
Erfahrungen aus Südafrika: Bericht einer Bewegung gegen die Armut (Kampf gegen die Armut in Südafrika: ein Bericht)

Neil Coleman

Man stelle sich die Szene vor: im August 1998 werden die Verhandlungen zur Vorbereitung des Jobgipfels mit dem Präsidenten vorbereitet. Gerade finden bilaterale Verhandlungen zwischen der Regierung und den Vertretern der Gewerkschaftsseite statt. Der für die Durchführung des Gipfels verantwortliche Minister leitet die Regierungsdelegation. Die Gewerkschaftsseite hat den Antrag auf Einführung eines Grundeinkommens (*Basic Income Grant* = BIG) auf die Tagesordnung gesetzt. Der Minister, der bereits eine Reihe von Schlüsselforderungen der Gewerkschaften in anderen Bereichen abgelehnt hat, guckt verwirrt, als der Vorschlag für ein Grundeinkommen auf den Tisch kommt. Er gesteht ein, in dieser Angelegenheit im Dunkeln zu tappen und bittet um ausführlichere Begründungen in der nächsten Sitzung.

Als Antwort darauf lässt der südafrikanische Dachgewerkschaftsverband COSATU (*Confederation of South African Trade Unions*), der bereits Untersuchungen über die Lücken im sozialen Sicherungssystem und alternative Lösungsansätze in Auftrag gegeben hatte, ein Dokument erarbeiten, das die zentralen Elemente eines Grundeinkommens, sowie Antworten auf mögliche Entgegnungen beinhaltet. Erneut scheint es der Regierungsdelegation die Sprache verschlagen zu haben, und sie ist augenscheinlich nicht bereit diese Frage zu diskutieren. In einer anschließenden Diskussion gelingt es jedoch, eine formelle Übereinkunft festzuhalten, damit die Angelegenheit durch NEDLAC (*National Economic Development & Labour Council* – Nationaler Rat für wirtschaftliche Entwicklung und Arbeit), das nationale Verhandlungsforum, in dem der Staat, die Unternehmer und die Gewerkschaften vertreten sind, zur Verhandlung vorbereitet würde. Es soll das vorgeschlagene Grundeinkommen im Rahmen einer Gesamtuntersuchung des Sozialversicherungssystems analysieren. Dieser wichtige Durchbruch während des Arbeitsplatzgipfels mit dem Präsidenten im Jahr 1998 bedeutete, dass die Gewerkschaftsbewegung einen Fuß in der Tür hatte. Sie wurde durch die verschiedenen Gemeinden unterstützt, deren Vorschläge zum Teil durch die Regierung oder Unternehmensvertreter abgewehrt worden waren. Andererseits hofften einige Sektoren innerhalb der Regierung, allen voran das Finanzministerium, dass diese auf einen langwierigen Prozess hinauslaufende Lösung einen schleichenden Tod für diese Angelegenheit darstellen würde.

Springen wir ins Jahr 2002. Von einem unbedeutenden Problem, das nur wenige verstanden, war das Grundeinkommen zu einem der wichtigsten Themen im nationalen Rahmen geworden. Ein von der Regierung einberufenes Untersuchungskomitee, das Taylor-Komitee¹, hat im März 2002 formell die Einführung des Grundeinkommens empfohlen, es ist Thema einer bedeutenden nationalen Kampagne und es wird von vielen Bürgern gebilligt, die sich

1 „Das Untersuchungskomitee für ein umfassendes Sozialversicherungssystem für Südafrika“, unter dem Vorsitz von Prof. Vivienne Taylor, wurde im Jahr 2000 von der Regierung einberufen und lieferte im März 2002 einen Bericht ab. Der Minister für Soziale Entwicklung war der führende Minister, aber auch andere Ministerien, einschließlich des Präsidents-, des Arbeits-, des Finanz- und des Gesundheitsministeriums waren vertreten, so wie auch Vertreter der Zivilgesellschaft. Das Komitee empfahl die Einführung eines Grundeinkommens und wurde darin vom führenden Minister unterstützt, dem jedoch vom Finanzminister öffentlich widersprochen wurde und der Bericht wurde in dieser Beziehung letztlich effektiv zu den Akten gelegt.

aus sehr unterschiedlichen Bereichen der Zivilgesellschaft rekrutieren. Innerhalb des ANC (*African National Congress* – Afrikanischer Nationalkongress) und des Bündnisses gibt eine sehr starke Mobilisierung gegen die Lücken in unserem Sozialversicherungssystem und außerdem gewinnt die Debatte um die mögliche Einführung eines Grundeinkommens an Intensität. Und dennoch...

