

Wachstum und Verantwortung: Südafrikas „Staatsinterventionisti- sche Marktwirtschaft“

VORLAGE FÜR EINE REDE VON DR. WERNER BÖHLER, KAS-LANDESBEAUFTRAGTER IN SÜDAFRIKA, ANLÄSSLICH DER INTERNATIONALEN KONFERENZ „EUROPÄISCHE UND INTERNATIONALE ORDNUNGSPOLITIK NACH DER FINANZMARKTKRISE“ IN BRÜSSEL AM 8./9. FEBRUAR 2011.

Südafrika beeindruckte die Welt in 2010 mit einer nahezu perfekt organisierten Fußball-WM. Umfangreiche Infrastrukturprojekte und neue Weltklasse-Stadien demonstrierten eindrucksvoll die Investitions- und Mobilisierungsfähigkeit des Landes. Als einziges afrikanisches Land zählt Südafrika zu der G20, organisiert COP 17 im November 2011 in Durban, gehört neuerdings zu den BRICS-Ländern und ist für 2011/12 erneut als nicht ständiges Mitglied in den UN-Sicherheitsrat berufen.

Obwohl Südafrika zu den aufstrebenden Ländern zählt und etwa ¼ des BNP Afrikas erwirtschaftet, bleiben die Wirtschaftsdaten ambivalent.

Das Wirtschaftswachstum entwickelte sich seit dem demokratischen Neubeginn mit 2-3% auf niedrigem Niveau. Lediglich 2004-2008 konnten etwa 5% erzielt werden. Nach einem Minuswachstum von 1,8% im Krisenjahr 2009 werden für 2010 und 2011 wieder etwa 3%-3,5% Wachstum erwartet. Damit bleibt Südafrika deutlich hinter Emerging Countries wie Indien, Indonesien, oder Brasilien zurück.

Die Arbeitslosigkeit stieg von 17% in 1995 auf 26% in 2005 (enge Fassung) und bewegt sich seitdem in diesem Bereich; die reale Arbeitslosigkeit liegt jedoch bei 27% bzw. 40%. Die Jugendarbeitslosigkeit übersteigt 50%.

Gemäß dem letzten UNCTAD-Report fielen in 2010 die ausländischen Direktinvestitionen in Südafrika um 78%, in der Region Afrika lag der Rückgang bei nur 14%.¹

Mit einem Gini-Index von über 65 liegt SA mit Ländern wie Namibia, Botswana oder Sierra Leone an der Spitze der ungleichen Einkommensverteilung. Für Brasilien nimmt der Index hingegen aufgrund des starken Wirtschaftswachstums deutlich ab.

Mit welchem Wirtschaftssystem beabsichtigt Südafrika die verbreitete Armut, die Arbeitslosigkeit und die ungerechte Einkommensverteilung zu beseitigen?

Ist ein marktorientiertes und Wachstum förderndes Wirtschaftssystem das Ziel oder setzt die Regierung auf zentralisierte planwirtschaftliche Konzepte?

Welches Wirtschaftssystem?

Das südafrikanische Wirtschaftsmodell kann zutreffend als „Staatsinterventionistische Marktwirtschaft“ umschrieben werden. Ordnungspolitik i.S. einer klaren Definition des Wirtschaftssystems gibt es folglich in Südafrika nicht. Das mag aus der Sicht des dominanten ANC in einem faktisch bestehenden asymmetrischen Zweiparteiensystem² durchaus mit Absicht verbunden sein.

¹ Vgl. "FDI slumps 80% as mining debate deters investors", in: The Star - Business Report v. 19.1.2011, S. 1.

² Vgl. Schmidt, Siegmund, 2010: „Länderprojekt Südafrika, Evaluierung“, S. 19

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

DR. WERNER BÖHLER

Februar 2011

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

Programmatisch haben sich der dominante ANC und die von ihm getragene Regierung auf den Developmental State festgelegt. Mit dem Developmental State als Konzept, das durch direkte Interventionen seitens der Regierung ausgehöhlt wird, können sich alle Interessengruppen der Dreierallianz unter dem Dach der „Broad Church ANC“³ treffen und ihre Interessen vertreten sehen.

