



Dr. Werner Böhler ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Johannesburg.

WIRTSCHAFTSPOLITIK IN SÜDAFRIKA – WACHSTUMSPLÄNE UND WACHSTUMSHEMMNISSE

Werner Böhler

Südafrika beeindruckte die Welt im Jahr 2010 mit einer nahezu perfekt organisierten Fußball-Weltmeisterschaft. Umfangreiche Infrastrukturprojekte und neue Weltklasse-Stadien demonstrierten eindrucksvoll die Investitions- und Mobilisierungsfähigkeit des Landes. Auch die Wirtschafts- und Finanzkrise bewältigte Südafrika relativ gut. Zwar gab es 2009 ein Negativwachstum von 1,8 Prozent und etwa eine Millionen mehr Arbeitslose. Für 2010 werden jedoch wieder gut drei Prozent Wachstum erwartet, und die Inflation bewegt sich mit etwa vier Prozent im von der Zentralbank vorgegebenen Rahmen von drei bis sechs Prozent. Der Rand demonstriert ungewohnte Stärke gegenüber dem US-Dollar und dem Euro, ausgelöst durch starke (volatile) Kapitalzuflüsse am Finanzmarkt. Als einziges afrikanisches Land zählt Südafrika zur G-20, organisiert die Klimakonferenz 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 worden.

Andererseits liegt Südafrika mit einem Gini-Index von über 65 mit Ländern wie Namibia, Botswana oder Sierra Leone an der Spitze der ungleichen Einkommensverteilung. Die ausländischen Direktinvestitionen fielen gemäß dem letzten UNCTAD-Report um 78 Prozent, in der Region lag der Rückgang bei nur 14 Prozent.¹ Die offizielle Arbeitslosenrate liegt bei 25,3 Prozent, die tatsächliche Rate übersteigt 40 Prozent. Nach einer Studie des Center for Development

1 | Vgl. „FDI slumps 80 per cent as mining debate deters investors“, *The Star – Business Report*, 19.01.2011, 1.

and Enterprise (CDE) waren 2005 in den Großstädten von vier Millionen Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren 2,6 Millionen oder 65 Prozent ohne Beschäftigung.² Dabei sind nach dem *South Africa Survey 2009/2010* des South African Institute of Race Relations (SAIRR) 52,7 Prozent der Arbeitslosen zwischen 15 und 34 Jahren.³ Mitverantwortlich dafür ist das defizitäre Bildungssystem mit vielen Schulabbrechern und niedrigem Niveau insbesondere in den naturwissenschaftlichen Fächern. Folge davon ist, dass dringend benötigte Fachkräfte am Arbeitsmarkt nicht oder nicht ausreichend vorhanden sind.

Die Regierungspartei ANC hat sich programmatisch auf den Developmental State festgelegt. Allerdings handelt es sich dabei bislang eher um eine Worthülse.

Die dominante Regierungspartei ANC hat sich programmatisch auf den *Developmental State* festgelegt. Allerdings handelt es sich dabei bislang eher um eine Worthülse, deren Inhalt wenig oder widersprüchlich definiert ist. Klare Eckpunkte des angestrebten Wirtschaftssystems sind schwer erkennbar. Die Democratic Alliance (DA), nach dem britischen System *Official Opposition*, propagiert hingegen mit der Open Opportunity Society ein liberalistisches Wirtschaftsmodell, das angesichts der Mehrheitsverhältnisse derzeit keine Chance zur Umsetzung hat.

ENTWICKLUNG DES WIRTSCHAFTSSYSTEMS SEIT DEM DEMOKRATISCHEN NEUBEGINN

Zur Mitte der Amtsperiode von Nelson Mandela verabschiedete die damalige Regierung der Nationalen Einheit (ANC, NP, IFP) im Juni 1996 den makroökonomischen Wachstums-, Beschäftigungs- und Umverteilungsplan (GEAR).⁴ Damit wurde das 1994 eingeführte Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramm (RDP) abgelöst, das die Befriedigung der Grundbedürfnisse (Wasser, Low-Cost-Houses, Strom) für die arme Bevölkerung aber auch einen Politikwechsel zum Ziel hatte – mit negativen Auswirkungen

2 | Vgl. Ann Bernstein (Hrsg.), „South Africa’s ‚Door Knockers‘ – Young people and unemployment in metropolitan South Africa“, *CDE In Depth*, Nr. 8, 07/2008.

3 | Vgl. South African Institute of Race Relations (Hrsg.), *South Africa Survey 2009/2010*, <http://sairr.org.za/services/publications/south-africa-survey/south-africa-survey-online-2009-2010/employment-incomes> [02.02.2011].

4 | Department of Finance, Republic of South Africa (Hrsg.), *Growth, Employment and Redistribution. A Macroeconomic Strategy*, in: <http://www.treasury.gov.za/publications/other/gear/chapters.pdf> [02.02.2011].

auf Investorenvertrauen und Wirtschaftswachstum.⁵ Vor allem vom Gewerkschaftsdachverband, dem Congress of South African Trade Unions (COSATU), wurde GEAR heftig kritisiert und als liberales Konzept abgelehnt.

Die angestrebten Wachstumsraten blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Sechs Prozent werden als Voraussetzung für einen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit angesehen.

Die angestrebten Wachstumsraten blieben mit etwa drei Prozent weit hinter den Erwartungen zurück. Sechs Prozent werden als Voraussetzung für einen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit angesehen. Während Inflation und Budgetdefizit sanken, gingen zwischen 1996 und 1999 nach Angaben des Nationalen Arbeits- und Wirtschaftsentwicklungsinstituts (NALEDI) 400.000 Arbeitsplätze im formalen Sektor verloren.⁶ Präsident Thabo Mbeki und die Regierung behielten die Programmatik jedoch in der Erwartung auf längerfristiges wirtschaftliches Wachstum bei.

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:

- Volatilität der Währung,
- Kosten, Effizienz und Kapazität des nationalen logistischen Systems,
- Mangelnde Ausbildung und fehlende Fachkräfte,
- Eintrittsbarrieren, Wettbewerbsbeschränkungen und fehlende Investitionsmöglichkeiten,
- Überregulierung vor allem im Hinblick auf Klein- und Mittelunternehmen (SMEs),
- Defizite der staatlichen Administration und Führungsqualitäten.

An der Initiative sollten die Wirtschaft, Gewerkschaften, Staatsunternehmen und alle Regierungsinstitutionen einschließlich Ministerien mitwirken.⁷

5 | Vgl. Jeffrey Anthea, „Chasing the Rainbow – South Africa’s Move from Mandela to Zuma“, South African Institut of Race Relations (Hrsg.), 2010, 235-268.

6 | Richard Knight, „South Africa: Economic Policy and Development“, 07/2001, in: <http://richardknight.homestead.com/files/sisaconomy.htm> [02.02.2011].

7 | South Africa Government Information, Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (AsgiSA), in: <http://www.info.gov.za/asgisa> [02.02.2011].

Dieses Programm wurde einen Monat später durch die Gemeinsame Initiative zum Erwerb Vorrangiger Fähigkeiten (JIPSA) vervollständigt, die auf die berufliche Qualifizierung insbesondere in Mangelberufen abzielte (Facharbeiter, Ingenieure).⁸

Die Infragestellung von GEAR war der Beginn des abnehmenden Einflusses Thabo Mbekis auf die wirtschaftspolitische Orientierung des Landes. Obwohl Mbeki von der marxistischen Schule kam, sahen die internationalen Organisationen, die Wirtschaft und weite Kreise innerhalb des ANC in ihm den Garant für eine offene, marktorientierte Wirtschaft. Im Vorfeld der Nationalwahlen 2004 brachte der ANC eine Debatte um den *Developmental State* in Gang. Das Konzept wurde Teil des Wahlprogramms und zielte zunächst vor allem darauf ab, die radikaleren Partner, COSATU und die South African Communist Party (SACP), sowie deren Wähler innerhalb der Dreiparteienallianz (Tripartite Alliance) zu halten.⁹ Das mit der 2001 ins Leben gerufenen Neuen Partnerschaft für Afrikanische Entwicklung (NEPAD) verbundene Bekenntnis der afrikanischen Staats- und Regierungschefs, mehr Eigenverantwortung zu übernehmen und die Entwicklungsorientierung der afrikanischen Eliten von innen heraus zu thematisieren, war dieser neuen Debatte zuträglich.

