O.W. 1993: Education, Democracy and Colonial Transition. The case of Hong Kong. In: *International Review of Education*, Special Issue: Democracy and Development, Vol. 39, No. 6, November 1993. pp. 541-560.
- Brunn, Erhard 1997: Dezentralisierter Despotismus in Afrika. Die Kolonialzeit legte Grundlagen anti-demokratischer Kultur in Afrika - Beispiele Südafrika und Ruanda - Interview mit Mahmood Mamdani. In: *epd-Entwicklungspolitik* 4/97 (Februar). pp. 24-28.
- Carrim, Nazir 1995: From 'Race' to Ethnicity: Shifts in the Educational Discourses of South Africa and Britain in the 1990s. In: *Compare*, Vol. 25, No. 1, 1995.
- Choabi, M. S. 1985: Bildung – ein fester Bestandteil des Befreiungskampfes in Südafrika. In: *Pädagogische Probleme*. Beilage zur Zeitschrift 'Lehrer der Welt', No. 3, 1985. pp. 21- 23.
- Christie, Pam 1995: Transition tricks? Policy models for school desegregation in South Africa, 1990-1994. In: *Journal of Education Policy*, 1995, Vol. 10, No. 1. pp. 45-55.
- Christie, Pam 1997: Global Trends in Local Contexts: A South African Perspective on Competence Debates. In: *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, vol. 18, No. 1, 1997. pp. 55-70.
- Christie, Pam/Gordon, Adele 1992: Politics, Poverty and Education in Rural South Africa. In: *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 13, No. 4, 1992. pp. 399- 417.
- Cibulka, James G. 1994: Policy Analysis and the Study of the Politics of Education. In: *Politics of Education Association* 1994. pp. 105-125.
- Collins, Colin B. 1984: Education in South Africa: Past Dimensions and Possible Futures. In: *Discourse*, Vol. 5, No. 1, October 1984. pp. 76-89.
- De Clercq, Francine 1997: Policy Intervention and Power Shifts: An Evaluation of South Africa's Education Restructuring Policies. In: *Journal of Education Policy*, 1997, Vol. 12, No. 3. pp. 127-146.
- Diamond, Larry 1992: Eine Welle ohne Ende? Die weltweite Ausbreitung der Demokratie. In: *der überblick*, 3/92. pp. 5-10.
- Diamond, Larry 1994: Rethinking Civil Society. Towards Democratic Consolidation. In: *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, July 1994. pp.4-17.

- Edelsky, Carole 1994: Education for Democracy. In: *Language Arts*, Vol. 71, April 1994. pp. 252-257.
- Enslin, Penny 1994: Should Nation-Building be an Aim of Education? In: *Journal of Education (Natal)*, 1994, Vol. 19, No.1. pp. 23-37.
- Fine, Robert 1992: Civil Society and the Politics of Transition in South Africa. In: *Searchlight South Africa*, vol. 3, No.1, August 1992. pp. 19-31.
- Foltz, Bruce V. 1996: Values and Virtues for Education in a Pluralistic Democracy. In: *The Journal of Value Inquiry* 30 (June 1996). pp 19-23.
- Gisler, Priska 1997: Bildungssystem und Reproduktion sozialer Ungleichheit. Zur Bildungssoziologie von Pierre Bourdieu. In: *Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik*, Jg. 17, Heft 33, Juli 1997. pp. 45-51.
- Greenstein, Ran 1995: New Policies, Old Challenges: Reshaping the Education System. *Quarterly Review of Education and Training in South Africa*, Wits EPU, Vol. 3, No. 1, 15. September 1995.
- Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R. 1994: The Challenges of Consolidation. In: *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 4, October 1994. pp. 5-16.
- Halbach, Axel J. 1997: Südafrika 1996/97: Politische und wirtschaftliche Perspektiven im dritten Jahr nach der Wende. In: *IFO Schnelldienst* 4/97.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Science* 1996, XLIV. pp. 952-973.
- Hanf, Theodor 1969: Erziehung und politischer Wandel in Schwarzafrika. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 21 (1969), Sonderheft 13. pp. 276-327.
- Hanf, Theodor/Amman, Karl/Dias, Patrick V. et al 1975: Education: An Obstacle to Development? Some Remarks about the Political Functions of Education in Asia and Africa. In: *Comparative Education Review*, Special Issue, Vol. 19, No. 1, February 1975. pp. 68-88.
- Hanf, Theodor 1984: The Political Function of the Education System in Culturally Segmented States. In: *Zeitschrift für erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung*, Jahrgang 1, 1984, Heft 2. pp. 281-300.
- Hanf, Theodor 1987: Erziehung, Nationalstaat und gesellschaftliche Konflikte in der Dritten Welt. In: Döbrich, Peter (ed.) 1987: *Vergleichende Bildungsforschung. Festschrift für Wolfgang Mitter zum 60. Geburtstag. Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung*, Sonderheft. pp. 73-83.
- Harber, Clive 1997: International Developments and the Rise of Education for Democracy. In: *British Comparative and International Education Society*, Vol. 27, No. 2, 1997. pp. 179-191.
- Hartshorne, ken 1988: Conflicting Values and Perceptions in Education: New Wine in Old Bottles? In: *Education Journal*, No. 3, 1988. pp. 30-37.
- Higgs, Philip 1994: Towards a New Theoretical Discourse in South African Education. In: *Perspectives in Education*, 1994, Vol. 15, No. 2. pp. 299-312.
- Huntington, Samuel P. 1997: After twenty Years: The Future of the Third Wave. In: *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 4, October 1997. pp. 3-12.