Trotz dieses bemerkenswerten Wandels scheinen sich das Pro und das Contra-Lager in dieser Frage auf ein Patt zuzubewegen. Die offizielle Position der Regierung muss erst noch verkündet werden – die Regierung hatte zum wiederholten Mal eine Entscheidung über die Empfehlungen des Komitees vertagt. Aber die bereits gemachten Aussagen in der Öffentlichkeit deuten auf eine ablehnende Haltung gegenüber diesen Empfehlungen hin, insbesondere was das Grundeinkommen angeht. Obgleich das Finanzministerium und der Finanzminister im Taylor-Komitee vertreten waren, sprechen sie sich in der Öffentlichkeit gegen dessen Vorschläge aus, womit sie offensichtlich gegen die Kabinettsdisziplin verstoßen. Andererseits schien es in der Regierung niemanden zu geben, der sich in der Öffentlichkeit für das Grundeinkommen aussprach, obgleich es unter bestimmten Regierungsführern, vor allem aus den Ministerien des Sozialbereichs und bei bestimmten Abgeordneten des ANC deutliche Sympathien und Unterstützung für die Idee gab.

Seit dem Jahr 2002 hat die Regierung eine direkte Auseinandersetzung mit dem Thema vermieden und hat das Positionspapier, das als Antwort auf die Empfehlungen des Taylor-Komitees gedacht war, noch nicht eingeführt. Trotzdem wird das Thema Grundeinkommen weiterhin in der nationalen Öffentlichkeit diskutiert. Der Minister für Soziale Entwicklung, Zola Skweyiya, hat im Jahr 2006 die Einführung eines Grundeinkommens öffentlich befürwortet und dazu aufgerufen, darüber auf der nationalen ANC-Programmkonferenz im Jahr 2007 zu debattieren. Trotz der Versuche konservativer Kreise innerhalb der Regierung, die Debatte über das Grundeinkommen zu beenden, ist es deshalb klar, dass die grundlegende und dauerhafte Armut in Südafrika verhindert, dass dieses Thema von der Tagesordnung verschwindet.

Schattenboxen: Aktuelle Kritik am Grundeinkommen

Die wirkliche Debatte über die Vorteile eines Grundeinkommens hat noch nicht ernsthaft angefangen. Deshalb sind auch die vom Taylor-Komitee relativ detailliert untersuchten Fragen, in Bezug auf Logistik, Finanzierbarkeit, Durchführbarkeit usw. eines Grundeinkommens, für die Entscheidungsfindung der Regierung in dieser Angelegenheit nicht so wichtig als man annehmen könnte².

2 Ein von vier unabhängigen Ökonomen verfasster, ausführlicher Bericht zur ökonomischen Durchführbarkeit, zur Verwaltung und Finanzierung eines Grundeinkommens war von der Koalition zur Einführung eines Grundeinkommens in Auftrag gegeben und der Regierung, einschließlich dem Finanzministerium, im Jahr 2004 vorgelegt worden. Ungeachtet der eindeutigen Schlussfolgerungen, die in diesem Bericht in Bezug auf die Durchführbarkeit eines Grundeinkommens gezogen werden, hat die Regierung, und insbesondere das Finanzministerium, sich mit dem zentralen Ergebnissen der Untersuchung nicht auseinandergesetzt. Wie weiter unten dargestellt wird, geschah dies aus politischen Gründen. Der „*Breaking the Poverty Trap*“ (Die Armutsfalle zerstören) betitelte Bericht, in dem die Ergebnisse der Ökonomen dargestellt sind, kann auf <http://www.sacc->

In viel grundlegender Weise ist die Debatte um das Grundeinkommen in einer intensiven Auseinandersetzung über die politische und sozioökonomische Richtung, die das Land eingeschlagen hat, verortet. Es ist deshalb wahrscheinlich realistisch davon auszugehen, dass eine positive Entscheidung für ein Grundeinkommen, nicht zuallererst in Abhängigkeit von einer ausführlichen Debatte über Logistik, Finanzierung und Verwaltung des Zuschusses getroffen wird. Es ist vielmehr wahrscheinlicher, dass sie von einem umfassenderen politischen Wandel abhängt, der eine andere Form von Entwicklungsstrategie beinhaltet. Wenn dies zutrifft, dann legt diese Analyse nahe, dass ein entscheidender Durchbruch in der Kampagne für ein Grundeinkommen einer größeren Verschiebung der Machtbalance innerhalb der Regierung und des ANC in Bezug auf die Ausrichtung der sozioökonomischen Strategie bedarf.

Die von konservativen Kräften, vor allem innerhalb der Regierung, vorgebrachte Sicht, dass das Grundeinkommen eine Bedrohung der makroökonomischen Strategie darstellt, erklärt sowohl ihre Zurückhaltung in der Diskussion der Vorteile desselben, als auch den ideologischen Charakter der Debatte, insoweit sie überhaupt stattgefunden hat.