Nicht erst seit der Finanzkrise interessieren sich der ANC und die von ihm gestellte Regierung für in Asien entwickelte Wirtschaftssysteme. Es ist jedoch sehr fragwürdig, ob das sog. Asiatische Modell eines Developmental State auf die afrikanische Region oder einzelne Länder übertragbar ist. Obwohl unterschiedlich, sind den asiatischen Entwicklungsmodellen einige konstituierende Voraussetzungen gemein. Dazu gehören in erster Linie eine klare Definition der Ziele und eine fokussierte Strategie, ein starker Staat mit einer effizienten und unabhängigen öffentlichen Verwaltung und effektive Führung.⁴

Die staatlichen Interventionen zerstören die Grundlagen für einen Developmental State, der in Südafrika ein „Democratic Developmental State“ sein könnte. Dafür sind deshalb die Voraussetzungen nicht gegeben, solange der ANC und dessen Allianzpartner an dem Konzept der National Democratic Revolution (NDR) festhalten, das in eine Umverteilungswirtschaft mit zentralen Planvorgaben führen soll.⁵ Bei der Festlegung auf den „Developmental State“ handelt es sich folglich eher um eine Worthülse, deren Inhalt wenig oder widersprüchlich definiert ist. Deshalb sind klare Eckpunkte des bestehenden oder angestrebten Wirtschaftssystems schwer erkennbar.

Eindeutig ist jedoch, dass sich Südafrika vor allem seit dem Parteitag in Polokwane im

³ Vgl. Schleicher, Hans-Georg, „Bald 100 – und dann?“, in: Afrika Post 4/2010, S. 41

⁴ Vgl. McKay, John: „The Asian `Miracle` after the Global Financial Crisis: Some Lessons for Africa; The Brenthurst Foundation, Discussion Paper 2010/07

⁵ <http://www.news24.com/SouthAfrica/Politics/ANC-99th-Anniversary-speech-by-Jacob-Zuma-20110108>, S. 3; Vgl. zu National Democratic Revolution:

http://www.anc.org.za/show.php?include=docs/pol/2007/strategy_tactics.html&ID=2535

Dezember 2007 von einem Marktwirtschaftssystem konsequent weg entwickelt und zunehmend auf öffentliche Investitionspläne vertraut.

Wie hat sich das Wirtschaftssystem seit dem demokratischen Neubeginn entwickelt?

Die Regierung der Nationalen Einheit (ANC, NP, IFP) verabschiedete im Juni 1996 den makro-ökonomischen Growth, Employment and Redistribution Plan (GEAR).⁶ Damit wurde das 1994 eingeführte Reconstruction and Development Programme (RDP) abgelöst, das die Befriedigung der Grundbedürfnisse (Wasser, Low-Cost-Houses, Strom) für die arme Bevölkerung, aber auch einen Politikwechsel mit negativen Auswirkungen auf Investorenvertrauen und Wirtschaftswachstum, zum Ziel hatte. Vor allem vom Gewerkschaftsdachverband COSATU wurde GEAR heftig kritisiert und als liberales Konzept abgelehnt. Die angestrebten Wachstumsraten blieben mit etwa 3% weit hinter den erwarteten 6% zurück. Dieser Wert wird als Voraussetzung für einen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit angesehen.

Abgelöst wurde GEAR durch die Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (AsgiSA) im Februar 2006, die zum Ziel hatte, Arbeitslosigkeit und Armut bis 2014 zu halbieren. Identifiziert wurden sechs Punkte, die eine höhere Wachstumsrate verhindern:

- Kosten, Effizienz und Kapazität des nationalen logistischen Systems
- Mangelnde Ausbildung und fehlende Fachkräfte
- Eintrittsbarrieren, Wettbewerbsbeschränkungen
- Überregulierung
- Defizite der staatlichen Administration und Führungsqualitäten
- Volatilität der Währung

An der Initiative sollten die Wirtschaft, Gewerkschaften, Staatsunternehmen und alle

⁶ <http://www.treasury.gov.za/publications/other/gear/chapters.pdf>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

DR. WERNER BÖHLER

Februar 2011

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

Regierungsinstitutionen einschließlich Ministerien mitwirken.⁷

Dieses Programm wurde vervollständigt durch die Joint Initiative on Priority Skills Acquisition (JIPSA), das auf die berufliche Qualifizierung insbesondere in Mangelberufen abzielte (Facharbeiter, Ingenieure).⁸

Verallgemeinernd kann die Feststellung gelten, dass die erste Dekade im demokratischen Südafrika auf ein überwiegend marktorientiertes Wirtschaftssystem ausgerichtet war.