Der Parteitag 2007 veränderte die Kräfteverhältnisse im ANC und der Allianz grundlegend. Die radikaleren und linksorientierten Kräfte bestimmten Programm und Agenda.

Der Parteitag in Polokwane im Dezember 2007 veränderte die Kräfteverhältnisse innerhalb des ANC und der Dreiparteienallianz grundlegend. Die radikaleren und linksorientierten Teile der Allianz bestimmten Programm und Agenda und wählten mit Jacob Zuma einen populären Volkstribunen aus KwaZulu/Natal zum Parteipräsidenten.

8 | Joint Initiative on Priority Skills Acquisition (JIPSA), in: <http://www.thepresidency.gov.za/docs/final-rep2.pdf> [02.02.2011].

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

Thabo Mbeki und seine gesamte Parteiführung wurden abgewählt. Am 25. September 2008 folgte der erzwungene Rücktritt Mbekis als Staatspräsident. Er beugte sich damit der neuen Parteiführung, die ihn zum Rücktritt aufgefordert hatte. Es folgte eine Interimsregierung unter Kgalema Motlanthe. Jacob Zuma wurde in der ANC-Tradition als Parteichef Spitzenkandidat für die Wahlen am 22. April 2009, und aufgrund der Mehrheitsverhältnisse auch zum Staatspräsidenten gewählt.

In seiner ersten Regierungserklärung (*State of the Nation Address*) vom 17. Juni 2009 erklärte Zuma, er wolle einen *Developmental State* aufbauen, den öffentlichen Dienst verbessern und demokratische Institutionen stärken.¹⁰ In der folgenden Regierungserklärung am 11. Februar 2010 lobte Zuma seine Regierung und deren harte Arbeit „am Aufbau eines starken *Developmental State*“.¹¹ Es scheint verfrüht, Schlussfolgerungen daraus zu ziehen, dass der Bezug zu den demokratischen Institutionen nicht erneut hergestellt wurde. Signifikant ist jedoch, dass „durch die Verbesserung der Planung ein leistungsorientierter Staat“ etabliert werden soll, der gemäß den

Der private Sektor als Akteur oder der Beitrag der Wirtschaft für die Entwicklung des Landes werden in Zumas ersten Reden zur Lage der Nation nicht erwähnt.

weiteren Ausführungen für fast alle Bereiche, einschließlich der Wirtschaft, zuständig sein soll. Offen bleibt, woher die dafür notwendigen Planungskapazitäten und die entsprechenden Qualifikationen kommen und wie diese effizient verwaltet 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.

Im Vorfeld und während des Parteitages von Polokwane machte Jacob Zuma weitgehende Versprechungen und Zugeständnisse an seine Bündnispartner aus dem linken Parteispektrum, COSATU und SACP, und die einflussreiche ANC Youth League. Auch in den beiden Regierungserklärungen und weiteren Ansprachen auf Parteiebene oder als

10 | <http://www.info.gov.za/speeches/2009/09060310551001.htm> [02.02.2011].

11 | <http://www.info.gov.za/speeches/2010/10021119051001.htm> [02.02.2011].

Regierungschef gab es weitreichende Ankündigungen. Da sichtbare Erfolge vor allem im Bereich der Armutslinderung, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Bereitstellung öffentlicher Sozial- und Dienstleistungen (Service Delivery) auch zwei Jahre nach seinem Amtsantritt ausblieben, kam Zuma innerhalb des ANC immer stärker unter Druck, die Politikrichtung insbesondere in der Wirtschaft zu ändern.

Die Kabinettsumbildung im Oktober 2010 festigte seine Position. Allerdings wurde erneut die Zahl der Regierungsmitglieder um sechs Vize-Ministerpositionen erweitert. Bereits bei der Regierungsbildung im Juni 2009 hatte Zuma die Zahl der Minister von 28 auf 34 erhöht und ein zusätzliches Planungsministerium im Präsidialamt geschaffen. So konnte Zuma seine parteiinternen Kritiker vor allem aus dem linken Parteienspektrum in die Kabinettsdisziplin einbinden. Es entstanden viele Ressortzuständigkeiten, die mit wirtschaftspolitischen Entscheidungen befasst sind und eigenständige Pläne vorlegen. Neben der Regierungserklärung gibt es den nationalen Haushalt des Finanzministers, der die Fiskalpolitik vorgibt, den Mittelfristigen Ausgabenrahmen (MTEF) 2009 bis 2014, den Industriepolitischen Aktionsplan (IPAP) des Handels- und Industrieministeriums, und jüngst den Nationalen Wachstumsplan (NGP) des Ministeriums für Wirtschaftliche Entwicklung. Die Nationale Planungskommission, mit Ministerrang im Präsidialamt angesiedelt, arbeitet derweil an ihrem ersten Nationalen Plan, der langfristige Ziele enthalten und im November dieses Jahres vorgelegt werden soll.¹²

Der im November 2010 veröffentlichte NGP¹³ 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. Im Wesentlichen bleibt es bei Absichtserklärungen, wie sie teilweise in GEAR und RDP bzw. AsgiSA und Jipsa enthalten waren. Das Wort „Entrepreneur“ kommt in dem 35-Seiten-Dokument nur einmal vor.

Der Nationale Wachstumsplan (NGP) definiert kaum zeitliche Vorgaben oder konkrete Umsetzungspläne. Es bleibt im Wesentlichen bei Absichtserklärungen.

12 | Vgl. Anthony Butler, „Sloppy jobs promises set Zuma up for a backlash“, *Business Day*, 28.01.2011, 11.

13 | <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748> [02.02.2011].

Völlig ignoriert werden die drei nach dem Tagungsort bei Johannesburg benannten „Dinokeng“-Szenarien,¹⁴ die 2009 von 35 respektierten Persönlichkeiten unterschiedlichster Herkunft erarbeitet und zur Diskussion gestellt wurden. Das erste Szenario endet im Niedergang und der Desintegration des Landes, weil die Führung überfordert, schwach und zerstritten ist und die wichtigsten Probleme der Menschen wie Armut, Unterbeschäftigung, Sicherheit, Bildung und Gesundheit nicht lösen kann. Im zweiten Szenario übernimmt der Staat die Rolle als Führer und Manager und würgt jede private Initiative aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft ab. Staatlich gelenkte Entwicklung scheitert in diesem Szenario aufgrund der Unfähigkeit und mangelnden Kapazitäten des Staates und führt in ein zunehmend autoritäres System. Das *Walk Together*-Szenario als dritte Möglichkeit ist besonders komplex, weil es die Bürger in Entscheidungsprozesse einbezieht, Initiativen aus der Zivilgesellschaft fördert und für die wirtschaftliche Entwicklung stabile Rahmenbedingungen schafft. Ergebnis ist eine inklusive Gesellschaft, wie es die Verfassung fordert, und eine verantwortungsvolle Regierungsführung. An diesem offenen Dialog aus der Zivilgesellschaft beteiligte sich der ANC nicht.