Der ideologische Charakter der Reaktionen der Regierung auf den Vorschlag zur Einführung eines Grundeinkommens kann auch an der Art und Weise gesehen werden, in der die folgenden fünf Kritikpunkte vorgebracht wurden³:

(1) produktive Beschäftigung statt Almosen

Im Jahr 2002 sagte der Regierungssprecher Joel Netshitenze, dass Menschen eher „die Würde der Arbeit“ geboten werden müsse, anstatt von Regierungsunterstützung abhängig zu sein und dass diese auf die speziellen Fälle begrenzt bleiben müsse, die der Hilfe der Regierung bedürfen. Die Realität in Südafrika, wie sie von Taylor belegt wurde, ist jedoch, dass die Mehrheit der armen Südafrikaner weder Zugang zum Netz sozialer Sicherheit, noch Aussicht auf eine Beschäftigung in der formellen Ökonomie haben. Über 13 Millionen Arme leben in Haushalten, die keinen Zugang zu irgendeiner Art von sozialer Unterstützung haben. Gleichzeitig ist die „erweiterte Erwerbslosigkeit“, die das Phänomen der „entmutigten Arbeiter“ einschließt, auf über 7,9 Millionen Menschen oder über 40% der Erwerbsbevölkerung angestiegen („Entmutigt“ kann in Südafrika durchaus eine rationale Berechnung bedeuten, d.h. also dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen für Essen anstatt für eine aussichtslose Suche nach Arbeit ausgegeben werden). Der Anspruch, Menschen die „Würde der Arbeit“ anbieten zu können, ist deshalb in diesem Kontext reine Ideologie.

(2) entwicklungsgarantierende soziale Sicherheit oder „Abhängigkeit“

In Zusammenhang mit dem obigen Argument steht die Vorstellung, dass der Ansatz der Einführung eines Grundeinkommens eine Art von „wohlfahrtsstaatlicher Kultur“ erschafft, die Abhängigkeit schafft. Diejenigen, die diese Vorwürfe vorbringen, stellen das

[ct.org.za/BIGfin.pdf](http://www.ct.org.za/BIGfin.pdf) heruntergeladen werden.

3 Dies ist eine radikal gekürzte Version der Argumentation, die in dem Paper dargestellt wird, auf dem dieses Kapitel basiert – das Paper kann unter http://www.tips.org.za/events/event_details/papers/forum2003/p_coleman.pdf heruntergeladen werden.

Grundeinkommen einer „entwicklungsgarantierenden“ sozialen Sicherung entgegen, die angeblich das Selbstvertrauen stärkt und die Unterstützung auf diejenigen beschränkt, die „es wirklich benötigen“, da sie zu einer besonders gefährdeten Gruppe gehören. Gegenwärtig ist Abhängigkeit der sehr Armen *von den Armen*, insbesondere von den arbeitenden Armen, die als deren primäres soziales Sicherungsnetz fungieren, jedoch die Hauptform der Abhängigkeit. Diese Struktur der sozialen Sicherheit verteilt in Wirklichkeit Einkommen zu den Reichen um, da die Armen tatsächlich die Gesellschaft subventionieren. Anders ausgedrückt ist die Armut die einzelne, am stärksten wirksame Ursache, die arme Menschen in Abhängigkeit hält.

(3) Opportunitätskosten

Ein in manchen der gegen das Grundeinkommen vorgebrachten Einwände implizites Argument ist die Vorstellung, dass durch die Einführung eines Grundeinkommens irgendwie andere, sinnvollere Ausgaben des Staates „verdrängt“ würden. Der Ansatz, der in Regierungskreisen als Alternative zum Grundeinkommen erörtert wurde, bestand in der Einführung eines „massiven“ öffentlichen Arbeitsprogramms (PWP). Ganz offensichtlich spielen sowohl das Grundeinkommen (BIG) als auch die öffentlichen Arbeitsprogramme entscheidende, aber sehr verschiedene Rollen in der Bekämpfung der Armut, innerhalb eines umfassenden Maßnahmenpakets. Das Grundeinkommen bietet die Möglichkeit innerhalb sehr kurzer Zeit vollständig das Elend zu tilgen und eine ernsthafte Verbesserung der Armutsniveaus herbeizuführen. Das massive Ausmaß des Programms spiegelt sich in dem Umstand, dass über 20 Millionen arme Menschen monatlich von der Unterstützung profitieren würden. Die öffentlichen Arbeitsprogramme würden jedoch wahrnehmbar nur eine sehr viel kleinere Anzahl von Menschen erreichen, selbst wenn sie in „massiver“ Form eingerichtet würden.

(4) Umsetzungsfähigkeit

Als der Taylor-Bericht vorschlug, das Grundeinkommen einzuführen, stellte der Minister für Soziale Entwicklung die Fähigkeit der Regierung infrage, den Vorschlag umsetzen zu können. Diese Kritik übersieht jedoch den verwaltungsmäßigen Vorteil, den ein universelles Grundeinkommen hätte, da ja auch die Bedürftigkeitsprüfung abgeschafft werden würde. Die Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfung (die erfordert, dass armen Menschen nachweisen müssen, dass sie nur Zugang zu einem Einkommen haben, dessen Maximalhöhe vorgegeben ist) beim Grundeinkommen und bei Unterstützungsleistungen, wie der Kinderunterstützung und möglicherweise der Rente, wird die Verwaltung massiv vereinfachen und das Eingreifen der Bürokratie und Korruption verringern. Dies ergibt sich daraus, dass für den Bezug von nicht-bedürftigkeitsgeprüften Unterstützungsleistungen nur der Ausweis vorgelegt werden muss.