Die Infragestellung von GEAR war der Beginn des abnehmenden Einflusses von Thabo Mbeki auf die wirtschaftspolitische Orientierung des Landes. Obwohl er (Mbeki) von der marxistischen Schule kam, sahen die internationalen Organisationen, die Wirtschaft und weite Kreise im ANC in Mbeki den Garant für eine offene, marktorientierte Wirtschaft. Im Vorfeld der Nationalwahlen 2004 brachte der ANC die Debatte um den Developmental State in Gang. Das Konzept wurde Teil des Wahlprogramms und zielte zunächst vor allem darauf ab, die radikaleren Partner, den Congress of South African Trade Unions (COSATU) und die South African Communist Party (SACP) sowie deren Wähler, innerhalb der „Tripartite Alliance“ zu halten.⁹

Der Parteitag in Polokwane im Dezember 2007 veränderte die Kräfteverhältnisse innerhalb des ANC und der Tripartite Alliance grundlegend. Die radikaleren und linksorientierten Teile der Allianz bestimmten Programm und Agenda und wählten mit Jacob Zuma einen populären/populistischen Volks-

tribun aus KwaZulu/Natal zum Parteipräsidenten.

In seinen beiden State of the Nation Addresses 2009 und 2010 legte Jacob Zuma die Regierung auf die Einführung des Developmental State fest. Ein „... performance-oriented state by improving planning ...“ soll etabliert werden und für fast alle Bereiche, einschließlich der Wirtschaft, zuständig sein. Offen bleibt, woher die dafür notwendigen Planungskapazitäten und die entsprechenden Qualifikationen kommen und wie diese effizient gemanagt werden sollen. Der Private Sektor als Akteur oder der Beitrag der Wirtschaft für die Entwicklung des Landes, werden nicht erwähnt. Ebenso fehlt eine Aussage über die Schaffung von angemessenen Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft, insbesondere den Aufbau mittelständischer, produktiver Unternehmen, seitens des Staates.

Durch die gleichzeitige Erweiterung des Kabinetts auf 34 Minister entstanden viele Ressortzuständigkeiten, die mit wirtschaftspolitischen Entscheidungen befasst sind und eigenständige Pläne vorlegen. Neben der jährlichen State of the Nation Address gibt es den nationalen Haushalt vom Finanzminister, der die Fiskalpolitik vorgibt, das Medium Term Expenditure Framework (MTEF) 2009 – 2014, den Industrial Policy Action Plan (IPAP) vom Handels- und Industrieministerium, und jüngst den National Growth Path (NGP) vom Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung. Die National Planning Commission, mit Ministerrang im Präsidialamt angesiedelt, arbeitet an ihrem ersten National Economic Plan, der langfristige Planziele enthalten und im November dieses Jahres vorgelegt werden soll.¹⁰

Der im November 2010 veröffentlichte NGP¹¹ weist dem Staat eine umfassende Steuerungskompetenz zu und wird deshalb von Opposition und Zivilgesellschaft heftig kritisiert. Der NGP definiert kaum zeitliche Vorgaben oder konkrete Umsetzungspläne und es bleibt im Wesentlichen bei Absichtserklärungen, wie sie teilweise in GEAR und

⁷ <http://www.info.gov.za/asgisa/>

⁸

<http://www.thepresidency.gov.za/docs/final-rep2.pdf>

⁹ Vgl. Southall, Roger, 2006: Introduction: Can South Africa be a developmental state?, in: Sakhela Buhlungu et al. (eds): State of the Nation, South Africa 2005-2006, Cape Town, HSRC Press, S. xvii-xliv; Meyns, Peter/ Musamba, Chrity (eds), 2010: The Developmental State in Africa – Problems and Prospects: Introduction: Recent Debates on the Developmental State in Africa, in: INEF-Report 101/2010, S. 7-10; Musamba, Chrity, 2010: The Developmental State Concept and its Relevance for Africa, in: Meyns, Peter/Musamba, Chrity (eds), a.a.O., S. 11-41

¹⁰ Vgl. Anthony Butler, „Sloppy jobs promises set Zuma up for a backlash“, in: Business Day v. 28.1.2011, S. 11

¹¹

<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

DR. WERNER BÖHLER

Februar 2011

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

RDP bzw. AsgiSA und Jipsa enthalten waren. Das Wort „Entrepreneur“ kommt in dem 35 Seiten Dokument nur einmal vor.

In seiner Rede beim Parteitag anlässlich des 99-jährigen Bestehens des ANC am 8. Januar in Polokwane erklärte Jacob Zuma das Jahr 2011 zum „year of job creation through meaningful economic transformation“. ¹² Dieses Planziel war bereits in AsgiSA enthalten wurde aber nicht erreicht.

Trotz kritischer Stellungnahmen auch aus Kreisen der Regierungallianz verlangt Jacob Zuma von den Parteigremien und allen Ministerien mit der Umsetzung des NGP zu beginnen. Der Plan soll im Zeitablauf konkretisiert und modifiziert werden. Die Frage nach der Abgestimmtheit all dieser Pläne griff Zuma nicht auf.