- Jelovac, Dejan 1996: Interdependent Relations Between Educational and Political Subsystems of the States-In Transition. In: *The School Field*, Spring/Summer 1996, Vol. VII, No. 1/2, Special Issue: Education within Changing Patterns of Democracy. pp. 64-73.
- Jones, Phillip W. 1998: Globalisation and Internationalism: Democratic Prospects for world Education. In: *Comparative Education*, Vol. 34, No. 2, 1998. pp. 143-155.
- Kallaway, Peter 1990: Apartheid and Eduaction: The Present Situation. In: *Geneve-Afrique*, Second June 1990. pp. 30-38.
- Kahn, Michael J. 1996: Five Years Gone: A Case Study of Education Policy Implementation in the Transition to Democracy in South Africa. In: *International Journal of Educational Development*, Vol. 16, No. 3. pp. 281-289.
- Kgobe, Madumetja 1997: The National Qualifications Framework in South Africa and “Out-of-School Youth”: Problems and Possibilities. In: *International Review of Education*, Vol. 43, No. 4, 1997. pp. 317-330.
- Klein, Ansgar 1994: Civil Society- Zwischenbilanz und Perspektiven einer Diskussion - Zum Themenheft. In: *Neue Soziale Bewegungen. Zivilgesellschaft und Demokratie*, Heft 1, März 1994. pp. 4-14.
- Kössler, Reinhart/Melber, Henning 1996: The Concept of Civil Society and the Process of Nation-Building in African States. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1/96. pp. 69-81.
- Kühne, Winrich 1992: Demokratisierung in Vielvölkerstaaten unter schlechten wirtschaftlichen Bedingungen. Ein Diskussionsbeitrag am Beispiel Afrikas. *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). SWP – IP 2734*, Februar 1992.
- Lauglo, Jon 1995: Forms of Decentralisation and Their Implications for Education. In: *Comparative Education*, Vol. 31, No.1 1995. pp. 5-30.
- March, James G./Olsen, Johan P. 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: *American Political Science Riview*, Vol. 78, 1984. pp. 734-750.
- Mc Ginn, Noel F. 1996: Education, Democratization, and Globalization: A Challenge for Comparative Education. In: *Comparative Education Review*, Vol. 40, No. 4, November 1996. pp. 341-357.
- Messner, Dirk 1998: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess. In: *epd-Entwicklungspolitik*, 13/98. pp. 31-40.
- Mitter, Wolfgang 1993: Education, Democracy and Development in a Period of Revolutionary Change. In: *International Review of Education*, Special Issue: Democracy and Development, Vol. 39, No. 6, November 1993. pp.463-472.
- Ngwenya, Oupa 1991: Solution to a Crisis. In: *Tribute*, July 1991. pp. 62-64.
- Nkomo, Mokubung O. 1981: The Contradictions of Bantu Education. In: *Harvard Educational Review*, Vol. 51, No.1, February 1981. pp. 126-138.
- Nohlen, Dieter 1998: Demokratie und soziale Gerechtigkeit. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 39, Heft 12, 1998. pp. 308-310.
- Obery, Ingrid 1986: People’s Education: Creating a Democratic Future. In: *Work in Progress (WIP)*, No 42, 1986. pp.: 8-13.
- Olssen, Mark 1998: Education Policy, the Cold War and the ‘Liberal – Communitarian’ Debate. In: *Journal of Education Policy*, Vol. 13, No. 1, 1998. pp. 63-89.