(5) Finanzierbarkeit statt fiskalischer Unsicherheit

Zwei hochrangige Beamte des Finanzministeriums gehörten zum Taylor-Komitee, und kamen zum Schluss, dass das umfassende soziale Schutzpaket, das in dem Bericht vorgeschlagen wurde, „in einer Langzeitperspektive betrachtet finanzierbar ist, da alle Verbesserungen ... weitgehend unter Berücksichtigung der gegenwärtigen makroökonomischen Zwänge umgesetzt werden ...“. Nichtsdestotrotz haben das Finanzministerium und der Finanzminister öffentlich gegen die Vorschläge des Komitees mit Bezug auf das Grundeinkommen Stellung

bezogen, indem sie Angst einflößten und grob übertrieben, um das Argument, dass die Kosten des Grundeinkommens ungeheuerlich und nicht finanzierbar seien, zu stützen. Insbesondere der Finanzminister hat kurz nach Veröffentlichung des Berichts vor dem Parlament zu Protokoll gegeben, dass die Kosten des Grundeinkommens über 60 Milliarden Rand betragen und 6% des Bruttosozialprodukts verschlingen würden, was fast das Doppelte des Haushaltes für Bildung darstellt. Dies tat er trotz vorliegender Berechnungen des Komitees, dass die Nettokosten eines Grundeinkommens weniger als 24 Milliarden Rand pro Jahr betragen würden.

Der sozioökonomische Kontext

Seit 1994 ist die sozioökonomische Realität in Südafrika von zwei widersprüchlichen Entwicklungen gekennzeichnet gewesen: einerseits verlangte eine sich verschärfende soziale und ökonomische Krise radikale neue Maßnahmen um einen sozialen Zusammenbruch abzuwehren; andererseits wurde innerhalb der Regierung das Ausmaß der Krise zunehmend geleugnet und entschlossen an einer konservativen makroökonomischen Politik festgehalten, in dem fälschlichen Glauben, dass sie einen Weg aus der Krise darstellte. Anders ausgedrückt machen die strukturellen sozioökonomischen Realitäten u.a. die Einführung eines Grundeinkommens notwendig. Aber subjektive Wahrnehmungen und sozioökonomische Politiken innerhalb der Regierung wiesen in die andere Richtung. Es gibt jedoch eine „kreative Spannung“ zwischen diesen beiden Polen, sie zu einer gewissen Veränderung in den vorhandenen Positionen führt, wie weiter unten noch ausgeführt werden wird. Zu den die Debatte um das Grundeinkommen beeinflussenden wichtigen sozioökonomischen Faktoren gehören die folgenden:

(1) Verschärfende Krise der Armut, Erwerbslosigkeit und Ungleichheit

Die vielleicht ernsteste Herausforderung, der sich die neue Demokratie gegenüber sieht ist die sich verschärfende Krise der Armut, der Erwerbslosigkeit und der Ungleichheit. Am beunruhigendsten ist, dass die absolute und relative *Armut* sich weiterhin verschlimmert; dass die *Ungleichheit*, sowohl gesamtgesellschaftlich als auch innerhalb verschiedener rassischer Gruppen, weiterhin zunimmt; und dass die *Erwerbslosenraten* seit 1994 exponentiell gestiegen sind.

Die Armut ist in Südafrika kein ‚beunruhigendes Problem‘ oder eine ‚dauerhaft bestehende Enklave‘, als die sie in manchen anderen Ländern beschrieben werden kann – sie stellt *die vorherrschende Realität* für die Mehrheit unseres Volkes dar. 22 Millionen oder 53% unseres Volkes leben in extremer Armut und müssen durchschnittlich mit weniger 144 Rand im Monat (oder weitaus weniger als die internationale Kennzahl von einem US-Dollar pro Tag) überleben. Es gibt 3,1 Millionen Haushalte ohne Arbeiter und fast 8 Millionen Erwerbslose. Zwei von drei Kindern leben in Armut.