Trotz kritischer Stellungnahmen auch aus Kreisen der Regierungsallianz verlangt Jacob Zuma von den Parteigremien und allen Ministerien, mit der Umsetzung des NGP zu beginnen. In seiner Rede zum 99. Parteitag des ANC am 8. Januar in Polokwane erklärte er das Jahr 2011 zum „Jahr der Schaffung von Arbeitsplätzen durch sinnvolle Wirtschaftstransformation“.¹⁵ Wesentliches Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist der NGP, der zur Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen (*decent work*) führen soll, wie es auch die im Dezember 2010 in Kraft getretenen neuen Arbeitsgesetze verlangen. Verwirrung entstand nun, als beim Parteitreffen vom 12. bis 14. Januar 2011 Teile des ANC die Position einnahmen, dass irgendeine Arbeit

Verwirrung entstand, als beim Parteitreffen im Januar 2011 Teile des ANC die Position einnahmen, dass irgendeine Arbeit besser sei als keine.

14 | <http://www.dinokengscenarios.co.za> [02.02.2011]. Zu den Initiatoren zählen die ehemalige Anti-Apartheid-Aktivistin Ramphele Mamphela und die Ehefrau von Nelson Mandela, Graca Machel.

15 | „ANC 99th Anniversary speech by Jacob Zuma“, 08.01.2011, in: <http://www.news24.com/SouthAfrica/Politics/ANC-99th-Anniversary-speech-by-Jacob-Zuma-20110108> [02.02.2011].

besser sei als keine.¹⁶ Die Frage nach der Abgestimmtheit all dieser Pläne griff Zuma nicht auf.

Der Chefredakteur der Wochenzeitung *Mail & Guardian*, Nic Dawes, kommentiert die Einführung des NGP im November 2010 spitz: „Seit dieser Woche hat Südafrika drei wirtschaftspolitische Konzepte – oder sind es vier? Und das ist nur die Regierung.“ (Mail & Guardian)

„Seit dieser Woche hat Südafrika drei wirtschaftspolitische Konzepte – oder sind es vier? Und das ist nur die Regierung. Der ANC und seine Allianzpartner stehen noch für diverse weitere.“¹⁷ Der bekannte Cartoonist Jonathan Zapiro drückt das in seiner Karikatur mit dem berühmten Kochtopf und den Minister-Köchen aus und lässt Präsident Zuma fragen: „Wie kann ich helfen? Brauchen wir mehr Köche?“¹⁸ Justice Malala hingegen kritisiert in seinem Kommentar in *The Times* vom 10. Januar das unkritische Vertrauen in den Staat als *Change Agent* und beklagt den Mangel an Visionen in der politischen Führung.¹⁹

WELCHES WIRTSCHAFTSSYSTEM?

Das südafrikanische Wirtschaftsmodell kann zutreffend als „Staatsinterventionistische Marktwirtschaft“ umschrieben werden. Ordnungspolitik im Sinne einer klaren Definition des Wirtschaftssystems gibt es in Südafrika nicht. Das mag aus der Sicht des dominanten ANC in einem faktisch bestehenden asymmetrischen Zweiparteiensystem²⁰ durchaus mit Absicht verbunden sein. Mit dem *Developmental State* als Konzept, das durch direkte Intervention seitens der Regierung ausgehöhlt wird, können sich alle Interessengruppen der Dreierallianz unter dem Dach der *Broad Church ANC*²¹ treffen.

16 | Vgl. Terry Bell, „Decent Work and temp jobs tie ANC and Unions in Knots“, *The Star – Business Report*, 21.01.2011, 2. Vgl. dazu auch die kontroverse Analyse von Christopher Malikan, „Decent work: Key to growth“; Loane Sharp, „... Or a hidden agenda?“, *Mail & Guardian*, 28.01.-03.02.2011, 33 und 36.

17 | Vgl. Nic Dawes, „Crisis calls for decisive Leadership“, *Mail & Guardian*, 26.11.-02.12.2010, 3.

18 | Jonathan Zapiro, *Mail & Guardian*, 26.11.-02.12.2010.

19 | Vgl. Justice Malala, „SA needs visionary at the helm“, *The Times*, 10.01.2011, 8.

20 | Vgl. Siegmund Schmidt, „Länderprojekt Südafrika, Evaluierung“, 2010, 19.

21 | Vgl. Hans-Georg Schleicher, „Bald 100 – und dann?“, *Afrika Post*, 4/2010, 41.

Nicht erst seit der Finanzkrise interessieren sich der ANC und die von ihm gestellte Regierung für in Asien entwickelte Wirtschaftskonzepte. Die positive wirtschaftliche Entwicklung in einigen Ländern und die schnelle Überwindung der Folgen der Finanzkrise sowie der zunehmende Handelsaustausch sind dafür ausschlaggebend. Es ist jedoch sehr fragwürdig, ob das so genannte 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 eine effektive Führung.²²

Die staatlichen Interventionen zerstören einerseits die Grundlagen für einen *Developmental State*, der in Südafrika ein *Democratic Developmental State* sein könnte. Ein solcher würde Allianzen mit einer breiten Basis in der Gesellschaft schmieden und öffentliche Partizipation nicht nur zulassen, sondern fördern.²³ Dafür sind allerdings die Voraussetzungen nicht gegeben, solange der ANC

Seit 2007 entwickelt sich Südafrika von einem Marktwirtschaftssystem weg. Mit dem Nationalen Wachstumsplan setzt die ANC-Regierung eindeutig auf staatliche Steuerung und Intervention.

und dessen Allianzpartner an dem Konzept der Nationalen Demokratischen Revolution (NDR) festhalten.²⁴ Andererseits entwickelt sich Südafrika seit 2007 von einem Marktwirtschaftssystem weg und vertraut zunehmend auf öffentliche Investitionspläne. Mit dem NGP setzt die ANC-Regierung eindeutig auf staatliche Steuerung und Intervention und beendet damit faktisch die marktorientierte GEAR-Politik. Diesen Plan bezeichnete ANC-Sprecher Jackson Mthembu gegenüber den Medien am Rand des Parteitreffens als liberales Konzept, das zu „Wachstum ohne Jobs“ geführt habe.²⁵ Ob andere Faktoren

22 | Vgl. John McKay, „The Asian ‚Miracle‘ after the Global Financial Crisis: Some Lessons for Africa“, The Brenthurst Foundation, Diskussionspapier 2010/07.

23 | Vgl. Charity Musamba, Fn. 9, 38 ff.

24 | „ANC 99th Anniversary speech by Jacob Zuma“, Fn. 15; vgl. zu National Democratic Revolution: http://nehawu.org.za/uploads/Res_political.pdf [02.02.2011]; http://www.anc.org.za/show.php?include=docs/pol/2007/strategy_tactics.html&ID=2535 [02.02.2011].