Der bekannte Cartoonist, Jonathan Zapiro drückt das in seiner Karrikatur mit dem berühmten Kochtopf und den Minister-Köchen aus und lässt Präsident Zuma fragen: „How can I help? ... Need more Cooks?“ ¹³

Politische/Wirtschaftspolitische Irrwege

Unklar ist, welche Ausprägung das südafrikanische Wirtschaftssystem in Zukunft haben wird. Aufgrund ideologischer Widersprüche in der Tripartite Alliance scheint jedoch auf absehbare Zeit eine Art „experimenteller Interventionismus“, nicht immer kongruent und in kurzen Abständen erfolgreich, prägend zu sein. Dabei wird mit zunehmender Zentralisierung die staatliche Planung das Wirtschaftshandeln der Regierung bestimmen. Das „Market Authoritarian Model“ Pekings dient dabei durchaus als Vorbild.

Dieser Linie scheint die derzeitige Parteimehrheit zu folgen. Die südafrikanische Kommunistische Partei vertraut ebenfalls zentraler Planung, leitet diesen Anspruch aber eher von marxistisch-leninistischem

Gedankengut ab. ¹⁴ Julius Malema, Vorsitzender der ANC-Youth League (ANCYL) fordert kontinuierlich die Verstaatlichung der Minen und setzte durch, dass dieses Thema beim nächsten ANC-Parteitag in 2012 auf der Tagesordnung steht. Eine unabhängige Expertenkommission soll nach Aussage von Generalsekretär Gwede Mantashe zur beratenden Unterstützung des Economic Transformation Committee (ETC) der Partei eingesetzt werden. Demgegenüber fordert der Sprecher der ANCYL, Floyd Shivambu, jedoch, dass die Untersuchung neben den Minen auch „...other strategic sectors such as banks, energy and petroleum“ einbeziehen soll und verlangt, dass die Experten der Parteilinie folgen müssen. Die eingangs genannte Unctad-Studie führt den drastischen Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen in 2010 mit auf die Verstaatlichungsdebatte im ANC zurück.

Partei und Staat

Auf der Grundlage der National Democratic Revolution sieht sich der ANC als „... the forefront of exercising people’s power ...“. ¹⁵ Der ANC versteht sich folglich weiterhin als die Bewegung, die die Interessen des Volkes vertritt und innerhalb der Partei bündelt. Das führt bei vielen ANC-Mitgliedern und -Anhängern zu der falschen Perzeption, der ANC habe als „inklusive Partei“ einen Alleinvertretungsanspruch für die Belange der Menschen. Folge davon ist, dass die Trennung zwischen der Partei und dem Staat zunehmend verwischt. Besonders deutlich wird dies bei der Besetzung von öffentlichen Ämtern. In der Praxis bedeutet das, dass praktisch in allen Funktionen, vor allem aber im Öffentlichen Dienst und den mächtigen Parastatels, aber auch im Bereich der Justiz, CSO und sonstigen öffentlichen Bereichen vom ANC eingesetzte Kader sitzen. Fragwürdig ist, ob bei dieser Vielzahl an Kadern, die in diese Positionen gelangen, die entsprechenden Qualifikationsvoraussetzungen vorhanden sind. Die Praxis zeigt,

¹²<http://www.news24.com/SouthAfrica/Politics/ANC-99th-Anniversary-speech-by-Jacob-Zuma-20110108>, S. 3

¹³ Jonathan Zapiro, Mail & Guradian v. 26.11.-2-12-2010

¹⁴ Vgl.

<http://www.sacp.org.za/main.php?include=docs/history/1991/constitution7.html>

¹⁵

<http://www.news24.com/SouthAfrica/Politics/ANC-99th-Anniversary-speech-by-Jacob-Zuma-20110108>, S. 2

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

DR. WERNER BÖHLER

Februar 2011

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

dass andere Kriterien wie Verdienste im Befreiungskampf, Zugehörigkeit zu bestimmten Parteiflügeln und Klientelismus häufig ausschlaggebend sind. Das führt zu einer mangelhaften Verwaltung insbesondere auf den beiden nachrangigen Politikebenen, den Provinzen und Kommunen. Extensive Korruption und Patronage sind die unausweichliche Folge. Für Begünstigung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Tenders) vor allem bei Infrastrukturinvestitionen kreierte man in Südafrika den Ausdruck „Tenderpreneur“.

Eine weitere Folge der „Cadre-Deployment-Policy“ des ANC ist die Machtansammlung in Händen weniger Funktionäre an der Spitze der Partei.

Eine effiziente und nicht politisierte Verwaltung ist eine der Grundvoraussetzungen für das Funktionieren einer Sozialen Marktwirtschaft. Aber auch die asiatischen Erfahrungen mit dem Developmental State belegen eindeutig, dass dies eine unabdingbare Voraussetzung für dieses Wirtschaftsmodell ist.