(2) Das existierende soziale Sicherungssystem ist nicht in der Lage diese Krise abzufedern

Vom Taylor-Komitee vorgenommene Untersuchungen belegen, dass: erstens das existierende

System, bei all seinen Unzulänglichkeiten, im Verhältnis zu den drei oben aufgeführten Variablen eine bedeutende Rolle in der Linderung von Armutsniveaus spielt – ohne soziale Unterstützung würden 58% der Haushalte unter die Subsistenzgrenze fallen, im Gegensatz zur jetzigen Zahl von ca. 50%; zweitens das jetzige System, selbst innerhalb der jetzt bestehenden Berechtigungsgrenzen, die sehr Armen diskriminiert – insbesondere die Bedürftigkeitsprüfung macht den Zugang zur Unterstützung sehr schwer – wodurch weniger als vier Millionen von potenziell 8,4 Millionen Empfängern tatsächlich ihre Unterstützung erhalten haben; schließlich war die Mehrheit der südafrikanischen Armen unter dem gegenwärtigen System nicht berechtigt, Unterstützung zu beziehen, und selbst wenn die existierende Unterstützung vollständig ausgenutzt würde, verbliebe noch über die Hälfte der Bevölkerung, oder 21,9 Millionen Menschen, unterhalb der Armutsgrenze.

(3) Armut untergräbt den sozialen Fortschritt

Die zunehmende Armut untergräbt viele der wichtigsten Erfolge der Regierungen nach dem Ende der Apartheid 1994. In Bezug auf die Bereitstellung grundlegender Versorgungsleistungen und Infrastruktur ist dies am offensichtlichsten. Angesichts fehlender Nettobeschäftigungszuwächse und sinkender Einkommen, hat sich die beeindruckende Ausweitung verschiedener Versorgungsleistungen in bestimmten Gegenden als entweder nicht haltbar erwiesen oder sie unterliegen stärkerem Druck. Die Armut in den Gemeinden hat dazu geführt, dass Versorgungsleistungen, wie Wasser, Strom und Telefon in weit verbreitetem Ausmaß abgestellt oder unterbrochen werden.

Durch Faktoren wie sich verschlechternde Ernährung und ungesunde soziale Bedingungen untergräbt die Armut auch indirekt die Effektivität der Bereitstellung anderer sozialer Versorgungsleistungen, wie Gesundheit und Bildung. Diese direkte Verbindung zwischen Einkommensarmut und Zugang zu grundlegenden Versorgungsleistungen wurde in der Diskussion des Konzepts eines Umfassenden Sozialen Schutzes (CSP – *Comprehensive Social Protection*) im Bericht des Taylor-Komitees deutlich hervorgekehrt. Dieses Konzept sieht vor, dass ein Paket des Umfassenden Sozialen Schutzes gleichzeitig drei miteinander in Zusammenhang stehende Formen der Armut angeht: nämlich Einkommensarmut; Armut an Versorgungsleistungen (oder Leistungsfähigkeit) und Vermögensarmut. Das Komitee argumentierte, dass die Erfolge in der Bekämpfung der Armut in einem Bereich beeinträchtigt werden, sofern nicht alle anderen Bereiche ebenfalls berücksichtigt werden.

(4) Armut ist eine Fessel für den wirtschaftlichen Fortschritt

Eines der Hauptprobleme der südafrikanischen Volkswirtschaft ist, dass über die Hälfte unserer Bevölkerung von der formellen Wirtschaft ausgegrenzt wird, was darüber hinaus sozial und moralisch nicht hinnehmbar ist. Diese Ausgrenzung ist keine bloße Nebenerscheinung, sondern integraler Bestandteil des wirtschaftlichen Wachstumspfad, den Südafrika seit Jahrzehnten beschritten hat.

Eine Reihe von Investitionsgutachten haben in dem Versuch der Bestimmung investitionsverzögernder Faktoren interessante Ergebnisse zutage gebracht. In den Gutachten wurden durchweg die hohen Zinssätze und die niedrige Binnennachfrage als die zwei Hauptfaktoren der Verzögerung erwähnt. Selbstverständlich ist die „niedrige

Binnennachfrage“ ein direktes Ergebnis der weit verbreiteten Armut und des fehlenden verfügbaren Einkommens. Die kritische Frage ist, ob dies zu einem ernsthaften Umdenken in Bezug auf die gegenwärtigen Wirtschaftsstrategien führt und zur Anerkennung der Tatsache, dass das Schlüsselproblem der südafrikanischen Wirtschaft nicht die *Höhe des Wachstums* ist, sondern die Art des Wachstums oder der Wachstumspfad, der weiterhin zu derart schiefen Ergebnissen führt. (Dies soll selbstverständlich nicht heißen, dass niedrige Wachstumsraten wünschenswert sind. Die höheren Wachstumsraten werden nur den erwünschten Effekt haben, solange sie auf einem Wachstumspfad erzielt werden, der auf Entwicklung, Gerechtigkeit und Umverteilung ausgerichtet ist.)

(5) Ein Wachstumspfad der die Mehrheit ausgrenzt, ist nicht nachhaltig

Die Akkumulationsmuster und der nach 1994 eingeschlagene Wachstumspfad haben im Allgemeinen viele der schlimmsten Merkmale der Periode vor 1994 beibehalten, wenn man sie anhand von sozialen Schlüsselindikatoren, wie z.B. Arbeitsplatzbeschaffung, Reichtumsumverteilung, Armutsniveaus und Ungleichheitsniveaus prüft. In dem Ausmaß, in dem neue Funktionsweisen in der Wirtschaft eingeführt wurden, haben viele von ihnen zu einer *Verschlimmerung* der Situation geführt.