25 | Vgl. Sam Mkokeli, „Zuma tells ANC to put Patel plan into action“, *Business Day*, 14.01.2011.

oder falsch gesetzte Rahmenbedingungen dafür verantwortlich waren, wird vom ANC und dessen Allianzpartnern offensichtlich nicht hinterfragt. Eine Auseinandersetzung mit den Dinokeng-Szenarien hätte diese Debatte inhaltlich leiten und zu neuen Erkenntnissen führen können. Vielleicht wäre dann auch dieser Zusammenhang aufgeklärt worden: Eine der wichtigsten Zielsetzungen des NGP, die vom ANC und der Regierung mit Blick auf die im Mai 2011 anstehenden Kommunalwahlen aggressiv vermarktet wird, ist die Schaffung von fünf Millionen Arbeitsplätzen in zehn Jahren. In diesem Zeitraum drängen jedoch jährlich 600.000 junge Menschen in den Arbeitsmarkt.²⁶

POLITISCHE IRRWEGE

Unklar ist, welche Ausprägung das südafrikanische Wirtschaftssystem in Zukunft haben wird. Aufgrund ideologischer Widersprüche in der Dreiparteienallianz scheint jedoch auf absehbare Zeit eine Art „experimenteller Interventionismus“, nicht immer kongruent und in kurzen Abständen erfolgreich, prägend zu sein. Mit zunehmender Zentralisierung wird dabei die staatliche Planung das Wirtschaftshandeln der Regierung bestimmen. An dieser Stelle ist der Einfluss Chinas nicht zu unterschätzen. Angesichts der wirtschaftlichen Erfolgswahlen scheint manchen Ländern – vor allem im globalen Süden – Pekings „Marktautoritäres Modell“ zunehmend attraktiv.²⁷ In den zurückliegenden drei Jahren kam in Südafrika zu dem Ausbau der Wirtschaftskooperation politische Einflussnahme hinzu. Seit der Übernahme der Parteiführung durch Jacob Zuma finden regelmäßig Delegationsreisen aus der ANC-Führung nach China statt. Die Kosten teilen sich ANC und Chinas Kommunistische Partei. Als ein Ergebnis verkündete der ANC die Einrichtung einer politischen Schule für Parteimitglieder, die sich am Chinesischen Modell orientiert.²⁸ Deren Leiter soll Toni Yengeni werden, ehemaliger Chief Whip des ANC im

Mit zunehmender Zentralisierung wird die staatliche Planung das Wirtschaftshandeln der Regierung bestimmen. An dieser Stelle ist der Einfluss Chinas nicht zu unterschätzen.

26 | Vgl. Opinion & Analysis: „ANC cannot wish jobs into existence“, *Business Day*, 10.01.2011, 5.

27 | Vgl. Stefan Halper, *The Peking Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Books 2010).

28 | Vgl. Mandy Rossouw, „ANC ponders Chinese policy“, *Mail & Guardian*, 26.11.-02.12.2010, 39.

Nationalen Parlament, der im Zusammenhang mit dem *Arms Deal*²⁹ wegen Korruption zu vier Jahren Haft verurteilt wurde. Bei dem Galadinner vor dem 99. Parteitag trat das Chinese Chapter of the Progressive Business Forum (PBF) als Hauptsponsor auf. Das PBF ist eine der wichtigsten Fundraising-Organisationen des ANC.³⁰ Im Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen 2009 bestätigte der ANC, Gelder von befreundeten Parteien erhalten zu haben, unter anderem von Chinas Kommunistischer Partei.³¹

Dieser Linie scheint die derzeitige Parteimehrheit zu folgen. Die südafrikanische Kommunistische Partei vertraut eben-

falls zentraler Planung, leitet diesen Anspruch aber eher vom marxistisch-leninistischen Gedankengut ab.³² COSATU hingegen ignoriert die hohe Arbeitslosigkeit und die Konsequenzen für den Arbeitsmarkt, indem sie mit hohen Lohnforderungen auftritt und Mindest-

Der Gewerkschaftsdachverband ignoriert die hohe Arbeitslosigkeit und die Konsequenzen für den Arbeitsmarkt, indem er mit hohen Lohnforderungen auftritt und Mindestlöhne durchsetzt.

löhne durchsetzt. Hier kommt es durchaus zum Konflikt mit billigen Textilimporten aus China, wie das Beispiel Newcastle im Norden der Provinz KwaZulu/Natal mit der Gefahr der Abwanderung von Produktionsstätten in Nachbarländer zeigt.³³ Julius Malema, Vorsitzender der ANC-Jugendliga (ANCYL), hingegen fordert kontinuierlich die Verstaatlichung der Minen und setzte beim Nationalrat (National General Council, NGC)³⁴ des ANC im September 2010 durch, dass dieses Thema beim nächsten ANC-Parteitag 2012 auf der Tagesordnung steht. Generalsekretär Gwede Mantashe erklärte dazu in einem Interview nach dem NGC, dass eine

29 | Vgl. Andrew Feinstein, „After the Party – A Personal and Political Journey inside the ANC“, Jonathan Ball Publisher.

30 | Vgl. Mandy Rossouw, „Chequebook politics“, *Mail & Guardian*, 14.-20.01.2011.

31 | Vgl. Andile Sokomani, 2010: „Party financing in democratic South Africa: harbinger of doom?“, in: Anthony Butler (Hrsg.), *Paying for Politics – Party Funding and Political Change in South Africa and the Global South*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010, 179; Mandy Rossouw, „ANC’s dodgy funders“, *Mail & Guardian*, 20.-26.03.2009.

32 | Vgl. <http://www.sacp.org.za/main.php?include=docs/history/1991/constitution7.html> [02.02.2011].

33 | Vgl. Barry Terreblanche, „Minimum-wage threat to factories“, *Business Day*, 20.01.2011, 1 f.; ders., „Clothing Industry – Only a miracle will stop Sactwu’s suicidal trajectory“, *Business Day*, 25.01.2011, 9.

34 | Vgl. Report of the 3rd National General Council, 48-49; <http://www.anc.org.za/docs/reps/2010/3rdngcx.pdf> [02.02.2011].

unabhängige Expertenkommission zur beratenden Unterstützung des Wirtschaftstransformationskomitees (ETC) der Partei eingesetzt wird. Demgegenüber verlangt der Sprecher der ANCYL, Floyd Shivambu, jedoch, dass die Untersuchung neben den Minen auch „andere strategische Sektoren wie Banken, Energie und Erdöl“ einbeziehen soll, und meint weiter: „Der politische Hintergrund der Forscher ist klar, da sie die Charakterisierung des ANC durch den 3. Nationalrat der Partei, vor allem den Mehrklassencharakter des ANC mit seiner Verbundenheit zur Arbeiterklasse und den Armen verinnerlichen und angemessen verstehen sollten.“³⁵ 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 Nationalen Demokratischen Revolution sieht sich der ANC als „die vorderste Front bei der Ausübung der Macht des Volkes“.³⁶ Der ANC versteht sich folglich auch als die Bewegung, die die Interessen des Volkes vertritt und innerhalb der Partei bündelt. Das führt bei vielen Mitgliedern und Anhängern zu der falschen Einschätzung, der ANC habe als „inklusive Partei“ einen Alleinvertretungsanspruch für die Belange der Menschen. Folge davon ist, dass die Trennung zwischen Partei und Staat zunehmend verwischt. Besonders deutlich wird dies bei der Besetzung von öffentlichen Ämtern. Mit Bezug auf das *Strategy and Tactics*-Dokument vom Parteitag 2007 sagte Jacob Zuma in seiner Rede zum 99. Jahrestag des ANC, „dass wir großen Wert auf die Involvierung unserer Kader in allen Zentren der Macht legen“. Und er führt weiter aus: „Wir brauchen ihre Präsenz und Involvierung ebenfalls sowohl in Schlüsselpositionen des Staates als auch im Privatsektor. Und wir werden in dieser Hinsicht auch weiterhin *Cadre Deployment* betreiben.“³⁷ Der Begriff bezeichnet die strategische Personalpolitik der Partei.

Die Trennung zwischen Partei und Staat verwischt zunehmend. Besonders deutlich wird dies bei der Besetzung von öffentlichen Ämtern.

35 | Vgl. Matuma Letsola, „Nationalisation row grinds on“, *Mail & Guardian*, 26.11.-02.12.2010.

36 | „ANC 99th Anniversary speech by Jacob Zuma“, Fn. 15, 2.

37 | „ANC 99th Anniversary speech by Jacob Zuma“, Fn. 15, 7; http://www.anc.org.za/show.php?include=docs/pol/2007/strategy_tactics.html&ID=2535 [02.02.2011].

Generalsekretär Gwede Mantashe erklärte im Zusammenhang mit dem erzwungenen Rücktritt von Thabo Mbeki als Staatspräsident, dass der ANC seine *Civil Servants* einsetzt und nach dessen Entscheidung auch entlasse.³⁸

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, 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

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

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, da der ANC dem Prinzip des „Demokratischen Zentralismus“ verpflichtet ist, wie Zuma ausführte.

Eine effiziente und nicht politisierte Verwaltung ist eine der Grundvoraussetzungen für das Funktionieren einer Sozialen Marktwirtschaft. Die asiatischen Erfahrungen belegen eindeutig, dass dies auch eine unabdingbare Voraussetzung für das Wirtschaftsmodell des *Developmental State* ist. Allgemeiner formuliert *The Economist* 1999, kein Land sei in der Lage, sich zu entwickeln, ohne „eine unabhängige Beamtenklasse“, die sich selbst von ihren politischen, ethnischen oder anderen Loyalitätsverpflichtungen freimacht.³⁹

38 | Vgl. Werner Böhler, Julia Weber, „Südafrika nach den Wahlen“, *KAS-Auslandsinformationen* 4/2009, 38 ff.

39 | Zitiert nach Anthea, 2010, *Affirmation Action and Black Economic Empowerment in South Africa*, 13; Working Paper für die internationale Fachkonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung „Targeting Horizontal Inequality. Affirmative Action, Identity and Conflict“ in Kuala Lumpur, Malaysia, 11/2010.

Der ANC beachtet die Verfassungsvorgabe in Section 197 nur insoweit, als der öffentliche Dienst mehr repräsentativ in Bezug auf die Bevölkerung sein sollte. Er lässt jedoch außer Acht, dass er nach demselben Artikel auch effizient und politisch unabhängig sein muss.⁴⁰ Minister Ebrahim Patel teilt Bedenken hinsichtlich der Kapazitäten der staatlichen Bürokratie, wenn schreibt, es fehle an einer Bürokratie, die fähig ist, die Planziele des NGP zu implementieren.⁴¹

Da aus ideologischen Gründen vom *Cadre Deployment* nicht abgerückt werden kann, hat die ANC-Regierung zwei Reformvorhaben auf den Weg gebracht: Die Überprüfung der Rolle, Anzahl und Grenzen der Provinzen und die Single Public Service Bill. Beide Vorhaben führen zwangsläufig zu mehr Machtkonzentration bei der nationalen Exekutive. Die Veränderung der Provinzgrenzen oder deren Zusammenlegung höhlt nicht nur das in der Verfassung verankerte *Three-Sphere-System* aus, sondern würde auch die politisch ungeliebte Oppositionsregierung der DA am Westkap beseitigen und eine langjährige strukturelle Mehrheit für den ANC schaffen. Die Umsetzung der Single Public Service Bill würde hingegen der nationalen Regierung die Möglichkeit geben, ihre Kader nach Belieben auf allen Politikebenen umzusetzen. Unliebsame öffentlich Bedienstete könnten auf diesem Weg willkürlich umgesetzt werden, selbst in oppositionsregierte Provinzen und Kommunen.

Die Umsetzung der Single Public Service Bill würde der nationalen Regierung die Möglichkeit geben, ihre Kader nach Belieben auf allen Politikebenen umzusetzen.

PARASTATALS

Die Anzahl der Staatsunternehmen in Südafrika wird auf 300 geschätzt, soll jedoch auf 80 strategische Einheiten reduziert werden.⁴² Diese reichen von Escom (Energieversorgung), Acsa (Flughafenbetreiber), PetroSA, Rand Water bis zu South African Tourism, Telcom und Transnet.⁴³ Privatisierungen, wie sie in der ersten Dekade des demokratischen

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

41 | Vgl. Ebrahim Patel, „New Growth Path: An attempt to provoke a long-overdue conversation“, *Business Day*, 03.12.2010.

42 | Vgl. Mandy Mossouw, Lynley Donnelly, „ANC ponders greater role in parastatals“, *Mail & Guardian*, 10.-16.12.2010.

43 | <http://www.afribiz.info/content/parastatals-and-government-structures-of-south-africa> [02.02.2011].

Südafrika diskutiert wurden, schließt der ANC inzwischen aus. Vielmehr werden die Staatseigenen Betriebe (SOE) als strategisches Instrument in Händen des Staates angesehen⁴⁴ und sollen nach dem NGP u.a. zum Abbau der Arbeitslosigkeit, zur Ausbildung Jugendlicher und zur Modernisierung der Infrastruktur beitragen. Allerdings erfüllen die Parastatals diese Aufgabe weitgehend nicht. Der Hauptgrund ist erneut in der *Cadre-Deployment-Policy* und der politischen Einflussnahme des ANC zu sehen. Häufige Wechsel auf Leitungsebene der Staatsunternehmen, verbunden mit hohen Abfindungszahlungen (*Golden Handshake*), sind die Folge.⁴⁵ Die vom ANC gefürchteten Dienstleistungs-Proteste bringen die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Basisversorgung von Strom, Trinkwasser und Wohnungen zum Ausdruck.

Um das Missmanagement abzustellen, beabsichtigte die Ministerin für Öffentliche Unternehmen, den Parastatals ein unabhängiges Management zu ermöglichen. 2010 wurde sie daraufhin abgelöst.

Um das verbreitete Missmanagement abzustellen, beabsichtigte die Ministerin für Öffentliche Unternehmen, 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.⁴⁶

Die Parastatals dienen jedoch auch der Machtsicherung des ANC, indem sie zur Parteifinanzierung herangezogen werden.⁴⁷ Der ANC hat ein eigenes Fundraising-Unternehmen, die Chancellor House Holding (CHH). Diese ist mit 25 Prozent an Hitachi Power Africa Holdings beteiligt, die einen Auftrag über mehrere Millionen Rand von Eskom erhielt. Indirekt finanziert sich damit der ANC über das Staatsunternehmen. Der viel zitierte Kommentar dazu vom

44 | Vgl. Brendan Boyle, „The Big Bang – New unit mooted to take control of 13 parastatals with the president in charge“, *Sunday Times – Business Times*, 22.03.2009, 1.

45 | Vgl. Brendan Peacock, „Fat-cat parastatal bosses come and go but they get the cream“, *Sunday Times – Business Times*, 02.12.2010, 1.

46 | Vgl. Mandy Rossouw, „ANC ponders Chinese Policy“, *Mail & Guardian*, 26.01.-02.02.2011, 39.

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

Generalsekretär von COSATU, Zwelinzima Vavi: „Gott helfe uns allen.“⁴⁸ Und das ist nur ein Einzelbeispiel. Sowohl beim NGC als auch beim Parteitag des ANC zum 99-jährigen Bestehen gab es am Vorabend ein Galadinner. Unternehmen konnten sich am Tisch von Präsident Zuma für 500.000 Rand oder am Tisch von Ministern für bis zu 300.000 Rand einkaufen.⁴⁹ Vertreten sind hier vor allem die Parastatals und BEE-Unternehmen. Mit dem Parteitag wurde die neue Parteizentrale des ANC in der Provinz Limpopo, eine der ärmsten Provinzen Südafrikas, eingeweiht. Die Kosten für das Frans Hohlala House, das von Lokalpolitikern nach dem Originalgebäude in Johannesburg scherzhaft auch Luthuli House II genannt wird, beliefen sich auf 40 Millionen Rand. Den ANC kostete die neue Parteizentrale nach Aussage der Provinzvorsitzenden, Cassel Mathale, nichts.⁵⁰

AFFIRMATIVE ACTION UND BLACK ECONOMIC EMPOWERMENT

Führende ANC-Politiker bestätigten bereits im Jahr 2007, dass das Black Economic Empowerment (BEE) gescheitert ist. Der ehemalige Minister für Public Enterprises, Alec Erwin, erklärte im Juli 2007 vor dem South African Business Club in London, dass eine positive Diskriminierung vormals Benachteiligter nicht mehr zu rechtfertigen und daher diese Politik der *affirmative action* gescheitert sei.⁵¹ Der damalige Generalsekretär des ANC und heutige Vize-Präsident des Landes, Kaglema Motlanthe, sagte im Januar 2007, das BEE habe die Korruption auf allen Ebenen der Regierung beflügelt.⁵² Moeletsi Mbeki, Unternehmer und Bruder von Thabo Mbeki, drückt seine Kritik drastisch aus, wenn er meint, das BEE „erweist dem schwarzen Unternehmertum einen Bärendienst, indem es aus den ANC-Politikern eine kleine Schicht unproduktiver, aber reicher, miteinander verbandelter Kapitalisten

Der heutige Vize-Präsident des Landes, Kaglema Motlanthe, sagte im Januar 2007, das BEE habe die Korruption auf allen Ebenen der Regierung beflügelt.