Der ANC beachtet die Verfassungsvorgabe zum „Public Service“ in Section 197 nur insoweit, dass der öffentliche Dienst mehr repräsentativ in Bezug auf die Bevölkerung sein sollte. Er lässt jedoch außer Acht, dass dieser nach dem selben Artikel auch effizient und politisch unabhängig sein muss.¹⁶

Parastatals

Die Anzahl der Staatsunternehmen in Südafrika wird auf 300 geschätzt, soll jedoch auf 80 strategische Einheiten reduziert werden.¹⁷ Diese reichen von Escom (Stromversorgung), Acsa (Flughafenbetreiber), PetroSA, Rand Water bis zu South African Tourism, Telcom und Transnet.¹⁸ Privatisierungen, wie sie in der ersten Dekade des demokratischen Südafrika diskutiert wurden, schließt der ANC inzwischen aus. Vielmehr werden die State Owned Enterprises (SOE)

¹⁶ Vgl. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Section 197, Public Service

¹⁷ Vgl. Mossouw, Mandy/Donnelly, Lynley, „ANC ponders greater role in parastatals“, in: Mail & Guardian, 10.-16.12.2010

¹⁸

<http://www.afribiz.info/content/parastatals-and-government-structures-of-south-africa>

als strategisches Instrument in Händen des Staates angesehen¹⁹ und sollen nach dem NGP u.a. zum Abbau der Arbeitslosigkeit, zur Ausbildung Jugendlicher und der Modernisierung der Infrastruktur beitragen. Allerdings erfüllen die Parastatals diese Aufgabe weitgehend nicht. Der Hauptgrund ist erneut in der Kader-Deployment-Politik und der politischen Einflussnahme des ANC zu sehen. Häufige Wechsel auf Leitungsebene der Staatsunternehmen verbunden mit hohen Abfindungszahlungen (Golden Handshake) sind die Folge.²⁰ Die vom ANC gefürchteten „Service Delivery“-Proteste bringen die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Basisversorgung von Strom, Trinkwasser und Wohnungen zum Ausdruck. Um das verbreitete Missmanagement abzustellen, beabsichtigte die Ministerin für Public Enterprises, Barbara Hogan, den Parastatals ein unabhängiges Management zu ermöglichen. Bei der Kabinettsumbildung im Oktober 2010 wurde sie daraufhin abgelöst. Stattdessen beabsichtigt der ANC, die SOE den Weisungen der ANC-Regierung zu unterwerfen und folgt damit dem chinesischen Modell.²¹

Die Parastatals dienen auch der Machtabsicherung des ANC, indem sie zur Parteifinanzierung herangezogen werden.²²

Affirmative Action und Black Economic Empowerment

Führende ANC-Politiker bestätigten bereits in 2007, dass Black Economic Empowerment (BEE) gescheitert ist. (Thabo Mbeki, Alec Erwin, Kaglema Motlanthe)

¹⁹ Vgl. Boyle, Brendan, „The Big Bang – New unit mooted to take control of 13 parastatals with the president in charge“, in: Sunday Times – Business Times v. 22.3.2009, S. 1

²⁰ Vgl. Peacock, Brendan, „Fat-cat parastatal bosses come and go but they get the cream“, in: Sunday Times – Business Times v. 2.12.2010, S. 1

²¹ Vgl. Rossouw, Mandy, „ANC ponders Chinese Policy“, in: Mail & Guardian v. 26.1.-2.12.2011, S. 39

²² Vgl. Jolobe, Zwelethu 2010, „Financing the ANC: Chancellor House, Eskom and the dilemmas of party finance reform“, in: Butler, Anthony (ed), Paying for Politics – Party Funding and Political Change in South Africa and the Global South, Hrsg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010, S. 201-217

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

DR. WERNER BÖHLER

Februar 2011

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

Moeletsi Mbeki, Unternehmer und Bruder von Thabo Mbeki, drückt seine Kritik drastisch aus, wenn er meint, BEE „... strikes a fatal blow against black entrepreneurship by creating a small class of unproductive but wealthy black crony capitalists made up of ANC politicians“.²³ Im NGP wird von Minister Ebrahim Patel anerkannt, dass BEE nicht zu einer breiten Beteiligung der ehemals Benachteiligten führte. Deshalb wurde 2003 der Broad Based Black Economic Empowerment Act (BBBEE) verabschiedet, der jedoch erst im August 2008 in Kraft gesetzt wurde.²⁴ Integraler Bestandteil des BEE-Gesetzes ist ein komplexes „Score Card System“, das sieben Elemente basierend auf Codes umfasst, mit denen der „Empowerment Progress“ der Unternehmen gemessen werden kann.