(7) Die Auswirkung der makroökonomischen Politik auf die Debatte um das Grundeinkommen

Wie oben angezeigt, haben die Ökonomen, die damit beauftragt waren unter anderem die fiskalischen Auswirkungen des Grundeinkommens zu untersuchen, festgestellt, dass es „unter Berücksichtigung der gegenwärtigen makroökonomischen Zwänge“ umgesetzt werden kann. Die Koalition für die Einführung eines Grundeinkommens hat auch überzeugend argumentiert, dass es nicht nur kurzfristig finanzierbar ist, sondern dass, auf einen längeren Zeitraum gesehen, die relative Last für den Fiskus tatsächlich in dem Maß reduziert wird, in dem sich die Armut verringert. Warum sehen also diejenigen, die die makroökonomische Strategie vorantreiben, das Grundeinkommen als Bedrohung der fiskalischen Nachhaltigkeit an?

Die Antwort auf diese Frage ist nicht einfach, denn es ist bislang nicht möglich gewesen, mit den dafür verantwortlichen Regierungsvertretern direkte Gespräche über diese Fragen zu führen. Jedoch hat es den Anschein, als ob die wirkliche Besorgnis sich weniger darum dreht, ob der Fiskus dies finanzieren könnte, sondern mehr um die Konsequenzen, die befürchtet werden, wenn den so wahrgenommenen „populistischen Forderungen“ nachgegeben würde. Zuerst einmal würde es die Regierung (oder zukünftige Regierungen) der Gefahr aussetzen, dass Druck auf sie ausgeübt würde, damit sie die Unterstützung erhöhe und die Kosten könnten außer Kontrolle geraten. Darauf bezogen sich die Technokraten der Regierung während des Jobgipfels als sie „nicht-kontrollierbarer fiskalischer Bloßstellung“ sprachen. Deshalb werden vielleicht die angesetzten Kosten eines Grundeinkommens maßlos übertrieben, um diejenigen abzuschrecken, die anderenfalls die Idee unterstützen würden.

Zweitens scheint die Angst vorzuherrschen, dass die Zusage zu einem Grundeinkommen, die Schleusen für Ausgaben in weiteren umfassenden Bereichen öffnen würde. Als Beispiel wurde die Forderung nach Vergabe von antiretroviralen Medikamenten für HIV-Infizierte und an AIDS Erkrankte angeführt.

Drittens steht der Vorschlag eines Grundeinkommens im Widerspruch zu dem philosophischen Ansatz den die Befürworter von GEAR⁴ vertreten, insbesondere die eher konservativen Technokraten im Finanzministerium. Dieser Ansatz tritt für eine Zurücknahme der Rolle des Staates ein, ist misstrauisch gegenüber interventionistischen Maßnahmen, wie das Grundeinkommen und erachtet die „Konsumausgaben“ als grundsätzlich verschwenderisch.

Wenn diese Analyse zutrifft, dann erlaubt sie es uns zu erklären, warum es bisher so schwer war, in dieser Frage Verhandlungen anzustoßen.

Gleichzeitig ist es wichtig, die bedeutenden, gar widersprüchlichen Veränderungen, die in der Regierungspolitik, insbesondere seit 2003, stattgefunden haben, zur Kenntnis zu nehmen. Von einigen der vormals von der Regierung vertretenen konservativen Politiken wurde Abstand genommen. Insbesondere die Politik der Privatisierung wurde zurückgestellt, eine Fiskalpolitik mit moderaten Ausgabenanstiegen (verglichen mit den drastischen Kürzungen der späten 90er Jahre) und eine aktivere Industriepolitik, bei der der Staat die Führung übernimmt wird verfolgt. Innerhalb und außerhalb der Regierung haben die Debatten darüber, ob die nach 1996 betriebene Wirtschaftspolitik den Herausforderungen, vor denen Südafrika stand, angemessen war, an Intensität gewonnen. Nichtsdestotrotz sind wichtige Elemente der alten Wirtschaftspolitik intakt geblieben.

Politische Faktoren

Diese deutliche Sackgasse in der sozioökonomischen Politik gibt offensichtlich den Befürwortern des Grundeinkommens und all denen, die eine andere Form der Entwicklungsstrategie vertreten, Anlass zu großer Besorgnis. Dennoch gibt es Anlass zum Optimismus in Bezug auf den politischen Fortschritt der bereits gemacht wurde und den weiteren Fortschritt, der möglicherweise noch in der Zukunft gemacht werden kann. Wie oben angedeutet, hat der Anstoß für einen Neuanfang der Debatte innerhalb der Regierung und des ANC an Impuls gewonnen. Zuerst einmal, war es ein riesiger Erfolg, dass die Debatte auf die nationale Tagesordnung gebracht werden konnte und dass es gelang, die Aufmerksamkeit der Bevölkerung zu erlangen. Die Organisationen der Koalition für ein Grundeinkommen haben es geschafft, Unterstützung von einem breiten Spektrum der Gesellschaft zu mobilisieren, obgleich das Thema anfangs relativ unbekannt war.

Die Empfehlung des Taylor-Komitees für die Einführung eines Grundeinkommens gab der Kampagne erheblichen Auftrieb und hat dem Vorschlag ein besonderes Gewicht verliehen. Wichtig ist auch, dass die Kampagne innerhalb eines breiteren auf Entwicklung abzielenden Ansatzes angelegt ist, sodass ein Zusammenhang zwischen dieser zivilgesellschaftlichen Kampagne und dem sehr viel weiter greifenden Konzept des Umfassenden Sozialen Schutzes hergestellt wurde, wodurch eine ganze Reihe von Problemen, die von Mitgliedsgruppen der Koalition bearbeitet werden, angesprochen sind.

Obgleich die ANC-Führung einige Vorbehalte gegenüber dem Grundeinkommen kundtat, führte die zunehmende Unterstützung der Idee innerhalb der ANC-Massenmitgliedschaft dazu, dass es im Vorfeld der nationalen ANC-Programmkonferenzen im September, beziehungsweise Dezember 2002 und den anstehenden ANC-Konferenzen im Jahr 2007 auf die Tagesordnung kam.

4 *Growth, Employment and Redistribution strategy* – Wachstums-, Beschäftigungs- und Umverteilungsstrategie; Anm. L.S.

Während die oben dargestellte Diskussion über sozioökonomische Fragen öde erscheinen mag, gibt es sowohl innerhalb als auch zwischen den Partnern des Bündnisses einen, wenngleich auch moderat ausgetragenen, Disput über die angemessenen Entwicklungsstrategien. Während verschiedener Gipfel des Bündnisses, dem Wachstums- und Entwicklungsgipfel im Jahr 2003, der ANC Wahlkampagne, etc. stand dieses im Zentrum anhaltender Diskussionen. Insbesondere COSATU und die Koalition im Allgemeinen beteiligen sich an diesen Prozessen um unter anderem die Diskussion über das Grundeinkommen auf der Tagesordnung zu halten. Während die Koalition für das Grundeinkommen sich selbst mit organisatorischen Problemen auseinandersetzen musste, gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Frage bald von der Tagesordnung verschwindet. Im Zusammenhang mit der komplexen politischen Dynamik sind innerhalb der Regierung, dem Kabinett und dem ANC verschiedene Positionen in Bezug auf das Grundeinkommen und damit in Zusammenhang stehende Fragen auszumachen. Diese unterschiedlichen Positionen spiegeln ihrerseits einen Prozess der gesellschaftlichen Auseinandersetzung. Es würde sicherlich in die Irre führen, würde man vorgeben, dass innerhalb der Regierung nur eine monolithische Opposition gegen das Grundeinkommen herrscht. Dadurch jedoch, dass es dem Finanzministerium bisher ermöglicht wurde, die Debatte zu beherrschen und es innerhalb der Regierung erheblich mehr Gewicht besitzt, was ihm de facto eine Vetomöglichkeit gibt, wird eine differenzierte Position verwischt.

Was ist die Alternative?

Um eine gehaltvolle Debatte zwischen der Regierung und der Gesellschaft zu beginnen und keine falschen Feindschaften zu schaffen, müssen wir die Debatte innerhalb eines alternativen Entwicklungsparadigmas verorten. Wir gehen davon aus, dass das Grundeinkommen nicht an sich ein Allheilmittel für die Armuts- und Ungleichheitskrise in Südafrika ist, sondern vielmehr als integraler Bestandteil einer gesamten Entwicklungsstrategie verstanden werden muss. Das Grundeinkommen muss mit angemessenen sozioökonomischen Strategien einhergehen, um die Armut zu bekämpfen. Dazu gehören: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; ein umfassender Soziallohn; Vermögensumverteilung; und Zugang zu bezahlbaren öffentlichen Dienstleistungen.