- Otterbach, Markus/Yildiz, Erol 1997: Der Kommunitarismus: eine Gefahr für das Projekt der pluralistischen Demokratie? Zur Ausgrenzung ethnischer Minoritäten mit kommunitaristischen Argumenten. In: *Soziale Welt* 48 (1997). pp. 291-312.
- Parker, Walter C. 1996: 'Advanced' Ideas about Democracy: Towards a Pluralist Conception of Citizen Education. In: *Teachers College Record*, Vol. 98, No. 1, Fall 1996. pp.104-125.
- Pateman, Carole 1996: Democracy and Democratization. Presidential Address: XVIth World Congress, IPSA. In: *International Political Science Review* (1996), Vol. 17, No. 1. pp. 5-12.
- Potashnik, Michael/Capper, Joanne 1998: Fernunterricht: Bedeutung und Vielfalt. In: *Finanzierung & Entwicklung*, März 1998. pp. 42-45.
- Rang, Adalbert 1993: 'Bildungsbürger' or Citizen? The case of Wilhelm von Humboldt. In: *Paedagogica Historica*, XXIX (1993) 3. pp. 711-717.
- Ranson, Stewart 1995: Theorising Education Policy. In: *Journal of Education Policy*, 1995, Vol. 10, No. 4. pp. 427-448.
- Reitzes, Maxine 1995: Insiders and Outsiders: The Reconstruction of Citizenship in South Africa. Centre for Policy Studies, Social Policy Series, Vol.8, No. 1, Februar 1995.
- Ringer, Fritz 1993: Education and Citizenship. In: *Paedagogica Historica*, XXIX (1993) 3. pp. 677-687.
- Samson, Melanie/Vally, Salim 1996: Snakes and Ladders: Promises and Pitfalls of the NQF. In: *South African Labour Bulletin (SALB)*, Vol. 20, No. 4, August.
- Sayed, Yusuf/Carrim, Nazir 1998: Inclusiveness and Participation in Discourses of Educational Governance in South Africa. In: *International Journal of Inclusive Education*, 1998, Vol. 2, No. 1. pp. 29-43.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1994: Zivile Gesellschaft und reflexive Demokratie. In: *Neue Soziale Bewegungen. Zivilgesellschaft und Demokratie*, Heft 1, März 1994. pp. 18-34.
- Schmitter, Philippe C. 1995a: More Liberal, Preliberal, or Postliberal? In: *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1, January 1995. pp. 15-22.
- Strajn, Darko 1996: Social Changes, Democracy and Education. In: *The School Field*, Spring/Summer 1996, Vol. VII, No. 1/2, Special Issue: Education within Changing Patterns of Democracy. pp. 15-27.
- Strike, Kenneth A. 1998: Centralized Goal Formation, Citizenship, and Educational Pluralism: Accountability in Liberal Democratic Societies. In: *Educational Policy*, Vol. 12, No. 1 & 2, January-March 1998. pp 203-215.
- Taylor, Charles 1998: Was ist Liberalismus? In: *Universitas. Zeitschrift für Interdisziplinäre Wissenschaft*, Vol. 53, No 619, Januar 1998. pp. 1-14.
- Tedesco, Juan Carlos 1997: What Education for what Citizenship? In: *Educational Innovation and Information. International Bureau of Education, UNESCO*, Genf. No. 90, March 1997.
- Tikly, Leon 1997: Changing South African Schools? An Analysis and Critique of Post-Election Government Policy. In: *Journal of Education Policy*, 1997, Vol. 12, No. 3. pp. 177-188.

- Weiler, Hans. N. 1983: Legalization, Expertise, and Participation: Strategies of Compensatory Legitimation in Educational Policy. In: Comparative Education Review, Vol. 27, No. 2, June 1983. pp. 259-277.
- Weiler, Hans N. 1989: Why Reforms Fail: the Politics of Education in France and the Federal Republic of Germany. In: Journal of Curriculum Studies, 1989, Vol. 21, No. 4. pp. 291-305.
- Weiler, Hans N. 1990: Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradiction? In: Educational Evaluation and Policy Analysis, Winter 1990, Vol. 12, No. 4. pp. 433-448.
- Wexler, Philip 1981: Body and Soul: Sources of Social Change and Strategies of Education. In: British Journal of Sociology of Education, Vol. 2, No. 3, 1981. pp. 247-263.
- Wright, Ian 1992: Critical Thinking: Curriculum and Instructional Policy Implications. In: Journal of Education Policy, 1992, Vol. 7, No. 1. pp. 37-43.

Zeitungsartikel

- Barell, Howard 1998: Pissing on the Communists' Parade. In: Mail & Guardian, July 10 to 16 1998. p. 23.
- Cape Times 1991: Govt Plan Met with Suspicion. In: Cape Times, 5th of July 1991.
- Cronin, Jeremy 1998: Why the SACP Rejects GEAR. In: Mail & Guardian, July 10 to 16 1998. p. 34.
- Dahrendorf, Ralf 1997: An der Schwelle zum autoritären Jahrhundert. In: Die Zeit, 14. November 1997.
- Hlongwa, Wonder 1998: Churches Asked to Fight GEAR from the Trenches. In: Mail & Guardian, July 10 to 16 1998. p. 9.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Was hält die Gesellschaft heute zusammen? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. November 1997.
- New Nation 1991: NECC Action to Counter ERS. In: New Nation, 12th of July 1991.
- New Nation 1992: NECC Proposes an Education Forum. In: New Nation, 27th of March 1992.
- Weinberg, Samantha 1990: NEPI Think Tank to Lay Old Education Policies to Rest. In: Weekly Mail, 28th of September 1990.
- Welsh, David 1997: Die Erblast der Apartheid. Versuche zur Neuorientierung an Südafrikas Universitäten. In: Neue Züricher Zeitung, 26. Mai 1997.

Konferenzpapiere/Vorlesungen/Statements

- Alexander, Neville 1996: Languages of Learning and Teaching in South Africa. Recent Debates and Developments. Memorandum prepared for the meeting of Ministers of Education at the *Panafrican Seminar on the Problems and Prospects of the Use of African Languages in Education* held in Accra, Ghana, 26-29 August 1996.
- Business South Africa 1998: Response to the Green Paper on Further Education and Training. Executive Summary, 15 May, 1998.

- Cape Teacher's Professional Association (C.T.P.A.) 1988: *Alternative Education. The Road to a Democratic Future*. C.T.P.A. 21st Annual Conference, *Alternative Education Report*, 20-23 June 1988, University of Western Cape, Belleville.
- Carey, Liam/Grossmann, Madelena 1997: *Education for Democratic Citizenship. Council of Europe's Project*. In: Institute for Democracy in Education 1997: *Democratic Discipline, Democratic Lives. Educating Citizen for a Changing World*. Conference Collection from the International Conference May 12-14 1997, Cooperative College, Stanford Hall, Loughborough. pp. 47-54.
- Chisholm, Linda/Fuller, Bruce 1996: *Remember People's Education? Shifting Alliances, State-Building and South Africa's Narrowing Policy Agenda*. University of the Witwatersrand, Johannesburg/Harvard University, March 1996.
- Corke, Michael 1988: *Some New Directions for Education in South Africa*. St. Barnabas College, Johannesburg. Paper presented at the 19th annual ASSA Conference, University of Durban-Westville, July 1988.
- Corrigall, Jim 1990: *Subverting Apartheid. Education, Information and Culture under Emergency Rule*. Fact Paper on Southern Africa, No. 17. IDAF Publications Ltd., London.
- Cross, Michael 1985: *An Historiographical Review of Education in South Africa: Towards an Assessment*. Department of Education, University of the Witwatersrand, Johannesburg, August 1985.
- Darling-Hammond, Linda 1995: *Education for Democracy. Inaugural Lecture as William F. Russel Professor in the Foundations of Education*. Teachers College, Columbia University, NY. January 26, 1995.
- Davies, John 1982: *Capital, State and Education Reform in South Africa*. Education Department, University of Canterbury.
- Graham, Paul 1989: *The Provision of Education in South Africa. Points of Departure and How These Can Be Realised. Constitutional Guidelines for a Democratic South Africa*. Paper No. 19, Idasa, Johannesburg.
- Harber, Clive 1997a: *A Changing World and Changing the World: Education for Democracy and Non-Violence in Africa*. In: Institute for Democracy in Education 1997: *democratic Discipline, democratic Lives. Educating Citizens for a Changing World*. Conference Collection from the International Conference May 12-14 1997. Cooperative College, Stanford Hall, Loughborough. pp. 29-38.
- Hartshorne, KB 1984: *Can Separate Mean Equal? A Commentary on the White Paper on Education*. University of Natal, Durban.
- Moja, Teboho/Cloete, Nico/Muller, Jo 1995: *Towards a New Relationship Between Government and Higher Education. Paper One*. Presented at a Workshop held at Valley Lodge, Magaliesburg, 13. to 15. January 1995.
- National Education Co-ordination Committee (NECC) 1992: *Secretarial Report*. Prepared for and presented at the 6th NECC National Conference. 11 – 13 December 1992, Midrand.
- Nekhuwevha, Fhulu 1987: *Transformatory Education. The South African Education Crisis and Suggested Solutions*. A paper to be delivered to the Association for Sociology in Southern Africa in June-July 1987 at the Conference to be held in the Western Cape.

- O'Connell, B.P. et al 1991: Education and the Legacy of Apartheid. Inaugural Address. Delivered on 21. August 1991. Publication of the Peninsula Technikon, Bellville.
- Taylor, Nick 1990: Democratising the Formulation of Policies for People's Education. Based on an address to the NECC National People's Education Workshop, University of the Western Cape, 1-2 July 1990. Discussion Paper, Education Policy Unit (EPU), University of Witwatersrand, August 1990.
- Unterhalter, Elaine 1998: Stakeholding and School Governance in South Africa: Devolution, democratisation or disguise? Paper presented in the Symposium on Devolution/Decentralisation and Equity in Education: Feminist and Critical Perspectives on South African and Australian Reforms. World Congress of Comparative Education Societies Conference, Cape Town, July 1998.
- Wolpe, Harold 1988: The Struggle Against Apartheid Education: Towards People's Education in South Africa. Research on Education in South Africa (RESA), Paper No. 3, Department of Sociology, University of Essex, October 1988.

Unveröffentlichtes

- Beck-Reinhardt, Claudia/Spreen, Carol Anne/Vally, Salim 2001: Do Trade Unions Matter? Education Policy Approaches Towards Consolidation: Conflicting Interests between Market and Equity in South Africa. *Forthcoming*.
- Beck-Reinhardt, Claudia/Kennerknecht, Marlies 2001: Republik Südafrika. Internationales Handbuch der Berufsbildung. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Carl Duisberg Gesellschaft e.V. *Forthcoming*.
- Bunting, I.A. 1993: An Unequal System: South Africa's Historically White and Historically Black Universities. First Draft Discussion Paper, University of Cape Town. August 1993.
- Greenstein, Ran 1997: Introduction: The national Qualifications framework and the policy Process. July 1997.
- Greybe, Shelley 1997: Curriculum and the National Qualifications Framework. July 1997.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel 1999: Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien. *Forthcoming*.
- Plüddemann, Peter 1996: Response to Multilingualism: Language Report in a Western Cape Primary School. Mini-thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the M Phil degree in Applied Linguistics and Language Education in the Faculty of Education, University of the Western Cape, South Africa, November 1996.
- Rösel, Jakob 1997: Demokratisierung und politische Stagnation. Eine empirische Analyse der Ursachen und Formen politischer Stagnation und struktureller Blockaden in den 'neuen Demokratien'. Projektskizze. Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg i.Br.
- Schmidt, Siegmund 1999: Die Rolle der Zivilgesellschaft in afrikanischen Systemwechseln (mit Fallstudien aus Zambia und Zaire). *Forthcoming* in Systemwechsel Band 5.
- Schneider, Volker 1997: Staat und technische Kommunikation. Die politische Entwicklung der Telekommunikation in den USA, Japan, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien. Unveröffentlichtes Manuskript, Konstanz, September 1997.

Ramaphosa, Cyril 1993: Address Delivered by Mr. Cyril Ramaphosa, Secretary General of the African National Congress, to the NECC Education Summit on Saturday, 15th of May 1993.