Zu den einzelnen Codes gibt es Zielvorgaben, die nach 5 bzw. 10 Jahren erreicht sein müssen. Das eigentliche Problem liegt jedoch nicht in der mangelnden Bereitschaft bei den Unternehmen, die BEE-Auflagen umzusetzen. Von 1500 befragten Unternehmen führten bereits 84% Affirmation Action Maßnahmen während der Transitionsphase bis 1995 ein, wie der seit 1946 jährlich durchgeführte South African Survey des Institute of Race Relations (SAIRR) belegt.²⁵ Das schließt auch die Beteiligung am Unternehmen und leitende Managementfunktionen für Schwarze ein. Der eigentliche Engpass besteht in der Knappheit von „Black People“²⁶, die über eine entsprechende Ausbildung und für Senior-Positionen bzw. Anteilbesitz und Eigentümerschaft, die zusätzlich erforderliche Erfahrung verfügen.

Die jüngste Umfrage vom September 2009, durchgeführt von P-E Corporate Services, stellt signifikante Steigerungen des Anteils von schwarzen Managern im Bereich der

Senior-Positionen und dem mittleren Management fest. Demnach sind 25% bzw. 28% schwarze Manager im leitenden bzw. mittleren Management von Unternehmen tätig. 1994 lagen diese Werte bei 5% und 7%.²⁷ Lawrence Schlemmer kommt in seinen Berechnungen auf einen vergleichbaren Anstieg bei der Herausbildung einer „Black Middle Class“. Er folgert jedoch, dass diese Wachstumsraten wegen des mittelmäßigen Bildungssystems nicht weiter fortgesetzt werden können.²⁸ Zahlen belegen die steil ansteigende Nachfrage nach qualifizierten Managern über die nächsten Jahre. Bereits 1998 wurde ein zusätzlicher Bedarf von 3-500.000 Managern für die mittlere und Leitungsebene festgestellt. Bei einem Wachstum von 2%-3% pro Jahr werden in den nächsten 15 Jahren zusätzliche 750.000 Manager und Fachleute benötigt. Diese Zahl steigt auf 1,25 Mio bei einer Wachstumsrate von 5-6%.²⁹

Trotz hoher Arbeitslosigkeit stehen den Unternehmen am Arbeitsmarkt diese ausgebildeten Facharbeitskräfte und Manager nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung. Dennoch müssen diese die BEE-Auflagen umsetzen, wenn sie an öffentlichen Aufträgen teilhaben wollen oder auf Lizenzen oder Genehmigungen angewiesen sind. Der jüngste South Africa Survey vom SAIRR belegt jedoch, dass selbst die Parastatals die Quoten nicht einhalten können und deren Beschäftigtenstruktur nicht der Gesamtverteilung der Bevölkerung entspricht. Zurückgeführt wird dies auf den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und das anteilig in jeder Bevölkerungsgruppe. Der Leiter des Projekts, Marius Roodt, bestätigt das in der Presseerklärung vom 26. Januar 2011: „This is a reflection of the dire skills shortage in the country. Companies, and indeed parastatals, have to take on skilled personnel, no matter what the colour of their skin is.“³⁰ Auch internationale Firmen unterliegen

²³ Vgl. Mbeki, Moeletsi, „Ripe for the plunder“, in: The Citizen v. 21.9.2009, siehe auch ders. 2009, „Architects of Poverty – Why African’s Capitalism needs changing“, Pan Macmillan South Africa

²⁴ <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=68031>

²⁵ Vgl. Jeffrey, Anthea, a.a.O., S. 20-24

²⁶ In Broad-Based Black Economic Empowerment Act wird in Sektion 1 festgelegt: „`black people` is a generic term which means Africans, Coloureds and Indians, vgl. <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=68031>

²⁷ Vgl. Jefferey, Anthea, a.a.O., S. 20-24

²⁸ ebd, S. 69-70

²⁹ Ebd, S. 48-49

³⁰ SAIRR Press Release, „Parastatals not compliant with employment equity demands“, <http://www.sairr.org.za/media/media-releases/Parastatals%20not%20compliant%20with%20employment%20equity%20demands%20-%2026%20January%202011.pdf/view>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

DR. WERNER BÖHLER

Februar 2011

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

diesen Auflagen. Stellen diese jedoch aufgrund der Limitierungen am Arbeitsmarkt und restriktiver Einwanderungs- oder Aufenthaltregelungen eine unüberwindliche Hürde dar, kann dies auf Standort- und Investitionsentscheidungen Einfluss haben.