Als Teil einer breiten Entwicklungsstrategie böte ein Grundeinkommen bedeutsame sozioökonomische Vorteile, die von den Armen nach relativ kurzer Zeit wahrgenommen werden würden:

- (1) Die Unterstützung wird den Armen dabei helfen, einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen, wodurch sie die Position der Armen stärkt und die Armutsfalle zerstört.
 - (2) Es würde einen gewissen Grad von ökonomischer Unabhängigkeit herstellen und deshalb die Position von Frauen und anderen verletzbaren Gruppen stärken, insbesondere in Haushalten, die von Frauen oder Kindern geführt werden.
 - (3) Jährlich würden wenigstens 22 Milliarden Rand in die ärmsten Haushalte und Gemeinden des Landes kanalisiert. Dies würde nicht nur die wirtschaftliche Nachfrage im Land anheizen, sondern auch lokale Wirtschaftstätigkeiten in den marginalisiertesten Gegenden fördern.
 - (4) Indem jeder Mensch ein Mindesteinkommen erhält, wird das Grundeinkommen die
-

schlimmsten Formen der Armut (Elend) vollkommen beenden und die Armutslücke⁰ um 75% schließen. Es würde einen bedeutenden Versuch der Umverteilung darstellen und, in begrenztem Ausmaß, die Ungleichheit verringern.

(5) Um die sozialen Schlüsselindikatoren zu verbessern, müssen die schlimmsten Formen der Armut eliminiert werden. Die Unterstützung würde deshalb die Anstrengungen zur Verbesserung der Gesundheits-, Bildungs- und anderer Indikatoren fördern.

(6) HIV/AIDS sind unter Bedingungen extremer Armut erheblich schwerer zu bekämpfen, sodass die Unterstützung auf verschiedenen Ebenen eingreifen würde. Zuerst einmal, indem der Ernährungszustand der Menschen verbessert wird. Zweitens, indem sie ihnen hilft, rechtzeitigen Zugang zu medizinischer Versorgung zu bekommen (unter anderem dadurch, dass sie für die Beförderung zahlen können).

(7) Die Absicherung eines Mindesteinkommensniveaus würde tendenziell die Regierungsprogramme der Bereitstellung von Dienstleistungen verstärken und dazu beitragen, das gegenwärtig bestehende Problem der Aufrechterhaltung der Programme in armen Gemeinden aufgrund von Einkommensarmut, zu überwinden.

(8) Die Unterstützung würde die Verhandlungsmacht der erwerbstätigen Armen verbessern und dazu beitragen, dass die schlimmsten Formen der Ausbeutung bekämpft würden. So würde z.B. eine Landarbeiterin oder eine Hausangestellte, die 400 Rand im Monat verdient und fünf Kinder hat, ein Anrecht auf eine Unterstützung von 600 Rand haben, unabhängig von der Tatsache, dass sie erwerbstätig ist. Dies würde ihre Verhandlungsmacht auf der Suche nach einem besseren Job stärken.

(9) Die Unterstützung wäre ein großer Schritt vorwärts in der Einlösung der in der südafrikanischen Verfassung festgehaltenen Verpflichtung, grundlegende sozioökonomische Rechte für alle zu garantieren.

Der Weg nach vorne

Trotz der dargestellten großen Herausforderung ist die Situation nicht aussichtslos. Diejenigen, die für ein Grundeinkommen eintreten, haben bereits entscheidende Siege davongetragen, einschließlich der positiven Empfehlungen des Taylor-Berichts; der Bekanntmachung der Kampagne für ein Grundeinkommen; der weit verbreiteten Ansicht, dass eine umfassende Reform der sozialen Sicherungssysteme notwendig ist und der bedeutsamen Ausweitung der Unterstützungsleistungen für Kinder, die vormals nur für Kinder unter 6 Jahren vergeben wurde, die aber durch diese Kampagnen mittlerweile an Kinder bis zu 14 Jahren vergeben werden, wodurch mehrere Millionen arme Kinder in das Netz der sozialen Sicherung einbezogen wurden.

Nicht nur um die Frage des Grundeinkommens herum, sondern um die Einführung eines Pakets umfassender sozialer Sicherheiten, wie sie von Taylor ins Auge gefasst wurden, ist ein breiteres Bündnis der Zivilgesellschaft in Erscheinung getreten. Es findet eine andauernde Auseinandersetzung darüber statt, was die Verfassung vorschreibt und was unter der Vorstellung einer Umfassenden Sozialen Sicherheit, der sich der ANC verpflichtet hat, zu

⁰ Die Armutslücke („*poverty gap*“) ist ein technischer Begriff zur Bezeichnung des Gesamteinkommens, das benötigt würde, um die Einkommen der unterhalb des Armutsniveaus lebenden Menschen auf ebendieses anzuheben; Anm. L.S.

verstehen ist. Der Weg nach vorne erfordert eine Kombination von Strategien, um eine breite gesellschaftliche Akzeptanz und die Akzeptanz der Regierung zu erreichen, damit der von der Zivilgesellschaft und der Koalition für das Grundeinkommen vorgeschlagene Ansatz als vorwärts weisend anerkannt wird. Insbesondere ist es von Bedeutung, eine qualitativ andere Art und Weise der Auseinandersetzung und Verhandlung mit der Regierung durchzusetzen, die sich über die ideologischen Gräben hinwegsetzt (obwohl einige dieser grundlegenden Unterschiede in Bezug auf die ökonomische und Entwicklungsstrategie letztlich geklärt werden müssen).