48 | Vgl. Janet Smith, „Beacon, compass, watchdog“, *The Star*, 03.12.2010, 17.

49 | Vgl. Werner Böhler, „Der ANC wird 100 – und ist auf der Suche nach seiner Identität“, *Länderbericht*, 27.09.2010, http://kas.de/wf/doc/kas_20608-1522-1-30.pdf [02.02.2011].

50 | Vgl. Mandy Rossouw, „Checkbook Politics“, *Mail & Guardian*, 14.-20.01.2011, 8.

51 | Zitiert nach Anthea, 2010, Fn. 39, 24.

52 | Vgl. Anthea, 2010, Fn. 39, 75.

macht.“⁵³ Im NGP führt Minister Ebrahim Patel dazu aus: „Die Regierung hat sich die Haltung zu eigen gemacht, dass das *Black Economic Empowerment* bestrebt sein sollte, alle historisch benachteiligten Menschen mit Macht auszustatten und nicht nur eine kleine Gruppe schwarzer Investoren. Die laufenden BEE-Zuwendungen haben es dagegen in mancherlei Hinsicht nicht vermocht, einen breit gestützten Ansatz zu sichern.“⁵⁴ Für die Umsetzung von BEE wurde 2003 der Broad Based Black Economic Empowerment Act (BBEE) verabschiedet, der jedoch erst im August 2008 in Kraft gesetzt wurde.⁵⁵ Damit wurden die zuvor bestehenden sektoralen Chartas vereinheitlicht. 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. Diese sind:

- Direkte Machtausstattung durch Besitz und Kontrolle von Unternehmen und Vermögenswerten;
- Management auf Führungsebene;
- Entwicklung von Humanressourcen und gerechter Beschäftigung;
- Indirekte Machtausstattung durch Vorzugsbeschaffung, Unternehmensentwicklung und *Corporate Social Responsibility* (eine noch ausstehende Kategorie mit offenem Ausgang).⁵⁶

Zu den einzelnen Codes gibt es Zielvorgaben, die nach fünf bis zehn Jahren erreicht sein müssen. Kontrolliert wird deren Einhaltung durch akkreditierte Agenturen. Das eigentliche Problem liegt jedoch nicht in der mangelnden Bereitschaft bei den Unternehmen, die BEE-Auflagen umzusetzen. Von 1.500 befragten Unternehmen führten bereits 84 Prozent *Affirmative Action*-Maßnahmen während der

53 | Vgl. Moeletsi Mbeki, „Ripe for the plunder“, *The Citizen*, 21.09.2009, siehe auch ders. 2009, „Architects of Poverty – Why African’s Capitalism needs changing“, Pan Macmillan South Africa.

54 | <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748>, 21, [02.02.2011]; siehe auch Jana Marais, „The Billionaires are back“, *Sunday Times – Business Times*, 1 und 3.

55 | <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=68031> [02.02.2011].

56 | <http://www.southafrica.info/business/trends/empowerment/bee.htm> [02.02.2011]; vgl. ausführlich zu den Codes: Anthea, 2010, Fn. 39, 38-57.

Transitionsphase bis 1995 ein, wie der seit 1946 jährlich durchgeführte *South Africa Survey* des South African Institute of Race Relations (SAIRR) belegt.⁵⁷ Das schließt auch die Beteiligung am Unternehmen und leitende Managementfunktionen für Schwarze ein. Der eigentliche Engpass besteht jedoch in der Knappheit von *Black People*⁵⁸, die über eine entsprechende Ausbildung und Eignung für Senior-Positionen verfügen. Für Anteilbesitz oder Eigentümerschaft ist zusätzlich Führungserfahrung erforderlich.

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 waren 25 Prozent schwarze Manager im leitenden Management von Unternehmen tätig, und 28 Prozent im mittleren Management. 1994

2009 waren 25 Prozent schwarze Manager in leitenden Funktionen von Unternehmen tätig, und 28 Prozent im mittleren Management. 1994 lagen die Werte bei fünf und sieben Prozent.

lagen diese Werte bei fünf und sieben Prozent.⁵⁹ 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.⁶⁰ Zahlen belegen die steil ansteigende Nachfrage nach qualifizierten Managern über die nächsten Jahre. Bereits 1998 wurde ein zusätzlicher Bedarf von bis zu 500.000 Managern für die mittlere und leitende Ebene festgestellt. Bei einem Wachstum von zwei bis drei Prozent pro Jahr werden in den nächsten 15 Jahren zusätzliche 750.000 Manager und Fachleute benötigt. Diese Zahl steigt auf 1,25 Millionen bei einer Wachstumsrate von fünf bis sechs Prozent.⁶¹

Trotz hoher Arbeitslosigkeit stehen den Unternehmen am Arbeitsmarkt ausgebildete Facharbeitskräfte und Manager nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung. Dennoch müssen sie die BEE-Auflagen umsetzen, wenn sie an öffentlichen Aufträgen teilhaben wollen oder auf Lizenzen oder

57 | Vgl. Anthea, 2010, Fn. 39, 20-24.

58 | 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. Fn. 55.

59 | Vgl. Anthea, 2010, Fn. 39, 20-24.

60 | Ebd., 69-70.

61 | Ebd., 48-49.

Genehmigungen angewiesen sind. Der jüngste *South Africa Survey* des SAIRR belegt, 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: „Dies ist eine Reflektion über den bedrückenden Mangel an Fachkräften im Land. Firmen und Parastatals müssen ausgebildete Fachkräfte einstellen, unabhängig von ihrer Hautfarbe.“⁶² Auch internationale Firmen unterliegen diesen Auflagen. Stellen sie aufgrund der Limitierungen am Arbeitsmarkt und restriktiver Einwanderungs- oder Aufenthaltsregelungen eine unüberwindliche Hürde dar, kann dies auf Standort- und Investitionsentscheidungen Einfluss haben.

DEFIZITÄRES BILDUNGSSYSTEM

Mit 165 Milliarden Rand war der Bildungsetat die größte Einzelposition im Nationalen Haushalt 2010. Das entspricht einem Anteil von knapp 18 Prozent. Südafrika gibt damit mehr für Bildung aus als vergleichbare Länder, liegt aber in Vergleichstests der Bildungsergebnisse regelmäßig am unteren Ende.⁶³ Als großen Erfolg wertete die Ministerin für Grundbildung, Angie Motshekga, den Anstieg der *Pass Rate* bei den Examen zum National Senior Certificate (NSC) von 60,6 Prozent im Jahr 2009 auf 67,8 Prozent 2010, was einem Zuwachs von 7,2 Prozent entspricht. Die höchste Quote wurde mit 73,3 Prozent im Jahr 2003 erreicht.

Differenziert betrachtet ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Wurden früher zur Erreichung des Higher Grade 40 Prozent der maximalen Punktzahl erwartet, liegen die Anforderungen zum Bestehen des NSC nun in den einzelnen Fächern bei 30 Prozent. Von 1,3 Millionen Schulanfängern

Südafrika gibt mehr für Bildung aus als vergleichbare Länder, liegt aber in Vergleichstests zu den Bildungsergebnissen regelmäßig am unteren Ende.

62 | South African Institute of Race Relations (SAIRR), Press Release, „Parastatals not compliant with employment equity demands“, 26.01.2011 (Übers. d. Autors), <http://sairr.org.za/media/media-releases> [02.02.2011].

63 | Vgl. Sue Blaine, „Key subjects spark pride and concern“, *Business Day*, 07.01.2011.

im Jahr 1999 schlossen 2010 lediglich 579.384 oder 44 Prozent mit dem NSC-Abschluss ab. Hinzu kommt, dass die 67,8 Prozent nur dann erreicht werden, wenn diejenigen Schüler einbezogen werden, die tatsächlich die Examen schrieben. Addiert man dazu die gut 100.000, die nicht zu den Prüfungen antraten, und geht von dieser Basis aus, liegt die *Pass Rate* bei nur 57 Prozent. Weiter gehenden Einblick erhält man, wenn man nach privaten und staatlichen Schulen differenziert. Nach Zahlen des Unabhängigen Prüfungsamtes (IEB) liegt die *Pass Rate* der Privatschulen bei 98 Prozent. Es gibt durchaus auch staatliche Schulen, die mit vergleichsweise wenig verfügbaren Mitteln sehr gute Ergebnisse erzielten. Das bedeutet jedoch im Umkehrschluss nur, dass andere staatliche Schulen desolate Ergebnisse vorzuweisen haben.

Differenziert nach Fächerkombinationen fällt auf, dass Mathematik und Naturwissenschaften von weniger Kandidaten geschrieben wurden als in 2008. Gerade diese Fähigkeiten werden jedoch dringend in der Wirtschaft benötigt. Der NGP formuliert das Ziel, bis 2014 zusätzliche 30.000 Ingenieure auszubilden. Wie das bei dem niedrigen Level der *Pass Rate* erreicht werden soll, sagt der Plan nicht. 2009 bestanden lediglich 98.000 Abiturkandidaten (*Matric*) die Physikprüfung mit mehr als 30 Prozent. Um an naturwissenschaftlich ausgerichteten Universitäten aufgenommen zu werden, sind 40 Prozent erforderlich.

Auch 16 Jahre nach dem demokratischen Neubeginn stehen die Bildungsergebnisse in keinem Verhältnis zu den eingesetzten Finanzmitteln. Ministerin Angie Motshekga erklärte im Januar 2011, es bedürfe zweier Jahrzehnte, um den Rückstand im Bildungssystem aufzuholen.⁶⁴

Schlechte Lehrerausbildung, Unterbezahlung der Lehrkräfte, Probleme bei der Rekrutierung von Lehrern für Schulen auf dem Land, Defizite im Schulmanagement sowie verbreitet eine schlechte Schulinfrastruktur und un-

Defizite im Schulmanagement, Korruption durch „Cadre Deployment“ sowie unzureichende Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln sind Ursachen schlechter Bildungsergebnisse.

zureichende Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln sind einige Ursachen. Korruption durch *Cadre Deployment* ist eine weitere. Offensichtlich wurden die Qualitätsanforderungen bei den letzten *Matric*-Examen „standardisiert“. Der Leiter der Qualitätssicherungsbehörde Umaluse, Professor

64 | Vgl. *SA-Today*, 06.12.2010, 3.

Sizwe Mabizela, bestätigte in einem Interview mit der *Sunday Times*, dass eine Veränderung bei den Leistungsanforderungen vorgenommen wurde. Er könne jedoch keine weiteren Angaben dazu machen, da die Gefahr von Missinterpretationen bestehe. Es handele sich um einen „vertraulichen, aber keinen geheimen Vorgang“.⁶⁵

Lösungsansätze könnte eine im August 2010 veröffentlichte Studie⁶⁶ des CDE über Privatschulen mit Niedriggebühren enthalten, wie sie in Ländern wie Indien, Chile und Ghana als „Privatschulwesen für die Armen“ eingeführt wurden. In Südafrika, so belegt die Studie, wurden diese häufig von Unternehmern gegründet oder mitfinanziert. Der tatsächliche Anteil dieser Schulen in allen Provinzen beläuft sich danach auf etwa 30 Prozent. Das Bildungsministerium gab 2008 die Zahl der Privatschulen mit 3,4 Prozent an. Eltern nennen als Entscheidungsgründe vor allem bessere Resultate bei Schulabschlüssen und besser ausgebildete sowie motiviertere Lehrer, teilweise bei geringerer Bezahlung. Es ist fraglich, ob die ANC-Regierung sich dieser Möglichkeit eines gemischten Schulsystems öffnet oder ideologische Gründe das verhindern. Alternativ müsste das

Ohne eine verbesserte Schulausbildung werden die Universitäten ihr Qualitätsniveau ebenfalls nivellieren müssen. Das hätte auch Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Südafrikas.

staatliche Schulsystem grundlegend reformiert werden, vor allem im Hinblick auf die Lehrerausbildung und deren Motivation. Dass das möglich ist, belegt das Beispiel der Masibambane High School in der Bloekombos Community am Stadtrand von Kapstadt.⁶⁷

Ohne eine verbesserte Schulausbildung werden die Universitäten ihr Qualitätsniveau ebenfalls nivellieren müssen. Das hätte nicht nur Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungssituation, sondern auch auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Südafrikas, auch im Vergleich zu anderen Wachstumsländern. Für Unternehmen hätte das zur Konsequenz, dass sie die BEE-Auflagen nicht erfüllen könnten. Multinationale Unternehmen könnten Standortentscheidungen überdenken oder Investitionsentscheidungen revidieren.

65 | Vgl. Interview mit Chris Barron in *Sunday Times*, 16.01.2011, 7.

66 | Vgl. Ann Bernstein (Hrsg.), „Hidden Assets – South Africa’s low-fee private schools“, in: *CDE in Depth*, Nr. 10, 08/2010.

67 | Vgl. *DA-Today*, 24.01.2011.

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, „Ersparnisse und Investitionen in Richtung produktiver und infrastruktureller Projekte umzuleiten, um Beschäftigung und nachhaltiges Wachstum zu unterstützen“.⁶⁸

Außerdem sind im NGP viele Vorgaben und Absichtserklärungen enthalten, über deren konkrete Umsetzung und Erreichbarkeit im vorgegebenen Zeitrahmen wenig ausgesagt wird mit der Ausnahme, dass der Staat und die Regierung dafür verantwortlich seien.

Eine Aussage zu partnerschaftlicher Kooperation mit dem Privatsektor bei der Verfolgung der Zielsetzungen ist nicht zu finden. Auf die Kooperation mit den Sozialpartnern ist die Regierung jedoch bei der Umsetzung des NGP angewiesen.⁶⁹

Eine Aussage zu partnerschaftlicher Kooperation mit dem Privatsektor ist im NGP nicht zu finden. Auf die Kooperation mit den Sozialpartnern ist die Regierung jedoch bei der Umsetzung angewiesen.

Hinzu kommt, dass teilweise Zahlen in Verbindung mit politisch-ideologischen Anschauungen des ANC festgelegt werden, die keine erkennbare wirtschaftspolitische Grundlage haben. Vorgeschlagen wird „ein breit gestützter Entwicklungspakt für Löhne“⁷⁰, der von den Sozialpartnern umgesetzt werden soll. Demnach sollen die Einkommen von 3.000 bis 20.000 Rand monatlich in Höhe der Inflationsrate steigen, zuzüglich einer maßvollen Lohnerhöhung. Gehälter über 20.000 Rand sollen ebenfalls im Rahmen der Inflationsrate steigen, ohne Lohnerhöhung. Gehälter von „Vorstandsvorsitzenden und -mitgliedern“ über 550.000 Rand im Jahr sollen auf diesem Niveau eingefroren werden. Diese Formulierung scheint ein Indiz dafür, dass Beamte (*Public Servants*) nicht gemeint sind. Nun ist es aber gerade das Gehalt der Staatsbediensteten, die im Haushalt zu Buche schlagen. Allein die Erhöhung der Gehälter im Jahr 2010 belastet das Budget mit 6,2 Milliarden Rand zusätzlich.⁷¹ Üppige Bonus- und Gehaltszahlungen bei den

68 | Vgl. Fn. 10, 27.

69 | Vgl. Steven Friedman, „New Growth Path success needs ‚new politics‘“, *Business Day*, 26.01.2011, 9.

70 | Vgl. Fn. 10.

71 | Vgl. Annabel Bishop, „Civil servants wages eat into ability to build crucial capacity“, *The Star – Business Report*, 25.

Parastatals sind ebenfalls kein Vorbild für das, was im NGP von den Sozialpartnern verlangt wird. Die Kappung von Gehältern in Höhe von etwa 45.000 Rand im Monat bekommt zusätzlich einen üblen Beigeschmack, wenn der Minister selbst 1,5 Millionen Rand im Jahr verdient und Jacob Zuma darauf eine Gehaltserhöhung für seine Kabinettsmitglieder in Höhe von fünf Prozent genehmigt hat. Ebenso ist es fragwürdig, warum das Kabinetts-Treffen vom 16. bis 20. Januar 2011 in einem luxuriösen Golf- und Safari Resort in der Provinz Limpopo stattfand und nicht in den Regierungsgebäuden in Pretoria. Die geschätzten Kosten belaufen sich auf 15 Millionen Rand, mit denen die Staatskasse belastet wird.⁷²

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 Millionen Menschen Sozialtransfers. Deren Zahl wird bis 2013 auf ca. 18 Millionen steigen. Demgegenüber stehen lediglich 5,5 Millionen, die 95 Prozent des Einkommensteueraufkommens tragen. Hinzu kommen die Unternehmenssteuern von etwa 2.000 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 lösen kann.⁷³

Die Steuerzahlerbasis ist zu gering, um die wachsenden Sozialtransfers sowie den ausufernden öffentlichen Dienst dauerhaft zu finanzieren. Die Belastungsgrenze ist weitgehend erreicht.

Unabhängig von der Nationalisierungsdebatte in der Dreiparteienallianz kündigt der NGP die Etablierung einer staatseigenen Minengesellschaft 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 der Stromversorger Escom, die staatliche Fluglinie SAA oder der staatliche Rundfunksender SABC,

72 | Vgl. Mandy Rossouw, „Luxury lekgotla irks officials“, *Mail & Guardian*, 21.-27.01.2011, 2.

73 | Vgl. Annabel Bishop, Fn. 71; National Treasury and South African Revenue Service (Hrsg.), *Tax-Statistics 2009*, 14.

benötigen regelmäßig 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. „Es ging nur um den Staat“, kommentierte der *Business Day* die Rede von Jacob Zuma auf dem Parteitag des ANC am 8. Januar 2011. Das trifft nicht minder auf den NGP zu.

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. In den neunziger Jahren lag die Wachstumsrate bei moderaten zwei bis drei Prozent. Im Kontext der positiven weltwirtschaftlichen Entwicklung konnte sie in der letzten Dekade auf vier bis 5,5 Prozent gesteigert werden.

Südafrika bleibt deutlich hinter anderen „Emerging Countries“ zurück. Das Potential des Landes wird aufgrund falscher politischer Weichenstellungen nicht ausgeschöpft.

Damit bleibt Südafrika jedoch deutlich hinter anderen *Emerging Countries* wie Brasilien, Indien, Indonesien oder Vietnam zurück. Das Potential des Landes, das über bedeutende Rohstoffvorkommen verfügt, ein erstrangiges Touristenziel ist und eine relativ gut entwickelte Infrastruktur hat, wird aufgrund falscher politischer 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. Dazu zählen das ausschließlich proportionale Wahlrecht mit geschlossenen Parteilisten und die Parteienfinanzierung ebenso wie die zunehmende Zentralisierung und Machtkonzentration bei der nationalen Exekutive durch die Schwächung der nachrangigen Politikebenen, Eingriffe in die Justiz wie bei der Zusammensetzung der *Judicial Service Commission*, die Auflösung der Spezialeinheit zur Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Bereich (Scorpions), die Ausschaltung der Nationalen Staatsanwaltschaft (NPA) oder die beabsichtigte Beschränkung der Medien durch das Medien-Tribunal und die Protection of Information Bill. Der entscheidende

Faktor ist jedoch die Vermischung von Staat und Partei und hier vor allem das *Cadre-Deployment-System*, mit fatalen Konsequenzen für 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 Transformation Index* (BTI) und der *Global Competitiveness Index* des Weltwirtschaftsforums (WEF) 2008/2009 im Vergleich zu 2010/2011 belegen.⁷⁴

Spätestens seit 2007 definiert der ANC Südafrika als *Developmental State* mit einer *Developmental Economy*. Unab-

hängig 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 auto-

Eine autonome und effiziente staatliche Bürokratie, die es in Südafrika nicht (mehr) gibt, ist Grundvoraussetzung für das Funktionieren eines „Developmental State“-Konzepts.

nome und effiziente staatliche Bürokratie, die es in Südafrika nicht (mehr) gibt, Grundvoraussetzung für dessen Funktionieren. Edigheji definiert den *Democratic Developmental State* als einen Staat, „der breit gestützte Allianzen mit der Gesellschaft schmiedet und die Teilhabe des Volkes an den Regierungs- und Transformationsprozessen sicherstellt“.⁷⁵ Auch dieses Kriterium ist in Südafrika nicht erfüllt, da sich der ANC zum demokratischen Zentralismus bekennt und die „Internen Debatten“ innerhalb der Partei und im Rahmen der *Broad Church* stattfinden. Initiativen der Opposition und der (unabhängigen) Zivilgesellschaft werden hingegen ignoriert. 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.

74 | Bertelsmann Stiftung, *Transformation Index* 2010, Gütersloh 2009, http://bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BTI_2010/BTI_2010__Rankingtabelle_D_web.pdf [02.02.2011]; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report* 2010-2011, Genf 2010, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf [02.02.2011]; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report* 2008-2009, Genf 2008, <https://members.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf> [02.02.2011].

75 | Zitiert nach Meyns, Charity Musamba, 2010, Fn. 9, 40.

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 Prozent 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 fremdenfeindlichen Ausbrüche im Mai 2008 zur Folge.

Um einen Abbau der Arbeitslosigkeit zu erreichen, sind jedoch Wachstumsraten des BIP erforderlich, die über sechs Prozent liegen. Die Erreichung dieses Ziels setzt ein wirtschaftsfreundliches Klima und Vertrauen in die Wirtschaft voraus. Klare Rahmenbedingungen und ein verlässlicher Rechtsstaat sind unabdingbar. Hinzu kommen 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 Einnahmensbasis 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 Marktmodell und eine Hinwendung zu einer Ordnungspolitik der Sozialen Marktwirtschaft sind geboten.

Eine Abkehr vom staatsinterventionistischen Marktmodell 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 Festsetzung von Rahmenbedingungen zurückzuführen, um der Wirtschaft den notwendigen Gestaltungsraum zu geben, ist zweifelhaft. In der Zivilgesellschaft ist eine Bereitschaft zu einer Neuausrichtung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems vorhanden. Das dritte Szenario der Dinokeng-Initiative zeigt diesen Weg auf.

Der Artikel wurde am 1. Februar 2011 abgeschlossen.