Der vorliegende Reformentwurf zum Employment Equality Act sieht drakonische Strafen für Unternehmen vor, die die Vorgaben nicht erfüllen: „Korrekte“ Besetzung in Relation der „wirtschaftlich aktiven“ Bevölkerung, d.h. proportionale Besetzung in Relation zur Bevölkerung auf allen Ebenen und in allen Provinzen, unabhängig davon, ob die Qualifikationen in dieser Verteilung verfügbar sind oder die Bevölkerungsverteilung in allen Provinzen gleich ist. Als Strafmaß werden 10% des Umsatzes (!) genant.

Das defizitäre Bildungssystem ist trotz üppig ausgestattetem Bildungsetat nicht in der Lage, die erforderlichen Qualifikationen zu erzielen. Bei der Definition der weitgehenden BEE-Ziele findet diese bekannte Tatsache keine Beachtung.

Weitere Aspekte

Der NGP ist gekennzeichnet von einem generellen Misstrauen in die Allokationsfähigkeit des Marktes durch verantwortliche Entscheidungen unternehmerisch handelnder Menschen. Deshalb hat der NGP zum Ziel, „...to redirect savings and investment toward productive and infrastructure projects in support of employment and sustained growth“.³¹ Weiterhin sind im NGP viele Vorgaben und Absichtserklärungen enthalten, über deren konkrete Umsetzung und deren Erreichbarkeit im vorgegebenen Zeitrahmen wenig ausgesagt wird mit der Ausnahme, dass der Staat und die Regierung dafür verantwortlich sind. Eine Aussage zu partnerschaftlicher Kooperation mit dem Privatsektor bei der Verfolgung der Zielsetzungen ist kaum zu finden. Auf die Kooperation mit den Sozialpartnern ist die Regierung jedoch bei der Umsetzung des NGP angewiesen.³²

³¹

<http://www.info.gov.za/speeches/2009/09060310551001.htm>, S. 27

³² Vgl. Steven Friedman, „New Growth Path success needs `new politics´“, in: Business Day v. 26.1.2011, S. 9

Die Regierung verpflichtet sich gemäß NGP im Rahmen des „Pakts“ dazu, die Sozialtransfers an arme Gemeinwesen und benachteiligte Beschäftigte zu sichern. Wie dieses weitgehende Versprechen eingelöst werden soll, wird nicht gesagt. Bereits jetzt erhalten etwa 14 Mio Menschen Sozialtransfers. Deren Zahl wird bis 2013 auf ca. 18 Mio steigen. Demgegenüber stehen lediglich 5,5 Mio, die 95% des Einkommensteueraufkommens tragen. Hinzu kommen die Unternehmenssteuern von ca. 2000 Unternehmen. Diese Steuerzahlerbasis ist zu gering, um die wachsenden Sozialtransfers sowie den ausufernden öffentlichen Dienst dauerhaft zu finanzieren. Die Belastungsgrenze ist jedoch weitgehend erreicht, so dass nur eine Vergrößerung der Anzahl der Steuerzahler das Dilemma auflösen kann.³³

Unabhängig von der Nationalisierungsdebatte in der Tripartite Alliance kündigt der NGP die Etablierung einer staatseigenen Mininggesellschaft und einer staatseigenen Bank an. Allerdings bleibt der NGP die Antwort schuldig, weshalb diese neuen Unternehmen in Staatshand besser gemanagt sein sollen als die bestehenden Parastatals. Viele von ihnen, wie bspw. der Stromversorger Eskom, die staatliche Fluglinie SAA oder der staatliche Sender SABC benötigen regelmäßige Finanzspritzen aus dem nationalen Haushalt. Hinzu kommt eine Fluktuation an der Spitze dieser Staatskonzerne, die entweder in politischer Einflussnahme oder Unfähigkeit der Unternehmensführung begründet ist.

„It was all about the state“ kommentierte der Business Day den NGP treffend.

Ausblick

Die Wirtschaftsleistung Südafrikas entwickelte sich in den zurückliegenden beiden Jahrzehnten seit dem demokratischen Neubeginn, mit Ausnahme des Krisenjahres 2009, positiv, wenngleich auf niedrigem Niveau. Das Potential des Landes, das über bedeutende Rohstoffvorkommen verfügt, eine erstrangige Touristendestination ist und eine relativ gut entwickelte Infrastruktur hat, wird jedoch aufgrund der darge-

³³ Vgl. Bishop, Annabel, a.a.O.; National Treasury and South African Revenue Service (ed), in: Tax-Statistics 2009, S. 14

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

DR. WERNER BÖHLER

Februar 2011

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

stellten falschen politischen Weichenstellungen nicht ausgeschöpft.

