

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Sonja Schäffler

„A better life for all“-

Anspruch und Wirklichkeit der sozioökonomischen
Entwicklung in Südafrika seit 1994

Nr. 46/2006

LEHREINHEIT PROF. DR. MIR A. FERDOWSI

Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Sonja Schäffler

„A better life for all“-

Anspruch und Wirklichkeit der sozioökonomischen Entwicklung
in Südafrika seit 1994

Nr. 46/2006

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im März 2006 bei Prof. Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI der LMU München eingereichten Magisterarbeit. Die Autorin arbeitet zurzeit im Rahmen eines DED-Stipendiums in Accra, Ghana an einem Projekt zur Entwicklungshilfefinanzierung und Armutsbekämpfung.

ISSN 1861-6437

Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-9094/9099

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	S. 5
2.	Ausgangslage 1994	S. 9
2.1	Ökonomische Situation	S. 9
2.2	Soziale Lage	S. 11
2.3	Parteipolitische Konstellation	S. 12
3.	Reformprogramme des ANC	S. 14
3.1	Reconstruction and Development Programme (RDP)	S. 14
3.2	Parteipolitische Auseinandersetzungen auf dem Weg zur GEAR	S. 17
3.3	Growth, Employment and Redistribution Strategy (GEAR)	S. 22
3.4	Black Economic Empowerment (BEE)	S. 23
3.5	Zwischenfazit – Anspruch der Reformen	S. 24
4.	Implementierung der Reformprogramme	S. 25
4.1	Veränderungen der internen sozioökonomischen Strukturen durch das RDP?	S. 25
4.1.1	Finanzierung	S. 26
4.1.1.1	RDP Fund	S. 26
4.1.1.2	Reformierung des Steuersystems	S. 27
4.1.1.3	Restrukturierung von Staatsbetrieben	S. 28
4.1.2	Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	S. 31
4.1.2.1	Public Works Programme	S. 31
4.1.2.2	Förderung von Klein-, Kleinst- und Mittelständischen Unternehmen	S. 33
4.1.3	Erfüllung der Grundbedürfnisse	S. 36
4.2	Implementierung des RDP durch GEAR?	S. 41
4.2.1	Förderung des Wirtschaftswachstums	S. 43
4.2.1.1	Reduzierung des Haushaltsdefizits	S. 44
4.2.1.2	Liberalisierung des Handels	S. 46
4.2.1.3	Steuervergünstigungen für mehr Investitionen	S. 47
4.2.1.4	Lohnsenkungen	S. 49
4.2.2	Fallbeispiel Textilindustrie	S. 52
4.2.3	Rolle des RDP und der sozialen Grundbedürfnisse	S. 53
4.3	Black Economic Empowerment	S. 59
4.3.1	Transfer von Anteilseigentum	S. 59
4.3.2	Regulierung des Marktes durch das Balanced-Scorecard System (BSC)	S. 60
4.3.3	Finanzierung	S. 61
4.4	Zwischenfazit – Wirklichkeit der Reformen	S. 62

4.4.1	Konzeptionelle Probleme der Reformen	S. 63
4.4.2	Veränderung der sozioökonomischen Strukturen	S. 65
4.4.3	Parteilpolitische Differenzen	S. 67
5.	Externe sozioökonomische Einflüsse	S. 68
5.1	Migration	S. 68
5.2	Welthandel	S. 71
6.	Zusammenfassung und Ausblick	S. 78
6.1	Zusammenfassung	S. 78
6.2	Ausblick: ASGI (Accelerated Shared Growth Initiative)	S. 80
	Anhang	S. 83
	Literaturverzeichnis	S. 87

1. Einleitung

Am 7. März 2005 beschloss der Stadtrat von Pretoria (benannt nach dem Voortrekker-General Andries Pretorius), die Hauptstadt Südafrikas in *Tshwane* umzubenennen, was in der Übersetzung bedeutet: „wir sind alle gleich“. Aufgrund zahlreicher Proteste von Einwohnern muss über diesen Beschluss noch der Pretoria High Court verhandeln, sodass vorerst der offizielle Name der Stadt *Pretoria* bleibt. Streng genommen scheint es gar fraglich, ob die Hauptstadt Südafrikas den Namen *Tshwane* bereits verdient. Ist dieser Zustand der Gleichheit denn schon eingetreten? Gibt es „*a better life for all*“, ein *besseres Leben für alle*?

Mehr als zehn Jahre sind nun vergangen, in denen sich die Post-Apartheid-Regierungen des ANC (African National Congress) bewähren mussten. Das Jahr 2004 war nicht nur von euphorischen Unabhängigkeitsfeiern geprägt, sondern auch von politischer Apathie vor den Wahlen im April. Zu groß war die Enttäuschung über die bisherige Bilanz des ANC: Arbeitslosigkeit (um 40%), anhaltende Armut in den einst benachteiligten schwarzen Bevölkerungsgruppen, Korruption und Gewalt konnten trotz einem geringen, jedoch stabilen Wirtschaftswachstum von ca. 3% im Jahr kaum gelindert werden.

Der Slogan des einst eher sozialistisch orientierten ANC „*a better life for all*“ wurde also nur bedingt erfüllt, hinzu kommt eine inzwischen recht neo-liberale Regierungsweise, welche nicht wirklich den politischen Grundinteressen der linken Allianzpartner COSATU (Congress of South African Trade Unions) und SACP (South African Communist Party) entspricht. „Dem großen Wunder der verhandelten Revolution folgte ein pragmatischer Kompromiss der Kooperation, ein ‚miracle of the ordinary‘“.¹

Dennoch wurde der ANC auch 2004 mit großer Mehrheit (70%) wiedergewählt, selbst in den Provinzen, in denen er bislang in der Opposition war. Der Grund hierfür lag zum einen in der historischen Bedeutung des ANC für die Bürger Südafrikas, zum anderen an dem Unvermögen der Opposition, den ANC inhaltlich wirksam im Wahlkampf herauszufordern. Insbesondere bei den Wahlkampfthemen Armut, Arbeitslosigkeit, HIV/AIDS, konnten sich die von Weißen dominierte DA (Democratic Alliance) und NNP (New National Party) schwer vom ANC abgrenzen und vor allem bei der schwarzen Bevölkerung kaum Stimmen sammeln, die trotz der sozialen und wirtschaftlichen Probleme den ANC wählten.

„Die schwierige soziale und wirtschaftliche Lage ist einerseits auf die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und andererseits auf die nationale Entwicklungsstrategie, die nicht von den globalen Rahmenbedingungen zu trennen ist, zurückzuführen.“² Die zunehmende Libe-

¹ Kaußen, S.: „Südafrikas gelungener Wandel“ <http://www.bpb.de/themen/RN3RQG.html>

² Osmanovic, A.: Südafrikas soziale und wirtschaftliche Lage vor den Wahlen 2004, S. 30

ralisierung der Weltwirtschaft, Konkurrenz aus Fernost und Währungsschwankungen tragen ihr Wesentliches dazu bei, dass Südafrika in seiner Entwicklung gebremst wird.

Dennoch scheint es durchaus bedeutend, einmal die nationale Ebene für sich zu beleuchten. Wie sah das Reformprogramm des ANC nach 1994 aus? Wie wurde es umgesetzt, welche Probleme ergaben sich dabei und vor allem: inwiefern hat sich die ANC-Regierung im Hinblick auf sozioökonomische Gerechtigkeit bewährt?

Die Reformpolitik wird 1994 durch das Reconstruction and Development Programme (RDP) eingeleitet, das unter anderem die Sicherung der Grundbedürfnisse, den Aufbau der Wirtschaft, Demokratisierung und Bildungsförderung zum Ziel hat.

Ebenfalls 1994 wird das Reformprogramm für Staatsunternehmen veröffentlicht. Wichtiges Ziel des Department of Public Enterprises (DPE) – Restructuring Programme ist es, Staatsunternehmen (State Owned Enterprises, SOEs) derart umzugestalten, dass sie effektiver und wettbewerbsfähiger werden. Der vergrößerte Wettbewerb würde schließlich die Preise senken und die Qualität steigern. Des Weiteren sollen die restrukturierten SOEs durch ihre Erfahrung und Expertise auch die Entwicklung in anderen afrikanischen Ländern fördern.

Zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit – das Haupthindernis auf dem Weg zur sozioökonomischen³ Entwicklung Südafrikas – werden verschiedene Programme ins Leben gerufen: zum einen wird die Gründung von Kleinst-, Kleinen und Mittelständischen Unternehmen (Small, Micro and Medium Sized Enterprises, SMMEs) speziell gefördert, da diese erhebliches Potential im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen enthalten. Gründer von SMMEs werden von staatlichen Portfolio Agenturen in finanzieller und technischer Hinsicht unterstützt und beraten. Zum zweiten versucht man durch staatlich finanzierte Public Works Programme, welche Arbeit und Ausbildung verbinden, vor allem schlecht oder gar nicht ausgebildete Arbeitslose ins Berufsleben zu integrieren.

1996 wird die makroökonomische Strategie zur Förderung der Arbeitsplätze und Umverteilung, GEAR (Growth Employment and Redistribution) verkündet. Dieses konzentriert sich im Wesentlichen auf die Verringerung von Staatsausgaben, Privatisierung von (halb-) staatlichen Unternehmen, Koppelung von Lohnerhöhungen an das Produktivitätswachstum, sowie die Liberalisierung des Außenhandels und Steuervergünstigungen zur Förderung von In-

³ Der Begriff „sozioökonomisch“ wird in dieser Arbeit in seiner wörtlichen Bedeutung verwendet: einerseits geht es um soziale Belange der Bevölkerung, die erfüllt sein müssen, um ihnen *ein besseres Leben* zu ermöglichen (Grundbedürfnisse, Arbeit, Bildung, Gesundheit); andererseits stehen auch externe und interne ökonomische Zwänge im Lichte der Aufmerksamkeit, dazu zählen beispielsweise Investitionsbereitschaft, Lohnsenkungen, Konkurrenz durch den internationalen Handel – Faktoren wie diese wirken sich teils gravierend auf das Vermögen des Staates, die sozialen Belange der Menschen zu erfüllen, aus. Es muss also zwischen beidem die Balance gefunden werden, um sozioökonomische Entwicklung zu erreichen.

landsinvestitionen. Spezielle Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit enthält GEAR nicht – vielmehr würde sich dieses Problem durch niedrigere Löhne und Teilzeitstellen und die dadurch angekurbelten Investitionen von alleine lösen. GEAR soll als Mittel zum Zweck den ökonomischen Rahmen herstellen, innerhalb dessen das RDP umgesetzt werden kann. Dies wird jedoch angesichts der praktischen Implementierung zu Ungunsten einiger Kernelemente des RDP vielfach angezweifelt.

Ein weiteres Programm zur Reformierung Südafrikas ist Ende der 90er Jahre die Förderung der Beteiligung der schwarzen Bevölkerung an der Wirtschaft, BEE (Black Economic Empowerment). Dieses Programm soll nach dem Prinzip der *affirmative action* (Begünstigung ehemals benachteiligter Bevölkerungsschichten) Gleichberechtigung am Arbeitsplatz für die ehemals benachteiligte schwarze Bevölkerung – unter Umständen auch auf Kosten der weißen Bevölkerung – erreicht werden.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es nun, zu untersuchen, wie erfolgreich die genannten Programme sind. Dabei sollen sowohl parteipolitische Differenzen beim Entscheidungsprozess, strukturelle Schwächen, als auch Probleme bei der praktischen Umsetzung beleuchtet werden. So wird beispielsweise an BEE vor allem eine zu hohe staatliche Regulierung der Wirtschaft zugunsten einer kleinen schwarzen Elite kritisiert; zudem kann die schwarze Bevölkerung nicht ohne weiteres in führende wirtschaftliche Positionen integriert werden, solange dieser Integrationsprozess nicht von einer gut fundierten Ausbildung begleitet wird – die wenigsten können sich eine solche Ausbildung momentan leisten.

Besondere Aufmerksamkeit soll dem Prozess der Privatisierung und seinen Auswirkungen gewidmet werden. Zum einen widerspricht er dem System der staatlichen Regulierung wie zum Beispiel durch BEE, sowie der traditionellen Haltung des ANC und seinen Partnern COSATU und SACP heftig. Zum anderen verspricht man sich mehr Effektivität und Modernität. Die Bevölkerung sieht dies kritisch, angesichts des damit verbundenen Verlusts von Arbeitsplätzen, Preiserhöhungen und Qualitätsverlusten. Derartige Auswirkungen lassen sich unter anderem am Beispiel der Erfüllung einiger exemplarischer Grundbedürfnisse (Wasser, Wohnraum, Elektrizität und Telekommunikation) darstellen.

Am Beispiel der Privatisierung wird die Gratwanderung deutlich, welche die südafrikanische Regierung auf dem Weg zur Reformierung und Modernisierung des Landes zurücklegen muss. Die Kombination von Wirtschaftswachstum mit sozialer Gerechtigkeit steht im Zentrum der ANC-Reformprogramme seit 1994 und soll zur Erfüllung des Slogans „*a better life for all*“ führen. Im Fall Südafrika trifft dies 10 Jahre nach dem Ende der Apartheid jedoch nur bedingt zu, die Reformen zeigen bislang nur wenige, spürbare, Verbesserungen, welche von

nach wie vor festgefahrenen sozioökonomischen Strukturen⁴ und der HIV/AIDS Pandemie überschattet werden. Zudem erschweren die verstärkten Auseinandersetzungen innerhalb der Dreierallianz⁵ des ANC, COSATU und SACP oft eine konsequente Formulierung und Implementierung von Reformen und Gesetzen. Während der ANC – zum Kompromiss gezwungen - die Interessen aller (schwarz und weiß, arm und reich, Unternehmen und Arbeitern) zu vereinbaren versucht, werfen seine sozialistisch-geprägten Allianzpartner COSATU und SACP diesem eine Regierungsweise vor, welche die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung den Interessen von Wirtschaft und Unternehmen unterordnet.

Die Hypothese dieser Arbeit lässt sich also folgendermaßen formulieren:

Die politisch-ideologischen Streitigkeiten innerhalb der Allianz behindern die rasche und stringente Implementierung der Reformen, begünstigen den Status Quo und stehen der Beseitigung des Hauptproblems, nämlich den verkrusteten sozioökonomischen Strukturen zu Gunsten der Weißen und einer kleinen schwarzen Elite, vorerst im Weg.

Die vorliegende Arbeit ist in vier Bereiche untergliedert: im Rahmen einer Darstellung der Ausgangslage von 1994 werden die damaligen sozioökonomischen Probleme zusammengefasst; des Weiteren wird ein Überblick über die parteipolitische Situation gegeben. Im zweiten Teil werden die sozioökonomischen Reformprogramme RDP, GEAR und BEE dargestellt, wobei auf die politischen Kontroversen zwischen den Parteien und Allianzpartnern eingegangen wird.

Im dritten Teil werden die Reformprogramme auf ihre praktische Umsetzung hin genauer untersucht. Inwiefern führen diese Programme zu sozioökonomischer Gerechtigkeit, einem *besseren Leben für alle*? Wie steht es um die Erfüllung der Grundbedürfnisse bei der breiten Masse der ehemals benachteiligten Bevölkerung? Wie wirken sich exogene Faktoren, wie Welthandel und Migration auf die interne Entwicklung aus? Eine Zusammenfassung wichtigster Erkenntnisse, sowie ein Ausblick schließen die Arbeit.

Gesundheits-, Bildungs- und Landreform, wie auch die Rolle der Wahrheitskommission sind von großer Bedeutung für die Entwicklung Südafrikas. Dennoch wird auf diese vier Aspekte nur am Rande eingegangen, da dies sonst den Rahmen der Arbeit sprengen würde, welche sich vorrangig den Herausforderungen auf dem industriellen Sektor widmet. Grundsätzlich ist jedoch zu betonen, dass die vorliegende Analyse der sozioökonomischen Entwicklung naturgemäß bereits sehr viele unterschiedliche Themenbereiche umfasst, die ob der Grenzen

⁴ Die Macht- und Geldverteilung existiert nach wie vor zu Gunsten der Weißen bzw. einer kleinen schwarzen Elite.

⁵ Die Dreierallianz (Tripartite Alliance) ist eine semi-parlamentarische Allianz, die auf der Zusammenarbeit während des gemeinsamen Befreiungskampfes gegen das Apartheid-System basiert. Die Dreierallianz besteht parallel zu formellen Koalitionen.

dieser Arbeit häufig nur oberflächlich behandelt werden können. Damit unterscheidet sich diese Erörterung von anderen, die sich konkret auf einen Aspekt (zum Beispiel Migration oder Wasserversorgung) konzentrieren und ist somit eher generalistischen, themenübergreifenden Charakters.

2. Ausgangslage 1994

Am 27. April 1994 finden die ersten freien, demokratischen Wahlen in Südafrika statt, welche der ANC unter der Führung von Nelson Mandela mit 62% der Stimmen für sich entscheidet – Mandela wird der erste schwarze Präsident Südafrikas, der 27. April ist seitdem Nationalfeiertag, bekannt als „Freedom Day“.

„I have fought against white domination and I have fought against black domination. I have cherished the ideal of a democratic and free society in which all persons will live together in harmony with equal opportunities.“⁶

So die Worte von Nelson Mandela 1964 während seiner Verteidigungsrede im Rivonia Prozess, welche er 1990, 27 Jahre nach seiner Freilassung, wiederholt. Das Zitat verkörpert den weitgehend friedlichen, kompromissbereiten Übergang vom autoritären System der Apartheid zu einer freiheitlichen Demokratie. Die Anerkennung der wechselseitigen Abhängigkeit von schwarzer und weißer Bevölkerung Südafrikas durch den Freiheitskämpfer Mandela und den damaligen Präsidenten de Klerk trug maßgeblich zu einem weitgehend gewaltfreien Regimewechsel bei. Dennoch muss die Zeit zwischen 1990 und 1994 als eine relativ angespannte, von Unsicherheit geprägte Phase bezeichnet werden, in der viele Weiße aus Angst vor einer schwarzen Vergeltung ins Ausland fliehen und auch Investoren das Land meiden. Ziel des folgenden Abschnitts soll daher die Darstellung der Probleme sein, die sich aus dieser Situation ergeben und letztendlich auch die Inhalte der anschließenden Reformprogramme bedingen.

2.1 Ökonomische Situation

Auf den ersten Blick in die Statistiken überragt Südafrika gegen Ende der Apartheid seine Nachbarländer deutlich: 1988 wurde ein Sozialprodukt von etwa 88 Mrd. US\$⁷ erwirtschaftet, was demjenigen Belgiens entsprach und das der Nachbarländer um ein Vielfaches übertraf. Rückgrat der südafrikanischen Wirtschaftsentwicklung war der Bergbau (Gold und Diamanten), der 1987 rund 56% der Exporterlöse einbrachte⁸, das Land aber auch in eine hohe Abhängigkeit trieb: denn nur die Kombination aus Rohstoff-Vorkommen und billigen schwarzen Arbeitsplätzen führten während der Apartheid zu enormen Wachstumsraten. In den letzten

⁶ Mandela, N.: „Long Walk to Freedom“, S. 438

⁷ Vgl. Hanns W. Maull (Hrsg.): „Südafrika – Politik, Gesellschaft, Wirtschaft vor dem Ende der Apartheid“, S. 243

⁸ Vgl. Hanns W. Maull (Hrsg.): „Südafrika – Politik, Gesellschaft, Wirtschaft vor dem Ende der Apartheid“, S. 243

Jahren der Apartheid wird dieses Prinzip durch zahlreiche Streiks schwarzer Arbeiter und damit einhergehender weltweiter Boykotte ausgehebelt, sodass die Einnahmen aus den Goldverkäufen in den 80er Jahren stark fallen – Südafrika bildet in dieser Zeit ein anschauliches Beispiel einer „politisierten Ökonomie“. Infolgedessen entsteht ein Klima der Unsicherheit, durch das eine Kapitalflucht stattfindet, bei der zwischen 1980 und 2000 jährlich zwischen 5 und 9% des BIP aus dem Land abgezogen werden⁹, die Investitionsbereitschaft ausländischer Anleger sinkt drastisch. Parallel dazu steigen die Kosten, das Apartheidsystem aufrecht zu erhalten, gegen Ende massiv an: Rüstungsausgaben steigen von 948 Mio. Rand 1975 auf 6,68 Mrd. Rand 1987/88; 10,7 Mrd. US\$ werden von 1973-1983 für die Sicherung der südafrikanischen Wirtschaft gegen die Sanktionen verwendet; zudem müssen Transferzahlungen an die Homelands erhöht werden, um zumindest krasseste Missstände zu bewältigen¹⁰.

All diese Faktoren führen zusammengenommen zu einem verringerten Wirtschaftswachstum (von 6,1% in den 60er Jahren auf durchschnittlich 1,2% in den 80er Jahren¹¹), das in Kombination mit dem technischen Fortschritt, bei welchem durch modernere Produktionsmechanismen immer mehr arbeitsintensive Prozesse von Menschen auf Maschinen übertragen werden, zu einem eklatanten Anstieg der Arbeitslosigkeit, besonders innerhalb der schwarzen Bevölkerung, beiträgt. Diese ist durch das Apartheidsystem zwar in die Homelands und Townships aus den Städten verbannt, beginnt jedoch verstärkt in den 80er Jahren aufgrund der „desolaten Zustände katastrophaler Unterentwicklung und sozialer Zerstörung (...) trotz aller Barrieren und Zwangsmaßnahmen“¹² in die Ballungszentren zu fliehen, in der Hoffnung, dort Arbeit und Wohlstand zu finden. Diese, für viele Entwicklungsländer typische, Land-Stadt-Flucht führt wiederum zur Bildung zahlreicher Slums, euphemistisch auch *informal settlements* genannt, in denen eine neue, meist perspektivenlose Generation heranwächst, eingebettet in den Teufelskreis aus Armut, Bildungsmangel, HIV/AIDS und Arbeitslosigkeit. Verschärft wird diese Situation wiederum durch den ansteigenden privaten Besitz von Waffen, die auf dem Schwarzmarkt problemlos zu erwerben sind und zur weiteren Eskalation von Gewalt beitragen.

Ganz anders sieht es hingegen auf der Seite der weißen Bürger aus: durch ihr Know-How, ihre Ausbildung und Erfahrung sind sie für den Wiederaufbau der Wirtschaft äußerst wichtig. Problematisch ist jedoch, dass – wie in der Ökonomie üblich – die etablierte weiße Wirtschaft, ergänzt durch eine neue kleine schwarze Elite, vorwiegend im eigenen Interesse handelt und wirtschaftet, was zu der Entstehung der berüchtigten „Zwei Wirtschaften“ führt:

⁹Vgl. <http://www.polity.org.za/pol/opinion/seeraj/?show=58379>

¹⁰Vgl. Hanns W. Maull (Hrsg.): „Südafrika – Politik, Gesellschaft, Wirtschaft vor dem Ende der Apartheid“, S. 257

¹¹Vgl. Hanns W. Maull (Hrsg.): „Südafrika – Politik, Gesellschaft, Wirtschaft vor dem Ende der Apartheid“, S. 244

¹²ebenda, S. 246

eine mehrheitlich weiße, gut funktionierende und eine schwarze, schwache und unterentwickelte Wirtschaft.

2.2 Soziale Lage

Die Hauptursachen mangelnder ökonomischer Sicherheit sind also auf der sozialen Ebene zu suchen. Trotz eines insgesamt friedlichen Systemwandels sind die letzten vier Jahre der Apartheid von zahlreichen Unruhen gekennzeichnet, bei denen tausende von Menschen umkommen.¹³ Die Ursache dafür liegt zum einen in der Verselbständigung der Aufstände, die sich in den 80er Jahren unter dem Motto „Macht die Townships unregierbar“ zuspitzten¹⁴; zum anderen lassen Angst vor Arbeitslosigkeit und/oder weiterer Diskriminierung Gewalt eskalieren.

Im Gegenzug profitiert die weiße Bevölkerung noch immer von ihrer privilegierten Stellung während der Apartheid: schließlich impliziert der friedliche Systemwandel, dass weiße Bürger – im Gegensatz zum Nachbarland Zimbabwe – nicht vertrieben werden, ihre gesellschaftliche und finanzielle Position behalten können und dadurch zu Beginn der Transformation Südafrikas in eine Demokratie einen erheblichen Startvorteil haben. Wenngleich dieser Kompromiss aufgrund der erwähnten Erfahrung und Ausbildung der Weißen für einen friedlichen und ökonomisch erfolgreichen Systemwechsel unvermeidbar ist, so hat dieses Vorgehen doch eine scheinbar in Stein gemeißelte sozioökonomische Struktur zur Folge: dabei steht eine weiße und zunehmend auch eine kleine schwarze Elite der Mehrheit der Bevölkerung gegenüber, die jedoch nach wie vor in ärmlichsten Verhältnissen leben muss und gar nicht die Chance hat, sich aktiv an der Wirtschaft zu beteiligen – dies würde zumindest einen Arbeitsplatz voraussetzen. Doch diese sind Mangelware und zudem für die meisten unerreichbar, da ihnen die nötige Ausbildung fehlt. Die Situation der Arbeitslosigkeit wird also durch das unzureichende Bildungssystem verschärft – die Masse derjenigen, die schlecht oder gar nicht ausgebildet sind, hat kaum Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden und gerät meist leichter in ein gewalttätiges kriminelles Umfeld.

In den 90er Jahren findet nach dem Muster der Kapitalflucht auch eine „Flucht der hellen Köpfe“, zu englisch „brain drain“, statt. Gut ausgebildete Wissenschaftler sehen im Ausland bessere Perspektiven für ihre Karriere, als im Heimatland, wo die Lage des Bildungssystems ähnlich unsicher ist, wie die von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Mehrheit derjenigen, die es sich leisten können, stecken ihre Kinder nicht mehr in staatliche, sondern private Schulen oder gleich in Internate im Ausland. Das Bildungssystem gilt als einer der Hauptgründe für

¹³ Vgl. DER SPIEGEL 42/1993 - 18. Oktober 1993

¹⁴ Vgl. <http://www.issa-bonn.org/laender/sued.htm>

die Emigration vieler Bürger¹⁵. Grund hierfür ist die Angst davor, dass die Reform des Bildungssystems zu Gunsten aller auf Kosten der Qualität gehen könnte, was im Englischen plakativ mit den Slogan „E-quality comes before quality“ bezeichnet wird.

Wenngleich also der Wandel 1994 formal und von frenetischen Feiern begleitet stattfindet, so wird die ANC-Regierung nun mit einer Art *de facto Apartheid* konfrontiert, die weniger auf der politisch-juristischen, als auf der sozialen und wirtschaftlichen Ebene besteht.

Noch bevor daher konkrete Reformen greifen können, gilt das primäre Augenmerk dem Thema Gerechtigkeit, der Aufarbeitung der Apartheid-Verbrechen. Unter dem Justizminister Dullah Omar wird 1994/95 das Gesetz zur Förderung der nationalen Einheit und Versöhnung (Promotion of National Unity and Reconciliation Act) verabschiedet – in diesem Zusammenhang setzt Nelson Mandela 1996 die Wahrheitskommission (Truth and Reconciliation Council) ein, welche zur Aufklärung der in der Apartheid begangenen Verbrechen beitragen soll¹⁶. Und doch kann die Wahrheitskommission nur in dem Maße zu einer Versöhnung beitragen, in dem auch spürbare ökonomische Reformen greifen. Eine juristische Aufklärung der Verbrechen mag formal zu Gerechtigkeit führen, eventuell auch finanzielle Entschädigungen für die Opfer bewirken – Arbeitsplätze werden dadurch jedoch nicht geschaffen.

2.3 Parteipolitische Konstellation

Die Art und Weise, wie nun sowohl soziale als auch ökonomische Gerechtigkeit zu erreichen ist, sorgt bei der Regierung permanent für Diskussionsstoff.

„Mit den zweiten Wahlen 1999 ging die Ära Mandela zu Ende. Die Wahlen, die der ANC mit 66,6% der Stimmen gewann, markierten auch den Übergang zur Konkurrenzdemokratie, denn die von der Verfassung vorgesehene Regierungsbeteiligung für alle Parteien, die über 5% der Stimmen auf sich vereinen konnten, war nicht mehr in Kraft. Trotzdem bildete der ANC gemeinsam mit der Inkatha Freedom Party (IFP) unter Führung von Chief Gatsha Buthelezi eine Koalitionsregierung, die das Land seitdem regiert. Unterhalb der Schwelle formaler Koalitionen besteht seit Beginn der Transformation eine schwach institutionalisierte Dreierallianz aus dem ANC, [der aufgrund seiner Struktur her eher als Bewegung, denn als Partei bezeichnet wird] dem [seit 1985 existierenden] Gewerkschaftsdachverband Congress of South African Trade Unions (COSATU) und der [marxistisch-leninistisch geprägten] South African Communist Party (SACP), [die sich als führende politische Kraft für die südafrikanische Arbeiterklasse behaupten möchte].“^{17 18}

¹⁵ Reuter, L.R., Döbert, H. (Hrsg.): „After Communism and Apartheid - Transformation of Education in Germany and South Africa“, S. 93

¹⁶ Vgl. <http://www.doi.gov.za/trc/>

¹⁷ Transformation Südafrika : <http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/60.0.html>

¹⁸ Vgl. www.anc.org.za , www.cosatu.org.za , www.sacp.org.za

Die Unterschiede in der politischen Ausrichtung der Akteure ist häufig auf die politischen Systeme in den Ländern zurückzuführen, in denen sich deren Mitglieder während der Apartheid im Exil befanden – das westliche Großbritannien mit seiner freien Marktwirtschaft steht im Kontrast zu der Sowjetunion und ihrem Verbündeten Angola, welche beides sozialistische Regime waren.

Jeder der Partner ist in seiner Organisation unabhängig und verfügt über seine eigene Satzung. Konzentrieren sich COSATU und SACP vorwiegend auf die Interessen der Arbeiterklasse, beansprucht der ANC für sich, *allen* Südafrikanern zu dienen – „*it serves all and comes from all*“¹⁹. Doch in einer vom Neoliberalismus geprägten Zeit „hat die liberale Demokratie die Hülle des notwendigen und natürlichen politischen Produkts einer ebenso notwendigen und natürlichen ökonomischen Ordnung angelegt (...)“, sodass „die Demokratie selbst zu einem Synonym für den kapitalistischen ‚freien Markt‘(...)“ wird, eine Konzeption, welche sich der ANC einverleibt hat. Gewiss ist diese Formulierung ein wenig überspitzt und sozialistisch geprägt, dennoch bringt sie die Ursache der Diskussionen innerhalb der Allianz auf den Punkt: COSATU und SACP konzentrieren sich fast ausschließlich auf die Organisation, Ausbildung und Mobilisierung der Arbeiterklasse und weisen durch ihre erklärten Ziele, eine kommunistische (SACP) beziehungsweise sozialistische (COSATU) Gesellschaft zu schaffen, eine klare Ideologie auf²⁰.

Der ANC hingegen hält seine Ziele allgemeiner und neutraler – das südafrikanische Volk soll geeint, Südafrika gemäß der in der Freedom Charter enthaltenen Prinzipien transformiert werden. Das Programm des ANC beinhaltet das Prinzip demokratischer und freier Wahlen ebenso, wie das Streben nach sozialer Gerechtigkeit und die Bildung einer Nation mit einem Patriotismus, der kulturelle, sprachliche und religiöse Verschiedenheiten integriert. Schließlich bekennt sich der ANC zur Förderung von ökonomischer Entwicklung zu Gunsten aller, sowie zur Unterstützung der nationalen Befreiung, Emanzipation, Entwicklung, des Weltfriedens, der Abrüstung, des Umweltschutzes und des Kampfes für die Rechte von Kindern. Es wird also deutlich, dass der ANC nicht nur innerhalb Südafrika vergleichsweise allgemeine Interessen zugunsten aller Bevölkerungsschichten vertritt, sondern auch über die nationale Ebene hinaus den Willen zum Engagement zeigt.

Doch das Ziel, tatsächlich allen Bevölkerungsschichten gerecht zu werden, ist angesichts der gespaltenen Nation 1994, der tief sitzenden systematischen Ungleichheiten aus der Zeit der Apartheid, schwierig. Während der ANC daher die Balance finden muss, zwischen Wirt-

¹⁹ McKinley: „Democracy, Power and Patronage: Debate and Opposition within the African National Congress and the Tripartite Alliance“, S. 183

²⁰ Vgl. Parteiprogramme/Selbstdefinitionen von COSATU <http://www.cosatu.org.za/aboutcos.htm> und SACP http://www.sacp.org.za/index.php?option=com_content&task=view&id=131&Itemid=68 (Stand: 1994)

schaftswachstum und sozialer Gerechtigkeit, bilden COSATU und SACP das mahrende soziale Gewissen, welches den ANC stets an dessen Wurzeln erinnert, sobald er eine übersteigerte wirtschaftsfreundliche Regierungsweise auf Kosten der sozialen Belange verfolgt. Diese resultiert vor allem aus dem Zwang zur Kompromissbereitschaft mit den weißen Eliten, die nach wie vor führende Positionen in der Wirtschaft einnehmen. Nach dem Prinzip der gegenseitigen Abhängigkeit belässt der ANC es zunächst bei diesem Zustand, da die Wirtschaft ansonsten wohl gänzlich kollabiert wäre. Daraus resultieren jedoch viele Zweifel am ANC, der zwar für sich beansprucht, zum Wohle aller zu handeln, jedoch durch derartige Kompromisse massiv an Glaubwürdigkeit einbüßen muss.

Die Wurzeln der Krise zwischen ANC und COSATU gehen weit, bis kurz vor der Unabhängigkeit Südafrikas, zurück:

„The gap between COSATU and the ANC began to appear soon after the unbanning. (...) COSATU was also intent on maintaining its own line of thought and action, allied to but independent of the ANC. It had watched other trade union movements in Africa get absorbed into government after independence and become emasculated, and it did not want to suffer the same fate.“²¹

Die Angst also, nach dem Vorbild anderer afrikanischer Gewerkschaften an Einfluss und Gestaltungsmöglichkeiten zu verlieren, erklärt die häufig kompromisslose Haltung der COSATU im Lohn- und arbeitsrechtlichen Bereich, die mitverantwortlich für zahlreiche Dispute innerhalb der Dreierallianz ist, wie später noch deutlich werden wird.

3. Reformprogramme des ANC

Die sozioökonomische Ausgangslage um 1994 verlangt also dringend nach Reformen, deren Ausarbeitung innerhalb der Dreierallianz jedoch aufgrund der dargestellten Differenzen von Auseinandersetzungen begleitet wird. Im Folgenden wird der Weg vom *Reconstruction and Development Programme* hin zur *Growth, Employment and Redistribution Strategy* und *Black Economic Empowerment*, sowie der damit einhergehenden (partei-)politischen Diskussion geschildert.

3.1 Reconstruction and Development Programme (RDP)

Aus Zweifel an der Verlässlichkeit der ANC-Linie, initiierten SACP und COSATU das RDP. Das RDP sollte den politischen und pragmatischen Willen des ANC, grundlegende soziale und ökonomische Bedürfnisse der Armen und Arbeiter zu sichern, auch langfristig erhalten. Nach zahlreichen Workshops und Treffen mit der Zivilgesellschaft und Wirtschaftsberatern

²¹ Sparks, A.: „Beyond the miracle – Inside the new South Africa“, S. 195

wird das RDP 1994 veröffentlicht. Nachdem es von der Allianz als das neue ‚Programm für’s Volk‘ verkauft wird, erreicht es rasch den Status eines Wahlprogramms, auf dem der ANC dann auch seinen Sieg aufbauen kann.²² Um die Implementierung des RDP zu gewährleisten, stellt COSATU vor den Wahlen 1994 20 ihrer besten Führungskräfte als Kandidaten für den ANC zur Verfügung²³.

Das Programm für Wiederaufbau und Entwicklung soll ein integriertes, kohärentes sozioökonomisches Rahmenprogramm sein, das unter Einbeziehung zahlreicher Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Forschungsinstitute Lösungen für die zentralen Probleme in der post-Apartheid Gesellschaft Südafrikas sucht: die Schließung der Klüfte zwischen arm und reich, schwarz und weiß. Klüfte, die das Land in unterentwickelte *Bantustans*²⁴ und gut entwickelte, von Weißen geleitete Farmen aufteilen. Klüfte, welche die Städte in wohlhabende, primär von Weißen bewohnte Stadtteile und verarmte, heruntergekommene Townships am Stadtrand trennten.

Das RDP Base Document²⁵ (zugleich Wahlmanifest des ANC von 1994), entstand aus dem informellen Dokument *Ready to Govern Guidelines* von 1992²⁶ und beinhaltet fünf Kernprogramme: (1) Grundbedürfnisse zu sichern, (2) *Human Resources* zu entwickeln, (3) die Wirtschaft aufzubauen, (4) Staat und Gesellschaft zu demokratisieren und schließlich (5) das RDP zu implementieren. Dieses Programm soll bürgerzentriert und bürgergesteuert sein, auf innovative Art Wachstum und Entwicklung verbinden, sowie permanent dem umfassenden Zusammenhalt und der Einheit des Ziels gewidmet sein.

Zwischen dem Wahlmanifest RDP Base Document und der nach der Wahl gesetzlich verabschiedeten Reform (dargelegt in einem „White Paper“²⁷) bestehen einige Unterschiede. Das Base Document ist in seiner Formulierung der Ziele noch recht allgemein, phasenweise populistisch gehalten, was in Anbetracht der zeitlichen Umstände – kurz vor den Wahlen 1994 – nachvollziehbar ist. Es beschränkt sich auf die Darstellung der fünf Kernprogramme, welche jeweils durch eine aktuelle Problemdarstellung und die entsprechende Vision für die Zukunft eingeleitet werden. Form und Inhalt verbinden die Anklage der Verbrechen der Apartheid, die in den jeweiligen Problemdarstellungen verarbeitet werden, mit Zukunftsvisionen und Zielen, die insbesondere den ehemals benachteiligten Bevölkerungsschichten Lösungen und Strategien suggerieren sollen. De facto erweisen sich diese Lösungsansätze als wort-

²² Vgl. McKinley: „Democracy, Power and Patronage: Debate and Opposition within the African National Congress and the Tripartite Alliance“, S. 186

²³ <http://www.cosatu.org.za/shop/ss0406-17.html>

²⁴ „Bantustans“ ist ein anderer Ausdruck für „Homelands“, der in der Bantu-Sprache wurzelt. „Bantu“ selbst bedeutet „Volk“

²⁵ RDP Base Document <http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/rdpall.html> RDP Base Document

²⁶ Sparks, A.: „Beyond the miracle – Inside the new South Africa“, S. 183

²⁷ RDP White Paper <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html>

gewaltige Versprechen, die allesamt inhaltlich sinnvoll und daher nicht anfechtbar sind, deren praktische Umsetzung jedoch offen bleibt. Die Linie der sozialistischen SACP und COSATU ist deutlich spürbar, so beispielsweise unter Kapitel 4 (Economic Policy Framework), in dem der Einfluss des öffentlichen Sektors unter anderem durch Nationalisierung erhöht und nur in denjenigen privatwirtschaftlichen Bereichen gemindert werden soll, wo es dem Prinzip der *affirmative action* (Positive Diskriminierung ehemals benachteiligter Bevölkerungsschichten), dem Wohl der Verbraucher und den Rechten der Arbeiter dient.

So lautet eine Passage im RDP Base Document:

“In restructuring the public sector to carry out national goals, the balance of evidence will guide the decision for or against various economic policy measures. The democratic government must therefore consider:

increasing the public sector in strategic areas through, for example, nationalisation, purchasing a shareholding in companies, establishing new public corporations or joint ventures with the private sector, and

reducing the public sector in certain areas in ways that enhance efficiency, advance affirmative action and empower the historically disadvantaged, while ensuring the protection of both consumers and the rights and employment of workers.”²⁸

Dieses Zugeständnis wurde von Nelson Mandela bereits 1992 durchgesetzt, als es noch um die Formulierung der *Ready to Govern Guidelines* ging, der Basis des RDP Base Documents. Ziel dieses Absatzes war, auch die Unterstützung des SACP Parteivorsitzenden Joe Slovo für die Unterstützung des Programms zu gewinnen. Dadurch sollte einerseits das Wort „Privatisierung“ umgangen, andererseits jedoch schon der zukünftig wirtschaftsfreundlichere, pragmatischere Kurs der ANC-Regierung vorbereitet werden²⁹.

Das letztendlich zu implementierende RDP, wie es in einem White Paper von September 1994 dargestellt wird, beinhaltet die fünf Kernprogramme des RDP Base Documents, ergänzt es jedoch noch um sechs Basis-Prinzipien: danach handelt es sich bei dem RDP um ein (1) integriertes und nachhaltiges Programm, einen (2) vom Volk gesteuerten Prozess, der (3) Frieden und Sicherheit für alle anstrebt. Des Weiteren gehört zum RDP (4) die Vorantreibung der Nationenbildung, das heißt die Überwindung aller Separationen, seien sie rassistischer, finanzieller, beruflicher oder bildungspolitischer Natur. Darüber hinaus kennzeichnet das RDP (5) die Verbindung von Wiederaufbau und Entwicklung, zwei Faktoren, denen wesentlich mehr Bedeutung beigemessen wird, als bloßem Wirtschaftswachstum, das sich unter Umständen als kurzfristig erweisen könnte, wenn es nicht mit nachhaltiger Entwicklung einhergeht. Schließlich wird das RDP durch (6) die Intensivierung des Demokratisierungsprozesses charakterisiert, der nicht allein durch periodische Wahlen gekennzeichnet sein

²⁸ RDP Base Document, Punkt 4.2.5 und Sparks, A.: “Beyond the miracle – Inside the new South Africa”, S. 183

²⁹ Sparks, A.: “Beyond the miracle – Inside the new South Africa”, S. 183 (Mandelas Worte damals: “Come, boys, I need to talk to you. Look, there’s Joe Slovo. He can handle the concept but the word privatisation is going to be very difficult for him.”)

soll, sondern allen Bürgern die Möglichkeit geben soll, aktiv am Wiederaufbau und der Entwicklung ihres Landes zu partizipieren.³⁰

Interessanterweise findet die erwähnte Passage über die Stärkung und Schwächung des Einflusses des öffentlichen Sektors keinen Eingang in das White Paper. In der Einleitung von Kapitel drei findet sich lediglich ein Hinweis, ein günstiges Klima für private Investoren herzustellen, um *die ganze* Bevölkerung aktiv an der Wirtschaft partizipieren zu lassen, das heißt also Arbeitsplätze zu schaffen³¹ – es scheint, als wurde die entsprechende Formulierung aus dem Base Document noch weiter abgemildert, um auch tatsächlich die Zustimmung der SACP und COSATU zu erhalten.

Das RDP hat den Status eines *White Papers* und ist also ein Regierungsbericht bezüglich der avisierten Politik (*policy*), der aufgrund seiner Bedeutung dem Parlament vorgelegt wird, auf dass dieser die zukünftige Gesetzgebung beeinflusse.

Allerdings zeichnet sich schon bald nach der Veröffentlichung des White Papers ab, dass die Maßnahmen des RDP langfristig so nicht finanzierbar sind, wie im Verlauf der Arbeit anhand der Implementierung des Programms deutlich werden wird. Das RDP überträgt den größten Teil der (finanziellen) Verantwortung für die praktische Umsetzung auf den Staat, vernachlässigt jedoch die Rolle des privaten Sektors. Dies versucht der ANC 1996 mit der Entwicklung einer neuen, wirtschaftsfreundlicheren Strategie namens GEAR (Growth, Employment and Redistribution) nachzuholen.

3.2 Parteipolitische Auseinandersetzungen auf dem Weg zu GEAR

Mit der Einführung der Strategie GEAR (Growth, Employment and Redistribution) 1996 legt die Regierung in der Tat einen höheren Gang (engl. gear) ein. Die Strategie scheint dem Namen nach im Dienste des RDP zu stehen, adressieren die Worte Wachstum, Arbeit und Umverteilung das nötige Aufbrechen der sozioökonomischen Strukturen von einst. GEAR ist jedoch weitgehend als eine äußerst neoliberale* Strategie bekannt, welche – so lauten Befürchtungen von COSATU und SACP – die Ziele des RDP zu unterminieren droht.

*Exkurs:

Der Begriff „Neoliberalismus“ wird in der globalisierten Welt von heute, speziell aber auch im Bezug auf die südafrikanische ANC-Regierung fast inflationär, häufig auch ideologisch aufgeladen verwendet. In der vorliegenden Arbeit wird daher versucht, etwas differenzierter mit diesem Begriff umzugehen. Wird also die „neoliberale“ Re-

³⁰ RDP White Paper, Punkt 1.3

³¹ RDP White Paper, Punkt 3.1.2

gierungsweise des ANC angesprochen, so bezieht sich dies vornehmlich auf zwei der vier von David Baldwin identifizierten Kategorien des (Neo-)Liberalismus³²: (1) Der *kommerzielle Liberalismus* verteidigt Freihandel und Marktwirtschaft als den Weg zu Frieden und Wohlstand – eine Sichtweise, die von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Mehrheit der Handelsstaaten und transnationalen Konzernen vertreten wird, (2) der *(neo-)liberale Institutionalismus* setzt auf die Bildung von Institutionen (z.B. Weltbank und IWF) und hebt hervor, dass Staaten wichtige, jedoch nicht die einzigen Akteure bei internationalen Beziehungen sind³³. Wichtiges Element des Neo-Liberalismus ist also, die Rolle des Staates nicht als obsolet (siehe „Nachtwächterstaat“ des Laissez-Faire Liberalismus) zu betrachten.

Dieser Theorie folgen die meisten großen Industrienationen, sodass sich scheinbar auch die ANC-Regierung von deren Anwendung große Fortschritte für Südafrika verspricht, zumal das Land aufgrund seiner reichhaltigen mineralischen Ressourcen, der fruchtbaren Agrarlandschaften, sowie seiner touristischen Attraktivität über sehr gute Ausgangsbedingungen verfügt.

In der Debatte um GEAR treten allerdings genau aufgrund des neuen, wirtschaftsfreundlicheren Kurs der Regierung heftige Differenzen innerhalb der Dreierallianz, maßgeblich zwischen COSATU und dem ANC zu Tage, die nicht selten einer stringenten Politik zum Wohle des Volkes im Wege stehen. Bevor also das Programm selbst dargestellt wird, erfolgt zunächst die Analyse der Auseinandersetzungen von COSATU und ANC, die sich um die Entstehung von GEAR formen.

Erste Konflikte zwischen COSATU und ANC entstehen über die hohen Zinsen, Privatisierung, Entlassungen im öffentlichen Sektor und das Unvermögen, zentrale Tarifverhandlungen als verbindlich zu definieren³⁴. Am 7. Februar 1996 verabschieden die GNU (Government of National Unity)³⁵, COSATU, Fedstal (Federation of South African Labour Unions) und Nactu (National Council of Trade Unions) das National Framework Agreement (NFA)³⁶. Dieses Abkommen bezieht sich maßgeblich auf die Restrukturierung von Staatsanlagen. Im

³² Vgl.: Baylis, J., Smith, S.: „The globalization of world politics – an introduction to international relations“, S. 188 ff.

³³ Die zwei weiteren Kategorien sind: (1) der republikanische Liberalismus geht davon aus, dass demokratische Staaten eher die Rechte ihrer Bürger achten und weniger zur Kriegsführung mit Nachbarstaaten neigen. (2) Der *soziologische Liberalismus* betont die Interdependenz der Staaten und den Bedeutungsverlust von nationalen Grenzen in einer globalisierten Welt.

³⁴ Basset, C., „Electoral illusion: COSATU and the ANC“

³⁵ Zwischen 1994 und 1997 ist eine Interims-Verfassung in Südafrika in Kraft, laut der jede Partei, die mindestens 5% der Sitze innehat, mit mindestens einem Sitz im Kabinett an der Regierung beteiligt ist – dies ist dann die „Regierung der nationalen Einheit“. 1994 machten davon die National Party und die Inkatha Freedom Party Gebrauch.

³⁶ <http://www.polity.org.za/html/govdocs/misc/framework.html?rebookmark=1>

Wesentlichen stellt das NFA eine Bekräftigung des RDP dar, hebt die Bedeutung von Staatsausgaben für die Erreichung der Grundbedürfnisse hervor und betont die Restrukturierung (im Gegensatz zu Privatisierung) von Staatsunternehmen. Hauptziel des NFA ist, Interessen von Regierung, Arbeitern und Unternehmen zu koordinieren, sowie durch kollektive Verhandlungen für Transparenz zu sorgen. In anderen Worten: Alleingänge des ANC, ohne Absprache mit den Allianzpartnern, sollen vermieden werden.

Die Gültigkeit des NFA erstreckt sich bis 1999, doch schon vier Monate nach Unterzeichnung dieses Abkommens gibt die Regierung am 14. Juni 1996 die GEAR Strategie bekannt. Die Strategie steht deutlich unter neoliberalen Einfluss und sorgt naturgemäß für Empörung bei den Allianzpartnern. Häufig wird der damalige Industrie- und Handelsminister Trevor Manuel bei der Präsentation von GEAR mit den Worten zitiert, diese Strategie sei „nicht verhandelbar“, was den Zorn über die – ohne Absprache mit den Allianzpartnern beschlossene – GEAR Strategie bei den Allianzpartnern des ANC noch erhöht.

Trotz der mangelnden Absprache innerhalb der Allianz, gibt es schon im Vorfeld deutliche Anzeichen auf die neoliberale Kursänderung des ANC. Am 28. März 1996 – nur zwei Monate nach der Unterzeichnung des NFA – wird das RDP Office unter der Leitung von Jay Naidoo geschlossen, der RDP-Fund an das Finanzministerium übergeben und die politische Verantwortung auf andere Ministerien verteilt. Auch diesmal heißt es: „da diese Entscheidung vom Präsidenten ausgehe, wären Beschwerden über mangelnde Beratung irrelevant“³⁷. COSATU stellt in einem Diskussionspapier von 2005 die Ursachen der Schließung des Büros folgendermaßen dar:

Das Büro verfügt bei seiner Schließung über einen eigenen Haushalt mit Projekten im Wert von 19 Mrd. Rand, nicht jedoch über effiziente Systeme, welche die Ausgaben regeln, sodass man auf Initiativen der Regierungsagenturen angewiesen ist, was zu Verzögerungen führt. Problematischer ist noch, dass der RDP Fonds sehr eingeschränkt auf Bauprojekte (Krankenhäuser, Wasserversorgung, Infrastruktur, etc.) fokussiert ist, nicht jedoch auf den Wiederaufbau der Wirtschaft. Obwohl das RDP von einem Minister geleitet wird, ist der höchste Posten des Büros nur mit einem stellvertretenden Generaldirektor besetzt, was die Autorität des Büros schmälert. Die Kapazitäten des Büros bleiben insgesamt sehr begrenzt. Im Büro arbeiten vier leitende Direktoren, von denen jedoch nur einer über eine ökonomische Ausbildung verfügt. Der Personalmangel im RDP-Büro basiert auf der damaligen Überzeugung der Regierung, die Verwaltung so schlank wie möglich zu gestalten, ist jedoch auch

³⁷ Vgl. Mail&Guardian, 04.04.1996

der Grund für die mangelnde Effektivität des Büros, welche letztlich wiederum Ursache für die Schließung ist³⁸.

Diese Argumentation weckt den Verdacht, dass die ANC-Regierung dem RDP von vornherein keine große Bedeutung beigemessen haben könnte – zumal auch nicht der ANC, sondern COSATU und SACP die Hauptinitiatoren des RDP waren. So scheint es dann wohl auch wenig verwunderlich, wenn die Regierung wohl eine schlanke Verwaltung anstrebt, dies jedoch nirgends so konsequent umsetzt, wie in dem zentralen Organ zur Koordinierung des RDP, dem RDP Office. Auch die Unternehmerseite setzt kaum Vertrauen in das RDP, so waren laut dem Büro für Marktforschung an der University of South Africa (Unisa) drei viertel des Führungspersonals der 100 größten Unternehmen in Südafrika nicht von dem Programm überzeugt. 74% glaubten nicht daran, dass das RDP den Bedürfnissen der ehemals benachteiligten Schichten gerecht werden kann, das Prinzip der *affirmative action* würde zudem der Produktivität des Landes schaden³⁹.

Im Februar 1996 wird die National Growth and Development Strategy (NGDS) bekannt gegeben, welche von den Planern des inzwischen geschlossenen RDP Büros entwickelt wurde. Diese Strategie für Wachstum und Entwicklung beruht auf sechs Säulen: (1) Schaffung von Arbeitsplätzen durch export-orientierte Industrialisierung, (2) Investition in Menschen durch Training, Ausbildung und Gesundheitsfürsorge, (3) Gesteigerte Investition in wohnungsbau- und wirtschaftsbezogene Infrastruktur, (4) Entschiedene Strategie zur Kriminalitätsprävention, (5) gezieltes System für soziale Sicherheit und soziale Entwicklung für die ärmsten Gruppen der Wirtschaft und schließlich (6) die beschleunigte Transformation des öffentlichen Dienstes im Sinne einer effizienten und effektiven Regierung⁴⁰. Aufgrund der anhaltenden Kritik aus den Reihen von ANC, COSATU und SACP wird die NGDS abgelehnt und nicht veröffentlicht.⁴¹ Über die genauen Umstände und Kritikpunkte, die zum Scheitern der NGDS führten gibt es keine Quellen.

Das Dokument erhält seine Bedeutung vielmehr im Kontrast zu der ebenfalls im Februar 1996 vorgestellten Growth for all (GFA) Strategie, welche von der damaligen South Africa Foundation⁴² – ein Zusammenschluss von südafrikanischen Großkonzernen und multinationalen Konzernen mit hoher Präsenz in Südafrika – entwickelt wurde. Diese, veröffentlichte⁴³, Strategie beruht auf fünf Punkten, die weitaus weniger differenziert sind, als die der NGDS:

³⁸ Vgl. <http://www.cosatu.org.za/cc2005/Developmental.pdf>

³⁹ Mail&Guardian, 03.02.1995

⁴⁰ <http://www.cosatu.org.za/shop/shop0502.html>

⁴¹ <http://www.columbia.edu/itc/seminars/671/adler/part3.html>

⁴² heute: Business Leadership South Africa <http://www.businessleadership.org.za>

⁴³ http://www.businessleadership.org.za/documents/GrowthForAll_Overview_web.pdf

(1) höhere Ausgaben für Kriminalitätsprävention, (2) Anpassung der Regierungsausgaben und – einnahmen, (3) rasches Privatisierungsprogramm, (4) Flexibler Arbeitsmarkt und (5) einen energischen Auftrieb für den Export. Wie später GEAR, stellt auch das GFA das Wirtschaftswachstum ins Zentrum, welches durch eine intensive Liberalisierung erreicht werden und langfristig die Schaffung von Arbeitsplätzen ermöglichen soll. Im Hinblick auf die staatlichen Reformen heißt es im GFA Dokument:

Die Reformen müssen im formalen Sektor einen Bereich freien Zutritts und flexibler Löhne zulassen, um neben dem hoch bezahlten, kapital intensiven Bereich zu entstehen. Dieser zweigleisige Ansatz beinhaltet:

- Eliminierung der Erweiterungen von industriellen Betriebsvereinbarungen auf Nicht Mitglieder
- Bewahrung nur derjenigen Mindeststandards (z.B. Gesundheit und Sicherheit), welche die Armen und Arbeitslosen nicht verletzen
- Vermeidung von Mindestlöhnen, da diese Jobs gefährden
- Flexiblere Gestaltung des zweiten (bzw. freien Eintritts-)Bereich durch legislative Änderungen, die neue Jobs, neue Investitionen und die Anstellung von Jugendlichen fördern.⁴⁴

Die Makellosigkeit dieses Ansatzes, so lobt dieser sich selbst, basiert darauf, dass die bereits im hoch bezahlten Sektor angestellten Arbeiter keine Einschränkungen hinnehmen müssen, ihr Recht auf Kollektivverhandlungen und Streik behalten dürfen, die momentan Arbeitslosen jedoch durch die Flexibilität des neuen Sektors wesentlich höhere Chancen erhalten – welche jedoch nicht die Rechte der Arbeiter des ersten Sektors zur Folge hätten⁴⁵. Als Hauptkritikpunkt an diesem Ansatz ist die Tatsache zu nennen, dass dieser das Problem der „Zwei Wirtschaften“ und damit die ohnehin festgefahrenen sozioökonomischen Strukturen manifestiert.

Wenngleich auch das GFA vom ANC zurückgewiesen wird, so gibt dieses Dokument in der Gegenüberstellung mit der zeitgleich erstellten NGDS doch Hinweise darauf, wie weit die Ansichten der Wirtschaftselite mit denen von Arbeiterorganisationen wie COSATU auseinanderklaffen und lässt dementsprechend auch die Größe des Kompromisses erahnen, den der ANC einzugehen hat. Sehr gut sichtbar wird auch das Hin- und Herschwanken der Regierung zwischen sozioökonomischer Umverteilung und neoliberalen Wirtschaftswachstum, welches immer wieder für Verzögerungen bei der Implementierung von Reformen verantwortlich ist.

Ein Beispiel für diese Unschlüssigkeit stellt die Rechtfertigung dar, die häufig Kritikern entgegenget wird, die das sozial geprägte RDP von der wirtschaftsfreundlichen GEAR-Strategie

⁴⁴ http://www.businessleadership.org.za/documents/GrowthForAll_Overview_web.pdf

⁴⁵ http://www.businessleadership.org.za/documents/GrowthForAll_Overview_web.pdf

verdrängt sehen: GEAR solle das RDP nicht ersetzen, sondern sei nur ein Mittel, um das RDP umzusetzen. Schließlich sei es Ziel des GEAR, die im RDP erklärten Grundbedürfnisse zu befriedigen und so *allen ein besseres Leben* zu ermöglichen. Die Einleitung der GEAR Strategie schließt mit der Bemerkung, dass man „zuversichtlich sei, dass die sozialen Partner [den ANC] bei den Bemühungen, dieses Ziel zu erreichen, unterstützen werden.“⁴⁶

Tatsächlich wird sich diese Zuversicht später als berechtigt erweisen: während nämlich 1996 aufgrund der massiven ideologischen Differenzen, gepaart mit unkollegialen Verhaltensweisen, noch ein ernsthafter Zerfall der Dreierallianz droht, unterstützt COSATU den ANC im Wahlkampf zu den Wahlen 1999 wieder einmal kräftig. Dafür gibt es mehrere Gründe: zum einen lässt es die Satzung der COSATU nicht ohne weiteres zu, die Allianz zu brechen – im Übrigen würde COSATU damit jeden Einfluss auf die Regierung verlieren. Zusammenschlüsse mit anderen Parteien (DP, IFP, NNP) sind aus ideologischen Gründen nicht praktikabel und angesichts der nach wie vor anhaltenden Sympathien für den ANC seitens der Bürger wenig Erfolg versprechend.

Der ANC ist somit auf die Unterstützung seiner Allianzpartner angewiesen – zumal im Wahlkampf, wenn es daran geht, die Arbeiterstimmen zu gewinnen –, kann es sich jedoch leisten, diese zu gängeln, da auch die Allianzpartner in der Abhängigkeit des ANC stehen. Diese wechselseitige Abhängigkeitsbeziehung, verbunden mit der nicht zu unterschätzenden historischen Komponente – dem gemeinsamen Befreiungskampf – hält die Allianz zusammen. Die Unfähigkeit, inhaltlich auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen, verhindert jedoch die Umsetzung einer konsequenten Politik – obwohl gerade dies zu den Kernelementen von GEAR gehört⁴⁷.

3.3 Growth, Employment and Redistribution Strategy (GEAR)

Es stellt sich nun die Frage, was sich eigentlich hinter GEAR, einer der umstrittensten Reformen, verbirgt. Langfristig angelegt, beinhaltet GEAR im Wesentlichen Einsparungen im Haushalt und öffentlichen Bereich, Steuervergünstigungen zur Förderung von Investitionen, Aufbau der Infrastruktur, Flexibilisierung des Systems der Tarifverhandlungen und die Erweiterung von Handel und Investitionen im südlichen Afrika. Im Gegensatz zum RDP, welches in erster Linie auf staatlich unterstützten Maßnahmen beruht, ist GEAR eine makroökonomische Strategie zur schnellen und nachhaltigen Steigerung des Wirtschaftswachstums in Südafrika durch zunehmende Liberalisierung, was eine Einflussminderung des Staates zur Folge hat.

⁴⁶ Vgl.: GEAR, Punkt 1

⁴⁷ GEAR: „a commitment to the implementation of stable and coordinated policies“, Punkt 1.4

GEAR beruht auf der Annahme, dass erst die Steigerung des Bruttoinlandproduktes zu Verbesserungen im sozialen Bereich führt – schließlich müssen die im RDP vorgesehen Ausgaben auch finanziert werden, eine Aufgabe, die langfristig nicht vom Staat allein getragen werden kann. Wenn also der ANC die Strategie mit den Worten rechtfertigt, sie solle das RDP nicht ersetzen, sondern Mittel zur Implementierung desselben sein (was auch in der Einleitung von GEAR bekräftigt wird), ist dies mehr, als nur Beschwichtigung der Allianzpartner, sondern in der Tat ein realistischer und nachhaltiger Plan. Das Problem scheint vielmehr in der konsequenten Umsetzung dieser Strategie zu liegen. Schließlich stützt sich GEAR, ebenso wie das RDP, maßgeblich auf Prognosen und Versprechen, deren Erfüllung fraglich ist.

Grundsätzlich offenbart sich durch GEAR die charakterliche Veränderung des ANC, welche für die Enttäuschung bei den sozialen Allianzpartnern, wie auch der Masse der schwarzen Bevölkerung sorgt:

„From a peculiarly romanticized attachment to classic guerrilla warfare to a rhetorically heavy notion of insurrectionary people’s power, to social and political contracts with capital, the strategic thrust of the ANC’s struggle for national liberation – consummated in the post-1994-period – has consistently underestimated and seriously undermined the potential and actual struggle of the people themselves.(...) In other words: it privileges the capitalist status quo”⁴⁸

Das Wort „Privatisierung“ kommt in GEAR zwar ebenso wenig vor, wie im RDP; in der Praxis jedoch findet ab 1996 eine langsame *de facto* Privatisierung durch Verkäufe von (Anteilen von) Staatsunternehmen statt. Auf diesen und andere Aspekte der Implementierung von GEAR wird in Punkt 4 noch genauer eingegangen werden.

3.4 Black Economic Empowerment (BEE)

Mit zunehmender Privatisierung und wirtschaftlichen Reformen, soll nach GEAR auch die ehemals benachteiligte Bevölkerung in das Wirtschaftssystem integriert werden. Denn obgleich bereits 1994 das Prinzip der *affirmative action* als fester Bestandteil des RDP festgelegt ist, so gibt es dennoch keine konkrete, einheitliche gesetzliche Grundlage. Vielmehr werden einzelne Maßnahmen der Regierung ad hoc in einzelnen Gesetzen vom Parlament beschlossen. Verbietet der Basic Conditions of Employment Act (1997) jede Art von Diskriminierung, so adressiert der Employment Equity Act (Oktober 1998) schon konkreter die Implementierung des Prinzips der *affirmative action*, um eine gerechte Repräsentierung ehemals benachteiligter Gruppen in der Arbeiterschaft zu erreichen. Der Preferential Procurement Act (2000) benennt als Hauptziele, (1) speziell mit Personen zu verhandeln, die his-

⁴⁸ McKinley: „Democracy, Power and Patronage: Debate and Opposition within the African National Congress and the Tripartite Alliance“, S. 185

torisch benachteiligt und unfairer Diskriminierung auf der Basis von Rasse, Geschlecht oder Behinderung ausgesetzt waren, sodass diese nun bei staatlichen Ausschreibungen und Lizenzvergaben bevorzugt werden; (2) die im Rahmen des RDP beschlossenen Programme für Wiederaufbau und Entwicklung zu implementieren. Vorreiter in der Bevorzugung schwarzer Unternehmen ist die von der Familie Oppenheimer (De Beers Group⁴⁹) angeführte Minenindustrie, in welcher schon 2001 Joint Ventures mit schwarzen Unternehmern in Höhe 2,5 Mrd. Rand durchgeführt wurden. Doch erst im Mai 2003 stellt das Industrie- und Handelsministerium (Department for Trade and Industry, DTI) eine Strategie vor, die eine umfangreiche Grundlage für BEE Maßnahmen bieten soll und noch im gleichen Jahr als Gesetz (Broad-Based Black Economic Empowerment Act) vom Parlament verabschiedet wird. An der Formulierung des Gesetzes sind die Think Tanks des Black Business Council, der Black Business Working Group, der Big Business Working Group und NEDLAC maßgeblich beteiligt. Der erste Gesetzentwurf wird von COSATU mit der Begründung abgelehnt, das Konzept sei zu eng, um die gesamte Problematik zu erfassen und führe in erster Linie zur Bereicherung einer kleinen Minderheit, ohne den Arbeitern eine breit gefächerte Eigentümerschaft oder Bemächtigung zu sichern. COSATUs Verständnis von BEE beinhaltet nicht den Kampf um Regierungausschreibungen, sondern eine Situation, in der die Mehrheit des Volkes an der Wirtschaft teilnehmen und von ihr profitieren könne⁵⁰. Die Angst vor BEE zur Förderung einer kleinen schwarzen Elite prägt die Mehrzahl der Reden und Stellungnahmen von COSATU⁵¹ und ist – wie später anhand der Implementierung von BEE deutlich wird – berechtigt.

3.5 Zwischenfazit – Anspruch der Reformen

Betrachtet man allein den Entscheidungsprozess bei der Verabschiedung der Reformen, so wird schon hier die tiefe Kluft zwischen sozialistischen und liberalen Kräften deutlich, welche immer wieder für Diskussionsstoff und damit zur Verzögerung der Implementierung dieser Reformen sorgt.

Dabei ist der Anspruch, den der ANC mit RDP und GEAR verfolgt, an dem Prinzip orientiert, dass sich wirtschaftliches Wachstum und soziale Reformen gegenseitig bedingen – während bloßes Wirtschaftswachstum allein noch nicht für soziale Gerechtigkeit sorgt, können soziale Reformen ohne einen stabilen ökonomischen Hintergrund langfristig nicht umgesetzt werden. Der ANC setzt daher in Kooperation mit diversen Think Tanks, nicht jedoch seinen eigenen Allianzpartnern, die makroökonomische und liberale GEAR Strategie durch, in dem

⁴⁹ Ernest Oppenheimer ist Gründer des De Beers Imperiums, zu dem auch Anglo American gehört. → <http://www.debeersgroup.com/>

⁵⁰ <http://www.cosatu.org.za/speeches/2003/wm20030915.htm>

⁵¹ Vgl. z.B. <http://www.cosatu.org.za/shop/shop1004/shops1004-09.htm>, <http://www.cosatu.org.za/docs/2003/Bee.htm> u.v.a.

Bestreben, dass durch eine erfolgreiche Implementierung wirtschaftliches Wachstum generiert würde, infolge dessen Arbeitsplätze geschaffen werden könnten, womit schließlich ein Großteil der sozialen Ausgaben für den Staat wegfiel, welchen er für andere, dringendere soziale Projekte verwenden könnte. Da diese Kalkulation jedoch nicht aufgeht, die Wirtschaft also nicht in dem prophezeiten Maße wächst und auch die Arbeitslosigkeit nicht sinkt, wird Ende der 90er Jahre BEE in Angriff genommen, bei dem ehemals benachteiligte Bürger explizit gefördert und so in das Wirtschaftssystem integriert werden sollen. Dies setzt eine entsprechende Ausbildung der Menschen voraus, welche durch die Reformierung des Bildungssystems gewährleistet werden soll.

An der Tatsache, dass für die Entwicklung des Landes nur eine Kombination aus wirtschaftlichem Erfolg und sozialer Umverteilung in Betracht kommt, zweifelt niemand, die Schwierigkeit liegt jedoch darin, die Balance zwischen den entsprechenden Programmen zu finden. RDP und GEAR stehen in einem absolut konträren Verhältnis und werden mehr oder weniger getrennt umgesetzt. Die nötige komplementäre Symbiose ist zwischen den beiden Reformen nicht gegeben.

Letztendlich ist es der Anspruch aller (genannten) Reformen, ein *besseres Leben für alle* zu ermöglichen – dies schließt die Bewohner ehemaliger Townships ebenso ein, wie die weiße Minderheit; richtet sich gleichermaßen auf kleine Familienbetriebe, wie auf multinationale Unternehmen aus dem Ausland; möchte schließlich sowohl sozialistische, als auch liberale Strömungen bedienen.

4. Implementierung der Reformprogramme

Der Anspruch der Reformen ist somit äußerst hoch, gilt es doch, seit Jahrzehnten schwelende Ungerechtigkeiten und dementsprechend tief sitzendes Misstrauen zu beseitigen. Um nun die Ausgangsfrage dieser Arbeit zu klären, um herauszufinden, ob es das vielfach beschworene *bessere Leben für alle* nun gibt, beziehungsweise, welche Hindernisse sich auf dem Weg zu diesem Ziel ergeben, wird im Folgenden die praktische Umsetzung der dargestellten Reformen untersucht.

4.1 Veränderungen der internen sozioökonomischen Strukturen durch das RDP?

Das Kernproblem in Südafrika sind die festgewachsenen sozioökonomischen Strukturen zugunsten einer weißen Minderheit. Von 1994 an gehört es somit zum Hauptziel der ANC-Regierung, diese Strukturen aufzubrechen und Chancengleichheit in Gesellschaft und Ökonomie herzustellen. Das Programm für Wiederaufbau und Entwicklung, RDP, prägt die Übergangsphase von der Apartheid hin zur Demokratie und soll diese Chancengleichheit

durch die Fokussierung auf ehemals benachteiligte Bürger wiederherstellen. Die Schwerpunkte des RDP beruhen auf den ökonomischen Rahmenbedingungen, der Steuerpolitik und der Restrukturierung des öffentlichen Sektors. Im Folgenden werden diese Schwerpunkte hinsichtlich ihrer Implementierung genauer untersucht, wobei die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Befriedigung der Grundbedürfnisse besondere Aufmerksamkeit erhalten, zumal diese zweifelsohne die Basis für ein *besseres Leben* darstellen.

4.1.1 Finanzierung

Für die Implementierung des RDP wird im Präsidialamt eigens das RDP Office eingerichtet, dessen Leitung Jay Naidoo, Generalsekretär von COSATU, übernimmt. Konkret sieht der Regierungsentwurf folgende Maßnahmen zur Umsetzung des RDP vor: der Großteil der Kosten soll nicht durch Neuausgaben, sondern durch eine „bessere Organisation und Rationalisierung“ bestehender Mechanismen gedeckt werden⁵². Des Weiteren möchte man den Finanzsektor stärken, um Mittel, die bislang zu dessen Unterstützung verwendet wurden, in die im RDP vorgesehenen Bereiche umzulenken. Die staatliche Unterstützung in Form von Neuausgaben und Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) fließt in den 1994 eingerichteten RDP Fund, welcher dem Finanzministerium untersteht und für die Verwaltung und Umverteilung der RDP Mittel zuständig ist.

4.1.1.1 RDP Fund

Der RDP Fund ist im Grunde ein zentrales Konto bei der südafrikanischen Zentralbank, welches 1994 im Rahmen des RDP Fund Act und der Abänderung durch den RDP Fund Amendment Act von 1998 eröffnet wurde. Der RDP Fund ist weder eine Subventions-Institution wie die National Development Agency (NDA), noch ein Fonds zur Befreiung von Armut, wie der Umsobomvu Youth Fund. Es handelt sich schlicht um einen Mechanismus zur Übertragung von ODA in Form von Subventionen für so genannte Portfolio-Agenturen, die den einzelnen Ministerien zugeordnet sind⁵³.

Während das RDP Büro 1996 aufgelöst wird, die Angestellten mehrheitlich in die Portfolio-Agenturen versetzt werden, bleibt der Fund erhalten. Die Agenturen berichten schließlich an den Buchhalter des RDP Funds, welcher gleichzeitig auch den Posten des Hauptbuchhalters im Finanzministerium bekleidet, über Anträge und Projekte. Diese werden dann auf ihren Geschäftsplan hin untersucht, der an den Aspekten der Dringlichkeit, Berücksichtigung wiederkehrender Ausgaben, sowie einer Ausweichstrategie im Falle des Scheiterns eines Pro-

⁵² <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html>

⁵³ <http://www.dcis.gov.za/RDPFundMechanismPrinted.aspx>

(Informationssystem zur Entwicklungszusammenarbeit, herausgegeben vom SA Finanzministerium)

jekt es gemessen wird. Erfüllt ein Geschäftsplan all diese Bedingungen, kann das Projekt umgesetzt und finanziell durch den Fund unterstützt werden⁵⁴.

Ursprünglich sollen in den ersten 5 Jahren ca. 37,5 Mrd. Rand (10,2 Mrd. US\$) in den Fund fließen⁵⁵, was die Kritik hervorruft, das RDP wäre zu sehr vom Staat abhängig. Tatsächlich fließen in den ersten drei Jahren 7,5 Mrd. Rand aus dem Regierungshaushalt in den Fund. Der Fund erhält die Bedeutung einer Sammelbüchse, in welche regelmäßig etwas hineinbezahlt wird – der Hauptetat der einzelnen Ministerien wird jedoch für andere, meist RDP-fremde, Zwecke verbraucht. Die 2,5 Mrd. Rand jährlich reichen bei Weitem nicht aus, um das RDP auf eine vernünftige Basis zu stellen, gehen dem Haushalt dennoch verloren. Präsident Mandela macht daraufhin bei der Verkündung der Schließung des RDP Büros deutlich, in Zukunft den Gesamthaushalt in den Dienst des RDP zu stellen.

Dieses zögerliche Vorgehen bei der Finanzierung ist mitverantwortlich für den mäßigen Erfolg des Programms. Dr. Robert Zevin von der South Africa Foundation schlägt im März 1996 daher eine ebenso ungewöhnliche, wie radikale Lösung vor: den finanziellen Kick-Start, bei dem die Regierung 250 Mrd. Rand in den kommenden acht Jahren in das RDP investiert. Auf diese Weise könnte die Nachfrage nach Arbeitsplätzen und Dienstleistungsangeboten gleichermaßen befriedigt werden. Der private Sektor allein, so Zevin, wäre nicht in der Lage, genügend Arbeitsplätze zu schaffen, des Weiteren investierten Firmen hauptsächlich in Bürogebäude im vornehmen Geschäftsviertel Sandton, nahe Johannesburg, nicht jedoch in die umliegenden Armenviertel, die *informal settlements*.⁵⁶ Die konträre Meinung vieler Ökonomen gegenüber dieser Strategie basiert auf der Annahme, dass so eine immense Neuverschuldung des Staates jeder Disziplin entbehre und damit zu Vertrauensverlust und Kapitalflucht führe. Diese Sichtweise prägt die GEAR Strategie, die drei Monate nach Zevins Vorschlag veröffentlicht wird. GEAR hat intensive, nicht immer positive Auswirkungen auf die Umsetzung des RDP, wie im Laufe dieses Kapitels an diversen Stellen noch deutlich werden wird.

4.1.1.2 Reformierung des Steuersystems

Ein weiterer Weg zur – langfristigen – Finanzierung des RDP ist die Reform des Steuersystems auf eine Art und Weise, dass steuerliche Mehreinnahmen zur Finanzierung des RDP beitragen, ohne dass dazu Steuererhöhungen nötig sind; schließlich würde der Erfolg des RDP zu mehr wohlhabenden Steuerzahlern führen und sich also langfristig auszahlen. „Der Kommissar für Einkommenssteuer wird unterstützt werden, um die Erfassungseffizienz zu steigern und Steuerhinterziehung und Verluste zu minimieren. Sämtliche Steuervergünsti-

⁵⁴ Ministry of Finance: Statement on the RDP Fund, Office and Staff, 23 July 1996

⁵⁵ <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html#2.3>

⁵⁶ Vgl. Mail & Guardian, 08.03.1996

gungen und Ausnahmen sollen aufgelistet und eine Kosten-Nutzen Analyse durchgeführt werden. Vergünstigungen, welche im Einklang mit der Entwicklung der Regierung, der Entwicklung von Industrie, Investitionen, (Aus-)Bildung und Sozialpolitik stehen, sollen einer Kosten-Nutzen Analyse unterzogen werden; danach soll eine sorgfältige politische Entscheidung über jede Vergünstigung gefällt werden. Alle anderen Vergünstigungen sollen entfallen. Zusätzliche Steuereinkommen sollten, soweit möglich, nicht in die Konsumfinanzierung geleitet werden.⁵⁷ Auch einige Steuerschlupflöcher, wie beispielsweise die Finanzierung von Mietwohnungen der Angestellten durch den Arbeitgeber oder die Übernahme von 100% der medizinischen Versorgung der Angestellten durch die Firmen, könnten nach Ansicht eines Steuerexperten von Ernst & Young abgeschafft werden – dies könnte sich jedoch negativ auf die private Gesundheitsvorsorge auswirken, was letztendlich zu Lasten der Angestellten ginge und die Fürsorgepflicht des Staates auf den Plan rufen würde, der dann durch staatliche Gesundheitsvorsorge die private ersetzen müsste. Es entsteht daher ein Nullsummenspiel: die Mehreinnahmen, die dem Staat nämlich durch die Besteuerung privater Gesundheitsvorsorge entstehen, müssen an anderer Stelle wieder in die staatliche Gesundheitsvorsorge fließen, und zwar dort, wo Firmen nicht mehr bereit sind, die medizinischen Kosten für ihre Angestellten zu übernehmen, da sie diese nicht mehr steuerlich absetzen können. Die Streichung steuerlicher Vergünstigungen für Unternehmen hätte, wie in diesem Fall, nicht nur negative Auswirkungen auf den „schwachen“ Teil der Bevölkerung, sondern würde im Extremfall auch die Investitionsbereitschaft von Unternehmen senken – letzteres ist für den Aufbau der südafrikanischen Wirtschaft unverzichtbar.

Völlig vernachlässigt wird auch das Phänomen der finanzpolitischen Bremswirkung, wenn durch Inflation bedingte Lohnerhöhungen die Gehälter in eine höhere Steuerklasse eingestuft werden und somit eine versteckte Zusatzsteuer bezeichnet erzielt wird⁵⁸.

Die Finanzierung des RDP durch steuerliche Reformen scheint also angesichts der widersprüchlichen Maßnahmen fraglich.

4.1.1.3 Restrukturierung von Staatsbetrieben

Abgesehen davon, dass die oben dargestellten steuerlichen Änderungen zu Lasten von Unternehmen Auslandsinvestitionen gefährden, wird die südafrikanische Wirtschaft auch durch häufig ineffiziente Staatsbetriebe gelähmt. Wenngleich eine absolute Liberalisierung beziehungsweise Privatisierung keine Option im RDP darstellt, wird dennoch angestrebt, dass sich Elektrifizierung und Telekommunikation weitestgehend selbst finanzieren, sodass sich

⁵⁷ Vgl. RDP White Paper <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html#4.3>

⁵⁸ Vgl. Mail&Guardian 23.09.1994

diesbezügliche Staatsausgaben verringern. Hierfür verantwortliche Staatsunternehmen sollen allerdings nicht privatisiert, sondern restrukturiert werden und damit gleichzeitig auch zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen.

Zu diesem Zweck wird 1994 das Office of Public Enterprises eingerichtet, das für die Restrukturierung von Staatsunternehmen (SOEs) zuständig ist. Um die Effektivität dieses Büros zu erhöhen, erhält es nach einem Parlamentsbeschluss von 1999 den Status eines Ministeriums (Department of Public Enterprises, DPE). Zu diesem Zeitpunkt ist bereits die neoliberal-orientierte GEAR-Strategie in Kraft getreten, sodass das Ministerium nun weniger die Restrukturierung, als vielmehr die (schrittweise) *Privatisierung*⁵⁹ der SOEs vorantreiben und ausländische Direktinvestitionen fördern soll. Soll GEAR eigentlich nur das Mittel zur Umsetzung des RDP sein, wird hier deutlich, dass eher umgekehrt das RDP sich den Leitlinien von GEAR beugen muss.

Die Arbeit des DPE ist jedoch von Unregelmäßigkeiten und Intransparenz überschattet. So bemängelt der südafrikanische Auditor-General Henri Kluever in dem Anfang 1999 veröffentlichten Jahresbericht 1997/98 das Fehlen von Unterlagen, welche Anleihen und Verbindlichkeiten beweisen, sowie unautorisierte Ausgaben in Höhe von 350 000 Rand für Beratungskosten im Zusammenhang mit der Restrukturierung des Tourismusunternehmens Aventura Resorts. Grundsätzlich werden interne Kontrollmechanismen des DPE in Frage gestellt⁶⁰.

Zu den wichtigsten Aufgaben des DPE gehört die „Restrukturierung“⁶¹ der vier größten Staatsunternehmen: Telkom (Telekommunikation), Eskom (Elektrizität), Transnet (Transport) und Denel (Verteidigung). Die Vision der Regierung ist, dass die SOEs durch die Schaffung nachhaltiger sozioökonomischer Leistungen zu einer Verbesserung der Lebensumstände der Bevölkerung beitragen, ein *besseres Leben für alle* zu erreichen. Dies beinhaltet kurzfristig die Bereitstellung von Service und Infrastruktur zu niedrigsten Kosten und bester Qualität; langfristig sollen SOEs bei der Umsetzung der African Renaissance⁶² mitwirken, indem sie ihr Expertenwissen, ihre Produktionsmittel, ihre Dienstleistungen und Infrastruktur der Entwicklung des afrikanischen Kontinents zur Verfügung stellen⁶³. Das Restrukturierungsprogramm soll wirtschaftliches Wachstum durch Vergrößerung des Wettbewerbs, Verhinderung von Monopolbildung, Mobilisierung von privatem Kapital, sowie Verringerung von Staatsschulden erleichtern. Des Weiteren soll die Restrukturierung die Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit der SOEs verbessern⁶⁴. Die Restrukturierung, die eigentlich den Sinn hat,

⁵⁹ Vgl. Pressemitteilung von Jeff Radebe, Minister des DPE, 16.07.1999

⁶⁰ http://www.agsa.co.za/Reports/General/General/RP96_1999.pdf

⁶¹ Der Begriff „Restrukturierung“ kommt in zahlreichen Reden und Dokumenten zum Einsatz, wobei er nicht selten als Synonym für bzw. Vorstufe zu Privatisierung verwendet wird. Eine universelle Definition des Begriffes „Restrukturierung“ im Bereich der südafrikanischen SOEs konnte nicht gefunden werden, sondern muss stets im Kontext betrachtet werden.

⁶² <http://www.unu.edu/unupress/mbeki.html>

⁶³ DJ Fourie: „The Restructuring of State-Owned Enterprises: South African Initiatives“, S. 206

⁶⁴ DJ Fourie: „The Restructuring of State-Owned Enterprises: South African Initiatives“, S. 206

„Wirtschaftswachstum, sozioökonomische Entwicklung und dadurch ein *besseres Leben für alle* zu erreichen“⁶⁵, verläuft in der Praxis jedoch nicht reibungslos.

Telkom entwickelt sich zu einem staatlichen Monopolisten, der die Telekommunikationskosten in die Höhe treibt und private Wettbewerber ausschließt. Die Tarife im Telekommunikationsbereich liegen in Südafrika rund 200% über dem globalen Durchschnitt⁶⁶, was alle Bevölkerungsschichten und Sektoren betrifft, die Investitionsbereitschaft senkt und nicht unbedingt zu einem *besseren Leben für alle* beiträgt. Im Übrigen widerspricht dieses Vorgehen massiv dem Wortlaut des RDP, welches die Bildung von Monopolen gerade verhindern möchte:

„3.8 (...)The central objectives of such legislation are to discourage systematically the system of pyramids where it leads to over-concentration of economic power and interlocking directorships, to abolish numerous anti-competitive practices such as market domination and abuse, and to prevent the exploitation of consumers. (...) A credible competition policy is crucial to the proper functioning of the economy. Objectives of this policy are to remove or reduce the distorting effects of excessive economic concentration and corporate conglomeration, collusive practices, and the abuse of economic power by enterprises in a dominant position. In addition, the policy will ensure that participation of efficient small and medium-sized enterprises in the economy is not jeopardised by anti-competitive structures and conduct.“⁶⁷

Telkom beweist daher, wie schwierig sich die Umsetzung des RDP in der Praxis gestalten kann. Ebenso wird das Spannungsverhältnis zwischen staatlichem Engagement und der freien Marktwirtschaft deutlich: ein Staatsunternehmen muss kostengünstig und effektiv produzieren, um sich eine Monopolstellung zu verschaffen und dadurch auch für geplante Aufträge über südafrikanische Grenzen hinaus gerüstet zu sein. Dies funktioniert meist jedoch nur durch Rationalisierung, wodurch Arbeitsplätze verloren gehen, was dem staatlichen Interesse und den Zielen des RDP zuwider läuft und die Restrukturierung bereits in den Bereich der Privatisierung rückt. Gleichzeitig, wird durch die Unterdrückung privater Wettbewerber in einem Sektor die Bildung neuer Arbeitsplätze verhindert.

Die Restrukturierung der Staatsbetriebe verläuft also eher unregelmäßig. Ein Plus an Effektivität beinhaltet den Wegfall von Arbeitsplätzen, die Staatsunternehmen werden durch diese Rationalisierung ähnlich wie Privatbetriebe geführt, womit jedoch durch deren zentrale Stellung die Gefahr von Monopolbildung einhergeht. Der Staat steht somit im Konflikt zwischen regulativer Intervention in die private Wirtschaft einerseits und der Anpassung an ein wirtschaftsfreundlicheres Klima andererseits. Eine konsequente Privatisierung der Staatsunternehmen kollidiert mit den Interessen von COSATU und SACP, welche in erster Linie den

⁶⁵ <http://www.dpe.gov.za/home.asp?id=1>

⁶⁶ http://www.safoundation.org.za/documents/12568Telecomm_web.pdf, S. 12f.

⁶⁷ <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html#3.8>

Verlust von Arbeitsplätzen fürchten⁶⁸. Eine Beibehaltung des status quo von SOEs, kann sich der südafrikanische Staat dauerhaft nicht leisten; des Weiteren leidet die Effektivität darunter, was letztlich der Bevölkerung und (internationalen) Unternehmen gleichermaßen Nachteile bringt, wenn nämlich die Infrastruktur nicht in adäquater Weise bereitgestellt werden kann. Diese Patt-Situation führt im Bereich der SOEs zum Stillstand, führt zu Vertrauensverlust ausländischer Investoren und kann auf Dauer so nicht beibehalten werden.

4.1.2 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Der Erfolg der Restrukturierung von Staatsbetrieben ist sowohl im Hinblick auf die Finanzierung des RDP, als auch die Schaffung von Arbeitsplätzen gering. Das RDP schlägt allerdings noch weitere Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor, dazu zählt das Public Works Programme und die Förderung von kleinsten, kleinen und mittleren Betrieben (small, medium and micro sized enterprises: SMMEs).

4.1.2.1 Public Works Programme

Das erste National Public Works Programme (NPWP) wird 1994 im Rahmen des RDP veröffentlicht und soll durch staatliche Intervention die massive Arbeitslosigkeit reduzieren. Das NPWP besteht aus zwei strategischen Säulen, von denen die erste auf den Gemeinden basiert (Community Based PWP), die zu sofortiger, sichtbarer Armutsminderung und der Entwicklung der Gemeinden beitragen soll. Die zweite Säule beinhaltet die Lenkung öffentlicher Ausgaben für die Infrastruktur hin zu arbeitsintensiven Praktiken, was bedeutet, dass anstelle von kosten- und zeitsparenden Maschinen menschliche Arbeitskraft zum Einsatz kommen soll⁶⁹. Dieser Aspekt wird jedoch aus verständlichen Gründen nicht umgesetzt. Schließlich wäre dies, in Zeiten hoher Technologisierung gerade in einem relativ hoch entwickelten Land wie Südafrika, ein absurder Rückschritt, der letztlich auf Kosten der Effektivität ginge, was wiederum das traditionelle Misstrauen der Privatwirtschaft wecken würde. Vielmehr wäre allen Beteiligten damit gedient, wenn die Arbeitslosen derart ausgebildet würden, dass sie die neuen Maschinen nicht ersetzen, sondern sie vielmehr bedienen oder bauen könnten.

Für die Implementierung der Public Works Programme stellt der Staat ein Ministerium (Department of Public Works, DPW), sowie 250 Mrd. Rand für die Schaffung von Jobs auch und vor allem für Südafrikaner ohne Ausbildung zur Verfügung, welche vorwiegend der Implementierung von staatlichen Bauprogrammen (Häuser, Infrastruktur) dienen. PWPs sind häu-

⁶⁸ Vgl. Batho Pele – Die Menschen zuerst (Bulletin der Botschaft Südafrikas), 22.01.04, S. 4

⁶⁹ Vgl. Philipps, S.(DPW): „The Expanded Public Works Programme – Overcoming underdevelopment in SA’s second economy“

fig der Kritik ausgesetzt, reine Beschäftigungstherapie zu sein; diese seien nur kurzfristig wirkungsvoll, ökonomisch allenfalls bedingt sinnvoll, trügen zu einer noch höheren Staatsverschuldung bei und verstärkten die Abhängigkeit der Bürger vom Staat. Ein Ökonom der Rand Merchand Bank, Rudolf Gouws, befürchtet gar, die staatlichen Arbeitsinitiativen könnten gar Arbeitsplätze zerstören⁷⁰, wenn nicht parallel dazu auch die Wirtschaft liberalisiert wird.

Dieser Kritik widersetzt sich das DPW nicht, im Gegenteil: die zeitliche Befristung und Unvollständigkeit seien den PWP's vielmehr inhärent. Allerdings sind die Programme nach 1994 – im Gegensatz zu einigen PWP's während der Apartheid – ökonomisch effizient, was bedeutet, dass sie in einen größeren Kontext, wie beispielsweise dem Bau von Straßen zur Anbindung ländlicher Gebiete an die nationale Infrastruktur, eingebettet sind. Die wesentlichen Ziele von PWP's sind also (1) die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, (2) zeitweise Einkommenserhöhung, (3) Steigerung des Ehrgefühls, (4) Berufserfahrung, (5) Beitrag zur Erhöhung von Qualifikationen⁷¹.

Das „Basismodell“ NPWP von 1994 wird 2003 durch das Expanded Public Works Programme abgelöst, welches übergreifend in allen Regierungsbereichen und SOEs implementiert werden soll. Ziel des EPWP ist es, die Mittel des öffentlichen Sektors für die Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Kombination mit einem Fortbildungs- beziehungsweise Trainingsprogramm zu nutzen. Als EPWP kompatible Sektoren werden vier Bereiche aufgeführt: Infrastruktur, Umwelt, Soziales und Ökonomie. Die Grundsätze des NPWP bleiben auch beim EPWP sektorenübergreifend weitgehend erhalten, dazu zählen die zeitliche Befristung, die Kombination von Arbeit und Ausbildung und schließlich die Entwicklung einer Ausstiegsstrategie für die Arbeiter, nach der Beendung des Programms.

Fehler, die in anderen Ländern bei PWP's gemacht wurden, sollen in Südafrika vermieden werden; dazu zählt besonders die Tendenz, zu viel auf einmal erreichen zu wollen, und viele kleine Programme nebeneinander zu lancieren, ohne diese in einen breiteren Zusammenhang zu setzen, der den PWP's trotz ihrer Kurzfristigkeit auch Zukunftschancen geben sollte. Sehr wichtig ist der politische Rückhalt für PWP's, was vor allem dann von Bedeutung ist, wenn es an die Finanzierung geht.

So soll – im Gegensatz zum RDP allgemein – kein eigener Fund für die Finanzierung des EPWP eingerichtet werden, was erstens zu Spannungen zwischen der nationalen und provinziellen Ebene hinsichtlich Steuerausgaben führen würde, wenn beispielsweise eine Schule im Rahmen eines nationalen Programms gebaut, jedoch durch den Haushalt der Provinz finanziert werden soll. Zweitens könnten Ministerien und Bereiche der Regierung in Arbeit

⁷⁰ Vgl. Mail&Guardian 08.07.1994

⁷¹ Vgl. Philipps, S.(DPW): „The Expanded Public Works Programme – Overcoming underdevelopment in SA's second economy“

involviert werden, die nicht Teil ihrer verfassungsrechtlichen Funktion ist. Dies wäre der Fall, wenn zum Beispiel eine Gemeinde den extra eingerichteten Fund für den Bau einer Schule nutzen würde, was tatsächlich jedoch in den Arbeitsbereich der Provinz fällt⁷². Des Weiteren sind spezielle Funds in der Regel kurzfristig angelegt, was zu negativen Konsequenzen im Hinblick auf die nachhaltige Effektivität und Qualität des Programms ginge – wie bereits am Beispiel des RDP Fund dargestellt wurde. Letztendlich ist es gerade für ein Programm wie das EPWP charakteristisch, dass es in den Kontext eingebettet ist, was demnach ebenso für die Finanzierung gilt, welche durch die entsprechenden Ministerien übernommen wird, in deren Aufgabenbereich die einzelnen Projekte des EPWP fallen.

Die Kritik, PWP seien aufgrund ihrer Kurzfristigkeit und Staatszentriertheit überflüssige Steuerverschwendung, hat somit nur bedingt ihre Berechtigung, bedenkt man, dass – im Falle einer konsequenten Umsetzung – PWP durchaus als Sprungbrett für die Menschen dienen können, die ohne Ausbildung und Berufserfahrung auf dem Arbeitsmarkt überhaupt keine Chance hätten. Allerdings besteht die Gefahr, dass solche PWP Programme als billiger Ersatz für Vollzeitstellen missbraucht werden, was durch regelmäßige und genaue Überprüfung der einzelnen Projekte vermieden werden muss.

4.1.2.2 Förderung von Klein-, Kleinst- und Mittelständischen Unternehmen

Kleine und mittelständische Unternehmen (KMUs⁷³) bilden den Mittelstand, schaffen Arbeitsplätze auch und vor allem für ehemals benachteiligte Bürger und haben so das Potential, die Kluft zwischen arm und reich zu schließen, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und schlussendlich zu einem *besseren Leben für alle* beizutragen. Im RDP werden die Kernpunkte staatlicher Unterstützung für SMMEs festgelegt, darunter fallen Beratung, Ausbildung und Finanzierung ebenso wie der Zugang zu benötigten Technologien und die Förderung von zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit. Frauen und Schwarze sollen in diesem Kontext besonders gefördert werden.

Die Förderung von SMMEs wird erstmals 1995 in dem White Paper *National Strategy for the Development and the Promotion of Small Business in South Africa* detailliert dargestellt. Dabei werden grundsätzlich drei Arten von Unternehmen unterschieden:

(1) *Survivalist enterprises*: Unternehmen im informellen Sektor, welche in der Regel von Arbeitslosen gegründet werden, um ihr bloßes Überleben zu sichern. Beispiele hierfür sind die für Entwicklungsländer typischen Verkaufsstände in Form von Bretterbuden, bei denen auf Märkten oder in Slums Diverses gehandelt wird. Es handelt sich dabei in der Regel um inof-

⁷² Vgl. Philipps, S.(DPW): „The Expanded Public Works Programme – Overcoming underdevelopment in SA’s second economy“

⁷³ Im Folgenden wird der Einfachheit und Eindeutigkeit wegen die englische Abkürzung SMEs (Small and Medium Sized Enterprises) bzw. SMMEs (Small, Micro and Medium Sized Enterprises) verwendet

fizielle Ein-Mann Betriebe, deren Besitzer keine Ausbildung haben und mit diesen Läden lediglich ihren eigenen Lebensunterhalt – und bestenfalls auch den Unterhalt ihrer Familien – finanzieren. Typisch in Südafrika sind auch die so genannten *Shebeens*⁷⁴, Wohnzimmerkneipen, die vornehmlich in Townships oder Shanty Towns illegal und zu günstigsten Preisen Alkohol und Zigaretten verkaufen. Die Chance, dass sich aus diesen Unternehmen stabile Kleinunternehmen (Micro Enterprises) im formellen Sektor bilden, ist verschwindend gering.

(2) *Micro Enterprises* unterscheiden sich nur geringfügig von den *survivalists*, denn auch sie involvieren nur den Eigentümer, Familienmitglieder und höchstens vier Angestellte. Wenngleich auch hier die Formalitäten in Bezug auf Lizenzen und Genehmigungen nicht immer einwandfrei erfüllt sind, sind solche Unternehmen schon wesentlich besser organisiert, legal und haben damit eher die Perspektive, sich zu einem Kleinunternehmen zu wandeln. Beispiele für solche Mikro-Unternehmen finden sich neuerdings in einigen Townships, in denen Familien ihre Häuser zu kleinen Restaurants oder Hotels umfunktionieren und so Touristen die Möglichkeit geben, mehr über das Leben und die Bewohner in den Townships zu erfahren, als nur einen Blick durch die Fenster der klimatisierten Stadtführungsbusse zu werfen⁷⁵.

(3) *Small and Medium Sized Enterprises* bilden schließlich die Basis für die formelle SME Wirtschaft. In der Regel sind hier zwischen fünf und 200 Arbeiter angestellt, die offiziellen Unterlagen und Lizenzen stimmen, sodass solche Unternehmen oftmals in Relation zu ihrer Größe sogar überbürokratisiert sind⁷⁶. Bei den formellen SMEs ist zu unterscheiden zwischen den etablierten SMEs, die meist von weißen oder asiatischen Besitzern geführt sind und zentral in den Städten liegen und den entstehenden SMEs, die sich eher in der Peripherie, in Townships oder Informal Settlements befinden und deren Inhaber meist schwarz oder coloured sind.

Die wesentlichen Ziele der National Small Business Strategy sind die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen für die Entstehung von SMMEs, die spezielle Förderung von Schwarzen und Frauen, langfristige Arbeitsplatzbeschaffung, Ankurbelung von sektoralem Wachstum, die Stärkung des Zusammenhaltes zwischen den kleinen Unternehmen, das Ausgleichen der Unterschiede zwischen großen und kleineren Unternehmen, sowie zwischen der ländlichen und urbanen Geschäftswelt.

Die Kernprinzipien der Strategie umfassen: die Aufmerksamkeit und Integration des gesamten Kleinunternehmensbereichs, dazu zählen Unternehmen der Kategorien *survivalist*, *micro*,

⁷⁴ Shebeen (~ Spelunke) stammt aus dem Englischen und bezeichnet eine illegale Privat-Kneipe, die in keinem Handelsregister aufgeführt ist. Heutzutage ist das Wort salonfähig geworden, sodass es inzwischen auch einige legale Bars gibt, welche sich Shebeen nennen.

⁷⁵ Vgl. u.a. Süddeutsche Zeitung von 14./15. Januar 2006

⁷⁶ Vgl. Rogerson, C.M.: „SMMEs and Poverty in South Africa – Input Report für the National Project on Poverty and Inequality“

small und *medium*; die Entwicklung von Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit unter Rücksichtnahme auf finanzielle und soziale Standards; die Beachtung von Angebot und Nachfrage; Förderung schwarzer Unternehmen; Fokussierung auf Sektoren zur besseren Integration; schließlich spielen Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und ausländische Unterstützung eine wichtige Rolle bei der Umsetzung.

Das Kernelement der PWP's findet auch in die Förderung von SMMEs Eingang: die Kontextgebundenheit. So ist die unabhängige Förderung klein(st)er Unternehmen in den unterschiedlichsten Bereichen zum Scheitern verdammt, da diese sich auf Dauer nicht gegen ihre großen Konkurrenten durchsetzen können. Die Kontextgebundenheit im Bereich der SMME Förderung wird als Clusterbildung bezeichnet. Hierbei werden vorwiegend Firmen gefördert, die für die Zulieferung größerer Firmen produzieren, sodass eine Art Abnahmegarantie entsteht und die neuen SMMEs, welche in der Regel in der zweiten Wirtschaft entstehen, Anschluss an die erste, etablierte Wirtschaft erhalten.

Die Förderung von SMMEs geht also weit über das PWP hinaus: während letzteres eine kurzfristige Notfallversorgung ist, die maßgeblich aus dem Staatshaushalt finanziert wird, zielt ersteres auf langfristig stabile, finanziell vom Staat unabhängige Klein-, Mittel- und Kleinst- Unternehmen, welche die Arbeitslosigkeit senken, das Wirtschaftswachstum ankurbeln und den Staatshaushalt durch Steuerzahlungen wieder kräftigen.

Die Strategie, die in Form des White Papers vorgelegt wird, manifestiert sich in dem 1996 vom Parlament verabschiedeten *National Small Business Act*. Zentrales Element in diesem Gesetz ist die Einrichtung des *National Small Business Council (NSBC)* und der *Ntsika Enterprise Promotion Agency (Ntsika)*. Aufgabe des NSBC ist es, die Interessen kleiner Unternehmen zu vertreten und zu fördern und nationale, provinzielle und lokale Regierungsebenen darüber aufzuklären, wie soziale und wirtschaftliche Politik zur Förderung der Entwicklung kleiner Unternehmen gestaltet werden kann. Zu den Funktionen der Ntsika gehören die Erweiterung, Koordination und Überwachung der Bereitstellung von Training, Beratung und anderer nicht-finanzieller Dienstleistungen für Kleinunternehmen. Des Weiteren soll Ntsika Kleinunternehmen den Zugang zu Rohmaterial ebenso erleichtern, wie den Zugang zu Absatzmärkten.

Ist der NSBC also ein politisches Organ zur Interessenvertretung von Kleinunternehmen, so ist die Ntsika als Beratungsagentur konkret für die praktische Hilfestellung zuständig.

Allerdings wird der NSBC nur zwei Jahre nach seiner Gründung aufgrund chronischer Führungsrangeleien, Misswirtschaft und Schulden in Höhe von über 600.000 Rand wieder geschlossen. Der Leiter der Ntsika tritt noch in ihrem Gründungsjahr, 1996, aufgrund von Betrugsvorwürfen zurück, später werden auch bei dieser Agentur Misswirtschaft und Betrug

festgestellt⁷⁷. Diese Vorfälle führen in den 90er Jahren zur Lähmung der SMME Förderung, welche in der Theorie wohl formuliert ist, jedoch an der Praxis scheitert.

Erst 2003 nimmt sich der Gesetzgeber wieder dem schwierigen Thema SMME Förderung an und ändert den *National Small Business Act* dahingehend ab, dass Kapitel 2 (Schaffung des NBSC) durch eine Regelung ersetzt wird, welche dem Minister des DTI die Befugnis gibt, anstelle des NBSC ein neues Organ zur Vertretung der Interessen von SMMEs zu schaffen. Dies geschieht 2004, indem Ntsika, zusammen mit der National Manufacturing Advice Centre Trust, dem Community Public Private Partnership Programme und dem Small Enterprise Human Development Programme zu der Small Enterprise Development Agency (SEDA⁷⁸) verschmolzen werden, welche dem Industrie- und Handelsministerium untersteht.

Am Beispiel der SMME Förderung wird einmal mehr die Diskontinuität der Implementierung politischer Vorsätze deutlich, welche häufig an Korruption und Misswirtschaft scheitern. Bedenklich scheint auch, dass die Probleme im Zusammenhang mit den Umsetzungsorganisationen (Ntsika und NBSC) bereits 1996 offensichtlich wurden, der Gesetzgeber sich jedoch erst 2003 der Problematik angenommen hat und 2004 durch die Schaffung von SEDA ein – bis auf weiteres – verlässliches Organ zur Interessenvertretung und Beratung von SMMEs geschaffen wurde. Auch in Bezug auf die Stimulierung von Investitionen wird der SMME Zweig benachteiligt: lediglich zwischen 7% und 35% dieser Unternehmen wissen, welche „Incentive“ Programme es gibt, beziehungsweise, welche auf sie zutreffen; die Bewerbungs- und Bewilligungsprozeduren sind komplex und überbürokratisiert⁷⁹.

In Zusammenhang mit der Förderung von SMMEs steht auch die so genannte „positive Diskriminierung“, das Prinzip der *affirmative action*, bei dem während der Apartheid benachteiligte Bevölkerungsschichten nun besonders gefördert werden. *Affirmative action* ist die Vorstufe zu dem, was später als Black Economic Empowerment – Programm (BEE) eingeführt wird⁸⁰.

4.1.3 Erfüllung der Grundbedürfnisse

Die umfassenden wirtschaftlichen Reformen dienen letztlich, zumindest offiziell, dem gleichen Ziel: *allen ein besseres Leben* zu ermöglichen. Die Erfüllung der Grundbedürfnisse gehört zu den Kernelementen des RDP und der Verfassung – schließlich sind die Strom- und Wasserversorgung, genügend Wohnraum, Anbindung an Telekommunikation und Infrastruk-

⁷⁷ Vgl. Mail & Guardian, 31.03.2000

⁷⁸ <http://www.seda.org.za/>

⁷⁹ Barbour, P.: „An Assessment of South Africa's Investment Incentive Regime with a Focus on the Manufacturing Sector“, ESAU Working Paper No.14, Overseas Development Institute (2005)

⁸⁰ Vgl. <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html#3.10> bzw. #3.7 und #5.6

tur 1994 für viele Bürger Südafrikas in keiner Weise selbstverständlich, sodass die Behebung dieser Missstände oberste Priorität haben muss. Angesichts des begrenzten Umfangs dieser Arbeit, kann auf die Maßnahmen und Auswirkungen im Bereich der Grundbedürfnisse nur oberflächlich eingegangen werden, wenngleich viele Themen, besonders die Wasserfrage in Südafrika, Ausgangspunkte für eine eigene Arbeit darstellen. Es folgt daher eine Übersicht anhand einiger exemplarischer Grundbedürfnisse, welche Aufschluss über die Methoden geben soll, die zur Erfüllung der Grundbedürfnisse angewendet wurden – auf den praktischen Erfolg dieser Methoden wird später unter Integration der Auswirkungen von GEAR eingegangen.

Ein wichtiges Problem stellt beispielsweise die Wasserversorgung dar. „Südafrika ist ein Land der Widersprüche und Extreme. Dies wird nirgendwo deutlicher, als in der Erfüllung von Grundbedürfnissen. In einem Land mit Nuklear-Energie, Mobiltelefonen und ausgedehnten Wassertransfervorrichtungen, haben mehr als 12 Millionen Menschen keinen Zugang zu angemessener Trinkwasserversorgung, fast 21 Millionen haben keine Sanitäreinrichtungen.“⁸¹

Das 1994 vom *Department of Water and Forests (DWAF)* herausgegebene White Paper zum Thema *Water Supply and Sanitation Policy* gehört zu den ersten gesetzlichen Dokumenten, die nach der Apartheid veröffentlicht werden. In diesem Text wird zum einen ein historischer Überblick zur Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen gegeben, zum anderen werden die Rahmenbedingungen und Grundprinzipien für die zukünftige Wasserpolitik dargestellt. Die Grundprinzipien umfassen (1) die Nachfrageabhängigkeit von der Entwicklung, (2) den Verfassungsgrundsatz, dass Grundbedürfnisse Menschenrechte sind, (3) das Prinzip „Wenig für alle“ anstelle von „Alles für wenige“, (4) Gleiche regionale Verteilung von Entwicklungsressourcen, (5) die Überzeugung, dass Wasser einen ökonomischen Wert hat, und demzufolge (6), dass der Nutzer dafür bezahlen muss, (7) die Integration der Wasserentwicklung in den Kontext der Gesamtentwicklung, (8) die Beachtung ökologischer Integrität.

An der Entwicklung der Wasserversorgung soll die Regierung ebenso mitwirken, wie die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft. Von der Privatwirtschaft erwartet man sich Kapitalinvestitionen, die Schaffung und Erhaltung von Wassersystemen, die Aus- und Fortbildung und Einbringung von technischem Know-How und beruflicher Erfahrung.

Für die konkrete Erfüllung des Grundbedürfnisses Wasser werden im *White Paper on Water Supply and Sanitation Policy* folgende Maßstäbe festgelegt⁸²:

⁸¹ DWAF: *White Paper on Water Supply and Sanitation Policy* (Preface), 1994

- 25 Liter pro Person pro Tag als Mindestversorgung für direkten Konsum, Nahrungsbereitung und Hygiene
- Die maximale Entfernung, die ein Bürger bis zu einem Brunnen zurücklegen muss, darf 200m nicht überschreiten
- Die Verfügbarkeit von Wasser muss regelmäßig gewährleistet sein
- Eine angemessene Wasserqualität, welche die Gesundheit nicht beeinträchtigt und auch hinsichtlich Geschmack, Geruch und Aussehen erträglich ist⁸³

Was die Finanzierung der Entwicklung anbelangt, so ist klar, dass die Bürger für Wasser bezahlen müssen (eine Tatsache, die vielen Südafrikanern zunächst fremd ist, gilt Wasser für sie doch als „von Gott gegeben“). Die Kosten ergeben sich maßgeblich durch den Aufbau und Erhalt der Wasserinfrastruktur und die dafür benötigten Angestellten. Das System soll durch die Verbraucher finanziert werden, wobei die Tarife pro Liter abhängig vom Verbrauch sind (wachsendes Blocksystem). Benötigt ein Kunde weniger als 25 Liter/Tag, fällt er in den sozialen (niedrigsten) Tarif, sind es bis zu 250 Liter/Tag, ist der normale Tarif gültig, der auch die günstigen sozialen Tarife mit absorbieren muss, bei einem Verbrauch von mehr als 250 Liter/Tag gilt der Grenzkosten-Tarif. Die Differenzierung beruht auf der Wasserknappheit, die in Südafrika vorherrscht und soll sowohl zu einer gerechten Kostenverteilung führen, als auch die Menschen zu Wassersparmaßnahmen animieren.

1998 wird der *National Water Act* veröffentlicht, der das Gesetz von 1956 ersetzen soll, das noch zwischen „privatem“ und „öffentlichem“ Wasser unterschied⁸⁴. Die Regierung als öffentliche Treuhänderin der nationalen Wasserressourcen muss durch das Handeln des DWAF Ministers sicherstellen, dass Wasser auf eine nachhaltige und gerechte Art und Weise zum Wohle aller geschützt, benutzt, entwickelt, erhalten, geregelt und kontrolliert wird⁸⁵. Parallel dazu wird das „Water Tribunal“ eingerichtet, ein Gericht, welches, in allen Provinzen vertreten, sich ausschließlich mit Disputen um das Thema Wasser beschäftigt.

Das Hauptproblem bei der Erfüllung des in der Verfassung verankerten Rechts auf Wasser bleibt jedoch die Finanzierung, konkret die Balance zwischen öffentlichem und privatem Engagement. Während im White Paper der private Sektor nur ergänzend mitwirken soll, die Hauptverantwortung für die Wasserversorgung jedoch laut dem National Water Act bei den lokalen Regierungen liegt, entsteht Mitte der 90er Jahre eine heftige Debatte um die – durch GEAR beeinflusste – fortschreitende Privatisierung des Wassersektors, welche der verschuldeten Regierung als einziger Ausweg scheint, die Wasserversorgung zu erhalten. De-

⁸³ DWAF: White Paper on Water Supply and Sanitation Policy, 1994, S. 14 f.

⁸⁴ Malzbender, D. et. al.: „Traditional Water Governance and South Africa's 'National Water Act' – Tension or Cooperation?“, In: International workshop on 'African Water Laws: Plural Legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa', 26-28 January 2005, Jo'burg

⁸⁵ Vgl. National Water Act (1998), Kapitel 1, Absatz 3

tails zu dieser Problematik werden im Rahmen der Erörterung der GEAR Strategie beleuchtet.

Auch im Bereich der Wohnraumpolitik gibt es einige Probleme. 1994 leben 13,5% aller Haushalte in *squatter houses*, das heißt leer stehenden Häusern oder Grundstücken, welche besetzt werden und wo dementsprechend die Wasser- und Stromversorgung sehr mangelhaft ist. Hinzu kommen 1,5 Mio. Menschen, die in aus Blech- und Holzresten zusammengebauten „Häusern“ in *informal settlements* am Stadtrand leben. Solche desolaten Wohnzustände beruhen auf Armut, auf Arbeitslosigkeit und stellen eine große Herausforderung für die neue Regierung dar.

Die Basis für die Wohnraumpolitik des ANC bildet das *New Housing and Policy Strategy for South Africa White Paper* von 1994. Es wird darin anerkannt, dass die Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems die Voraussetzung für die Lösung des Wohnraumproblems ist. Da die Senkung der Arbeitslosigkeit langwierig ist, die Grundbedürfnisse jedoch einer raschen Erfüllung bedürfen, um zumindest vorläufig die dringend benötigte soziale Stabilität herzustellen, soll die Wohnraumsituation der Bürger nun durch staatliche Unterstützung verbessert werden. Die Regierung strebt die Einrichtung existenzfähiger, sozial und ökonomisch integrierter Gemeinden an, welche sich in Gebieten befinden, die Anschluss an Wirtschaft, Gesundheit, Bildung und sozialen Annehmlichkeiten haben und in denen alle Bürger Südafrikas in den Genuss einer permanenten Wohnstruktur kommen, die sicheren Besitz garantiert, Privatsphäre gewährleistet und angemessenen Schutz vor den Naturgewalten bietet. Des Weiteren soll diese Struktur über Trinkwasser und angemessene sanitäre Einrichtungen, inklusive Müllentsorgung und häuslicher Energieversorgung verfügen⁸⁶.

Auch die endgültige Verfassung von 1996 beinhaltet in Kapitel 2 das Recht auf Wohnraum als festen Bestandteil des Grundrechtskatalogs Bill of Rights: „Everyone has the right to have access to adequate housing“. 1997 werden die Ziele des White Papers erweitert und im *Housing Act* gesetzlich festgeschrieben. Dieses Gesetz bringt die Nationale Strategie zur Wohnungsbeschaffung mit der Verfassung in Einklang und legt die Rollen und Verantwortlichkeiten nationaler, provinzieller und kommunaler Regierungsebenen fest.

Die konkrete Umsetzung des Programms wird von dem Ministerium für Wohnungsbeschaffung (Housing Department) koordiniert. Ähnlich wie bei der Unterstützung von SMMEs, müssen sich die Menschen bei der Beantragung eines Hauses an das Ministerium wenden, und erhalten bei Erfüllung der entsprechenden Kriterien⁸⁷ die Fördermittel.

Wie im *Housing Act* vorgeschrieben, wird ein *Housing Code* entwickelt, welcher die staatliche Wohnraumpolitik (dargelegt in dem White Paper von 1996) und administrative Richtlinien

⁸⁶ <http://www.info.gov.za/whitepapers/1994/housing.htm>

⁸⁷ <http://www.housing.gov.za/> → subsidy information

in einem Dokument auf verständliche Art und Weise zusammenfasst, um so die Implementierung des Programms zu erleichtern.

Eine große sehr große Herausforderung stellt überdies das Thema Elektrizitätsversorgung dar. Das RDP Base Document widmet sich diesem Thema, wie auch den anderen Grundbedürfnissen, in einem eigenen Kapitel⁸⁸, in welchem sowohl die schlechte Elektrizitätsanbindung der Bürger, insbesondere derjenigen, die in ländlichen Gebieten leben adressiert wird, als auch die Art der Energiegewinnung, die in der Vergangenheit auf Kosten der Umwelt erfolgte und daher nicht nachhaltig war. Im White Paper findet dieser Aspekt nur am Rande Erwähnung, allerdings wird im Jahr 2002 ein themenspezifisches White Paper zur Förderung erneuerbarer Energien und sauberer Energieentwicklung herausgegeben⁸⁹. Nachdem 1994/1995 einige Gesetze zum Thema Energieversorgung aus der Apartheid novelliert wurden, veröffentlicht die Regierung erst 1998 nach vierjähriger Vorbereitung und Diskussion ein White Paper, das sich konkret mit der Energiepolitik befasst⁹⁰. Die Hauptziele in der Energiepolitik lauten demnach: (1) Zugang zu bezahlbarer Energieversorgung, (2) Verbesserung der Energieverwaltung, (3) Stimulierung ökonomischer Entwicklung, (4) Umgang mit Einflüssen auf Umwelt und Gesundheit, (5) Sicherung der Versorgung durch Vielfältigkeit der Energieträger. Die Energiewirtschaft lässt sich in den Nachfrage- und Angebotsbereich unterteilen. Während man in der Vergangenheit den Angebotsbereich fokussierte, gilt es nun, auch und besonders die Nachfrageseite zu berücksichtigen, das heißt vor allem die ärmere Bevölkerung durch Elektrifizierungsprogramme zu unterstützen. Dazu wird im April 1999 das *National Electrification Co-ordinating Committee (NECC)* eingeführt, das bei der Implementierung des Nationalen Programms zur Elektrifizierung unter anderem Folgendes gewährleisten soll: die genaue Definition der Reichweite des Programms, Klärung der Rollen der verschiedenen Stakeholder, Transparenz und Gleichheit bei der Sammlung und Zuteilung öffentlicher Ressourcen und schließlich die Integration des nationalen Programms zur Elektrifizierung in andere nationale Entwicklungsprogramme.

Schließlich spielt in der Entwicklung Südafrikas auch die Telekommunikation eine bedeutende Rolle. 1996 wird das White Paper on Telecommunication veröffentlicht, dessen Kernelemente sich in acht Punkten zusammenfassen lassen:

(1) Die Gewährleistung der Basisversorgung für alle soll mit der Förderung neuer Technologien harmonieren, das heißt, dass für beides genügend Mittel durch den Staat bereitgestellt werden. (2) Die Schaffung einer neuen Marktstruktur ist notwendig, um den Telekommunikationssektor zu entwickeln: das Staatsunternehmen Telkom soll dabei zunächst eine Mono-

⁸⁸ <http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/rdpall.html#2.7>

⁸⁹ Department of Minerals and Energy: White Paper on the promotion of renewable energy and clean energy development, August 2002

⁹⁰ Department of Minerals and Energy: White Paper on the energy policy of the Republic of South Africa, 1998

polstellung haben, bevor schrittweise private Wettbewerber zugelassen werden. (3) Die Finanzierung der Reform soll maßgeblich durch den Staat erfolgen. (4) Bei der Entwicklung des Sektors soll ein Schwerpunkt auf die Integration historisch benachteiligter Bevölkerungsschichten gelegt werden. (5) Als Institutionen zur Regelung des Sektors dienen das Ministerium für Post, Telekommunikation und Rundfunk, welche die politische Zielrichtung vorgeben, die South African Telecommunications Regulatory Authority und Independent Broadcasting Authority, (6) Zwischen bezahlbaren Tarifen und Expansion der Netzwerke soll ein Gleichgewicht herrschen. (7) Die Entwicklung dieses Sektors wird von Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen begleitet. (8) Schließlich wird Wert auf regionale und internationale Kooperation gelegt.

Das White Paper fordert ebenfalls die Aktualisierung der Gesetzgebung, was durch den Telecommunication Act von 1996 geschieht. Das Ziel dieses Gesetzes ist die Regulierung und Kontrolle von telekommunikationsbezogenen Themen im öffentlichen Interesse in dem Sinne, dass eine universelle und bezahlbare Bereitstellung von Telekommunikationsdienstleistungen erfolgt, welche ebenso dem Wirtschaftswachstum und der Entwicklung des Landes dienen. Investitionen und Innovationen sollen ebenso gefördert werden, wie die Entwicklung eines effektiven und wettbewerbsfähigen Produktions- und Versorgungssektors. Der staatlichen Telkom wird für den Zeitraum von fünf Jahren für die Bereitstellung der erwähnten Dienstleistungen eine Monopolstellung gewährt. Im Rahmen dessen wird Telkom verpflichtet, 2,8 Millionen zusätzliche Telefonleitungen zu legen – von denen zwei Drittel in unterversorgten Gegenden liegen würden. Problematisch ist, wie später deutlich werden wird, die Tatsache, dass Telkom seine auf fünf Jahre begrenzte privilegierte Stellung ausnutzt, um die Preise exorbitant zu erhöhen – eine Entwicklung, die so nicht beabsichtigt ist.

Es wird deutlich, wie ein Staatsunternehmen unter dem Schutz seiner Monopolstellung nicht zum Wohle der Bevölkerung, sondern vielmehr zu deren Nachteil wirtschaftet. Würden mehr private Wettbewerber zugelassen, wäre dies klar zugunsten der Konsumenten – Privatisierung scheint daher nicht immer so sozial unverträglich, wie es Gewerkschaften und SACP darstellen. Wichtig ist jedoch die Kontext- beziehungsweise Sektorengelassenheit: wie später dargestellt wird, hat die Privatisierung von Wasser verheerende Auswirkungen, während sie im Fall der Telkom für die Kunden erhebliche Vorteile bringt, sodass sich der Verlust von Arbeitsplätzen mit dem Wohl der Allgemeinheit rechtfertigen lässt.

4.2 Implementierung des RDP durch GEAR?

Genau an diesen Aspekt knüpft die offizielle Begründung der Regierung für GEAR an: verfolgt wird eine ökonomisch fortgeschrittenere Politik, die zwar ihre Opfer in Form von beispielsweise Entlassungen durch Privatisierung verlangt, jedoch letztlich dem Wohl der All-

gemeinheit, der Implementierung des RDP dienen soll. Inwiefern dies in der Praxis geschieht, wird im Folgenden untersucht.

Nelson Mandela befindet 1997 angesichts der Globalisierung, insbesondere der Integration von Märkten, dass es „unmöglich sei, nationale ökonomische Politik ohne die Beachtung möglicher Antworten der Märkte zu entscheiden.“ Es gäbe „keinen anderen Weg zu nachhaltiger Entwicklung“, als den marktorientierten Ansatz [GEAR], den seine Regierung eingeschlagen hat⁹¹.

GEAR ist ein Reformprogramm ganz im Sinne der Strukturanpassungsprogramme (SAPs) des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank und soll in erster Linie ein Mittel zum Zweck der Implementierung des RDP sein, das heißt den makroökonomischen Rahmen schaffen, durch den die Wirtschaft wächst, womit wiederum Arbeitsplätze geschaffen werden und Maßnahmen des RDP auch langfristig finanzierbar werden. Im Zentrum des Interesses stehen nun drei Fragen, die bereits Hein Marais beschäftigten: Würde GEAR das Wachstum beschleunigen? Würde GEAR Arbeitsplätze schaffen? Würde GEAR sozioökonomische Gerechtigkeit fördern?⁹²

Bis heute gehen keine nennenswerten Erfolge auf GEAR zurück, die Strategie gilt als gescheitert. Die untenstehenden Tabellen verdeutlichen nochmals auf einen Blick die Differenz zwischen den von GEAR angestrebten und den tatsächlich erreichten Zielen:

Gear predictions for key variables

	1996	1997	1998	1999	2000	Average
GDP growth (real)	3.5	2.9	3.8	4.9	6.1	4.2
Inflation (CPI)	8.0	9.7	8.1	7.7	7.6	8.2
Fiscal deficit	-5.1	-4.0	-3.5	-3.0	-3.0	-3.7
Employment growth	1.3	3.0	2.7	3.5	4.3	2.9
Private sector investment growth	9.3	9.1	9.3	13.9	17.0	11.7

Actual outcomes for key Gear indicators

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Average 1996-2000
GDP growth (real)	4.2	2.5	0.8	2.1	3.4	2.2	2.5
Inflation (CPI)	7.4	8.6	6.9	5.2	5.3	7.7*	6.6
Fiscal deficit	-4.6	-3.8	-2.3	-2.0	-2.0	-1.4	-2.9
Employment growth	-0.6	-1.7	-3.4	-2	-2.7		-2.0
Private sector investment growth	7.7	4.8	-1.8	-3.3	6.4	5.3	2.7

Quelle: <http://www.idasa.org.za/gbOutputFiles.asp?WriteContent=Y&RID=420>

⁹¹ Marais, H.: "South Africa: Limits to change: The Political Economy of Transition", S. 161f.

⁹² Marais, H.: "South Africa: Limits to change: The Political Economy of Transition", S. 165

Wenngleich einige der Daten, wie beispielsweise das Haushaltsdefizit oder die Inflationsrate im internationalen Vergleich geradezu hervorragend sind, so bleiben private Investitionen, Wirtschafts- und Jobwachstum doch weit hinter den Erwartungen zurück. Angesichts dieser unbefriedigenden Bilanz, wird im Folgenden die Implementierung von GEAR betrachtet und mit Hilfe der Beantwortung von Marais' Fragen auf ihre Schwächen überprüft.

4.2.1 Förderung des Wirtschaftswachstums

Wirtschaftswachstum, das heißt die Steigerung des BIP, gilt als Voraussetzung für Beschäftigungswachstum, die Finanzierbarkeit der Sozialsysteme und schließlich die Verringerung von Armut. Daraus resultiert insgesamt ökonomische Stabilität, der schließlich auch die soziale folgt. Während diese Annahmen weitgehend unumstritten sind, wird die Frage, wie dies in der Praxis zu erreichen ist, heftig diskutiert. Die südafrikanische Regierung, die sich aus ihrem sozialistischen Ursprung heraus über den Zwang zum Kompromiss mit der weißen Apartheidelite hin zu einer Vertreterin des Neoliberalismus entwickelt hat, wählt hierfür den klassischen Weg über die von IWF und Weltbank propagierten Strukturanpassungsmaßnahmen. Diese beinhalten Einschnitte bei den Staatsausgaben, Löhnen und der Beschäftigung im öffentlichen Dienst ebenso, wie die Privatisierung von Staatsbetrieben, die Verringerung von Wechselkurskontrollen und Liberalisierung des Handels.

Zu Beginn des GEAR Dokumentes wird in einem *Basisszenario* die Möglichkeit überprüft, Wirtschaftswachstum durch eine höhere Staatsverschuldung zu erreichen, wobei das Resultat negativ ausfällt. Eine höhere Verschuldung würde nur kurzfristig zu Wachstum führen, welches jedoch durch die hohen Staatsschulden absorbiert würde, sodass langfristig die Steigerung der Inflation und Zinsraten und ein Aufwärtsdruck der Realgehälter erfolgen würde.

Die Gesamtsituation wird durch die niedrige Sparquote der privaten Haushalte erschwert, welche im Jahr 2004 nur 2,5 % betrug.⁹³ Die mangelnde Sparquote beruht überwiegend auf niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (PKE), was zu einer verstärkten Abhängigkeit von Kapital-einflüssen aus dem Ausland führt. „Bei den Kapitalzuflüssen aus dem Ausland handelt es sich aber überwiegend um Portfolio-Investitionen, deren kurzfristiger, zum Teil spekulativer Charakter im Unterschied zu Direktinvestitionen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes nur bedingt vorteilhaft ist.“⁹⁴

Im Gegensatz dazu verspricht das *integrierte Szenario* für die Jahre 1996-2000 unter anderem ein durchschnittliches (\emptyset) Wirtschaftswachstum von 4,2 % jährlich, eine Inflationsrate

⁹³ http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=12&land_id=162

⁹⁴ Praetorius, B.: „Südafrika: Wirtschaftspolitik im Dilemma“, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht Nr.33/1999

von \emptyset 8,2 %, ein Jobwachstum von \emptyset 2,9 % pro Jahr, was der Entstehung von etwa 27.000 neuen Stellen im Jahr entspricht. Die Voraussetzungen hierfür sind nach GEAR unter anderem die Reduzierung des Haushaltsdefizits um \emptyset 3,7 % jährlich, die Abwertung der südafrikanischen Währung um \emptyset 1,8 % im Jahr, eine Steigerung der Investitionen des privaten Sektors um \emptyset 11,7 %, sowie zusätzliche Einnahmen durch Auslandsdirektinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) in Höhe von \emptyset 509 Mio. US\$ pro Jahr⁹⁵.

4.2.1.1 Reduzierung des Haushaltsdefizits

Die Reduzierung des Haushaltsdefizits würde nach GEAR auch zur Senkung der Realzinsätze führen, das Vertrauen der Investoren und damit eine enorme Zunahme von Investitionen fördern. „Das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte ging von 8 % im Jahre 1994 trotz der immensen wirtschaftspolitischen Probleme beim Aufbau des Landes bis 1998 stetig zurück, und zwar bis auf 3,5 % des Bruttoinlandsprodukts BIP. Südafrikas gesamte öffentliche Verschuldung bleibt mit knapp 50 % des BIP (1998) seit mehreren Jahren auf stabilem, im internationalen Vergleich nicht ungewöhnlich hohem Niveau. Auch die Auslandsverschuldung ist mit 29 % (1998) des BIP moderat.“⁹⁶ Diese Zahlen sind beeindruckend, zumal die Gesamtverschuldung Südafrikas immerhin 10% niedriger ist, als die bundesdeutsche. Problematisch ist allerdings die Art und Weise, auf die diese vorbildlichen Zahlen erreicht wurden. Gekürzt wurde im Transportbereich bei dem Bau von dringend notwendigen Straßen, um ländliche Gebiete zu verbinden und bei der Restrukturierung von Staatsunternehmen, die – wie bereits dargestellt – nicht selten von zahlreichen Entlassungen, Preissteigerungen und Qualitätsnachlass begleitet wurden. Die strikte Haushaltsdisziplin beeinträchtigt auch die Erfüllung der Grundbedürfnisse, wie später noch ausführlich erläutert wird.

Die Schließung des RDP Büros im Frühjahr 1996, ein paar Monate vor Bekanntgabe von GEAR leitet die Kürzungen im öffentlichen Dienst ein. Wenngleich GEAR hartnäckig nicht als Ersatz für, sondern als Mittel zur Umsetzung des RDP verteidigt wird, treffen die Sparmaßnahmen unter GEAR gerade die Bereiche, welche im Zentrum des RDP stehen.

Im Kontrast dazu steht die starke Unterstützung des Verteidigungssektors: dieser erlitt zwar 1997/98 Einschnitte von 15%; 1999 wird jedoch das größte Rüstungsgeschäft seit der Apartheid mit europäischen Konzernen in Höhe von 7 Mrd. Euro abgeschlossen, womit es insgesamt zu den größten Afrikas gehört⁹⁷. Problematisch ist nur, dass Südafrika keiner externen

⁹⁵ GEAR, Kapitel 2.3: <http://www.polity.org.za/html/govdocs/policy/growth.html>

⁹⁶ Praetorius, B.: „Südafrika: Wirtschaftspolitik im Dilemma“, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht Nr.33/1999

⁹⁷ DIE ZEIT, Nr. 45/2001

Bedrohung gegenüber steht und derartig hohe Ausgaben angesichts der dringend benötigten Mittel zur Entwicklung der zivilen Industrie, Wasserversorgung, Bildung, Wohnraum und Gesundheit, besonders der Bekämpfung von HIV/AIDS, unverständlich sind. Hinzu kommt ein Korruptionsskandal, der das Rüstungsgeschäft überschattet, bei welchem einflussreiche Personen, wie der prominente ANC Politiker Tony Yengeni, mit Luxus-Autos bestochen wurden. Letztlich kann der Korruptionsskandal jedoch als marginal bezeichnet werden, durch dessen Aufklärung ganz andere, strukturelle Probleme ans Licht gekommen sind. So beispielsweise die Tatsache, dass dem Verteidigungssektor grundsätzlich mehr Bedeutung beigemessen wird, als den sozialen Bereichen. Die Befürworter des Rüstungsgeschäfts argumentierten damit, dass durch Ausgleichsgeschäfte das Doppelte an Ausgaben nach Südafrika zurückfließe. Diese Ausgleichsgeschäfte können durch den Gegenerwerb industrieller Komponenten oder Investitionen in die südafrikanische (Waffen-)Industrie erfolgen, wodurch 65.000 Arbeitsplätze geschaffen werden könnten⁹⁸. Die Erfüllung dieser Hoffnung ist unwahrscheinlich, da die Waffenproduktion kapital- und technologieintensiv ist und daher gleichrangige Investitionen, zum Beispiel im Bereich der Wasserversorgung, wesentlich mehr Arbeitsplätze schaffen würden.

Dieser kurze Exkurs über den südafrikanischen Rüstungsskandal dient zur Verdeutlichung der Prioritäten, welche beim Staatshaushalt gesetzt werden und veranschaulicht zugleich die strukturellen Missstände, die sich gelegentlich hinter scheinbar makellosen Wirtschaftsdaten verbergen.

Schließlich könnte die Reduzierung des Haushaltsdefizits auch auf anderen Wegen erreicht werden, als durch simple Kürzungen: darunter fallen progressivere Steuerraten für Unternehmen ebenso, wie eine differenzierte Mehrwertsteuer für Luxusgüter und Kapitalerträge⁹⁹. Dies würde immerhin zu mehr sozioökonomischer Gerechtigkeit führen, müsste doch die wohlhabende Bevölkerung für ihren höheren Lebensstandard auch einen größeren Beitrag in die Staatskasse einzahlen, sodass diese dann wiederum mehr Mittel für diejenigen zur Verfügung hätte, die aufgrund ihrer Armut auf Maßnahmen vom Staat angewiesen sind.

Diese Strategie entspricht eher der einstigen sozialistischen Ideologie des ANC und wäre sicher auch im Interesse von COSATU und SACP. Allerdings hätte der ANC dann wiederum die wohlhabende Oberschicht und die Privatwirtschaft gegen sich gerichtet, ein Preis, der offenbar zu hoch und auch einer nachhaltigen Entwicklung des Landes abträglich wäre: höhere Luxus- und Kapitalertragssteuern würden Investoren eher vertreiben, als anlocken, was langfristig fatale Auswirkungen hätte.

⁹⁸ Vgl. Wrigley, C.: „The South African Deal – A case study in the arms trade“

⁹⁹ Marais, H.: „South Africa: Limits to change: The Political Economy of Transition“, S. 167

4.2.1.2 Liberalisierung des Handels

Im Hinblick auf die Liberalisierung des Handels sieht GEAR vor, (1) frühere quantitative Beschränkungen durch Tarife zu ersetzen, (2) Tarifstruktur durch Halbierung der Anzahl von Tariflinien zu rationalisieren, (3) Importgebühren abzuschaffen, (4) Tarife abzubauen und (5) das General Export Incentive Scheme zu beenden, durch das Import-Zölle auf Rohmaterialien, die für die Fertigung von Exportgütern genutzt wurden, proportional zu deren Wert reduziert wurden – letzteres beruht auf der GATT-Regelung der Meistbegünstigung, laut der solche einseitigen Sondertarife nicht gestattet sind. Um dennoch den Export anzukurbeln, wird das Export Marketing and Investment Assistance Scheme (EMIA) eingeführt, welches südafrikanische Exporteure teilweise für ihre Bemühungen entschädigen soll, die sie für die Entwicklung neuer Märkte für südafrikanische Produkte, beziehungsweise die Förderung von Investitionen in Südafrika, aufwenden. EMIA vergibt keine Steuervergünstigungen, sondern finanzielle Beihilfen, um Exporteuren zum Beispiel die Teilnahme an internationalen Messen und Vermarktung ihrer Produkte zu ermöglichen.

Die Liberalisierung von Südafrikas Handelspolitik erfolgt schrittweise. Es verfügt aktuell über eine offene Wirtschaft, wie anhand der Handelsbeziehungen mit der EU, Großbritannien, Deutschland, Italien, USA, Japan, und – neuerdings auch – China deutlich wird. Die Liberalisierung beginnt bereits Anfang der 90er Jahre und sieht die graduelle Reduzierung von Zöllen im Rahmen einer multilateralen Liberalisierungspolitik vor. Innerhalb der letzten zehn Jahre sind die Zölle durchschnittlich um über 60% gefallen, parallel dazu wird der multilaterale Handel vereinfacht und verbessert. Darunter fällt beispielsweise das Handelsabkommen mit der EU, bei dem sich die Märkte der EU eher öffnen, als der südafrikanische und 95% der Importe annehmen, wohingegen die Liberalisierung in Südafrika nur 86% der Importe der EU betrifft. Auch innerhalb der Wirtschaftsunion SADC (Southern African Development Community) wird die Liberalisierung des Handels vorangetrieben.

Durch die Liberalisierung wächst der Wettbewerbsdruck. Die in Südafrika ansässigen Firmen reagieren naturgemäß auf die härteren Marktbedingungen, indem sie in die Gelegenheitsarbeit flüchten, befristete Verträge ausstellen und die Produktion ins Ausland verlagern. Diese Maßnahmen erlauben den Unternehmen, die Arbeitskosten zu kürzen, indem sie die Verantwortung für die meisten Vergünstigungen, wie beispielsweise medizinische Hilfe oder Rente vermeiden¹⁰⁰.

Die Frage ist nun: welchen Nutzen hat Südafrika von einer Liberalisierung, der diesen Abbau von Arbeitsplätzen wert ist?

¹⁰⁰ NALEDI (National Labour & Economic Development Institute): „Highlights of Current Labor Market Conditions in South Africa“ <http://www.gpn.org/data/southafrica/south-africa-analysis.pdf>

„Nach der Außenhandelsbilanz Südafrikas ist zwar die Relation der Exporte von Gütern und Nichtfaktordienstleistungen zum BIP von 17,2 % im Jahre 1994 auf 22,2 % im Jahre 1998 gestiegen. Entsprechend nahmen aber auch die Importe im Verhältnis zum BIP von 19,8 % (1994) auf 24,4 % (1998) zu. Die Leistungsbilanz blieb bis Ende 1998 also durchweg leicht defizitär. Dies ist deshalb nicht ohne Probleme, weil Südafrika das insgesamt geringe Defizit in der Leistungsbilanz im wesentlichen noch immer seinen Goldexporten verdankt, obgleich der Anteil der Goldexporte an den gesamten Exporteinnahmen von 25 % im Jahre 1994 auf 16 % im Jahre 1998 zurückging. Im Handel mit den übrigen Gütern und Dienstleistungen war die Außenhandelsbilanz Südafrikas deutlich defizitär; dies lässt auf erhebliche Wettbewerbsprobleme in diesen Bereichen schließen.“¹⁰¹

Unmittelbare Vorteile sind für Südafrika durch die Liberalisierung also nicht erkennbar, was mit der gesamten veränderten globalen Wettbewerbssituation zusammenhängt. Tatsache ist, dass Südafrika durch die unvollendeten internen Reformen noch nicht reif für die außenhandelspolitische Öffnung ist, die, wie sich später noch herausstellen wird, nur noch mehr Hindernisse „importiert“, die eine Lösung interner Probleme zusätzlich erschweren. Dennoch wäre es nach den Boykotten in den 80er Jahren unmöglich gewesen, Südafrika noch länger vom Weltmarkt fernzuhalten, da dies die Entwicklung noch mehr verzögert hätte. Im Hinblick auf die Liberalisierung kann man somit nicht von Erfolg oder Scheitern sprechen, sondern von einem langfristig unvermeidbaren Schritt, der zwangsläufig auch Nachteile mit sich führt.

Eine weitere Folge von GEAR ist der Wegfall der staatlichen Devisenkontrollen, was dauerhafte Kapitalinvestitionen gefährden könnte. Das Verhältnis von Rand zu US Dollar fällt von 4,68 (1996) auf 8,51 (2002)¹⁰², was eine Verteuerung der Importe beziehungsweise Verbilligung der Exporte bedeutet.

4.2.1.3 Steuervergünstigungen für mehr Investitionen

GEAR sieht, wie das RDP, vor, permanente Steuererhöhungen zu vermeiden. Dabei soll die Einkommenssteuer neu formuliert, die Besteuerung der Rentenversicherung neu verteilt, die Tabaksteuer erhöht und die Methoden zur Steuererhebung verbessert werden. Des Weiteren sollen individuelle und Körperschaftssteuern gesenkt werden. Durch diese steuerlichen Anreize erhofft man sich verstärkte Investitionen, welche das Wirtschaftswachstum derart erhöhen, dass trotz der Senkungen das Verhältnis der Steuereinnahmen zum BIP mit 25 % konstant bliebe. Steuerreformen zielen darauf ab, international wettbewerbsfähig zu bleiben und die „verzerrenden“ Effekte der Besteuerung auf die Ökonomie zu minimalisieren. Tatsächlich ist der Spitzensteuersatz für Privateinkommen von 45% (1990) auf 40% (2003) gefallen, für Unternehmen gar von 50% (1990) auf 30% (2003).

¹⁰¹ Praetorius, B.: „Südafrika: Wirtschaftspolitik im Dilemma“, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht Nr.33/1999

¹⁰² www.reservebank.co.za

Neben den Steuersenkungen für Unternehmen gibt es eine Fülle von Steuervergünstigungen und Ausnahmen im eigentlich simpel und breit angelegten Steuersystem Südafrikas. Darunter fallen sowohl im Haushalt vorgesehene Beihilfen, über die durch das DTI regelmäßig und transparent Bericht erstattet wird, als auch nicht vorgesehene Steuervergünstigungen¹⁰³. Es existieren zahlreiche, sich überlappende Regierungsagenturen zur Implementierung dieser Vergünstigungen und Beihilfen, darunter fällt das DTI ebenso, wie die Beratungsagentur Khula, die International Trade Administration Commission und viele mehr. Die ineffektive Verteilung ähnlicher Aufgaben an unterschiedliche Agenturen führt zur Aufblähung der Bürokratie und steht im Widerspruch zu dem Ziel von GEAR, das Haushaltsdefizit zu reduzieren, da hier neue Stellen geschaffen werden, die nicht unmittelbar notwendig sind, sondern nur zu höheren staatlichen Ausgaben und der Verlangsamung bürokratischer Vorgänge (beispielsweise bei der Beantragung von Beihilfe für SMMEs) beitragen.

Diese Probleme einmal bei Seite gelassen: lohnen sich die Steueranreize und Beihilfen überhaupt? Wie ist die Erfolgsbilanz hinsichtlich der gewünschten Zunahme von Investitionen? Trotz der drastischen Senkung der Steuern und all der beschriebenen Ausnahmen und Vergünstigungen für Unternehmen bleiben die, laut GEAR unabdingbaren, Auslandsdirektinvestitionen aus. Der Anteil von Auslandsdirektinvestitionen (FDI) betrug im Durchschnitt lediglich 1% des BIP. Die Gründe hierfür sind zahlreich. Zum einen wird FDI von der südafrikanischen Regierung nicht genügend gefördert, für marktorientierte FDI sind die Märkte des südlichen Afrikas zu klein und wachsen zu langsam. Regionale politische Instabilitäten, wie beispielsweise im Nachbarland Zimbabwe sorgen ebenso für Unsicherheit, wie die Gefahr, die von HIV/AIDS und steigender Kriminalität ausgeht. Zudem erschweren bürokratische Hürden und die Tatsache, dass es nach wie vor zu wenig gut ausgebildete Arbeitskräfte gibt, vielen die Entscheidung für Direktinvestitionen. Findet FDI statt, so ist dies meist markt- und nicht exportorientiert, wird primär in den Sektor der natürlichen Ressourcen, anstelle der verarbeitenden Industrie, gelenkt und entsteht eher durch Privatisierung, als durch den Neubau von Fabriken „auf der grünen Wiese“¹⁰⁴, was ebenso wenig zur Schaffung von Arbeitsplätzen beiträgt, wie spekulative Investitionen, welche – anders als FDI – sehr häufig in Südafrika getätigt werden. Schließlich erhöhen die Firmen ihre Leistung eher durch Rationalisierung existierender Produktionsmittel und die Entlassung von Arbeitern, durch Investitionen in neues Kapital oder Arbeit. Besonders auffällig ist, dass gerade im verarbeitenden Sektor – der Sektor, der ursprünglich aufgrund der Vielzahl der darin zu erwartenden Arbeitsplätze – besonders gefördert werden sollte, zwischen 1990 und 2001 nur ein durchschnittliches Wachstum von 1% verzeichnet, was auf mangelnden Investitionen beruht und kombiniert mit dem

¹⁰³Vgl. Barbour, P.: „An Assessment of South Africa’s Investment Incentive Regime with a Focus on the Manufacturing Sector“, ESAU Working Paper No.14, Overseas Development Institute (2005)

¹⁰⁴ Barbour, P.: „An Assessment of South Africa’s Investment Incentive Regime with a Focus on the Manufacturing Sector“, ESAU Working Paper No.14, Overseas Development Institute (2005)

Bevölkerungswachstum massiv zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beiträgt: von 1990 bis 2003 gingen allein im verarbeitenden Sektor 2 Mio. Arbeitsplätze verloren¹⁰⁵. Speziell, um den verarbeitenden Sektor anzukurbeln, werden – nach dem Vorbild Chinas – so genannte Sonderwirtschaftszonen (Industrial Development Zones – IDZ) eingerichtet, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit Südafrikas in diesem Sektor steigern soll. Eine IDZ ist ein speziell gebautes industrielles Anwesen, mit Zugang zu einem internationalen (Flug-)Hafen, das über einen kontrollierten Bereich (Customs Secured Area, CSA) verfügt, der für Maschinen und Anlagen zoll- und mehrwertsteuerfrei ist. Insbesondere die exportorientierte Industrie soll von den IDZ profitieren, doch auch interne Verbindungen zwischen nationalen und Zonen-Industrien sollen gekräftigt werden, wobei im Idealfall die Infrastruktur optimiert, Arbeit geschaffen und Technologie ausgetauscht wird. Dieser Idealfall hängt wiederum von der Intensität der Nutzung dieser IDZ ab. Bleiben die Investitionen generell aus, wie es vor allem im Textilsektor der Fall ist, ist der Nutzen von IDZ ebenso fraglich, wie andere Steueranreize.

Nach Meinung Adelzadehs müsste die Aufmerksamkeit eher der Rolle öffentlicher Ausgaben für Infrastruktur (Straßen, Transport, Wohnraum) und soziale Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Wohlfahrt) gewidmet werden, da diese nicht nur das Wohlbefinden und Wachstum des Landes, sondern auch private Investitionen förderten¹⁰⁶. Damit wäre nämlich der strukturelle Rahmen geschaffen, der genügend Sicherheit für private Unternehmer böte, die daraufhin in das Geschäft einsteigen könnten.

4.2.1.4 Lohnsenkungen

Die bisher dargestellten Maßnahmen haben somit nicht das erhoffte Wirtschaftswachstum bewirkt und auch die zweite Intention, durch GEAR mehr Arbeitsplätze zu schaffen, wurde, wie schon ansatzweise deutlich wurde, ins Gegenteil verkehrt: die Arbeitslosenzahlen sind unter Verwendung der *breiten* Definition von 35,6% 1996 (im Jahr der Einführung von GEAR) auf 41,0% 2004 gestiegen¹⁰⁷. Die *breite* Definition umfasst all diejenigen, welche arbeitslos sind, eine Arbeit wollen, es jedoch zum Zeitpunkt der Umfrage seit vier Wochen aufgegeben haben, nach einer Stelle zu suchen.¹⁰⁸ Die südafrikanische Regierung verwendet allerdings die *enge* Definition, welche nur diejenigen zählt, die arbeitslos sind, eine Arbeit wollen und auch zum Zeitpunkt der Umfrage innerhalb der letzten vier Wochen aktiv eine Stelle gesucht haben. Auf diese Weise werden zum Beispiel Studenten ausgeschlossen, die zwar offiziell erwerbsfähig sind, tatsächlich jedoch nach keiner Arbeit suchen, da sie sich

¹⁰⁵ Vgl. Barbour, P.: „An Assessment of South Africa’s Investment Incentive Regime with a Focus on the Manufacturing Sector“, ESAU Working Paper No.14, Overseas Development Institute (2005)

¹⁰⁶ Marais, H.: „South Africa: Limits to change: The Political Economy of Transition“, S. 167

¹⁰⁷ Centre for the Study of African Economies <http://www.csae.ox.ac.uk/resprogs/usam/default.html>

¹⁰⁸ Centre for the Study of African Economies <http://www.csae.ox.ac.uk/resprogs/usam/social%20dynamics%20paper.pdf>

noch in einer höheren Ausbildung befinden. Es werden so allerdings auch Langzeitarbeitslose ausgeschlossen, die aus Frust die Suche nach Arbeit aufgegeben haben. Wenngleich die *enge* Definition insgesamt zu niedrigeren Ergebnissen führt, sind auch nach dieser Definition die Arbeitslosenzahlen von 21,0% (1996) auf 26,2% (2004) um rund fünf Prozentpunkte gestiegen¹⁰⁹. Wirtschaftsvertreter sehen die Ursachen häufig in zu hohen Löhnen und einem starren System der Kollektivverhandlungen. Inwiefern dies auch auf Südafrika zutrifft, wird im Folgenden erörtert.

Südafrika verfügt über ein sehr gut ausgeprägtes Netz von Gewerkschaften und Arbeitervereinen, welches nach Meinung der GEAR Strategen nicht flexibel genug, mitverantwortlich für die hohen Löhne und dadurch auch mitverantwortlich für die hohen Arbeitslosenzahlen ist.

„ [One of] the core elements of this integrated package (...) [is] a structured flexibility within the collective bargaining system to support a competitive and more labour-intensive growth path, including greater sensitivity in wage determination to varying capital intensity, skills, regional circumstances and firm size; reduced minimum wage schedules for young trainees, reducing indirect wage costs; and increasing the incentives for more shifts, job sharing and greater employment flexibility“¹¹⁰.

Einige der oben genannten Ausweichstrategien von Firmen – Gelegenheitsarbeit, befristete Verträge – werden bei GEAR nun als konkretes Ziel festgelegt, um den südafrikanischen Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten.

„Arbeitgeber in Südafrika neigen häufig dazu, Regierungsintervention und -regulierung mit Starrheit und Deregulierung mit Flexibilität zu verwechseln. In Wahrheit jedoch ist effektive und gezielte Intervention in Südafrika nötig, um die übernommenen Starrheiten, welche die ökonomische Entwicklung bremsen, zu überwinden und Dynamik einführen, wo nun Stagnation herrscht.“¹¹¹

Abgesehen davon, dass das Recht auf Kollektivverhandlungen mittlerweile fester Bestandteil der Verhaltenskodizes transnationaler Unternehmen ist, spielt die Vereinigung von Arbeitern in Gewerkschaften gerade in Südafrika eine wichtige Rolle, wo derartige Verbindungen während der Apartheid verboten waren und heute zu den Kernelementen einer funktionierenden Demokratie gehören. Die International Labour Organisation ILO kommt in einer Studie ebenfalls zu dem Schluss, dass das südafrikanische System im Hinblick auf Arbeit, Löhne und Kollektivverhandlungen ausreichend flexibel ist. Wenngleich in dieser Studie eingestanden wird, dass höhere Löhne tatsächlich Arbeitsplätze kosten könnten, wird auch darauf hingewiesen, dass die meisten Arbeitsplatzverluste in den letzten 20 Jahren auf Faktoren bezogen

¹⁰⁹ Centre for the Study of African Economies <http://www.csae.ox.ac.uk/resprogs/usam/default.html>

¹¹⁰ GEAR, Kapitel 2.2

¹¹¹ Mbhazima Shilowa, Generalsekretär von COSATU auf der Investment Conference in Bonn am 5. Juni 1997 <http://www.hartford-hwp.com/archives/37a/027.html>

waren, die nicht mit der Höhe von Löhnen in Verbindung standen¹¹². Die Studie führt also einen solchen Grund zum Beispiel den technischen Fortschritt an, der in der Tat Arbeitsplätze zerstört. Doch davon abgesehen, wird bei dieser Behauptung der Systemwechsel genauso vernachlässigt, wie die globalen Wettbewerbsbedingungen, die sich seit den 70er Jahren radikal verändert haben. Wenn durch Boykotte während der Apartheid Arbeitsplätze verloren gehen, dann hängt dies sicherlich nicht mit mangelnder Lohnflexibilität zusammen – ein freies Südafrika, das auf dem Weltmarkt mit Wirtschaftsgiganten wie China oder Indien konkurrieren muss, ist dementsprechend auch gezwungen, auf der Lohnenebene Kompromisse einzugehen – oder aber Nischenmärkte zu erschließen, sich beispielsweise auf die Hersteller höherwertiger Produkte zu spezialisieren, wie später am Beispiel des Textil-Großunternehmers Claas Daun veranschaulicht wird.

Angesichts des wiederkehrenden Vorwurfs, die Löhne in Südafrika wären zu hoch, ist ein Blick in andere Schwellenländer, wie zum Beispiel Indien und China, am Beispiel des durchschnittlichen Monatsgehaltes eines Angestellten im verarbeitenden Sektor aufschlussreich:

Ø Monatslöhne im verarbeitenden Sektor				
Land	1996		2002	
	National	USD	National	USD
Südafrika	3152 ZAR	811	5197 ZAR	472
Indien	1188 INR	35	1158 INR	24
China	470 CNY	56	916 CNY	110

Quellen: <http://laborsta.ilo.org/> und <http://www.oanda.com/convert/classic?lang=de>

Wenngleich der Nominallohn¹¹³ von 3152 Rand auf 5197 Rand gestiegen ist, so ist der Reallohn¹¹⁴ zwischen 1996 und 2002 um fast 50 % gesunken. Dies hängt vor allem mit Währungsverlusten des Rand zusammen, der Ende der 90er Jahre erheblich an Wert einbüßt. Dennoch ist der Reallohn Südafrikas noch um ein Vielfaches höher, als der in China oder Indien. Dies lässt sich zum einen durch die Lebenshaltungskosten erklären, welche in Südafrika höher sind, als in den Vergleichsländern. Zum anderen spielen in Südafrika die Gewerkschaften und Arbeitervereine eine wesentlich stärkere Rolle – COSATU ist Teil der Dreieral-

¹¹²Vgl. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/ep32.pdf> (siehe Kapitel 3, „Wages and labour market flexibility“ und 4 „Employment flexibility“)

¹¹³ Der Begriff *Nominallohn* meint den Arbeitslohn und wird als Abgrenzung zum Reallohn verwendet

¹¹⁴

$Reallohn = \frac{\text{Arbeitslohn}}{\text{Güterpreis}}$ (unter Berücksichtigung d. Geldwertentwicklung*, d.h. zur Messung der eigtl. Kaufkraft)

*Die Geldwertentwicklung wird in diesem Fall anhand des Wechselkurses zum US Dollar bestimmt.

lianzen und hat maßgeblichen Einfluss auf die Arbeitsgesetzgebung. Die im internationalen Vergleich sehr hohen Löhne stehen jedoch – besonders im Textilsektor – neuen Investitionen im Weg, immer mehr multinationale Unternehmen schließen ihre Produktionseinrichtungen in Südafrika und ziehen stattdessen nach Asien.

4.2.2 Fallbeispiel Textilindustrie

Tragisch dabei ist, dass gerade die Textilindustrie einst zu den fest etablierten Sektoren Südafrikas gehörte und Garant für Arbeitsplätze war. Heute macht der Textilbereich nur noch durch Firmenschließungen und Massenentlassungen Furore und ist der Konkurrenz aus Fernost hoffnungslos unterlegen. Die Gründe hierfür sind: (1) zu hohe Löhne, (2) mangelnde Qualität der Produkte, beziehungsweise Konzentration auf die „falschen“ Produkte, bei denen die Konkurrenz zu groß ist (3) zu große Entfernung von den Absatzmärkten USA und Europa.

Die Textilindustrie ist jedoch – trotz zunehmender Automatisierung – nach wie vor ein arbeitsintensiver Sektor. Um dieses Potential auszuschöpfen, muss dieser allerdings vom Staat besonders gefördert werden, das heißt Unternehmen in dem Bereich müssen mit staatlicher Unterstützung in Form von Subventionen und geringeren bürokratischen Hürden rechnen können. Schließlich können dann Billiglohnstellen für schwach oder gar nicht ausgebildete Arbeiter geschaffen werden, die somit aus der Armutsfalle befreit könnten; die Arbeitslosigkeit würde in diesem Bereich sinken, da für das Geld, was aktuell ein Arbeiter erhält, später auch zwei oder drei Arbeiter eingestellt werden könnten. Anders ausgedrückt, handelt es sich dabei um nichts anderes, als um ein Public Works Programme, angewendet im privaten Sektor. Durch die niedrigeren Gehälter könnten mehr Investitionen ins Land kommen, was zusätzlich neue Arbeitsplätze schaffen würde – sofern parallel dazu auch Unsicherheitsfaktoren wie Kriminalität oder HIV/AIDS eingedämmt würden.

Diese Argumentation lehnt sich an die Growth for all (GFA) Strategie an, welche 1996 von der damaligen South Africa Foundation vorgeschlagen wurde (siehe Kapitel 3.2), wird vor allem von der unternehmerischen Seite her vertreten und naturgemäß von COSATU und anderen Arbeiterverbänden heftig kritisiert. Die hartnäckige Weigerung, Lohnsenkungen in Kauf zu nehmen, ist zum Teil verständlich, insbesondere vor dem speziellen Hintergrund der Apartheid, ein System, das gerade schwarze Arbeiter ausgebeutet hat und nun von der Geißel des Neoliberalismus ersetzt zu werden scheint, die auf ihre Art und Weise die Arbeiter auszubeuten droht. Andererseits können die Löhne, welche tatsächlich viel höher sind, als in asiatischen Staaten dauerhaft nicht gehalten werden, ohne dass daraus Nachteile im globalen Wettbewerb entstehen.

Die Regierung zeigt kaum Hemmungen, die Wasser- oder Stromversorgung der säumigen Kunden zu kappen, schafft es jedoch nicht die, im arbeits- und lohnrechtlichen Bereich sehr mächtige, COSATU zur Abkehr von Lohnbindungen zu bewegen. Fakt ist aber: haben die Bürger keine Arbeit, sind sie vom Staat abhängig, können ihre teurer werdenden Nebenkosten (Strom, Wasser, Telekommunikation) nicht zahlen und geraten noch mehr in die Armutsfalle. Diejenigen, welche über ein durchschnittliches, geregeltes Einkommen (beispielsweise als Arbeiter in einer Fabrik) verfügen, müssen meist einige (arbeitslose) Familienangehörige von diesem Geld mitversorgen, sodass sich im Verhältnis zu den Menschen ohne Arbeit der Lebensstandard nicht signifikant steigert. Dadurch herrscht eine große Unzufriedenheit, die Menschen mit Arbeit haben berechtigterweise Angst vor Lohnsenkungen. Es müssen also für die Durchsetzung von Lohnsenkungen ebenso Anreize geschaffen werden, wie für die Förderung von Investitionen – eine Lohnsenkung ist ja im Endeffekt eine Investition. Hier könnte die Steuer ein Ansatzpunkt sein: Arbeiter, die bereit sind, für wesentlich viel weniger Gehalt zu arbeiten, sollten erhebliche Steuererleichterungen erhalten – eher noch, als die Unternehmen, welche dann bereits durch die niedrigen Lohnkosten und Substitutionen Anreize hätten, zu investieren. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur GFA-Strategie, welche wesentlich radikaler die Arbeitsrechte der Arbeitslosen beschneidet und, wie erwähnt, zur Festigung der zwei Wirtschaften beiträgt. Anstatt an den hohen Löhnen festzuhalten, sollte zudem viel mehr auf die Arbeitssicherheit, die Arbeitsbedingungen generell, geachtet werden, damit Unfälle, wie sie vor allem im Minengeschäft häufig vorkommen, vermieden werden.

Die Strategie dieses Kompromisses beruht somit auf drei Säulen: dem Staat, der Privatwirtschaft und den Arbeitern, vertreten durch die Gewerkschaften. Wichtigster Punkt dabei ist die funktionierende Kommunikation innerhalb der Dreierallianz. Essenziell ist die Konzentration auf einzelne arbeitsintensive Sektoren des verarbeitenden Bereichs, der viel zu lange vernachlässigt wurde. Rivalisierende Grabenkämpfe unter den Beteiligten – Staat, Privatwirtschaft und Gewerkschaften – schaden einem solchen Kompromiss ebenso, wie die vielfach praktizierte Vetternwirtschaft, Korruption und Misswirtschaft.

4.2.3 Rolle des RDP und der sozialen Grundbedürfnisse

Nachdem die GEAR Strategie als Teil des RDP begriffen wird und damit auch die Umsetzung der Grundbedürfnisse betrifft, widmet sich der folgende Teil der Arbeit den Erfolgen und Problemen, welche sich – 10 Jahre nach der Wende – durch GEAR und RDP im Bereich der Grundbedürfnisse ergeben haben.

Die Koordinierung der Wasserversorgung liegt bei dem Ministerium für Wasser und Waldwirtschaft (Department for Water and Forestry, DWAF), durch die Dezentralisierung liegt jedoch die Verantwortung über die Wasserversorgung bei den lokalen Verwaltungsebenen, was häufig zu Unsicherheit führt, hinsichtlich der Frage, wer für das Bereitstellen und die Instandhaltung von Wasser- und Abwasserdienstleistungen verantwortlich ist. So schiebt die Zentralregierung die Kostenverantwortung auf die Provinzen, welche sich in der Regel wieder selbst verschulden, um die Kosten für die Wasserversorgung zu decken. Dies führt wiederum dazu, dass die Zentralregierung den lokalen Ebenen die Mittel kürzt, sodass daraufhin von den Kommunen Gebühren für die Wasserversorgung erhoben werden. Können die Bewohner nicht zahlen, wird ihnen das Wasser abgedreht, die Folge ist im Extremfall der Ausbruch von Seuchen und Krankheiten, wie zum Beispiel im Jahr 2000, als in der Provinz Kwa-Zulu Natal die Cholera ausbricht. Die medizinischen Kosten zur Eindämmung dieser Krankheit belaufen sich auf 3,4 Mrd. Rand, die ökonomischen Verluste auf 24 Mio Rand. Hätte man die Region weiterhin kostenlos mit Wasser versorgt, hätte dies kaum zwei Drittel des Etats verschlungen¹¹⁵.

Die Unstimmigkeiten hinsichtlich der Finanzierung der Wasserversorgung zwischen den Verwaltungsebenen stellen somit ein Problem für die Entwicklung Südafrikas in diesem Bereich dar. Die dafür gewählte Lösung ist ebenso einfach, wie fatal: Wasser soll privatisiert werden. Zu dieser Erkenntnis gelangt die Regierung bereits 1996, just nach der Bekanntgabe von GEAR. Überraschenderweise ist COSATU mit den Plänen einverstanden, was in Anbetracht der rabiaten Vorgehensweise des ANC dennoch verständlich ist, schließlich möchte COSATU – anders als bei den Verhandlungen zu GEAR – ihr Mitspracherecht behalten. Während die Wirtschaft dem grundsätzlich positiv gegenüber steht, regt sich in anderen Arbeitervereinen, welche nach wie vor strikt gegen Privatisierung sind, Widerstand¹¹⁶. Allerdings zeigt sich COSATU nur auf der offiziellen Ebene mit dem Privatisierungskurs einverstanden, artikuliert ihren Protest jedoch in der Praxis durch die ihr nahe stehende städtische Arbeiterunion SAMWU (South African Municipal Workers' Union). 1997 scheint sich die Geschichte dann doch zu wiederholen: SAMWU beschuldigt DWAF-Minister Asmal der geheimen Verhandlungen mit dem englischen Multiunternehmen Bewater, welche für die Privatisierung der gesamten südafrikanischen Wasserversorgung 12 Mrd. Rand geboten haben. Ähnlich wie bei GEAR, wurde darüber nicht öffentlich verhandelt. SAMWU warnt vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen, dass Wasserprivatisierung zu Preiserhöhungen, Qualitätsverlust und Arbeitsplatzverlusten führe – vergeblich¹¹⁷. Die Hauptstadt der Provinz Mpumalanga, Nelspruit, beginnt nur ein paar Monate später mit der Ausschreibung für die Privatisierung, welche im Ende des Jahres zu Gunsten eines südafrikanischen Konsortiums Metsi

¹¹⁵ Vgl. Shore, K.J: "Who Pays? Municipal Services in South Africa", International Development Research Centre Canada

¹¹⁶ Vgl. Mail & Guardian, 20.09.1996

¹¹⁷ Vgl. Mail & Guardian, 01.05.1997

a Sechaba geht, das jedoch von Bewater unterstützt wird¹¹⁸. 1998 unterschreibt Bewater offiziell den 300 Mio. Rand-Vertrag mit der Stadt Nelspruit, wobei die Firma aufgrund der anhaltenden Widerstände und Proteste von SAMWU und anderen nicht in der Lage ist, ihre Pläne zu implementieren¹¹⁹. Pikanterweise zwingt Bewater die südafrikanische Tageszeitung Mail & Guardian unter Androhung gerichtlicher Schritte alle diesbezüglichen Artikel aus dem Archiv zu nehmen¹²⁰.

Dieser schleppende Prozess der Privatisierung wird weiterhin von den unbezahlten Wasserrechnungen begleitet, sodass die Regierung in Nelspruit im Dezember 1999 alle Entwicklungsprojekte einfriert, solange die Ausstände von 41 Mio. Rand nicht bezahlt sind – ein aussichtslose Situation, sind bereits 12 der 83 Gemeinden Mpumalangas bankrott¹²¹. 2001 werden schließlich die Befürchtungen von SAMWU und COSATU wahr: die Wassertarife steigen um 400%, des Weiteren kommen Probleme bei der Versorgung hinzu, was zu Austritten aus dem ANC führt, welcher dem Bewater-Konzern nach wie vor Rückendeckung gibt. Aufständische, welche Boykotte gegen Bewater initiieren und die Massen aufwiegeln, sollen polizeilich verfolgt werden¹²².

Nach den turbulenten 90er Jahren gibt es nun Anzeichen für eine positive Wendung: Um beispielsweise schlimmste Notstände zu beheben, veröffentlicht die Regierung im Juni 2001 die Richtlinien zur kostenlosen Wasserversorgung für die ärmsten Bevölkerungsschichten (Free Basic Water Guideline for Local Authorities)¹²³, die durch die lokalen Regierungen durchzusetzen sind. Dabei erhält jeder bedürftige Haushalt durchschnittlich bis zu 6000 Liter kostenloses Trinkwasser pro Monat. Die Finanzierung hierfür erfolgt zweigleisig: zum einen zahlt die Lokalregierung durch Mittel, die sie von der Zentralregierung für die Erfüllung der Grundbedürfnisse erhält, zum anderen wird das Programm durch diejenigen finanziert, welche durch ihren höheren Wasserverbrauch auch höhere Gebühren bezahlen¹²⁴. Des Weiteren wird in regelmäßigen Wassergipfeln versucht, Lösungen für die bestehenden Probleme zu finden. 2004 wird Wasser rationiert, Wassersprenkieranlagen für die Gartenbewässerung werden verboten – schließlich sieht Südafrika einem akuten Wassermangel entgegen, sodass auch diejenigen, die bereit sind, hohe Preise für ihren hohen Verbrauch zu bezahlen, zur Sparsamkeit angehalten werden müssen.

Es sieht demnach so aus, als ob die Prinzipien des RDP nach einer stark wirtschaftsorientierten Regierungsweise wieder mehr Gewicht erhalten.

¹¹⁸ Vgl. Mail & Guardian, 13.10.1997

¹¹⁹ Vgl. Mail & Guardian, 21.10.1999

¹²⁰ Vgl. Mail & Guardian, 22.05.1999

¹²¹ Vgl. Mail & Guardian, 01.12.1999

¹²² Vgl. Mail & Guardian, 20.11.2001

¹²³ Siehe <http://www.dwaf.gov.za/FreeBasicWater/scripts/FrmShowDoc.asp?DocID=22>

¹²⁴ <http://www.randwater.co.za/FAQDetails.asp?ArticleId=149>

Die Implementierung der Wohnraum-Reform verläuft ambivalent. In der ersten Legislaturperiode des ANC (1994-99) sind rund 11 Mrd. Rand in den Bau von 721.813 Häusern im Rahmen des RDP Housing Programms geflossen, in der zweiten Legislaturperiode (1999-2004) wurden mit Hilfe von etwa 17 Mrd. Rand aus dem staatlichen Housing Fund 892.699 Häuser gebaut¹²⁵. Dies bedeutet eine leichte Steigerung, wenngleich dies noch nicht den eigentlichen Gesamtbedarf deckt. Des Weiteren stellt sich 2003 während einer Untersuchung zur Energieeffizienz heraus, dass diese Häuser einen derart hohen Energiebedarf haben, dass gerade die Menschen, welche aufgrund ihrer notdürftigen Verhältnisse auf solche Häuser angewiesen sind, sich die Heizkosten dafür kaum noch leisten können – diese können bis zu 66% des monatlichen Einkommens verschlingen. Das Heizen mit Kohle verschmutzt zugleich die Atmosphäre, was nicht selten zu Erkrankungen der Menschen führt¹²⁶. Hierbei wird erstens deutlich, dass sich die Vernachlässigung des Umweltaspektes langfristig rächt und auch die Grundbedürfnisse nur dann angemessen erfüllt werden können, wenn parallel dazu auch ökologische Kriterien in die Entwicklung des Landes einfließen. Zweitens leiden die staatlichen Maßnahmen zur Wohnraumbeschaffung unter ihrer Kurzfristigkeit: die Tatsache, dass ein großer Teil der Bevölkerung beim Kauf eines Hauses oder einer Wohnung auf den Staat angewiesen ist, beruht meist auf dem Problem der Arbeitslosigkeit. Unterstützt der Staat diese Menschen nun durch die Vergabe von Wohnraum, so kommt er kurzfristig seiner Fürsorgepflicht nach – doch die Frage bleibt, wie die arbeitslosen Hausbesitzer nun ihre Strom-, Wasser-, Telefon- und andere Rechnungen begleichen wollen.

In der unkonventionellen Beantwortung dieser Frage versuchen sich aktuell Gruppen wie beispielsweise „Strom-Guerillas“, welche die Stromleitungen illegal anzapfen, was zu Lasten des staatlichen Stromversorgers Eskom geht. Dieser befindet sich Mitte der 90er Jahre, kurz nach dem Anlaufen des RDP Programms zur Elektrifizierung, in der Schuldenfalle, bleiben doch zahlreiche Rechnungen unbeglichen. 1996 belaufen sich die Außenstände auf 1,3 Mrd. Rand, zu den Hauptschuldnern zählen die Townships in der Provinz Gauteng, wo sich die Bewohner die Stromgebühren nicht leisten können. Kappt Eskom die Stromversorgung, so werden diese von Hobby-Elektrikern, wie denen des „Soweto Crisis Committee“ wieder geschlossen¹²⁷. Am Beispiel dieser Stromguerilla wird deutlich, wie schwierig auch im Bereich Elektrifizierung die praktische Umsetzung und Finanzierung des RDP ist. Der bloße Anschluss der Häuser an die Stromversorgung ist angesichts der hohen Arbeitslosenrate ein kurzfristiges Unterfangen, kann doch die Mehrheit der darin lebenden Bürger aufgrund von

¹²⁵ Vgl. Tabellen unter: <http://www.housing.gov.za/Content/Stats/200412/20041212.gif> und <http://www.housing.gov.za/Content/Stats/200412/20041214.gif>

¹²⁶ Le Roux, H.: „RDP houses lacking in energy efficiency, says company“, In: Creamer Media's Engineering News 06.06.2003

¹²⁷ ARD Weltspiegel vom 18.07.2004 (<http://www.br-online.de/politik/ausland/themen/09845/daserste.html>), siehe auch: Mail & Guardian, 08.08.1996

Arbeitslosigkeit die Rechnungen dafür nicht bezahlen. Dabei gehört Südafrika weltweit zu den Ländern mit den niedrigsten Stromkosten – nur Neuseeland kann den Strom noch günstiger abgeben. Diese niedrigen Preise können jedoch nur auf Kosten der Umwelt und Gesundheit der Menschen erzielt werden, indem Eskom auf so genannte „Billigenergie“, Kohle, zurückgreift, die hohe Emissionen verursacht. Doch wenngleich die Reduzierung der Emissionen die Gesundheitskosten erheblich senken würden, so würde laut Eskom durch die dafür notwendigen technischen Erneuerungen auf die Kunden ein deutlicher Preisaufschlag erfolgen – ein Ding der Unmöglichkeit, angesichts der massiven Zahlungsschwierigkeiten, in denen sich die Kunden ohnehin schon befinden. Die Einstellung 1996 geht daher in die Richtung, der Elektrifizierung von so vielen Haushalten wie möglich absolute Priorität vor Umwelt- und Gesundheitsaspekten einzuräumen¹²⁸. So wird 1997 beschlossen, die Elektrifizierung bis zum Jahr 2000 auf 2,5 Mio. Haushalte auszudehnen¹²⁹. 1998 wird ein Subventionsprogramm bekannt gegeben, das die Verbraucher dazu ermutigen soll, auf Elektrizität umzusteigen. Ärmeren Haushalten werden dabei beispielsweise zwischen 50% und 60% der Kosten für den Betrieb von fünf Glühbirnen für fünf Stunden täglich und einen elektrischen Herd für zwei Stunden täglich erlassen. Trotz dieser Bemühungen, können sich bis heute viele Menschen den Umstieg auf Elektrizität nicht leisten und bleiben dabei bei der Energiegewinnung durch Petroleum und Kohle, die häufig bei Kindern zu chronischen Atemvergiftungen führen. Auch geschehen immer wieder Unfälle, bei denen durch umgekippte Paraffinlampen teils ganze Häuser, vornehmlich in den *informal settlements*, niederbrennen¹³⁰. Eine generelle Lösung in diesem Bereich ist noch nicht in Sicht, sodass die Stromguerilla wohl noch einige Zeit Beschäftigung finden wird.

Im Bereich der Telekommunikation kann GEAR zumindest in punkto Effektivität bei dem staatlichen Unternehmens Telkom stattliche Erfolge verzeichnen: sie wird durch die fortschreitende Privatisierung stark erhöht – „rund 13 Millionen Südafrikaner benutzen bereits Mobiltelefone – knapp ein Drittel der Bevölkerung Südafrikas“ – allerdings geht dies auf Kosten von 4000 Arbeitsplätzen¹³¹. Zudem hat sich Telkom zu einem absoluten Monopolisten entwickelt, der panafrikanische Ambitionen zeigt, das heißt sich über Südafrika hinaus auch in anderen Märkten zu etablieren plant. Wenngleich Telkom laut Gesetz zum Schutze der Entwicklung des Sektors fünf Jahre Exklusivrechte genießt, steht dies dennoch in gewaltigem Widerspruch zu dem Ziel des RDP, Monopolbildung zu verhindern, zumal die Kosten dadurch nicht signifikant gesenkt, sondern im Gegenteil erhöht wurden: Die Tarife im Telekommunikationsbereich liegen in Südafrika rund 200% über dem globalen Durchschnitt¹³².

¹²⁸ Mail&Guardian 12.04.1996

¹²⁹ Mail&Guardian 25.08.1997

¹³⁰ Mail&Guardian, 25.09.1998

¹³¹ <http://www.hss.de/downloads/SuedafrikaAugust2004.pdf>

¹³² http://www.safoundation.org.za/documents/12568Telecomm_web.pdf, S. 12f.

Die eigentlichen und ehrbaren Ziele, die ehemals benachteiligten Bevölkerungsschichten zu integrieren, die Entwicklung neuer Technologien voranzutreiben und gleichsam altruistisch über Südafrika hinaus auch die Telekommunikationsinfrastruktur in benachbarten Ländern und Regionen zu fördern, sind im Fall Telkom durch ökonomische Gewinnmaximierung auf Kosten der Verbraucher pervertiert worden.

Für zusätzliche Skandale sorgen die hohen Gehälter des Telkom-Vorstandes, welche – verbunden mit zahlreichen Entlassungen – Auslöser für etliche Streiks sind. COSATU bezeichnete die Streiks als legitimen Kampf gegen niedrige Löhne und Arbeitsplatzabbau¹³³. Der Telkom-Skandal erhitzt die Gemüter der Betroffenen derart, dass sich inzwischen schon zivilgesellschaftliche Gruppen zusammengeschlossen haben und auf einer Internetseite www.hellkom.co.za/ gegen den Kommunikations-Magnaten mobil machen.

Doch nicht nur „der kleine Mann“, sondern auch die Wirtschaft ist von den hohen Telekommunikationskosten betroffen, insbesondere kleine und mittelständische Betriebe, doch auch größere Firmen, werden in ihrer Geschäftstätigkeit durch die hohen Tarife gehemmt, schließlich sind in der globalisierten Welt von heute das Internet und Telefon dafür unabdingbar. Nicht zuletzt deshalb gab die South Africa Foundation, ein Zusammenschluss von südafrikanischen Großkonzernen und multinationalen Konzernen mit hoher Präsenz in Südafrika auf Antrag von Präsident Mbeki schon mehrere Studien zu diesem Thema in Auftrag¹³⁴.

Inzwischen gibt es jedoch Hoffnung auf Besserung: nach langen Jahren des Wartens bekommt die staatliche Telkom 2005 Konkurrenz und senkt ihre Tarife in einigen Bereichen deutlich. Ende 2005 erteilt die unabhängige Kommunikationsbehörde ICASA die Lizenz an den ersten privaten Konkurrenten, ein Telekommunikationsunternehmen, das dann auch den passenden Namen trägt: SNO (Second Network Operator) an dem die indische Tata Group mit 26% die Kontrollmehrheit hält¹³⁵.

Was lässt sich nun abschließend im Hinblick auf die Erfüllung der Grundbedürfnisse, wie sie im RDP angestrebt wurde, festhalten? Wenngleich in allen Bereichen teils dramatische Unzulänglichkeiten herrschen, so lässt es sich doch in den meisten Fällen mit einem positiven Ausblick schließen. Angesichts der Vielzahl der Menschen, deren Grundbedürfnisse der Staat – parallel zu all seinen anderen Aufgaben – zu erfüllen hat, scheint es, als eile man der Entwicklung stets ein wenig hinterher, wie dies Finanzminister Trevor Manuel auf dem Growth and Development Summit in der Provinz Western Cape im November 2003 präzise auf den Punkt bringt:

¹³³ <http://www.sabcnews.com/economy/labour/0,2172,110401,00.html>

¹³⁴ <http://www.safoundation.org.za>

¹³⁵ bfai: Südafrika – Wirtschaftstrends zur Jahresmitte 2005. Entwicklung in Branchen und Sektoren, ebenso: Mail & Guardian, 05.12.05

„I often talk about the fact that we have delivered houses to people, water and sanitation, about the fact that we have increased social grants from 3 million to 7 million people. I often end up saying 'yes I know there are people without homes, but look how many homes we have delivered, we are making progress'. I often say, yes I know about people who have absolutely no income, but look how many grants we are now issuing. I often make reference to the fact that despite the fact that some people have lost jobs, the economy has created about 2 million additional jobs. I often make speeches about how globalisation provides opportunities for growth in certain sectors, knowing full well that other sectors will lose out.“¹³⁶

4.3 Black Economic Empowerment

Wie bei der Implementierung der RDP Grundbedürfnisse unter dem neoliberalen Einfluss von GEAR gibt es auch bei BEE – ebenfalls ein sozioökonomisches Programm – den Kontrast zwischen sozialen Absichten, nämlich die Veränderung der sozioökonomischen Strukturen, und ökonomischen Tatsachen, die nicht immer mit den sozialen Absichten übereinstimmen, wie im Folgenden deutlich wird.

Die offizielle Debatte um BEE beginnt 1998 vergleichsweise spät und vollzieht sich schleppend. Eine mögliche Ursache dafür ist das Scheitern von GEAR, welches seinen selbst gesetzten Zielen kaum gerecht wird. Die im GEAR implizierte Vermutung, durch Wirtschaftswachstum würden genug Arbeitsplätze für alle entstehen, was spezielle *affirmative action* Maßnahmen obsolet werden ließe, bestätigt sich nicht, sodass Ende der 90er Jahre der Handlungsdruck auf die Regierung steigt, sich konkret der ökonomischen Situation der schwarzen Bevölkerung anzunehmen.

4.3.1 Transfer von Anteilseigentum

1998 wird auf Bestreben schwarzer Geschäftsleute die Black Economic Empowerment Commission (BEEC) mit Cyril Ramaphosa als Vorsitzenden gegründet, welche BEE als Basis für Wirtschaftswachstum ansieht und vorantreiben will und 2001 ein Strategiepapier veröffentlicht, laut welchem unter anderem 50% des Agrarbodens, 25% Anteilseigentum pro Sektor, 25% der Marktkapitalisierung an der Johannesburger Börse und 40% der Managementposten von schwarzen Südafrikanern besetzt werden sollen. Des Weiteren sollen 50% der staatlichen Aufträge und 30% der Aktien von privatisierten Staatsunternehmen an schwarze Firmen bzw. Investoren vergeben werden. Diese Konzentration auf den Transfer von Anteilseigentum bildet den Hauptkritikpunkt an BEE: schließlich ähneln BEE-Firmen somit Investmentfonds, die – mittels Schulden finanziert – Aktien ankaufen und damit stark von den Entwicklungen an der Börse abhängig sind. Dies führt Ende der Neunziger durch

¹³⁶Address to the Western Cape Growth and Development Summit by Trevor Manuel, <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03111814461002.htm>

schlechte Kurse bedingt bei zahlreichen Unternehmen zu Insolvenzanmeldungen. Zudem kann – basierend auf dem generell niedrigen Bildungsniveau der Masse der schwarzen Bevölkerung – nur eine kleine schwarze Elite von BEE profitieren – ein *besseres Leben für alle* kann damit nicht gemeint sein.

4.3.2 Regulierung des Marktes durch das *Balanced Scorecard System (BSC)*

Ein weiteres Problem ist die durch BEE verursachte Überregulierung des Marktes, der durch GEAR eigentlich liberalisiert werden sollte. So erfolgt die Umsetzung von BEE mittels einer so genannten *Balanced Scorecard (BSC)*, einer Art Werteliste, nach welcher der BEE-Status von Unternehmen objektiv beurteilt wird. Das System der BSC wird in den 90er Jahren von Robert Kaplan und David Norton entwickelt und besteht ursprünglich aus vier Perspektiven: die, welche auf finanziellen Erfolg ausgerichtet ist, die des Kunden, die der internen Geschäftsabläufe und die des Wachstums und der Weiterbildung. Diese vier Perspektiven sind miteinander verbunden durch eine Vision und Strategie¹³⁷. Die BSC ist daher nicht nur als Messsystem zu begreifen, sondern umfassender als Managementsystem und daher wohl besonders für die Umsetzung von BEE geeignet. Die vier Faktoren des ursprünglichen Systems werden bei BEE durch die folgenden drei Faktoren ersetzt: (1) direktes *empowerment* durch Anteils- und Kontrollübertragung bei Firmen und Anlagen, (2) Personalentwicklung und Gleichstellung am Arbeitsplatz, (3) Indirektes *empowerment* durch bevorzugte Vergabe von Aufträgen an schwarze Unternehmen und Unternehmensentwicklung (Investitionen in schwarze Unternehmen)¹³⁸ (¹³⁹).

Der im Rahmen der BSC erreichte BEE-Status eines Unternehmens ist bei der Vergabe von staatlichen Aufträgen und Lizenzen von entscheidender Bedeutung, wodurch eine verstärkte Durchsetzung von BEE erreicht werden soll. Konkret werden Unternehmen dann auf ihre Erfüllung der BEE-Kriterien geprüft, wenn die Regierung Lizenzen oder Konzessionen vergibt, SOEs verkauft, eine *Public Private Partnership* eingeht oder in sonstige ökonomische Aktivitäten involviert ist. Durch diese Überregulierung könnten einige Unternehmen von Investitionen in Südafrika abgeschreckt werden, wohingegen einige – wenige – Schwarze mit entsprechender Ausbildung davon profitierten: sie bilden dann die vielfach zitierte schwarze Elite.

¹³⁷ <http://www.balancedscorecard.org/basics/bsc1.html>

¹³⁸ BEEC "South Africa's Economic Transformation: A Strategy to Broad Based Economic Empowerment"

¹³⁹ Unter dem folgenden Link findet sich auf Seite 18 des Dokumentes ein Muster einer BSC zur Veranschaulichung: http://www.thedti.gov.za/bee/codes/3_20code000.pdf .

4.3.3 Finanzierung

Zur Finanzierung des BEE-Programms wird 1998 unter dem Dach des DTI der National Empowerment Fund (NEF) eingerichtet¹⁴⁰. Dieser berät und unterstützt Firmengründer, vermittelt zwischen staatlichen und privaten Akteuren, ist also für die Implementierung von BEE in der Praxis verantwortlich. 2003/2004 kündigt Finanzminister Trevor Manuel in seiner Haushaltsrede die Bereitstellung von 10 Mrd. Rand über die kommenden fünf Jahre an, um Firmengründungen und -expansionen zu fördern, welche den BEE-Kriterien entsprechen.¹⁴¹ Im Rahmen der einzelnen Branchenabkommen soll jedoch die Hauptlast der Kosten von der Privatwirtschaft getragen werden, was naturgemäß für Skepsis bei den meisten Unternehmen sorgt. Investiert ein Unternehmen in Projekte zur Bekämpfung von HIV/AIDS, so sichert es dadurch auch seine eigene Zukunft. Stellt es allerdings, nur der Scorecard wegen, schwarze Mitarbeiter ein, die kaum für den Job qualifiziert sind, schadet es sich selbst. Stellt es einen gut ausgebildeten Schwarzen ein, so kommt dieser meist aus einer Familie, welche ihm diese Ausbildung finanzieren konnte, so dass es zur Elitenbildung kommt, man dreht sich im Kreis.

Die einflussreiche Familie Oppenheimer veröffentlicht im August 2003 die *Brenthurst Initiative*¹⁴², laut der Unternehmen, die BEE erfolgreich umsetzen, Steuervorteile erhalten sollten, um so eine Beschleunigung des ganzen Prozesses zu erreichen. Cyril Ramaphosa, Vorsitzender des *BEE Task Teams* (ehemalige BEE Commission), sieht dies kritisch. Die Firmen sollten von sich aus den langfristigen Nutzen der Implementierung von BEE sehen: die Schaffung von Arbeitsplätzen führt schließlich zur Erzielung von Einkommen und dadurch auch zur Steigerung der Nachfrage¹⁴³. Besonders COSATU und SACP opponieren heftig gegen die Oppenheimers, welche über Geschäftsbeziehungen mit Firmen verfügen, deren Hauptsitze sich in anderen Ländern, so beispielsweise Anglo American (De Beers) in Großbritannien, befinden.

"E. Oppenheimer and Son" besitzt 8 % von Anglo American und 7 % ihrer Offshore-Investmentfirma Minorco. Anglo hält ein Drittel der Anteile von De Beers. Mit Firmensitzen in Johannesburg, Kimberley, London, Zürich und Luxemburg beschäftigt der Clan – in schier undurchdringlichen Verflechtungen von Holdings und Kontrollanteilen – damit etwa 300 000 Menschen in mehr als 20 Ländern¹⁴⁴.

Die Oppenheimers gelten daher nicht nur als unpatriotisch, sondern bringen auch den südafrikanischen Staat um dessen Steuern: für ein Offshore-Unternehmen, das in Großbritannien

¹⁴⁰ <http://www.nefcorp.co.za>

¹⁴¹ <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03022614201001.htm>

¹⁴² <http://www.thebrenthurstfoundation.org/initiative.htm>

¹⁴³ Southall, R.: "Black empowerment and corporate capital", In: State of the Nation 2004-2005

¹⁴⁴ Vgl. Welt am Sonntag, 14.12.1997

registriert ist, müssen nach dem Prinzip „Domicile non resident“ auf Kapitaleinkünfte nur Steuern gezahlt werden, wenn deren Gewinne nach Großbritannien überweisen werden¹⁴⁵. Solche Steuern fehlen dem südafrikanischen Staat und müssen somit vom Steuerzahler wieder ausgeglichen werden, sodass *schwarze Arbeiter letztlich für die Schaffung einer Klasse schwarzer Kapitalisten bezahlen müssen*¹⁴⁶. Interessant ist, dass Thabo Mbeki das Vorwort für den Oppenheimer-Vorschlag verfasst, in dem er die *Brenthurst Initiative* „begrüßt“ und „hofft, dass diese einen fruchtbaren Grund für die Debatte bietet und damit hilft, eine bessere Zukunft für alle zu schaffen“¹⁴⁷. Hier wird die klassische Kompromiss-Rolle des ANC sichtbar: Unternehmensfreundliche Vorschläge werden begrüßt, allerdings nicht um ihrer selbst willen, sondern eher, um eine Diskussion voranzutreiben. Während harte Kritik an Oppenheimers und deren Vorschlag geübt wird, steht die Frage nach Alternativen bislang unbeantwortet im Raum.

Wenngleich viele Kritikpunkte am BEE festzustellen sind, so wäre es falsch, dieses Konzept als gescheitert anzusehen. Die Elitenbildung durch BEE ist eine Facette, kleine und kleinste Unternehmen, welche sich langsam aus der Grassroots-Ebene entwickeln und durch das SMME Programm, besonders vor dem Hintergrund BEE, gefördert werden, eine andere. Fakt ist jedoch, dass das Hauptproblem bei der Implementierung des BEE-Konzepts auf fehlender Qualifikation beruht. Elitenbildung und Steuervergünstigungen können nur dann verhindert werden, wenn die breite Masse der Bevölkerung entsprechend gut ausgebildet ist und den Unternehmen somit nicht nur Kosten für Training und Weiterbildung bescheren, sondern auch Leistungen erbringen, welche den Unternehmen von Nutzen sind.

4.4 Zwischenfazit – Wirklichkeit der Reformen

Nachdem nun die wichtigsten Reformen in ihrer praktischen Umsetzung, einschließlich der dabei aufkommenden Probleme erörtert wurden, soll nun zusammengefasst werden, was die Reformen der ANC Regierung im Hinblick auf die sozioökonomische Entwicklung Südafrikas tatsächlich bewirkt haben. Es lässt sich festhalten, dass konzeptionelle Probleme der Reformen besonders im Hinblick auf deren Finanzierung ebenso zur Verlangsamung der Entwicklung beigetragen haben, wie die nach wie vor festgefahrenen sozioökonomischen Strukturen, die auch durch die Reformen nicht signifikant geöffnet werden konnten. Die Gründe für diese beiden Problembereiche sind vor allem in den permanent andauernden parteipolitischen Differenzen insbesondere innerhalb der Dreierallianz zu suchen.

¹⁴⁵ FAZ, 10.11.2005

¹⁴⁶ Vgl. Southall, R.: „Black empowerment and corporate capital“, In: State of the Nation 2004-2005

¹⁴⁷ <http://www.thebrenthurstfoundation.org/Files/BrenthurstInitiative.pdf>

4.4.1 Konzeptionelle Probleme der Reformen

Das RDP ist vor allem im Hinblick auf die Finanzierung zu sehr vom Staat abhängig. Die Initiativen sind nicht nachhaltig, sondern verschlingen kurzfristig den Etat, ohne langfristige Verbesserungen zu erzielen. Die Orientierung hin zum Staat, zum Kollektiv, beruht sicher auf den Vorstellungen COSATUs und der SACP und gibt grundsätzlich auch die anfängliche Einstellung der ANC-Regierung wieder. Im Gegensatz zu den Allianzpartnern, muss die Regierung jedoch langfristiger und an alle Schichten und Sektoren denken und ist damit zu Kompromissen gezwungen. Die Bedeutung der Privatwirtschaft wird im RDP unterschätzt. Des Weiteren besteht das Problem, dass von vornherein zu hohe Erwartungen an das RDP in der Bevölkerung geweckt werden. In der festen Hoffnung, dieses staatsgelenkte Programm sozialistischer Prägung würde *allen ein besseres Leben* ermöglichen, entsteht eine Tendenz in der Bevölkerung, sich zu sehr auf den Staat, die „Bewegung“, zu verlassen, um später doch enttäuscht zu werden.

“It was really an election manifesto rather than a systematic set of policy programmes, and even though the new regime has in fact achieved a commendable number of these goals and come close on others, the RDP as it was structured was an impossible administrative instrument. With such ambiguities it was not clear what it meant, or how to implement it.”¹⁴⁸

Zu betonen ist allerdings, dass das RDP über beträchtlichen Symbolcharakter verfügt. Insbesondere COSATU und SACP halten nach wie vor an den Zielen fest und versuchen, diese in den politischen Entscheidungsprozess mit einzubringen. Bis heute widmen sich auch ANC Politiker in ihren Reden der Erfüllung der RDP Ziele, wenngleich diese nicht selten durch die GEAR Maßnahmen verdrängt zu werden scheinen.

Angesichts des Kostenfaktors RDP muss die Frage nach einem alternativen Finanzierungsmodell dieser Einzelmaßnahmen im Rahmen des RDP gestellt werden. Zevin's Vorschlag, das RDP mittels des beschriebenen Kick-Start Modells in Form von 250 Mrd. Rand voranzutreiben, wird zu Gunsten von GEAR nicht umgesetzt. Angesichts der Tatsache, dass GEAR gescheitert ist, könnte es sich jedoch lohnen, diesen Vorschlag nochmals in Betracht zu ziehen. GEAR, ein neoliberales Konstrukt, das maßgeblich auf konkreten, allerdings beinahe utopischen Vorhersagungen für Wachstum und Arbeitsbeschaffung beruht, wurde von Anfang an nicht ausreichend diskutiert und beraten, was vor allem am Ausschluss der Allianzpartner an den Verhandlungen deutlich wird. 1999, als GEAR bereits zahlreiche negative Auswirkungen zeigt, gesteht Mandela in Anspielung auf die intransparente Entscheidungsfindung 1996 unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit ein: „I confess even the

¹⁴⁸ Sparks, A.: “Beyond the miracle – Inside the new South Africa”, S. 195

ANC learnt of GEAR far too late – when it was almost complete.“¹⁴⁹ Das grundsätzliche Problem bei GEAR besteht letztlich darin, dass die aufgestellten (vorwiegend finanziellen) Anreize sich zu stark auf die Angebots-Seite konzentrieren und dabei wichtige Bedürfnisse auf der Nachfrage-Seite vernachlässigen¹⁵⁰. Ein Land mit über 40% Arbeitslosen bietet für viele Unternehmen keinen angemessenen Absatzmarkt, sodass die steuerlichen Vergünstigungen nicht notwendigerweise auch Investitionen bewirken. Umgekehrt besteht ein Widerspruch zwischen der strikten Haushaltsdisziplin einerseits, und den Investitionsanreizen andererseits. Neben strukturellen Problemen bei der Formulierung der Reformprogramme, erschweren praktische Hindernisse, wie Korruption, Misswirtschaft und Überbürokratisierung – von parteipolitischen Differenzen einmal abgesehen – eine vernünftige Durchsetzung der Reformen.

Die folgende Tabelle veranschaulicht in einer zusammenfassenden Gegenüberstellung die wichtigsten Unterschiede zwischen RDP und GEAR und zeigt gleichzeitig den politischen Wandel unter der Führung des ANC auf:

Reconstruction and Development Programme vs. Growth Employment And Redistribution		
	RDP	GEAR
Entstehung	Kaum externe Beratung, internes Dokument hauptsächlich von COSATU u. SACP forciert, von ANC geduldet	Beratung des ANC mit Think Tanks aus der Wirtschaft, Orientierung an SAPs der WB/IWF, Ausschluss von COSATU und SACP
Motivation	Ideologisch-soziale Motivation	Ökonomisch-leistungsorientierte Motivation
Anleitung zur Implementierung	Keine klare Anleitung zur Implementierung	Klare Anleitungen zur Implementierung
Gesamtcharakter	Wahlmanifest mit erheblichem Symbolcharakter	Reform mit neoliberal-pragmatischem Charakter

¹⁴⁹ Marais, H.: "South Africa: Limits to change: The Political Economy of Transition", S. 162

¹⁵⁰ Marais, H.: "South Africa: Limits to change: The Political Economy of Transition", S. 223

4.4.2 Veränderung der sozioökonomischen Strukturen?

Doch wie steht es nun um das allumfassende Ziel des ANC, die sozioökonomischen Strukturen aus der Apartheid zu durchbrechen?

Bildet das RDP die ideologische Basis für eine Veränderung der sozioökonomischen Strukturen, sollen durch BEE konkrete Maßnahmen ergriffen werden, um eine breite Beteiligung schwarzer Südafrikaner an der Wirtschaft zu sichern. Wenngleich einzelne Erfolge existieren, so fällt die aktuelle Gesamtbilanz des BEE für die breite Masse eher negativ, zu Gunsten einer kleinen schwarzen Elite, aus.

Ein prominentes Beispiel hierfür ist der Vorsitzende des BEE Task Teams, Cyril Ramaphosa. Dieser verlässt 1996 seinen Posten als ANC Generalsekretär und nimmt den Vorsitz der größten Medien- und Unterhaltungsgruppe John Holdings, den der Mobiltelefonfirma MTN und den zahlreicher anderer Unternehmen ein – einer der größten Förderer von BEE beweist durch sein eigenes Verhalten, wie die oft verurteilte Elitenbildung funktioniert. Auch Tokyo Sexwale, ehemaliger Robben Island Gefangener, legt 1997 sein Amt des Premiers von Gauteng nieder, um den Vorsitz der schwarzen Minengesellschaft Mvelaphanda Holdings und dreier weiterer Firmen einzunehmen, des weiteren nimmt er die Stellung des Direktors der Absa Bank und Gold Fields of South Africa ein¹⁵¹. Diese beiden Fälle sollen stellvertretend dafür stehen, was in Südafrika als die neue schwarze Elite bezeichnet wird. Nachdem viele ANC Politiker durch ihre Arbeit im Staatsdienst Erfahrungen und Kontakte gesammelt haben, nutzen sie diese, um in der Privatwirtschaft ein Vermögen anzuhäufen, eine Chance, die der Masse der schwarzen Bevölkerung verwehrt bleibt. Bis Ende der 90er Jahre können die meisten ANC Politiker auf den zweifelhaften Erfolg, zu privatem Reichtum gekommen zu sein, zurückblicken; eine Änderung der sozioökonomischen Strukturen konnte jedoch nicht erreicht werden. Zu der weißen Elite sind nun einige schwarze Widerstandskämpfer hinzugekommen, die ihre ideologischen Skrupel gegenüber dem Kapitalismus abgelegt haben – und dennoch vom Volk als Helden verehrt werden. Nach Meinung vieler Südafrikaner haben sich die führenden ANC-Mitglieder ihren Reichtum im Freiheitskampf redlich verdient, Tokyo Sexwale beschreibt seinen Werdegang gar mit den Worten: „Derselbe Impuls, der mich zu Guerillakämpfer hat werden lassen, treibt mich jetzt an, erfolgreicher Geschäftsmann zu sein.“¹⁵² Der Gedanke, eine schwarze Elite als Vorhut für die wirtschaftliche Revolution zu entsenden, würde unter Umständen Sinn machen – wenn denn die Revolution folgte. Aktuell stellen jedoch Weiße noch immer 84 % des Topmanagements; Weiße verdienen im Durchschnitt nach wie vor doppelt so viel wie Schwarze¹⁵³. Ist die offizielle Apartheid abgeschafft, so existiert damit also eine *de facto Apartheid*, bei der weiße Südafrikaner nach wie vor so-

¹⁵¹ Vgl. Southall, R.: "Black empowerment and corporate capital", In: State of the Nation 2004-2005, S. 475

¹⁵² GEO Special, Nr. 6 2002, S. 28f.

¹⁵³ GEO Special, Nr. 6 2002, S. 30

zioökonomisch besser gestellt sind. Parallel entwickelt sich eine Klassengesellschaft, bei der nicht mehr zwischen schwarz und weiß, sondern nur noch arm und reich unterschieden wird. Südafrika rangiert in der Liste des Gini-Koeffizienten¹⁵⁴ 1998 mit 0,58 auf einem der höchsten Plätze; die Ungleichheit lässt sich etwas konkreter auch folgendermaßen ausdrücken: die ärmsten 50% der Bevölkerung verfügen lediglich über 11% des Gesamteinkommens, wohingegen den reichsten 7% mehr als 40% des Gesamteinkommens zukommt¹⁵⁵.

Besonders deutlich werden diese dramatischen Unterschiede bei dem Kampf der Armen um die Erfüllung ihrer Grundbedürfnisse: die Situation erinnert auf bizarre Weise an den Kampf gegen das Apartheid-Regime, bei dem ebenfalls die Grundbedürfnisse eine wichtige Rolle spielten – nun ist es die Elite der Widerstandskämpfer selbst, welche das Volk gegen sich gerichtet hat. Nachdem diese 1994 mit vollmundigen Versprechen die Macht übernahm, stellte sich mit der Zeit heraus, dass das sozialistisch-geprägte, mehrheitlich auf die Staatskasse angewiesene RDP sich nicht finanzieren lässt. Ein Problem, das man mit der Förderung des Wirtschaftswachstums durch GEAR zu beheben versucht. Fast panisch stürzt sich die Regierung auf den privaten Sektor, welcher „die letzte Rettung“¹⁵⁶ scheint, was die Privatwirtschaft zu kritisieren weiß. Die Regierung bemüht sich, insbesondere in den ersten zwei Jahren nach Amtsantritt, die Erfüllung der Grundbedürfnisse weitgehend autonom zu finanzieren und bezieht erst dann den privaten Sektor mit ein, als die finanzielle Lage bereits ausweglos ist. Dies löst Irritationen sowohl seitens der Privatwirtschaft, als auch der Bevölkerung aus – erstere fühlt sich als Pannenhilfe ausgenutzt, letztere muss die Fehler einer teilweise recht einseitigen neoliberalen Politik durch extreme Einschnitte im Bereich der Grundbedürfnisse und des Arbeitsmarkts hinnehmen.

Für die Entwicklung des Landes, für das Erreichen eines *besseren Lebens für alle* ist daher eine dauerhafte, stabile und gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft unerlässlich.

Es lässt sich somit festhalten, dass weder RDP, noch GEAR oder BEE bislang zu einer signifikanten Änderung der sozioökonomischen Strukturen beigetragen haben. Daraus jedoch ein komplettes Scheitern der Reformprogramme abzuleiten, wäre allein angesichts der wachsenden Verbesserungen im Bereich der Grundbedürfnisse verfrüht. Des Weiteren muss die zeitliche Komponente mit in Betracht gezogen werden: zehn Jahre sind gemessen an der Radikalität dieses Systemwechsels kein wirklich langer Zeitraum, bedenkt man die Heraus-

¹⁵⁴ Der Gini-Koeffizient, eine Messmethode zur Ermittlung der Einkommensverteilung in einem Land, beträgt im Idealfall – bei völliger Gleichheit in der Einkommensverteilung – Null und absoluter Ungleichheit 1; Vgl. hierzu Hemmer, H.-R., „Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer“, S. 22ff.

¹⁵⁵ Poverty and Inequality Report in South Africa – Report von 1998
<http://www.polity.org.za/html/govdocs/reports/poverty.html?rebookmark=1>

¹⁵⁶ Vgl. Mail & Guardian, 01.10.2003

forderung, die ein friedlicher Wandel, ohne die Vertreibung der Weißen, ohne das Ausbrechen eines Bürgerkrieges, impliziert.

4.4.3 Parteipolitische Differenzen

Die insgesamt ernüchternde Bilanz der bisherigen Politik lässt sich gewissermaßen auf die äußerst hohen Ansprüche der Reformen zurückführen, die selbst unter den besten Bedingungen nicht alle so schnell implementierbar gewesen wären. Allerdings liegen die Gründe für die zum Teil drastisch verlangsamte Entwicklung Südafrikas nur teilweise in den Reformen selbst.

Die Ineffektivität der bisherigen Regierungsweise hat ihre Ursachen primär in den fortdauernden Differenzen und Unbeständigkeiten innerhalb der Dreierallianz, welche der nötigen stringenten Umsetzung der Reformen, vor allem im Hinblick auf deren Finanzierung im Wege stehen. Dies wird besonders deutlich bei der irritierenden „Ablösung“ des RDP durch GEAR, die ohne Rücksprache mit den Allianzpartnern erfolgt und vom ANC nach wie vor abgestritten wird: das RDP existiere weiter und sei niemals abgelöst worden.

Durch die anhaltenden Streitigkeiten verliert die Allianz zunehmend ihre Glaubwürdigkeit bei den Bürgern Südafrikas, welche dem ANC bei den folgenden Wahlen dennoch die Treue halten, unabhängig davon, ob es für sie schon das viel gepriesene *bessere Leben* gibt oder nicht. Der gemeinsame Kampf gegen die Apartheid ist also nicht nur Kitt für die Allianz selbst, sondern bindet nach wie vor das Volk an die „Bewegung“, den ANC und seine sozialen Partner COSATU und SACP. Anhand der Tatsache, wie sehr die Allianz noch 10 Jahre nach Ende der Apartheid von dem im Befreiungskampf erlangten Heldenruhm zehren kann, werden wieder alte, während des Kampfes aufgebaute hierarchische Organisationsstrukturen sichtbar, ohne die der – durch Exilstrafen zum Teil weltweit zersplitterte – ANC niemals sein Ziel erreicht hätte. Auch und vor allem während des Befreiungskampfes konnte der ANC, insbesondere im Exil, nur durch seine straffe Organisation überleben.

„In dem Bestreben, intensive soziale, militärische, erzieherische und politische Aufgaben auszuführen, wurde eine ausladende Bürokratie entwickelt. (...) Für viele ANC Mitglieder im Exil, vor allem diejenigen in afrikanischen Ländern, hing ihr Überleben von dieser Organisation ab. Sie waren Angestellte einer Regierungsbürokratie, Personal einer Armee, oder Klienten des Sozialstaates, nicht Mitglieder einer politischen Partei.“¹⁵⁷

Schließlich ist eine Elite nicht *per se* etwas Schlechtes. COSATU, SACP und ein Großteil der ANC Basis verurteilen den ANC aufgrund dessen Entwicklung zu einer liberalen Partei, wel-

¹⁵⁷ Vgl. Suttner, R.: „Culture(s) of the ANC of South Africa: Imprint of Exile Experiences“, S.190, In: Melber, H. (Hrsg.): „Limits to Liberation in Southern Africa“

che die Rolle der Masse des Volkes, die Basis unterschätzt. Dabei wird jedoch vernachlässigt, wie es zu dieser Haltung gekommen ist. So besteht die ANC-Führung primär aus ehemaligen Exilanten, die in der Sowjetunion oder einer deren Verbündeten, wie beispielsweise Angola, in der radikalen leninistischen Schule ausgebildet wurden, welche die Rolle der avantgardistischen Partei und revolutionären Intellektuellen akzentuiert. Somit ist zumindest der konventionelle Liberalismus gar nicht so weit vom leninistischen Verständnis der hierarchischen Beziehung zwischen Revolutionsführern und Masse entfernt: letztlich sind beide Visionen von sozialer Transformation elitär, indem sie die Rolle des Volkes im Veränderungsprozess vernachlässigen. Liberale verteidigen einen Wandel, der schrittweise und rational gesteuert von politischen Führern und Elitewissenschaftlern implementiert wird. Leninistische Vorreiter drängen auf einen schnelleren revolutionären Wandel, doch es ist die Rolle einer elitären, revolutionären Vorhut, welche für so einen Wandel zentral ist.¹⁵⁸

Vor diesem Hintergrund gewinnt der oben genannte Gedanke, dass es auch im ökonomischen Bereich eine Elite zur Führung einer Revolution gibt, an Bedeutung, auch die Haltung eines Tokyo Sexwales wird somit nachvollziehbar. Zieht man nun die Dauer des politischen Befreiungskampfes in Betracht, so ist klar, dass auch eine ökonomische Revolution nicht über Nacht geschehen kann. Um der politischen Gleichstellung nun auch die wirtschaftliche folgen zu lassen, muss jedoch in erster Linie ein gewisses Maß an Einigkeit in der Regierung, der Dreierallianz vorherrschen. Das Prinzip „Elite als Vorhut für die Massen“ kann nur funktionieren, wenn sich diese auch über den einzuschlagenden Weg einig ist.

5. Externe sozioökonomische Einflüsse

Erschwert wird der Plan zur wirtschaftlichen Gleichstellung zudem durch externe sozioökonomische Einflüsse, wie Migration und Welthandel. Diese beiden Faktoren wirken sich teils dramatisch auf die südafrikanische Binnen- und Exportwirtschaft, wie auch den Arbeitsmarkt aus.

5.1 Migration

Im Folgenden werden die Auswirkungen von Migrationen auf die sozioökonomische Entwicklung Südafrikas untersucht. Dabei stehen sich Emigrationen von gut ausgebildeten Fachkräften („brain drain“) und Immigrationen von Wirtschafts- und Kriegsflüchtlingen aus anderen afrikanischen Ländern gegenüber. Der Schwerpunkt liegt somit auf dem Aspekt der Arbeitsmigration.

¹⁵⁸ Vgl. Johnson, K.: „Liberal or Liberation Framework? The contradictions of ANC rule in South Africa“, S. 202, In: Melber, H. (Hrsg.): „Limits to Liberation in Southern Africa“

„In den Jahren 2000/2001 beantragten mehr als eintausend südafrikanische Krankenschwestern ihre Berufszulassung in Großbritannien. Der dadurch entstandene Mangel im entwickelteren Südafrika habe eine Art von Migrationskette zur Folge.“¹⁵⁹

Die Gründe, zu emigrieren, können in Schub- und Zugkräfte¹⁶⁰ unterteilt werden, das heißt also in Probleme, die jemanden zum Verlassen des Landes zwingen und Chancen, die sich in einem anderen Land ergeben könnten:

Schubkräfte umfassen in Südafrika beispielsweise schlechte Bezahlung, schlechte Arbeitsbedingungen, geringe Aufstiegsmöglichkeiten, politische Konflikte, sowie die Kriminalitätsbelastung der gewaltverseuchten Gesellschaft Südafrikas.

„Hinzu komme [vor allem im Gesundheitssektor] der demoralisierende emotionale Stress des Gesundheitspersonals, das mit dem täglichen Sterben von Aids-Opfern konfrontiert sei. Durch die Auswanderung erhöhe sich die Arbeitslast der verbliebenen Kräfte so unerträglich, dass dies einen Teufelskreis von immer weiterer Emigration in Gang halte.“¹⁶¹

Beispiele für Zugkräfte sind bessere Verdienst-, Aufstiegs- und Bildungschancen oder auch Freiheit, Sicherheit und eine intakte Umwelt. „In dieser Hinsicht könnten afrikanische Länder mit den reichen Anwerbestaaten in keiner Weise konkurrieren.“¹⁶² Diese sparen wiederum erheblich an Bildungsinvestitionen, so schätzt „die UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), dass mit jeder Fachkraft im Alter von 25 bis 30 Jahren den reichen Ländern Ausbildungskosten in Höhe von 184.000 US\$ erspart blieben.“¹⁶³ Dementsprechend hoch sind denn auch die Kosten einzuschätzen, die den von der Abwanderung ihrer Fachkräfte betroffenen Entwicklungsländern entstehen. Südafrika befindet sich dadurch in einer paradoxen Situation: je mehr Geld in das Bildungssystem gesteckt wird, desto besser werden Fachkräfte ausgebildet, die dadurch noch größere Chancen in den USA oder Europa haben und durch die nach wie vor schwierigen Rahmenbedingungen in Südafrika noch größere Anreize haben, ihr Land zu verlassen.

So, wie nun einerseits die Menschen aus Südafrika auswandern, um in Europa oder den USA das *bessere Leben* zu finden, das ihnen der ANC versprochen hat, flüchten sich zunehmend mehr Menschen aus afrikanischen Ländern nach Südafrika – in ihren Heimatlän-

¹⁵⁹ Lehmann, U.: „Die Migration des Gesundheitspersonals in der Republik Südafrika – die wissenschaftliche Sicht“, S.38

¹⁶⁰ Opitz, P.J.: „Welten im Umbruch, Menschen im Aufbruch – Das Flüchtlingsproblem“, In: „Weltprobleme“ (4.Auflage)

¹⁶¹ Lehmann, U.: „Die Migration des Gesundheitspersonals in der Republik Südafrika – die wissenschaftliche Sicht“ S.39

¹⁶² Vgl. Lehmann, U.: „Die Migration des Gesundheitspersonals in der Republik Südafrika – die wissenschaftliche Sicht“

¹⁶³ Vgl. Lehmann, U.: „Die Migration des Gesundheitspersonals in der Republik Südafrika – die wissenschaftliche Sicht“, S. 39

dem ist sowohl die sicherheitspolitische, als auch sozioökonomische Lage verglichen mit Südafrika häufig desaströs. Doch während dort noch die Wahrheitskommission die Verbrechen der Apartheid aufklärt, schleicht sich mit dieser Immigrationswelle eine vollkommen neue Art von ethnischer Spannung in die südafrikanische Bevölkerung ein, eine Fremdenfeindlichkeit schwarzer, meist arbeitsloser Südafrikaner gegen ebenfalls schwarze Immigranten und Flüchtlinge aus anderen afrikanischen Ländern, darunter Zimbabwe, Mosambik, Demokratische Republik Kongo, Senegal und Nigeria. Die Ursachen der so genannten „schwarzen Xenophobie“, bei der Südafrikaner Einwanderer meist abfällig als „Makwerekwere“ bezeichnen, reichen bis in die Apartheid zurück. Einst wurden billige, (un-)gelernte Arbeitskräfte für die Minenindustrie, wachsende Landwirtschaftsbetriebe und andere Industriebereiche ins Land geholt, die wohl arbeiten, sich jedoch nicht niederlassen durften. Nach dem Ende der Apartheid versuchte die neue Regierung die Situation durch Amnestien zu verbessern, welche einigen hunderttausend Minenarbeitern eine dauerhafte Niederlassungsbewilligung gewährten. Allerdings blieben viele auch ohne dieses Recht, sodass sich die Problematik verschärfte.¹⁶⁴

„Auf 35 Mio. wird die Zahl der Arbeitsmigranten in Afrika geschätzt, die aus den ärmeren Ländern des schwarzen Kontinents in den Bergwerken und Fabriken Südafrikas, aber auch in den Plantagenwirtschaften Nigerias, Ghanas und der Elfenbeinküste Arbeit suchen.“¹⁶⁵

Egal, ob nun Kriege oder die einfache Hoffnung auf *ein besseres Leben* die Migranten nach Südafrika treiben – Fakt ist, dass diese zwar keine materielle Unterstützung vom Staat, dafür jedoch das Recht zu arbeiten, erhalten. Diese Tatsache ruft angesichts einer Arbeitslosigkeit von ca. 35-40% den Zorn der schwarzen Bevölkerung auf den Plan, sodass es immer wieder zu Zwischenfällen kommt, wie 1998, als auf einem Zug zwischen Johannesburg und Pretoria drei senegalesische Asylbewerber von einer Gruppe arbeitsloser Südafrikaner ermordet wurden.¹⁶⁶

Doch auch die Ebene der innerstaatlichen Migration sollte nicht vernachlässigt werden: so ist Südafrika, wie eingangs kurz erwähnt, von einer permanenten Land-Stadt Flucht geprägt. Viele zieht die einfache Hoffnung auf Arbeit in die Ballungszentren wie Johannesburg, Pretoria oder Kapstadt, welche häufig genug nicht erfüllt wird, was dann meist zur Bildung und Vergrößerung von *informal settlements*, *Slums*, führt. Ihren Ursprung hat die Land-Stadt Flucht bereits Ende des 19. Jahrhunderts, als nach der Entdeckung von Diamanten und Gold zahlreiche, in aller Regel schwarze, Arbeiter zum Abbau der Ressourcen benötigt wurden.

¹⁶⁴ Vgl. Handmaker, J.: „Arbeitsmigration: Ursache für neuen Rassismus in Südafrika?“

¹⁶⁵ Opitz, P.J.: „Welten im Umbruch, Menschen im Aufbruch – Das Flüchtlingsproblem“, In: „Weltprobleme“ (4.Auflage)

¹⁶⁶ Vgl. Handmaker, J.: „Arbeitsmigration: Ursache für neuen Rassismus in Südafrika?“

Ungeachtet der harten Arbeitsbedingungen, strömten so zahlreiche Menschen in die Gold- und Diamantenzentren, um mit dem dort verdienten Lohn ihr Überleben und das ihrer Familien zu sichern. Auch heute, nach über 100 Jahren, haben sich die Beweggründe für die Land-Stadt-Flucht kaum verändert. Problematisch dabei ist: der Anteil arbeitsloser Bürger steigt in den Großstädten teils exorbitant an, die Unzufriedenheit in den Slums wächst aufgrund katastrophaler Umstände¹⁶⁷ und wird damit zu einem weiteren Nährboden für Kriminalität.

5.2 Welthandel

Zusätzlich zu diesen sozialen Faktoren, die Südafrikas interne Entwicklung beeinflussen, wirken auch externe ökonomische Kräfte auf die nationale Ebene ein. In der globalisierten Welt von heute ist besonders im Hinblick auf die Ökonomie die nationale kaum mehr von der internationalen Ebene zu trennen, da sich beide wechselseitig beeinflussen. Im Folgenden werden diese Zusammenhänge anhand von internationalen Handelsabkommen (USA, EU) und den Auswirkungen der Liberalisierung am Beispiel der Textilindustrie verdeutlicht.

„Südafrika genießt in den Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten (Abkommen von Cotonou) einen besonderen Status. Da seine Wirtschaft unter bestimmten Aspekten eher derjenigen eines Industrielandes gleicht, ist Südafrika von der allgemeinen Handelsregelung und den Handelsprotokollen ausgeschlossen und kann nicht die Finanzhilfen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in Anspruch nehmen. Im Oktober 1999 hat die Europäische Union daher ein unbefristetes bilaterales Abkommen [Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit (AHEZ)] mit Südafrika abgeschlossen. Dieses Abkommen regelt die Handelsbeziehungen, die Finanzhilfen und die Entwicklungszusammenarbeit sowie zahlreiche weitere Bereiche, wie die soziale und kulturelle Zusammenarbeit und den politischen Dialog.“¹⁶⁸

Für den Zeitraum zwischen 2000 und 2006 sind 900,5 Mio. Euro für die Verwirklichung dieser Ziele seitens der EU vorgesehen¹⁶⁹. Wenngleich also Südafrika aufgrund seiner insgesamt recht fortgeschrittenen industriellen Entwicklung nicht alle Vorteile des Cotonou-Abkommens in Anspruch nehmen kann, führt das AHEZ diese Absicht – im Hinblick auf die Förderung regionaler Integration – ad absurdum, indem es Südafrika eine privilegierte Handelsbeziehung mit der EU einräumt. Dies bringt für das Land einige Vorteile mit sich: die Einrichtung einer Freihandelszone (FHZ)

„soll Südafrika einen besseren Zugang zum Gemeinschaftsmarkt garantieren und – da die FHZ auf Gegenseitigkeit beruht – der EU den Zugang zum südafrikanischen Markt erleichtern.(...) Durch einen asymmetrischen Zeitplan wird die EU innerhalb

¹⁶⁷ verursacht durch mangelnde Hygiene, schlechte gesundheitliche Versorgung, kaum Chancen auf (Aus-) Bildung

¹⁶⁸ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r12201.htm>

¹⁶⁹ http://www.bmz.de/de/wege/ez_eu/eu-wege/akpstaaten/

von 10 Jahren ungefähr 95% ihrer Einfuhren aus Südafrika liberalisieren, wohingegen Südafrika in 12 Jahren lediglich 86 % erreichen wird. So ist unter anderem für gewerbliche Waren eine schrittweise Liberalisierung vorgesehen.“¹⁷⁰

Problematisch ist nun, dass das AHEZ die Unstimmigkeiten in der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft SADC (Southern African Development Community)¹⁷¹ durch die Vorzugsbehandlung des Regional-Hegemons Südafrika weiter verschärft. Anstatt die regionale Kooperation zu stärken und dadurch die Mitgliedsstaaten unabhängiger von westlicher Wirtschaftshilfe zu machen, wird sie geschwächt – dadurch hängen die einzelnen Länder weiterhin stark von wohlwollenden Abkommen mit den westlichen Industrienationen ab, was durch die Schaffung regionaler Kooperationseinrichtungen gerade verhindert werden soll. Südafrika könnte – und sollte – seine hegemoniale Stellung in der Region auch ohne AHEZ behalten und schließlich das durchsetzen, was die Regierungen seit 1994 postulieren: andere afrikanische Staaten von der eigenen Entwicklung (besonders im Transport, Telekommunikations- und Elektrizitätsbereich) profitieren zu lassen. Das EU-Abkommen verstärkt jedoch die Feindseligkeiten innerhalb SADC und bremst die für das südliche Afrika so bedeutende regionale Kooperation. „Während die EU durch ihre Erweiterung die europäischen Staaten in einer zunehmend stärkeren Einheit zusammenbringt, könnte die EU-Politik in Afrika genau den gegenteiligen Effekt haben.“¹⁷²

Dadurch trägt Südafrika kurzfristig freilich keinen Schaden davon. Im Gegenteil, das AHEZ schützt Südafrika sogar bis zu einem gewissen Grad vor der Export-Konkurrenz aus Fernost, da bestimmte Sektoren, wie beispielsweise Textil, bei der Liberalisierung besonderen Schutz genießen und nur zum Teil geöffnet werden. Wenngleich Südafrika nicht für Finanzhilfen des EEF in Frage kommt, so erhält es doch Unterstützung durch das Europäische Programm für Wiederaufbau und Entwicklung¹⁷³. Langfristig ist jedoch auch für die sozioökonomische Entwicklung dieses Landes ein politisch und wirtschaftlich stabiles regionales Umfeld unabdingbar. So werden beispielsweise schon heute einige Auslandsdirektinvestitionen aufgrund der instabilen Lage im Nachbarland Zimbabwe nicht getätigt (siehe Kapitel 4.2.1.3); auch würde eine funktionierende regionale gemeinsame Wirtschaftszone den Absatzmarkt für Investoren erheblich vergrößern und dadurch die Wirtschaft im gesamten südlichen Afrika ankurbeln. Schließlich muss Südafrika auch deshalb Interesse an gut entwickelten Nachbarstaaten haben, um die Migration von Arbeitslosen nach Südafrika zu stoppen, die – Südafrikas hoher Arbeitslosenrate zu Trotz – sich dort eher eine Stelle und *ein besseres Leben* versprechen,

¹⁷⁰ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r12201.htm>

¹⁷¹ Folgende Länder sind Mitglieder von SADC: Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Südafrika, Swaziland, Tansania, Sambia, Zimbabwe

¹⁷² Melber, H.: „Globalisierung stört regionale Integration“ In: Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 03/2005

¹⁷³ Diese Mittel sollen unter anderem der schrittweisen Integration Südafrikas in die Weltwirtschaft, Förderung von Beschäftigung und Entwicklung des Privatsektors, Verbesserung der Lebensbedingungen und der Stärkung der Zivilgesellschaft dienen.

als im Heimatland, was die sozioökonomische Entwicklung Südafrikas wiederum beeinträchtigt.

Am Beispiel der positiven und negativen Auswirkungen der AHEZ, welche ob des begrenzten Rahmens dieser Arbeit nur ansatzweise angedeutet werden konnten, wird die außenhandelspolitische Zwickmühle deutlich, in der Südafrika sich befindet: so fortgeschritten, wie das Land einerseits ist, haben andere, weniger entwickelte Staaten in der Region für derartige Sonderabkommen kein Verständnis. An zahlreichen Stellen dieser Arbeit wurde deutlich, wie oftmals nicht primär externe Faktoren wie Globalisierung, sondern interne machtpolitische Querelen und der resultierende Schlingerkurs der Politik die Entwicklung des Landes beeinträchtigt. Das AHEZ soll Südafrika nun finanziell genau in den Bereichen unterstützen, an denen die Regierung seit über zehn Jahren streitet und arbeitet: etwa die Reduzierung der Arbeitslosigkeit, Förderung des Privatsektors oder die Verbesserung der Lebensbedingungen. Der Nutzen dieser Beihilfen in solchen Bereichen darf bezweifelt werden, zumal Unterstützung rein finanzieller Art in der Regel nur sehr kurzfristig Erfolg hat, jedoch nicht im Geringsten die strukturellen Probleme in Angriff nehmen kann – dies obliegt maßgeblich der Regierung und Wirtschaftselite Südafrikas. Was die Integration in den globalen Handel betrifft: wie später am Beispiel der Konkurrenz aus China deutlich werden wird, bestimmen immer noch Wechselkurse, Löhne und Qualität die Investitionsbereitschaft internationaler Akteure – ist das Produzieren in Südafrika also um ein Vielfaches teurer, als in anderen Ländern, so kann auch ein spezielles Freihandelsabkommen nur die Wenigsten überzeugen, dennoch in Südafrika zu investieren. Vielmehr bietet dieses Abkommen Schlupflöcher für Missbrauch: ein chinesischer Produzent importiert seine billige Ware nach Südafrika, lässt sie dort gerade soweit veredeln, bis sie gemäß den Anforderungen der WTO als „made in South Africa“ gilt und exportiert sie dann wiederum zollfrei in die EU.

Das AHEZ fördert daher weniger die selbständige nachhaltige Entwicklung des Landes, sondern stellt ein weiteres „Kissen finanzieller Abhängigkeit“ Afrikas von Europa dar, zumal dadurch auch die regionale Kooperation geschwächt wird und letztlich allenfalls eine wirtschaftliche Elite davon profitieren kann. Die Bundesagentur für Außenwirtschaft Bfai, bringt dies folgendermaßen auf einen Nenner:

„In der südafrikanischen Wirtschaft sind die verschiedenen Freihandelsvereinbarungen umstritten. Südafrika war in der Apartheidzeit weitgehend isoliert, die nach der politischen Wende begonnene Einbindung in die Weltwirtschaft fiel nicht allen Unternehmen leicht. Vor allem mittelständische und kleinere südafrikanische Unternehmen tun sich immer noch schwer, ausländische Märkte zu erschließen. Der Höhenflug des Rand in den letzten beiden Jahren hat zudem viele Exportbestrebungen schon im Keim erstickt. So mancher Unternehmer fühlt sich auch von der Regierung und seinen Standesvertretungen im Stich gelassen. Vor allem das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU habe vornehmlich EU-Unternehmen genützt, heißt

es, weil diese sehr viel mehr Erfahrung im Außenhandel hätten und zudem auf ein ungleich größeres Informationsangebot in ihren jeweiligen Ländern zugreifen könnten.“¹⁷⁴

Auch die USA haben ein spezielles Arrangement mit afrikanischen Ländern beschlossen, welches die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedern vereinfachen soll. Der African Growth and Opportunity Act (AGOA) soll das Paradigma „Handel statt Hilfe“ in die Praxis umsetzen.¹⁷⁵ „Als US Gesetz ist AGOA weder mit den afrikanischen Nutznießern verhandelt worden, noch basiert es auf einer Vereinbarung mit ihnen. Seine Anwendung liegt im Belieben allein der USA.“¹⁷⁶ Von den US Exporten nach Afrika geht die überwiegende Mehrzahl nach Südafrika, was die Importe betrifft, so rangiert Südafrika auf Platz zwei hinter Nigeria. Dies verdeutlicht, dass es den USA bei AGOA primär um Rohstoffe geht, sodass das an Rohöl reiche Nigeria auch zu den wichtigsten Partnern gehört. Südafrika exportiert vor allem Transportgüter (2002: 45%; 2001: 60%), sowie Mineralien und Metalle (2002: 27%; 2001: 34%) und – zu sehr viel geringeren Teilen – Textilien (2002: 6,5%; 2001: 3,5%) und landwirtschaftliche Produkte (2002: 9%; 2001: 8,5%)¹⁷⁷.

Während für Mineralien und Metalle ein AGOA nicht wirklich nötig gewesen wäre, da die USA ohnehin Interesse an diesen Rohstoffen hegen, hat dieses Gesetz für die Textilbranche Südafrikas teilweise doch erstaunlich positive Auswirkungen: wenngleich die 6,5%, die 2002 in die USA exportiert wurden gering scheinen, so sind sie, verglichen mit 3,5% 2001 um fast das Doppelte angestiegen.

Doch „der AGOA-Prozess brachte weitere Überraschungen. Es waren und sind nicht amerikanische oder europäische multinationale Konzerne, die die Chance nutzten, in Afrika zu investieren, um zollfrei in die USA exportieren zu können, sondern fast nur chinesische Unternehmen. (...) Deshalb sind Befürchtungen nicht unberechtigt, die chinesischen Investoren würden Afrika so schnell wieder verlassen, wie sie gekommen sind, wenn es keine AGOA-Anreize durch das Ende des Welttextilabkommens mehr gibt.“¹⁷⁸

Dieses, neuerdings als „Heuschrecken-Mentalität“ bezeichnete Verhalten, würde nicht nur jüngst geschaffene Arbeitsplätze wieder zerstören und die Existenz des Textilsektors insgesamt gefährden; sie würde zusätzlich den Druck, der seit dem Wegfall der Quoten von fernöstlicher Konkurrenz auf die südafrikanische Textilindustrie ausgeübt wird verstärken.

¹⁷⁴ Böll, M.: „Bilaterale Freihandelsabkommen - eine Bestandsaufnahme. Südafrika erwartet Handelsbelebung durch neue Abkommen“, Bfai-Broschüre 2005

¹⁷⁵ Melber, H.: „Globalisierung stört regionale Integration“ In: Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 03/2005

¹⁷⁶ Melber, H.: „Globalisierung stört regionale Integration“ In: Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 03/2005

¹⁷⁷ http://www.agoa.info/?view=country_info&country=za#

¹⁷⁸ Melchers, K.: „Ein chinesischer Tsunami? Chinesische Textilinvestitionen in Afrika nach dem Ende des Welttextilabkommens“ In: eins Entwicklungspolitik 1-2 2006

Ein gutes Beispiel für den Einfluss des Welthandels auf den südafrikanischen Binnenmarkt stellt die Textilindustrie dar. Diese bietet als Teil des arbeitsintensiven verarbeitenden Sektors einerseits Potential für zehntausende von Arbeitsplätzen, hat jedoch in den letzten zehn Jahren unter erheblichen Problemen, wie den Währungsschwankungen und der Konkurrenz aus Fernost zu leiden. Wie bei kaum einer anderen Industrie in Südafrika lassen sich hierbei die Auswirkungen der Globalisierung auf die nationalen Entwicklungsstrategien darstellen.

Mit der Integration des Textilhandels in das allgemeine Regelwerk des GATT am 1. Januar 2005 entfallen sämtliche Einfuhrbeschränkungen, die bisher in Form von Quoten auf Textilwaren aus Billiglohn-Ländern gerichtet waren. Vielmehr gilt nun das Diskriminierungsverbot nach Artikel XIII des GATT. Spitzenzölle werden wie bisher weiter bestehen und regelmäßig in den WTO-Verhandlungen festgelegt.

Der durch die Quotenregeln des Multifaserabkommens (MFA) geförderte Protektionismus widerspricht den Grundsätzen des GATT, dessen vorrangiges Ziel Freihandel ist. Gerade schwach entwickelte Länder haben oft als einzigen Bonus ihre günstigen Arbeitsbedingungen, der ihnen durch den Ausschluss von einigen Märkten genommen wird. Der Wegfall von Quoten bedeutet damit oberflächlich gesehen einen großen Vorteil für diese Länder: sie können nun uneingeschränkt ihre Textil- und Bekleidungswaren in die USA und die EU exportieren. Diese Integration in den Weltmarkt bereitet den Weg zu Entwicklung und Wohlstand, beides wichtige Voraussetzungen für stabile politische Verhältnisse.

Südafrika fällt jedoch nicht in diese Kategorie:

die „Lohnkosten sind fünfmal höher als in China und, verglichen mit der dortigen 57 Stunden Woche und fünf Urlaubstagen, arbeiten die Leute [in Südafrika] 42 Stunden und erhalten 20 Tage Urlaub. Über 30 Unternehmen (...) [haben] am Kap bereits schließen oder ihre Produktion stark zurückfahren müssen. Dadurch [sind] in der südafrikanischen Textilbranche seit dem Jahr 2004 rund 30.000 Stellen verloren gegangen, sodass der Sektor heute nur noch 150.000 Menschen beschäftigt. Weitere 20.000 Jobs [stehen] auf der Kippe“¹⁷⁹

Die Wurzeln dieser Krise liegen in der Isolation des Landes während der Apartheid, als aufgrund hoher Import-Barrieren kaum Konkurrenz aus dem Ausland zu befürchten war, umgekehrt jedoch aufgrund des Boykotts auch südafrikanische Waren nicht exportiert werden konnten¹⁸⁰ – diese Faktoren zusammengenommen führten zu einer fortschreitenden Ineffizienz der Textilindustrie, kombiniert mit der Abkoppelung vom Weltmarkt. Die verheerenden Folgen werden nach 1994 sichtbar, als es gilt, die Industrie sowohl in den Weltmarkt zu integrieren als auch gleichzeitig effektiver zu gestalten – eine enorme Herausforderung für die

¹⁷⁹ Drechsler, W.: „Die Kunstseidenstraße“, In: Der Überblick Nr.4/2005, S. 28

¹⁸⁰ Vgl. Drechsler, W.: „Die Kunstseidenstraße“, In: Der Überblick Nr.4/2005, S. 28

neue Regierung und die privatwirtschaftlichen Akteure. Erschwert wird der Einstieg in den Welthandel zu Beginn der 90er Jahre durch den starken Rand (1994: 1US\$=3,62ZAR), der die Exporte zusätzlich zu den hohen Lohnkosten verteuert, gleichzeitig die Importe verbilligt und damit den Exporteuren aus Fernost Tür und Tor zum südafrikanischen Markt öffnet. „Zwei Drittel der am Kap verkauften Textilien [sind] importiert, vor allem aus dem Reich der Mitte.“

„39% von [südafrikanischen] Exportunternehmen haben den Export völlig aufgegeben, 28% haben ihn maßgeblich reduzieren müssen und nur 16% konnten ihren Marktanteil halten. Das Handelsdefizit wuchs dramatisch von September [2004] mit 301 Mio. Rand. auf 5,8 Mrd. Rand (rund 750 Mio. Euro) im Oktober [2004]. Importe stiegen im Oktober um 5% gegenüber dem Vormonat, während Exporte um 14,65% absanken.“¹⁸¹

Zwelinzima Vavi, Vorstand von COSATU, nennt das chinesisch-südafrikanische Handelsverhältnis gar „kolonialistisch“, fokussiert China doch maßgeblich auf die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen, ohne parallel auch die Industrie zu entwickeln.¹⁸² Das südafrikanische Handelsdefizit mit China beträgt 2005 ganze 16 Mrd. Rand (rund 2 Mrd. Euro). Angesichts dieses extrem hohen Defizits und die damit verbundene Gefährdung des Textilsektors, findet Art.19 des GATT über Notstandsmaßnahmen seine Anwendung:

„Wird infolge unvorhergesehener Entwicklungen und Auswirkungen der von einer Vertragspartei auf Grund dieses Abkommens eingegangenen Verpflichtungen, einschließlich der Zollzugeständnisse, eine Ware in das Gebiet dieser Vertragspartei in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen eingeführt, dass dadurch den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in diesem Gebiet ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht, so steht es dieser Vertragspartei frei, ihre hinsichtlich einer solchen Ware übernommene Verpflichtung ganz oder teilweise aufzuheben oder das betreffende Zugeständnis zurückzunehmen oder abzuändern, soweit und solange dies zur Verhütung oder Behebung des Schadens erforderlich ist.“¹⁸³

Obwohl die Gewerkschaften des Textilsektors die Regierung bitten, diese Schutzmaßnahmen bei der WTO einzufordern, hat diese aus Angst vor chinesischer Vergeltung im Hinblick auf südafrikanische Importe ein Freihandelsabkommen mit China geschlossen. Zu Südafrikas Hauptexporten nach China gehören Produkte der Minenindustrie, vor allem Eisen und Stahl, Schwermetalle und Buntmetalle, wohingegen chinesische Textilien, Maschinen, Fernseher, Kommunikationsausrüstung, Möbel und Schuhe importiert werden. Nach Vavi verstärkt dies die südafrikanische Abhängigkeit von der Minen- und Schwermetallindustrie, wobei die Leichtindustrie unterminiert wird¹⁸⁴.

¹⁸¹ HSS, Monatsbericht Südafrika 11/2004: <http://www.hss.de/downloads/SuedafrikaNovember2004.pdf>

¹⁸² Vgl.: <http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=4239>

¹⁸³ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), Art. 19, In: WTO, Beck-Texte im dtv (2003)

¹⁸⁴ Vgl.: <http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=4239>

Ein Weg aus dieser Abhängigkeit ist die Fokussierung auf Nischenprodukte, nach dem Vorbild des deutschen Textilunternehmers Claas Daun, der seit 15 Jahren am Kap aktiv ist und mit 23.000 Angestellten mehr Südafrikaner beschäftigt, als jedes andere deutsche Unternehmen.

„Sein wichtigstes Unternehmen beliefert die großen Autohersteller am Kap mit Leder für Fahrzeugsitze aber auch mit Formteilen und Dämmstoffen. Außerdem stellt er beispielsweise Airbags, schusssichere Westen und Fallschirme her, die sehr hohen Qualitätsanforderungen unterliegen und deshalb nicht einfach in China produziert werden können.“¹⁸⁵

Dieser Ansatz ist durchaus viel versprechend, zumal er sich gut mit der Förderung von SMMEs und der darin enthaltenen Cluster-Bildung verbinden lässt – kleine Unternehmen spezialisieren sich auf Nischenprodukte, die sie größeren Unternehmen zuliefern, wodurch Arbeit geschaffen wird und Südafrika sich auch international einen Standortvorteil verschaffen kann.

So vorbildlich, wie Daun einerseits in Südafrika investiert und Arbeitsplätze schafft, so großzügig er sich für den Kampf gegen HIV/AIDS engagiert oder für die speziell auf ärmere schwarze Studenten ausgerichtete Universität CIDA (Community and Individual Development Association) in Johannesburg¹⁸⁶ spendet, so kritisch wird häufig sein unternehmerisches Verhalten bewertet: Dauns Strategie: er kauft überwiegend Firmen auf, die kurz vor dem Ruin stehen und macht sie wieder wettbewerbsfähig, wobei jedoch in der Regel die Hälfte der Belegschaft entlassen wird, was ihm seitens der Gewerkschaften den Spitznamen „Close Daun“ eingebracht hat. Hierbei gilt es allerdings zu beachten: durch die Sanierung verliert die Hälfte der Angestellten ihren Arbeitsplatz – würde die Firma nicht saniert werden, stünde die gesamte Belegschaft ohne Job da. Von Mindestlöhnen hält Daun gar nichts, die Kumpel der von ihm sanierten East Rand Proprietary Mines verdienen unter Tage gerade 300 Euro monatlich und arbeiten dabei Elf-Stunden-Schichten vier Tage die Woche, dabei geschehen auch gelegentlich tödliche Unfälle – dies zeugt von mangelnder Unternehmensethik, die sich nicht allein an der Höhe des Lohnes, sondern vielmehr an menschenwürdigen und sicheren Arbeitsbedingungen messen lässt. Die Mine sei vorbildlich für BEE in dieser traditionell weißen Branche – nur die Kumpel sind schwarz. Daun war in letzter Minute als Investor und Partner des schwarzen Rechtsanwaltes und Ex-Staatssekretär Paseka Ncholo eingesprungen. „Ich hatte das Geld, er die schwarze Haut“, so Daun.¹⁸⁷ Dies ist geradezu ein vorbildliches Beispiel des Missbrauchs von BEE zu Gunsten einer kleinen schwarz/weißen Elite.

¹⁸⁵ Drechsler, W.: „Die Kunstseidenstraße“, In: Der Überblick Nr.4/2005, S. 29/30

¹⁸⁶ Südafrikas erste „freie“ Universität; mehr Informationen unter: <http://www.cida.co.za/>

¹⁸⁷ Mertins, S.: „Claas Daun: Jäger und Sammler“, In: Financial Times Deutschland vom 03.06.2002

6. Zusammenfassung und Ausblick

Der Unternehmer Claas Daun vereint in seiner Unternehmermentalität im Grunde all die Widersprüche, die im Verlauf der Arbeit hinsichtlich der sozioökonomischen Entwicklung in Südafrika angesprochen wurden: Elitenbildung durch BEE, Sanierung der Wirtschaft auf Kosten von Arbeitsplätzen, Schaffung von Arbeitsplätzen auf Kosten von Mindestlöhnen. Damit handelt er als einzelner Unternehmer in etwa so ambivalent, wie es die Regierung seit 1994 tut. Während Daun als wirtschaftlicher Akteur sich allerdings bei dem Widerspruch zwischen ökonomischer Rentabilität und sozialer Verträglichkeit leicht auf eine – die erste – Seite schlagen kann, muss es der Regierung für eine nachhaltige Entwicklung des Landes gelingen, beides miteinander zu vereinen.

Der ANC steht also vor der Bewältigung des Spagats zwischen der Schaffung investorenfreundlicher Standortbedingungen und sozioökonomischer Gerechtigkeit, die scheinbar nur um einen hohen Preis zu erreichen ist, nämlich entweder die Gewerkschaften oder die Oberschicht und Privatwirtschaft, oder gar alle drei gegen sich gerichtet zu haben.

6.1 Zusammenfassung

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die nach Meinung der Autorin der Schlüssel zu *einem besseren Leben für alle* ist, kann letztlich nur durch einen Kompromiss aus staatlicher Regulierung/Subventionierung und privatwirtschaftlicher Liberalisierung sein. Das staatszentrierte RDP allein, inklusive der Unterhaltung von SOEs und Public Works Programme, kann ebenso wenig nachhaltige Arbeitsplätze schaffen, wie das neoliberale Strukturanpassungsprogramm von GEAR, welches Opfer und Rationalisierung genau von den Menschen verlangt, die ohnehin kaum Perspektiven haben. Verschlingen die Maßnahmen des RDP dauerhaft zu viel des Haushaltsetats, so führt GEAR in seiner radikalen Umsetzung selbst bei Lohnsenkungen auf Dumpingniveau langfristig nicht zu mehr Arbeitsplätzen, geschweige denn zu einem *besseren Leben für alle*. Vielmehr würde dadurch die Kaufkraft des südafrikanischen Marktes weiter geschmälert, der ohnehin bei Investoren als zu klein gilt, was weder der Bevölkerung, noch der Wirtschaft etwas helfen würde.

Die Bilanz aus diesen Maßnahmen ist, was offiziell „Kompromiss“ genannt wird, tatsächlich jedoch ein Schlingerkurs der Regierung. Diese versucht durch BEE zu Beginn des neuen Jahrtausends auszugleichen, was bei GEAR schief gelaufen ist. BEE bildet jedoch wieder einen neuen Unsicherheitsfaktor für Auslandsinvestitionen, die – von der neuen Welle staatlicher Regulierung irritiert – zunächst ausblieben.

Ein ehrlicher, gut abgewogener Kompromiss zwischen diesen beiden Extremen hätte daher wohl mehr Aussicht auf Erfolg, als die abwechselnde, jeweils vollständige Adaption eines dieser extremen Konzepte. So schließt auch Marais:

“Required is a combination of public, non-profit and private sector endeavours within the ambit of a state led strategy. A first step toward such a concerted initiative would be to draw the private sector into a tighter regulatory framework.

All these require a stern paradigm shift from a wistful faith in dominant economic ideology to a strategic response that is based on ample empirical evidence that:

Economic openness is part of a development strategy – never a substitute for development strategy (...) Policy makers therefore have to focus on the fundamentals of economic growth – investment, macroeconomic stability, human resources and good governance – and not let economic integration dominate their thinking on development.”¹⁸⁸

Positiv zu bewerten ist die Unterstützung von SMMEs, wobei hier zukünftig noch mehr bürokratische Hindernisse abgebaut werden müssen. Auch im Bereich BEE stehen die Chancen für einen langfristigen Erfolg gut – eine Elite schadet dabei nicht, wenn parallel dazu auch entscheidende Unterstützung dem Bildungssystem zukommt, welches der Masse der Bevölkerung eine gute Ausbildung ermöglicht, die sie dann wiederum für BEE qualifiziert.

Rein ökonomisch betrachtet, kann Südafrika mit seinen teils herausragenden Daten imponieren, auch die Tatsache, dass große transnationale Unternehmen Südafrika als Hauptsitz für ihre Aktivitäten in Afrika wählen, spricht für ein stabiles Vertrauen der Wirtschaft in die Region am Kap. Um jedoch langfristig in der globalen Wirtschaft erfolgreich zu sein, ist ein gewisses Maß an handelspolitischer Offenheit und Flexibilität, auch bei den Löhnen unverzichtbar. Südafrika hat in den letzten zehn Jahren sicherlich einige wichtige Erfolge zu verzeichnen. Dazu zählt nicht zuletzt die stabile Demokratie, aber auch die fortgeschrittene technische Entwicklung und Industrialisierung, die zu einer – verglichen mit anderen afrikanischen Ländern – relativ starken Wirtschaft geführt hat, und die zunehmenden Verbesserungen im Bereich der Erfüllung der Grundbedürfnisse.

Südafrika macht, dies sei unbestritten, insgesamt erhebliche Fortschritte in seiner Entwicklung, die jedoch ob der teils heftigen Auseinandersetzungen in der Dreierallianz mit einer, so nicht notwendigen, zeitlichen Verzögerung eintreten. Die Frage, ob sozioökonomische Gerechtigkeit erreicht ist, muss nach den Ergebnissen dieser Arbeit vorläufig noch mit einem klaren „Nein“ beantwortet werden, wenngleich eine diesbezügliche Prognose für die nächsten zehn Jahre vorsichtig positiv ausfallen darf – vorausgesetzt, die politisch-wirtschaftlichen Akteure können sich untereinander und miteinander auf einen Kompromiss hinsichtlich der Reformen einigen, der dann auch konsequent vertreten und umgesetzt wird.

¹⁸⁸ Marais, H.: “South Africa: Limits to change: The Political Economy of Transition”, S. 225f.

6.3 Ausblick: ASGI (Accelerated Shared Growth Initiative)¹⁸⁹

Am 6. Februar 2006 verkündet die Regierung eine neue Wachstumsstrategie namens *Accelerated and Shared Growth-South Africa* (ASGISA, kurz: ASGI). ASGI soll kein Regierungsprogramm im klassischen Sinne sein, sondern eher eine gemeinsame nationale Wachstumsinitiative unter der beratenden Beteiligung verschiedenster Akteure (Unternehmen, Arbeiter, religiöse Führer, Jugend und Frauen). Man will offenbar nicht noch einmal denselben Fehler, wie bei GEAR, begehen, eine Strategie, die ohne Abstimmung mit den Allianzpartnern, geschweige denn der Öffentlichkeit, übereilt beschlossen wurde.

ASGI beinhaltet nicht alle Elemente eines umfangreichen Entwicklungsplans, sondern besteht eher aus einer begrenzten Reihe von Interventionen, welche als Katalysatoren für gemeinsames Wachstum fungieren sollen. ASGI ist auch keine neue (Industrie-) Politik oder und soll den Vorgänger GEAR nicht ersetzen – diese Phrase scheint bei der Einführung neuer Reformen schon beinahe traditionell zu sein. Die Interventionen basieren auf makro- und mikroökonomischen Reformen und Vereinbarungen, die auf dem Wachstums- und Entwicklungsgipfel (Growth and Development Summit) im Oktober 2004 beschlossen wurden. Ausgehend von einem stabilen Wirtschaftswachstum um 4% in den letzten zwei Jahren sollen durch ASGI zwischen 2010 und 2014 Wachstumszahlen von 6% des BIP erreicht werden. Dadurch soll auch das 2004 formulierte Ziel, die Armut und Arbeitslosigkeit bis 2014 zu halbieren, Wirklichkeit werden¹⁹⁰.

Bei ASGI werden einige „bindende Zwänge“ identifiziert, die als Bremsfaktoren bei der Umsetzung der Strategie wirken, jedoch von vornherein mit einbezogen werden – dies ist ein wesentlicher Unterschied zu den in den 80er und 90er Jahren favorisierten SAP-Ansätzen (denen GEAR ähnelte): die lange Liste von Handlungsanweisungen, welche garantiert zu Wachstum und Entwicklung führen sollen, wird ersetzt durch eine kurze Aufzählung der sechs vorausgesetzten Zwänge. Die Lösungen, mit denen diesen Zwängen begegnet werden soll, werden ebenfalls in sechs Kategorien zusammengefasst:

¹⁸⁹ http://www.mg.co.za/articlePage.aspx?articleid=263813&area=/budget_2006/bud_insight/

¹⁹⁰ Vgl. ASGISA: „A catalyst for Accelerated and Shared Growth – South Africa“ Background Document presented at a Media Briefing by Deputy President Mlambo-Ngcuka

ASGI-SA	
Zwänge	Lösungskategorien
Währungsschwankungen	Makroökonomische Angelegenheiten
Kosten, Effizienz und Effektivität des nationalen Transportsystems,	Infrastruktur-Programme
Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften,	Initiativen zur Förderung von Qualifikationen und Ausbildung
Zugangsbeschränkungen, Wettbewerbsgrenzen und begrenzte Möglichkeiten für Neuinvestitionen,	Sektorale bzw. industrielle Strategien
Regulatives Umfeld (Überbürokratisierung) als Belastung für SMMEs,	Interventionen in die "zweite Wirtschaft"
Unzulänglichkeiten bei staatlicher Organisation, Leistung und Führung	Verwaltungsangelegenheiten

Wenngleich ASGI erst vor Kurzem eingeführt wurde und dem Praxis-Test erst noch standhalten muss, so scheint diese Strategie doch auf den ersten Blick erheblich fundierter und abgewogener, als deren Vorgängerin GEAR, realistischer und praktischer, als das symbolträchtige RDP. Hoffnung gibt diesmal auch die Tatsache, dass sich COSATU grundsätzlich hinter die Strategie stellt, was als ein Zeichen für die dringend benötigte Einigung innerhalb der Allianz zu bewerten sein kann. Brian Whitakker, Chef des Business Trust (eine Vereinigung zur besseren Zusammenarbeit von Wirtschaft und Regierung im nationalen Interesse¹⁹¹), spricht gar von einem nie zuvor da gewesenen Engagement für dieses Projekt [ASGI], mahnt jedoch besagte Implementierungsschwierigkeiten an.¹⁹² Wenngleich COSATU sich generell für die neue Strategie ausspricht, so fürchtet sie doch, dass die ASGI Versprechen im Hinblick auf Umverteilung und Gerechtigkeit nichts als Lippenbekenntnisse seien. Die SACP soll angeblich bei den Vorbereitungen zu ASGI nicht konsultiert worden sein, heißt die Strategie jedoch öffentlich willkommen¹⁹³. Widerspruch regt sich einzig in den Reihen der NGOs, die nach Angaben von SANGOCO (South African NGO Coalition, Dachverband aller NGOs) nicht konsultiert wurden.

Was die Finanzierung betrifft, so sollen mittelfristig rund 370 Mrd. Rand (61 Mrd. US\$) für den Infrastruktursektor ausgegeben werden, was etwa 8% des BIP entspricht¹⁹⁴. Daraus werden 40% dem Department of Public Enterprises, konkret dem staatlichen Elektrizitätsunternehmen Eskom (84 Mrd. Rand) und Transportunternehmen Transnet (47 Mrd. Rand) zugeweiht. Weitere 24,9 Mrd. Rand kommen den Flughäfen und der Wasserinfrastruktur zugute.

¹⁹¹ <http://www.btrust.org.za>

¹⁹² Vgl. Mai&Guardian 10.02.06

¹⁹³ Vgl. Mai&Guardian 10.02.06

¹⁹⁴ ASGI-SA: „A catalyst for Accelerated and Shared Growth – South Africa“, Background Document

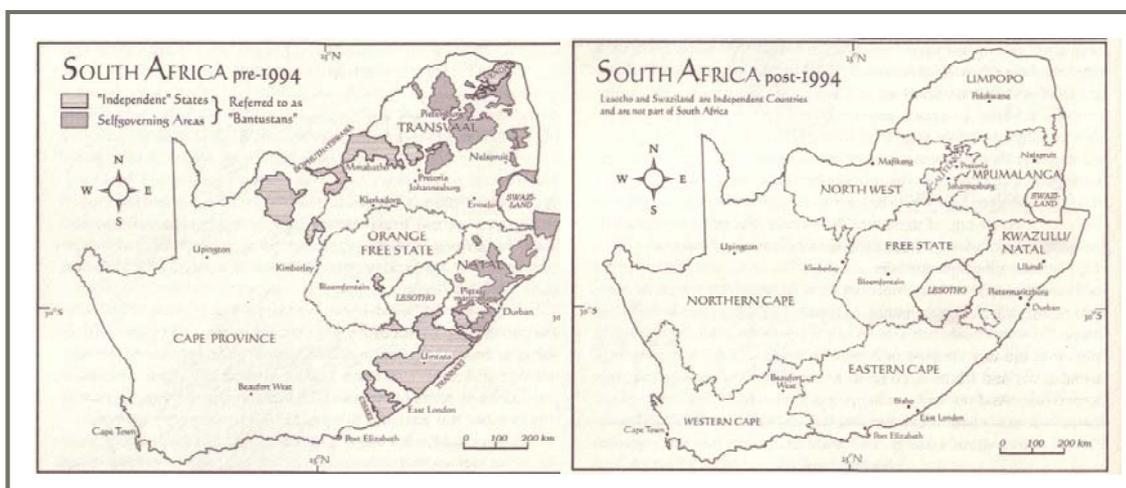
Die verbleibenden 216,1 Mrd. Rand sollen in die Vorbereitungen für die Fußball Weltmeisterschaft 2010 fließen und umfassen: den Bau/die Restaurierung von zehn Stadien; Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur (raschere Senkung der Tarife); Internetverbindung; Subventionierung von telefonischen Kundendiensten („call centres“) und arbeitsintensiven Produktionsstätten in armen Gebieten. Weitere Unterstützung in Höhe von 50.000-150.000 Rand erhält das Wohnungsbau-Programm, der SMME-Sektor wird über die Agentur Khula mit einem Fonds von 150 Mio. Rand gefördert. Zusätzlich soll ein neuer Venture Fonds in Höhe von 1 Mrd. Rand eingerichtet werden, um neue geschäftliche Initiativen zu entwickeln. Im Hinblick auf die Förderung von Ausbildung, stehen Qualität der Bildung, Grundbildung für Erwachsene, Weiterbildung und Handwerksausbildung im Mittelpunkt. Besonders interessant ist, dass der Vorschlag Zevins (South Africa Foundation), das RDP mittels eines finanziellen Kick-Starts von 250 Mrd. Rand zu realisieren, nun tatsächlich umgesetzt wird – ASGI wird über die nächsten vier Jahre mit über 370 Mrd. Rand gefördert – eine beträchtliche Summe, die zugleich deutlich macht, wie viel Bedeutung dieser Initiative tatsächlich beigemessen wird, ganz im Gegensatz zum RDP.

Inwiefern nun ASGI das Potential hat, sozioökonomische Gerechtigkeit herzustellen und *allen ein besseres Leben* zu ermöglichen, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht sicher prognostiziert werden. Zumindest aber werden in ASGI nun Themen adressiert, die in der Vergangenheit von der Regierung nicht nachhaltig genug in Angriff genommen wurden. Darunter fällt beispielsweise das Phänomen der „zwei Wirtschaften“ oder auch die Überbürokratisierung, die der Entwicklung von Klein- und mittelständischen Unternehmen häufig genug im Wege steht. Vor allem aber die Initiativen zur Förderung von Qualifikationen und Ausbildung sind ausdrücklich zu begrüßen. All dies gibt nun ebenso Anlass zu Optimismus, wie die Fußball WM 2010, die sich – zumindest kurzfristig – als enormer Wirtschaftsfaktor erweisen könnte. Zentral für das Gelingen des neuen Ansatzes ASGI ist jedoch, dies kann nicht oft genug betont werden, weitgehender Konsens innerhalb des ANC und der Dreierallianz, die sich darüber einig sein muss, dass der Weg zur sozioökonomischen Entwicklung Südafrikas nur über den Kompromiss zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, zwischen Unternehmen und Arbeitern möglich ist.

Südafrika – Sozioökonomische Daten im Überblick

Südafrika vor 1994

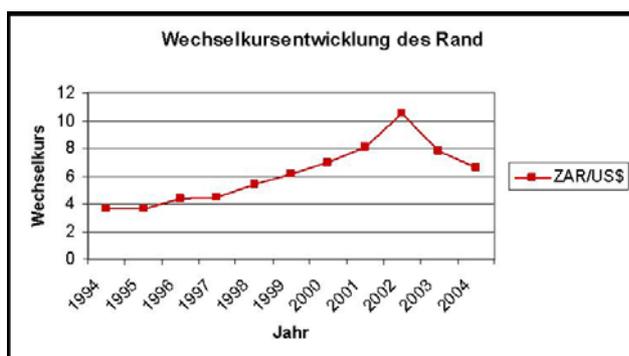
Südafrika nach 1994



Bildquelle: Sparks, A.: "Beyond the miracle – Inside the new South Africa", S.xiv

Tabelle 1: Makroökonomische Daten Südafrika 1994 vs. 2004

	1994	2004
Fläche	1.223.201 qkm	1.223.201 qkm
Bevölkerung	40,6 Mio. (census96)	46,4 Mio.
Bevölkerungsdichte	34,4 pro km ² (Stadt->Land!)	36,4 pro km ² (Stadt->Land!)
Zuwachsrate	k.A.	2,2% (wg. HIV/AIDS gegen 0 sinkend)
Bruttoinlandsprodukt	131 Mrd US\$ (Kurs 15.07.94)	208 Mrd US\$ (Kurs 15.07.04)
BIP/Kopf	3.010 US\$	4460 US\$(steigend)
BIP-Wachstum	2,20%	3,7% (steigend)
Inflationsrate	7,4 (1996)	4,3 (sinkend)
Staatshaushaltsdefizit i.v.H. des BIP	5,10%	2,30 % (sinkend)
Staatsverschuldung i.v.H. des BIP	43%	34,30%
Arbeitslosigkeit	20,0% (Oktober) enge Definition 31,5% (Oktober) breite Definition	26,2% (September) enge Definition 41,0% (September), breite Definition
Gini-Koeffizient	0,69	0,77

Diagramm: Wechselkursentwicklung des Rand zwischen 1994 und 2004**Tabelle 2a: Bevölkerungsverteilung 1996**

African/Black	Coloured	Indian/Asian	White	Unspecified	Total
31.127.630	3.600.446	1.045.590	4.434.699	375.207	40.583.572

Tabelle 2b: Bevölkerungsverteilung 2001

Black African	Coloured	Indian/Asian	White	Total
35.416.164	3.994.507	1.115.461	4.293.638	44.819.770

Tabelle 3a: Situation auf dem Arbeitsmarkt 1996¹

	African/Black	Coloured	Indian/Asian	White	Unspecified	Total
Employed	5.682.475	1.129.514	363.486	1.856.452	81.915	9.113.842
Unemployed ²	4.205.990	299.230	50.379	89.065	26.979	4.671.643
Not economically active	8.073.664	774.408	294.364	974.954	83.692	10.201.082

Tabelle 3b: Situation auf dem Arbeitsmarkt 2001¹

	Black African	Coloured	Indian/Asian	White	Total
Employed	6.115.829	1.207.394	396.930	1.863.611	9.583.764
Unemployed ²	6.171.310	447.244	80.559	124.962	6.824.075
Not economically active	9.676.697	966.037	329.934	1.046.621	12.019.289

¹ Umfasst den Teil der 15-65 Jährigen in der Bevölkerung

² Official (narrow) definition

Tabelle 4: Einkommensverteilung nach Bevölkerungsgruppen 2001

	Black African	Coloured	Indian/Asian	White
No income	144.457	22.656	6.887	40.377
R 1 - R 400	1.171.379	114.412	7.881	26.314
R 401 - R 800	1.326.800	237.089	20.387	41.273
R 801 - R 1600	1.598.735	306.171	73.628	129.538
R 1601 - R 3200	1.111.541	276.962	109.992	322.948
R 3201 - R 6400	539.800	170.121	99.517	527.990
R 6401 - R 12800	164.375	61.591	53.350	437.759
R 12801 - R 25600	36.816	12.500	17.600	216.474
R 25601 - R 51200	12.522	3.258	4.571	73.418
R 51201 - R 102400	4.854	1.565	1.787	27.105
R 102401 - R 204800	2.573	732	903	12.999
R 204801 or more	1.979	339	427	
Total	6.115.831	1.207.396	396.930	1.856.195

Quellen:

- Statistics South Africa www.statssa.gov.za
- World Bank www.worldbank.org
- Währungsrechner <http://www.oanda.com/convert/classic>
- Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford
<http://www.csae.ox.ac.uk/resprogs/usam/default.html>

Abkürzungsverzeichnis

AGOA	African Growth and Opportunity Act
AHEZ	Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit
ANC	African National Congress
ASGI-SA	African Shared Growth Initiative - South Africa
BEE	Black Economic Empowerment
BEEC	Black Economic Empowerment Commission
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
BSC	Balanced Scorecard
COSATU	Congress of South African Trade Unions
DA	Democratic Alliance
DPE	Department of Public Enterprises
DTI	Department of Trade and Industry
DWAF	Department of Water and Forestry

EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EMIA	Export Marketing and Investment Scheme
EPWP	Expanded Public Works Program
EU	Europäische Union
FDI	Foreign Direct Investment
FHZ	Freihandelszone
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEAR	Growth, Employment and Redistribution Strategy
GFA	Growth for All Strategy
IDZ	Industrial Development Zone
IFP	Inkatha Freedom Party
ILO	International Labour Organisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
MFA	Multifaserabkommen
NDA	National Development Assistance
NEF	National Empowerment Fund
NFA	National Framework Agreement
NGDS	National Growth and Development Strategy
NGO	Non Governmental Organisation
NSBC	National Small Business Council
Ntsika	Ntsika Enterprise Promotion Agency
ODA	Official Development Assistance
PKE	Pro-Kopf Einkommen
PWP	Public Works Programme
RDP	Reconstruction and Development Program
S(M)ME	Small, (Micro) and Medium Sized Enterprises
SACP	South African Communist Party
SADC	Southern African Development Community

SAMWU	South African Mine Workers Unions
SANGOCO	South African NGO Coalition
SAP	Structural Adjustment Program
SEDA	Small Enterprise Development Agency
SOE	State Owned Enterprise
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organisation

Literaturverzeichnis

- Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit:
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r12201.htm> Zuletzt aufgerufen (Z.a.) am 20.03.06
- AGOA: „Country Information – South Africa“
http://www.agoa.info/?view=country_info&country=za Z.a. am 20.03.06
- African Renaissance Speech: <http://www.unu.edu/unupress/mbeki.html> Z.a. am 20.03.06
- ANC: www.anc.org.za Z.a. am 20.03.06
- Arveson, P.: „What is the Balanced Scorecard?“ 1998
<http://www.balancedscorecard.org/basics/bsc1.html> Z.a. am 20.03.06
- ASGISA: „A catalyst for Accelerated and Shared Growth – South Africa“ Background Document presented at a Media Briefing by Deputy President Mlambo-Ngcuka, 06.02.06
<http://www.info.gov.za/speeches/2006/06020615151001.htm> Z.a. am 20.03.06
- Auditor-General: <http://www.agsa.co.za/> Z.a. am 20.03.06
- Barbour, P.: „An Assessment of South Africa's Investment Incentive Regime with a Focus on the Manufacturing Sector“, ESAU Working Paper No.14, Overseas Development Institute (2005)
- Basset, C., „Electoral illusion: COSATU and the ANC“, In: *Southern African Report*, Vol. 14, Nr.3, May
- Batho Pele – Die Menschen zuerst (Bulletin der Botschaft Südafrikas), 22.01.04
- Bfai (Bundesagentur für Außenwirtschaft): „Südafrika – Wirtschaftstrends zur Jahresmitte 2005. Entwicklung in Branchen und Sektoren“
- Bhorat, H., Lundall, P., Rospabe, S.: „The South African labour market in a globalizing world: Economic and legislative considerations“ ILO Employment Paper 32/2002
- Black economic empowerment - COSATU's view:
<http://www.cosatu.org.za/shop/shop1004/shops1004-09.htm>, Z.a. am 20.03.06
<http://www.cosatu.org.za/docs/2003/Bee.htm> Z.a. am 20.03.06
<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/ep32.pdf> Z.a. am 20.03.06
- BMZ: „Die AKP-Staaten – Traditionelle Partner der EU“ http://www.bmz.de/de/wege/ez_eu/eu-wege/akpstaaten/ Z.a. am 20.03.06
- Böll, M.: „Bilaterale Freihandelsabkommen - eine Bestandsaufnahme. Südafrika erwartet Handelsbelebung durch neue Abkommen“, Bfai-Broschüre 2005
- Brenthurst Initiative (summary): <http://www.thebrenthurstfoundation.org/initiative.htm> Z.a. am 20.03.06
- Brenthurst Initiative (full text):
<http://www.thebrenthurstfoundation.org/Files/BrenthurstInitiative.pdf> Z.a. am 20.03.06
- Cameron, R., Tapscott, C.: „The challenges of state transformation in South Africa“, In: *Public Administration and Development* Nr. 20, 81-86 (2000)
- COSATU (allgemeine Informationen): www.cosatu.org.za Z.a. am 20.03.06
- COSATU: „A developmental state for South Africa?“, In:
<http://www.cosatu.org.za/cc2005/Developmental.pdf> Z.a. am 20.03.06
- Davenport, T.R.H., „The birth of a New South Africa“, 1995
- De Beers: <http://www.debeersgroup.com/> Z.a. am 20.03.06
- Department of Minerals and Energy: White Paper on the promotion of renewable energy and clean energy development, August 2002
- Department of Public Enterprises: Pressemitteilung von Jeff Radebe, 16.07.1999
- Department of Trade and Industry: „Conceptual Framework – Principles and Definitions of Broad Based BEE“ 2004 http://www.thedti.gov.za/bee/codes/3_20code000.pdf Z.a. am 20.03.06
- Department of Trade and Industry: „South Africa's Economic Transformation: A Strategy for Broad Based Black Economic Empowerment“ <http://www.dti.gov.za/bee/complete.pdf> Z.a. am 20.03.06
- Department of Water Affairs and Forestry: „Free Basic Water - Guideline for local authorities

- Version 2.3" 2001 <http://www.dwaf.gov.za/FreeBasicWater/scripts/FrmShowDoc.asp?DocID=22> Z.a. am 20.03.06
- Department of Water Affairs and Forestry: "White Paper on Water Supply and Sanitation Policy", 1994
- Drechsler, W.: „Die Kunstseidenstraße“, In: Der Überblick Nr.4/2005, S. 29/30
- Frankfurter Allgemeine Zeitung: "Großbritannien: Lockruf nach dem Kapital" (10.11.2005)
- Fourie, D.J., „The Restructuring of State-Owned Enterprises: South African Initiatives“, In: *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 2, Nr. 23, 2001
- Gevisser, M.: „Neues Südafrika – Nach der Revolution? Reichtum!“, In: GEO Special, Nr. 6 2002
- Grill, Bartholomäus: "Der Stachel sticht – Rüstungsskandal in Südafrika.", In: DIE ZEIT Nr. 45/2001
- Grill, Bartholomäus: "Klassenkampf statt Rassenkampf", In: DIE ZEIT Nr. Nr. 17/2004
- Growth for All Strategy: http://www.businessleadership.org.za/documents/GrowthForAll_Overview_web.pdf Z.a. am 20.03.06
- Handmaker, J., „Arbeitsmigration: Ursache für neuen Rassismus in Südafrika?“, In: *Zeitschrift für Friedenspolitik*, Nr.1, 2000
- Hemmer, H.-R.: *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*, 3. Auflage, 2002
- Joseph, C.: „Social and Economic Development“, FES-Occasional Paper Nr. 10 (2002)
- Kaußen, S.: „Südafrikas gelungener Wandel“, In: *Afrika, Aus Politik und Zeitgeschichte* 4/2005
- Kilchenmann, P.: "The Impact of Educational and Migration Policies on the South African Brain Drain", University of St. Gallen, Graduate School of Business Administration Economics, Law and Social Sciences (HSG)
- Kingdon, G., Knight J.: "Unemployment in South Africa: a microeconomic approach", Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford <http://www.csae.ox.ac.uk/resprogs/usam/default.html> (2005) Z.a. am 20.03.06
- Kingdon, G., Knight J.: "What have we learnt about unemployment from microdatasets in South Africa?", Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford <http://www.csae.ox.ac.uk/resprogs/usam/social%20dynamics%20paper.pdf> (2001) Z.a. am 20.03.06
- Knemeyer, T.: „Herr der Minen: Nicky Oppenheimer und das härteste Kartell der Welt,, Welt am Sonntag, 14.12.1997
- Konrad-Adenauer-Stiftung: „Opposition in South Africa's New Democracy“, *Seminar Report*, Nr. 2, 2001
- Länderinformationen Südafrika: <http://www.issa-bonn.org/laender/sued.htm>, Z.a. am 20.03.06
- Länderinformationen Südafrika: http://www.auswaertigesamt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=12&land_id=162 Z.a. am 20.03.06
- Läsker, K.: „Maisbrei für Touristen“, In: *Süddeutsche Zeitung* von 14./15. Januar 2006
- Lehmann, U.: „Die Migration des Gesundheitspersonals in der Republik Südafrika – die wissenschaftliche Sicht“, In: *Dokumentation der GTZ-Konferenz in Berlin „Migration and Development - Die Migration Hochqualifizierter: Brain Drain oder Motor für die wirtschaftliche Entwicklung* S. 38-43 (2003) <http://www2.gtz.de/migration-and-development/download/dokumentation.pdf> Z.a. am 20.03.06
- Le Roux, H.: „RDP houses lacking in energy efficiency, says company“, In: *Creamer Media's Engineering News* 06.06.2003 <http://www.engineeringnews.co.za/eng/features/energy/?show=36235> Z.a. 04.01.06
- Linska, G.: HSS Monatsbericht Südafrika 11/2004: <http://www.hss.de/downloads/SuedafrikaNovember2004.pdf> Z.a. am 20.03.06
- Linska, G.: HSS Monatsbericht Südafrika 08/2004: <http://www.hss.de/downloads/SuedafrikaAugust2004.pdf> Z.a. am 20.03.06
- Madisha, W.: *Opening Address at COSATU 8th National Congress* (September 2003) <http://www.cosatu.org.za/speeches/2003/wm20030915.htm> Z.a. am 20.03.06
- Mandela, N.: "Long Walk to Freedom", 1994

- Manuel, T. (Minister of Finance): Address to the Western Cape Growth and Development Summit <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03111814461002.htm> Z.a. am 20.03.06
- Marais, H., "South Africa: Limits to Change – The Political Economy of Transition", 2001
- Malzbender, D. et. al.: "Traditional Water Governance and South Africa's 'National Water Act' – Tension or Cooperation?", In: International workshop on 'African Water Laws: Plural Legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa', 26-28 January 2005, Jo'burg
- Manuel, T.: „Budget Speech 2003“<http://www.info.gov.za/speeches/2003/03022614201001.htm> Z.a. am 20.03.06
- Maul, H.W. (Hrsg.), „Südafrika – Politik, Gesellschaft, Wirtschaft vor dem Ende der Apartheid“, 1990
- May, J., Govender, J.: „Poverty and Inequality in South Africa – Report prepared for the Office of the Executive Deputy President and the Inter-Ministerial Committee for Poverty and Inequality“ (1998)
<http://www.polity.org.za/html/govdocs/reports/poverty.html?rebookmark=1> Z.a. am 20.03.06
- McKinley, D.T., "Democracy, Power and Patronage: Debate and Opposition within the African National Congress and the Tripartite Alliance since 1994", In: *Democratization*, Volume 8, Nr. 1, spring 2001, pp. 183-206
- Melchers, K.: „Ein chinesischer Tsunami? Chinesische Textilinvestitionen in Afrika nach dem Ende des Welttextilabkommens“ In: *eins Entwicklungspolitik* 1-2 2006
- Melber, H. (Ed.), „Limits to Liberation in Southern Africa – the unfinished business of democratic consolidation“, 2003
- Melber, H.: „Globalisierung stört regionale Integration“ In: *Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit* Nr. 03/2005
- Mertins, S.: „Claas Daun: Jäger und Sammler“, In: *Financial Times Deutschland* vom 03.06.2002
- Ministry of Finance: Statement on the RDP Fund, Office and Staff, 23 July 1996
- NALEDI (National Labour & Economic Development Institute): „Highlights of Current Labor Market Conditions in South Africa“ (2004) <http://www.gpn.org/data/southafrica/south-africa-analysis.pdf> Z.a. am 20.03.06
- National Empowerment Fund (general information): <http://www.nefcorp.co.za/> Z.a. am 20.03.06
- National Framework Agreement, NFA:
<http://www.polity.org.za/html/govdocs/misc/framework.html?rebookmark=1> Z.a. am 20.03.06
- Ndlovu, H.: „Wohin, Südafrika? – Schwarzes Bewusstsein und Anti-Apartheid-Opposition; Allianz in einer schwierigen Phase; Generationswechsel beim ANC“, In: *Widerstand gegen die Apartheid – Das neue Südafrika* (Supplement der Zeitschrift „Sozialismus“ 10/1998)
- Opitz, P.J.: „Welten im Umbruch, Menschen im Aufbruch – Das Flüchtlingsproblem“, In: „Weltprobleme – Globale Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“ (4.Auflage, 1995)
- Osmanovic, A., „Südafrikas soziale und wirtschaftliche Lage vor den Wahlen 2004“, *Sonderdruck des IAK*, 2004
- Philipps, S. (Dept. Public Works): „The Expanded Public Works Programme – Overcoming underdevelopment in SA's second economy“ <http://www.polity.org.za/pdf/EPWP.pdf> Z.a. am 20.03.06
- Praetorius, B.: „Südafrika: Wirtschaftspolitik im Dilemma“, *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht* Nr.33/1999
- Randwater: „Free 6000 Litres - FAQ“ <http://www.randwater.co.za/FAQDetails.asp?ArticleId=149> Z.a. am 20.03.06
- RDP Base Document: <http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/rdpall.html> Z.a. am 20.03.06
- RDP Fund Mechanism: <http://www.dcis.gov.za/RDPFundMechanismPrinted.aspx> Z.a. am 20.03.06
- RDP White Paper: <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html> Z.a. am 20.03.06
- Reuter, L.R., Döbert, H. (Hrsg.): „After Communism and Apartheid - Transformation of

- Education in Germany and South Africa“, 2002
- Restructuring Public Enterprises: <http://www.dpe.gov.za/home.asp?id=1> Z.a. am 20.03.06
- Rogerson, C.M.: „SMMEs and Poverty in South Africa – Input Report für the National Project on Poverty and Inequality“
- SABC News: “Cosatu says strikes were a last resort”, 15.08.2005
<http://www.sabcnews.com/economy/labour/0,2172,110401,00.html>
- SACP: www.sacp.org.za
- Schaaf, S./SWR (TV-Beitrag): „Die Stromguerillas von Soweto“ Weltspiegel vom 18.07.2004, Video abzurufen unter:
<http://www.bronline.de/politik/ausland/themen/09845/daserste.html> Z.a. am 20.03.06
- Schillinger, H.-R.: „Schwach und doch gefürchtet: Gewerkschaften in Afrika“ In: FES Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, 2005
- Schmidt, S.: “South Africa: The New Divide”, In: Internationale Politik und Gesellschaft Nr. 4/2003
- Seeraj, M.: „The reasons for capital flight from South Africa“ In:
<http://www.polity.org.za/pol/opinion/seeraj/?show=58379> (2004), Z.a. am 20.03.06
- Shilowa, M.: “COSATU on ‘flexibility’” at Investment Conference Bonn (1997)
<http://www.hartford-hwp.com/archives/37a/027.html> Z.a. am 20.03.06
- Shore, K.J.: “Who Pays? Municipal Services in South Africa”, International Development Research Centre Canada
- Small Enterprise Development Agency: <http://www.seda.org.za/> Z.a. am 20.03.06
- Southall, R.: „Black empowerment and corporate capital“, In: State of the Nation 2004-2005
- South Africa Foundation (Business Leadership): <http://www.safoundation.org.za> Z.a. am 20.03.06 (<http://www.businessleadership.org.za>) Z.a. am 20.03.06
- South Africa Foundation: “Telecommunications prices in South Africa – An international peer group comparison” (April 2005)
http://www.safoundation.org.za/documents/12568Telecomm_web.pdf Z.a. am 20.03.06
- South Africa Reserve Bank: www.reservebank.co.za Z.a. am 20.03.06
- Sparks, A.: „Beyond the miracle – Inside the new South Africa“, 2003
- DER SPIEGEL „Rivalen und Verbündete“, In: DER SPIEGEL 42/1993 - 18.10.1993
- Stacey, R.: „‘We the people’: The relationship between the South African Constitution and the ANC’s transformation policies“, In: Politikon Nr. 30(2) November 2003 133-148
- Transformation Südafrika: <http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/60.0.html> Z.a. am 20.03.06
- Vishwas Satgar: “The economy and the RDP”, In: <http://www.cosatu.org.za/shop/shop0502.html> Z.a. am 20.03.06
- Vukani, M.: „Cosatu criticises SA-Chinese relationship“ (2005)
<http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=4239> Z.a. am 20.03.06
- Wahrheitskommission: <http://www.doj.gov.za/trc/> Z.a. am 20.03.06
- Webster, E. (Prof.), Adler, G.(Dr.): “Towards a class compromise in South Africa’s “Double Transition”: Bargained Liberalisation and the Consolidation of Democracy” – Paper presented to the seminar on Labor and Popular Struggles in the Global Economy (1998)
- Wrigley, C.: „The South African Deal – A case study in the arms trade“
- WTO: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), Art. 19, In: WTO Beck-Texte im dtv (2003)

Zeitungsartikel zum tagespolitischen Geschehen aus Mail&Guardian:

- „Perks in the RDP firing line“, In: Mail&Guardian 23.09.1994
- „A restructuring plan for all seasons“, In: Mail&Guardian 08.07.1994
- “Healing with plaster casts not painkillers“, In: Mail&Guardian 30.09.1994
- “Executives lack faith in RDP“, In: Mail&Guardian, 03.02.1995
- “Cosatu slams budget“, In: Mail&Guardian 31.03.1995
- „SA economy needs an accelerator“, In: Mail & Guardian, 08.03.1996
- “Confusion in RDP offices after Cabinet“, In: Mail&Guardian, 04.04.1996
- “Pay-back time for Eskom users“, In: Mail & Guardian, 08.08.1996

“Business hails Cosatu ‘compromise’”, In: Mail&Guardian 20.09.1996
“Tapping into private partnerships”, In: Mail&Guardian 22.11.1996
“Union objects to water sale plan”, In: Mail&Guardian 01.05.1997
“Nelspruit sells water services”, In: Mail&Guardian 13.10.1997
“Trade Unions Federation calls Biwater to debate”, In: Mail & Guardian, 22.05.1999
“Union declares dispute over water deal”, In: Mail & Guardian, 21.10.1999
“Nelspruit gets tough with rates defaulters”Mail & Guardian, 01.12.1999
“Small business unit in chaos”, In: Mail & Guardian, 31.03.2000
“Water privatisation test case a ‘total debacle’”, In:Mail & Guardian, 20.11.2001
“There’s no short cut” (BEE), In: Mail&Guardian 26.04.2002
„Government only talks to private sector 'as a last resort“In: Mail & Guardian, 01.10.2003
„Icasa to issue SNO licence on Friday“, In: Mail & Guardian, 05.12.05
„From Gear to ASGI“, In: Mail&Guardian 10.02.2006