Die demokratischen Rahmenbedingungen haben sich seit der verhandelten Transition negativ verändert. Als dominante Regierungspartei scheint der ANC bestrebt, seine Machtposition dauerhaft oder zumindest längerfristig abzusichern. Der entscheidende Faktor ist dabei die Vermischung von Staat und Partei und hier vor allem das Kader-Deployment-System mit fatalen Konsequenzen auf die Unabhängigkeit und Effizienz der staatlichen Verwaltung. Entsprechend verschlechterte sich sowohl die Qualität der Demokratie in Südafrika vor allem seit 2007 als auch die Wettbewerbsfähigkeit des Landes, wie der Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) und der Global Competitiveness Index des World Economic Forums (WEF) 2008/2009 im Vergleich zu 2010/2011 belegen.³⁴

Spätestens seit 2007 definiert der ANC Südafrika als „Developmental State“ mit einer „Developmental Economy“. Unabhängig davon, ob es sich dabei um das klassische Developmental State-Konzept aus den asiatischen Ländern oder das in Botswana und Mauritius praktizierte Democratic Developmental-Modell handeln soll, ist eine autonome und effiziente staatliche Bürokratie, die es in Südafrika nicht (mehr) gibt, Grundvoraussetzung für dessen Funktionieren. Ob ein Developmental State-Konzept in Südafrika funktionieren kann, sei dahin gestellt. Die selbst gesetzten Realitäten werden die ANC-Regierung immer wieder dazu zwingen, die interventionistischen Eingriffe in die Wirtschaft fortzusetzen, solange keine grundlegend anderen Weichenstellungen getroffen werden. Das würde jedoch eine völlige Umschreibung der Programmatik des ANC und dessen Allianzpartner COSATU und SACP voraussetzen.

Die tagespolitischen Interventionen, denen aufgrund der Komplexität der Wirtschaftsprozesse immer weitere Interventionen folgen müssen, übersteigen bei weitem die

Steuerungskapazität der Regierung und der Administration. Widersprüchliche staatliche Pläne und ideologische Einflüsse verunsichern überdies die Privatwirtschaft und schrecken internationale Investoren ab. Andererseits bedarf das südafrikanische Wirtschaftssystem dringend einer klaren Vorgabe, da der hohe Sockel von über 40% Arbeitslosen ein enormes Unruhepotential darstellt. Unzufriedenheit über mangelnde Sozialleistungen (Service Delivery) und der verbreitete Klientelismus führten in der Vergangenheit bereits zu heftigen Straßenprotesten in Townships, die sich vor der anstehenden Kommunalwahl im Mai 2011 verstärken könnten. Zusätzlicher Migrationsdruck hatte bekanntlich die Xenophobia Ausbrüche im Mai 2008 zur Folge.

Um einen Abbau der Arbeitslosigkeit zu erreichen, sind Wachstumsraten des BIP erforderlich, die über 6% liegen. Die Erreichung dieses Ziels setzt ein wirtschaftsfreundliches Klima und Vertrauen in die Wirtschaft voraus. Klare Rahmenbedingungen und ein verlässlicher Rechtsstaat sind unabdingbar. Hinzukommen muss eine aktive Mittelstandspolitik mit dem Ziel, die Wirtschaft zu diversifizieren. Die Verarbeitung und Veredelung der Rohstoffe würde zu einem Mehrwert und höheren Einnahmen aus den Exporten führen und zusätzliche Manufaktur-Arbeitsplätze schaffen. Zusätzliche Arbeitsplätze würden in Großunternehmen in der verarbeitenden Industrie und einem produktiven Mittelstand entstehen und obendrein würden junge Menschen ausgebildet. Mehr Menschen in Arbeit verbreitern die Einnahmenbasis des Staates und führen zu einem höheren Steueraufkommen, das für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur sowie die Etablierung eines transparenten Sozialleistungssystems verwendet werden kann. In Kurzform bedeutet das: Eine Abkehr vom staatsinterventionistischen Markt-/ Planwirtschaftsmodell mit autoritären Zügen und eine Hinwendung zu einer Ordnungspolitik der Sozialen Marktwirtschaft sind geboten.

Ob der ANC in der Lage ist, seine Programmatik zu erneuern und den (starken) Staat auf die Setzung von Rahmenbedingungen zurückzuführen, um der Wirtschaft den notwendigen Gestaltungsraum zu geben, ist zweifelhaft.

³⁴ http://www.bertelsmann-transformation-in-dex.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BTI_2010/BTI_2010_Rankingtabelle_D_web.pdf;
<http://gcr.weforum.org/gcr2010/>;
<https://members.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf>