

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Linda Wundrak

***Developmental States* als Modell –
Chancen und Hindernisse der neuen
südafrikanischen Entwicklungsstrategie**

Nr. 58/2009

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

Linda Wundrak

***Developmental States* als Modell –
Chancen und Hindernisse der neuen
südafrikanischen Entwicklungsstrategie**

Nr. 58/2009

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im Oktober 2008 bei Prof. Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI der LMU München eingereichten Magisterarbeit.

ISSN 1861-6437

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

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
1.1 Problemhintergrund und Themenstellung	4
1.2 Politikwissenschaftliche Relevanz	5
1.3 Forschungsstand und Quellenlage.....	7
1.4 Forschungsfrage und Arbeitshypothese	11
1.5 Aufbau und Vorgehensweise	11
2. Südafrikas Entwicklungsstrategie: Die erste Dekade 1994 - 2004.....	13
2.1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen	13
2.2 RDP (<i>Reconstruction and Development Programme</i>).....	17
2.3 GEAR (<i>Growth, Employment and Redistribution</i>)	20
2.4 Bilanz und neue Rahmenbedingungen	22
3. Entstehung und Konzeption einer neuen Entwicklungsstrategie	26
3.1 Die Entwicklungsstrategie der <i>Developmental States</i> als Leitbild	26
3.2 Ein <i>Developmental State</i> in Südafrika.....	34
3.3 ASGISA (<i>Accelerated and Shared Growth for South Africa</i>).....	37
3.4 Einordnung und Bewertung.....	45
4. Implementierung der neuen Strategie	48
4.1 Voraussetzungen der Implementierung	48
4.2. Externe und interne Strukturbedingungen.....	53
4.2.1 Internationale Struktur	53
4.2.2 Gesellschaftsstruktur	58
4.3. Südafrikas Staat	63
4.3.1 Politische Ebene.....	63
4.3.2 Administrative Ebene.....	73
4.4 Fazit.....	85
5. Zusammenfassung und Ausblick	89
Literaturverzeichnis	102
Abkürzungsverzeichnis	111

1. Einleitung

1.1 Problemhintergrund und Themenstellung

Nach dem weitgehend friedlichen Ende des Apartheidregimes und dem Wandel zu einem demokratischen System wurde die „Regenbogenation“ Südafrika von vielen als neuer Hoffnungsträger des „schwarzen Kontinents“ gefeiert. Während Nelson Mandelas Politik nach den ersten freien Wahlen im Jahr 1994 primär im Zeichen der Versöhnung, Nationenbildung und Demokratisierung stand, wurde schon bald deutlich, dass die Verwirklichung dieser gesellschaftlichen Ziele eine grundlegende Veränderung der sozioökonomischen Strukturen voraussetzt. Mit der enormen Kluft zwischen einer in Armut lebenden, vorwiegend schwarzen Bevölkerungsmehrheit und einer kleinen, vorherrschend weißen Oberschicht, würden sowohl eine echte Versöhnung der Rassen als auch die langfristige Demokratisierung der Gesellschaft unmöglich bleiben. Nur im Rahmen eines gerechten und nachhaltigen Entwicklungsprozesses würden auch die Errungenschaften des politischen Herrschaftswechsels und der gesellschaftlichen Öffnung dauerhaft Bestand haben.

Südafrika stand damit entwicklungspolitisch vor der zentralen Herausforderung, die stagnierende Wirtschaft wettbewerbsfähig zu machen, um Wachstum zu stimulieren und gleichzeitig einen Umverteilungsprozess einzuleiten. Grundsätzlich bedingen sich diese Entwicklungsziele, da langfristiges Wirtschaftswachstum stabile sozioökonomische Strukturen erfordert und soziale Reformen ohne einen dynamischen ökonomischen Hintergrund nicht umgesetzt werden können. Doch gerade diese Interdependenz der Ziele ist das entscheidende Problem. Keine der bisher in Südafrika implementierten Entwicklungsstrategien konnte sowohl Ökonomie als auch Gesellschaftsstruktur gleichermaßen positiv beeinflussen.

Während Südafrika in den letzten Jahren ein steigendes Wirtschaftswachstum verzeichnen konnte, nahm die Verteilungsungleichheit sogar weiter zu. Das Land am Kap ist mit einem von 0,665 (1994) auf 0,685 (2006)¹ gestiegenen Gini-Koeffizienten bis heute ein Paradebeispiel für extrem ungleiche Verteilung von Vermögen, Einkommen und Lebenschancen. In Anbetracht dessen stellt sich weiterhin die entscheidende Frage, mit welcher Entwicklungsstrategie die interdependenten Ziele Wachstum und soziale Gerechtigkeit verwirklicht werden können.

Ein entscheidender Aspekt der Strategiedebatte ist grundsätzlich die Frage, welche Rolle der Staat in dem Entwicklungsmodell spielen soll.² Da die seit 1996 verfolgte, vornehmlich marktorientierte Strategie GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*) zwar zu gemäßi-

¹ Vgl. Policy, Co-ordination and Advisory Services South Africa (PCAS) (Hrsg.): Development Indicators – Mid-Term Review, Pretoria, 2007, URL: <http://www.info.gov.za/otherdocs/2007/developmentindicator/index.html>, [Stand: 01.05.08], S. 22; [Bei einer Skala von 0-1, wobei 0 absolute Verteilungsgerechtigkeit bedeutet]

² Der Begriff ‚Staat‘, der in dieser Arbeit verwendet wird, bezeichnet das politisch-administrative System und grenzt sich damit von den Bereichen Wirtschaft und Gesellschaft ab. Das politisch-administrative System umfasst die Institutionen der politischen Willensbildung, des politischen Entscheidungsprozesses und der Verwaltung von Staatstätigkeiten, die zuständig sind für die Herstellung und Umsetzung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen über die Verteilung begehrter Werte, Güter und Dienstleistungen. [Schmidt, Manfred (Hrsg.): Wörterbuch der Politik, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart, 2004, S. 545]

tem Wachstum, aber auch zu verschärfter Verteilungsungleichheit und wachsender Arbeitslosigkeit geführt hatte, begann seit der Jahrtausendwende ein Prozess der Neuorientierung: Der Ruf nach einem interventionistischen „starken Staat“ wurde lauter.

In diesem Zusammenhang avancierte die staatsgelenkte Entwicklungsstrategie der sogenannten *Developmental States*, Japan, China, den Tigerstaaten Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur sowie Malaysia und Indonesien, zum Leitbild für die südafrikanische Regierung. Das Charakteristikum des Modells, die synergetische Vernetzung eines freien Wirtschaftssystems mit einem „starken Staat“, der durch marktkonforme Interventionen sowohl Wachstum als auch Umstrukturierung gezielt anleiten kann, erscheint der Regierung als die maßgeschneiderte Antwort auf die entwicklungspolitischen Herausforderungen Südafrikas.

Daher setzte sich die Regierung das Ziel, auf Basis des Modells und unter Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen des eigenen Landes, eine modifizierte staatsgelenkte Entwicklungsstrategie für mehr und gerechtes Wachstum zu entwerfen.

Der erste entscheidende Schritt auf diesem Wege war die Verabschiedung des Strategiepapiers ASGISA (*Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa*) im Jahr 2006. Mit diesem Reformprogramm sollen ein stabiles Wirtschaftswachstum von 6% per anno (p.a.) sowie die Halbierung von Armut und Arbeitslosigkeit bis 2014 erreicht werden.³ Nur zwei Jahre nach Verabschiedung des Reformprogramms kann die neue Entwicklungsstrategie heute noch nicht an diesen Zielen gemessen werden, aber es stellt sich die entscheidende Frage inwieweit die Strategie das Potential zum Erfolg hat.

Zur Beantwortung dieser zentralen Frage, sollen im Folgenden die Chancen und Hindernisse der neuen Strategie untersucht und bewertet werden. Dies erfordert, zunächst die Erfolge und Misserfolge der bisherigen Strategien zu erläutern, das neue konzeptionelle Vorbild der *Developmental States* zu evaluieren und schließlich die Möglichkeiten und Grenzen des darauf basierenden neuen Entwicklungsplans der Regierung zu analysieren.

1.2 Politikwissenschaftliche Relevanz

Der dargestellten Thematik kommt besonders im Zuge der internationalen Debatte um entwicklungsstrategische Leitlinien wissenschaftliche Bedeutung zu. Nachdem die neoliberale Strategie der WTO (*World Trade Organisation*) und des IMF (*International Monetary Fund*), der sogenannte *Washington Consensus*, als gescheitert gilt, wird über neue Prinzipien strategischer Wachstums- und Entwicklungspolitik diskutiert. Bisher konnte aber kein allgemeingültiges Konzept eines *Post Washington Consensus* entwickelt werden. Es erfolgte eine Schwerpunktverschiebung, weg von der Korrektur makroökonomischer Größen, hin zur Linderung der Auswirkungen von Armut, die sich beispielsweise in der Formulierung der MDGs (*Millennium Development Goal*) manifestiert, doch dabei bleibt weiterhin umstritten, wie die

³ Vgl. Accelerated and Shared Growth Initiative-South Africa (ASGISA), A summary, 2006, URL: www.info.gov.za/asgisa, [Stand: 10.05.08], S. 4

Ziele konkret umgesetzt werden können.⁴

Die in dem Prozess der Neuorientierung entstandenen PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*) weisen dabei den Schwellen- und Entwicklungsländern selbst eine entscheidende Rolle zu. Nach dem Motto „*The country in the driver's seat*“ sollen die Länder ihre Entwicklungsprogramme künftig verstärkt selbst erarbeiten und so auch besser an die spezifischen Rahmenbedingungen anpassen.⁵ Vor diesem Hintergrund ist Südafrikas eigenständiger Versuch, eine neue, geeignete Strategie zu konzipieren, politikwissenschaftlich entsprechend aufschlussreich.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Erfolgsgeschichte der *Developmental States* zum Gegenstand politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Forschung. Da der Erfolg dieser „späten Wirtschaftswunder“ bis heute andauert, ist die Evaluation des zugrunde liegenden Entwicklungsmodells ein sowohl politisch wie auch ökonomisch wichtiges Thema.

Offen bleibt, ob dieser staatsgelenkte Entwicklungsansatz heute in anderen Ländern Anwendung finden kann. Besonders im Kontext der politischen und wirtschaftlichen Globalisierung müssen die Möglichkeiten und Grenzen nationalstaatlicher Entwicklungspolitik neu definiert werden. Inwieweit Nationalstaaten trotz des Verlusts an Unabhängigkeit und des wachsenden Drucks des internationalen Systems noch nationale, wirksame Entwicklungs- beziehungsweise Wirtschaftspolitik betreiben können, ist eine Frage von grundlegender Wichtigkeit.

Die Beantwortung von Fragestellungen dieser Art ist besonders für den afrikanischen Kontinent, dem einzigen Gebiet weltweit in dem die Armut weiterhin wächst, entscheidend. Im Gegensatz zu anderen Entwicklungsregionen, die den Anschluss an die Industrienationen schaffen, scheint die Verwirklichung der MDGs auf dem „vergessenen Kontinent“ in weite Ferne zu rücken.

Südafrika galt in diesem Zusammenhang bisher als einer der wenigen Hoffnungsträger: „An dem Schicksal Südafrikas hängt ein ganzer Kontinent. Seine inneren Angelegenheiten, seine Wirtschaft und seine internationale Politik beeinflussen die Zukunft einer ganzen Region.“⁶

In diesem Zusammenhang wurden nach dem gesellschaftspolitischen Wunder des friedlichen Wandels zunächst große Erwartungen in das Land am Kap gesetzt. Doch dieser positive Grundtenor änderte sich in den letzten Jahren: Wissenschaftler wie Politiker im In- und Ausland warnen vermehrt vor zunehmenden gesellschaftlichen Spannungen und politischen wie wirtschaftlichen Entwicklungen, die Wachstum und Stabilität des Landes gefährden. Aus

⁴ Vgl. Ross, Herbert: Wachstumsziele statt Entwicklungsziele. Afrika braucht eine andere Reformagenda, In: Nuscheler, Franz, Michele Roth (Hrsg.): Die Millenniums-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 20, Dietz Verlag, Bonn, 2005, S. 207

⁵ Vgl. Eberlein, Walter: Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. Poverty Reduction Strategies als neues Konzept - auch für das BMZ?, In: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 6, 2000, URL: <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez600-3.htm>, [Stand: 10.05.08]

⁶ Friedrich Ebert Stiftung (FES) (Hrsg.): Lage der Nation 2006, In: Fokus Südafrika, Ausg. 01/06, Johannesburg, 2006, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/04305/fokussuedafrika2006,01.pdf>, [Stand: 28.08.08], S. 1

dieser Sicht befindet sich Südafrika an einem Scheideweg, an dem sich zeigen wird, ob die positive Entwicklung des Landes fortgesetzt und ausgebaut werden kann, oder die bisherigen Errungenschaften sogar in Frage gestellt werden müssen. Der Evaluation der Chancen und Hindernisse des neuen entwicklungspolitischen Weges kommt in dieser entscheidenden Situation ausgesprochen große Bedeutung zu.

Abschließend muss gesagt werden, dass die weitere Entwicklung Südafrikas auch aus Sicht deutscher und europäischer Zusammenarbeit mit Afrika von besonderem Interesse ist. Das Land wird als ein Ankerland der Entwicklungspolitik bezeichnet; durch verstärkte Kooperation soll Südafrika besonders profitieren und somit positiv auf die ganze Region ausstrahlen. Der Erfolg dieses Ansatzes ist auch von dem Erfolg oder Misserfolg der nationalen Entwicklungsstrategie abhängig.⁷

1.3 Forschungsstand und Quellenlage

Die Gegebenheiten, die der Thematik politikwissenschaftliche Bedeutung verleihen, spiegeln sich auch im Forschungsstand des Themas wieder. Ende der 90er Jahre erwies sich die Formel des *Washington Consensus*, dass Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und makroökonomische Stabilität hinreichende Voraussetzungen für sozioökonomische Wohlfahrt seien, als falsch. Gleichwohl bleibt bis heute umstritten, welche makroökonomische Politik tatsächlich zur Armutsreduzierung geeignet ist. Der *Washington Consensus* gilt damit zwar nicht mehr als unumstößliche und ausschließliche Doktrin, wird aber auch nicht von einem neuen Prinzipienkatalog abgelöst.⁸

Nur der Grundsatz des *Washington Consensus* „weniger Staat ist mehr“ wird grundlegend revidiert. Seither wird die stimulative und regulative Rolle des Staates in der Entwicklungspolitik erneut betont und es werden entwicklungsstrategische Prinzipien der guten Regierungsführung (*Good Governance*) entwickelt. Aber hieraus entstand bisher kein umfassendes, allgemeingültiges entwicklungsstrategisches Gesamtkonzept.⁹

Auch die Frage, inwieweit Schwellen- und Entwicklungsländer tatsächlich mehr Eigenverantwortung (*Ownership*) bei der Konzeption der Wirtschafts- und Entwicklungspolitischen Strategie übernehmen sollen und können, wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet.¹⁰

Wissenschaft und Forschung stehen somit im Bereich strategischer Entwicklungspolitik weiterhin vor zahlreichen offenen Fragestellungen.

Hinsichtlich der politikwissenschaftlichen Forschung und Literatur, die sich speziell mit Südafrika befasst, ist ein Großteil auf die Analyse des Apartheidregimes, den Demokratisie-

⁷ Vgl. Barthelt, Rainer: Die deutsche EZ mit Südafrika, In: Entwicklung und Zusammenarbeit, NR. 7, 1996, S. 180

⁸ Vgl. Eberlein, a.a.O., 2000

⁹ Klemp, Ludgera; Roman, Poeschke: Good Governance gegen Armut und Staatsversagen, In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr. 28/ 29, 2005, URL: http://www.bpb.de/publikationen/KKJQVB,0,0,Good_Governance_gegen_Armut_und_Staatsversagen.html#art0, [Stand: 05.08.08]

¹⁰ Vgl. Eberlein, a.a.O., 2000

rungsprozess und die Aufarbeitung der Geschichte des „Rassenkampfes“ fokussiert. Erst seit kurzer Zeit wird ökonomischen und entwicklungspolitischen Fragestellungen verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei werden die Erfolge und Misserfolge der bisherigen Entwicklungsstrategien weitgehend einheitlich bewertet. Dennoch ergeben sich daraus nicht die gleichen Schlussfolgerungen und damit unterschiedliche Vorschläge für den künftigen Kurs. In einem Teil der Literatur wird an die Strategie des *Washington Consensus* angeknüpft und damit eine mangelhafte und unzureichende Umsetzung der marktorientierten Strategie GEAR für die Misserfolge und fortwährenden Probleme verantwortlich gemacht.

Andererseits fällt auf, dass besonders in der südafrikanischen Literatur ein gegensätzlicher Weg propagiert wird. Darin wird argumentiert, dass der Staat gezielt ausgleichend in den Entwicklungsprozess eingreifen müsse, um einen stabilen und gerechten Entwicklungsprozess verwirklichen zu können. In diesem Zusammenhang entsteht eine politische und wissenschaftliche Debatte um die Möglichkeiten und Grenzen eines *Developmental States* in Südafrika.

An dieser Stelle muss zunächst klärend betont werden, dass der Begriff ‚*Developmental State*‘ in der verwendeten Literatur unterschiedlich definiert wird und es keinen einheitlichen Kriterienkatalog gibt, der die Entwicklungsstrategie eines *Developmental States* bestimmt. Auch der in diesem Zusammenhang verwendete Ausdruck *Developmental State model* beschreibt kein konkretes, statisches Modell, sondern wird umfassend im Sinne eines entwicklungsstrategischen Vorbilds verwendet.

Ursprünglich geht der Begriff auf die Fallstudie zu Japans Entwicklungsprozess „*MITI and the Japanese miracle: The growth of industry policy 1925-1975*“ (1982) des Wirtschafts- und Politikwissenschaftlers Chalmers Johnsons, zurück.¹¹ Entsprechend gelten insbesondere Japan, China und die ostasiatischen Tigerstaaten als die klassischen *Developmental States*. Inzwischen werden jedoch oft allgemein Staaten mit diesem Begriff bezeichnet, die eine staatsgelenkte aber nicht planzentrale Entwicklungsstrategie verfolgen, ohne dass damit konkrete Maßnahmen verbunden werden:

„Developmental states are marked by a combination of capacities, visions, norms and/or ideologies. **They are not associated with specific policies** [...]. It is a model that has the benefit of being based on the historical experience of a range of countries rather than predominantly on theoretical concepts.“¹²

„A degree of inherent analytical uncertainty is, therefore, evident in the term’s construct.“¹³

In Anlehnung an diese umfassende Verwendung des Begriffs wird in der vorliegenden Arbeit

¹¹ Chalmers, Johnson: *MITI and the Japanese miracle. The growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford, 1982

¹² Fritz, Verena; Alina Rocha Menocal: *Developmental States in the new millennium. Concepts and challenges for the new aid agenda*, In: *Development Policy Review*, Bd. 25, Nr. 5, 2007, S. 534, [Hervorhebung des Verfassers]

¹³ Naidoo, Vito: *Observations on defining a developmental state administration in South Africa*, In: *Human Science Research Council (HSRC) (Hrsg.): Journal of Public Administration*, Bd. 41, Nr. 3, Hatfield, 2006, S. 481

auch Südafrikas neue staatsgelenkte Entwicklungsstrategie als Agenda eines *Developmental States* bezeichnet. Dies erscheint notwendig und angemessen, da der Begriff auch in Wissenschaft und Politik bei Bezugnahme auf die Strategie verwendet wird.

Abgesehen von dieser etwas ungenauen Bestimmung des Begriffs besteht in der Forschung weitgehend Einigkeit, dass das „Entwicklungswunder“ der asiatischen *Developmental States* als Beweis interpretiert werden kann, dass eine Entwicklungspolitik mit gezielten, wettbewerbskonformen staatlichen Anreizen und Eingriffen in Marktabläufe bessere Entwicklungsergebnisse hervorrufen kann als eine deregulierte Marktwirtschaft mit minimalem staatlichen Einfluss. Daher bietet die Erforschung der Strategie auch grundlegende Lehren für andere Entwicklungs- und Schwellenländer: „[...] the idea of the developmental state has enduring value as an anchor for discussions [...] on how to bring evidence from history to bear on today's policy challenges.“¹⁴

Aus dieser Feststellung werden jedoch bisher kaum konkrete Schlussfolgerungen gezogen. Verschiedene Herausforderungen der Anpassung der Strategie an neue Rahmenbedingungen werden problematisiert. Dennoch finden sich kaum Rückschlüsse darüber, wie diese Anpassung aussehen müsste oder welche Rahmenbedingungen herrschen müssten, um die Strategie erfolgreich umzusetzen. „Relatively few attempts have been made to use them as building blocks for policy reflection, or to spell out how they might better inform current policies for developing countries.“¹⁵

Die entscheidende Frage, welche Lehren diese Strategie genau bietet und inwieweit das Konzept in anderen Staaten angewandt werden kann, wird letztlich nicht beantwortet. Dies kann auch in diesem Rahmen sicher nicht abschließend geklärt werden, doch soll die vorliegende Arbeit an diese Thematik der politikwissenschaftlichen Forschung anknüpfen. Die Analyse der Chancen und Hindernisse der neuen Strategie der südafrikanischen Regierung, die zum Ziel hat, eine modifizierte Form eines *Developmental States* zu verwirklichen, erscheint diesbezüglich besonders aufschlussreich. Die Untersuchung, inwieweit die neue staatsgelenkte Strategie in Südafrika zum Erfolg führen kann oder welche Hindernisse dieser im Wege stehen, gibt auch allgemein Einblicke bezüglich der Validität und Kompatibilität des Konzepts.

Um das Erfolgspotential bewerten zu können, soll entsprechend des dargelegten Forschungsstandes nicht mehr allgemein die führende Rolle des Staates in Frage gestellt werden. Es gilt heute vielmehr zu identifizieren, wie ein Staat, oder welche Art von Staat, diese zentrale Rolle erfolgreich erfüllen kann:

„The emphasis has shifted from determining the ‚right‘ role for the state – to questions about **commitment and capacity** [...] more focused reflection on how to promote development-oriented capable states able to fulfil these func-

¹⁴ Naidoo, V., a.a.O., 2006, S. 536

¹⁵ Fritz, a.a.O., 2007, S. 531

tions is only just (re)emerging as a top priority within the development community.“¹⁶

Daher soll im Folgenden untersucht werden, ob der südafrikanische Staat in der Lage ist, diese neue, führende Rolle erfolgreich auszufüllen beziehungsweise welche Faktoren dies begünstigen oder verhindern. Ein Schwerpunkt dieser Arbeit ist demzufolge die Untersuchung der Eignung und Leistungsfähigkeit des südafrikanischen Staates, die sogenannte *State Capacity*.

Bei diesen Aufgaben erwies sich das Internetportal der südafrikanischen Regierung als wichtige Primärquelle: Unter <http://www.gov.za/> befinden sich alle Grundlagendokumente der Entwicklungsstrategien (RDP, GEAR, ASGISA), die Reden der Politiker, welche die Strategiedebatten veranschaulichen sowie verschiedene Evaluationspapiere des *Policy Coordination and Advisory Services* (PCAS), die einen Überblick über die Wirtschafts- und Entwicklungsdaten Südafrikas verschaffen.

Die Darstellung und Untersuchung des Konzepts der *Developmental States* stützt sich sowohl auf die Literatur, die in den 80er Jahren in Folge des Wachstums der asiatischen Staaten entstanden war, insbesondere die bereits genannte Fallstudie von Chalmers Johnson, als auch auf neuere Literatur, die das Modell aus einer veränderten Perspektive behandelt. Wegweisende Monografien sind hierbei Peter Evans „*Embedded-Autonomy*“ (1995) sowie Mark Robinson und Gordon White (Hrsg.): „*Democratic Developmental States. Politics and institutional design*“ (1998).

Hinsichtlich der Literatur, die sich speziell mit den Chancen und Hindernissen eines südafrikanischen *Developmental States* auseinandersetzt, sind insbesondere die Jahresberichte „*State of the Nation*“ (2004-2008) des *Human Science Research Council* (HSRC), sowie einige Studien des *Center for Policy Studies* in Johannesburg wichtige Orientierungspunkte.

Weiterhin wird Südafrikas Wirtschafts- und Entwicklungspolitik sowie die Strategie der *Developmental States* auch in politikwissenschaftlichen Fachzeitschriften wie dem *African Journal of Political Science*, *Journal of Public Administration*, *Review of African Political Economy*, *Progress in Development Studies*, *Development Southern Africa*, *New Agenda* (*South African Journal of Social and Economic Policy*) und natürlich auch der aktuellen Tagespresse (*The Economist*, *Neue Züricher Zeitung*, *Handelsblatt*) diskutiert.

Bezüglich der themenrelevanten Veröffentlichungen auf deutsch sind besonders die des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*, der *Bundesagentur für Außenwirtschaft*, der *Zeitschrift Entwicklung und Zusammenarbeit* sowie der *Friedrich Ebert Stiftung* (*Fokus Südafrika*) zu berücksichtigen.

¹⁶ Ebd.; [Hervorhebung des Verfassers]

1.4 Forschungsfrage und Arbeitshypothese

Abgeleitet aus dem dargestellten Problemhintergrund und dem derzeitigen Stand der Forschung der Thematik, soll folgende Leitfrage bearbeitet werden:

Kann Südafrikas neue, staatsgelenkte Entwicklungsstrategie zum Erfolg führen?

Diese Frage beantwortend, liegt der Arbeit die Hypothese zu Grunde:

Der Erfolg der neuen, staatsgelenkten Entwicklungsstrategie muss insbesondere aufgrund fortbestehender Strukturdefizite angezweifelt werden.

1.5 Aufbau und Vorgehensweise

In der Einleitung der Arbeit wurden vorangehend zunächst der Problemhintergrund, die politikwissenschaftliche Relevanz und der Forschungsstand der Thematik erläutert. Vor diesem Hintergrund konnten auch die Leitfrage und die Hypothese der Arbeit formuliert werden. Im Folgenden fünften Abschnitt der Einleitung wird letztlich der Aufbau und die Vorgehensweise der Untersuchung als Überblick dargelegt:

Um im Hauptteil der Arbeit die Chancen und Hindernisse der neuen Entwicklungsstrategie Südafrikas untersuchen zu können, müssen zunächst im zweiten Kapitel die Ausgangslage im Jahr 1994, die bisherigen Entwicklungsstrategien (RDP und GEAR) sowie die internen und externen Rahmenbedingungen skizziert und bewertet werden. Im Zuge der Erörterung der Ziele, Erfolge und Misserfolge in der ersten Entwicklungsdekade des „neuen Südafrikas“ werden die zentralen Motive und Herausforderungen für die Gestaltung einer neuen Strategie ersichtlich.

Vor genanntem Hintergrund sollen im dritten Kapitel der Arbeit die Entstehung und Konzeption dieser neuen Strategie genauer beleuchtet werden. Dabei wird im ersten Abschnitt deutlich, inwiefern das Entwicklungsmodell der asiatischen *Developmental States* zu einem Leitbild für die südafrikanische Regierung wurde. Es zeigt sich, welche Merkmale der Strategie die Regierung als Orientierungspunkte nutzt und welche konkreten politischen Schlussfolgerungen daraus gezogen werden.

Auf dieser Basis, wird im zweiten Abschnitt thematisiert, inwieweit die Strategie auch tatsächlich in Südafrika Anwendung finden kann. Die Diskussion verdeutlicht, an welche spezifischen Bedingungen die Regierung die Strategie anpassen muss. Dabei wird die Vorstellung der Regierung präzisiert, wie ein solcher modifizierter *Developmental State* in Südafrika letztlich gestaltet soll.

Das zentrale Ergebnis dieser konzeptionellen Vorüberlegungen und Debatten bildete 2006 das neue Strategiepapier ASGISA. Die Schilderung des darin enthaltenen makroökonomischen Programms und der mikroökonomischen Reformen zeigt auf, mit welchen konkreten Maßnahmen die gesetzten Ziele von 6% Wirtschaftswachstum und einer Halbierung von Armut und Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2014 erreicht werden sollen.

Im Zuge der Zusammenfassung der Ergebnisse des Kapitels wird ASGISA dann im vierten Abschnitt in die Strategiedebatte eingeordnet und bewertet. Dabei zeigt sich, ob sich die im Vorfeld diskutierten strategischen Grundsätze in dem Reformprogramm widerspiegeln und inwiefern die Maßnahmen tatsächlich an die spezifischen Rahmenbedingungen Südafrikas angepasst wurden. Damit kann beurteilt werden, ob die Strategie in sich stimmig ist oder bereits in der Theorie Widersprüche zu erkennen sind.

Nach der Analyse der theoretischen Grundlagen bleibt zu klären, ob dieses Konzept auch in die Praxis umgesetzt werden kann. Da der Staat die zentrale Rolle bei der Umsetzung der Strategie spielt, wird im vierten Kapitel der Arbeit untersucht, inwieweit der südafrikanische Staat in der Lage ist, das Reformprogramm zu implementieren.

Im ersten Abschnitt wird dazu zunächst die Frage beantwortet, wie ein Staat grundsätzlich konstituiert sein müsste, um diese Strategie zu verwirklichen. Bei dieser Untersuchung sollen wesentliche Attribute deutlich werden, welche anschließend als Orientierungspunkte dienen, die Eignung und das Leistungsvermögen des südafrikanischen Staates zu bewerten.

Mit diesen Kriterien im Blick werden im zweiten Abschnitt die externen und internen Strukturbedingungen des südafrikanischen Staates untersucht. Es wird festgestellt, ob diese Strukturen grundsätzlich hemmend oder begünstigend wirken. Nachdem damit der Handlungsrahmen (Internationale Struktur) und die Basis (Gesellschaftsstruktur) des Staates bestimmt wurden, soll der südafrikanische Staat selbst untersucht werden.

Im Zuge der Analyse der politischen und administrativen Ebene des Staates kann im dritten Abschnitt des vierten Kapitels letztlich herausgearbeitet werden, inwieweit der südafrikanische Staat die beschriebene Eignung und das nötige Leistungsvermögen für die Umsetzung der staatsgelenkten Entwicklungsstrategie besitzt.

Bei dieser Untersuchung soll die Hypothese der Arbeit bestätigt werden: Es soll deutlich werden, dass der südafrikanische Staat die genannten, notwendigen Attribute nicht verkörpert. Der Staat hat damit nicht die Eignung und Leistungsfähigkeit zur Implementierung der Strategie. Demzufolge muss der Erfolg der Strategie angezweifelt werden.

Als Ursache hierfür werden sowohl auf politischer als auch administrativer Ebene fortbestehende strukturelle Defizite identifiziert, die das Leistungsvermögen des Staates behindern und einen „schwachen Staat“ bedingen.

Die Schlussfolgerung, dass der Erfolg der Strategie insbesondere aufgrund fortbestehender Strukturdefizite angezweifelt werden muss, soll im vierten Abschnitt des Kapitels vertieft erläutert und beurteilt werden.

Im fünften Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und ausgewertet. Bei diesem Überblick zeigt sich, inwiefern die Hindernisse der neuen Strategie auch bereits das Scheitern der vorhergehenden Strategien mitbegründeten. Abschließend erfolgt in diesem Kapitel eine Einschätzung der Zukunftsperspektive Südafrikas mit Blick auf

die Neuwahlen im April 2009.¹⁷

2. Südafrikas Entwicklungsstrategie: Die erste Dekade 1994 - 2004

2.1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Die sozioökonomische Konstellation Südafrikas zum Zeitpunkt des politischen Wandels 1994 muss Ausgangspunkt jeder entwicklungspolitischen Überlegung sein. Das Erbe der Apartheid bestimmt bis heute die Rahmenbedingungen und damit die grundlegenden Ziele und Herausforderungen der Entwicklungspolitik des „neuen Südafrikas“.

Entsprechend der diskriminierenden Politik des Apartheidregimes war das Land sozioökonomisch, ethnisch sowie geographisch gespalten: in Arm und Reich, Weiß und „Nicht-weiß“¹⁸, Gebildet und Ungebildet sowie in ländliche, unterentwickelte Räume (ehemalige *Homelands*) und einige urbane Entwicklungszentren.

Auch die Wirtschaft des Landes war äußerst desolat. Nicht umsonst wird die verheerende ökonomische Lage zu den wesentlichen Gründen für den Zusammenbruch des Apartheidsystems gezählt. Die Politik der Separation war nicht nur eine Verletzung der Menschenrechte, sondern sie hatte auch zu einer hochgradig ineffizienten Wirtschaftsstruktur geführt. Während das Wirtschaftswachstum ursprünglich gerade durch die Ausbeutung der „schwarzen Arbeitskraft“ erwirtschaftet wurde, konnten Separation und Isolation des Großteils der Bevölkerung von Ausbildung und wirtschaftlicher Teilhabe nicht nachhaltig sein. Die Gesetze der Rassentrennung erwiesen sich als wachstumshemmend. Die Stagnation der Wirtschaft wurde zudem durch die Abhängigkeit vom Rohstoffexport und dem Preisverfall auf diesen Märkten in den 70er Jahren verstärkt. Solange aber die Mehrheit der Arbeiter nicht ausgebildet wurde und in *Homelands* weit entfernt von Produktion und Wachstumszentren verbannt blieb, waren Diversifikation und Produktivitätssteigerung unmöglich. Kurz gesagt - das Apartheidsystem war politisch wie auch wirtschaftlich an seine Grenzen gestoßen:

„[...] Absurd legislation and social as well as political institutions and policies constrained the movement of people and economic resources, dislocated the economic system and created inequalities of enormous dimensions. By 1973/4, the previous growth strategy [...] in fact South Africa itself. Hence, apartheid became an economic catastrophe.“¹⁹

Vor diesem Hintergrund sah sich die neue Regierung mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, die sozioökonomischen Disparitäten abzubauen sowie das Wirtschaftssystem zu refor-

¹⁷ Die Arbeit entspricht dem aktuellen politischen Stand vom 10. September 2008. Leider konnten die Ereignisse nach diesem Datum aufgrund des notwendigen Überarbeitungszeitraumes für Formalien vor der Abgabe nicht mehr berücksichtigt werden. Aus Sicht des Verfassers ändern die bedeutenden Geschehnisse in jüngster Vergangenheit zwar die politischen Rahmenbedingungen, aber dennoch nicht die zentralen Ergebnisse dieser Untersuchung.

¹⁸ 9,4% weiß, 79% schwarz, 11,6% *coloured*/Inden und Asiaten; [Vgl. Statistics South Africa (Hrsg.): Mid-year populations estimates, Pretoria, 2008, URL: <http://www.statssa.gov.za/publications/P0302/P03022008.pdf>, [Stand 11.09.08], S. 3]

¹⁹ Trap, Finn; Peter Brixen: The south african economy. Macroeconomic prospects for the medium term, Routledge publishers, London & New York, 1996, S. 10

mieren, um sowohl Wachstum als auch soziale Gerechtigkeit zu erreichen. Die für die sozio-ökonomische Umverteilung notwendige Veränderung der Macht- und Besitzverhältnisse musste verwirklicht werden ohne die bestehende Wirtschafts- und Funktionselite zu enteignen. Denn eine solche radikale Umverteilung hätte sowohl die gesellschaftliche Stabilität als auch die ökonomische Rentabilität wiederum gefährdet. Die neue Regierung sah sich einerseits mit den Ansprüchen einer ungeduligen schwarzen Wählerschaft konfrontiert und musste zugleich deutlich machen, dass sie auf Ausgleich mit „den Weißen“ bedacht blieb und nicht daran denken würde sie für die Privilegien von einst abzustrafen. Die entwicklungspolitische Herausforderung lautete einen „stabilen Wandel“ zu erreichen. Das heißt, ein Kompromiss zwischen entwicklungspolitischer Dynamik und besitz- beziehungsweise strukturwahrender Stabilität.²⁰ Nur so würde die Lebensqualität aller Menschen in Gegenwart und Zukunft verbessert und damit der Slogan der neuen Regierung, „*A better life for all*“ Wirklichkeit werden.

Bei diesen Ausführungen wird das umfassende Verständnis von ‚Entwicklung‘ deutlich, das der Politik der neuen südafrikanischen Regierung sowie dieser Arbeit insgesamt zugrunde liegt. Dabei steht das Gesamtziel der Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität aller Menschen in Gegenwart und Zukunft im Mittelpunkt. In Anlehnung an das Konzept von Amartya Sen, der Entwicklung als einen Prozess der Erweiterung der realen Freiheiten begreift, steht dabei nicht der materielle Wohlstand allein im Vordergrund. Der Mangel an materiellen Ressourcen ist zwar ein wesentlicher, aber nicht der einzige Grund, der die realen Freiheiten von Menschen beschränken kann. Somit ist auch Wirtschaftswachstum zwar notwendig, aber nicht hinreichend für den komplexen Prozess ‚Entwicklung‘.²¹

Während die zentralen Entwicklungsziele in Südafrika grundsätzlich nicht umstritten waren, wurde schon früh eine Debatte über die geeignete Politik zu deren Realisierung entfacht.²² Die neue politische Führung des ANC (*African National Congress*) befand sich bei dem Versuch, ein konsensuelles Konzept zur Transformation der sozioökonomischen Struktur und Stimulation der Wirtschaftskraft zu erstellen, im Kreuzfeuer der Interessensgegensätze. Sowohl von Gesellschaft und Politik im Land als auch von Seiten internationaler Akteure wurde Druck auf die Regierung ausgeübt.

Als die Debatte in den 80er Jahren begann, war die Diskussion von Seiten des ANC und den künftigen Allianzpartnern dem Gewerkschaftsdachverband COSATU (*Congress of South African Trade Unions*) und der SACP (*South African Communist Party*) von sozialistischem Ideengut geprägt. Da der Freiheitskampf von der KP (*Kommunistischen Partei*) unterstützt worden war, hatte diese entsprechend Einfluss auf die politische Richtung der Bewegung

²⁰ Vgl. Kaußen, Stefan: Südafrikas gelungener Wandel?, In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr. 4, 2005, URL: <http://www.bpb.de/files/HL1Y10.pdf>, [Stand 18.04.08], S. 3

²¹ Vgl. Sen, Amartya: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, 3. Aufl., dtv Verlag, München, 2005, S. 110f

²² Vgl. Trap, a.a.O., 1996, S. 12

ausgeübt.²³ In dem wichtigsten Grundlagendokument des ANC, der *Freedom Charter* von 1955 wird die Verstaatlichung der zentralen Industrien sowie eine planende Rolle des Staates gefordert:

„[...] The mineral wealth beneath the soil, the bank and monopoly industry shall be transferred to the ownership of the people as a whole; All other industries and trade shall be controlled to assist the well-being of the people; [...] The state shall ensure that the entire country serves the interests and well-being of the entire population [...]“²⁴

Von der oft als radikal sozialistisch eingestuften Haltung entfernte sich die Führungselite des ANC allerdings schon vor der Machtübernahme 1994. Der Einstellungswandel ist als Konsequenz externer Veränderungen zu verstehen. Teilweise wird die Neuorientierung durch den weltweiten Einflussverlust und die Entmythologisierung des Sozialismus im Zuge des Zusammenbruchs der Sowjetunion erklärt. Entscheidend war aber der sowohl national als auch international gewachsene Druck der Medien, der Privatwirtschaft sowie internationaler Wirtschafts- und Finanzorganisationen wie der Weltbank, der WTO und dem IMF in Richtung einer neoliberalen Wirtschaftspolitik.²⁵

Während in den 70er Jahren noch der „Krieg gegen die Armut“ ausgerufen worden war und sich sogar der damalige Weltbank-Präsident Robert Mc Namara für die Grundbedürfnisstrategie²⁶ und damit für den Vorrang der Armutsbekämpfung vor reiner Wachstumspolitik ausgesprochen hatte, reagierte die internationale Gebergemeinschaft auf das Krisenjahrzehnt der 80er Jahre („Das verlorene Jahrzehnt“) mit einem Strategiewandel in Richtung einer „neoliberalen Schocktherapie.“²⁷

Da der Begriff des ‚Neoliberalismus‘ heute im Zuge der Globalisierungsdebatte, aber auch in der südafrikanischen Strategiedebatte inflationär und sogar polemisch verwendet wird, ist an dieser Stelle eine kontextbezogene Begriffsbestimmung notwendig. In der vorliegenden Arbeit bezieht sich der Begriff auf die von Weltbank, WTO, IMF, der US-Regierung und international operierenden Finanzinstituten seit Beginn der 90er Jahre propagierten wirtschafts- und entwicklungspolitischen Linie. Die zentralen Punkte dieses neoliberalen Credo gingen wie einleitend bemerkt als *Washington Consensus* in den internationalen Sprachgebrauch ein. Dieser verordnet den Staaten strenge finanzpolitische Austerität, verbunden mit einer stabilen Geldpolitik, Handelsliberalisierung, Privatisierung, Deregulierung und Entbürokratisierung. Diesem „minimalen Staat“ bleibt die Aufgabe für die notwendigen Rahmenbedingungen

²³ Vgl. Ansprenger, Franz: Südafrika am Ende des Regenbogens, In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 43, Nr. 6, 1998, S. 724

²⁴ ANC - Freedom Charter, Kliptown, 1955, URL: <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/charter.html>, Stand [05.04.08]

²⁵ Vgl. Le Roux, Pieter: The South African Economy. In: Coetzee, Jan; Graaff, Johann; Hendricks, F.; Wood, G. (Hrsg.): Development Theory, Policy, and Practice, Oxford University Press, Kapstadt, 2001, S. 216f

²⁶ Die Grundbedürfnisstrategie war eine Reaktion auf den mangelnden Erfolg des Konzepts „Entwicklung durch Wachstum“ der 60er Jahre.

²⁷ Vgl. Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt, 5. Aufl., Dietz Verlag, Bonn, 2004, S. 82-85

wie die Infrastruktur und eine stabile makroökonomische Grundlage zu sorgen. Abgesehen davon soll der Staat das Marktgeschehen unberührt lassen.²⁸ Dieser neoliberale Wirtschaftskurs wird auch den Schwellen- und Entwicklungsländern als Strategie gegen Unterentwicklung, ökonomische Isolation und Armut verordnet:

„Die neo-liberale Wende, die sich im ‚Reaganismus‘ und ‚Thatcherismus‘ besonders doktrinär manifestierte, klammerte auch die Entwicklungspolitik nicht aus. [...] angebotsorientierte Monetaristen verdrängen die nachfrageorientierten Keynesianer aus der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, hartgesottene Marktwirtschaftler die ‚Staatsinterventionisten‘ aus den Entwicklungsbehörden.“²⁹

Der neoliberale Entwicklungsansatz basiert auf zwei wesentlichen Annahmen: Erstens der Überzeugung, dass durch die Strategie der makroökonomischen Stabilisierung auch in unterentwickelten Ländern ein hohes und stabiles Wirtschaftswachstum generiert wird. Zweitens, dass dieses Wirtschaftswachstum automatisch auch zu Armutsreduzierung führt (*trickle-down effect*).

Während die meisten hochverschuldeten Entwicklungsländer dem Anpassungsdruck nachgeben mussten und die Prinzipien des *Washington Consensus* in Form sogenannter SAPs (*Structural Adjustment Programme*) implementierten, bestand in Südafrika kein direktes Abhängigkeitsverhältnis durch hohe Kredite. Dennoch bestand erheblicher Druck.³⁰ Obwohl Nelson Mandela die Forderung nach Verstaatlichung im Jahr 1990 noch entschieden verteidigt hatte, änderte sich seine Einstellung innerhalb kurzer Zeit, insbesondere als ihm die ablehnende Haltung auf dem Wirtschaftsgipfel 1992 in Davos bewusst wurde. Allgemeine Reaktionen wie: „There is no way the new South Africa would be able to attract foreign investment if it stuck to its old philosophy.“³¹, gaben für Nelson Mandela letztlich den Ausschlag, die geplante Verstaatlichung kurzerhand aus dem Konzept des ANC zu streichen.

So war die Verabschiedung des ANC von Planwirtschaft und Verstaatlichung weniger Ergebnis eines ideologischen Dogmenwechsels der Partei, als ein Opfer der Führungsspitze aus Pragmatismus. Dadurch verschärften sich jedoch die Kontroversen mit dem linken Flügel des ANC und den Allianzpartnern.³² Die politische Linke im Land kämpfte weiter gegen eine primär wachstumsorientierte Politik und forderte stattdessen mehr staatliches Engagement für Umverteilung und Gerechtigkeit. Es wurde die Kritik lauter, dass sich die Führungsspitze bereits massiv von der internationalen Wirtschaftsgemeinschaft und der „weißen Elite“ im Land beeinflussen lasse und schon vor den Wahlen die ursprünglichen Ziele der Frei-

²⁸ Vgl. Stiglitz, Joseph: Chancen der Globalisierung: Das Entwicklungsversprechen, In: Süddeutsche Zeitung, 03.08.2007, URL: www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/703/91612/article.html, [Stand: 03.10.07]

²⁹ Nuscheler, a.a.O., 2004, S. 82

³⁰ Vgl. Le Roux, a.a.O., 2001, S. 219

³¹ Sparks, Allister: Beyond the miracle. Inside the new South Africa, University of Chicago Press, Chicago, 2003, S. 175

³² Vgl. Zimmermann, Roland: Demokratie und das südliche Afrika. Antagonismen oder Annäherung, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004, S. 203

heitsbewegung verraten hätte.³³

2.2 RDP (*Reconstruction and Development Programme*)

Um sicherzustellen, dass sich die ANC Führung nicht noch weiter von ihren ursprünglich Zielen entfernen würde, initiieren COSATU und die SACP vor den Wahlen 1994 ein Programm für Wiederaufbau und Entwicklung, das bereits erwähnte RDP, welches eine tiefgreifende Umstrukturierung von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik erreichen sollte. Nach den Wahlen wurde ein leicht verändertes RDP *White Paper* Grundlage für die künftige Gesetzgebung.³⁴

Bereits einleitend wird darin der Armutsbekämpfung und Grundbedürfnisbefriedigung Priorität eingeräumt:

„No political democracy can survive and flourish if the majority of its people remains in poverty,[...]. Attacking poverty and deprivation will therefore be the first priority of the democratic government.“³⁵

Neben dem primären Ziel der (1) Grundbedürfnisbefriedigung werden (2) die Förderung von Humankapital (3) der Aufbau der Wirtschaft (4) die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft sowie (5) die Umsetzung des RDP als Ziele definiert.

Diesen Zielen sind sechs Prinzipien zu Grunde gelegt: (1) muss die Strategie in sich kohärent und der Entwicklungsprozess nachhaltig sein. (2) muss der Prozess von der gesamten Bevölkerung unterstützt werden und dabei (3) Frieden und Sicherheit sowie (4) die „Einheit der Nation“ befördert werden. Das (5) Prinzip definiert das Ziel des Wachstums als einen Bestandteil des Umstrukturierungsprozesses und das (6) Prinzip, Demokratisierung, wird allen anderen zu Grunde gelegt.

Richtungweisend ist zunächst das fünfte Prinzip: die Eingliederung des Ziels (Wirtschafts-) Wachstum als Teil des Gesamtkonzepts von Entwicklung, Umverteilung und Versöhnung. Dies bedeutet, dass durch die Umgestaltung von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik auch direkt Wachstum generiert werden soll. Der verbindende Schlüssel sind staatliche Infrastrukturprogramme. Durch die Verbesserung des Transport- und Telekommunikationsnetzes, der Strom- und Wasserversorgung sowie des Gesundheits- und Bildungssystems sollen die Grundbedürfnisse befriedigt, gleichzeitig das Potential der unterentwickelten Regionen und Gesellschaftsschichten aktiviert und so das Wachstum gesteigert werden.

„Hence, the ANC perspective appears based on the assumption that growth, equity and sustainability can reinforce each other, and that redistribution is a precondition for social and political stability and progress.“³⁶

³³ Vgl. Padayachee, Vishnu: Debt, development and democracy: The IMF in post-apartheid South Africa, In: Review of African Political Economy, Bd. 21, Nr. 62, Published by Taylor & Francis, Ltd., 1994, S. 586f

³⁴ Vgl. Ismail, Davids: Poverty in South Africa a development management perspective, Van Schaik Publishers, 2005, S. 43

³⁵ RDP White Paper, 1994, URL: <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html#1.1>, [Stand 17.04.08], Kapitel 1, Punkt 1.2.7

³⁶ Trap, a.a.O., 1996, S. 14

Es wird die Überzeugung deutlich, dass durch diese Infrastrukturprogramme zur Grundbedürfnisbefriedigung sehr hohe Ziele in kurzer Zeit verwirklicht werden sollen:

„In 1994 the RDP programme [!] envisaged, inter alia, universal access to water and sanitation facilities as well as the elimination of hunger and malnutrition, all to be achieved on the basis of people's participation in development and within the coming decade 1994-2004.“³⁷

Während insgesamt betont wird, dass diese Strategie die Beteiligung aller Kräfte in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik erfordert, wird besonders die Rolle des Staates hervorgehoben. Die Implementierung des Konzepts ist primär Aufgabe der Regierung. „It is the duty of the government to manage this transformation. [and therefore] The government will take the lead role in implementing the RDP [...]“³⁸ Armutsverminderung, Umverteilung und soziale Gerechtigkeit sind nicht das automatische Ergebnis einer freien Markt- und Wachstumsdynamik, sondern diese Ziele werden von der Regierung angesteuert und die Strategie vom öffentlichen Sektor umgesetzt. Anders als bei einer Planwirtschaft soll der Staat regulativ ergänzend zum freien Markt wirken:

„The broad presumption was that when the market failed, [...] the state would step in to both force capital to follow a long-term rational, non-racial capitalist logic, and to facilitate access to basic goods and services, [...]“³⁹

Vor diesem Hintergrund lassen sich die wesentlichen Annahmen des RDP erkennen: Erstens ist es primär Aufgabe des Staates, den Umstrukturierungs- und Entwicklungsprozess anzuleiten. Der Prozess muss aber auch von der gesamten Bevölkerung getragen werden und das staatliche Engagement soll das freie Wirtschaftssystem nur ergänzen. Zweitens wird angenommen, dass durch die Umstrukturierungsmaßnahmen insoweit wirtschaftliches Potential freigesetzt werden kann, dass gerechtes und nachhaltiges Wachstum generiert wird. Aber nur zwei Jahre nach der Verabschiedung stand das Programm schon vor dem Aus. Besonders wegen dem Mangel an finanziellen Mitteln sowie unzureichendem Leistungsvermögen des Staates war die Umsetzung blockiert. Der RDP-Fonds zur Finanzierung des Reformprogramms hätte im Wesentlichen durch die Umstrukturierung und Rationalisierung des öffentlichen Sektors freigesetzt werden sollen. Daneben hatte man mit Privatisierungserlösen, Zinseinkünften und hohen Einnahmen durch Lotterien und Gewinnspiele gerechnet.⁴⁰ Diese Finanzierungsquellen waren jedoch viel zu optimistisch kalkuliert worden. Besonders die erhofften Einsparungen im öffentlichen Dienst erwiesen sich als unrealistisch: Während man sich einerseits zu überhöhten Abfindungszahlungen an das „alte System“ verpflichtet hatte, entstanden überdies durch die Umstrukturierung selbst Kosten, die nicht wie erhofft durch eine Effizienzsteigerung aufgefangen werden konnten.

³⁷ Hemson, David; Michael, O'Donovan: Putting numbers to the scorecard. presidential targets and state of delivery, In: State of the Nation 2005/2006, HSRC press, 2006, Johannesburg, S. 19

³⁸ RDP White Paper, a.a.O., 1994, Kapitel 2, Punkt 2.1, [Ergänzung des Verfassers]

³⁹ Taylor, Vivienne: The political economy of transformation and human development. In: United Nations Development Programme South Africa: Transformation for human development, Pretoria, 2000, S. 10

⁴⁰ Vgl. RDP White Paper, a.a.O., 1994, Kapitel 2, Punkt 2.3

Im Gegenteil, die Finanzierungskrise wurde durch Kompetenzmängel und Leistungsdefizite im öffentlichen Sektor weiter verschärft. Selbst die zur Verfügung gestellten Gelder wurden oft nicht vollständig abgerufen (*Underspending*) oder nur ineffizient eingesetzt.⁴¹ Entgegen der großen Hoffnung in den Umstrukturierungsprozess sieht sich die neue Nationalregierung mit widerwilligen und unfähigen Behörden konfrontiert. Die Problematik mit den Beamten des „alten Systems“ spricht Nelson Mandela sehr deutlich in seiner Rede auf dem ANC Parteitag im Jahr 1997 an:

„[...] Repräsentanten der alten Ordnung setzen alle Mittel in ihrer Macht ein, um sicherzustellen, daß [!] sie in dominierender Position verbleiben. Einige von diesen empfinden keine Loyalität gegenüber der neuen verfassungsmäßigen und politischen Ordnung von heute und haben nicht die Absicht unsere Regierungsprogramme für Wiederaufbau und Entwicklung auszuführen [...]“⁴²

Gleichzeitig mangelt es dem neuen Personal an Ausbildung und Erfahrung. In dieser Finanzierungs- und Implementierungskrise verbreitete sich bald die Ansicht, dass der RDP nicht halten konnte was er versprochen hatte. Auch wenn das Programm insgesamt noch zu kurz in Kraft war, um wirklich an den genannten Zielen gemessen zu werden, interpretierten viele die Schließung des RDP-Büros 1996 als Zeichen des Scheiterns der gesamten Strategie.⁴³

Bei der rückblickenden Analyse des Fehlschlags fällt auf, dass im RDP-Papier selbst kaum erwähnt wird, wie die Umsetzung der umfassenden Ziele verwirklicht werden sollte. Insbesondere die kritischen Fragestellungen hinsichtlich der Konstitution von Staat und Gesellschaft, wurden umgangen: „What is absent [...] is any discussion of the politics of implementation. Indeed the very terms in which the RDP and the subsequent White Paper are cast submerges the central political issues.“⁴⁴

Vor allen Dingen wurde nicht berücksichtigt, dass das Ziel der Umverteilung die Veränderung von Besitz- und Machtverhältnissen erfordert und dabei mit massiven Interessenskonflikten zu rechnen ist. Stattdessen wurde in den Prinzipien sehr allgemein und dabei unrealistisch festgelegt, dass der Entwicklungsprozess von der gesamten Bevölkerung unterstützt werden müsse und dadurch die „Einheit der Nation“ gefördert werde.

Außerdem wurde auch das Leistungsvermögen des Staates, der die zentrale Rolle der Umsetzung übernehmen sollte, einfach vorausgesetzt. Gegen Ende des Strategiepapiers wurde zwar aufgegriffen, dass sogenanntes *Capacity Building* nötig sein würde, um die Ziele verwirklichen zu können, aber auch das wurde kaum konkretisiert.

„The RDP said little about implementation in practice, but in somewhat airy final section did refer to the need for the ‚thoroughgoing reform‘ of state institu-

⁴¹ Meyer, Reinhold: Südafrika – der große Wandel, In: Entwicklung & Zusammenarbeit, Nr. 7, 1996, S. 175

⁴² zit. nach Ansprenger, a.a.O., 1998, S. 726

⁴³ Vgl. Midgley, James: South Africa. The challenge of social development, In: International Journal of Social Welfare, Nr. 10, Blackwell Publishers, 2001, S. 270

⁴⁴ zit. nach: Nattrass, Nicoi; Jeremy, Seekings: Democratic institutions and development in post-apartheid South Africa, In: Robinson, Mark; Gordon, White: Democratic Developmental States. Politics and institutional design, Oxford University press, New York, 1998, S. 218

tions. This was deemed to be necessary to overcome ‚**structural weaknesses**‘ [...]“⁴⁵

Es bleibt unklar wie diese Strukturdefizite beseitigt werden sollen und durch welche Art der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors die Effizienzsteigerung erreicht werden könnte.

Es fällt somit insgesamt auf, dass die Strategie auf „nationaler Einheit“ und einem „starken Staat“ aufbaut, welches beides zu diesem Zeitpunkt in der Realität nicht existierte. Da eine solche gesellschaftliche und staatliche Homogenität und Effizienz nicht entsprechend einfach hergesellt werden konnte, musste die Strategie an diesen wirklichkeitsfremden Annahmen und zu hoch gestreckten Zielen scheitern. Während die Krise des RDP die Türen für einen Strategiewandel öffnete, wurde die Richtung des Wandels, wie bereits angedeutet, durch den gewachsenen externen Druck bestimmt.

2.3 GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*)

Sowohl die neoliberalen als auch die sozialistischen Kräfte verstärkten den Druck auf die Regierung. Während Vereinigungen wie die *South African Foundation*⁴⁶ im Namen der Privatwirtschaft nachdrücklich für neoliberale Wirtschaftsprämissen eintraten, veröffentlichte COSATU Alternativ-Programme wie das Papier *Social Equity and Job Creation* und forderte auf Basis keynesianischer Wirtschaftsprinzipien eine drastische Erhöhung der Staatsausgaben um Sozialreformen zu finanzieren, Arbeitsplätze zu schaffen und insgesamt die Wirtschaft anzukurbeln (*kick-start the economy*). Auch die SACP trat für den Ausbau der Sozialstandards, verstärkte Arbeitnehmerrechte und einen einflussreicheren öffentlichen Sektor ein. Doch die Regierung ignorierte diese Vorschläge aus dem linken Lager oder lehnte sie als zu kurzfristig, ab.⁴⁷ Der Kurswechsel der ANC-Führung war schon zwei Jahre nach Regierungsantritt nicht mehr aufzuhalten und so wurde im Jahr 1996 das genannte Strategiepapier GEAR veröffentlicht.

Auch wenn in der Einleitung des Papiers betont wird, dass GEAR nicht das RDP ersetzen sondern ergänzen soll und darin weiterhin Wachstum und soziale Gerechtigkeit als interdependente Ziele verstanden werden, bedeutete das Konzept letztlich eine Umkehrung der Prämissen: „Gear replaced the RDP [...], which was based on redistribution leading to economic growth, with the trickle-down theory of growth leading to redistribution.“⁴⁸ Während das RDP Wachstum durch Umverteilung versprach, soll mit GEAR die Umverteilung erst durch Wirtschaftswachstum ermöglicht werden. Das RDP begriff Verteilungsgerechtigkeit als Voraussetzung für gesundes Wirtschaftswachstum. In GEAR wird umgekehrt Wirtschaftswachs-

⁴⁵ Natrass, a.a.O., 1998, S. 218, [Hervorhebung des Verfassers]

⁴⁶ 2005 umbenannt zu *Business Leadership South Africa*

⁴⁷ Vgl. Fine, Ben; Vishnu, Padayachee: A sustainable macroeconomic growth path, In: Coetzee, Jan; Graaff, Johann; Hendricks, F.; Wood, G. (Hrsg.): *Development Theory, Policy, and Practice*, Oxford University Press, Kapstadt, 2001, S. 271

⁴⁸ Vgl. Bell, Terry: GEAR was a reversal of RDP; ASGISA is more of the same, In: *Business Report*, 10.02.2006, URL: <http://www.busrep.co.za/index.php?fSectionId=553&fArticleId=3105404>, Stand [10.04.2008]

tum als die entscheidende Voraussetzung für Umverteilung betrachtet.

Angesichts der Finanzierungsprobleme des RDP erschien die vorangestellte Erwirtschaftung der nötigen Mittel für die Umsetzung der Sozialprogramme als notwendige, logische Konsequenz. „Gear simply seeks to set out clearly and unambiguously the key economic requirement for achieving the RDP goal.“⁴⁹ Das Wirtschaftswachstum von 3% p.a. der letzten Jahren war nicht ausreichend, um die Umstrukturierung zu finanzieren. Zusammen mit dem Bevölkerungswachstum mussten Armut und Arbeitslosigkeit vielmehr drastisch ansteigen.⁵⁰ Demzufolge war es das primäre Ziel, mit GEAR ein Wirtschaftswachstum von 6% p.a. und dabei die Entstehung von 400.000 Arbeitsplätzen bis ins Jahr 2000 zu erreichen.⁵¹

Neben der Akzentverschiebung zu einer primär wachstumsorientierten Politik, verabschiedete man sich auch von der verteilungspolitischen Rolle des Staats und erhoffte sich mehr Wachstum durch die „unsichtbare Hand“ des freien Marktes zu verwirklichen. Diese Wende wiederum war die Konsequenz des erfolglosen Versuchs, den Entwicklungsprozess von der Regierung strategisch zu dirigieren und den öffentlichen Sektor mit der Umsetzung zu betrauen. GEAR verordnete die bekannten Prinzipien der Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung, Entbürokratisierung und eine noch strengere Spar- und Stabilitätspolitik. Nur so wären die wachstumshemmenden Umstände der Kapitalflucht, mangelnde Direktinvestitionen und Wettbewerbsfähigkeit und somit eine negative Leistungsbilanz zu beseitigen. Durch die Verbesserung des makroökonomischen Rahmens erwartete man sich eine deutliche Steigerung privater Investitionen als entscheidenden Anstoß des Wirtschaftswachstums. Die durch den Zuwachs generierten Steuereinnahmen und die Ersparnisse durch verminderte Zinsausgaben würden dann die Finanzierung staatlicher Sozialreformen ermöglichen.⁵²

Im Überblick betrachtet kann die Einführung der GEAR-Strategie damit durchaus als Kurswechsel in Richtung neoliberaler Entwicklungspolitik unter Berücksichtigung der Prinzipien des *Washington Consensus* bewertet werden. Die politische Linke bezeichnete GEAR aus diesem Grund auch als „selbstverordnetes Strukturanpassungsprogramm“, das die sozialen Ziele zu Gunsten des Profits der Wirtschaft in den Hintergrund drängt. Auch der Beschlussprozess der Regierung rief Protest hervor. Während die Entstehung des RDP noch weitgehend als partizipativer Prozess bezeichnet werden konnte, wurde GEAR ohne Rücksicht auf den Widerstand der politischen Linken und großer Teile der Bevölkerung erarbeitet und letztlich auch ohne Zustimmung der Regierungspartner verabschiedet.

„They accuse government of pursuing a profit-led strategy to economic growth combined with a trickle-down approach to wealth redistribution, [...] and using the top-down approaches of the former regime by introducing Gear

⁴⁹ Taylor, V., a.a.O., 2000, S. 17

⁵⁰ Vgl. Growth, Employment and Redistribution – A macroeconomic strategy, 1996, URL: <http://www.info.gov.za/otherdocs/1996/gear.pdf>, [Stand 19.04.08], Punkt 2.1

⁵¹ Vgl. GEAR, a.a.O., 1996, Punkt 1.3

⁵² Vgl. GEAR, a.a.O., 1996

without allowing the masses to participate [...].“⁵³

Trotz der Drohung des linken Flügels, die Allianz deshalb zu boykottieren, wurde das Konzept als „nicht verhandelbar“ präsentiert: „It was drafted behind closed doors by technocrats and was presented as a ‚fait accompli‘ by then Deputy President Thabo Mbeki as ‚non-negotiable‘.“⁵⁴ Dieses undiplomatische Vorgehen verstärkt den Eindruck, dass der Kurswechsel nicht nur eine Konsequenz der Krise des RDP war, sondern auch durch Druck von außen herbeigeführt wurde. Im Laufe der 90er Jahre war es fast unmöglich geworden, sich der Orthodoxie des wirtschaftlichen Neoliberalismus zu entziehen ohne sich zu isolieren: „The immediate aim of the GEAR strategy was to signal to potential investors the government's (and specifically the ANC's) commitment to the prevailing orthodoxy.“⁵⁵

Ein Kurs, konträr zu den Forderungen der internationalen Wirtschaftsgemeinschaft konnte kaum zur Debatte stehen, insbesondere da sich Südafrika gerade erst aus der Isolation befreit hatte und die Integration in die globale Weltwirtschaft notwendig erschien, um sowohl Wirtschaftswachstum als auch politische Stabilität zu ermöglichen.

„For its part, the government was convinced that global economic realities dictated the need for it to arrest the alarming decline of an economy battered by years of international isolation and domestic turmoil, and to win international confidence.“⁵⁶

„They seem to view the state as merely reacting to an immutable neo-liberal order in trying to attract foreign capital and immobilise it in form of productive investment.“⁵⁷

2.4 Bilanz und neue Rahmenbedingungen

Vier Jahre nach Verabschiedung des Strategiepapiers GEAR und genau zehn Jahre nach der Regierungsübernahme des ANC war es im Jahr 2004 Zeit Bilanz zu ziehen. Die Wirtschafts- und Entwicklungsdaten des Zehnjahresberichts der Regierung, *Towards a ten year review*, ließen die Debatte um die geeignete Entwicklungsstrategie erneut aufleben.

Als Erfolg der neoliberalen Wirtschaftspolitik von GEAR gelten zunächst die Konsolidierung des Staatshaushalts und die Stabilisierung der Währung. Das Defizit der öffentlichen Haushalte wurde von 9,1% p.a. (1994) auf 1,4% p.a. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (2004) drastisch gesenkt. Auch die Inflationsrate ging durch die Stabilitätspolitik der SARB (*South African Reserve Bank*) von 9,81% (1994) auf 3,2% (2004) CPI (*Consumer Price Index*) stetig

⁵³ Ismail, a.a.O., 2005, S. 44

⁵⁴ Wenzel, Philip: Public-sector transformation in South Africa: getting the basics right, In: *Progress in Development Studies*, Bd. 7, Nr. 1, Sage Publications, 2007, S. 48

⁵⁵ Taylor, V., a.a.O., 2000, S. 13

⁵⁶ Southall, Roger; Daniel, John; Jesssica, Lutchman: President Mbeki's second term: opening the golden door?, In: *State of the Nation 2004*, HSRC press, 2004, URL:

<http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2042%20-%2055k>, [Stand: 03.10.07], S. 22

⁵⁷ Vgl. Lambrechts, Kato: The state and development. A response to Larry Swatuk, In: *Southern African Perspectives*, Bd. 72, Nr. 2, Centre for Southern African Studies - University of Western Cape, Kapstadt, 1999, S. 26

zurück.⁵⁸

Trotz der Verwirklichung dieser Teilziele von GEAR stellte sich nicht das prognostizierte Wirtschaftswachstum ein. Nach einer Phase des Aufschwungs durch die positiven Auswirkungen einer forcierten außenwirtschaftlichen Öffnung parallel zur Aufhebung der internationalen Handels- und Finanzsanktionen gegen das Apartheidregime, kam die Dynamik bereits 1996 zum Stillstand und es folgte eine langjährige Phase der wirtschaftlichen Stagnation. Während das Wachstum des BIP im Jahr 1996 noch 4,2% p.a. betragen hatte, fiel es bis zum Jahr 1998 auf 0,5% p.a..

In den Folgejahren stabilisierte sich die Wirtschaft langsam wieder und das BIP erreichte im Jahr 2004 eine erste Höchstmarke von 4,8% p.a..⁵⁹ Auch wenn das Ziel von 6% p.a. nicht verwirklicht werden konnte, wurde diese steigende Tendenz natürlich als Erfolg gewertet.

Während die Wachstumsbilanz somit gemischt, bisweilen sogar positiv ausfiel, war die Bilanz hinsichtlich der beiden anderen Ziele von GEAR - *Employment* und *Redistribution* - eindeutig negativ. Arbeitslosigkeit und Verteilungsungleichheit stiegen sogar an. Die Arbeitslosenquote wuchs von 34% (1996) auf 41% (2004).⁶⁰ Das Pro-Kopf-Einkommen der Reichsten zwanzig Prozent der Bevölkerung stieg um 9,5% und das der Ärmsten zwanzig Prozent sank um 8,5%.⁶¹ Die Öffnung der Schere zwischen Arm und Reich verdeutlicht sich auch durch den Anstieg des Gini-Koeffizienten von 0.665 (1994) auf 0.678 (2004).⁶²

Auch die absolute Armut nahm lange Zeit zu: Die Zahl der Menschen die unter einer Armutsgrenze von 3000 ZAR⁶³ im Jahr leben, wuchs zunächst von 50,5% (1994) auf 51,4% (2001) und fiel bis 2004 nur langsam auf 46,9%.⁶⁴ Entsprechend wird dies auch in den internationalen Statistiken des UNDP (*United Nations Development Programme*) deutlich: Der Prozentsatz der Menschen, die von weniger als einem US Dollar pro Tag leben, wuchs von 7,6% (1995) auf 11,3% (2000) der Gesamtbevölkerung.⁶⁵

Die Gesamtbilanz der ersten Entwicklungsdekade hinsichtlich der interdependenten Entwicklungsziele Wachstum und soziale Gerechtigkeit muss daher differenziert, aber dennoch weitgehend negativ ausfallen. Während das strategische Teilziel eines stabilen makroökonomischen Rahmens erreicht wurde und dabei immerhin ein relativ stabiles Wachstum auf gemäßigtem Niveau erwirtschaftet werden konnte, ist die Sozialbilanz enttäuschend. Der

⁵⁸ Vgl. PCAS, Mid-term-review, 2007, S. 10-12; [Um eine bessere Vergleichbarkeit zu ermöglichen werden an dieser Stelle nicht die Zahlen des „Towards a ten year review“ (2003) sondern in der gesamten Arbeit die des „Mid-term-review“ (2007) verwendet]

⁵⁹ Vgl. PCAS, Mid-term-review, 2007, S. 7

⁶⁰ Vgl. PCAS, Mid-Term-Review, 2007, S. 21, [Diese Zahlen basieren auf der weit gefassten Definition (*broad definition*) der Regierung: Diese schließt alle Arbeitslosen mit ein, auch wenn sie nicht in den letzten zwei Wochen aktiv auf Arbeitssuche waren]

⁶¹ Eigene Berechnung basierend auf den Zahlen von: Vgl. PCAS, Mid-Term-Review, 2007, S. 23

⁶² Vgl. PCAS, Mid-Term-Review, 2007, S. 24

⁶³ Entspricht circa 250 EUR, [Stand: 24.04.08]

⁶⁴ Vgl. PCAS, Mid-Term-Review, 2007, S. 25

⁶⁵ Vgl. United Nations Development Programme (UNDP): Millennium Development Goals. Country Report South Africa 2005, URL: http://www.undg.org/archive_docs/6584-South_Africa_MDG_Report.pdf, [Stand: 11.09.08], S.

neuen Regierung ist es in der ersten Dekade des „neuen Südafrikas“ nicht gelungen, nach der politischen Wende auch einen sozioökonomischen Wandel herbeizuführen. Damit steht Südafrikas Entwicklungsstrategie erneut zur Debatte.

Von Seiten einiger Ökonomen wird die mangelnde Verbesserung der Entwicklungsdaten auf die „noch zu niedrige“ Wachstumsrate zurückgeführt. Aus deren Sicht treten Armutsreduzierung und Verteilungsgerechtigkeit erst bei einem Wirtschaftswachstum von mindestens 6% p.a. ein. „It is argued [that] even if inequality may initially increase, the benefits of growth will eventually ‚trickle down‘ to the poorer segments of society.“⁶⁶ Ein solches Wachstumsniveau wurde bisher nicht erreicht, da man die Prinzipien der neoliberalen Strategie nur unzureichend verwirklicht habe. Diese Argumentation spricht für den weiteren Ausbau von GEAR. Es werden insbesondere verstärkte Privatisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes gefordert.

Gleichzeitig werden aber auch wieder die Stimmen lauter, die eine neoliberale Wirtschaftspolitik grundsätzlich für ungeeignet halten und eine Umkehr- oder zumindest Neuausrichtung der Entwicklungsstrategie fordern. Aus deren Perspektive wird argumentiert, dass Armut, Arbeitslosigkeit und Verteilungsungerechtigkeit insbesondere in Südafrika nicht Probleme der Unterentwicklung, sondern in hohem Maß Strukturprobleme seien, die keinesfalls allein durch höheres Wirtschaftswachstum beseitigt werden können.⁶⁷

„South Africa is a middle-income country whose primary economic issue is not economic development in the classic sense, but the challenge to effect greater inclusivity by giving all its citizens equal access to opportunities within the formal, modern economy [...] This is a problem with which other middle-income countries are also grappling, but South Africa's unique racial history and problems give it a special dimension.“⁶⁸

Aus dieser Sicht wird die negative Sozialbilanz von acht Jahren neoliberaler Wirtschaftspolitik als Beweis des Scheiterns der Strategie interpretiert.

Zu jenem Schluss kam man allerdings nicht nur in Südafrika, sondern auch auf internationaler Ebene. Auch durch die SAPs hatten sich in den meisten Entwicklungsländern Armut und Verteilungsungleichheit verschärft. „The major problem for South Africa, as for other countries of the South, is that the neo-liberal policies [...] are increasing inequalities both within and between countries[...].“⁶⁹ Angesichts dessen beginnt auch die Orthodoxie des *Washington Consensus* zu bröckeln. Wie schon in den 70er Jahren, als man festgestellt hatte, dass das Konzept „Entwicklung durch Wachstum“, primär der Oberschicht zugute gekommen war, so kam der Entwicklungsbericht der UN (*United Nations*) im Jahr 2002 wieder zu der Feststellung: „[...] the more unequal is the distribution of income, the fewer are the benefits of

⁶⁶ Trap, a.a.O., 1996, S. 14, [Ergänzung des Verfassers]

⁶⁷ Vgl. Nuscheler, a.a.O., 2004, S. 186

⁶⁸ Laubscher, a.a.O. 2007

⁶⁹ Southall, a.a.O., 2004, S. 36

growth to poor people.“⁷⁰

Als Reaktion auf die zunehmende Kritik, begann auch die Weltbank zumindest rhetorisch ein reformiertes Konzept zu vertreten. Besonders deutlich wird dieser Wandel zu einem „*neoliberalism with a human face*“ in dem Weltentwicklungsbericht von 1999/2000. Der darin vorgestellte CDF-Report (*Comprehensive Development Framework*) betont, dass sowohl die klassischen volkswirtschaftlichen Prinzipien der Liberalisierung und Stabilität, aber auch soziale und politische Determinanten wie ein verantwortungsvoller Staat, der für sozialen Ausgleich sorgt, entscheidend für wirtschaftliches Wachstum und die Entwicklung eines Landes sind.⁷¹ Damit wird die Rolle des Staates wieder in den Vordergrund gerückt.

Gleichwohl bleibt weiterhin die Frage bestehen, wie genau dieser reformierte Ansatz ausgestaltet werden soll. Auch wenn der *Washington Consensus* seinen Status als wirtschaftspolitische Doktrin verloren hat, kann er bisher wie bereits angedeutet von keiner neuen umfassenden entwicklungspolitischen Agenda ersetzt werden: „[...] nobody believes in the Washington Consensus anymore. The question is not whether the Washington Consensus is dead or alive; it is what will replace it.“⁷²

Gegenwärtig bestehen nur begrenzte Kenntnisse darüber, welche politischen Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Breitenwirksamkeit wirtschaftlicher Wachstumsprozesse zu erhöhen, schreibt beispielsweise die KfW (*Kreditinstitut für Wiederaufbau*) in dem Forschungsvorhaben *Operationalizing Pro-Poor Growth*.⁷³ Die Debatte um eine geeignete Entwicklungsstrategie und den richtigen wirtschaftspolitischen Kurs für Entwicklungs- und Schwellenländer bleibt damit auch auf internationaler Ebene offen.

In Südafrika bereitet diese Debatte in Verbindung mit den eigenen, unbefriedigenden Erfahrungen der vorangegangenen Entwicklungsstrategien den Weg für eine Neuorientierung. Der Staat als „Entwicklungsleiter“ steht dabei wieder im Zentrum:

„The most significant feature of the moment is the return to the global stage the notion of a developmental state. For the first time in many years, it is possible for mainstream players to be dismissive of neo-liberal fundamentalism, and academics.“⁷⁴

⁷⁰ UNDP (Hrsg.): World Development Report 2002, Oxford University press, New York, 2002, URL: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2002_EN_Complete.pdf. [Stand: 11.09.08], S. 20

⁷¹ Vgl. Weltbank (Hrsg.): Comprehensive Development Framework – Discussion, 1999, URL: <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/cdf.pdf>, [Stand: 01.07.08]

⁷² Laubscher, a.a.O., 2007

⁷³ zit nach: Thiel, Reinhold: Gelenkte Privatwirtschaft, In: Entwicklung & Zusammenarbeit, Nr. 5, 2005 URL: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/05-2005/schwer_art1.html, [Stand: 03.10.07]

⁷⁴ Swilling, Mark; John van Breda, Albert van Zyl, Firoz Kahn: Economic policy making in a developmental state: Review of the South African government's poverty and development approaches. 1994-2004, In: Economic Policy and Poverty Alleviation Report Series, Nr 3 & 4, 2004, S. 10

3. Entstehung und Konzeption einer neuen Entwicklungsstrategie

3.1 Die Entwicklungsstrategie der *Developmental States* als Leitbild

Im Zuge der Debatte um eine neue Strategie rückt der beeindruckende Entwicklungserfolg einiger Länder Asiens in den Blickpunkt von Politik, Wirtschaft und Forschung. Während die 80er Jahre besagt als „verlorenes Jahrzehnt“ der Entwicklungspolitik bezeichnet werden, stellen China, Japan die vier „kleinen Tiger“ im Fernen Osten, Südkorea, Taiwan, Hongkong, und Singapur sowie etwas später auch Malaysia und Indonesien entscheidende Ausnahmen dar.⁷⁵ In diesen sogenannten NICs (*Newly Industrialized Countries*) begann ein Prozess der enormen Wachstumssteigerung ausgerechnet in jenem Jahrzehnt der Rezession in anderen Schwellen- und Entwicklungsländern. Deren Wirtschaftswachstum von teilweise 6 bis 7% p.a. dauert bekanntermaßen sogar bis heute an.⁷⁶

Die Frage, wodurch dieser Erfolg ausgelöst wurde, das heißt welche Strategie diese „späten Entwicklungswunder“ in den 80er Jahren verfolgten, wird deshalb auch bis heute intensiv diskutiert. Obwohl die genannten Länder natürlich unterschiedliche innenpolitische und ökonomische Ausgangssituationen hatten, die konkreten Entwicklungsziele sich unterschieden und auch die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik keineswegs exakt gleich waren, ist unbestritten, dass der Entwicklungsprozess der Staaten Gemeinsamkeiten aufweist, welche für den Erfolg maßgebend sind.

Die Weltbank beharrte ursprünglich auf die Prinzipien des *Washington Consensus* und versuchte den Erfolg der Staaten in der im Jahr 1993 vorgelegten Studie „*The East Asian miracles. Economic growth and public policy*“ auf die neoliberale wirtschaftspolitische Lehre zurückzuführen.⁷⁷ Doch in der politikwissenschaftlichen Forschung besteht über diese Studie hinaus weitgehend Einigkeit darin, dass der Erfolg nicht das Ergebnis einer Politik der freien Märkte war. Im Gegenteil: der Staat nahm und nimmt auch heute noch eine zentrale, regulative und stimulative Rolle in dem Entwicklungsmodell ein. „Fest steht immerhin, dass es deutliche Erfolgsunterschiede gibt, dass die asiatischen Länder am erfolgreichsten sind und dass der Staat in den meisten asiatischen Ländern eine sehr aktive Rolle spielt.“⁷⁸

Zu diesem Ergebnis kam auch Chalmers Johnson, der die entwicklungsstrategischen Instrumente Japans bereits 1982 in der genannten Fallstudie „*MITI and the Japanese miracle: The growth of industry policy 1925-1975*“ analysierte und dabei den Begriff *Developmental State* prägte:

“A developmental state was one that was determined to influence the direction and pace of economic development by directly intervening in the development process, rather than relying on the uncoordinated influence of market

⁷⁵ In der Literatur werden oft auch Botswana, Mauritius und teilweise sogar Südafrika selbst bereits als erfolgreiche *Developmental States* bezeichnet.

⁷⁶ Vgl. Stiglitz, Joseph: Chancen der Globalisierung: Das Entwicklungsversprechen, In: Süddeutsche Zeitung, 03.08.2007, URL: www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/703/91612/article.html, [Stand: 03.10.07]

⁷⁷ Vgl. Weltbank: *The east asian miracle. Economic growth and public policy*, Oxford University Press, New York, 1993

⁷⁸ Vgl. Stiglitz, a.a.O., 03.08.2007

forces to allocate resources.“⁷⁹

Dennoch muss diese Funktion des Staates auch klar von dessen Rolle in einer sozialistischen Planwirtschaft abgegrenzt werden. „Whereas the latter, has emphasised restrictions and control, the developmental states have provided a policy framework for competition, growth and export.“⁸⁰ Statt die Unternehmen in eine politisch festgelegte Richtung zu zwingen, steuerten die *Developmental States* die Volkswirtschaft durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen und gezielter Anreiz- und Fördersysteme indirekt in eine politisch wie ökonomisch vorteilhafte Richtung. Von dieser Wirtschaftspolitik profitierten somit Staat und Unternehmen gleichermaßen. „One clear lesson from the Japanese case is that the state needs the market and private enterprise need the state; once both sides recognized this, cooperation was possible and high-speed growth occurred.“⁸¹ Diese synergetische Verbindung und Kooperation zwischen einem „starken Staat“ auf der einen Seite und einer dennoch grundsätzlich kapitalistischen, freien Wirtschaft auf der anderen Seite, ist eines der wesentlichen Merkmale des Erfolgsrezepts der klassischen *Developmental States*:

„Die erfolgreiche Eingliederung [...] in die Weltwirtschaft und der Aufbau wettbewerbsfähiger Industriestrukturen basierte, folglich nicht auf der Entfaltung einer ‚freien Marktwirtschaft‘, sondern eher auf einem Modell des ‚staatliche gelenkten Kapitalismus‘ [...].“⁸²

Die staatlichen Interventionsprogramme, wenn auch gezielt und geplant, ersetzen nicht die Funktion der freien Märkte sondern ergänzten das System gewinnbringend (ähnlich wie im Rahmen des RDP vorgesehen).⁸³ Der Staat sollte zum einen sogenannten „Marktversagen“ entgegenwirken und zum anderen auf eine sozialpolitisch, wünschenswerte Verteilung des Erwirtschafteten hin Einfluss nehmen.

Das erste Ziel ist demnach durch Interventionen eine Effizienzsteigerung des Wirtschaftssystems zu erreichen. Dies ist notwendig, da freie Märkte aufgrund von mangelnder Transparenz (imperfekte Information), mangelndem Wettbewerb und externen Effekten zu ineffizienten Allokationsergebnissen führen können. Insbesondere bei bestehenden Strukturdefiziten in Schwellen- und Entwicklungsländern, führt ein unreguliertes, freies Wirtschaftssystem nicht zu dem in der Theorie mit „perfekten Bedingungen“ kalkulierten „optimalen Ergebnis“. Die unflankierte Privatisierung von Staatsbetrieben beispielsweise, hatte in den meisten Entwicklungsländern zu einer sogar noch ineffizienteren Monopolstruktur der Märkte geführt. Strukturprobleme wie diese können nur durch gezielte Interventionen verhindert oder behoben werden.

⁷⁹ Chalmers, a.a.O., 1982, S. 25

⁸⁰ Southall, a.a.O., 2004, S. 29

⁸¹ Chalmers, a.a.O., 1982, S. 318

⁸² Vgl. Nuscheler, a.a.O., 2004, S. 220,

⁸³ Es sind Parallelen zu einer sozialen Marktwirtschaft zu erkennen. Als zentraler Unterschied kann die primäre Ausrichtung eines *Developmental States* auf ökonomische Ziele gesehen werden. Es werden zwar auch soziale Ziele gesetzt aber primär um langfristiges und stabiles Wachstum zu ermöglichen. Bei einer sozialen Marktwirtschaft gelten die sozialen Ziele auch normativ. [Abgrenzung aus Sicht des Verfassers]

Diese Annahme, dass der Staat tatsächlich in der Lage ist, zu einem besseren Ergebnis zu verhelfen, ist äußerst bezeichnend für die Strategie der *Developmental States*. Auch Neoliberalisten kennen zwar das Problem des „Marktversagens“ an, gehen aber davon aus, dass die Situation durch Einmischung des Staates nur verschlimmert werden würde, da auch die staatlichen Interventionen wieder auf imperfekten Informationen basieren und teilweise persönlich, statt gemeinwohlorientiert sind. Aus ihrer Sicht ist die Gefahr des „Staatsversagens“ höher, als die Problematik des „Marktversagens“ einzustufen.⁸⁴

Das zweite Ziel der staatlichen Eingriffe der *Developmental States* ist neben mehr Effizienz, für eine ausgeglichene und damit langfristig nachhaltige Verteilung des Erwirtschafteten zu sorgen. Die Staaten steuerten durch Interventionen spezifische ökonomische, politische und soziale Ziel an und erreichten eine (Um-) Verteilung und (Um-) Strukturierung in Wirtschaft und Gesellschaft. „The developmental state took it upon itself the task of establishing substantive social and economic goals with which to guide the process of development and social mobilization.“⁸⁵ Auch an dieser Stelle bezweifeln Neoliberalisten, dass es Staaten gelingen kann eine solche Politik der Umverteilung zu verwirklichen, ohne dabei das Anreizsystem der freien Wirtschaft (Gewinnmaximierung) in so großem Maße zu stören, dass es letztlich zu gefährlichen Ineffizienzen kommt.

Doch allen Zweifeln zum Trotz gelang den asiatischen *Developmental States* diese schwierige Balance zwischen staatlicher Interventionspolitik und einem freien Wirtschaftssystem. Sie förderten zu Beginn durch Vorzugskredite, subventionierten Import von neuen Technologien und Forschungszuschüssen bestimmte Branchen, deren Potential besonders hoch eingestuft wurde und schützten diese solange sie noch nicht international wettbewerbsfähig waren durch Importzölle. Parallel wurde beispielsweise in Japan darauf geachtet, arbeitsintensive Branchen zu fördern. So wurde durch die großflächige Entstehung von Arbeitsplätzen auch sichergestellt, dass nicht nur die Oberschicht, sondern die breite Bevölkerung von dem Wachstum profitierte. Flankiert wurden die Interventionen außerdem durch soziale Investitionen und Strukturreformen wie der erfolgreichen Umverteilung des Agrarlandes, so dass der Entwicklungsprozess auf einer gerechten Basis aufgebaut werden konnte.⁸⁶ „[...] the developmental state engages in extensive investment in education as well as pursuing concerted action to ensure the equitable distribution of opportunities and wealth.“⁸⁷

Den klassischen *Developmental States* gelang es sowohl eine Steigerung des Wachstums (Quantität des Wachstumsprozesses) sowie eine verbesserte Verteilung des Wachstums (Qualität des Wachstumsprozesses) zu verwirklichen.

⁸⁴ Vgl. Terberger-Stoy, Eva; Marcel, Tyrell: Joseph Stiglitz (1943-). Die Informationsökonomik und die Unvollkommenheit der Märkte, In: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 2, 2000, URL: <http://www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ez200-6.htm>, [Stand: 09.09.08]

⁸⁵ Chalmers, a.a.O., 1982, S. 40

⁸⁶ Vgl. Thiel, a.a.O., 2005

⁸⁷ Southall, a.a.O., 2004, S. 33

Bei der Darstellung des Konzepts wird wie angedeutet ersichtlich, dass es sich keineswegs um ein statisches Modell mit einem spezifischen Maßnahmenkatalog handelt. Stattdessen war die genaue Ausgestaltung der staatlichen Interventionspolitik an die Ausgangslage, Zielrichtung und die Rahmenbedingungen der einzelnen Länder angepasst.⁸⁸ Dennoch kristallisieren sich bei der Betrachtung zentrale Merkmale des strategischen Vorgehens der *Developmental States* heraus. In den Ländern wurde grundsätzlich ein leitender „starker Staat“ mit einem freien Wirtschaftssystem zu gegenseitigem Nutzen verbunden. Der Staat intervenierte gezielt, um sowohl Effizienz und Wachstum zu steigern, als auch eine ausgeglichene, nachhaltige Verteilung dessen zu erreichen.

Eben diese zentralen Merkmale der strategischen Ausrichtung ließen die *Developmental States* zum Vorbild für eine neue Entwicklungsstrategie in Südafrika werden. Das Modell scheint zu verkörpern, wonach man in Südafrika sucht. Eine erfolgreiche Vernetzung von Staat und Wirtschaft sowie die perfekte Balance zwischen Regulation und freier Marktwirtschaft, um auch die interdependenten Ziele, Wachstum und soziale Gerechtigkeit gleichzeitig zu verwirklichen. In Anbetracht der Erfolge und Misserfolge der Strategien RDP und GEAR, scheint dies der „goldenen Mittelweg“ zwischen den bisherigen Extremen zu sein.⁸⁹ „[...] ,the market' in mix with ,good governance'⁹⁰ appears as a magic formula, the careful application of which will act as a panacea for all South Africa's ills.“⁹¹

Nachdem der RDP primär die Rolle und Verantwortung des Staates und das Ziel der sozialen Gerechtigkeit betonte, wurden staatliche Intervention im Rahmen der GEAR Strategie auf ein Minimum reduziert und soziale Ziele der Wachstumsphilosophie nachgeordnet. Während bald nach der Verabschiedung des RDP erkannt werden musste, dass die Handlungsfähigkeit des Staates wesentlich auf der Dynamik der Wirtschaft beruht und sich Südafrika zudem nicht dem internationalen Druck entziehen konnte, wurden aber auch mit der darauf folgenden, betont neoliberalen Wirtschaftsstrategie GEAR nicht die erhofften Erfolge erzielt. Denn ebenso wie Umstrukturierungsprogramme und Sozialreformen alleine nicht ausreichen, um einen entsprechenden Entwicklungsprozess in Gang zu setzen, konnte anders herum ein gemäßigtes Wirtschaftswachstum alleine keine Verbesserung der sozialen Bedingungen hervorrufen. Stattdessen zeigte sich, dass sich beide Bereiche gegenseitig bedingen. Das heißt, beides sind notwendige aber nicht hinreichende Bedingungen eines nachhaltigen, stabilen Entwicklungsprozesses und müssen letztendlich gleichzeitig verwirklicht werden.

⁸⁸ Vgl. Fritz, a.a.O., 2007, S. 533

⁸⁹ Vgl. COSATU-discussion paper: A Developmental State for South Africa?, URL: www.cosatu.org.za/cc2005/Developmental.pdf, 2005, [Stand: 03.10.07], S. 3

⁹⁰ Viele der Eigenschaften eines demokratischen *Developmental State* überschneiden sich mit den Kriterien des *Good Governance*. Bei der Strategie der *Developmental States* steht die Umsetzung von sozioökonomischen Zielen (pragmatisch) im Vordergrund, während gute Regierungsführung ein für sich erstrebenswertes Ziel ist (normativ); [Vgl. Fritz, a.a.O., 2007, S. 537]

⁹¹ Swatuk, Larry A.: Re-making the state. Assessing South Africa's developmental agenda, In: *Southern African Perspectives*, Bd. 71, Nr. 2, Centre for Southern African studies at the school of government, University of the Western Cape, Kapstadt, 1999, S. 24

Den Erfahrungen entsprechend setzte sich in Südafrika die Ansicht durch, dass weder eine Strategie der staatlichen Regulation noch eine ausschließlich marktorientierte Strategie eine sozial gerechte Entwicklung erreichen würde, sondern ein Mittelweg gefunden werden musste: "[...] one can deliver both growth and redistribution by crating an astute mix of appropriate macroeconomic policy proposals [...]"⁹²

Aus Sicht der südafrikanischen Regierung verkörpert die Strategie der *Developmental States* genau diese Einsicht. Das wird beispielsweise deutlich, als sich Finanzminister Trevor A. Manuel in seiner Haushaltsrede „*Budgeting in a developmental state*“, im Jahr 2004 auf den Entwicklungsökonom Patrick Heller⁹³, bezieht, „[who] defines the developmental state as one that has been able to manage the delicate balance between growth and social development.“⁹⁴

Der Erfolg der asiatischen *Developmental States* wird von der südafrikanischen Regierung demzufolge als Beweis interpretiert, dass eine staatlich gelenkte Entwicklungspolitik sowohl bessere Wachstums- als auch Verteilungsziele erreichen kann als eine Politik der freien Märkte. Die Regierung beginnt daraufhin ab dem Jahr 2004 in Orientierung an der Ausrichtung des Leitbildes für einen „starken Staat“ einzutreten, der in der Lage ist durch stimulative und regulative Interventionspolitik künftig die Leitung des Entwicklungsprozesses zu übernehmen:

„[...] for development to be successful the state needs to be sufficiently strong to commit the encompassing long-term development objectives, in other words, for the state to assert its leadership role beyond the realm of areas under its direct control.“⁹⁵

Auch das genannte Bilanzpapier *Towards a ten year review* wird dieser Argumentationslinie folgend ausgewertet. Bei der Gegenüberstellung von Erfolgen und Misserfolgen in der ersten Entwicklungsdekade wird explizit heraus gestellt, dass in den Bereichen, auf welche die Regierung schon bisher direkten Einfluss ausgeübt hatte, durchweg bessere Ergebnisse erzielt worden waren, als in jenen Bereichen ohne direkte Steuerungsmöglichkeit:

„From the assessment of various themes it can be seen that the government successes occur more often in the areas where it has significant control and its lack of immediate success occurs more often in those areas where it may have only indirect influence.“⁹⁶

So werden die Fortschritte bei der Stabilisierung der Volkswirtschaft, dem Ausbau der Infrastruktur und des Sozialsystems als Erfolge des Staates präsentiert: Zwischen 1994 und 2004 wurden 1,8 Millionen Häuser fertig gestellt, 9 Millionen Menschen erhielten Zugang zu fri-

⁹² Le Roux, a.a.O., 2001, S. 223

⁹³ Professor an der Brown Universität in Rhode Island.

⁹⁴ Manuel, Trevor: Budgeting challenges in the developmental state, URL: http://www.treasury.gov.za/comm_media/speeches/2004/2004092001.pdf 20.04.2004, [Stand: 03.10.07]; [Ergänzung des Verfassers]

⁹⁵ Policy Co-ordination and Advisory Services South Africa (PCAS) (Hrsg.): Towards a ten year review. Synthesis report on implementation of government programmes, Pretoria, 2003, URL: <http://www.info.gov.za/otherdocs/2003/10year.pdf>, [Stand: 28.04.08], S. 103

⁹⁶ PCAS, Towards a ten year review, 2003, S. 75

chem Trinkwasser, die Versorgung mit sanitären Anlagen stieg von 49,9% auf 66,1% und die Stromversorgungsrate sogar von 50,9% auf 74,6%.⁹⁷

Außerdem wurden auch das Sozialsystem auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt und die Sozialausgaben trotz staatlicher Sparpolitik erhöht. Während im Jahr 1994, 10 Billionen ZAR an 2,6 Millionen Menschen gingen, profitieren im Jahr 2003 bereits 6,8 Millionen Menschen von 34,8 Billionen ZAR.⁹⁸

Auch wenn die Ergebnisse oft weit hinter den selbst gesetzten Zielen zurück blieben (der RDP hatte beispielsweise vorgesehen 1 Million Häuser bis ins Jahr 1999 fertig zu stellen und in zehn Jahren alle *informal settlements* zu eliminieren⁹⁹), konnte die Regierung diese zweifelsfrei als Erfolge verbuchen.

Die „Erfolge des Staates“ werden anschließend der fortwährend negativen Leistungsbilanz, der schlechten Arbeitsmarktentwicklung und dem niedrigen Investitionsniveau gegenübergestellt. Diese Bereiche hätten sich der neoliberalen Theorie entsprechend, automatisch mit der Stabilisierung des makroökonomischen Rahmens verbessern sollen. Die Schaffung finanz- und geldpolitisch stabiler Standortbedingungen hatte aber keineswegs zu der erhofften Steigerung der Investitionen, der Entwicklung neuer konkurrenzfähiger Industrien und damit der Entstehung von neuen Arbeitsplätzen geführt. So waren beispielsweise die Bruttoinlandsinvestitionen nur von 15,5% (1994) auf 16,3% des BIP (2004) gestiegen und die ausländischen Direktinvestitionen waren insbesondere in den letzten Jahren sogar rückläufig.¹⁰⁰

Eine stabile Währung und ein ausgeglichener Staatshaushalt reichten nicht aus, um ein attraktives Investitionsklima zu schaffen. Das Investitionsrisiko war wegen der hohen Kriminalitätsrate¹⁰¹ und bürokratischer Instabilitäten weiterhin hoch und die Gewinnerwartungen blieben wegen hoher Produktionskosten¹⁰² sowie niedrigem Produktivitäts- und Ausbildungsniveau niedrig. Die mikroökonomische Struktur Südafrikas verbesserte sich kaum und wirkt damit weiter blockierend: „While macroeconomic stability had been achieved, the economy had grown [...] ,there were microeconomic blockages that prevented the economy from

⁹⁷ Vgl. PCAS, Mid-term-Review, 2007, S. 31-33

⁹⁸ Vgl. PCAS, Towards a ten year review, 2003, S. 17

⁹⁹ Vgl. Hemson, David; Michael, O'Donovan: Putting numbers to the scorecard. Presidential targets and state of delivery, In: South Africa State of the Nation 2005/2006, HSRC press, Kapstadt, S. 19

¹⁰⁰ Vgl. PCAS, Mid-Term-Review, 2007, S. 7

¹⁰¹ Das ist jedoch schwer durch verlässliche Zahlen zu belegen: Die Statistiken der Regierung zeigen fallende Kriminalitätsraten [Vgl. PCAS, Mid-Term-Review, 2007, S. 56f], obwohl gleichzeitig in Fachartikeln und der Tagespresse die steigende Kriminalität als eines der zentralen Probleme Südafrikas diskutiert wird – ohne sich jedoch dabei auf konkrete Zahlen zu stützen. Im internationalen Vergleich bleibt Südafrika eines der gefährlichsten Länder der Welt. Es steht an erster Stelle bei Vergewaltigungen und an zweiter hinsichtlich der Mordrate. [Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime: Ninth United Nations survey of crime trends and operations of criminal justice, 2004, URL: http://www.unodc.org/pdf/research/9th_survey/CTS9ByIndicatorExtract.pdf, [Stand: 02.08.08]]

¹⁰² Relativ hohe Löhne wegen der starken Gewerkschaften, hohe Transport -und Kommunikationskosten teilweise aufgrund des mangelhaften Privatisierungsprozesse der SOEs sowie defizitären Wettbewerbsstrukturen. [Vgl. Michie, Jonathan: Macroeconomic reforms and employment: what possibilities for South Africa?, In: Padayachee, Vishnu (Hrsg.): Development decade. Economic and social change in South Africa 1994-2004, Kapstadt, 2006, S. 73f]

growing faster and creating jobs.“¹⁰³ Um diese Strukturdefizite zu beseitigen, sei ein stärkeres Eingreifen des Staates unerlässlich, argumentiert die Regierung.¹⁰⁴

Weiterhin ist man der Meinung, der Staat müsse intervenieren, um die seit langem anvisierte aber bisher unerreichte sozioökonomische Umstrukturierung anzuleiten. Bisher hatten die bereits besser Gestellten der Gesellschaft von dem Wirtschaftswachstum deutlich stärker profitiert: „[...] while South Africa did experience a growth in incomes for all households, rich households gained more than poor households, resulting in a growth path that was not pro-poor in nature.“¹⁰⁵ Die massive Erweiterung des informellen Sektors, der sogenannten *Second Economy*, führte vor Augen, dass ein wachsender Anteil der Bevölkerung tatsächlich von der „ersten Wirtschaft“ isoliert wurde und damit auch naturgemäß nicht an deren Wachstum teilhaben konnte. Die rund 35% der arbeitenden Bevölkerung, die in Südafrika im informellen Sektor beschäftigt sind, können ohne Besitz und ohne offiziell anerkannte Einkommensquelle auch keinen Kredit aufnehmen, um ihre Tätigkeit in der *Second Economy* aus eigener Kraft und eigenen Mitteln zu erweitern und sich zu integrieren.¹⁰⁶ Auf diese Weise bleiben nicht nur die sozioökonomischen Defizite erhalten, sondern die defizitären Strukturen verschärfen sich sogar durch das ungleichmäßig verteilte Wachstum.

Die Entwicklung ist für die politische Linke in Südafrika nicht nur ein klarer Beweis des Misserfolgs von GEAR, sondern auch ein Zeichen dafür, dass weiterhin dieselbe Klasse der reichen Weißen das Land beherrscht: „The power of apartheid-era ruling class remains largely entrenched in critical areas [...] and above all in the commanding heights of the economy[...]“¹⁰⁷

Die Regierung drückt sich in diesem Zusammenhang zwar etwas gemäßigter aus, aber interpretiert diese Entwicklung ebenso als eindeutiges Zeichen der Notwendigkeit verstärkter, sozial ausgleichender Staatsinterventionen. Die Reformen sollen neben der Verbesserung der mikroökonomischen Bedingungen für Unternehmen und Investoren eben auch bewusst auf die Verbesserung der Bedingungen für die ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen abzielen.¹⁰⁸ Während gewisse Programme, wie der Ausbau der Infrastruktur, sowohl Unternehmen als auch der armen Bevölkerungsschicht zu Gute kommen, muss das neue Entwicklungsprogramm besondere Interventionen enthalten, die speziell dieser isolierten Bevölkerungsschicht die Integration erleichtern.

¹⁰³ Naidoo, Kuben: Operationalising South Africa's move from macroeconomic stability to microeconomic reform, In: Padayachee, Vishnu (Hrsg.): Development decade. Economic and social change in South Africa 1994-2004, Kapstadt, 2006 S. 115

¹⁰⁴ Vgl. Knight, Richard: South Africa 2006: Challenges for the future, URL: <http://richardknight.homestead.com/files/southafrica2006-challengesforthefuture.pdf>, 2006, [Stand: 03.10.07], S. 7; Ebenso Vgl. ANC discussion document, a.a.O., 2007

¹⁰⁵ Haroon, Bhorat: ASGISA: Economic growth is necessary but not sufficient, In: New Agenda, South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 25, 1st. quarter, Kapstadt, 2007, S. 36

¹⁰⁶ Vgl. Ministry of Agriculture: Launch of the Micro Agricultural Finance Institutional Scheme of South Africa (MAFISA), 2006, URL: <http://www.capecgateway.gov.za/eng/pubs/news/2006/oct/148841>, [Stand: 28.08.08]

¹⁰⁷ Taylor, V, a.a.O., 2000, S. 5

¹⁰⁸ Vgl. PCAS, Towards a ten year review, a.a.O., 2003, S. 103

„The state has to intervene decisively to promote the involvement of the marginalised in economic activity [...].“¹⁰⁹

„[...] if decisive action is not taken to deal with economic subjugation and exclusion, the essence of the apartheid system will remain, with a few black men and women incorporated into the courtyard of privilege.“¹¹⁰

Als erster politischer Beschluss vor diesem Hintergrund wurde die *Broad Based Black Economic Empowerment* (BBBEE) Regelung verabschiedet. Auch wenn bereits seit 1994 das Prinzip der *Affirmative Action* (die Begünstigung ehemals benachteiligter Bevölkerungsschichten) als fester Bestandteil des RDP festgelegt war, gab es bisher keine umfassende gesetzliche Regelung des Prinzips. Insbesondere aufgrund der anhaltenden Kritik der bisherigen Maßnahmen des einfachen *Black Economic Empowerment* (BEE) von 2001¹¹¹, welche wegen der Konzentration auf den Transfer von Anteilseigentum nur einer kleinen Elite zum Aufstieg verholfen hatte, wurde somit im Jahr 2003 eine umfassende Regelung verabschiedet, die die Teilhabe der Mehrheit ehemals benachteiligter Bevölkerungsschichten an der Wirtschaft befördern soll.

Durch das Mess- und Managementsystem einer *Balance Score Card* sollen zwei Bereiche des *Empowerment* vereinbart werden: (1) direktes *Empowerment* durch Anteils- und Kontrollübertragung bei Firmen und Anlagen, (2) indirektes *Empowerment* durch Personalentwicklung und Gleichstellung am Arbeitsplatz sowie die bevorzugte Vergabe von Aufträgen an schwarze Unternehmen und gezielte Unternehmensentwicklung. Als Kombination dieser Kriterien soll sich ein BEE-Status (*code of good practice*) jedes Unternehmens errechnen lassen, der bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Lizenzen entscheidet. Damit sollen die Unternehmen indirekt durch ein Anreizsystem zur Einhaltung der *Empowerment*-Standards angehalten werden.¹¹²

In diesem ersten Abschnitt des dritten Kapitels wurde somit deutlich, dass die südafrikanische Regierung die Entwicklungsbilanz als Beweis interpretiert, dass erstens die Stabilisierung der makroökonomischen Rahmendaten alleine nicht zur Verwirklichung der ökonomischen Ziele (Investitionsklima, Leistungsbilanz) und zweitens das erwirtschaftete Wachstum auch nicht zur Verwirklichung der sozialen Ziele (Arbeitsplätze, Verteilungsgerechtigkeit) führen kann.

Diese Ansicht verbunden mit der beschriebenen, Orientierung an den *Developmental States* ergab die wesentliche politische Schlussfolgerung: Der Staat werde künftig intervenieren, um

¹⁰⁹ PCAS (Hrsg.): Medium term strategic framework. A framework to guide government's programme in the electoral mandate period 2004-2009, Online im Internet unter: URL:

<http://www.thepresidency.gov.za/main.asp?include=docs/mtsf.html>, [Stand: 04.08.09]

¹¹⁰ ANC - discussion document: Economic transformation for a national democratic society, URL:

http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/2007/discussion/econ_transformation.html, 2007, [Stand: 04.08.08]

¹¹¹ Demnach sollten 50% des Agrarbodens, 25% Anteilseigentum pro Sektor, 25% der Marktkapitalisierung an der Johannesburger Börse und 40% der Managementposten von schwarzen Südafrikanern besetzt werden. Außerdem sollten 50% der staatlichen Aufträge und 30% der Aktien von privatisierten Staatsunternehmen an schwarze Firmen beziehungsweise Investoren vergeben werden.

¹¹² Vgl. Butler, Anthony: Black Economic Empowerment: An overview, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 22, 2nd quarter, 2006, S. 81f

neben dem makroökonomischen Rahmen auch die mikroökonomischen Bedingungen zu verbessern und dadurch das Wachstum zu erhöhen. Außerdem werde der Staat auch auf eine gerechte Verteilung des Wachstums hin einwirken, um auch für die entsprechende „Qualität des Wachstums“ zu sorgen. Die südafrikanische Regierung beann entsprechend der Strategie der asiatischen *Developmental States* für einen „starken Staat“ zu plädieren, der durch eine marktkonforme Interventionspolitik, einerseits zur Stimulation des Wirtschaftswachstums, andererseits zur Förderung von Chancengleichheit und sozialer Gerechtigkeit verhelfen soll.

3.2 Ein *Developmental State* in Südafrika

Während die grundlegende, konzeptionelle Ausrichtung der Strategie der *Developmental States* von der südafrikanischen Regierung als passende Antwort auf die Herausforderungen des Landes gesehen wird, entsteht parallel die politische Diskussion, inwieweit sich die Strategie wirklich auf Südafrika übertragen lasse. Diese Frage muss gestellt werden, da die entwicklungspolitische Strategie eines Staates zwar eine wichtige, aber natürlich nicht die einzige Determinante eines erfolgreichen Entwicklungsprozesses ist. Es müssen auch die spezifischen Rahmenbedingungen bedacht werden. Außerdem folgen aus diesen fundamentalen, aber nicht eindeutigen Eigenschaften der Strategie der asiatischen *Developmental States* noch keine konkreten Maßnahmen. Diese müssen erst noch von der praktischen Politik Südafrikas erarbeitet werden.

Zunächst fallen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der asiatischen Staaten und Südafrikas auf. Während die asiatischen *Developmental States* von den Bedingungen des Kalten Krieges profitierten, muss Südafrika seine Entwicklung in eine hochgradig globalisierte Welt einbetten. Anders als die Entwicklung der asiatischen *Developmental States*, welche durch die Anti-Kommunismus Politik der USA (finanzielle Unterstützung und Toleranz der Importsubstitution) befördert wurde, befinden sich Schwellen- und Entwicklungsstaaten heute in einer grundsätzlich schwächeren Position.

„With the end of the Cold War and a diminished need to tolerate mercantilist regimes in the interests of accommodating military allies, the United States has become far quicker to use its broad-ranging powers to deregulate catch-up economies [...] and to break down their barriers to the broader globalist agenda [...].“¹¹³

Der Handlungsspielraum der Nationalstaaten wird durch die wachsende Interdependenz des internationalen Systems erheblich eingeschränkt. Besonders einschneidend sind die Veränderungen im Bereich der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Die zunehmende Internationalisierung der Märkte erfordert einen schrankenlosen Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräften, so dass den Nationalstaaten zu einem Großteil die Möglichkeit entzogen

¹¹³ Temple, T.J.: Undone by Success?, In: Issues & Studies, Bd. 40, Nr. 1, 2004, S. 4

wurde, die eigene Wirtschaft zu schützen und zu regulieren. Eine protektionistische Strategie hoher Zölle und der Importsubstitution, wie sie die asiatischen *Developmental States* verfolgten, steht für Südafrika damit nicht mehr zur Debatte.¹¹⁴ Neben dem verringerten Handlungsspielraum und erhöhtem Anpassungsdruck bringt die erweiterte wirtschaftliche Globalisierung zudem schärfere Wettbewerbsbedingungen.

“The outcome is a highly globalised production system in which the capacity of individual states - especially those which are weak and poor – to steer their own economic fortunes has been substantially eroded as they are compelled to compete against each other for scarce supplies of foreign investment.”¹¹⁵

Die asiatischen *Developmental States* profitierten noch von den Anfängen dieser Internationalisierung von Arbeitsmarkt und Produktion. Die Unternehmen in den Industrieländern begannen in den 80er Jahren ihre Produktion in diese „Billiglohnländer“ zu verlagern. Viele asiatische Staaten sind bis heute günstige Produktionsstandorte. Andere Schwellen- und Entwicklungsländern können dabei kaum konkurrieren. Südafrika stellt mit einem vergleichsweise hohen Lohnniveau und einem niedrigen Produktivitäts- sowie Bildungsniveau nicht nur keinen günstigeren Produktionsstandort dar, sondern hat selbst mit den „Billigimporten“ aus China und dem Zustrom „billiger Arbeitskräfte“ aus Nachbarländern zu kämpfen.¹¹⁶

Betrachtet man neben den verschärften Bedingungen der Globalisierung auch die politische und soziokulturelle Ausgangslage der Staaten, wird klar, dass die junge und instabile Demokratie Südafrikas kaum Gemeinsamkeiten mit den meist autoritär und hierarchisch strukturierten Länder der asiatischen *Developmental States* aufweist. Die Anwendung der Entwicklungsstrategie muss daher nicht nur aufgrund der veränderten globalen Determinanten in Zweifel gezogen werden, sondern auch aufgrund der Menschenrechtsverletzungen, die zur Entwicklungsgeschichte der „Entwicklungsdiktaturen“ ebenso gehören, wie die Ausformungen eines repressiven Zentralismus und Bürokratismus.¹¹⁷ Insbesondere in Südafrika, wo Menschenrechte und demokratische Freiheiten so hart erkämpft wurden, können und dürfen diese bei der Gestaltung einer neuen Entwicklungsstrategie sicherlich nicht zur Disposition stehen.

Infolgedessen führt die entwicklungsstrategische Debatte in Südafrika insgesamt zu der Schlussfolgerung, dass die Strategie der asiatischen *Developmental States* nicht in gleicher Ausgestaltung übertragen werden kann:

„[...] the point is well taken both that the nature of South Africa’s internal political economy [...] as well as the nature of its location into the global political

¹¹⁴ Vgl. Laubscher, a.a.O., 2007

¹¹⁵ Southall, a.a.O., 2004, S. 36

¹¹⁶ Vgl. Beeson, Mark: Politics and markets in East Asia. Is the Developmental State compatible with globalisation?, URL: http://espace.uq.edu.au/eserv/UQ:10690/mb_cwo_04.pdf, [Stand: 20.07.08] ; Ebenso: Southall, Roger: Can South Africa be a developmental state?, In: South Africa State of the Nation 2005/ 2006, HSRC press, Kapstadt, URL: <http://www.hsrbpress.ac.za/product.php?productid=2109%20-%2061k>, [Stand: 03.10.07]., S. 32

¹¹⁷ Vgl. Nuscheler, a.a.O., 2004, S. 222

economy, is so very different from what faced ruling elites in post-war Japan, Taiwan and South Korea that no easy analogies can be drawn.“¹¹⁸

Dennoch wäre hier der Umkehrschluss falsch, Südafrika könne nicht grundsätzlich von den Erfahrungen dieser „Entwicklungswunder“ lernen. „Rather, the concept of the developmental state points to weaknesses in the state as critical to shortcomings in the economy substantially since 1994„[...]“.¹¹⁹ Das heißt, aus den Erfahrungen der beiden bisherigen Strategien wurde die Lehre gezogen, dass ein Mittelweg zwischen beiden gefunden werden muss. Die Strategie der asiatischen *Developmental States* wird von der grundlegenden Ausrichtung her als ein solcher Mittelweg betrachtet und soll daher als Vorbild fungieren aber nicht im Detail gleich umgesetzt werden. Im Detail bleibt es Aufgabe der südafrikanischen Politik den eigenen Weg zu gestalten. Das Ziel der Regierung ist es „a *Developmental State of a special type*“ zu gestalten.¹²⁰

„South Africa must become a pathfinder. It is the key to our domestic success, to ending the legacy of economic apartheid as we have done in the political and social spheres. To achieve it we must not feel hidebound [...] we must make our own modifications and march to our own drummer.“¹²¹

Dies bedeutet insbesondere, dass die Strategie an die Bedingungen des heutigen internationalen Systems und die Bedingungen der jungen Demokratie angepasst werden muss. Während die Anpassung an die internationale Struktur im Vorfeld nicht spezifiziert wurde, betonte die Regierung explizit die Anpassung der Staatsstrategie an den Anspruch einer partizipativen Demokratie:

“In an attempt to demonstrate its commitment to the participatory elements of the developmental state, the concept of a ‘people’s contract’ was the theme of the ANC manifesto for the 2004 general elections.“¹²²

Dieser *People’s Contract* hebt hervor, dass der Staat seine Zielsetzungen nicht ohne die Zustimmung (Legitimation) und Unterstützung (Partizipation) der Bevölkerung verwirklichen kann. Auch wenn der Staat die zentrale Verantwortung zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie übernehmen soll, kann dieser letztendlich nur die Rahmenbedingungen und Anreize schaffen, während die erfolgreiche Verwirklichung von der Bejahung und Beteiligung der Gesellschaft abhängig bleibt. Der ANC betont ausdrücklich einen Entwicklungsprozess „von unten“ fördern zu wollen:

„The ANC commits itself, working within communities and within government to play its part in forging this people’s contract for a better South Africa, inspired by its commitment to democratic consultation, mass participation and volunteerism, moral regeneration as well as people-centred and people

¹¹⁸ Southall, a.a.O., 2005/06, S. 42

¹¹⁹ COSATU, a.a.O., 2005, S. 1

¹²⁰ Vgl. Southall, a.a.O., 2005/06, S. 21 und S. 43; Ebenso: Vgl. COSATU, a.a.O., 2005, S. 5

¹²¹ Sparks, a.a.O., 2003, S. 341

¹²² Edigheji, Omano: The discourse of a Developmental State and a „Peoples Contract“ in South Africa, In: Policy: Issues and Actors, Bd. 19, Nr. 5, Center for policy studies, Johannesburg, 2006, S. 6

driven development.“¹²³

Es wird das Ziel deutlich einen partizipativen demokratischen *Developmental State* zu schaffen. Dazu muss der Staat alle politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Ressourcen des Landes mobilisieren und zu einem umfassenden „gemeinsamen Entwicklungsprojekt“ zusammenführen:

„The strategic capacity of the developmental state is its ability to lead in the definition of a common national agenda, mobilise all society to take part in the implementation of this agenda and direct society's resources – including those of the state and private and social capital – towards this shared programme.“¹²⁴

Dies bedeutet, dass die südafrikanische Regierung dem Staat in der neuen Entwicklungsstrategie eine sowohl **leitende**, als auch **integrative** Rolle zuweist. Einerseits soll der Handlungsspielraum des Staates erweitert werden, damit dieser durch gezielte Interventionen sowohl wirtschaftliches Wachstum, als auch soziale Gerechtigkeit stimulieren und regulieren kann. Andererseits ist es zudem Aufgabe des Staates, alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft in dieses Entwicklungsprogramm einzubeziehen. „*The state in the Second Decade of Freedom is one that can be characterised as guiding transformation through a combination of leadership and social control.*“¹²⁵

Damit orientiert sich die Regierung zum einen an dem Leitmodell der klassischen *Developmental States* und entwickelte zum anderen diese neuen, eigenen Prämissen der Gestaltung eines *Developmental States* in Südafrika.

3.3 ASGISA (*Accelerated and Shared Growth for South Africa*)

Während die neue Rolle des Staates bereits in den Strategiepapieren seit 2003/2004 zu erkennen war, manifestierte sich die geplante Erweiterung des Staatseinflusses in der praktischen Politik durch die Verabschiedung der neuen wirtschaftspolitischen Initiative ASGISA (*Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa*). Das Reformpapier kann damit als das erste zentrale Ergebnis der Strategiedebatte gesehen werden. Es werden darin Veränderungen des makroökonomischen Programms und mikroökonomische Interventionsprojekte dargelegt.

Das eingangs relativ kurz gefasste **makroökonomische Programm** bezieht sich zum Teil auf Maßnahmen, die bereits vor der Verabschiedung von ASGISA eingeleitet wurden. Denn bereits im Jahr 2004 waren die Staatsausgaben um 9% erhöht worden. Dieser finanzpolitische Kurswechsel von der strengen Sparpolitik zu staatlicher Investitionspolitik ist laut Finanzminister Trevor Manuel ein deutliches Zeichen für den Wandel zu einem *Developmental State*, der sich energisch für Armutsverminderung und Umverteilung engagiert:

¹²³ ANC - Election Manifesto 2004: A peoples contract to create work and fight poverty, 2004, URL: <http://www.anc.org.za/elections/2004/manifesto/manifesto.html#vision> [Stand: 21.11.07]

¹²⁴ ANC, Discussion document, a.a.O., 2007

¹²⁵ Swilling, a.a.O., 2004, Nr. 3, S. 13

„The two main thrusts of the budget of a developmental state must be how much the state spends fighting poverty and deprivation and how much of the country's resources go towards expanding the economic opportunities of all its citizens.“¹²⁶

Kritikern, die eine Überschätzung der finanziellen Kapazitäten wie während des RDP befürchten, entgegnet die ANC-Führung, dass die Erweiterung des Aufgabenbereichs des Staates jetzt nach erfolgreicher wirtschaftlicher Integration und Stabilisierung auch praktisch umzusetzen sei. Durch die Konsolidierung des Staatshaushalts wurde die geeignete Basis geschaffen, um den neuen Kurs auch finanzpolitisch zu verwirklichen: „On the strength of a healthy fiscal platform,[...], we are able to budget for progressive reinforcement of public infrastructure and service delivery.“¹²⁷

Gleichzeitig vergas die Regierung nicht zu erwähnen, dass dabei die makroökonomischen Stabilitätskriterien weiter gelten würden. Speziell in Richtung internationale Investoren wurde betont, dass der Staatshaushalt trotz dieser Ausgabenerhöhung ausgeglichen bliebe und durch eine stabile und transparente Geld- und Handelspolitik weiterhin ein sicherer volkswirtschaftlicher Rahmen garantiert werde. Diese Versicherung ist Ausdruck der allgemeinen Überzeugung des ANC, wonach nur eine Wirtschaftspolitik Erfolg haben kann, welche weiterhin die Unterstützung der einflussreichen Banken, exportierenden Großunternehmen, der G8, der internationalen Finanzmärkte und der transnationalen Unternehmen hat.¹²⁸ Überdies ist sich die Regierung bewusst und einig, dass andernfalls wiederum der Spielraum für soziale Reformen eingeschränkt werden würde. „Without this stable macro environment, there is little room for experimentation and unconventional policies that advance redistribution and inclusion.“¹²⁹

In diesem Sinne wird auch in ASGISA gezielt versucht, eine Balance zwischen nationalen und internationalen Determinanten zu finden. Es wird ausgeführt, dass Maßnahmen angewandt werden sollen, die der Volatilität und Überbewertung des südafrikanischen Rand entgegenwirken. Gleichzeitig müsse dabei beachtet werden, dass der anvisierte „beschleunigte“ und „gerechte“ Wachstumsprozess nicht durch eine rigide Inflationssteuerung unterdrückt werde.¹³⁰

Hiermit wird ein grundlegendes „makroökonomisches Dilemma“ Südafrikas angesprochen. Während die strenge Deflationspolitik der SARB als Stabilisierungsmaßnahme ein günstiges Klima für Auslandsinvestitionen schaffen soll, werden durch die Überbewertung der Währung Investitionen und Konsum im Inland unterdrückt.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht befindet sich Südafrika in einem Dilemma zwischen

¹²⁶ Manuel, Trevor: (Minister of Finance): Budgeting challenges in the developmental state, URL: http://www.treasury.gov.za/comm_media/speeches/2004/2004092001.pdf, 20.04.2004, [Stand: 03.10.07]

¹²⁷ Manuel, a.a.O., 20.04.2004

¹²⁸ Vgl. Osmanovic, Armin: Aufstrebende afrikanische Macht. Südafrikas schwieriger außenpolitischer Weg, In: eins. Entwicklungspolitik – Informationen Nord-Süd, 12.07.2007, S. 51

¹²⁹ Naidoo, K., a.a.O., 2006, S. 109

¹³⁰ Vgl. ASGISA, a.a.O., 2006, S. 14

den Zielen der Stabilisierung der monetären und fiskalischen Rahmendaten und einer dynamischen Entwicklung der Binnenwirtschaft. Das internationale Wirtschaftssystem erfordert primär stabile Rahmendaten, um die Direktinvestitionen insbesondere aus dem Ausland zu steigern. Für eine sozioökonomische Umverteilung ist an erster Stelle die Belebung der Binnenwirtschaft notwendig. Ein auf Stabilität und Kontinuität ausgerichteter wirtschaftspolitischer Kurs ist daher zwar grundsätzlich notwendig, jedoch sind überambitionierte Stabilitätsziele problematisch für ein Land, das sich in einer historischen Umbruchssituation befindet, da durch diese Politik der Spielraum für notwendige wirtschaftspolitische Interventionen und Impulse unnötig eingeengt wird.¹³¹ „In the globalising world economy, it is crucial that South Africa finds a balance between its goals of international economic integration and its challenges of domestic social redistribution.“¹³²

Zwischen Stabilitäts-, Wachstums- und Verteilungszielen besteht daher weiterhin ein latentes Spannungsfeld (Dies wurde bereits bei Darstellung des RDP deutlich). Das „makroökonomische Dilemma“ ist auch durch ASGISA nicht aufzulösen, doch durch die deutliche Erhöhung der Staatsausgaben, wird die Entwicklung des Binnenmarktes stärker gewichtet als zu GEAR-Zeiten. Statt sich ausschließlich auf Unternehmen und Investitionen zu fokussieren, wird auch das Wachstumspotential, das durch Konsumsteigerung (bei Armutsreduzierung und Umverteilung) erreicht werden kann, stärker berücksichtigt.

Insgesamt wird damit das Bestreben deutlich, einen Entwicklungsprozess durch das Engagements des Staates anzuleiten, ohne dabei die Bedingungen des globalen Wirtschaftssystems unberücksichtigt zu lassen. Die Regierung ist sich grundsätzlich der Notwendigkeit und Herausforderung bewusst, eine Balance zwischen angebotsorientierter und nachfrageorientierter sowie zwischen stabilisierender und stimulierender Wirtschaftspolitik zu finden.

Die Stärkung der Nachfrageseite der Wirtschaft kann jedoch nicht ausschließlich über das makroökonomische Konzept beeinflusst werden. Stattdessen sollen insbesondere im Zuge **mikroökonomischer Reformen** Wirtschafts- und Sozialstruktur verbessert werden. Die Darstellung des mikroökonomischen Reformprogramms beginnt mit den Projekten zur **Verbesserung der Infrastruktur**. Schon vor der Veröffentlichung von ASGISA waren die Staatsausgaben für Infrastrukturprojekte erhöht worden. Von 4% des BIP sah das *Medium Term Budget Policy Statement* im Oktober 2005 eine Verdopplung auf 8% vor. Davon wurden 40% den SOEs (*State Owned Enterprise*) Eskom und Transnet zur Verbesserung des Elektrizitäts- und Transportnetzes zur Verfügung gestellt. Die SOEs werden damit zu einem wichtigen Instrument der Interventionspolitik. Laut Regierung sollen die SOEs zu Zugpferden der Entwicklung und damit zu entscheidenden Pfeilern des neuen *Developmental States*

¹³¹ Vgl. Eßer, Klaus; Wolfgang, Hillebrand; Dirk, Messner; Jörg, Meyer-Stamer: Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik, In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)(Hrsg.): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 64, Nr. 2 1995, S. 186-199

¹³² Soko, Mills: The developmental state can work, In: New Agenda. South African journal of social and economic policy, Nr. 26, 2nd quarter, 2007, S. 5

werden:

„Nothing has been more influential in promoting the new popularity of the developmental state than the government's new emphasis upon restructuring the SOEs and making them 'drivers of growth'.“¹³³

Den Großteil des Infrastrukturbudgets verwaltet der Staat selbst. Schwerpunkte der Investitionen sind auch hier die Strom- und Wasserversorgung, zahlreiche Bauprojekte (auch speziell für die Fußballweltmeisterschaft 2010) sowie die Kernbereiche Telekommunikation, Wissenschaft und Forschung. Provinzen und Kommunen sollen aufgefordert und unterstützt werden, eigene, an die regionalen Bedürfnisse angepasste Programme auszuarbeiten, um die Infrastruktur speziell in unterentwickelten Gebieten gesondert zu fördern.¹³⁴ So soll auf die regionale Spaltung des Landes, die durch die räumliche Separationspolitik entstanden war, eingegangen werden. Die Regierung ist sich bewusst, dass es aufgrund der drastischen Entwicklungsunterschiede der einzelnen Regionen besonders wichtig ist, die regional unterschiedlichen Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Insgesamt bezwecken diese Infrastrukturprojekte eine Reihe positiver *spin-offs*, wie beispielsweise die Senkung der Produktionskosten.¹³⁵ Während die Projekte so zunächst Wachstum fördern sollen, dient der Ausbau der Infrastruktur in den Gebieten der ehemaligen *Homelands* gleichzeitig der Integrationsförderung und der Herstellung von Chancengleichheit. Durch die flächendeckende Verbesserung der Infrastruktur werden sowohl die Bedingungen für Wirtschaftswachstum, als auch die Bedingungen der ökonomischen Integration verbessert (ähnlich wie es das RDP vorsah).

Dieser gezielte Ausbau der Infrastruktur in bisher unterentwickelten Regionen, verdeutlicht auch die grundlegende Ausrichtung der staatlichen Investitionen im Gegensatz zu einer durch den Markt stimulierten Entwicklung. Im Rahmen der Gesetze des freien Marktes werden Investitionen besonders in bereits gut entwickelten Regionen getätigt, in welchen die Kosten niedrig, die Durchführung einfach und die Gewinnerwartungen hoch sind. Ein solches, durch die unflankierte Wirtschaft erzeugte Wachstum verstärkt die bestehenden sozio-ökonomischen und regionalen Strukturen. Durch staatliche Investitionen in den entlegenen, unterentwickelten Regionen soll den Defiziten entgegengewirkt und eine Verbesserung der Strukturen erreicht werden.

Im Gegensatz zu den genannten Infrastrukturprojekten, die der Schaffung positiver Rahmenbedingungen dienen, entspricht die in ASGISA anschließend aufgeführte **Sektorinvestitionsstrategie** einer gezielten, ökonomischen Intervention. Dazu werden zunächst Industrien identifiziert, die wegen ihres besondern wirtschaftlichen Potentials künftig staatlich unterstützt werden sollen (wie in Japan). *Business Process Outsourcing* (BPO) und der Tourismus stehen hierbei im Vordergrund. Während der Tourismussektor bereits seit mehre-

¹³³ Southall, a.a.O., 2005/06, S. 37

¹³⁴ Vgl. ASGISA, a.a.O., 2006, S. 7

¹³⁵ Vgl. ASGISA, a.a.O., 2006, S. 8

ren Jahren ein wichtiger Devisenbringer ist, wäre BPO eine neue Brache in Südafrika. Wiederum mit Blick auf die asiatischen Länder, die sich durch die kostengünstige Übernahme der Buchhaltungs- und Servicedienste von Unternehmen, ergiebige Devisenquellen erschlossen und Arbeitsplätze geschaffen haben, rechnet die Regierung damit, dass auch in Südafrika in diesem Bereich etwa 100.000 neue Jobs bis zum Jahr 2009 entstehen können. Im Tourismussektor verspricht man sich aufgrund der bereits positiven Entwicklung in den letzten Jahren sogar einen Zuwachs von 400.000 Arbeitsplätzen.¹³⁶

Aus Sicht der Regierung, haben diese Industrien gemeinsam, dass sie sich derzeit international schnell und positiv entwickeln, deren Wachstum besonders viele Arbeitsplätze schafft und sich die Bereiche für die Umsetzung von BBBEE sowie der Förderung von kleinsten, kleinen und mittleren Betrieben, sogenannten SMMEs (*Small Medium and Mirco Enterprises*) eignen. Das heißt, es soll in diesen Bereichen besonders gut möglich sein, ein Wachstum zu erzeugen von dem nicht nur die Oberschicht profitiert, sondern das zur Schließung der sozioökonomischen Kluft beiträgt.¹³⁷

Überdies soll durch diese wirtschaftliche Diversifikation die einseitige und damit krisenanfällige Wirtschaftsstruktur Südafrikas stabilisiert werden. Die aus der Apartheidökonomie überlieferte Konzentration auf den Bergbausektor ist bis heute nicht nur ein ökonomischer Risikofaktor, sondern dies wirkt sich zudem negativ auf die Entwicklung des Arbeits- und Binnenmarktes aus. Gerade der Bergbausektor produziert heute kapital- statt arbeitsintensiv. Eine Leistungssteigerung wird meist durch neue Technologien, nicht aber durch einen erhöhten Einsatz von Arbeitskräften erzielt. In Südafrikas Bergbausektor gingen deshalb alleine zwischen 1995 und 1999 rund 190.000 und damit mehr als 30% der Stellen verloren.¹³⁸

Überdies unterbindet der hohe Anteil des Rohstoffexports indirekt eine Investitionssteigerung im arbeitsintensiven verarbeitenden Gewerbe und der Dienstleistungsbranche. Wegen der relativ hohen Einnahmen aus dem Gold- und Diamantenexport war die Leistungsbilanz Südafrikas bisher nur leicht defizitär, so dass die Währung, in Verbindung mit der strengen Geldpolitik der SARB relativ hoch bewertet blieb. Dies macht die Fertigerzeugnisse im Export vergleichbar teuer und verschlechtert so die Wettbewerbsbedingungen des sekundären und tertiären Sektors.¹³⁹ Die Sektorinvestitionsstrategie soll dieser Einseitigkeit der Volkswirtschaft entgegenwirken. Wie am Vorbild Japans beschrieben, könnte durch die Förderung arbeitsintensiver Branchen gleichzeitig für „gesteigertes“ und „geteiltes“ Wachstum gesorgt werden.

Allerdings ist nicht ausschließlich die Überbewertung der Währung dafür verantwortlich, dass

¹³⁶ Als weitere wichtige Bereiche werden Biokraftstoffe, Chemikalien, Metallgewinnung- und Verarbeitung, Medien, Landwirtschaft und die Textil- und Bekleidungsindustrie genannt.

¹³⁷ Vgl. ASGISA, a.a.O., 2006, S. 8

¹³⁸ Vgl. Praetorius, Barbara: Südafrika. Wirtschaftspolitik im Dilemma, In: Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.): Wochenbericht, Nr. 33, 1999, URL: http://www.diw.de/deutsch/99_33_1/30699.html, [Stand 12.04.08]

¹³⁹ Vgl. Ebd.

das produzierende Gewerbe sowie der Dienstleistungssektor in Südafrika nicht wettbewerbsfähig sind. Dieser Faktor wirkt in Verbindung mit den hohen Produktionskosten und Südafrikas niedriger Arbeitsproduktivität. Um letzterem entgegenzuwirken, müssen weitere aus der Apartheidzeit überlieferte Strukturprobleme behoben werden: Erstens der eklatante Mangel an gut ausgebildeten Arbeitskräften und zweitens die Isolation eines Großteils der arbeitsfähigen Bevölkerung im informellen Sektor. Diese mikroökonomischen Strukturdefizite sollen laut ASGISA durch **Fachkräfte und Ausbildungsinitiativen** sowie **Maßnahmen zur Integration der Second Economy** behoben werden.

Neben mittelfristig wirksamen Maßnahmen zur Verbesserung der Schulausbildung, insbesondere in den technischen und naturwissenschaftlichen Bereichen, sind in ASGISA über 100 Projekte zur kurzfristigen Behebung des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften geplant. Zentral ist dabei die *Joint Initiative for Priority Skills Acquisition* (JIPSA), durch die der akute Mangel an Ingenieuren, erfahrenen Managern und Technikern behoben werden soll.

Neben gezielten Trainingsprogrammen sind darin auch die Wiedereingliederung pensionierter Experten, die Repatriierung von im Ausland lebenden qualifizierten Südafrikanern, sowie die Anwerbung hoch qualifizierter Ausländer vorgesehen.¹⁴⁰ Diese Fachkräfte und Ausbildungsinitiativen bezwecken zum einen die Bedingungen für Unternehmen zu verbessern und damit Wachstum zu befördern. Zum anderen ist ein gutes Bildungssystem langfristig die Grundlage für künftige Chancengleichheit und damit die Schließung der sozioökonomischen Kluft.

Da die positiven Auswirkungen dieser Reformen im Bildungssystem erst nach frühestens einer Generation zu erkennen sein werden und auch die kurzfristigen Maßnahmen der gezielten Ausbildung von Experten nur einer relativ kleinen, meist bereits gebildeten jüngeren Schicht zu Gute kommen, enthält ASGISA außerdem Programme, die speziell der Unterschicht in den *Townships* und ehemaligen *Homelands* den Anschluss erleichtern sollen. Insbesondere durch ein erweitertes Beschäftigungsprogramm (*Extended Public Works Programme*, EPWP) sowie der Verbesserung der Bedingungen für SMMEs soll jenen die Integration aus eigener Kraft erleichtert werden. Zur Verbesserung der Bedingungen für SMMEs ist vorgesehen, das Steuersystem und die Aufsichts- und Genehmigungsaufgaben zu überarbeiten. Außerdem soll der Zugang zu Mikrokrediten erleichtert und durch spezielle Programme die Neugründung und Führung von Unternehmen unterstützt werden. Ergänzend müssen SMMEs auch bei der Vergabe von öffentlichen und privaten Aufträgen bevorzugt berücksichtigt werden. Da Frauen, Jugendliche und die durch das Apartheidregime diskriminierten Bevölkerungsgruppen besonders oft wirtschaftlich isoliert geblieben sind, werden sie auch in diesem Zusammenhang nochmals eigens hervorgehoben:

„ASGISA has once more confirmed the need for us to expand our small, medium and micro enterprise (SMME) sector, paying particular attention in this

¹⁴⁰ ASGISA, a.a.O., 2006, S. 9f

regard to Broad-Based Black Economic Empowerment, and the development of women and the youth.“¹⁴¹

In dem letzten Kapitel des neuen Strategiepapiers werden schließlich Maßnahmen zur **Reform des öffentlichen Sektors** beschrieben. Da die praktische Umsetzung der in ASGISA geplanten Projekte sowie teilweise auch die Ausarbeitung regionaler Programme Aufgabe der Provinz- und Kommunalverwaltungen sein soll, wird auch deren Neustrukturierung gesondert hervorgehoben. Um dort dem Mangel an ausgebildeten Führungskräften Abhilfe zu schaffen, soll die Koordination mit den entsprechenden Ausbildungsstellen gefördert werden. Auch in diesem Bereich ist zudem vorgesehen, Pensionäre als Arbeits- und Ausbildungskräfte einzusetzen. Ergänzend soll das Personal von 150 Entwicklungsexperten und Managern der DBSA (*Development Bank South Africa*) sowie von 3000 lokalen Entwicklungshelfern (*Community Development Worker*) unterstützt und fortgebildet werden.¹⁴²

Neben der Steigerung der fachlichen Kompetenz des öffentlichen Sektors wird auch die moralische Qualität der Beamten eines *Developmental States* hervorgehoben.¹⁴³ Insbesondere Trevor Manuel weist die Verwaltungsangestellten auf ihren bedeutenden Stellenwert hin und fordert sie auf, sich bewusst für Armutsbekämpfung einzusetzen, anstatt bei ihren Aufgaben persönliche Bereicherung in den Vordergrund zu stellen:

„**Civil servants in a developmental state are servants of the people,** champions of the poor and downtrodden and not self-serving individuals that seek only advancement on the career ladder.“¹⁴⁴

„A new culture in the operation of government, informed by the concept of the ‚people’s contract‘, needs to take root across all of government.“¹⁴⁵

Neben der Planung und Umsetzung gehört auch die Überwachung und Auswertung der Programme zu den wichtigen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Um auf nationaler Ebene den Überblick über den gesamten Strategieplan zu behalten, sollen alle Fragen zu ASGISA monatlich durch das ASGISA-Task-Team, das parlamentarische Komitee für Investitionen und Beschäftigung sowie dem Experten Panel ausländischer Ökonomen evaluiert werden. Um un intendierte negative Auswirkungen von neuen Gesetzen und Verordnungen zu vermeiden, soll zudem nach britischem Vorbild ein Analysesystem für die Auswirkungen von Regulierungen (*Regulatory Impact Analysis*) eingerichtet werden.

Als letzten bemerkenswerten Punkt des Strategiepapiers ASGISA wird schließlich das Ziel hervorgehoben, insbesondere die Strukturen zu stärken, die einen partizipativen Entwicklungsprozess und eine Entwicklung „von unten“ befördern können. Noch deutlicher als in ASGISA selbst wird diese Ausrichtung in dem ergänzenden Regierungspapier *Medium Term Strategic Framework 2004-2009* beschrieben:

¹⁴¹ Mbeki, Thabo: State of the Nation Address, 03.02.2006, URL: <http://www.info.gov.za/speeches/2006/06020310531001.htm>, [Stand: 03.10.07]

¹⁴² Vgl. ASGISA, a.a.O., 2006, S. 15f

¹⁴³ Dies wird nicht direkt in ASGISA, aber in diesem Zusammenhang diskutiert.

¹⁴⁴ Manuel, a.a.O., 20.04.2004

¹⁴⁵ PCAS, Medium term strategic framework, a.a.O., 2004

„In addition to the purely economic interventions described above, the state has a critical role in creating a conducive atmosphere for growth and development, as the ultimate manager of societal relations.“¹⁴⁶

Neben der Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe wird auch die wichtige Rolle der Privatwirtschaft deutlich. An verschiedenen Stellen wird betont, dass die praktische Umsetzung der Programme nicht nur Aufgabe der staatlichen Administration sein wird, sondern dass verschiedene Teilbereiche sogenannten *Delivery Agencies* übertragen oder durch PPPs (*Public Private Partnerships*) verwirklicht werden sollen. Durch entsprechendes *Outsourcing* öffentlicher Aufgaben soll die Leistungsfähigkeit des Staates erweitert werden, ohne dass der Staatsapparat selbst größer, komplexer und damit ineffizienter wird. Die Auslagerung staatlicher Aufgaben bezweckt somit die privatwirtschaftliche Effizienz mit staatlicher Stabilität möglichst gewinnbringend zu kombinieren. Die Regierung betont für eine Reformierung und Leistungssteigerung dieser *Delivery Agencies* zu sorgen. Welche „notwendigen Maßnahmen“ dabei angewandt werden sollen, bleibt allerdings offen:

„We will therefore **take the necessary measures** to ensure the effectiveness of such existing programmes as the Apex (Micro-credit) Fund, Mafisa (for agricultural development), SEDA (Small Enterprise Development Agency), Khula, the Msobomvu Youth Fund, the IDC Small Business Initiative, and so on.“¹⁴⁷

Wie bei vorangestellter Aussage fällt insgesamt auf, dass ASGISA den öffentlichen Sektor betreffend verhältnismäßig vage bleibt und diesem letzten Maßnahmenkapitel auch kaum Umfang und damit indirekt wenig Bedeutung eingeräumt wird. Die Aussagen bleiben sehr allgemein, obwohl diesem Bereich besonders große Wichtigkeit zukommen müsste, da der Staat bekanntermaßen die „Entwicklungsleitung“ übernehmen soll.

„For ASGISA to succeed, it is clear that the machinery of state, and especially local government, should function effectively and efficiently. The government will **make the necessary interventions**, bearing in mind the critical role that government must play as one of our country's most important developmental agencies.“¹⁴⁸

Wiederum bleibt offen, welche konkreten „notwendigen Interventionen“ das Leistungsvermögen des Staates steigern werden. Dies erscheint überdies bemerkenswert und fragwürdig, da abschließend in dem Strategiepapier wieder auffallend hohe Ziele formuliert und nationale Unterstützung vorausgesetzt werden:

„With this programme we can achieve our social objectives and **we can more than meet the Millennium Development Goals**. Our second decade of freedom will be the decade in which we radically reduce inequality and virtually eliminate poverty. We know now that we can do it, **working together around an initiative which has the support of the nation**.“¹⁴⁹

Wie eingangs erwähnt soll ein höheres Wachstum von mindestens 4,5% des BIP p.a. (2005-

¹⁴⁶ Ebd.

¹⁴⁷ Mbeki, a.a.O., 03.02.2006; [Hervorhebung des Verfassers]

¹⁴⁸ Ebd.; [Hervorhebung des Verfassers]

¹⁴⁹ ASGISA, a.a.O., 2006, S. 16, [Hervorhebung des Verfassers]

2009) sowie mindestens 6% p.a. zwischen 2010 und 2014 und gleichzeitig die Halbierung von Armut und Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2014 erreichen werden.¹⁵⁰ In Anbetracht dieser Ziele und den Mängeln bei der Darstellung der Maßnahmen zur Leistungssteigerung des Staates rückt die zentrale Frage in den Vordergrund, inwieweit diese Strategie wirklich das Potential hat, entsprechende Erfolge in der Praxis zu erzielen. Um diese Frage letztlich beantworten zu können, muss das Programm zunächst in den Rahmen der vorangegangenen Strategiedebatte eingeordnet werden. Auf der Basis können dann die Chancen und Hindernisse der Umsetzung der Strategie in der Praxis überprüft werden.

3.4 Einordnung und Bewertung

Bei der Einordnung des Strategiepapiers ASGISA muss berücksichtigt werden, dass von Seiten der Regierung betont wurde, dass das Programm nicht als strategischer Kurswechsel zu werten sei, sondern die bestehenden Strategien nur ergänzt werden sollen.¹⁵¹ Wie auch schon im Jahr 1996, als man versicherte, den RDP durch GEAR nicht ersetzen sondern ergänzen zu wollen, ist die Regierung wieder bemüht, ein Bild der politischen Kontinuität und Stabilität zu vermitteln. Da GEAR aber letztendlich doch einem Kurswechsel in Richtung einer betont neoliberalen Wirtschaftspolitik entsprach, ist diese rhetorische Kontinuität nicht unbedingt auch realpolitisch entsprechend zu interpretieren.

Die Tatsache, dass dem Staat durch ASGISA wieder eine so zentrale Rolle bei der Verwirklichung der Entwicklungsziele zugeordnet wird, spricht vielmehr für einen Wandel gegenüber der marktorientierten Politik von GEAR. Auch wenn Wachstums- und Stabilitätskriterien weiterhin gelten sollen, ist diese Politik staatlicher Eingriffe in Wirtschafts- und Wachstumsprozesse zweifelsfrei eine Verschiebung des strategischen Ansatzes hin zu einer staatsgelenkten Entwicklungspolitik.

In dem Strategiepapier spiegeln sich sowohl die zentralen Eigenschaften der klassischen *Developmental Staates*, als auch das Streben nach einer südafrikanischen Modifikation des Modells wider. Bei allen Programmen und Interventionen ist zu erkennen, dass sie darauf abzielen die Bedingungen für Wirtschaftswachstum zu verbessern und gleichzeitig Armut und Verteilungsungerechtigkeit bekämpft werden sollen. Wie bei den Vorbildern der asiatischen *Developmental States* handelt es sich um wachstumssteigernde und gleichzeitig regulierende Interventionen.

Während die Interventionen zum einen die Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft verbessern sollen, sind zum anderen auch konkrete Eingriffe in die Wirtschaft vorgesehen, die aber nicht die Funktion freier Märkte ersetzen soll. Stattdessen ist es das Bestreben, den Wirtschaftskurs durch Anreizsysteme und Förderprogramme zu beeinflussen, um Marktversagen entgegenzuwirken sowie Verteilungsgerechtigkeit zu befördern. Auch diese

¹⁵⁰ Vgl. ASGISA, a.a.O., 2006, S. 3

¹⁵¹ Vgl. ASGISA, a.a.O., 2006, S. 6

Ausrichtung stimmt mit den grundlegenden strategischen Merkmalen des Leitbildes der asiatischen *Developmental States* überein.

Es wurde außerdem deutlich, dass alle Projekte grundsätzlich geeignet sind zentrale sozio-ökonomische Strukturdefizite Südafrikas zu bekämpfen. Die Interventionen sollen die ökonomische, soziale und regionale Spaltung des Landes abmildern. Weiterhin wird auch das Bemühen deutlich, die Integration in das internationale Wirtschaftssystem nicht durch das Engagement des Staates zu gefährden. Statt wie die klassischen *Developmental States* den Binnenmarkt vor Wettbewerb zu schützen, sollen nur bestimmte Industrien gefördert und dadurch international wettbewerbsfähig gemacht werden. Überdies wird betont, dass die Erhöhung der Staatsausgaben nicht in einem solchen Maße ausfallen werde, dass es die makroökonomische Stabilität und das Investitionsklima gefährden könnte. Es zeigt sich, dass bei der Konzeption bedacht wurde sowohl zentrale Strukturdefizite Südafrikas zu bekämpfen als auch die Bedingungen des internationalen Systems zu berücksichtigen.

Auch die zweite wesentliche Abwandlung des asiatischen Vorbildes, die Gestaltung eines partizipativen demokratischen *Developmental States*, wird in dem Strategiepapier offenkundig. Es ist vorgesehen die gesamte Bevölkerung, alle politischen Ebenen und privatwirtschaftlichen Strukturen in die Umsetzung der Programme einzubeziehen. Zudem sollen die Provinzen und Kommunen auch eigenständige, an die Bedürfnisse angepasste Programme einbringen.

Entsprechend der Ausführungen wurde folglich deutlich, dass in dem Reformprogramm ASGISA die wesentlichen strategischen Leitsätze, die sich bei der Debatte um einen neue Entwicklungspolitik herauskristallisiert hatten, zu erkennen sind und die Rahmenbedingungen Südafrikas grundsätzlich erkennbar berücksichtigt werden. Aus dieser Sicht kann ASGISA eindeutig als Schritt in Richtung eines *Developmental States of a special type* bezeichnet werden. ASGISA erscheint als ein in sich stimmiges Strategiepapier auch grundsätzlich die Chance zu bieten, zumindest einige wesentliche, strukturelle Hindernisse zu beseitigen und als Katalysator einen „beschleunigten“ und „geteilten“ Entwicklungsprozess anzuleiten.

Ob damit jedoch die hochgesteckten Ziele erreicht werden können, muss bereits im Zuge dieser Einordnung in Frage gestellt werden.

Zunächst da ASGISA inhaltlich betrachtet tatsächlich kein umfassender Strategieplan, sondern vielmehr ein Katalog einzelner staatlicher Interventionsansätze und Förderprogramme in kritischen Bereichen ist. Die Regierung sieht die Begrenztheit des Programms als Notwendigkeit, da der Versuch, alle Probleme gleichzeitig zu lösen, unrealistisch wäre. „Given that government has limited capacity, [...] an important characteristic of the developmental state is its ability to prioritise.“¹⁵²

¹⁵² ANC, Discussion document, a.a.O., 2007

Es muss jedoch angezweifelt werden, ob es der Regierung tatsächlich in jeder Hinsicht gelungen ist, die richtigen Prioritäten zu setzen. Einige durchaus bedeutende Entwicklungshindernisse und strukturelle Problemen des Landes wurden weder bei der Strategiedebatte noch in dem Reformprogramm berücksichtigt.

An erster Stelle muss in diesem Zusammenhang sicherlich die Problematik der HIV-Aids Pandemie und deren Auswirkungen auf Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur genannt werden. Mit einer Infektionsrate von rund 20% der Erwachsenen¹⁵³ müsste dieses Problem grundsätzlich bei der Konzeption einer Entwicklungsstrategie berücksichtigt werden. Berechnungen zu Folge wird sich das Wirtschaftswachstum allein durch die Auswirkungen von HIV-Aids um jährlich 1% verringern. Diese Vorhersagen zeigen, dass viele Überlegungen hinsichtlich der Verbesserung von Ausbildungs-, Produktivitäts- und Investitionsklima wenig Sinn machen, solange die genannte Problematik nicht bedacht wird.¹⁵⁴ Überdies werden beispielsweise auch die drängende Frage der stagnierenden Landreform¹⁵⁵ sowie die vielschichtig kritisierte Struktur des Arbeitsmarktes (hohe Löhne, unflexibel) völlig ausgeklammert.

Abgesehen von der inhaltlichen Begrenztheit, muss das Erfolgspotential des Reformprogramms des weiteren in Frage gestellt werden, da noch nicht geklärt ist, ob das Programm überhaupt entsprechend in der Praxis umgesetzt werden kann. Zwar ist das Strategiepapier in sich stimmig und die Interventionen berücksichtigen einige der spezifischen Strukturbedingungen des Landes, doch muss hinterfragt werden, ob tatsächlich wie geplant, ein international integrierter, demokratischer *Developmental State* entstehen kann, der dann in der Lage wäre dieses Programme zu implementieren.

„It would seem, in sum, that the ANC and the government's latest thinking asserts the necessity of a developmental state that is ‚strong‘ in the sense of having the intellectual resources to plan, monitor and stimulate high growth [...], ‚strong‘ in the sense of having legislative and administrative capacity to share and direct policy, and ‚strong‘ in the sense of being able to mobilise and deploy capital into sectors where private industry will not venture.“¹⁵⁶

Die Regierung eines *Developmental States* muss schließlich nicht nur ein politisches Programm erarbeiten, in dem gewisse grundlegende Leitlinien berücksichtigt werden, sondern diese strategische Konzeption muss sich auch mit den Bedingung in der Wirklichkeit vereinbaren lassen.

„This emphasis moves away from conceptions of a developmental state

¹⁵³ Vgl. PCAS, Mid-term-review, 2007, S. 39

¹⁵⁴ Vgl. Michie, Jonathan: Macroeconomic reforms and employment. What possibilities for South Africa?, In: Padayachee, Vishnu (Hrsg.): Development Decade. Economic and social change in South Africa 1994-2004, Kapstadt, 2006, S. 86-107, S. 78

¹⁵⁵ Der ANC konnte sein Versprechen 30% des Agrarlandes in fünf Jahren umzuverteilen nicht halten. Die Besitzverhältnisse zwischen 1994 und 2004 waren so instabil, dass ein Drittel mehr an Leuten vertrieben wurden als in der Dekade vor dem Ende der Apartheid. [Vgl. Bond, Patrick: Reconciliation and economic reaction. Flaws in South Africa's elite transition, In: Journal of International Affairs, Bd. 60, Nr. 1, The trustees of Columbia University, New York, 2006, S. 142]

¹⁵⁶ Southall, a.a.O., 2005/06, S. 21

only in terms of its objectives. It is the organisational structures that enable it to promote and achieve better economic performance.“¹⁵⁷

Dennoch wurde diese Fragestellung in Südafrika verhältnismäßig wenig beachtet. Während sich der Ruf nach einem „starken Staat“ über Parteigrenzen hinweg gegenüber neoliberalen Stimmen durchgesetzt hatte, stellte kaum jemand in Frage, inwieweit der südafrikanische Staat dieser zentralen Rolle gewachsen sein würde. Ebenso wenig wurde hinterfragt, ob die Umstände Südafrikas die Gestaltung eines *Developmental States* zulassen. Wie schon bei der Verabschiedung des RDP, wird die notwendige *State Capacity* zur Implementierung des Programms größtenteils vorausgesetzt:

„[...] very little attention has been paid to the institutional characteristics that constituted the transformative capacity of the developmental states [...] and enabled them to intervene and successfully transform their economies. Very few of the existing studies bother to address the source of the developmental state's transformative capacity [...].“¹⁵⁸

Auch wenn in ASGISA angesprochen wird, dass Vernetzung und Effizienz des Staates gestärkt werden müssen, um die **leitende Funktion** übernehmen zu können, wird nicht spezifiziert, wie dies in die Tat umgesetzt werden soll. Ebenso wird betont, dass der Staat alle gesellschaftlichen und ökonomischen Ressourcen mobilisieren müsse und die breite Bevölkerung sowie die Privatwirtschaft den Prozess unterstützen und daran teilhaben sollen, ohne das erläutert wird, wie der Staat diese **integrative Funktion** erfüllen kann.

„Besides passing references to the developmental state, the literature and **government policy hardly specify the sources of its capacity**, [...] Thus crucial institutional elements that would enable the developmental state to act in a coherent fashion [...].“¹⁵⁹

Doch letztlich ist der Erfolg der Strategie direkt von der *State Capacity*, dem Leistungsvermögen des Staates, abhängig. Nur wenn der Staat die Umsetzung der in der Theorie soweit vielversprechenden Anreiz- und Förderprogramme auch gewährleisten kann, bietet die Strategie wirklich die Chance einer „gesteigerten“ und „geteilten“ Entwicklung.

4. Implementierung der neuen Strategie

4.1 Voraussetzungen der Implementierung

Zentrales Ziel der südafrikanischen Regierung ist die Gestaltung eines international integrierten, demokratischen *Developmental States* und dabei die Umsetzung des Reformprogramms ASGISA. Bei der Festlegung des Ziels wurde nicht berücksichtigt, was diese strategische Ausrichtung voraussetzt. Daher muss dies ex-post erfolgen. Das heißt, es muss an dieser Stelle zunächst analysiert werden, welche Anforderungen die staatsgelenkte Strategie an den Staat grundsätzlich stellt.

¹⁵⁷ Edigheji, a.a.O., 2005, S. 10, [Hervorhebung des Verfassers]

¹⁵⁸ Edigheji, Omano: The Discourse of a Developmental State and a „Peoples Contract“ in South Africa, In: Policy: Issues and Actors, Bd. 19, Nr. 5, Center for Policy Studies, Johannesburg, 2006 S. 2

¹⁵⁹ Edigheji, a.a.O., 2006, S. 6; [Hervorhebung des Verfassers]

Wie muss ein Staat konstituiert sein, um die **leitende** und **integrativen** Aufgabe prinzipiell erfüllen zu können? Durch welche Attribute zeichnet sich dieser „starke Staat“ im Gegensatz zu einem „schwachen Staat“ aus?

Bei der Beantwortung dieser Fragen steht nicht im Vordergrund, ein bestimmtes politisches System oder eine spezifische Verwaltungsstruktur zu bestimmen, sondern es geht vielmehr darum, allgemeine Attribute eines solchen Staates zu erläutern. Diese sollen unabhängig vom Erfolg der asiatischen *Developmental States* gelten und als Grundlage dienen, die Eignung und Leistungsfähigkeit des südafrikanischen Staates zu bewerten.

„At a conceptual level, however, the notion of state capacity directs our attention toward the precise circumstances, tools, strategies and relationships that distinguish and effectively constitute different national approaches to successful economic development.“¹⁶⁰

Auf diesem Wege lässt sich in einem ersten Schritt feststellen, dass die Eignung und Leistungsfähigkeit eines Staates zweifellos von dessen Kompetenzstruktur abhängt. Ein hoher, möglichst überdurchschnittlicher Ausbildungs- und Erfahrungsgrad der Politiker und der administrativen Elite, ist eine unbestreitbare Voraussetzung für die Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung komplexer Interventionsprogramme. So beschrieb auch Chalmers Johnson das erste allgemeine Element eines *Developmental States* wie folgt:

„The first element of the model is the existence of an [...] elite bureaucracy staffed by the best managerial talent [...] The quality of this bureaucracy should be measured [...] by its excellence as demonstrated academically and competitively [...].“¹⁶¹

Eine erfolgreiche Umsetzung der neuen Entwicklungsstrategie setzt demzufolge fachliche Expertise des Staates voraus. Dieses erste Attribut, das zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit dienen soll, wird im Folgenden als **Kompetenz** des Staates bezeichnet.

Fachliche Kompetenz allein reicht allerdings nicht aus, um eine zielgerichtete Verwirklichung der Strategie gewährleisten zu können. Besonders die Konzeption und Durchsetzung von Interventionsprogrammen, die einzelne Branchen und Bevölkerungsgruppen fördern sollen und die Umverteilung bezwecken, benötigen eine von gesellschaftlichen und politischen Einzelinteressen und Interessensgegensätzen unabhängige, im weitesten Sinne homogene, politische und administrative Kultur. Denn die Entscheidung für und die Umsetzung von Reformen, die sich naturgemäß nicht für alle Bevölkerungsgruppen und Industriezweige gleichmäßig positiv auswirken, setzt einen Staat voraus, der nicht externem Druck unterliegt, sondern unabhängig eine am Gemeinwohl orientierte Politik konzipieren und auch bei Widerständen durchsetzen kann.

„The second element of the model is a political system [with the] overall function to fend off the numerous interest groups in the society, which if catered

¹⁶⁰ Beeson, a.a.O., 2004

¹⁶¹ Chalmers, a.a.O., 1982, S. 315; [Auch in der Studie allgemein und nicht nur auf Japan bezogen.]

would distort the priorities of the developmental state.“¹⁶²

Gleichzeitig darf diese Autonomie von Politik und Verwaltung nicht als Distanz zum Gesellschafts- und Wirtschaftssystem missverstanden werden. Denn nur ein mit Gesellschaft und Wirtschaft vernetzter Staat ist auch in der Lage, die sozialen und ökonomischen Ressourcen des Landes zu mobilisieren und komplexe Entwicklungsprogramme zu koordinieren. In diesem Sinne beschreibt der Gesellschaftswissenschaftler Peter Evans¹⁶³ diese spezifische Konstitution eines *Developmental States* als *Embedded-Autonomy*:

It is an autonomy embedded in a concrete set of social ties that bind the state to society and provide institutionalized channels for the continual negotiation and renegotiation of goals and policies. Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental.“¹⁶⁴

Der Staat muss sich demnach sowohl durch ein hohes Maß an Autonomie auszeichnen, als auch gleichzeitig mit Wirtschaft und Gesellschaft verbunden und in diese „eingebettet“ sein, um die Strategie eines *Developmental States* verwirklichen zu können: „Autonomy is fundamental to the definition of the developmental state but not sufficient. The ability to effect transformation depends on state-society relations as well.“¹⁶⁵

Diese von Peter Evans in seinem gleichnamigen Buch „*Embedded-Autonomy*“ von 1995 etablierten Kriterien stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander. Ein hohes Maß an Autonomie des Staates wirkt seiner Verbundenheit mit Gesellschaft und Wirtschaft entgegen. Eine starke Vernetzung kann wiederum staatliche Autonomie verhindern. Der Staat muss danach streben, eine Balance zwischen den paradoxen Attributen zu finden.

Besonders schwierig wird diese Balance für einen demokratischen *Developmental State*, wie es Südafrika werden soll. Denn in einem demokratischen System ist es aufgrund der naturgemäß komplexen Vernetzung von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft mit zahlreichen Ebenen der Einflussnahme besonders schwierig, die Autonomie des Staates zu wahren. Es ist eine größere Herausforderung für den Staat, einen politischen Kurs unter Beteiligung und Berücksichtigung der Bevölkerung zu erarbeiten und durchzusetzen, ohne sich dabei gleichzeitig zu stark oder einseitig von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Partikularinteressen beeinflussen zu lassen. „Since a democratic polity is more porous and malleable to social pressures, state autonomy in this sense would be more difficult to maintain.“¹⁶⁶

Überdies wirken die demokratischen Mechanismen der Entscheidungsfindung auch der Effizienz des Staatsapparates entgegen. [...] democracy has an inherent tendency to disperse

¹⁶² Chalmers, a.a.O., 1982, S. 315

¹⁶³ Professor an der University of California, Berkley

¹⁶⁴ Evans, Peter: *Embedded Autonomy. States & industrial transformation*, Princeton University Press, New Jersey, 1995, S. 12 f

¹⁶⁵ Evans, a.a.O., 1995, S. 248

¹⁶⁶ White, Gordon: *Constructing a democratic developmental state*, In: Robinson, Mark; Gordon, White (Hrsg.): *The democratic developmental state. Politics and institutional design*, Oxford university press, New York, 1998, S. 30

power and slow down decision making processes[...].¹⁶⁷ Während autoritäre *Developmental States* die Wachstums- und Verteilungsziele unangefochten in den Vordergrund stellen können, muss ein demokratischer *Developmental State* diese Ziele in einem repräsentativen und partizipatorischen Kontext unter Beachtung unantastbarer Grund- und Menschenrechte verwirklichen. Während es einer autoritären Regierung möglich ist, ökonomische und gesellschaftliche Ziele festzulegen und die notwendigen Interventionen ohne Rücksicht auf politische oder gesellschaftliche Zustimmung umzusetzen, so soll der demokratische *Developmental State* die Beteiligung der Bevölkerung am Entscheidungs- und Umsetzungsprozess nachdrücklich befördern.

Der komplexe und oftmals langsame politische Prozess sowie die Wahrung partizipatorischer Rechte stehen somit der Gestaltung funktionsfähiger Macht- und Verwaltungsstrukturen zur konsequenten Verwirklichung von Reformen teilweise entgegen. Dieser Zielkonflikt zwischen demokratisch-partizipativen Strukturen auf der einen und betont effizienten Strukturen auf der anderen Seite wird auch als *Democratic-Developmental Trade off* bezeichnet. Es ist ein Zielkonflikt zwischen dem notwendigen Maß an Effizienz und dem wünschenswerten Optimum an Bürgerbeteiligung.¹⁶⁸

Wegen des Zielkonflikts ist die Ansicht weit verbreitet, dass die Strategie eines *Developmental States* kaum von demokratischen Staaten angewandt werden kann.¹⁶⁹ Heute wird dieser Auffassung vielfach widersprochen. Die Herausgeber des Buches „*Democratic Developmental State. Politics and Institutional Design*“, Mark Robinson und Gordon White postulieren 1998, dass die Synthese eines *Developmental States* und einer breit legitimierten, alle Segmente der Bevölkerung einbeziehenden Demokratie möglich und auch erstrebenswert ist. Gordon White entwickelt das Kriterium der *Embedded-Autonomy* spezifisch für demokratische Staaten weiter: Dabei entstehen die Begriffe *Consensual-Autonomy* und *Inclusive-Embeddedness*.

Consensual-Autonomy bedeutet, dass der Staat in der Lage sein muss, unter Berücksichtigung aller politischer und gesellschaftlicher Interessen einen konsensuellen Kurs zu formulieren und diesen anschließend autonom und effizient umzusetzen. Das bedeutet, der Staat berücksichtigt zwar gesellschaftliche Gruppen- und Einzelinteressen, wird aber nicht unangemessen von diesen bestimmt oder durch Interessenskonflikte behindert, sondern ist in der Lage unter diesen Partikularinteressen Konsens herzustellen, daraus einen am Gemeinwohl orientierten Kurs zu gestalten und schließlich zielgerichtet zu verwirklichen.

Konsensfähigkeit und **Autonomie** werden somit an dieser Stelle als weitere Attribute eines

¹⁶⁷ Fritz, a.a.O., 2007, S. 537

¹⁶⁸ Vgl. Southall, a.a.O., 2005/06, S. 38-40

¹⁶⁹ Japan stellt eine Ausnahme dar. Dies wird aber in der Literatur oftmals nicht berücksichtigt. Japan verkörpert einen demokratischen *Developmental State*, ist aber gleichzeitig sehr hierarchisch strukturiert. Das demokratische System wirkt sich dadurch nicht behindernd auf Autonomie und Effizienz des Staates aus. Als Ursache hierfür werden meist soziokulturelle Gründe (verbreitetes Obrigkeitsdenken) genannt.

erfolgreichen demokratischen *Developmental States* erkennbar. Diese Attribute sind insbesondere notwendig, um die **leitende Funktion** eines erfüllen zu können.

„[...] the imperative would seem to require a substantial degree of consensual autonomy, in two senses: first, the capacity of institutionally accountable political elites to define and implement programmes of strategic socio-economic improvement and, second the autonomy of administrative agencies charged with carrying out these programmes in accordance with institutionalized procedures and subject to supervision.“¹⁷⁰

Um schließlich auch die **integrative Funktion** erfüllen zu können, muss der Staat die Teilhabe von Gesellschaft und Wirtschaft sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene ermöglichen und auch fördern. Dies bedeutet wiederum, der Staat muss nicht nur vernetzt beziehungsweise *Embedded* sein, sondern darüber hinaus den politischen Kurs unter möglichst breiter gesellschaftlicher Teilhabe erarbeiten und verwirklichen. Gordon White bezeichnet dieses zweite Attribut eines demokratischen *Developmental States* wie genannt als *Inclusive-Embeddedness*. Dieser Begriff beschreibt somit eine Beziehung des Staates zu Gesellschaft und Wirtschaft, die über eine reine Kooperationen zwischen den Bereichen hinausgeht. Der Staat muss direkt von der Bevölkerung **legitimiert** werden und gleichzeitig ein größtmögliches Maß an **Partizipation** ermöglichen.

„The democratic developmental state retains the autonomous institutional attributes of the developmental state. But it moves beyond that as it emphasises an inclusive approach to public policy-making.“¹⁷¹

Der latente Widerspruch des Kriteriums *Embedded-Autonomy* wird durch die dargelegte Erweiterung der Attribute noch verstärkt. Für einen demokratischen *Developmental State* ist die Balance zwischen Führung und Integration besonders schwierig aber auch wichtig:

„The developmental state has to manage this added burden of demonstrating some kind of equilibrium between the autonomy needed to coherently pursue national development objectives, with the accountability required for these objectives to be regarded as legitimate.“¹⁷²

„The need for a developmental state that emphasises performance, managerialism, technical and bureaucratic efficiency and effectiveness [...] must co-exist with the idea of a democratic state [...] which inculcates diversity, responsiveness and representation [...]“¹⁷³

Um die Attribute der *Consensual-Autonomy* sowie *Inclusive-Embeddedness* für die vorliegende Arbeit zu operationalisieren, sollen entsprechend die Begriffe **(1) Konsens(fähigkeit)**, **(2) Autonomie**, **(3) Legitimation**, sowie **(4) Partizipation** verwendet werden. Ein demokratischer *Developmental State* muss demnach auf politischer und administrativer Ebene in der Lage sein, autonomes Staatshandeln mit den Bedingungen einer partizipativen Konsensdemokratie zu verbinden. Diese Attribute zusammen mit dem eingangs genannten Kriterium der fachlichen **(5) Kompetenz** umschreiben insgesamt die Konstitution eines erfolgreichen

¹⁷⁰ White, a.a.O., 1998, S. 30

¹⁷¹ White, a.a.O., 1998, S. 31

¹⁷² Naidoo, V., a.a.O., 2006, S. 484

¹⁷³ Fakir, Ebrahim: The democratic state versus the developmental state: A false dichotomy, In: Isandla Development Communique, Bd. 2, Nr. 6, 2005

demokratischen *Developmental States*.

Wobei Kompetenz und Autonomie insbesondere notwendig sind, um eine effiziente Leitung zu gewährleisten, so sind Konsensfähigkeit, Legitimation und Partizipation entscheidend, um die integrative Funktion zu ermöglichen. Auch wenn diese Kriterien keine exakt messbaren Größen darstellen, können sie als Orientierungspunkte dienen, um Leistungsfähigkeit und Eignung des südafrikanischen Staates zu untersuchen.

Bereits in der Theorie wird betont, dass es insbesondere aufgrund des latenten Widerspruchs der Attribute ausgenommen schwierig ist, einen derartigen demokratischen *Developmental State* zu verwirklichen.

„A democratic developmental state [...] may thus be a rare bird [...] because it is defined in terms which are potentially contradictory and difficult to achieve: autonomy and accountability, consensus and inclusiveness, growth and redistribution. As we have seen, these pairs of desiderabilia [!] embody fundamental contradictions which are difficult to resolve in the real world of politics.“¹⁷⁴

Aufgrund dessen kommt es entscheidend darauf an, in welchem Rahmen und unter welchen Strukturbedingungen dieses schwierige Ziel verwirklicht werden soll:

„Different kinds of state structures create different capacities for action. Structures define the range of roles that the state is capable of playing.[...] The trick is to establish a connection between developmental impact and structural characteristics of states – their internal organization and relation to society.“¹⁷⁵

Inwieweit der Staat die entsprechenden Eigenschaften entwickeln und damit diese leitende und integrative Aufgabe eines erfüllen kann, wird somit entscheidend durch die externen und internen Strukturbedingungen beeinflusst. Demzufolge soll in einem nächsten Schritt untersucht werden, unter welchen Strukturbedingungen die südafrikanische Regierung versucht, einen solchen Staat und die Strategie zu verwirklichen.

4.2. Externe und interne Strukturbedingungen

4.2.1 Internationale Struktur

Die internationale Struktur bestimmt zu weiten Teilen den Handlungsrahmen eines jeden Staates. In diesem Abschnitt soll untersucht werden, wie sich die spezifischen globalen und regionalen Bedingungen Südafrikas auf den Staat und dessen Leistungsvermögen auswirken.

Im dritten Kapitel war bereits deutlich geworden, dass der Handlungsrahmen der Nationalstaaten durch die Globalisierung grundsätzlich eingeschränkt wird. Da sich die Staaten kaum dem Anpassungsdruck und dem Wettbewerb des internationalen Wirtschaftssystems entziehen können, ist es insbesondere schwierig geworden, eine staatlich gelenkte Wirtschafts- und Entwicklungspolitik erfolgreich durchzusetzen.

¹⁷⁴ Gordon, a.a.O., 1998, S. 44

¹⁷⁵ Evans, a.a.O., 1995, S. 11

Dennoch hatte sich die südafrikanische Regierung zum Ziel gesetzt, eine staatsgelenkte Strategie zu konzipieren, die an die Anforderungen der globalisierten Weltwirtschaft angepasst ist. In dem Strategiepapier ASGISA wurde deshalb explizit betont, dass das Ziel sei, eine geeignete Balance zwischen makroökonomischer Stabilitätspolitik und staatlicher Investitionspolitik zu finden. An dieser Stelle muss jedoch hinterfragt werden, ob dies auch praktisch zu vereinbaren ist.

In der kurzen Zeit seit dem Kurswechsel deutet sich bereits an, dass es kaum gelingt eine derartige Balance zu schaffen. Schon die Ankündigung der neuen Strategie rief bei WTO, IMF und internationalen Investoren äußerst skeptische Reaktionen hervor. Die potentielle Gefahr, dass die Staatsinterventionen zu Unregelmäßigkeiten und Instabilität im Land führen könnten, war ausreichend, um das Investitionsklima aus Sicht der Investoren zu verschlechtern. Insbesondere ausländische Anleger begannen, sich von der südafrikanischen Börse zurückzuziehen.¹⁷⁶

Die Skepsis der Investoren hat sich seit dem Kurswandel im Jahr 2004 bis heute sogar deutlich verhärtet. Mit Blick auf die Neuwahlen im Jahr 2009 wird befürchtet, dass der zu erwartende politische „Linksruck“ ein noch größeres Maß an Staatsinterventionen zur Folge hat und damit die Investitionsbedingungen weiter verschlechtert werden: „Further state intervention would however further dampen the already muted investment climate and could damage South Africa's reputation among international investors.“¹⁷⁷

Erste Anzeichen dafür, dass der Einflussspielraum des Staats tatsächlich auf ein gefährliches Maß ansteigen könnte, zeigten sich bei dem Parteitag des ANC im Dezember 2007. Es wurde dabei unter anderem der Entwurf eines Landenteignungsgesetzes diskutiert. Statt dem bisher in der Verfassung verankerten *willing buyer, willing seller* Prinzip der freiwilligen Übereinstimmung, würde die Kompetenz der Festsetzung der Entschädigungsleistung in die Hände des zuständigen Ministeriums und damit in die Alleinverantwortung der Exekutive übergehen. Ein solches Gesetz wäre für viele der erste Schritt in Richtung einer Enteignungspolitik, vergleichbar mit der des Nachbarlandes Zimbabwe und damit eine enorme Gefahr für Wirtschaft und Entwicklung.

Auch der Beschluss des Parteitages, den Staatsanteil der *South African Broadcasting Corporation* (SABC) von bislang 2% auf 60% zu erhöhen, kann als Vorbote zunehmender Verstaatlichung betrachtet und kritisiert werden. In diesem Fall besteht die unmittelbare Gefahr, dass der ohnehin tendenziell regierungsfreundliche Sender, der drei TV-Programme und neun Radiowellen ausstrahlt, zu einem Sprachrohr der Regierung wird.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Vgl. Swilling, a.a.O., 2004, S. 47

¹⁷⁷ Steck, Gabriele, Christiane, Seyfert: Lack of investment in the commodity sector. In: Allianz Dresdner Economic Research (Hrsg.): Country Focus. Russia, South Africa and Turkey, Aug. 1, 2008, S. 10, URL: http://www.group-economics.allianz.com/en/publications/economy_und_markets/jan08.html, [Stand: 23.08.2008]

¹⁷⁸ Vgl. Böhler, Werner: Demokratie am Kap. Südafrika ein Jahr vor den Wahlen, In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Länderbericht-Südafrika, 09.04.2008, URL: www.kas.de, [Stand: 01.08.08]

Dass die zunehmende Interventionspolitik des südafrikanischen Staates nicht nur mit Skepsis betrachtet wird, sondern auch ökonomisch einschneidende Auswirkungen hat, zeigte sich in dem so wichtigen Rohstoffsektor. Investoren zogen sich in den letzten Jahren insbesondere aufgrund der Unwägbarkeiten der BEE-Interventionspolitik zurück:

„The government's black economic empowerment policy has unnerved many investors, above all in the mining sector. As a result, the share of mining in investment has fallen steadily since 2002, from 11.3 % to only 6.5 % in 2006. This prompted a drastic slide of over 30% in gold output over the past five years.“¹⁷⁹

Hatte Südafrikas Anteil an der Goldproduktion im Jahr 1970 weltweit 67% betragen, sind es im Jahr 2007 nur noch magere 11%. Statt 1000 Tonnen Gold pro Jahr waren es nur noch 272 Tonnen.¹⁸⁰ Aufgrund des massiven Rückgangs der Goldproduktion kann Südafrika auch nicht von dem aktuellen Boom auf den Rohstoffmärkten profitieren.

Gleichzeitig geht der Export von Fertigprodukten sowie der Beitrag von Banken und Versicherern zum BIP zurück. Neben den sinkenden Investitionen ist das vor allem auf den seit zwei Jahren immer wieder heraufgesetzten Leitzins der SARB zurückzuführen, die weiterhin versucht der Inflation Herr zu werden. Der Zinssatz stieg von 7% im Juni 2006 auf 12% im Juli 2008.¹⁸¹ Mit einem so hohen Zinsniveau besteht derzeit keine produktive Balance zwischen einer nachfrageorientierten Stimulationspolitik und einer volkswirtschaftlichen Stabilitätspolitik. Die hohen Zinsen drücken auf die Entwicklung des Binnenmarktes.

„Now there is no doubt that very high rates of interest and sudden hikes in rates of interest, can have a very negative influence on investment. However, in the modern global economy, this is just about the only defence a Reserve Bank has to prevent a run on its currency, [...] Given the changing global economy in which South Africa finds itself, it is not clear what the right option would be.“¹⁸²

Zwei zentrale Ziele, die Verbesserung des Investitionsklimas und eine geeignete Balance der Stabilitäts- und Stimulationspolitik, scheinen hier bereits verfehlt und kaum mit den internationalen Entwicklungen und Strukturen zu vereinbaren. Es zeigt sich, dass der Handlungsrahmen des südafrikanischen Staates unter den Einflüssen des Weltwirtschaftssystems noch wesentlich geringer ist, als von der Regierung bei der Konzeption der neuen Strategie angenommen. Während die Regierung davon überzeugt war, die Widersprüche, die sich aus den internationalen und nationalen Bedingungen ergeben, überbrücken zu können, muss das in Anbetracht der bisher negativen Anzeichen verstärkt in Zweifel gezogen werden. Die Entwicklungen sprechen stattdessen dafür, dass die Strategie nicht problemlos an die veränder-

¹⁷⁹ Steck, a.a.O., 2008, S. 8

¹⁸⁰ Vgl. Ebd.

¹⁸¹ Vgl. NZZ: Rezessionsängste in Südafrika, 20.07.2008, URL:

http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/rezessionsaengste_in_suedafrika_1.788638.html, [Stand: 05.09.08]

¹⁸² Le Roux, a.a.O., 2001, S. 223

ten Rahmenbedingungen einer fortgeschrittenen Globalisierung angepasst werden kann.¹⁸³

Die Autonomie des Staates, eine zielgerichtete Entwicklungsstrategie durchzusetzen und dadurch einen Entwicklungsprozess erfolgreich anzuleiten, wird auch durch die regionalen Gegebenheiten Südafrikas eingeschränkt. Die zahlreichen Krisen- und Konfliktregionen auf dem afrikanischen Kontinent wirken sowohl politisch als auch wirtschaftlich als Hindernis. Die massiven Flüchtlingsströme aus instabilen Regionen belasten Sozialstruktur und Arbeitsmarkt ebenso, wie sich die Instabilität der Nachbarländer negativ auf das Investitionsprofil Südafrikas überträgt.

Die gewalttätigen Unruhen, die erst in diesem Jahr im Mai/Juni 2008 in den Armutsvierteln rund um Johannesburg, Kapstadt und Durban ausbrachen, sind ein klares Zeichen dieser destabilisierenden Wirkung. Aus Sicht der Bewohner der südafrikanischen *Townships*, verschlechtert der Ansturm der Flüchtlinge ihre eigenen Lebenschancen. „Ein besseres Leben für alle“ scheint dabei in immer weitere Ferne zu rücken. Enttäuschte Hoffnungen, Hilflosigkeit und Wut entladen sich in dieser Situation an den Fremden.

Der Hass der südafrikanischen Unterschicht auf die etwa fünf Millionen Immigranten, die sogenannte „schwarzen Xenophobie“ hatte sich bereits in den letzten Jahren kontinuierlich aufgestaut. Doch die Regierung hatte das Problem der Einwanderungsflut bisher weitgehend ignoriert. Zu groß war die Sorge, dass eine verschärfte Einwanderungspolitik alte politische Beziehungssystem auf dem Kontinent zerstören und Südafrika möglicherweise isolieren könnte. Eine verstärkt abgrenzende „national-egoistische“ Politik würde auch dem Streben Thabo Mbekis nach einer gemeinsamen Afrika-Politik und einer „afrikanischen Renaissance“ widersprechen.

Diese „afrikanische Solidarität“ der Regierung wird besonders gegenüber dem Krisenstaat Zimbabwe deutlich. Auch hier übte sich die Regierung bisher nur in „stiller Diplomatie“, obwohl gerade der Zustrom von oft gut ausgebildeten Flüchtlingen aus Zimbabwe ein immenses Problem für Südafrikas Stabilität und Entwicklung darstellt.¹⁸⁴ Thabo Mbeki wagte es bisher nicht, den Machthaber Robert Mugabe offen zu verurteilen, sondern bestätigte ihn teilweise sogar durch sein kooperatives Verhalten. Dabei spielt auch die Beziehung der Staatsmänner aus Zeiten des Freiheitskampfes eine bedeutende Rolle.

„Solidarität mit einem alten Kampfgefährten aus Kolonial- und Apartheidzeiten steht über menschlichem Anstand, politischer Klugheit und Respekt vor Recht und demokratischen Spielregeln.“¹⁸⁵

Statt aus diesen Zwängen „afrikanischer Solidarität“ zu Gunsten des eigenen Volkes ausubrechen, wird dem drängenden Problem der Immigration kaum Beachtung geschenkt und damit die Entwicklung Südafrikas insgesamt entscheidend gefährdet.

¹⁸³ Vgl. Beeson, a.a.O., 2004

¹⁸⁴ Vgl. Osmanovic, a.a.O., 2007, S. 52

¹⁸⁵ Paleske, Alexander: Dunkle Wolken über Südafrika, Dr. Günter Pabst von Papst & Papst Consulting in Südafrika im Interview, URL: <http://oraclesyndicate.twoday.net/stories/5077959/>, [Stand: 14.08.08]

Die ANC-Führung reagierte auch nur äußerst zögerlich auf die Ausschreitungen in den *Townships*. Das lange Schweigen der Regierungsspitze angesichts der akuten Krise zeigte die politische Machtlosigkeit oder zumindest Überforderung. Die Regierung versuchte die Verantwortung auf die Medien und sonstige äußere Einflüsse abzuwälzen, anstatt die eigenen Versäumnisse einzugestehen. Die ersten Leittragenden des politischen Versagens sind die Flüchtlinge. Letztlich wirkt sich diese Politik jedoch negativ auf das gesamte Land aus:

„Die Flüchtlinge sind Sündenböcke in einer Gesellschaft, die mit dem Zustrom von Millionen afrikanischer Ausländer und der Armut im eigenen Land nicht fertig wird. Und der Staat wirkt hilflos.“¹⁸⁶

Statt zielstrebig und autonom die Rolle eines *Developmental States* im Interesse des eigenen Landes zu übernehmen, scheint sich der südafrikanische Staat den externen Rahmenbedingungen ohnmächtig unterzuordnen. Diesen Eindruck hinterlässt die Regierung auch bei der Bevölkerung. Die ungenügende Reaktion auf die Krise löste lautstarke Proteste aus. Die Empörung über die mangelnde Führungsqualität ging so weit, dass Präsident Thabo Mbeki Rücktritt gefordert wurde. Die Tageszeitung *Sunday Times* titelte: „*Either he will not lead or he cannot lead. Whichever is the case, the conclusion is the same: he must go.*“¹⁸⁷ Eine Regierung deren Führungsqualität derart in Frage gestellt wird, erscheint nicht in der Lage, ausgerechnet die leitende und integrative Funktion eines demokratischen *Developmental States* zu erfüllen.

Vorangehendes zusammenfassend wurde deutlich, dass der Handlungsrahmen des südafrikanischen Staates durch die globalen Bedingungen erheblich eingeschränkt ist und sich auch die regionalen Gegebenheiten grundsätzlich hemmend auf Südafrikas Entwicklung auswirken. Das heißt, die externen Strukturbedingungen wirken insgesamt eher hinderlich auf die Umsetzung und den Erfolg der neuen Strategie.

Gleichzeitig deutete sich ebenso an, dass die erörterten Problemstellungen nicht allein durch die genannten externen Strukturen hervorgerufen werden. Die falsche oder mangelhafte Politik der südafrikanischen Regierung wirkt als verschärfender Faktor. Zwar wird Südafrika durch instabile Staaten in der Region negativ beeinflusst, aber das Ausmaß der Flüchtlingsproblematik konnte nur entstehen, weil die Regierung das Problem so lange ignorierte. Das Versagen des Staates muss daher an dieser Stelle entscheidend kritisch mitberücksichtigt werden.

Auch Südafrikas Problemlage in der globalisierten Weltwirtschaft kann mitunter als Folge staatlichen Versagens interpretiert werden. Aus dieser Sicht hatte der Kurswechsel vorwiegend deswegen negative Reaktionen hervorgerufen, weil die Investoren explizit von dem südafrikanischen Staat verunsichernde, destabilisierende und widersprüchliche Eingriffe be-

¹⁸⁶ Perras, Arne: Townships in Trümmern. In Südafrikas Elendsvierteln tobt ein Krieg gegen Fremde - sie sind Sündenböcke einer überforderten Gesellschaft, In: SZ: 24./25.05.2008, S. 10

¹⁸⁷ Sunday Times: Mr President: Please stand down now! 25.05.2008, URL: <http://www.thetimes.co.za/PrintEdition/Article.aspx?id=772542>, [Stand: 05.09.08]

fürchten. Die BEE-Interventionen hatten bereits negative Eindrücke dieser Art bei den Investoren hinterlassen. Ein Kurs, bei dem entsprechende Eingriffe ausgeweitet werden, musste aus deren Sicht mit erhöhter Skepsis quittiert werden. Auch die Tatsache, dass sich die ablehnende Haltung bis heute weiter verhärtet hat, spricht dafür, dass die Interventionen so formuliert und umgesetzt werden, dass sie die Investoren als Hindernisse empfinden. So gesehen ist der Investitionsrückgang nicht die notwendige Folge externer Strukturen, sondern vielmehr ein Zeichen dafür, dass es dem Staat nicht gelingt, diese Interventionen marktkonform umzusetzen.

Für diese Argumentation, die die Rolle des südafrikanischen Staates statt die externen Bedingungen in den Vordergrund stellt, spricht zudem, dass die asiatischen *Developmental States* auch heute noch unter den Rahmenbedingungen des gestiegenen Drucks der Globalisierung eine staatsgelenkte Wirtschaftsstrategie verfolgen können. Die Tatsache, dass diese Staaten in hohem Maße in die Wirtschaft eingreifen, ist für Investoren kein Grund sich von den Märkten fern zu halten. Im Gegenteil, das Modell der staatsgelenkten Entwicklung ist in diesen Staaten bis heute erfolgreich (wenn auch leicht verändert).¹⁸⁸

Hier zeigt sich, dass die globalen und regionalen Bedingungen zwar Hindernisse für Südafrikas Entwicklung darstellen, aber einige Argumente auch dafür sprechen, dass ein „starker Staat“, der die evaluierten Attribute eines demokratischen *Developmental States* besäße, diese Hindernisse überwinden oder zumindest mildern könnte. Mit Blick auf die mangelhafte Flüchtlingspolitik und die Probleme bei der Umsetzung marktkonformer Interventionen, erscheint der südafrikanische Staat nicht entsprechend konstituiert, um die Hindernisse der internationalen Struktur zu entkräften. Hiermit stellt sich die Frage, wodurch diese „Schwäche“ des Staates bedingt wird. Infolge dieser Fragestellung werden im nächsten Abschnitt die internen Strukturbedingungen des Staates genauer betrachtet.

4.2.2 Gesellschaftsstruktur

Die gesellschaftlichen Strukturen beeinflussen und bedingen die staatliche Konstitution und das Leistungsvermögen in besonders hohem Maße, da sie die Basis staatlichen Handelns darstellen. Insbesondere in einem demokratischen Staat ist die Gesellschaftsstruktur, auf die dieser aufbaut, entscheidend. Wie bereits diskutiert, ist es eine größere Herausforderung, einen ausgeglichenen politischen Kurs unter Beteiligung der gesamten Gesellschaft zu formulieren und auch konsequent umzusetzen. Wie ebenso schon angesprochen, ist es dabei entscheidend, eine geeignete Balance zwischen einem autonomen und effizienten, aber gleichzeitig konsensuellen und partizipativen Regierungskurs zu finden, um die leitende und integrative Funktion eines demokratischen *Developmental States* zu verwirklichen.

¹⁸⁸ Vgl. Stiglitz, Joseph: From miracle to crisis to recovery: lessons from four decades of east asian experience, In: Stiglitz, Joseph; Shahid, Yusuf (Hrsg.): Rethinking the east asian miracle, a World Bank and Oxford university press co-publication, New York, 2001, S. 509-529

In Anbetracht dieser Herausforderung kann festgestellt werden, dass die Formulierung und Umsetzung eines solchen politischen Kurses durch die Basis einer homogenen Gesellschaft grundsätzlich erleichtert wird. Je geringer die Interessensgegensätze in einer Gesellschaft sind, umso einfacher ist es für den Staat, Konsens herzustellen und den Kurs konsequent umzusetzen. Entsprechend ist es um so schwieriger, je heterogener die Gesellschaft ist und je mehr Interessenskonflikte präsent sind. In einer fragmentierten Gesellschaft ist es besonders schwierig, einen Ausgleich zwischen dem notwendigen Maß an *Consensual-Autonomy* und *Inclusive-Embeddedness* herzustellen. Während eine autonome Regierung den politischen Kurs ohne Rücksicht auf die gesellschaftlichen Interessensgegensätze umsetzen kann, widerspricht das der Idee einer partizipativen Demokratie. Gleichzeitig läuft die Regierung Gefahr, bei dem Versuch alle gegensätzlichen Interessensgruppen einzubeziehen, Konsensfähigkeit und Effizienz einzubüßen. Der angesprochene Zielkonflikt zwischen partizipatorischen Strukturen und effizientem Staatshandeln, der *Democratic-Developmental Trade off*, ist somit größer, je fragmentierter die Gesellschaft ist.¹⁸⁹

Vor diesem Hintergrund wird ersichtlich, warum der genannte *People's Contract* den die Regierung der neuen Entwicklungsstrategie zu Grunde legt, von entsprechender Bedeutung ist. Die Regierung versucht dadurch die Heterogenität der südafrikanischen Gesellschaft zu überbrücken und ein Bewusstsein für ein „nationales Entwicklungsprojekt“ zu schaffen. Die Notwendigkeit der nationalen Einheit für einen nachhaltigen und gerechten Entwicklungsprozesses wird immer wieder in allen Regierungsdokumenten geradezu beschworen (wie auch im Rahmen des RDP). Es wird betont, dass das Entwicklungsvorhaben nur gelingen kann, wenn sich jeder Einzelne als Teil des Entwicklungsprozesses begreift und die Projekte gemeinsam von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft unterstützt werden. Dem Staat kommt dabei die herausgehobene Aufgabe zu, einen solchen gemeinsamen Entwicklungsprozess „von unten“ zu befördern. Wie genau der Staat die nationale Identifikation und gesamtgesellschaftliche Unterstützung fördern oder herstellen soll, war jedoch nicht spezifiziert worden. Die Chance, eine solche harmonische und unterstützende gesellschaftliche Grundlage tatsächlich zu verwirklichen, ist jedoch gering, solange die ethnischen und kulturellen Spannungen, die ökonomischen Ungleichheiten, und die regionale Zerrissenheit weiter bestehen. Zunächst ist der Antagonismus der Rassen sowohl in der Privatsphären, als auch auf politischer Ebene durchwegs präsent, obwohl Gleichberechtigung und Chancengleichheit formell fest verankert sind. „Das geistige ‚nation building‘ als Mandelas großes Projekt blieb unvollendet, [...]“¹⁹⁰ Auch wenn eine kleine schwarze Elite entstanden ist und sich langsam eine schwarze Mittelklasse zu bilden beginnt,¹⁹¹ bleibt trotzdem bis heute das prägende Bild einer

¹⁸⁹ Vgl. Eßer, a.a.O., 1995, S. 535

¹⁹⁰ Kaußen, a.a.O., 2005, S. 34

¹⁹¹ Der Gini-Koeffizient zwischen den Rassen ist von 0,53 (1994) auf 0,41 (2006) gesunken, während der Gini-Koeffizient innerhalb der Rassen von 0,34 (1994) auf 0,61 (2006) gestiegen ist. [Vgl. PCAS, a.a.O., 2007, S.22]

armen schwarzen Mehrheit und einer reichen weißen Minderheit bestehen. Zudem ist heute die Ansicht weit verbreitet, dass sich trotz der ökonomischen Annäherung der ideologische Antagonismus zwischen Schwarzen und Weißen sogar wieder verstärkt habe. Neben dieser „rassischen“ Spaltung bleibt auch die Bevölkerungsgruppe der sogenannten *Coloureds* wie während der Apartheidzeit weitgehend gesellschaftlich separiert und misstraut insbesondere den Schwarzen und deren zahlenmäßigen Dominanz im Staat und auf dem Arbeitsmarkt.¹⁹²

Auch unter der Vielzahl der schwarzafrikanischen Völker in Südafrika bestehen weiterhin zahlreiche, konfliktträchtige Gegensätze, beispielsweise aufgrund der Dominanz der *Xhosas* innerhalb des ANC (Mehrheit im Ost-Kap), gegenüber den *Zulus* (Mehrheit in der Provinz KwaZulu-Natal) und den *Sothos* (Mehrheit im Freistaat).¹⁹³

Überdies liegen zwar die Zeiten des „Großen Trek“ weit in der kolonialen Vergangenheit und die weißen Siedler holländischer Abstammung, die sogenannten *Afrikaaner*, können sich nicht mehr faktisch von der britischen Kolonialmacht bevormundet fühlen, aber trotzdem spaltet auch der Gegensatz zwischen „weiß-und-weiß“ bis heute die Gesellschaft. (Im West-Kap ist eine Mehrheit *Afrikaaner* mit 55% und ein hoher Anteil Weißer, englischer Abstammung mit 19%.)¹⁹⁴

Ebenso ist zwar die Infrastruktur und die Versorgung der Grundbedürfnisse in den unterentwickelten Gebieten der ehemaligen *Homelands* verbessert worden, doch sind die Bewohner der ländlichen Gebiete weiterhin fast ausschließlich schwarz, meist im informellen Sektor beschäftigt und besonders von Armut bedroht. Das Land wird somit bis heute auch durch ein regionales Gefälle zergliedert: Die Provinzen Ost-Kap, Freistaat und die Nord-West Provinz, die zum größten Teil aus früheren *Homelands* bestehen sind überdurchschnittlich stark von Armut betroffen, während Gauteng mit den politischen und ökonomischen Zentren Johannesburg und Pretoria, sowie das West-Kap mit der Metropole Kapstadt besonders vom Wachstum profitieren.

Überdies ist zwar das Bildungssystem umstrukturiert und geöffnet worden, aber bei eklatanten Qualitätsunterschieden zwischen privaten und öffentlichen Schulen, kann nicht von umfassender Chancengleichheit die Rede sein.¹⁹⁵

Zudem wird die Gesellschaft durch das Ansteigen der absoluten Armut, steigender Arbeitslosigkeit und einer wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich in Klassen gespalten.

Diesen kurzen Überblick zusammenfassend muss Südafrikas Gesellschaft insgesamt als massiv sozioökonomisch, ethnisch, kulturell und regional fragmentiert bezeichnet werden.

¹⁹² Vgl. Kapp, Jean-Pierre: Die Idylle trügt. Die Hautfarbe trennt die Bewohner im südafrikanischen Hout Bay, In: Der Überblick, Nr. 3, 2006, S. 66-70

¹⁹³ Während die *Xhosas* den ANC und damit den Staat dominieren ist die Sprache *isiZulu* dagegen mit 23,8% die am weitesten verbreitete Muttersprache in Südafrika, gefolgt von *isiXhosa* mit 17,6%, *Afrikaans* mit 13,3%, *Se-sotho sa Leboa* 9,4% und Englisch zusammen mit *Setswana* mit nur 8,2%. [Vgl. Statistics South Africa: Census 2001, URL: <http://www.statssa.gov.za/census01/html/default.asp>, [Stand: 01.09.08]]

¹⁹⁴ Vgl. South African Government Information: The land and its people, URL: <http://www.info.gov.za/aboutsa/landpeople.htm>, [Stand: 01.09.08]

¹⁹⁵ Vgl. Naidoo, K., a.a.O., 2006, S. 122

Trotz gewisser Verschiebungen und auch Verbesserungen ist Südafrikas Gesellschaft weiterhin sowohl eine Rassen- als auch zunehmend eine Klassengesellschaft.

Damit ist der *People's Contract*, zu diesem Zeitpunkt nicht mehr und nicht weniger als ein Zukunftsprojekt, beschreibt aber nicht die südafrikanische Wirklichkeit. Es erscheint vielmehr wirklichkeitsfremd, der neuen Strategie nationale Einheit und gesamtgesellschaftliche Unterstützung als Voraussetzung zu Grunde zu legen:

„[...] the South African society cannot be typified as a ‚developmental regime‘ - there is no national consensus on a hegemonic project on which all sectors of society are focused and for which everyone is willing to make sacrifices in order to achieve it.“¹⁹⁶

Stattdessen muss bedacht werden, dass sich die Interessenskonflikte der Rassen- und Klassengesellschaft destabilisierend auf den Staat auswirken können. Übereinstimmend belegen jüngste Umfragen des *Human Science Research Councils* (HSRC) und des *Instituts for Justice and Reconciliation* (IJR), dass das Vertrauen in öffentliche Institutionen zwischen 2004 und 2008 deutlich abnahm. Regierung und Parlament liegen dabei mit einem Vertrauensverlust von 20% an der Spitze, gefolgt von den politischen Parteien mit 16%. Das IJR kommt zu der Feststellung: „More than a crisis in government, it's starting to be a crisis in public attitude towards democracy.“¹⁹⁷

Besonders die weiße Minderheit hat kein Vertrauen in die südafrikanische Regierung und ist mit der Gesamtsituation des Staates unzufrieden.¹⁹⁸ Wenn auch oft nur unterschwellig zu erkennen, sind besonders die Regelungen zur speziellen Förderung der historisch Benachteiligten (BEE & BBBEE) jener ehemaligen „Elite via Gesetz“ ein Dorn im Auge. Viele scheinen sich in ihrer Skepsis gegenüber der „neuen Politik“ von dem demokratischen System insgesamt zu entfernen.

Das mangelnde Vertrauen in den Staat ist auch ökonomisch destabilisierend. Statt im eigenen Land zu investieren, wird das Kapital meist sicher im Ausland untergebracht. Wer es sich leisten kann, schickt seine Kinder in den USA, Europa oder Australien auf die Schule und von den gut ausgebildeten, so dringend benötigten Fachkräften wandert ein Großteil ab. Eine niedrige Investitionsquote, Kapitalflucht und *Brain Drain* sind die Folgen der Skepsis der „alten Elite“ im „neuen Südafrika“.¹⁹⁹

Während sich die weiße Minderheit seit dem Ende der Apartheid benachteiligt fühlt, der politischen Übermacht der schwarzen Mehrheit misstraut und dabei teilweise sogar den „guten alten Zeiten“ der eigenen Herrschaft nachtrauert, ist auch ein großer Teil der schwarzen

¹⁹⁶ Laubscher, a.a.O. 2007, [Hervorhebung des Verfassers]

¹⁹⁷ zit nach: Böhler, a.a.O., 09.04.2008

¹⁹⁸ Vgl. Southall, a.a.O., 2004, S. 34

¹⁹⁹ Vgl. Heribert, Adam: Südafrika nach Nelson Mandela. Die Zukunft einer jungen Demokratie, In: Universitas, Bd. 55, Nr. 645, 2000, S. 219; Ebenso: Vgl. FAZ: Zur Auswanderung getrieben. Fachkräfte flüchten aus Südafrika, 14.06.2008, URL: <http://www.faz.net/s/RubDDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EE1CD972A4CE3429AAC449568D58043CF~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, [Stand: 05.09.08]

Mehrheit keineswegs zufrieden mit dem „neuen Südafrika“. Besonders in den *Townships* und ländlichen Gebieten der ehemaligen *Homelands* waren die Erwartungen an den neuen Staat groß, so dass die Ungeduld angesichts der kaum verbesserten Lage wächst. Die gewaltsamen Unruhen und die steigende Kriminalität sind Zeichen dieser wachsenden Ungeduld (*crisis of expectations*).

Die Unzufriedenheit auf beiden Seiten verschärft zum einen wieder die Spannung zwischen den Rassen und untergräbt zum anderen das Vertrauen in die politische Elite und das Staatssystem:

„There is scarcely need to elaborate that white perceptions of diminishing opportunity attendant upon unity pressures, BEE and a less than satisfactory rate of economic growth may easily lead to declining commitment to democratic South Africa, whilst black impatience with continuing white privilege (even if the latter is based upon the possession of valuable skills) may equally likely translate into racial tensions.“²⁰⁰

Insgesamt zeigte sich bei der Betrachtung der Gesellschaftsstruktur wie bei der Darstellung der internationalen Struktur, dass die externen und internen Bedingungen des südafrikanischen Staates problematisch sind und die Umsetzung der neuen Strategie dadurch behindert wird. Während der Handlungsrahmen durch externe Strukturbedingungen eingeschränkt ist, so muss der Staat die Strategie überdies auf der Basis einer fragmentierten und konfliktträchtigen Gesellschaft aufbauen. Die Tatsache, dass der neuen Strategie trotz dieser allgegenwärtigen strukturellen Probleme, nationale Einheit zu Grunde gelegt wurde (wie auch schon dem RDP), gibt hier bereits Grund zur Annahme, dass diese idealisierte Voraussetzung ein zentrales Problem bei der Umsetzung der neuen Strategie sein könnte:

„Daniel, Southall and Lutchman are instructive here, by arguing that one of the major obstacles confronting the South African state in its move to a developmental state is the lack of national coherence[...].“²⁰¹

In diesem Sinne betonte auch der Politikwissenschaftler Adrian Leftwich²⁰² 2000:

„[...] the challenge of attempting to introduce developmental strategies in democratic contexts' that might expose the state to challenge and instability. In South Africa, this challenge is exacerbated by unequal socio-economic conditions, a diversity of markets and capacities, and uneven resources.“²⁰³

Der Staat müsste in der Lage sein, das Hindernis der Fragmentierung zu überwinden und der gespaltenen Gesellschaft politische Einheit sowie administrative Homogenität gegenüberstellen, um den entwicklungsstrategischen Kurs konsequent umsetzen zu können: „Here the developmental state would need to forge a coherent developmental position out of the socio-economic cleavages within the social system.“²⁰⁴

Um zu untersuchen, inwieweit der südafrikanische Staat diese Herausforderungen bewälti-

²⁰⁰ Southall, a.a.O., 2004, S. 34

²⁰¹ zit. nach Mc Lennan, a.a.O., 2007, S. 17

²⁰² Professor an der University of York, Heslington, UK

²⁰³ zit. nach Mc Lennan, a.a.O., 2007, S. 17

²⁰⁴ Naidoo, V., a.a.O., 2006, S. 483

gen kann, sollen im Folgenden die politische und administrative Ebene analysiert werden.

4.3. Südafrikas Staat

4.3.1 Politische Ebene

Vor dem Hintergrund oben genannter Herausforderungen soll durch die Analyse der politischen Ebene des südafrikanischen Staates untersucht werden, inwieweit es diesem dennoch gelingt, die leitende und gleichzeitig integrative Funktion eines demokratischen *Developmental States* zu erfüllen. Die zentrale Frage lautet: Inwieweit ist die Politik in der Lage, autonomes, effizientes Staatshandeln und die Bedingungen einer partizipativen Konsensdemokratie erfolgreich zu verbinden?

Die politische Ebene umfasst dabei alle Institutionen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, die für die Herstellung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen über die Verteilung begehrter Güter, Dienstleistungen und Werte zuständig sind. Damit grenzt sich dieser Bereich, im Rahmen des anfangs definierten Staatsbegriffs, von der administrativen Ebene ab, welche für die Umsetzung der politischen Entscheidungen zuständig ist.²⁰⁵

Bei der Analyse der politischen Ebene fällt zunächst auf, dass die Regierung bereits seit dem Jahr 2000 versucht, die Leistungsfähigkeit des Staates durch Rationalisierung und Zentralisierung der Entscheidungsprozesse zu steigern. Der Handlungsspielraum der Regierung, insbesondere das Präsidentenamt wurden entschieden ausgebaut:

„[...] the Presidency's budget clearly reflected the expansion in its policy capacity. Between 1998 and 2005, the budget for the Presidency's policy function climbed from under a million Rand to R15 million. In real terms, it rose by 25% a year, while the budget as a whole increased 5% a year.“²⁰⁶

Dadurch soll erreicht werden, dass politische Entscheidungen schnell und widerspruchsfrei formuliert und durchgesetzt werden können. Insbesondere seit dem Jahr 2006 soll dadurch die Leitung und Koordination des Reformplans effizient ermöglicht werden. „A strengthened role for the central organs of the state will be an important part of building the organisational capacity of the developmental state.“²⁰⁷ Obwohl der Staatspräsident in Südafrika aus den nationalen Parlamenteswahlen hervor geht und es sich somit formal um ein parlamentarisches System handelt, ruft diese neue Kompetenzfülle des Präsidenten den Eindruck hervor, dass Südafrika de facto einen „Superpräsidialismus“ ausgebildet hat, „[...] so dass er [Mbeki] heute über mehr Macht verfügt, als es Mandela je tat.“²⁰⁸

Dieser „Superpräsidialismus“ bekommt in Verbindung mit der unangefochtenen parlamentarischen Vormachtstellung der Regierungspartei sowohl im Nationalstaat als auch in Provin-

²⁰⁵ Vgl. Schmidt, a.a.O., 2004, S. 545; [Definition des Begriffs ‚Staat‘, siehe Fußnote 2.]

²⁰⁶ COSATU, a.a.O., 2005, S. 12f

²⁰⁷ ANC - discussion document, a.a.O., 2007

²⁰⁸ Kaußen, a.a.O., 2005, S. 36; [Ergänzung des Verfassers]

zen und Kommunen, besonderes Gewicht. Eine zweidrittel Mehrheit in der *National Assembly* (NA) und die Dominanz des ANC in allen neun Provinzen (seit 2004) sowie in allen Metropolen bis auf Kapstadt, ermöglicht grundsätzlich jederzeit den politischen Alleingang.²⁰⁹

Dass der ANC diese Position auch entsprechend nutzt, war bereits deutlich geworden, als die GEAR-Strategie trotz vehementer Proteste der Regierungspartner sowie der Zivilgesellschaft verabschiedet worden war. Aber auch das neue Entwicklungskonzept ASGISA entstand nicht in einem partizipativen Prozess. Der Regierungspartner SACP und zivilgesellschaftliche Gruppen waren wieder von Beginn an aus dem Diskurs ausgeschlossen.²¹⁰

Obwohl die Regierungspartei immer wieder betont, die Entwicklungsstrategie müsse auf einem gesamtgesellschaftlichen partizipativen Prozess aufbauen, spiegelt das politische Vorgehen einen anderen Stil wieder. Zum einen scheint es an der für eine partizipative Entscheidungsfindung notwendige Konsensfähigkeit zu fehlen. Zum anderen hat es den Anschein, dass es letztlich wichtiger ist, den eigenen Kurs bedingungslos durchzusetzen statt einen gesamtgesellschaftlichen Konsens zu erreichen. Die Regierung beteiligt daher nur jene Parteien und Gruppen, die nicht wie in diesem Fall die sozialistische SACP konträre Standpunkte vertreten und damit den Entscheidungsprozess behindern könnten.

Überdies sieht sich der ANC als absolute Mehrheitspartei grundsätzlich als direkter Vertreter der gesamten südafrikanischen Gesellschaft und damit auch ausreichend legitimiert, den politischen Prozess zu dominieren: „From this perspective, the ANC is said to see itself as the organic representative of the majority, and from there conflates the ‚people‘ with the ‚party‘ and the ‚state‘.“²¹¹ Es wird deutlich, dass ein konsensueller Regierungskurs nur rhetorisch betont, aber nicht praktiziert wird.

Sowohl COSATU als auch die SACP haben sich bisher mit diesem dominanten Stil des ANC abgefunden und außer verbalem Protest keine Konsequenzen gezogen. Statt das Regierungsbündnis zu verlassen, gibt man sich opportunistisch mit der Beteiligung an der Regierungsmacht zufrieden: „[...] it is better to be a small voice in the halls of power than a big one shouting from outside.“²¹² Zwar diskutiert die Mitgliederbasis der Allianzpartner über eine Abspaltung und die Gründung einer linken Oppositionspartei als Chance effektiver Machtkontrolle des ANC, aber diese Ambitionen wurden bisher immer von der machtorientierten Führungselite der kleinen Parteien unterdrückt.²¹³

Doch das dominante Verhalten des ANC in Kombination mit der opportunistischen Haltung der Allianzpartner führt zunehmend zur Entfremdung der Bürger. Dies zeigte sich erst im

²⁰⁹ Vgl. Rechmann, Werner: Die dritten demokratischen Wahlen in Südafrika 2004, In: Kurzberichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – Afrika, Friedrich Ebert Stiftung, Johannesburg, 2004, S. 1

²¹⁰ Vgl. Friedrich Ebert Stiftung (FES) (Hrsg.): Mehr Wachstum und Gerechtigkeit? Die neue wirtschaftspolitische Initiative: Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (ASGISA), In: Fokus Südafrika, Ausg 03/06, Johannesburg, 2006, S. 2

²¹¹ Southall, a.a.O., 2005/06, S. 40

²¹² Southall, a.a.O., 2005/06, S. 41

²¹³ Vgl. Lambarth, Heinz: Vor lauter Wahlerfolg vom Schwindel befallen. Der ANC und die innenpolitische Lage in Südafrika ein Jahr nach den Parlamentswahlen, In: Afrika Süd. Zeitschrift zum südlichen Afrika, Nr. 3, 2005, S. 28

Juni 2007, als die Regierung versuchte einen Streik von 700.000 Beamten mit Drohungen, Kündigungsschreiben und sogar der Armee als Streikbrecher zu unterdrücken. Auch COSATU und die SACP, die direkten Vertreter der Arbeiterschaft, setzten sich nicht offen für deren Rechte ein. Letztlich war die Verbitterung der Arbeiter über das Verhalten der Regierung größer, als der ursächliche Unmut gegen die Arbeitgeber.²¹⁴

Gleichzeitig wachsen auch die Spannungen innerhalb der Allianz. Das Verhältnis zwischen den grundsätzlich sozialistisch orientierten Partnern und der betont wirtschaftsfreundlichen Mbeki-Administration verschlechterte sich insbesondere in den letzten Jahren wieder. Dieses frostige Klima zwischen den Regierungspartnern behindert zunehmend die Handlungsfähigkeit der Regierung.

Bezüglich der zu überprüfenden Attribute des Staates wurde deutlich: Der zentralistische und repressive Regierungsstil untergräbt zum einen das Ziel einer partizipativen Konsensdemokratie und trägt zum anderen nicht wie angestrebt zu einer Leistungssteigerung des Staates bei, sondern wirkt auch effektivem Staatshandeln entgegen.

Diese Tendenz zur Machtkonzentration wird des Weiteren durch die strenge Partei- und Fraktionsdisziplin des ANC verstärkt. Das autoritäre Management wird auf die Entstehungsgeschichte der Partei zurückgeführt. In der Zeit des Freiheitskampfes wäre die Bewegung durch interne Diskussionen und Kritik nur geschwächt worden. In Anlehnung an diese Vergangenheit wird bis heute versucht, skeptische Stimmen innerhalb der Partei zu unterdrücken, um insbesondere nach außen hin den Eindruck einer geschlossenen Einheit zu wahren.

„The ANC's structuralist /?/ understanding of organisation, developed over decades in exile and based on historical African cultural traditions, resulted in top-down bureaucratic pyramids becoming entrenched.“²¹⁵

Zudem macht auch die ausgesprochene Heterogenität der Partei strukturierende Disziplin und Hierarchie verstärkt notwendig. Insbesondere in den Provinzen und Kommunen inkorporierte die Partei eine derart breite Mischung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und politischer Strukturen, dass es immer schwierig war sich auf eine politische Linie zu verständigen. Aber besonders bei der Umsetzung der neuen Entwicklungsstrategie wird die Heterogenität der Partei in den Provinzen zum Problem:

„[...] it is the capacity to disrupt if not completely drain attempts of reconstruction and development. [...] Instability in the provinces would run like termites through the house of state, undermining much of the careful building the ANC leadership has done to bring consensus to development policy.“²¹⁶

Um diesen zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken, politische Alleingänge in Provinzen und Kommunen zu vermeiden und insgesamt ein Auseinanderbrechen der Partei zu verhindern,

²¹⁴ Vgl. Bell, Terry: Südafrika: An der Basis steigt der Druck, In: Interview mit Terry Bell, URL: <http://www.labournet.de/internationales/suedafrika/terrybell.html#autor>, 2008, [Stand: 01.07.08]

²¹⁵ Wenzel, Philip: Public-sector transformation in South Africa. Getting the basics right, In: Progress in Development Studies, Bd. 7, Nr. 1, Sage Publications, 2007, S. 50

²¹⁶ Swatuk, a.a.O., 1999, S. 23

versucht die ANC-Führung die Partei noch mehr als gewohnt von oben mit „starker Hand“ zu führen. Doch durch diese strenge Disziplin werden die politischen Ebenen des Föderalstaates in ihrer Freiheit eingeschränkt. Auch wenn die Verfassung zwar formal ein kooperatives Verhältnis der politischen Ebenen vorsieht, entsteht durch dieses *Top-down Management* des ANC eine zentralisierte Form der Kooperation. Letztendlich bedeutet dieser Führungsstil sogar, statt eines verfassungsmäßig festgelegten freien Mandats, ein imperatives Mandat für alle ANC-Mandatsträger auf nationaler und föderaler Ebene.²¹⁷

Durch die exekutive und parlamentarische Vormachtstellung des ANC auf allen politischen Ebenen in Verbindung mit dem *Top-down Management* der Partei werden somit entscheidende Kontrollmechanismen des demokratischen Systems untergraben. Zum einen der Ausgleich durch die Regierungspartner und zum anderen die Kontrolle im Rahmen eines Föderalstaats und durch interne Parteidiskussionen. Damit ist der repressive Kurs der Regierung dem Ziel einen konsensuellen demokratischen *Developmental State* zu gestalten, Provinzen wie Kommunen zu stärken und die Projekte der neuen Strategie dezentral umzusetzen, diametral entgegengesetzt.

Begründet wird dieser Kurs als Notwendigkeit zur Effizienzsteigerung:

„From this perspective, the ANC's political dominance is an expression of democratic will and modernisation, rather than the instrument of potential dictatorship and developmental stagnation that some of its critics imply.“²¹⁸

Doch statt damit tatsächlich wie intendiert das Leistungsvermögen des Staates zu steigern, entstehen Spannungen zwischen Nationalstaat und Provinzen, die die *State Capacity* behindern: Als beispielsweise nach den Kommunalwahlen 2004 die Premiers von acht der neun Provinzen durch Präsidialerlass von Thabo Mbeki neu ernannt worden waren, begann ein Machkampf der Eliten.²¹⁹ Föderale Kooperation wird bei solchem Vorgehen fast unmöglich und einige der Provinzregierungen besonders im West-Kap, Ost-Kap und dem Freistaat gelten deshalb bereits als paralysiert. „(Re) deployment as strategy has weakened the ANC at the centre, facilitating and encouraging regional dissension.“²²⁰

Besonders forciert wird dieser Widerstand natürlich von den Provinzen, in welchen sich Minderheiten unterdrückt und bevormundet fühlen. Da im West-Kap ein Großteil der weißen Minderheit Südafrikas lebt und Kapstadt die einzige Metropole ist, in der die DA (*Democratic Alliance*) regiert, liegt diese Provinz besonders oft mit der Nationalregierung im Twist. Das bevölkerungsstarke Ost-Kap ist besonders von ländlicher Armut der ehemaligen *Homelands Transkei* und *Ciskei* betroffen und in der Provinz des Freistaates ist ein hoher Anteil der Bevölkerung *Sothos*. Der Bruch zwischen speziell diesen Provinzen und der Nationalregierung ist somit nicht zufällig, sondern verläuft entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien.

²¹⁷ Vgl. Böhler, a.a.O., 2008

²¹⁸ Southall, a.a.O., 2004, S. 30

²¹⁹ Vgl. Lambarth, a.a.O., 2005

²²⁰ Swatuk, a.a.O., 1999, S. 21

Parallel dazu, dass der dominante Führungsstil die Spannungen zwischen den Ebenen des Föderalstaats erhöht, unterdrückt die Politik außerdem auch die eigenständige Arbeitsweise aller Provinzen und Kommunen und verhindert damit die dezentrale Ausgestaltung und Umsetzung der Reformprogramme:

„[...] the ANC's redeployment mechanisms are designed and employed for anything other than to make its members behave independently when acting as representatives in parliament and councils and as political appointees in the civil service.“²²¹

Das in Provinzen und Kommunen weiterhin verbreite Problem des *Underspending* ist nur ein Zeichen dafür, dass diese nicht in der Lage sind, eigenständig die genaue Ausgestaltung und Umsetzung der Programme anzuleiten. Die vom Nationalstaat zur Verfügung gestellten Mittel werden, wie schon im Rahmen des RDP, zu großen Teilen nicht oder unzureichend zur Verwirklichung der Entwicklungsziele eingesetzt.²²²

Auch an diesem Punkt wird deutlich, dass der politische Kurs zum einen dem Ziel der Schaffung einer partizipativen Konsensdemokratie entgegengesetzt ist und zum anderen autonomes, effektives Staatshandeln behindert wird.

Die negativen Auswirkungen des Führungsstils der Mbeki-Administration sind aber nicht nur innerhalb der Regierungsallianz und zwischen den politischen Ebenen des Föderalstaates zu erkennen, sondern der Kurs ruft auch verstärkt Widerstand innerhalb der Partei hervor. Die Unterdrückung der Heterogenität der Partei hat zwar bisher einen Bruch verhindern können, aber die latenten Spannungen und Gegensätze waren vielmehr gewachsen. Besonders in jüngster Vergangenheit hatte sich bei den Auseinandersetzungen um den künftigen Präsidentschaftskandidaten gezeigt, wie zerrissen der ANC heute ist.

Diese parteiinterne Krise begann schon als Präsident Thabo Mbeki seinen damaligen Stellvertreter Jacob Zuma im Jahr 2005 wegen des Verdachts auf Korruption und Vergewaltigung des Amtes enthob:

Mbeki's firing of Zuma [...] provoked an immediate crisis within the ANC and the tripartite alliance, revealing them as split down the middle. Mbeki was forced to dispatch senior party leaders around the country to quell a mounting rebellion in favour of Zuma [...].“²²³

Die Anhänger des als national-links-populistisch charakterisierten Jacob Zuma behaupten, dass die gegen ihn angestrebten Verfahren größtenteils ein politisches Manöver seien. Die Mbeki-Administration würde die Justiz und den Geheimdienst beeinflussen, um den Parteikonkurrenten auszuschalten. In dem Verfahren wegen Vergewaltigung wurde Jacob Zuma frei gesprochen, während das Verfahren wegen Korruption immer wieder verschoben wurde. Jacob Zumas Anwälte plädieren für eine Einstellung, da aus ihrer Sicht nach dem jahrelan-

²²¹ Wenzel, a.a.O., 2007, S. 56

²²² Vgl. The Economist: How to spend it. The South African State has a welcome fiscal problem, Bd. 382, Nr. 8517, Johannesburg, 24.02.2007

²²³ Southall, Roger: The ANC state, more dysfunctional than developmental?, In: South Africa State of the Nation, HSRC press, 2007, URL: <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2183>, [Stand: 03.10.07], S. 16

gen Medienspektakel um den Fall kein objektiver Prozess mehr möglich sei.²²⁴

Obwohl Jacob Zuma damit weiterhin zu Südafrikas umstrittensten Politikern gehört, ging er dennoch bei dem Parteitag des ANC im Dezember 2007 als Gewinner aus dem Machtkampf hervor. Er wurde zum Vorsitzenden des ANC gewählt und hat damit die größten Chancen Südafrikas nächster Präsident zu werden.²²⁵

Unterstützt wird Jacob Zuma von jenen, die Thabo Mbekis Regierungskurs als konservativ, distanziert, technokratisch, kapitalistisch und aristokratisch empfinden. Er selbst steht mit seinem Image als „Mann des Volkes“ für den bisher unterdrückten linken Flügel des ANC und der Regierungsallianz. Jacob Zuma hat damit insbesondere die Rückendeckung des ANC-Jugendliga, ANCYL (*African National Council Youth League*), der Gewerkschaftsbürokratie COSATU und der SACP. Er findet zudem Unterstützung in den Arbeitergebieten und *Townships*. „Dort werden starke, volksnahe Führer geliebt, die es jenen verhassten Weißen zeigen, die, [!] die schwarze Bevölkerungsmehrheit jahrzehntelang mit der Apartheid peinigten.“²²⁶

Die derzeitige Regierung hat die Verbindung zu dieser unzufriedenen Mehrheit verloren und kann sie dementsprechend nicht mehr repräsentieren. So brachte es die populäre Zeitung *Sowetan* auf den Punkt: „The results underlie the message from the ground that the ANC leadership has lost touch with the masses.“²²⁷ Jacob Zuma wird zum Kanal für diese Unzufriedenheit der armen Mehrheit. Auch sein Erfolg innerhalb der Partei und bei den linken Allianzpartnern gründet mehr auf deren Unzufriedenheit mit Mbekis repressiver Staatsführung, als auf einem konkreten, inhaltlich alternativen Programm.²²⁸

Trotz dieses internen Sieges Jacob Zumas bleibt die unversöhnliche Spaltung der Partei und damit zwei konträre Machtzentren bestehen. Thabo Mbeki bleibt für das Lager der konservativen Elite der moderne Reformier, der den ANC und die Regierung effizient zu strukturieren versucht und durch die Verbindung von Politik und Wirtschaft Südafrika Wachstum und Wohlstand beschert, während Jacob Zuma aus deren Perspektive reaktionär, korrupt und eine Gefahr für die freie Wirtschaft darstellt. Auf der anderen Seite sehen die Anhänger Jacob Zumas in dem Regierungskurs des amtierenden Präsidenten eine Übermacht einer kapitalistischen Oberschicht, die die Ideale und Ziele der Freiheitsbewegung zu Gunsten wirtschaftlichen Wachstums und persönlicher Bereicherung verraten hat. Beide Perspektiven sind sicherlich einseitig und überzeichnet, verdeutlichen aber, wie tief die ideologische Spal-

²²⁴ Vgl. NZZ: Prozess gegen Zuma in Südafrika wieder verschoben, 16.05.2008, URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/der_prozess_gegen_zuma_in_suedafrika_erneut_verschoben_1.735023.html, [Stand: 20.09.08]

²²⁵ Jacob Zuma: 2329 Stimmen, Thabo Mbeki: 1505 Stimmen

²²⁶ Spiegel: Kurswechsel in Südafrika. Zuma kommt, die Probleme wachsen, 19.12.2008 URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,524211,00.html>, [Stand: 05.09.08]

²²⁷ zit nach: Böhrer, Werner: Jacob Zuma gewählt – Polarisierung im ANC, In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Länderbericht-Südafrika, 20.12.2007, URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_12686-544-1-30.pdf, [Stand: 05.09.08]

²²⁸ Vgl. Bell, Terry: Südafrika. An der Basis steigt der Druck, In: Interview mit Terry Bell, URL: <http://www.labournet.de/internationales/suedafrika/terrybell.html#autor>, 2008, [Stand: 01.07.08]

tung der Partei heute ist.

„Es ist ein alter Hut, dass der ANC wie eine ‚große Kirche‘ ist. Aber die Gemeindemitglieder singen heute nicht einmal mehr die gleichen Lieder.[...] Innerhalb der Partei besteht eine echte und spürbare Ungewissheit, ob er [der ANC] vor allem eine gemäßigte sozialistische Partei, eine neoliberal-kapitalistische Partei oder eine verdeckt ethnisch ausgerichtete Partei mit einer typisch afrikanisch-nationalistischen Stoßrichtung ist.“²²⁹

Auch wenn der Machtkampf bisher nicht wie von vielen vermutet und teilweise erhofft zu einer Spaltung der Partei geführt hat, ist das Bild einer einheitlichen Volkspartei auch nach außen hin zerstört. Viele befürchten, dass die parteiinternen Auseinandersetzungen den politischen Prozess nicht nur behindern und die Leistungsfähigkeit des Staates einschränken, sondern dies sogar zum politischen Stillstand führen könnte, sofern sich die beiden Lager der Partei nicht mehr auf einen Regierungskurs einigen können.²³⁰

Auch ein Triumph einer der beiden Flügel bei den nächsten Wahlen wird die Spannungen nicht notwendigerweise auflösen. Die Übernahme der Macht durch Jacob Zuma wird bereits jetzt von der Oberschicht und der Privatwirtschaft als gefährliche Destabilisierung bewertet. Gleichzeitig würde die Fortsetzung der politischen Dominanz eines konservativen Flügels ebenso Klassenspannungen provozieren, da sich die Unter- und Mittelschicht von diesem Regierungskurs nicht vertreten fühlt.

Solche Richtungsstreitigkeiten in einer Partei und der bevorstehende Machtwechsel, könnten auch als ein Zeichen der Pluralisierung und Konsolidierung der Demokratie betrachtet werden. Aber in diesem Fall gibt es nur wenige, die den internen Machtkampf des ANC als Ausdruck eines gesunden Pluralismus und einer Vertiefung („zweiten Transition“) der demokratischen Prozesse bezeichnen.²³¹ Es herrscht die Überzeugung vor, dass die Kluft zwischen Zuma und Mbeki offenbart, dass sich der ANC nicht länger als natürliche und historisch entstandene Bewegung der nationalen Führung präsentieren kann.²³² Auch wenn es schon immer Meinungsverschiedenheiten hinter der monolithischen Fassade der Partei gegeben hat, konnten diese übertüncht werden und die Partei konnte sich als Regierung der nationalen Einheit präsentieren. Heute ist offensichtlich, dass es der Partei nicht mehr gelingt als Einheit die Interessen der Wählerschaft zu vertreten.

Die interne Spaltung in ein konservatives, elitäres und ein linkes, sozialistisches Lager und der „Kampf der politischen Eliten“ können als Vorbote zugespitzter Klassenkämpfe in Südafrika verstanden werden. Die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich und der verschärfte Antagonismus zwischen der Ober- und Unterschicht übertragen sich direkt auf die politische Ebene. Die sozioökonomische Konfliktlinie der südafrikanischen Klassengesellschaft mani-

²²⁹ Schlemmer, Lawrence: Kampf um die Seele der Partei. Im ANC streiten sieben Strömungen über den richtigen Kurs, In: Der Überblick, Nr. 3, 2006, S. 63f, [Ergänzung des Verfassers]

²³⁰ Southall, a.a.O., 2007, S. 18

²³¹ Vgl. Pohlmann, Christoph: Zwei Zentren der Macht. Die innenpolitische Lage nach dem ANC-Parteitag in Polokwane, In: Informationsstelle südliches Afrika (Issa) (Hrsg.): Afrika Süd, Nr. 2, Ausg. April/ Mai, Bonn, 2008

²³² Vgl. Southall, a.a.O., 2007, S. 13f

festiert sich in der Spaltung der ehemaligen Freiheitsbewegung und blockiert dabei konsensuelles, effizientes Staatshandeln.

Gleichzeitig müssen auch die Legitimations- und Partizipationsmechanismen des Systems in Frage gestellt werden, da sich jeweils ein Lager des ANC nicht mehr durch die Regierung vertreten fühlt. Diese Klassen – und Lagerkämpfe in Gesellschaft und Politik stehen damit der Verwirklichung eines demokratischen *Developmental States* zweifellos entgegen:

„It was argued previously (Southall 2006) that progress towards a ‚developmental state‘ would require compromises across and between classes, [...] The present crisis within the ANC suggests that this achievement now stands in danger of beginning to unravel [...].“²³³

Dass sich der gesellschaftliche Gegensatz langsam wahrlich in einen „Kampf der Klassen“ verwandelt, zeigte sich erst im Juni 2008, als der Präsident des ANCYL, Julius Malema, erklärte, dass er selbst und andere Mitglieder der Organisation bereit seien ihr Leben zu geben, zu den Waffen zu greifen und zu töten, um sicherzustellen, dass Jacob Zuma der nächste Präsident des Landes werde. Statt damit Empörung auszulösen, fanden sich bald Politiker, wie der COSATU-Generalsekretär Zwelenzima Vavi, die diese Drohung sogar offen unterstützten. Auch die ANC-Führungsspitze weigerte sich Julius Malema zu disziplinieren, beschränkte sich darauf zu diskutieren, wie wörtlich dessen Aussage zu nehmen sei und hinterließ bei der Bevölkerung wieder den Eindruck mangelnder Führungskompetenz.²³⁴

Statt die Integration und den Zusammenhalt der Bevölkerung zu befördern, um ein gemeinsames „nationales Entwicklungsprojekt“ zu ermöglichen, scheitert die Regierungspartei derzeit bereits daran, Einigkeit in den eigenen Reihen herstellen und auf die Führungskrise entsprechend kompetent zu reagieren. Die Regierung, die politische Elite oder auch der Staat insgesamt erscheinen an diesem Punkt wiederum nicht in der Lage, die leitende und integrative Aufgabe eines demokratischen *Developmental States* zu übernehmen.

Trotz dargestellter Krise der Partei und der wachsenden Unzufriedenheit der Wähler wird der ANC mit größter Wahrscheinlichkeit nach den nächsten Wahlen 2009 wieder die absolute Mehrheit der Abgeordneten der NA stellen und damit die weitgehende Alleinherrschaft fortsetzen. Dass die Wähler dem ANC auch in derartigen Krisenzeiten treu bleiben, ist wiederum mit der Entstehungshistorie der Partei, dem Fortbestand der Rassengesellschaft sowie dem Mangel an politischen Alternativen verbunden.

Erstens verkörpert der ANC für einen Großteil der schwarzen Wähler den „Befreier“ aus der Unterdrückung und eine ideologische Heimat, statt nur eine politische Partei, die es kritisch zu hinterfragen gilt. Ein bedeutender Anteil der Wähler steht damit schon aufgrund jener historischen Bindung unumstößlich hinter dem ANC.

²³³ Southall, a.a.O., 2007, S. 21

²³⁴ Vgl. NZZ: Töten und sterben für Zuma. Kriegerische Töne der ANC Jugendliga in Südafrika, 23.06.2008, URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/panorama/toeten_und_sterben_fuer_jacob_zuma_1.766412.html, [Stand: 05.09.08]

Zweitens wird in Südafrika bis heute entlang der ehemals staatlich vorgegebenen ethnischen Identifikationskriterien gewählt. Damit stellt die größte Oppositionspartei DA (12%, 2004)²³⁵ unter dem Stigma der „weißen Systempartei“ für die schwarze Bevölkerung keine echte Option dar. Statt sich zwischen politischen Leistungsbilanzen und Programmen zu entscheiden ähneln Wahlen damit immer noch mehr einer „Volkszählung nach Rassen“.

Drittens wird diese Tendenz der bedingungslosen Unterstützung durch die inhaltliche Schwäche der Oppositionsparteien verstärkt. Statt durch umfassende politische Programme die breite Bevölkerung anzusprechen und dadurch mit der Regierungspartei in direkte Konkurrenz zu treten, fokussieren sich die Oppositionsparteien jeweils auf ein Thema oder eine gesellschaftliche Gruppe und bemühen sich damit immer nur um eine Minderheit der Wähler.²³⁶ Ein Beispiel ist die IFP (*Inkatha Freedom Party*), die sich bis heute weitgehend darauf konzentriert, die Interessen der *Zulus* zu vertreten und sich dabei der Politik des von *Xhosas* dominierten ANC zu widersetzen. Während die IFP damit in KwaZulu-Natal, der Region der *Zulus* viele Anhänger findet, spielt die Partei auf nationaler Ebene mit knapp 7% in der NA, sowie seit dem Ausscheiden ihres Vorsitzenden Mangosuthu Gatsha Buthelezi aus dem Kabinett, keine große Rolle mehr. Dennoch ist die IFP bereits die drittgrößte Partei nach dem ANC und der DA. Alle anderen Parteien können jeweils weniger als 3% der Wähler hinter sich vereinigen und fallen damit auch als oppositionelle Kräfte gegenüber dem ANC nicht ins Gewicht.²³⁷

Insgesamt wird deutlich, dass die Macht der Regierungspartei trotz der formalen Mehrparteiendemokratie kaum effektiv durch andere Parteien kontrolliert und beschränkt wird. Trotz der wachsenden Konflikte in der Partei und der Unzufriedenheit der Wählern bleibt die Alleinherrschaft des ANC unangefochten. Der Alleinvertretungsanspruch des ANC ist kaum mehr mit dem Geist der liberalen und auf politisch pluralistischem Gedankengut basierenden Verfassung in Einklang zu bringen. Es wird verhindert, dass die gesellschaftlichen Konflikte einer funktionierenden Demokratie entsprechend auf politischer Ebene ausgetragen werden:

„Der Streit unter den verschiedenen Parteien des Mehrparteiensystems ist [...] zweitrangig. Die formale Demokratie ist von geringer Bedeutung. [...] Doch genau das könnte die für eine stabile Entwicklung so wichtige Verankerung und Funktionstüchtigkeit der Demokratie gefährden. [...] Diese Situation nimmt der Mehrparteiendemokratie nicht nur ihre Vitalität, sondern sie enthält auf lange Sicht auch den Keim einer zukünftigen Katastrophe.“²³⁸

Wenn die kritischen politischen Streitfragen nicht in der von der Verfassung vorgesehenen Arena ausgetragen werden können, verlagern sich die Auseinandersetzungen oftmals gewaltsam auf die Straße. Zudem wird die in die Enge getriebene politische Führung zunehmend autoritär, um die Einheit der Partei und damit die eigene Macht zu bewahren. Auch

²³⁵ Vgl. Rechmann, a.a.O., 2004, S. 2

²³⁶ Vgl. FES, a.a.O. Ausg. 02/06, S. 3f

²³⁷ Vgl. Rechmann, a.a.O., 2004, S. 4f

²³⁸ Schlemmer, a.a.O., 2006, S. 63

einen „gemeinsamen Feind“ zu schaffen dient oftmals dazu, die Einheit zu erhalten. In Südafrika gibt es bereits viele Anzeichen, dass ein neuer „weißer Rassismus“ der gemeinsame Feind sein wird.²³⁹

„Wir sind deshalb an einer sehr gefährlichen Wegscheide angelangt. Südafrika ist noch immer eine Demokratie, für viele ist allerdings alarmierend, dass der Spielraum für Entscheidungen durch jene Kräfte ausgehöhlt wird, die eine erneute Spaltung des öffentlichen Lebens anstreben und die Bedeutung dessen einengen wollen, was es heißt, in der heutigen Welt Südafrikaner oder Afrikaner zu sein.“²⁴⁰

Dass die unangefochtene Mehrheit des ANC tatsächlich nicht mehr auf der Zufriedenheit der Wähler beruht, sondern vielmehr durch die historische und ethnische Verbundenheit und den Mangel an politischen Alternativen zu begründen ist, wurde erst bei den Kommunalwahlen 2006 deutlich. Im Vorfeld hatte es in verschiedenen Provinzen massive, zum Teil gewalttätige Protestaktionen gegen ANC-Kommunalregierungen gegeben. Auslöser waren die schleppende oder fehlende Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, Korruption sowie die mangelnde Einbeziehung der Bevölkerung. Solche Proteste gegen die ehemalige Befreiungsbewegung, insbesondere von Seiten der Bewohner der *Townships*, die den ANC bisher bedingungslos als den legitimierten politischen Vertreter ihrer Interessen betrachteten, waren ein Novum und zeigten, wie groß der Frust über die mangelnde Leistung des Staates bereits sein musste.²⁴¹

Dass sich diese negative Stimmung aber letztlich nicht in dem Wahlergebnis niederschlug, sondern der ANC stattdessen sogar 6,6% dazu gewann, während die Oppositionsparteien DA und IFP Verluste hinnehmen mussten, bestätigt, dass sich der ANC bis heute selbst bei offenkundigen Misserfolgen und Unzufriedenheit einer deutlichen Mehrheit sicher sein kann. Damit scheint die Rechenschaftspflicht demokratischer Herrschaft kaum gegeben:

„In the context of a practically unchallenged ANC majority [...] one needs to warn against lacking moral integrity of government structure that discourages resource mobilisation and service delivery by civil society.“²⁴²

Auch in diesem Zusammenhang wird somit deutlich, dass sich die gesellschaftlichen Strukturdefizite direkt in den politischen Prozessen widerspiegeln und dabei die Entstehung eines demokratischen *Developmental States* verhindert wird. Es zeigt sich, dass der Fortbestand der Rassengesellschaft zu politischen Dysfunktionalitäten führt: Die Kontrollmechanismen des Mehrparteiensystems und der demokratischen Wahlen werden durch das ethnisch fragmentierte Gesellschaftssystem behindert. Unter diesen Bedingungen erscheint konsensfähiges, effizientes Staatshandeln in Verbindung mit partizipativen, demokratischen Strukturen kaum zu verwirklichen.

²³⁹ Vgl. Schlemmer, a.a.O., 2006, S. 65

²⁴⁰ Mbeme, Achille: Das Nongqawuse-Syndrom. Südafrikas Gesellschaft und Politik in der Krise, In: Der Überblick, Nr. 3, 2006, S. 61

²⁴¹ Vgl. FES, a.a.O., Ausg. 03/06, S. 2

²⁴² Cachalia, Firoz: Good Governance needs an effective parliament, In: New Agenda. South African journal of social and economic policy, Nr. 19, 3rd quarter, Kapstadt, 2005, S. 22

Zusammenfassend wurde bei der vorangegangenen Analyse deutlich, dass es dem südafrikanischen Staat auf politischer Ebene bis dato nicht gelingt, den Zielkonflikt zwischen effizientem und autonomem Regierungshandeln und einer partizipativen Konsensdemokratie zu überbrücken. Im Gegenteil, das Bemühen der Regierung, die Effizienz des Staates durch Zentralisierungsmaßnahmen, die Vormachtstellung und eine *Top-down*-Politik zu steigern, untergräbt die Kontrollmechanismen der föderalen, parlamentarischen Demokratie und wirkt partizipativen Strukturen entgegen.

Gleichzeitig kann diese starke Stellung der Regierung auch nicht genutzt werden, um Autonomie und Leistungsfähigkeit zu verbessern. Stattdessen führt die Unterdrückung der politischen und gesellschaftlichen Heterogenität zu verstärkten Spannungen innerhalb der Regierungsbündnis, zwischen Nationalstaat, Provinzen und Kommunen sowie innerhalb der Regierungspartei, die den politischen Prozess behindern.

Insgesamt wirkt der Kurs der Regierung damit sowohl dem Ziel entgegen, effizientes Staats Handeln zu gewährleisten als auch einen partizipativen Entwicklungsprozess anzuleiten. Der Staat scheint auf politischer Ebene weder in der Lage, die leitende noch die integrative Funktion eines demokratischen *Developmental States* zu erfüllen.

Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Strukturdefizite der südafrikanischen Gesellschaft als Ursache der Problematik gesehen werden können. Die Regierung versucht die Fragmentierung von Gesellschaft und Politik durch Zentralisierung und strengem Management zu überbrücken. Dieser Versuch den Interessenspluralismus der Rassen- und Klassengesellschaft unter Zwang zu einem Kurs zu vereinen, stößt verbreitet auf Widerstand. Durch die repressive Politik verstärken sich die Spannungen und Konflikte zunehmend und diese beginnen die politischen Prozesse zu blockieren.

Dem Staat gelingt es somit auf politischer Ebene nicht, das Hindernis der fragmentierten Gesellschaft zu überwinden und in politischer Einheit einen konsensuellen Regierungskurs zu formulieren und diesen konsequent umzusetzen. Wie bereits im Zuge der Untersuchung der gesellschaftlichen Strukturbedingungen vermutet, bestätigt die Analyse der politischen Ebene, dass sich die gesellschaftlichen Gegensätze destabilisierend auf den Staat und dessen Leistungsvermögen auswirken. Deshalb können auf politischer Ebene weder ein effizienter, autonomer Regierungskurs noch eine partizipative Demokratie in dem Maß verwirklicht werden, dass die erfolgreiche Gestaltung eines demokratischen *Developmental States* erwartet werden kann.

4.3.2 Administrative Ebene

Die administrative Ebene des Staates bezieht sich auf alle Bereiche, die mit der praktischen Umsetzung des Reformprogramms betraut wurden. In erster Linie sind das wie genannt die Verwaltungsaparte des Landes, der Provinzen und Kommunen aber auch die SOEs, halb-

staatliche Entwicklungsorganisationen sowie PPPs und private Agenturen (*Delivery Agencies*), die mit der Ausführung öffentlicher Aufgaben beauftragt wurden. Es geht damit einerseits um das Steuerungs- und Organisationsvermögen der staatlichen Verwaltung selbst sowie um Strukturen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die Kapazitäten zur Umsetzung des Programms schaffen sollen.

Entsprechend der Eigenschaften eines demokratischen *Developmental States* muss der Staat auf dieser Ebene das Vermögen besitzen, die Programme, die politisch verabschiedet wurden, von Einzelinteressen unabhängig zu organisieren und zu steuern (konsensfähige Autonomie). Dabei müssen sowohl alle Verwaltungsebenen, die Zivilgesellschaft, als auch die Privatwirtschaft an der Umsetzung beteiligt werden (Legitimation, Partizipation). Dann würde der Staat die leitende und gleichzeitig integrative Funktion eines demokratischen *Developmental States* auf administrativer Ebene erfüllen.

Da sich die Regierung grundsätzlich der großen Bedeutung der Verwaltung im Klaren ist, und Kapazitäts- und Kompetenzmängel in diesem Bereich schon lange bekannt sind, wurde der Verwaltungsreform auch ein extra Abschnitt in ASGISA gewidmet. Doch bereits im Zuge der Darstellung dessen wurde deutlich, dass es sich dabei weniger um konkrete Maßnahmen, als um Zielbeschreibungen handelt. Es wird betont, dass Kompetenzstruktur, Effizienz, Kooperation und Kommunikation innerhalb der Behörden und mit der Gesellschaft und Wirtschaft verbessert werden müssen, um die Programme möglichst dezentral umsetzen zu können. Die Stärkung der Verwaltung der Provinzen und Kommunen, ebenso wie die Förderung der Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft sind damit wichtige Ziele.

Bisher blieb es jedoch größtenteils bei der rhetorischen Betonung dieser Zielsetzung. Es wird zwar ein Großteil der Verantwortung zur Umsetzung der Programme an die Provinzen und Kommunen übertragen, aber ohne den Verwaltungsapparat vorher entsprechen zu stärken und auch ohne deren reellen Handlungs- und Entscheidungsspielraum angemessen zu erweitern. Parallel zu der politischen Machtkonzentration verbleibt auch die administrative Entscheidungsgewalt bei zentralen Planungsstellen und die lokale Verwaltung wird zur reinen Ausführung dieser Konzepte degradiert.²⁴³

Eine solche Delegation der Verantwortung, ohne entsprechender Stärkung und Handlungsfreiheit, kann jedoch nicht geeignet sein, um eine effiziente, dezentrale Umsetzung der Projekte zu erreichen. Dieses als *centralised decentralisation* bezeichnete Vorgehen zeigt, dass die südafrikanische Regierung Dezentralisierung zwar programmatisch betont, aber gleichzeitig davon ausgeht, dass eine effiziente Verwirklichung zentraler Planung bedarf. Die Regierung ist letztlich nicht bereit, Verantwortung an die unteren Ebenen abzugeben.²⁴⁴ „Finally, the trend in policy towards decentralisation is also, and contradictorily, reinforcing the power

²⁴³ Vgl. Mc Lennan, a.a.O., 2007, S. 16f

²⁴⁴ Vgl. Mc Lennan, a.a.O., 2007, S. 17

of the political centre.”²⁴⁵

Auch die Bürgerbeteiligung bleibt äußerst oberflächlich und ineffektiv. Es werden lediglich sogenannte lokale und regionale *Imbizos* oder auch *People's Forums* eingerichtet, um den Menschen die Möglichkeit zu geben, Bedürfnisse und Beschwerden insbesondere hinsichtlich der Versorgung mit Grundbedürfnissen zu äußern. Es soll primär jenen ein politisches Forum gegeben werden, die politisch nicht organisiert sind. Aber solange diese Foren keinen Einfluss auf den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess ausüben und keine politischen Verbindlichkeiten daraus entstehen, können sie nur als oberflächliche Partizipation verstanden werden. Diese Ansätze bürgerlicher Teilhabe scheinen ebenso nicht geeignet um diversifizierte Interessensartikulation und damit gesellschaftlichen Ausgleich zu erreichen.

„Despite this explicit attempt to [...] more inclusive service delivery, citizens are not engaged in any significant way in the decisions which affect their lives and livelihood. [...]”²⁴⁶

„Empowerment of civil society is proclaimed, but government structured people's participation [...] is paternalistic, stage managed and top-down. [...] in practice, participation is narrowed to consultation or simply information dissemination and propaganda.”²⁴⁷

Neben diesen mangelhaften Ansätzen partizipativer Strukturen, ist auf administrativer Ebene zu beobachten, dass der Staatsapparat sowie die SOEs durch betriebswirtschaftliches Management (Insentives, Produktivitätskontrollen, Wettbewerbssteigerung) effizienter werden sollen. Zudem sollen die staatlichen Aufgaben wie in ASGISA beschrieben, verstärkt durch PPPs und von privaten Dienstleistungsagenturen umgesetzt werden. Genannte Strategien werden bereits seit GEAR verfolgt und sollen nun auch dazu dienen, die neuen Entwicklungsprojekte zu realisieren.

Als zentrales Hindernis muss jedoch der Mangel an gut ausgebildeten und erfahrenen Fachkräften gesehen werden. Die Problematik, die wie bereits erläutert zu weiten Teilen der Apartheidpolitik anzulasten ist, hatte sich in den letzten Jahren trotz der Anstrengungen der Regierung kaum verbessert. Trotz Umstrukturierung und Öffnung des Bildungssystems bleiben die Zahlen ernüchternd: Weniger als 10% der Schulabgänger habe die Qualifikation für ein Hochschulstudium. Vergleichsweise ist der Anteil in anderen Schwellenländern, wie Malaysia, mehr als doppelt so hoch.²⁴⁸ Aber selbst wenn sich die Situation künftig verbessert, wirkt die genannte Problematik des *Brain Drain* gleichzeitig in die Gegenrichtung. Die Abwanderung von südafrikanischen Fachkräften nimmt derzeit bei steigenden Kriminalitätsraten und einer allgemeinen soziopolitischen Destabilisierung weiter zu.²⁴⁹

Im öffentlichen Sektor sind die Kompetenzmängel zusätzlich durch politische Maßnahmen

²⁴⁵ Hemson, a.a.O., 05/06, S. 16

²⁴⁶ Mc Lennan, a.a.O., 2007, S. 12

²⁴⁷ Wenzel, a.a.O., 2007, S. 50

²⁴⁸ Vgl. FAZ: Zur Auswanderung getrieben. Fachkräfte flüchten aus Südafrika, 14.06.2008, URL: <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EE1CD972A4CE3429AAC449568D58043CF~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, [Stand: 05.09.08]

²⁴⁹ Vgl. FAZ, a.a.O., 14.06.2008

der Umstrukturierung verschärft worden. Zum einen ging bereits durch die Entlassung vieler Beamter des Apartheidregimes administrative Expertise verloren. Zum anderen sind auch die Beamten, die in ihren Positionen belassen wurden ein Hindernis, da sie der neuen politischen Führung oftmals nicht kooperativ gegenüber stehen, sondern die Reformprojekte immer noch wie zu RDP-Zeiten bewusst blockieren.

Außerdem wird auch die schnelle und strenge Umsetzung der BEE-Ziele im öffentlichen Sektor als Grund für die schlechte Kompetenzstruktur genannt. Der Staat musste nach dem politischen Wandel natürlich mit bestem Beispiel voran gehen, die historisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen integrieren und den öffentlichen Sektor so schnell wie möglich „repräsentativ“ gestalten. Aber diese Umstrukturierung wurde trotz des niedrigen Ausbildungsniveaus der schwarzen Mehrheit vollzogen:

„[...] rapid transformation of the public service has had to be carried through in the face of glaring training and skills deficiencies amongst blacks, with the inevitable result that many government departments are severely under-capacitated.“²⁵⁰

Die Kompetenzmängel werden insbesondere mit der Einführung komplexer Managementstrukturen und der Strategie des Outsourcing zum Problem. Denn diese Form vernetzter Planung und Umsetzung erfordert besonders hochqualifiziertes (Führungs-)Personal in Staat und Privatwirtschaft. Aufgrund des Mangels an eben diesem wuchs in den letzten Jahren die Zahl der neuen (Entwicklungs-)Institutionen und Agenturen, die nicht in der Lage sind, ihren Aufgaben nachzukommen.

Auch die Formulierung konkreter Ziele und Zeitfenster für die Verwirklichung der Aufgaben blieb wirkungslos, da die Ziele jederzeit wieder geändert und *Deadlines* verschoben werden konnten, ohne dass ein Senior Manager ein Minister oder die Medien dies beanstandeten und es entsprechend politische und personelle Konsequenzen nach sich zog.²⁵¹ Auch in diesem Zusammenhang spielen die ethnischen Konflikte eine hemmende Rolle. Dies wurde beispielsweise deutlich, als der Arbeitsminister Membathisi Mdladlana erklärte, warum es teilweise unmöglich wäre, notwendige *Performance Assessments* einzufordern: „When I raised this matter, I was told [...] that the reason that I insisted on performance assessments was because of the fact that I am Xhosa and [he] Ramashia is Sotho.“²⁵²

Statt den öffentlichen Sektor zu rationalisieren und die Leistungsfähigkeit zu steigern, wurden die Verwaltungsprozesse durch die Einführung neuer Managementstrukturen teilweise sogar komplizierter und dabei in der Praxis ineffizient.

„The public service has shown that it is able to adapt private-sector techniques to its bureaucratic imperatives by making respective procedures so complex that they become unusable, such as the ill-fated land-restitution ap-

²⁵⁰ Southall, a.a.O., 2004, S. 33

²⁵¹ Vgl. Wenzel, a.a.O., 2007, S. 51-53

²⁵² Finnweek, Cashing in on chaos, 21.09.2006

plication process, requiring more than 200 separate steps.“²⁵³

Auch durch das *Outsourcing* öffentlicher Aufgaben zu einer Vielzahl verschiedener, neuer staatlicher Institutionen sowie privatwirtschaftlicher Agenturen konnte bisher keine Leistungssteigerung hervorgerufen werden. Stattdessen ist die Ansicht weit verbreitet, dass dabei eine Menge ineffizienter, blockierter „zahnloser Papier-Tiger“ entstanden sind. In dem für den Erfolg von ASGISA so entscheidenden Bereich Aus- und Weiterbildung wurden beispielsweise bereits mehr als 200 neue Agenturen ins Leben gerufen. Aber trotz oder gerade wegen dieser Masse an neuen Ausbildungs- und Kontrollinstitutionen verbesserte sich die Lage kaum. Viele der Institutionen haben nicht die Kapazität, die Kompetenz und die entsprechende Autorität, um die Umsetzung der eigenen Aufgaben zu gewährleisten und die untergeordneten Strukturen zu leiten.

„This entire establishment of new agencies has failed in delivery terms, as less rather than more people are being trained by the public and private sectors despite the introduction of elaborate skills development legislation.“²⁵⁴

Der Versuch, den Staatsapparat durch neue Managementstrukturen zu rationalisieren und die Leistungsfähigkeit durch *Outsourcing* zu erhöhen, muss damit zumindest zu diesem Zeitpunkt als gescheitert betrachtet werden. Stattdessen wird eine konsequente Verwirklichung der staatlichen Aufgaben durch die erhöhte Komplexität der Verwaltung und die unübersichtlichen Vernetzung mit dem privaten Sektor, verbunden mit einer niedrigen Arbeitsproduktivität des Personals an vielen Stellen blockiert. Der Mangel an Kontrolle und Transparenz der administrativen Strukturen führt überdies zu zunehmender Distanz zwischen staatlicher Verwaltung und den Bürgern. An dieser Stelle wird auf administrativer Ebene insbesondere ein Mangel der Attribute Kompetenz und Partizipation deutlich.

Unter jenes Kapitel der Umstrukturierung zur Effizienzsteigerung mit unintendierten Effekten fällt auch die Transformation der SOEs. Diesen wurde im Zuge von ASGISA 40% der staatlichen Ausgabensteigerung zugeteilt. Durch die finanzielle Unterstützung und betriebswirtschaftliche Umstrukturierung²⁵⁵ sollten die SOEs insbesondere für die Gewährleistung der Grundversorgung der Bevölkerung sowie den Ausbau der Infrastruktur Sorge tragen und dabei zu wichtigen Pfeilern des *Developmental States* werden.

Auch wenn zu diesem Zeitpunkt sicher kein abschließendes Resümee bezüglich des Transformationsprozesses der SOEs gezogen werden kann, so lassen doch aktuelle Beispiele wie die folgenschwere Krise des bisher erfolgreichsten Staatunternehmens Eskom erhebliche Zweifel aufkommen. Denn dieses Aushängeschild der SOEs, dem es gelungen war, die Elektrifizierungsrate zwischen 1994 und 2004 von 50,9% auf 74,6% zu erhöhen, ist derzeit selbst der Verursacher einer enormen Entwicklungsblockade. Der staatliche Energieversor-

²⁵³ Wenzel, a.a.O., 2007, S. 52

²⁵⁴ Wenzel, a.a.O., 2007, S. 52

²⁵⁵ Der Privatisierungsprozess wurde aufgrund des Verlusts von Arbeitsplätzen verlangsamt. Es bleibt das Ziel die SOEs nach den gleichen privatwirtschaftlichen Maßstäben der Profitabilität und Effizienz zu strukturieren.

ger kann den Verbrauch aufgrund mangelnder Kraftwerke und eines veralteten Stromnetzes nicht mehr decken. Zweifellos sind diese chronischen Versorgungsengpässe, die bereits regelmäßige Stromausfälle in der Hauptstadt und Betriebseinschränkungen bei den Förderminen zur Folge hatten, Gift für Wirtschaft und Wachstum.²⁵⁶

Bei vielen Minen wird mit einem Produktionsausfall von bis zu 20% gerechnet. Dies ist wiederum ein Grund, warum Südafrika nicht von dem weltweiten Rohstoffboom profitieren kann. Stattdessen müssen viele südafrikanischen Minen angesichts dieser Einschränkungen sogar ihre Profitabilität in Frage stellen. Auch der in ASGISA geplante Ausbau des verarbeitenden Gewerbes (zur Schaffung von Arbeitsplätzen), einer der energieintensivsten Branchen überhaupt, rückt unter diesen Bedingungen in weite Ferne. Insgesamt wird der drohende Schaden der Krise bereits auf bis zu 3% des BIP geschätzt.²⁵⁷

Das Bezeichnende an der Krise ist, dass die Kapazitätsprobleme sowohl Eskom als auch der politischen Führung bereits seit Jahren bekannt waren. Aber bisher wurde trotz langjähriger Diskussionen nicht gehandelt. Seit etwa sieben Jahren gibt es Expansionspläne, doch es blieb bei den Absichtserklärungen. Ausländische Unternehmen, die sich um die Aufträge für neue Kraftwerke bemüht hatten, sehen das größte Problem in der ineffizienten Bürokratie des Staates: „Die Ministerien für öffentliche Betriebe und für Bergbau und Energie blockieren sich gegenseitig.“²⁵⁸ Trotz der Dringlichkeit verschoben sich Auftragstermine dadurch über Jahre hinweg.

Neben der Blockade durch die ineffiziente Administration wirkten auch Strukturdefizite innerhalb Eskoms ursächlich für die Krise. So wurde Kritik laut, dass bei der Umstrukturierung des Staatsunternehmens hauptsächlich BEE-Regelungen berücksichtigt worden wären, statt die Produktivitätssteigerung in den Vordergrund zu stellen. Von den staatlichen Geldern wurde demnach ein äußerst geringer Anteil für die Leistungssteigerung ausgegeben:

„It appears that Eskom chose to promote the narrow political ideologies of its shareholder, like employment equity and black economic empowerment, instead of concentrating on generation of electricity.“²⁵⁹

Die Umstrukturierung wirkte sich damit zudem negativ auf die Kompetenzstruktur des Unternehmens aus. In diesem Zusammenhang wird als weiterer Auslöser der Krise der Lieferrückstand kleiner Kohleminen mit *Empowerment*-Status diskutiert. Diese hatte Eskom in den letzten Jahren entsprechend der BEE-Regelung, bevorzugt beauftragt, obwohl die Minen dem Anschein nach nicht über die notwendige Versorgungskapazität und Kompetenz verfügten.²⁶⁰

²⁵⁶ Vgl. Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai) (Hrsg.): Wirtschaftstrends kompakt. Südafrika 2007, Online im Internet: URL: http://www.bfai.de/ext/anlagen/PubAnlage_3316.pdf, [Stand 11.04.2008], S. 4

²⁵⁷ Vgl. Bundesagentur für Außenwirtschaft: Südafrikas Bergbau leidet unter einer Stromkrise, In: Länder und Märkte, 12.03.2008, Online im Internet unter: URL: <http://www.bfai.de/DE/Content/bfai-online-news/2008/05/medien/t2-suedafrikas-bergbau-leidet-unter-einer-stromkrise.html>, [Stand: 09.07.08]

²⁵⁸ Handelsblatt: Energiemangel schwächt Südafrika, 10.10.2007

²⁵⁹ Bfai, a.a.O., 12.03.2008

²⁶⁰ Vgl. Bfai, a.a.O., 12.03.2008

Insgesamt wird an diesem Beispiel deutlich, dass die Kombination hemmender Strukturdefizite des öffentlichen Verwaltungsapparates in Verbindung mit ähnlichen Defiziten bei dem Staatsunternehmen und den Zulieferbetrieben die Leistungsmängel begründen und damit die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wie die Stromversorgung be- oder sogar verhindert wird.

Neben des bisher erörterten Zusammenhangs zwischen *Affirmative Action* und einer Verschlechterung des Kompetenzniveaus in Verwaltung und SOEs ist inzwischen auch die Überzeugung weit verbreitet, dass die Strategie eine Kultur der Korruption und des Klientelismus verstärkt begünstigt:

“[...] there is considerable public anxiety that, in many instances, contracts are awarded on the basis of political connections rather than according to the officially embraced principles of impartiality, fairness, public accountability, transparency, empowerment and effective use of resources.”²⁶¹

Der Eindruck, dass die Korruption im Land zugenommen hat, manifestiert sich durch die deutliche Verschlechterung des CPI (*Corruption Perception Index*) Südafrikas: Nur zwischen 2004 und 2008 rutschte Südafrika bei dem CPI Ranking von *Transparency International* von der Position 44²⁶² zehn Plätze auf 54 zurück.²⁶³

Sowohl die neue schwarze Elite, die durch günstige Kredite Firmenanteile erwerben konnte, als auch die *Empowerment*-Firmen pflegen meist besonders gute Kontakte zum ANC, beziehungsweise speziell zur Regierung. Die Unternehmen nutzen diese Kontakte entsprechend zum eigenen Vorteil. Umgekehrt suchen die Firmen gezielt nach solchen schwarzen Unternehmenspartnern, die der Firma Kontakte bei der Regierung verschaffen können und es erhalten jene *Empowerment*-Firmen öffentliche Aufträge, die ihre Kontakte zum ANC gezielt einsetzten. Einige sprechen deshalb schon nicht mehr nur allgemein von einem *Elite Empowerment*, sondern speziell von einem *ANC-Member Empowerment*. Kaum jemand betrachtet es tatsächlich als effektive Politik des *Black Empowerment*.²⁶⁴

Somit steht auch die überarbeitete Regelung des BBBEE von 2003 wieder in der Kritik, nur eine kleine Minderheit zu bereichern und nicht der breiten Bevölkerung zu mehr ökonomischer Teilhabe zu verhelfen. Diese Kritik verschärfte sich in den letzten Jahren und inzwischen herrscht die Meinung vor, dass die BEE-Regelungen sogar meist gezielt als Deckmantel bei Korruptionsgeschäften und für Patronagepolitik verwendet werden:

„[...] empowerment vehicles can be used as masks behind which patronage and corruption can spread.”²⁶⁵

„There are disturbing indications that corruption in government is becoming

²⁶¹ Southall, a.a.O., 2007, S. 11

²⁶² Vgl. Vurren van Hennie: South Africa. A case study, In: New anti corruption governments. The challenge of delivery, Transparency International, Nairobi, 2004, URL http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/anti_corruption_governments/country_studies, [Stand: 03.07.08]

²⁶³ Vgl. Transparency International: Tabellarisches Ranking, 2008, URL: <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.1237.0.html>, [Stand: 23.09.08]; [Südafrika befindet sich mit dieser Position und einem Wert von 4,9 (auf einer Skala von 0-10 und 180 Ländern im Vergleich) im Mittelfeld.]

²⁶⁴ Vgl. Wenzel, a.a.O., 2007, S. 60

²⁶⁵ Butler, a.a.O., 2006, S. 84

systemic, and that it is linked to the drive for representivity. However justifiable and politically necessary, affirmative action appears to have spawned a culture of entitlement amongst some of the beneficiaries of racial preferment.²⁶⁶

Nicht nur die Regelungen des BEE werden in diesem Sinne missbraucht, sondern auch die Strategie des *Outsourcing* führt zu Querverbindungen zwischen Staat und Wirtschaft, die zwar eigentlich die Leitungsfähigkeit des Staates steigern sollten, jedoch unintendierte Konsequenzen nach sich zogen: „Recently [...], some ventures referred to as partnerships between public and private sector are seen to be little more than ‚strategic sponsorships‘.“²⁶⁷

Zudem ist die Personalfuktuation zwischen Staat und Wirtschaft hoch und Statistiken zeigen, dass viele Angestellte des öffentlichen Sektors gleichzeitig leitende Positionen in der Privatwirtschaft inne haben. Zwar wurde im Jahr 2001 eine Regelung eingeführt, die zumindest eine Offenbarung dieser Querverbindungen erforderlich macht, aber im Jahr 2006 sind es immerhin noch 30% der öffentlichen Angestellten, die keine Angaben darüber machen, ohne dass dies bisher Konsequenzen hätte.²⁶⁸ Transparenz und Rechenschaftspflicht des öffentlichen Sektors sind bei dieser undurchsichtigen und unkontrollierten Verflechtung wiederum kaum gewährleistet.

Es wird damit auch erkennbar, dass sich Korruption und Misswirtschaft nicht nur ausbreiten, weil die neu geschaffenen Verbindungen zwischen Staat und Wirtschaft Missbrauchsmöglichkeiten eröffnen, sondern auch weil die gesetzlichen Regelungen zur Verhinderung nicht entsprechend umgesetzt werden: Im Jahr 2004 wurde eine rechtliche Grundlage zur Bekämpfung von Korruption verabschiedet (*Prevention of Corruption and Combating of Corrupt Activities Act*), jedoch scheint auch hier der politische Wille oder das Vermögen zu fehlen, diese Maßnahmen konsequent durchzusetzen.

In den südafrikanischen Medien wurden in den letzten Jahren zahlreiche Fälle diskutiert, in welchen die Regierung selbst in Korruptionsskandale verwickelt war. Entweder wurde der Regierung vorgeworfen, die Angelegenheiten je nach der Beziehung der Beschuldigten unterschiedlich intensiv zu verfolgen (beispielsweise bei dem sogenannten *Arms Deal*; 2001 oder der *Travelgate Affair*; 2006) oder die Untersuchungen insgesamt zu behindern und zu verdecken, weil der ANC selbst von der Korruption profitierte wie bei der sogenannten *Oilgate Affair* im Jahr 2004. Bei diesem Korruptionsfall beispielsweise zahlte das Staatsunternehmen PetroSA 15 Millionen Rand an die *Empowerment*-Firma Imvume, die das Geld wiederum dem ANC für dessen Wahlkampagne spendete. Nach der Veröffentlichung des Skandals in der Zeitung *Mail & Guardian* untersagte die Regierung nicht nur die weitere Berichterstattung, sondern ließ auch deren Redaktion vom Geheimdienst überwachen, um die dem ANC

²⁶⁶ Southall, a.a.O., 2007, S. 8

²⁶⁷ Sangweni, S.: Countering undue influence by business on BEE. The public service framework, In: New Agenda. South African journal of social and economic policy, Nr. 22, 2nd quater, 2006, S. 31

²⁶⁸ Vgl. Sangweni, a.a.O., 2006, S. 34

schädliche Informationsquelle auszuschalten.²⁶⁹

Seit einiger Zeit vertiefte sich sogar der Verdacht, das Präsident Thabo Mbeki selbst in einen solchen Skandal verwickelt ist: Die deutsche MAN-Tochter Ferrostahl soll bereits in den 90er Jahren 30 Millionen Rand an Thabo Mbeki gezahlt haben, um den Zuschlag für den Bau von Unterseebooten zu erhalten. Der Staatspräsident soll das Schmiergeld persönlich angenommen und einen Teil an Jacob Zuma weitergegeben haben.²⁷⁰

Statt wie von einem demokratischen *Developmental State* zu erwarten, als autonomer, objektiver Akteur aufzutreten und im Interesse des Gemeinwohls die Untersuchung möglicher Korruption zu befördern, scheint die südafrikanische Regierung den Staatsapparat gezielt in eigenem Interesse zu instrumentalisieren. So werden nicht nur die rechtlichen Grundlagen gegen Korruption nicht umgesetzt, sondern es ist letztlich wiederum die Legitimität und Rechtschaffenheit des Staates insgesamt in Frage zu stellen. Außerdem ist zweifellos die Autonomie des Staates im Sinne einer gemeinwohlorientierten Politik stark eingeschränkt. Auch an dieser Stelle eröffnet sich nicht das Bild eines von Einzelinteressen und gesellschaftlichen Konfliktlinien autonomen „starken Staates“, sondern vielmehr einer direkt in die gesellschaftlichen Defizite verwickelten administrativen und politischen Führung.

„Several of the most prominent and important ministries [...] have been wracked by corruption and mismanagement. Attempts to bring politicians into line and make decision making more transparent and accountable have, for the most part, failed miserably. Not surprisingly, delivery has suffered greatly.“²⁷¹

Die Umstrukturierungsmaßnahmen des BEE und die Strategie des *Outsourcing* erhöhen nicht die Leistungsfähigkeit des Staates, sondern behindern diese gleich zweifach: Erstens wurde durch die Umstrukturierung die Kompetenzstruktur der Verwaltung, der SOEs sowie der Entwicklungsagenturen verschlechtert. Diese Kompetenzmängel, insbesondere in Verbindung mit neuen, komplexen Managementstrukturen blockieren das Leistungsvermögen des Staates. Zweitens verhindert die durch die Umstrukturierung beförderte Kultur der Korruption und Misswirtschaft ebenso legitimes, effizientes und autonomes Staatshandeln.

Bekanntermaßen wirken sich Korruption und Misswirtschaft aber nicht nur einschränkend auf die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Staates aus, sondern erschüttern zudem das Vertrauen von Gesellschaft und Wirtschaft in den Staat. Insbesondere die Tatsache, dass die politische Elite nicht den Willen zu zeigen scheint, Korruption zu bekämpfen, hat zur Folge, dass das Vertrauen der Bürger in Politik und Administration verloren geht. „If left unchecked, corruption has the potential to alienate the electorate and undermine delivery of needed ser-

²⁶⁹ Vgl. Southall, a.a.O., 2007, S. 10

²⁷⁰ Vgl. Die Welt: Zwist zwischen MAN und Scania sorgt für Skandal in Südafrika, 13.08.08, URL: http://www.welt.de/welt_print/article2302260/Zwist-zwischen-MAN-und-Scania-sorgt-fuer-Skandal-in-Suedafrika.html, [Stand: 14.08.08]

²⁷¹ Swatuk, a.a.O., 1999, S. 22

vices to the poor.“²⁷²

Damit erscheint wiederum gerade das Ziel verhindert, einen demokratisch legitimierten, partizipativen Entwicklungskurs anzuleiten. Statt *Inclusive-Embedded* erscheint der südafrikanische Staat aus Sicht der Bürger zu weiten Teilen eigennützig und distanziert.

„Elite politics and power scrambles within the new African elite for the spoils of the post-apartheid gravy train“²⁷³, coupled with affirmative action legislation and black economic empowerment deals, in an environment of a general unwillingness to discipline corrupt comrades led to increasing levels of cronyism, corruption and mismanagement, and consequently lowered trust in the general competence of the government.“²⁷⁴

Gleichzeitig stören Korruption und Misswirtschaft auch das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft. Das Netzwerk, das zwischen Politik, Administration und privatem Sektor entstanden ist, dient primär zur Bereicherung einer kleinen Gruppe und führt nicht zu solchen synergetischen Effekten, die wie intendiert zur gemeinsamen Verwirklichung der Wachstums- und Umverteilungsziele nutzen sollten.

Stattdessen wächst die Unzufriedenheit bei vielen kleinen *Empowerment*-Firmen, da diese verstärkt den Eindruck gewinnen, die Aufträge gingen an „weiße Unternehmen“, die nur einige Schwarze mit guten Verbindungen zum ANC als Mittel zum Zweck beteiligen. Diese Firmen wahren durch sogenanntes *Fronting* nur nach außen ein BEE-Image.²⁷⁵ Die schwarzen Geschäftspartner, die kaum Mitspracherechte erhalten, das heißt weitgehend instrumentalisiert werden, müssen ihre Firmenanteile zudem meist durch hohe Kredite finanzieren und laufen dabei Gefahr in eine Schuldenfalle zu geraten:

“[...] black people without capital are hastily and rashly either fronting, borrowing from ruthless lenders, or otherwise getting in way over their heads. The stock exchange will need to rise over 500 percent for some of these aspirants to realise anything.[...] However, should interest rates rise again, and if there is a fall on the stock exchange, BEE will stall.“²⁷⁶

Gleichzeitig nehmen aber auch die Beschwerden der ehemaligen weißen Elite der Privatwirtschaft zu, die die Eingriffe des Staates grundsätzlich als Gefahr betrachtet. Diese warnt bereits vor drohender Planwirtschaft und befürchtet eine Politik der „weißen Enteignung“ wie im Nachbarland Zimbabwe.²⁷⁷ Auch wenn sich diese Unternehmer der Notwendigkeit der sozioökonomischen Umstrukturierung bewusst sind und die Ziele des *Affirmative Action* offiziell anerkennen, betrachten sie die Interventionen letztlich als eine Bedrohung, der für sie vorteilhaften Macht- und Besitzverhältnisse. Insgesamt wird daher deutlich, wie die Verfolgung des Ziels der sozioökonomischen Umstrukturierung die unintendierte Konsequenz hat,

²⁷² Vurren, a.a.O., 2004

²⁷³ Ein in Südafrika häufig verwendeter Ausdruck für Bestechung im Amt.

²⁷⁴ Wenzel, a.a.O., 2007, S. 58

²⁷⁵ Vgl. Southall, Roger: Black empowerment, parastatals and performance, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 22, 2nd Quarter, 2006, S. 92

²⁷⁶ Turok, Ben: BEE Transactions and their unintended consequences, In: New Agenda. South African journal of social and economic policy, Nr. 22, 2nd quarter, 2006, S. 61f

²⁷⁷ Vgl. Handelsblatt: Generalstreik legt Südafrika lahm, 07.08.2008

die Spannungen sowohl zwischen den Rassen, als auch zwischen Staat und Privatwirtschaft zu verschärfen.

Wie schnell sich dieses schlechte Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft auch ökonomisch auswirken kann, zeigte sich beispielsweise im Juli 2002, als ein Entwurf eines Regierungspapiers, welches vorsah bis ins Jahr 2015 insgesamt 51% des Bergbausektors in den Besitz von Schwarzen zu bringen, unvorhergesehen an die Medien gelangte. Dies löste eine derartige Panik an der Johannesburger Börse aus, dass schlagartig Bergbauaktien im Wert von 84 Billionen Rand verkauft wurden. „[...] it was a brutal illustration of how costly a blunder stemming from the lack of a common vision between the two [government and business] can be.“²⁷⁸

Jedoch genau genommen wurde das schlechte Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft durch BEE nur erst wieder verschärft und an die Oberfläche befördert. Die Problematik besteht jedoch bereits seit der Gründung des „neuen Südafrikas“. Der Antagonismus wurde durch den „Elitenkompromiss“ der Verhandlungspartner des „alten“ und „neuen“ Südafrikas, F. W. de Klerk und Nelson Mandela, begründet. Es wurde dabei festgelegt, die ökonomische Macht der weißen Oberschicht trotz des Wandels im weitesten Sinne unangetastet zu lassen, während die schwarze Mehrheit die politische Macht übernehmen würde. Durch diesen „Transformations-Kompromiss“ wurde einerseits der friedliche, politische Wandel erst ermöglicht, aber gleichzeitig bereits der Grundstein für den Antagonismus zwischen Staat und Wirtschaft gelegt.²⁷⁹

Diese Spaltung besteht aus etwas veränderte Weise bis heute. Daher ist leicht zu erkennen, dass trotz aller offiziellen Lippenbekenntnisse zu gemeinsamen Zielen des Wachstums, der Umverteilung und sozialer Gerechtigkeit faktisch keine synergetische Verbindung zwischen Staat und Wirtschaft besteht, die für die Umsetzung des ehrgeizigen Entwicklungsplans dringend erforderlich wäre.

„To succeed, such a vision [of a strong state] needs strong cooperation and support from the private sector. Alas, such a shared vision between the ANC government and organised business in South Africa has been patently lacking. On the contrary, the government/ business relationship in the post-apartheid era has been characterised largely by mutual distrust, suspicion and confrontation.“²⁸⁰

Auch wenn in ASGISA die Verbesserung der Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft betont wird und zahlreiche Programme durch PPPs implementiert werden sollen, wird eine solch tiefgreifend misstrauische und ablehnende Haltung des privaten Sektors der Politik gegenüber nicht allein durch ein Strategiepapier zu überwinden sein. Diese Distanz ist nicht nur Ausdruck mangelnder institutioneller Interaktion, sondern wird maßgebend von den ge-

²⁷⁸ Sparks, a.a.O., 2003, S. 334

²⁷⁹ Vgl. Zimmermann, a.a.O., S. 201f; Ebenso: Kaußen, a.a.O., 2005

²⁸⁰ Soko, Mills: The developmental state can work, In: New Agenda. South African journal of social and economic policy, Nr. 26, 2nd quarter, 2007, S. 5

sellschaftlichen Konflikten einer Rassen- und Klassengesellschaft bestimmt. Ein kooperatives Verhältnis der beiden Bereiche setzt demnach zunächst gesellschaftliche Veränderungen voraus. Wie jedoch die gesellschaftlichen Gegensätze zu überbrücken wären, wurde in dem neuen Entwicklungsplan kaum problematisiert.

Insgesamt kann wieder die Fragmentierung der Gesellschaft als Ursache der Problematik erkannt werden: Nicht nur der Antagonismus zwischen Staat und Wirtschaft, sondern auch das Problem der wachsenden Korruption, kann auf die defizitäre südafrikanische Gesellschaftsstruktur zurückgeführt werden. So sieht *Transparency International* die tiefere Ursache von Korruption und Klientelismus in Südafrika in der eklatanten Spaltung zwischen Arm und Reich:

„A culture of greed, fuelled by the ever present wealth gap in South Africa, continues to undermine personal integrity.[...] Though greed and corruption are not unique to South Africa, they are particularly pronounced in this society.“²⁸¹

Aus dieser Sicht ist die Problematik der Korruption ein weiteres Symptom sozioökonomischer Spaltung, unabhängig davon, dass oder ob das Problem durch *Affirmative Action* verstärkt wurde. Die eklatante Kluft zwischen Arm und Reich fordert einen „Kampf“ um die Ressourcen geradezu heraus. Moralische Werte wie Rechtschaffenheit werden dabei in den Hintergrund verdrängt.

Neben dem Effekt der Klassengesellschaft hat auch die Historie der Apartheid und die seither fortbestehende Rassentrennung Südafrikas Gesellschaft geprägt. Wenn jahrzehntelang nicht Leistung oder Ehrenhaftigkeit belohnt werden, sondern die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gesellschaftsgruppe (Rasse oder Klasse) über Status, Erfolg oder Misserfolg entscheidet, ist kaum zu erwarten, dass sich diese Einstellungen in der Gesellschaft automatisch durch einen politischen Wechsel verändern.

Stattdessen ist zu der Anspruchshaltung der ehemaligen weißen Elite, die keineswegs geringer geworden ist, nur die Anspruchshaltung vieler ehemals Benachteiligter hinzugekommen. Diese fühlen sich teilweise geradezu im Recht, sich jetzt ebenso ohne Gegenleistung an dem Wohlstand des Landes zu bereichern.²⁸²

„[...] the placement of many leaders fairly arbitrarily into ministries and top public-service positions according to their seniority and ‚struggle credentials‘ founded a ‚culture of entitlement‘ that disregarded future policy impact.“²⁸³

Wie man sich durch Netzwerke und die Dominanz der eigenen Gesellschaftsgruppe auf Kosten anderer bereichern kann, hatte die ehemalige weiße Elite in der Vergangenheit eindrucksvoll demonstriert. Es scheint demnach kaum verwunderlich, dass auch der Aufstieg der schwarzen Elite teilweise ähnliche Züge der Vetternwirtschaft und Patronagepolitik zeigt. Während das Phänomen der Korruption durch die neuen Querverbindungen zwischen Staat

²⁸¹ Vurren, a.a.O., 2004

²⁸² Vgl. Southall, a.a.O., 2007, S. 9

²⁸³ Wenzel, a.a.O., 2007, S. 57

und Wirtschaft wohl verschärft wurde und die Kontrollmechanismen des politischen Systems soweit untergraben sind, dass sich diese Kultur ungehindert ausbreiten kann, so lässt sich die Entwicklung auch gleichzeitig wieder als Konsequenz der gespaltenen Gesellschaft interpretieren.

4.4 Fazit

In vorangegangenen vierten Kapitel der Arbeit wurden die Chancen und Hindernisse der praktischen Implementierung der neuen Entwicklungsstrategie untersucht. Dabei wurde deutlich, dass der südafrikanische Staat nicht die bestimmten Attribute der Kompetenz, Konsensfähigkeit, Autonomie, Legitimation und Partizipation in dem Maße besitzt, die für die Umsetzung der geplanten Strategie eines demokratischen *Developmental States* notwendig sind. Der Staat ist demnach nicht in der Lage, die Hindernisse, die sich aus den externen und internen Strukturbedingungen ergeben, zu überwinden.

Stattdessen konnte gezeigt werden, dass der Kurs der Regierung sich sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene kontraproduktiv auswirkt. Die Leistungsfähigkeit des Staates wird durch das Vorgehen vermindert und die demokratischen Strukturen werden untergraben. Der Staat scheint daher weder in der Lage die leitende noch die integrative Funktion eines demokratischen *Developmental States* angemessen zu erfüllen. Der Erfolg der neuen, staatsgelenkten Entwicklungsstrategie muss daher entschieden angezweifelt werden.

Es muss in Anbetracht dessen sogar die Chance der Konsolidierung der jungen Demokratie in Frage gestellt werden. Statt sich zu einer konsensorientierten, partizipativen Demokratie zu entwickeln, lassen die Einparteienherrschaft des ANC und der repressive Regierungsstil der Mbeki-Administration zunehmend autoritäre Züge erkennen. Überdies sind die zunehmende Korruption, Misswirtschaft und Patronagepolitik als ernsthafte Gefahren für die politische, gesellschaftliche und ökonomische Stabilität Südafrikas zu werten.

Es wurde dabei insgesamt offenbart, dass die Erweiterung des Handlungsspielraumes des Staates und der Versuch, einem „starken Staat“ die Entwicklungsleitung zu übertragen, nicht nur positive Auswirkungen haben kann, sondern auch ernsthafte Gefahren birgt. Insbesondere gilt dies, wenn ein Staat, wie der südafrikanische diese zentrale Rolle nicht entsprechend verantwortungsvoll erfüllen kann: „One simply has to handle the concept of a strong state and administration more delicately as a positive force for change in this regard.“²⁸⁴

Als wesentliche Ursache dargestellter Problematik wurden sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene des Staates gesellschaftliche Strukturdefizite identifiziert.

Zunächst wurde verdeutlicht, dass alle erörterten politischen Konfliktlinien gesellschaftliche Gegensätze widerspiegeln: Der blockierende Gegensatz zwischen der ANC-Führungsspitze

²⁸⁴ Naidoo, V., a.a.O., 2006, S. 484

und den Allianzpartnern kann, ebenso wie der Bruch der Partei in ein konservatives und ein sozialistisches Lager, als Ausdruck des verstärkten Klassenkampfes in einer Gesellschaft mit wachsender Verteilungsungleichheit gesehen werden. Sowohl die linke Arbeiterschaft hinter COSATU und der SACP, als auch die arme Bevölkerungsschicht in den *Townships* und ehemaligen *Homelands* hinter Jacob Zuma fühlen sich von der Regierung unter Thabo Mbeki nicht mehr vertreten. Das konservative Lager der Partei dagegen repräsentiert zu weiten Teilen die privatwirtschaftliche Elite des Landes, die einem Linksruck der Partei äußerst kritisch gegenübersteht.

Neben den Interessensgegensätzen einer Klassengesellschaft spiegeln die Konfrontationen zwischen den politischen Ebenen des Föderalstaates die regionale Zergliederung des Landes wider. Sowohl die historisch überlieferten Differenzen zwischen verschiedenen afrikanischen Völkern und den ehemaligen kolonialen Gruppen, als auch der ungleiche Entwicklungsstand der Regionen tragen zu dieser Kooperationsproblematik der politischen Ebenen bei.

Des Weiteren konnten die unkontrollierte Alleinherrschaft des ANC, die Schwäche der Oppositionsparteien und das Wahlverhalten gemäß historischer und ethnischer Bindungen als Symptome der fragmentierten Gesellschaft erklärt werden. Diese dysfunktionale Ausgestaltung des Parteiensystems und das durch externe Bedingungen festgelegte Wahlverhalten der Bürger wird weitgehend durch den Fortbestand der Rassengesellschaft begründet.

Bei der Untersuchung wurde somit deutlich, dass sich diese multiplen gesellschaftlichen Konfliktlinien auf die politische Ebene des Staates übertragen und dadurch dessen Leistungsvermögen behindert wird.

Die Fragmentierung der Gesellschaft erwies sich sowohl als Ursache des zentralistischen und repressiven Kurses der Regierung wie auch als Ursache des Scheiterns des Kurses. Während gerade die Fragmentierung der Gesellschaft eine Zentralisierung zur Effizienzsteigerung zu erfordern scheint, so ist es ebenso diese Fragmentierung, die durch multiple Konflikte die Durchsetzung der Strategie behindert.

Auch auf administrativer Ebene traten gesellschaftliche Strukturdefizite als Ursache der „Schwäche“ des Staates in den Vordergrund: Zunächst ist der hemmende Fachkräftemangel zweifellos ein überliefertes gesellschaftliches Strukturdefizit der Apartheidpolitik, das sich zunehmend blockierend insbesondere auf den öffentlichen aber auch auf den privaten Sektor überträgt.

Aber auch das Problem wachsender Korruption und Misswirtschaft konnten auf die gesellschaftlichen Bedingungen einer Rassen- und Klassengesellschaft zurückgeführt werden. Zum einen wird Korruption teilweise durch die Interventionen zur gesellschaftlichen Umstrukturierung unintendiert verstärkt. Entscheidend scheint zum anderen, dass der Kultur der persönlichen Bereicherung auf Kosten der Gemeinschaft eine moralische Haltung zu Grunde

liegt, die aus dem historischen Kontext der Ausbeutung in der Apartheidperiode und den fortwährenden ethnischen und ökonomischen Antagonismen erklärt werden kann. Sowohl die historisch Bevorzugten als auch die historisch Benachteiligten agieren im Zuge einer historisch-ideologisch begründeten Anspruchshaltung, die persönliche Bereicherung rechtfertigt und damit Korruption und Misswirtschaft begünstigt. Moralische Werte werden in diesem „Kampf um die Ressourcen“ in den Hintergrund verdrängt.

Letztlich wurde dargelegt, inwiefern auch der hemmende Antagonismus zwischen Staat und Privatwirtschaft durch den „Transformations-Kompromiss“ des politischen Wandels begründet wird. Die weiße Minderheit blieb nach 1994 fortwährend dominant im privaten Sektor, während die schwarze Mehrheit weitgehend den öffentlichen Sektor übernahm. Damit wird auch der hinderliche Gegensatz zwischen Wirtschaft und Politik durch die fortbestehende Spaltung der Gesellschaft in Rassenkategorien hervorgerufen.

Bei der Analyse der administrativen Ebene wurde somit deutlich, dass sich die multiplen gesellschaftlichen Konfliktlinien auf den Staat übertragen und dabei dessen Leistungsvermögen eingeschränkt wird.

Wiederum zeigte die Untersuchung, dass die Spaltung der Gesellschaft einerseits das spezifische Vorgehen des Staates begründet und gleichzeitig der Erfolg der Politik durch die Fragmentierung verhindert wird: Erst die Existenz einer Rassen- und Klassengesellschaft machen entsprechende Interventionen zur Umstrukturierung notwendig. Gleichzeitig ist es wiederum die gesellschaftliche Fragmentierung, die zu unintendierten Konsequenzen und Dysfunktionalitäten führt und der erfolgreichen Verwirklichung der Interventionen entgegensteht.

Sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene des Staates wurde somit deutlich, dass sich die fragmentierte, konfliktträchtige Gesellschaftsstruktur auf den Staat überträgt und so dessen Leistungsvermögen behindert wird. Damit ist der Staat nicht in der Lage die essentiellen Attribute eines demokratischen *Developmental States* zu entwickeln und die Strategie zu implementieren. Der Erfolg der neuen, staatsgelenkten Entwicklungsstrategie muss daher insbesondere aufgrund dieser fortbestehenden Strukturdefizite angezweifelt werden.

Das Ergebnis, demzufolge gesellschaftliche Strukturdefizite zentrale Hindernisse staatlicher Leistungsfähigkeit sind, ist letztlich nicht überraschend. Zum einen ist kein Staat ein künstliches Produkt - jeder Staat wird aus der Gesellschaft heraus etabliert und setzt sich aus den Individuen der Gesellschaft zusammen. Zum anderen wird die Herrschaftsgewalt des Staates, insbesondere eines demokratischen Staates, durch die Gesellschaft begründet und die politischen und administrativen Prozesse basieren auf gesellschaftlichen Normen. Aufgrund dieser Tatsache, ist es fast unvermeidbar, dass sich die Strukturen und Eigenschaften der Gesellschaft im Staat widerspiegeln. Staat und Gesellschaft sind letztlich keine separaten

Einheiten, sondern zwei vernetzte, interdependente Bereiche. Damit ist der Staat oftmals nur so „leistungsfähig“ wie die Gesellschaft auf die er aufgebaut ist.

Auch wenn dieses Ergebnis nicht völlig überrascht, sollte es nicht als zwingende Schlussfolgerung betrachtet werden. Es muss ein Staat vorstellbar sein, der von den hemmenden Strukturen und Eigenschaften der gesellschaftlichen Basis soweit unabhängig ist, dass er den gesellschaftlichen Defiziten entgegenwirken kann, statt wie der südafrikanische Staat in diese Strukturen verflochten zu sein, beziehungsweise selbst an den gleichen Defiziten zu „leiden“.

Doch eine solche Verfasstheit eines damit tatsächlich „starken Staates“ kann dem südafrikanischen nicht zugeschrieben werden. Die Analyse des südafrikanischen Staates hat diesen vielmehr als einen „schwachen Staat“ erscheinen lassen: „[...] Gunnar Myrdal (1968) referred to as the ‚soft state‘ that had neither the administrative capacity nor the political wherewithal to push through it’s development projects.“²⁸⁵

Dieser so beschriebene „schwache Staat“ handelt nicht nach den rationalen Organisationsregeln, die Max Weber schon für eine moderne Bürokratie bezeichnend fand. Er ist vielmehr, wie der südafrikanische in ein Geflecht von persönlichen, ethnischen und regionalen Klientelbeziehungen eingebunden und kann deswegen weder auf politischer noch auf administrativer Ebene das Leistungsvermögen entwickeln, um eine staatsgelenkte Entwicklungsstrategie konsequent und gemeinwohlorientiert umzusetzen.²⁸⁶

Da die Gesellschaft letztlich ursächlich ist, kann die Problematik, je nach Sichtweise auch, statt als „Unvermögen des Staates“ als „Versagen der Gesellschaft“ interpretiert werden:

„[...] the neo-Weberian highlights the flawed nature of the performance of the post-independence state, especially in its relationship with a society at large from which it has not been able to distance itself adequately so as to perform efficiently. In these accounts, ‚market failure‘ central to development economics and ‚government failure‘ central to neoclassical economists are replaced by something more debilitating and more recalcitrant **‚societal failure‘** signalled not only by lack of ‚social capital‘ but also by the disease-like spread of this malaise into both market and state structures [...].“²⁸⁷

Die Schlussfolgerung, dass der Erfolg der staatsgelenkten Entwicklungsstrategie insbesondere deswegen kaum zu erwarten ist, weil der südafrikanische Staat als Spiegelbild der defizitären Gesellschaft zu „schwach“ ist diese umzusetzen, impliziert jedoch gleichzeitig, dass die Strategie unter falschen Annahmen konzipiert wurde.

Sowohl die Defizite der südafrikanischen Gesellschaft als auch die damit verbundenen Schwächen des südafrikanischen Staates hätten bei der Konzeption einer neuen Strategie explizit berücksichtigt werden müssen. Stattdessen setzte die Regierung bei der Konzeption der Strategie sowohl gesamtgesellschaftliche Zustimmung und Unterstützung als auch einen

²⁸⁵ Mkandawire, Thandika: Thinking about developmental states in Africa, In: Cambridge Journal of Economics, Nr. 25, 2001, S. 290

²⁸⁶ Vgl. Nuscheler, a.a.O., 2004, S. 406

²⁸⁷ Mkandawire, a.a.O., 2001, S. 298, [Hervorhebung des Verfassers]

leistungsstarken Staat gewissermaßen voraus.

Betrachtet man diese Ergebnisse des vierten Kapitels im Zusammenhang der gesamten Arbeit, wird schließlich deutlich, inwiefern diese Problematik der idealisierten Voraussetzungen und Zielsetzungen auch bereits das Scheitern der vorangegangenen Entwicklungsstrategien wesentlich mitbegründet.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Ausgangspunkt sowie Leitfaden der Arbeit war die zentrale Frage, ob die neue, staatsgelenkte Entwicklungsstrategie Südafrikas zum Erfolg führen kann.

Um diese Frage insbesondere im Hauptteil der Arbeit zu beantworten, wurde zunächst im zweiten Kapitel die südafrikanische Entwicklungspolitik von 1994 bis 2004 zusammengefasst und bewertet. Bei der Darstellung der Ausgangslage 1994 wurde deutlich, dass es die zentrale Herausforderung der Entwicklungspolitik Südafrikas war, einen sozioökonomischen Umverteilungsprozess einzuleiten und gleichzeitig wirtschaftliches Wachstum zu stimulieren. Diese interdependenten Ziele mussten verwirklicht werden, ohne jedoch die bestehenden Strukturen zu destabilisieren.

Die Formulierung einer geeigneten Strategie für die Verwirklichung der Ziele wurde von Beginn an durch gegensätzlichen Druck aus dem In- und Ausland beeinflusst. Während international eine Orientierung an neoliberalen Wirtschaftsprämissen gefordert wurde, verteidigte die politische Linke im Land die sozialistischen Ideale der Freiheitsbewegung. In Folge des Interessenskonflikts entfernte sich die neue südafrikanische Regierung zwar einerseits von ihrer ursprünglich radikal sozialistischen Haltung, betonte aber andererseits weiterhin mit der ersten Entwicklungsstrategie RDP die leitende Rolle des Staates und das Ziel der Umstrukturierung, statt eine neoliberale Wachstumspolitik zu verfolgen. Der beschriebene Interessenskonflikt blieb damit weiter bestehen.

Diese erste Strategie galt aufgrund einer Finanzierungs- und Implementierungskrise bereits zwei Jahre nach der Verabschiedung als gescheitert. Es konnte gezeigt werden, dass dem Staat die leitende Rolle zugewiesen worden war, ohne zu konkretisieren, wie die dazu notwendige Leistungssteigerung des öffentlichen Sektors verwirklicht werden sollte. Neben den Leistungsdefiziten des Staates wurden auch die gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturdefizite des Landes nicht als Hindernisse bei der Gestaltung der Strategie berücksichtigt. Die Strategie scheiterte im Wesentlichen aufgrund dieser falschen Einschätzung der Bedingungen und unrealistisch überhöhten Zielen.

Die Krise des RDP öffnete den Weg für einen Strategiewechsel. Die Richtung wurde durch den zunehmenden Druck neoliberaler Wirtschaftspolitik bestimmt. Die neue Strategie GEAR bedeutete eine Umkehr der Prämissen des RDP. Während der RDP Wachstum durch Umverteilung zu generieren versprach, baute die neue Strategie GEAR darauf, zuerst durch

eine neoliberale Wirtschaftspolitik das nötige Wachstum zu erwirtschaften und dadurch den Umverteilungsprozess zu ermöglichen. Während der RDP dem Staat eine leitende Rolle zuordnete, betonte GEAR primär die Allokationsfunktion freier Märkte. Diese Strategie, die dem Wachstumsziel Priorität einräumte, wurde von weiten Teilen in Politik und Gesellschaft als unsozial abgelehnt, jedoch von der Regierung als Notwendigkeit verteidigt und bedingungslos durchgesetzt. Die Konflikte um die geeignete Entwicklungsstrategie konnten damit wiederum nicht aufgelöst werden.

Die Bilanz der ersten Entwicklungsdekade zeigte schließlich, dass mit den Strategien insgesamt kein sozioökonomischer Wandel eingeleitet werden konnte. Während zwar die Teilziele eines stabilen makroökonomischen Rahmens und eine niedrige, aber positive Wachstumstendenz erreicht wurden, stiegen Verteilungsungerechtigkeit, Arbeitslosigkeit und absolute Armut sogar an. Auch weltweit führte die neoliberale Wirtschaftspolitik in den meisten Schwellen- und Entwicklungsländern zu niedrigem und „ungerechtem“ Wachstum. Als Konsequenz wurde die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess wieder verstärkt in den Vordergrund gerückt. Der Staat müsse neben der Schaffung der Rahmenbedingungen, insbesondere bei bereits bestehenden strukturellen Defiziten, auch regulativ und stimulativ eingreifen und so auf ein „gerechtes“ Wachstum hin einwirken.

Der neuen Betonung funktionierender Staatlichkeit sowie guter Regierungsführung folgte zwar kein umfassendes, neues Konzept, aber es öffnete sich ein Weg der Neuorientierung. Sowohl Südafrikas eigene Erfahrungen in der ersten Entwicklungsdekade als auch der internationale Prozess der Neuorientierung wiesen in die Richtung einer Entwicklungspolitik mit verstärkt sozial ausgleichenden Staatsinterventionen.

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich die staatsgelenkte Entwicklungsstrategie der asiatischen *Developmental States* zu einem Leitbild für die südafrikanische Regierung.

Vor diesem Hintergrund wurden im dritten Kapitel dieser Arbeit zunächst die konzeptionellen Grundlagen der an diesem Leitbild orientierten neuen Strategie herausgearbeitet, um anschließend das Reformprogramm ASGISA zu evaluieren.

Zunächst konnte gezeigt werden, dass die südafrikanische Regierung in Anlehnung an die Strategie der *Developmental States* ab dem Jahr 2004 begann, für einen „starken Staat“ einzutreten. Dieser soll, dem Vorbild der asiatischen Staaten entsprechend im Zuge einer marktkonformen Interventionspolitik wirtschaftliches Wachstum stimulieren und eine sozioökonomische Umverteilung steuern. Diese synergetische Verbindung eines „starken Staates“ mit einer freien Marktwirtschaft - ein „staatlich gelenkter Kapitalismus“ - ist aus Sicht der Regierung ein vielversprechender Mittelweg zwischen der staatszentrierten Sozialstrategie RDP und der marktorientierten Wachstumsstrategie GEAR. Ein solcher Mittelweg erscheint optimal geeignet, um die interdependenten Entwicklungsziele Wachstum und Gerechtigkeit gleichermaßen zu verwirklichen sowie die Interessenskonflikte hinsichtlich der geeigneten Ent-

wicklungspolitik aufzulösen. Anders als bei der Verabschiedung des RDP könne diese staatliche Interventionspolitik inzwischen aufgrund der stabilen makroökonomischen Rahmendaten und einer positiven Wachstumstendenz auch praktisch verwirklicht werden.

Die Interventionen sollen insbesondere darauf abzielen, Südafrikas mikroökonomische Strukturdefizite zu beseitigen sowie die gesamte Bevölkerung in den Wachstumsprozess zu integrieren. Durch die gezielte staatliche Bekämpfung dieser Defizite, die sich im Rahmen einer unflankierten freien Marktwirtschaft verstärkt hatten, würden sowohl Wachstum als auch Verteilungsgerechtigkeit ermöglicht.

Während die Orientierung an dem Vorbild der asiatischen *Developmental States* diese Richtung staatlicher Interventionspolitik aufzeigte, war gleichzeitig unumstritten, ob das Entwicklungskonzept im Detail an die spezifischen Rahmenbedingungen Südafrikas angepasst werden kann. Im Zuge der Darstellung der Debatten um diese Fragestellung wurde das Ziel der südafrikanischen Regierung deutlich, einen modifizierten *Developmental State* zu gestalten, der an die neuen Bedingungen fortgeschrittener Globalisierung angepasst ist und zudem, entgegen des Leitbildes, Demokratie und Partizipation betont.

Die Anpassung an die Bedingungen der Globalisierung wurde im Vorfeld nicht spezifisch festgelegt. Hinsichtlich des Ziels, einen demokratischen *Developmental State* zu verwirklichen, zeigte sich der *People's Contract* des ANC als richtungweisend. In diesem *People's Contract* wird betont, dass der Staat seine Entwicklungsziele nur mit der Zustimmung (Legitimation) und Unterstützung (Partizipation) der Bevölkerung verwirklichen könne. Der Staat müsse deshalb einen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozess von „unten“ befördern und die Identifikation mit einem „nationalen Entwicklungsprojekt“ herstellen.

In Anbetracht dessen konnte festgestellt werden, dass dem neuen „starken Staat“ im Rahmen der Entwicklungsstrategie eine leitende und integrative Funktion zugeordnet wird.

Auf der Basis dieser konzeptionellen Ausrichtung entstand das genannte Strategiepapier ASGISA, das langfristig ein Wachstum von 6% p.a. und die Halbierung von Armut und Arbeitslosigkeit bis 2014 erreichen soll. Bei der Analyse des makroökonomischen Rahmenprogramms fiel zunächst die Abkehr von der strengen Sparpolitik des Staates auf. Gleichzeitig wurde auch erkennbar, dass diese neue Investitionspolitik mit den Kriterien neoliberaler Stabilitätspolitik verbunden werden soll, um eine geeignete Balance zwischen den Bedingungen der nationalen und internationalen Wirtschaftsstruktur zu finden. Es wurde deutlich, dass versucht wird dadurch den neuen Anforderungen der fortgeschrittenen Globalisierung zu entsprechen.

Die genannte Ausgabensteigerung des Staates soll dazu verwendet werden, durch Infrastrukturprojekte, Aus- und Fortbildungsprojekte sowie Förder- und Anreizprogramme in speziellen Bereichen der Industrie und dem informellen Sektor, die erörterten mikroökonomischen Strukturdefizite Südafrikas zu beseitigen. Die Untersuchung ergab auch, dass die

Programme insgesamt so konzipiert sind, dass sie einerseits die Bedingungen für Wirtschaft und Unternehmen verbessern und gleichzeitig ehemals benachteiligte und isolierte Bevölkerungsgruppen sowie unterentwickelte Gebiete fördern. Dadurch soll sowohl Wachstumspotential freigesetzt als auch ein Umverteilungsprozess eingeleitet werden, um die interdependenten Ziele Wachstum und soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen.

Die Analyse zeigte überdies, dass dem Staat in diesem Programm die zentrale Verantwortung der Implementierung übertragen wird. Gleichzeitig wird auch betont, dass der Staat die Zustimmung und Teilhabe aller Bereiche in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik befördern muss, um die propagierte gemeinsame Entwicklung „von unten“ zu ermöglichen. Zudem wurde deutlich, dass die Interventionen auch gezielt konzipiert wurden, um einigen zentralen Strukturdefiziten Südafrikas entgegenzuwirken. Durch diese Ausrichtung der Maßnahmen soll sowohl den Bedingungen einer partizipativen Demokratie als auch den spezifischen Rahmenbedingungen des Landes entsprochen werden.

Es konnte somit insgesamt festgestellt werden, dass sich in ASGISA sowohl zentrale Eigenschaften des Modells der asiatischen *Developmental States* als auch das Streben nach einer südafrikanischen Modifikation der Strategie widerspiegeln.

Die Zusammenfassung der einzelnen Interventionsprojekte und Reformprogramme zeigte, dass ASGISA für sich genommen zwar noch keine umfassende neue Entwicklungsstrategie darstellt, aber die Politik staatlicher Eingriffe dennoch zweifelsfrei als strategischer Wandel gegenüber der marktorientierten Politik von GEAR gewertet werden kann. Damit ist ASGISA zweifelsfrei ein wesentlicher praktischer Schritt in Richtung einer staatsgelenkten Politik eines *Developmental States*.

Da das Reformprogramm in sich und im Rahmen der Strategiedebatte stimmig ist, erschien es an dieser Stelle zumindest die Chance zu bieten, durch die Beseitigung zentraler struktureller Hindernisse als Katalysator einen „gesteigerten“ und „geteilten“ Entwicklungsprozess einzuleiten.

Dies setzt allerdings voraus, dass die Projekte wie geplant und dargestellt umgesetzt werden können. Dazu müssen die vorab etablierten, konzeptionellen Grundlagen und Prämissen der Strategie mit den Bedingungen der Wirklichkeit in Südafrika zu vereinbaren sein. Bei den Untersuchungen dritten Kapitel rückte demnach die Frage in den Vordergrund, ob es überhaupt möglich sei, dieses Ideal eines international integrierten, demokratischen *Developmental States* in Südafrika zu realisieren.

Um diese Frage zu beantworten, wurden im vierten Kapitel der Arbeit die Chancen und Hindernisse der Implementierung der Strategie untersucht.

Dazu sollten zunächst Attribute erkennbar werden, durch die sich ein Staat grundsätzlich auszeichnen muss, um die leitende und integrative Rolle eines demokratischen *Developmental States* erfüllen zu können.

Die Analyse ergab, dass das Maß an Kompetenz, Autonomie, Konsensfähigkeit, Legitimation und Partizipation des Staates entscheidend ist, um die Strategie eines demokratischen *Developmental States* zu verwirklichen. Diese Attribute dienen im Folgenden als Orientierungskriterien, um die Eignung und das Leistungsvermögen des südafrikanischen Staates zu überprüfen.

Da die Ausprägung der Attribute maßgeblich von den externen und internen Strukturbedingungen beeinflusst wird, wurden im folgenden Abschnitt die strukturellen Rahmenbedingungen des südafrikanischen Staates skizziert und eingeschätzt.

Bei der Darstellung der internationalen Struktur wurden bereits Hindernisse der Staatsstrategie offenkundig. Es zeigte sich, dass es der südafrikanischen Regierung bisher nicht gelungen war, wie intendiert eine Balance zwischen den Bedingungen internationaler Stabilitätspolitik und nationaler Stimulationspolitik herzustellen. Stattdessen rief die zunehmende Interventionspolitik verschärfte Skepsis bei der internationalen Wirtschaftsgemeinschaft hervor und wirkte sich dadurch negativ auf das Investitionsklima aus. Weiterhin fiel bei der Untersuchung die destabilisierende Wirkung der Krisen und Konflikte in afrikanischen Nachbarstaaten als Hindernis für Südafrikas Entwicklung und den Erfolg der neuen Strategie auf.

Bei der Darstellung der Problematik wurde aber auch deutlich, dass der südafrikanische Staat nicht in der Lage zu sein scheint, auf diese Hindernisse entsprechend kompetent zu reagieren. Stattdessen konnte argumentiert werden, dass der strategische Kurswechsel der Regierung insbesondere deshalb einen Investitionsrückgang zur Folge hatte, da die früheren Staatsinterventionen des BEE bereits ein negatives Bild geprägt hatten. Daher bezweifeln die Investoren, dass es dem südafrikanischen Staat gelingt, die neuen Interventionen konsequent und marktkonform umzusetzen. Auch hinsichtlich der Problematik der instabilen Nachbarländern ist zu erkennen, dass die Entwicklung des Landes durch die falsche oder fehlende Flüchtlingspolitik der Regierung zunehmend verschärft statt abgemildert wurde.

Die Analyse zeigte somit insgesamt, dass die internationale Struktur zwar einerseits hemmend auf Südafrikas Entwicklungskurs wirkt, aber der Staat andererseits nicht angemessen kompetent und gemeinwohlorientiert handelt, um entsprechend des Vorbildes eines demokratischen *Developmental States* die gegebenen Herausforderungen zu bewältigen.

Bei der folgenden Untersuchung der gesellschaftlichen Strukturbedingungen ergaben sich ebenso zentrale Hindernisse der Implementierung der Strategie. Es wurde deutlich, dass der Zielkonflikt zwischen Effizienz und Autonomie einerseits, sowie Demokratie und Partizipation andererseits, der sogenannte *Democratic-Developmental Trade off*, aufgrund der Fragmentierung der südafrikanischen Gesellschaft besonders groß ist. Es musste festgestellt werden, dass es auf dieser Basis einer Vielzahl von Interessensgegensätzen in der Gesellschaft für den südafrikanischen Staat besonders schwierig ist, einen ausgewogenen, konsensuellen politischen Kurs zu formulieren und im Rahmen einer partizipativen Demokratie effizient um-

zusetzen.

Trotz dieser erschwerenden Umstände hatte die Regierung der neuen Strategie wie erwähnt einen gemeinsamen Entwicklungsprozess von „unten“ sowie nationale Zustimmung und Unterstützung zu Grunde gelegt. Schon im Rahmen der Darstellung der prägenden Konfliktlinien der südafrikanischen Gesellschaft musste jedoch in Frage gestellt werden, inwieweit es dem Staat gelingen kann, dieses Hindernis der Fragmentierung zu überwinden und eine entsprechend produktive gesellschaftliche Grundlage zu schaffen.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen der externen und internen Strukturbedingungen wurde im nächsten Abschnitt hinterfragt, inwiefern es dem Staat dennoch gelingt die Hindernisse durch eine geeignete Politik auf politischer und administrativer Ebene zu überwinden.

Dabei zeigte die Analyse der politischen Ebene des Staates zunächst, dass die Regierung danach strebt, die Fragmentierung von Politik und Gesellschaft durch einen zentralistischen Regierungsstil zu überbrücken. Zudem versucht sie durch den Einsatz der Alleinherrschaft der Regierungspartei eine effiziente Formulierung und Umsetzung der Strategie zu ermöglichen. Das erklärte Ziel, partizipative Strukturen zu schaffen und die unterschiedlichen Interessen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft bei der Gestaltung des Kurses zu berücksichtigen, wurde nur rhetorisch hervorgehoben, aber nicht verwirklicht.

Die Darstellung dieses Vorgehens lässt erkennen, dass dieser dominante und dabei repressive Regierungsstil in Verbindung mit der Einparteiherrschaft auf allen politischen Ebenen zur Aushöhlung der Kontrollmechanismen des politischen Systems führt (mangelnde Legitimation) und partizipativen Strukturen verhindert werden. Die Bürger werden dadurch vom Staat entfremdet, statt entsprechend der Zielsetzung des *People's Contract* die Entwicklungsprogramme zu unterstützen und sich mit einem „nationalen Entwicklungsprojekt“ zu identifizieren.

Neben der Aushöhlung der Demokratie führt der repressive Führungsstil auch zur Verstärkung der bereits bestehenden Gegensätze und Spannungen in Politik und Gesellschaft. Es konnte gezeigt werden, dass der Widerstand gegen diese Politik innerhalb der Regierungsalianz, zwischen Nationalstaat und Provinzen sowie innerhalb des ANC und von Seiten der Bürger wächst. Statt wie intendiert die Leistung des Staates zu verbessern, behindern diese Konflikte zunehmend effizientes und konsensfähiges Staatshandeln.

Damit wurde bei der Untersuchung deutlich, dass der Kurs der Regierung sowohl einer partizipativen Konsensdemokratie entgegenwirkt als auch effizientes, autonomes Staatshandeln verhindert wird. Da der Staat auf politischer Ebene damit nicht die genannten notwendigen Attribute besitzt, musste die erfolgreiche Implementierung des Reformprogramms an dieser Stelle angezweifelt werden.

Da der Regierungsstil langfristig sowohl Leistungsvermögen als auch Demokratie behin-

dert, wurde vielmehr deutlich, dass ein „starker Staat“ auch Gefahren mit sich bringt, wenn der Staat diesen erweiterten Handlungsspielraum nicht verantwortungsvoll, am Gemeinwohl orientiert, nutzt.

Die anschließende Analyse der administrativen Ebene des Staates ergab zunächst, dass die Programme nicht wie in ASGISA hervorgehoben, dezentral und partizipativ realisiert werden. Die Provinzen und Kommunen werden nicht ausreichend gestärkt und erhalten nicht den nötigen Handlungsspielraum, um die Programme eigenverantwortlich zu gestalten und umzusetzen. Auch die neuen Formen der Bürgerbeteiligung sind nur oberflächlich, da sich daraus keine politischen Verbindlichkeiten ergeben. Die Entscheidungsgewalt verbleibt bei zentralen Planungsstellen. Damit zeigte die Analyse der administrativen Ebene als erstes, dass das Attribut der Partizipation nicht ausreichend ausgeprägt ist.

Im weiteren Verlauf zeigte sich, dass versucht wird den Staatsapparat, die SOEs sowie die Entwicklungsagenturen durch betriebswirtschaftliche Managementstrukturen zu rationalisieren. Zudem wird auch, wie in ASGISA geplant, die Vernetzung mit dem privaten Sektor forciert, um durch *Outsourcing* und PPPs, die effiziente Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang musste jedoch festgestellt werden, dass insbesondere der historisch überlieferte, strukturelle Mangel an erfahrenen Fachkräften dem Erfolg dieser Politik entgegensteht. Das personelle Kompetenzdefizit wirkt sich angesichts des niedrigen Ausbildungsniveaus der schwarzen Mehrheit und der beschleunigten Verwirklichung der BEE-Kriterien im öffentlichen Sektor, verstärkt auf das Leistungsvermögen des Staates aus. Es zeigte sich, dass das niedrige Kompetenzniveau in Verbindung mit neuen komplexen Managementstrukturen letztlich zu blockiertem Bürokratismus, statt wie intendiert zu einer Leistungssteigerung führt. Damit ist auch das Attribut der Kompetenz auf administrativer Ebene nicht ausreichend ausgeprägt.

Neben dem Kompetenzmangel fiel zudem das Anwachsen einer Kultur der Korruption, Misswirtschaft und des Klientelismus als zentrales Hindernis der Implementierung der Strategie auf. Es zeigte sich, dass die durch BEE, *Outsourcing* und PPPs entstandenen Querverbindungen zwischen Staat und Wirtschaft statt zur Umsetzung der Entwicklungsziele verstärkt zur persönlichen Bereicherung einer (ANC)-Elite missbraucht werden. Anstatt ein synergetisches Netzwerk zwischen Staat und Wirtschaft zu schaffen, wirkt diese Vernetzung sowohl ökonomischer Effizienz als auch sozialer Gerechtigkeit entgegen. Dabei wird autonomes und effizientes Staatshandeln verhindert sowie das Vertrauen der Bürger in den Staat untergraben und das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft zu Gunsten einer kleinen Elite vergiftet. Auch die historisch verankerten Antagonismen der südafrikanischen Rassen- und Klassengesellschaft werden in diesem Klima wieder verschärft, so dass die Stabilität des gesellschaftlichen und politischen Systems bedroht ist.

Die Analyse der administrativen Ebene ergab somit insgesamt, dass der südafrikanische Staat weder in der Lage ist, konsensuell, effizient und autonom zu agieren noch die Programme im Zuge partizipativer, demokratischer Strukturen umzusetzen. Da demzufolge die genannten notwendigen Attribute auch auf administrativer Ebene nicht zu erkennen sind, musste eine erfolgreiche Implementierung des Reformprogramms an dieser Stelle erneut und verstärkt angezweifelt werden.

Stattdessen wurde auch in diesem Abschnitt deutlich, dass eine staatliche Interventionspolitik Gefahren statt Entwicklungserfolge mit sich bringt, wenn der verstärkte staatliche Einfluss zu falschen Zwecken missbraucht wird.

Im Überblick betrachtet erscheint der südafrikanische Staat damit weder auf politischer noch auf administrativer Ebene in der Lage, die essentiellen Attribute eines erfolgreichen demokratischen *Developmental States* zu entwickeln. Stattdessen wirkt der Regierungskurs einer partizipativen Konsensdemokratie entgegen und verhindert effizientes, autonomes Staatshandeln. Auf beiden Ebenen musste der Versuch, einen „starken Staat“ zu gestalten, unter diesen Umständen als potentielle Gefahr statt als potentielle Chance interpretiert werden. Der Hypothese der Arbeit entsprechend ist der Erfolg der neuen, staatsgelenkten Entwicklungsstrategie dieser Analyse zu Folge insgesamt anzuzweifeln.

Als tiefer liegende Ursache dessen konnten sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene gesellschaftliche Strukturdefizite identifiziert werden.

Es zeigte sich, dass alle politischen Konflikte und administrativen Dysfunktionalitäten direkt oder indirekt auf gesellschaftlichen Gegensätzen beruhen.

Die wachsenden Spannungen in der Regierungsbündnis und die drohende Spaltung des ANC können als Zeichen der verschärften gesellschaftlichen Klassenkämpfe interpretiert werden. Der Bruch zwischen der nationalen Führungselite des ANC und einzelnen Provinzen kann auf die regionale, ethnische und historische Zersplitterungen der Gesellschaft zurückgeführt werden.

Die Dysfunktionalität des Mehrparteiensystems und das Legitimationsdefizit der demokratischen Wahlen wird durch das Fortbestehen der Rassengesellschaft hervorgerufen. Die Problematik der mangelnden Fachkräfte ist ein aus der Apartheid überliefertes Strukturproblem, das im Zuge der BEE-Politik verstärkt auf den Staat übergreift und auch die Gefahr wachsender Korruption, Misswirtschaft und Patronagepolitik kann als Auswirkung der Rassen- und Klassengesellschaft betrachtet werden: Sowohl die ehemalige Elite als auch die ehemals Benachteiligten agieren im Zuge einer historisch-ideologisch begründeten Anspruchshaltung, die persönliche Bereicherung auf Kosten der Gemeinschaft rechtfertigt und damit Korruption und Patronagepolitik begünstigt.

Sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene zeigte sich, dass die strukturellen Defizite einer fragmentierten, antagonistischen Gesellschaft nicht überwunden werden kön-

nen. Diese übertragen sich vielmehr auf den Staat und blockieren damit dessen Leistungsvermögen. Eine politische Erweiterung des Handlungsspielraumes des Staates schafft damit in Südafrika keinen „starken Staat“, der unabhängig von jenen gesellschaftlichen Defiziten das Vermögen besitzt, die Entwicklungsagenda zu verwirklichen sondern einen „schwachen Staat“, der in diese defizitären Strukturen verwickelt ist.

Der Hypothese der Arbeit entsprechend, ist der Erfolg der neuen, staatsgelenkten Entwicklungsstrategie somit insbesondere aufgrund dieser fortbestehenden Strukturdefizite anzuzweifeln.

Betrachtet man diese Schlussfolgerung in Verbindung mit den erörterten Probleme der vorhergegangenen Strategien RDP und GEAR, zeigt sich, dass die strukturellen Defizite auch die Misserfolge dieser Strategien maßgeblich bestimmen.

Der RDP überschätzte bereits das Leistungsvermögen des südafrikanischen Staates und berücksichtigte weder die Hindernisse einer fragmentierten Gesellschaft noch die bestehenden Interessenkonflikte bei dem geplanten Umverteilungsprozess.

Die GEAR-Strategie wiederum ließ außer Acht, dass eine rein marktorientierte Strategie bei bereits bestehenden strukturellen Defiziten zu einer Verstärkung dieser führt, statt den ökonomischen Spielraum für Verteilungsgerechtigkeit zu vergrößern.

Bei dieser Betrachtung entsteht der Eindruck, dass die südafrikanische Regierung wiederholt der Gefahr erlag, „idealisierte Strategien“ zu konzipieren, deren Verwirklichung aufgrund der fortbestehenden Strukturdefizite in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft nicht realisierbar sind.

Es sind zwar Fortschritte zu erkennen, da in ASGISA immerhin einige Lehren aus den vorhergehenden Strategien berücksichtigt werden: Es wird versucht, einen „strategischen Mittelweg“ zwischen dem RDP und GEAR zu beschreiten, der einen Ausgleich der Interessensgegensätze und die gleichmäßige Verwirklichung der Wachstums- und Gerechtigkeitsziele ermöglichen soll. Zudem wird bewusst eine Balance zwischen staatszentrierter Sozialpolitik und marktorientierter Wachstumspolitik angestrebt und versucht, die Bedingungen internationaler Stabilitätspolitik und nationaler Investitionspolitik gleichmäßig zu berücksichtigen. Letztlich ist auch wesentlich realistischer, dass einige zentrale strukturelle Probleme Südafrikas erkannt werden und die Interventionsprogramme entsprechen daran angepasst sind.

Trotz dieser Verbesserungen wurden die Leistungsdefizite des Staates und die hemmende Wirkung der fragmentierten Gesellschaft weiter entschieden unterschätzt.

Ein Blick auf die eingangs dargelegte Problemstellung zeigt, warum dies auch äußerst schwer zu vermeiden sein mag: Nach dem politischen Wandel 1994 war klar geworden, dass die Verwirklichung der gesellschaftlichen Ziele eine Veränderung der sozioökonomischen Strukturen voraussetzt, da andernfalls weder die Demokratisierung noch die Versöhnung der Rassen langfristig stabil sein würden. Die Analyse der entwicklungspolitischen Situation ergab nun, dass die Strategien zur Veränderung der sozioökonomischen Strukturen wiederum

einen effektiven Staat und damit implizit eine stabile gesellschaftliche Basis voraussetzen, da bei fortwährenden Strukturdefiziten die Umsetzung der Strategien behindert wird. Das heißt, die Strukturdefizite, die bekämpft werden sollen, wirken gleichzeitig der Implementierung der Politik der Umstrukturierung entgegen. Es deutet sich damit eine Art „Teufelskreis“ der Entwicklungsprobleme an: „South Africa's problems are dialectical: they interact with each other and feed off one another. Each of the critical issues has powerful implications for the others.“²⁸⁸

Aufgrund dieses „Teufelskreises“ – der Interdependenz der Entwicklungsziele und der Entwicklungsprobleme – steht Südafrika, trotz einiger wichtiger Errungenschaften bis heute vor der gleichen entwicklungspolitischen Herausforderung wie 1994: sowohl Wachstum als auch soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen, ohne dabei die bestehenden Systeme und Strukturen zu destabilisieren.

Argumentiert man systematisch, kann aufgrund dieser Interdependenz der Probleme an dieser Stelle kein positiver Ausblick für die Entwicklung Südafrikas gegeben werden – nicht hinsichtlich dieser staatsgelenkten Strategie eines *Developmental States*, aber auch nicht für eine andere Entwicklungsstrategie. Alle Strategien scheinen, so plausibel sie in der theoretischen Ausarbeitung klingen, an den fortbestehenden Strukturdefiziten Südafrikas zu scheitern. Es scheint, als ob die enormen Kluft zwischen Arm und Reich und der Antagonismus der Rassen nicht nur die langfristige Versöhnung der Gesellschaft und die Konsolidierung der Demokratie verhindern, sondern diese defizitäre Ausgangslage überdies als gravierendes Hindernis jeder Entwicklungsstrategie im Wege steht.

„South Africa, [...], has experimented with a range of tools and techniques aimed at improving and expanding delivery. [...] Many of these strategies have had unintended consequences. [...] have been hindered by institutionalised social relations and engagements and by global economic realities.“²⁸⁹

An dieser Stelle eröffnet sich nun die Frage, ob überhaupt eine Strategie konzipiert werden kann, die nicht durch diese ungünstigen Ausgangsvoraussetzungen behindert wird, beziehungsweise was sich verändern müsste, um diese Hindernisse zu überwinden.

Bei der Beantwortung dieser Frage fällt wiederum rückblickend der beeindruckende politische Wandel Südafrikas auf. Dass dieser trotz widriger Umstände möglich wurde, lag nicht allein, aber doch maßgeblich an der politischen Elite Südafrikas in dieser Zeit.

Ohne die kompromissorientierte Haltung der Verhandlungspartner Nelson Mandela und F. W. de Klerk wäre der friedliche Wandel undenkbar gewesen und ohne Nelson Mandelas beispiellose Politik der Versöhnung wäre das historisch zerrissene Land in den Jahren nach dem Wandel nicht stabil geblieben. Die Geschichte Südafrikas ist damit das beste Beispiel dafür, welche entscheidende Rolle die politische Elite oder sogar einzelne Persönlichkeiten bei der Entwicklung eines Landes spielen können. Gerade solche außergewöhnlichen Per-

²⁸⁸ Sparks, a.a.O., 2003, S. 331

²⁸⁹ Mc Lennan, a.a.O., 2007, S. 3

sönlichkeiten können ein entscheidender Grund sein, dass der eben dargestellte „Teufelskreis“ der Entwicklungsprobleme durchbrochen wird. Doch der Blick in die Geschichte zeigt ebenso, dass solche Führungspersönlichkeiten in der politischen Realität äußerst selten sind.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die künftige politische Elite Südafrikas, kann wieder kein positiver Ausblick gegeben werden.

Wenn im April 2009 die Neuwahlen stattfinden, wird Jacob Zuma mit größter Wahrscheinlichkeit Südafrikas nächster Präsident. Auch wenn an dieser Stelle kaum zu beurteilen ist, ob seine Wahl tatsächlich mit einem politischen Linksruck verbunden wäre, wurde bereits deutlich, dass weite Teile des konservativen Lagers des ANC, der weißen Oberschicht sowie der internationalen Privatwirtschaft seine Wahl als Bedrohung der gesellschaftlichen und politischen Ordnung sowie der freien Wirtschaft betrachten und damit entsprechend destabilisierende Reaktion zu erwarten sind. Während sich das Wirtschaftswachstum mit nur 2,1% des BIP im ersten Quartal 2008 derzeit schon verlangsamt, werden auch die Prognosen aufgrund dieser unsicheren politischen Konstellation schlechter: Statt dem anvisierten Wachstum von 6% p.a., werden insgesamt nur noch 3,2% in 2008 und 3,0% in 2009 erwartet.²⁹⁰

Langfristig mindestens genauso gefährlich wie eine ökonomische Destabilisierung erscheint die Wahrscheinlichkeit einer gesellschaftspolitischen Destabilisierung aufgrund des politisch und moralisch äußerst zweifelhaften Vorbilds Jacob Zumas und großer Teile der (neuen) Machtelite im ANC. Jacob Zuma, der lautstark verbreitete man könne die Gefahr einer HIV-Aids-Infektion aus der Welt schaffen, indem man nach ungeschütztem Sexualverkehr eine Dusche nimmt oder auch seine Kollegin, Gesundheitsministerin Manto Tsabalala-Msimang, die weiterhin öffentlich dafür eintritt, dass man die Immunkrankheit mit einem Gebräu von wildem Knoblauch, roter Bete und Kräutern heilen könne, sind nur Beispiele des teilweise äußerst unqualifizierten Niveaus dieser „Elite“. Angesichts einer Vielzahl schockierender Äußerungen, wie der genannten des Präsidenten der ANC-Jugendliga, verstärkte sich insbesondere in den letzten Monaten der Eindruck, dass der Kreis um Jacob Zuma vermehrt derartig radikale und unqualifizierte Politiker einschließt, die bei zunehmender Macht als Gefahr für Südafrikas Stabilität gesehen werden müssen.

Auch hinsichtlich des Kriteriums der moralischen Rechtschaffenheit muss diese politische Elite besonders in Zweifel gezogen werden. Es ist anzunehmen, dass sich Korruption und Patronagepolitik mit einem Präsidenten, der zwar nicht verurteilt wurde, jedoch höchstwahrscheinlich der Korruption schuldig ist, weiter verschärfen dürften.

Aus Sicht des Verfassers dieser Arbeit liegt auch der sozialistischen Orientierung Jacob Zumas und vieler seiner Anhänger kein ernsthaftes Engagement für die arme, schwarze Mehr-

²⁹⁰ zit nach: Vgl. Neue Züricher Zeitung: Rezessionsängste in Südafrika, 20.07.2008, URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/rezessionsaengste_in_suedafrika_1.788638.html, [Stand: 05.09.08], [Zahlen der Rating-Agentur Moody]

heit des Landes zugrunde. Die Parolen machen den Anschein eines machtorientierten Populismus: es besteht aus dieser Sicht die Gefahr, dass die Macht des ANC nach den Wahlen von dieser Führung verstärkt zur eigenen Bereicherung genutzt wird.

Zudem ist auch negativ zu bedenken, dass die erörterte Problematik der Untergrabung demokratischer Mechanismen bisher weitgehend indirekt durch strukturelle Defizite hervorgerufen wurde, aber im Zusammenhang mit Jacob Zumas Anklage verstärkt direkte Angriffe auf den Rechtsstaat zu beobachten sind. Ein erstes Opfer dieses eigennützigen Kampfs um mehr Macht im Staat waren beispielsweise die sogenannten *Scorpions*, die als Spezialeinheit der nationalen Staatsanwaltschaft für die Ermittlung besonders schwieriger und delikater Verfahren, wie dem „Fall Zuma“ zuständig waren. Auf dem Parteitag, auf dem Jacob Zuma zum Vorsitzenden gewählt wurde, beschloss die gleiche Mehrheit, diese Einheit in die Polizei einzugliedern. Damit ist deren Effizienz und Unabhängigkeit eindeutig in Frage zu stellen. Einige Monate später, im August 2008 wurde schließlich sogar Verfassungsrichtern direkt gedroht, sich zu Gunsten Zumas zu entscheiden, da sie sonst nach dessen Wahl ihre Stellung verlieren würden. Entwicklungen dieser Art müssen als bedrohliche Untergrabung des Rechtsstaates und als Angriff auf die Errungenschaften des Befreiungskampfes gewertet werden.²⁹¹

„Thabo Mbeki steht sicherlich für das Versagen in vielen politischen Fragen, [...] doch er demonstriert einen gewissen demokratischen Anstand. Seit jedoch Jacob Zuma an der Spitze des ANC steht und seine Gefolgsleute in den Parteistrukturen das Sagen haben, zeigen sich bedrohliche Ansätze von Machtarroganz und Missachtung der Spielregeln einer rechtstaatlichen Ordnung.“²⁹²

Bei dieser kurzen Skizze der künftigen politischen Führung wird deutlich, weshalb die Vorstellung schwerfällt, dass diese das Vermögen oder auch nur den Willen besitzt, eine gemeinwohlorientierte Politik zu verwirklichen und damit den „Teufelskreis“ der Entwicklungshindernisse zu durchbrechen.

Aufgrund dessen werden auch die Stimmen im In- und Ausland eindringlicher, die davor warnen, dass Südafrikas bisherige positive Errungenschaften auf dem Spiel stehen, wenn sich die erörterten Tendenzen fortsetzen und die politische Elite den Entwicklungen nicht entschieden entgegen tritt:

„If the current trends go on unchecked, it might take only a few electoral terms before the country is internationally classified as just another ‚banana republic‘ [...]. **Without sincere elite self-moderation, which has been largely absent so far, [...] the South African miracle will, if not implode, fade away.**“²⁹³

Aber trotz dieses insgesamt äußerst skeptischen Ausblicks ist die Autorin dieser Arbeit den-

²⁹¹ Vgl. Neue Zürcher Zeitung: Südafrikas Justiz in Bedrängnis, 12.08.2008, URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/suedafrikas_justiz_in_bedraengnis_1.804365.html, [Stand: 05.09.08]

²⁹² Paleske, a.a.O., 23.07.2008

²⁹³ Wenzel, a.a.O., 2007 S. 62; [Hervorhebung des Verfassers]

noch der Ansicht, dass dieses Land und seine Leute weiterhin enormes gesellschaftliches und ökonomisches Potential besitzen, welches, wenn es nur von einer gemeinwohlorientierten Elite aktiviert und moderiert werden würde, weitere „Wunder“ vollbringen könnte. Die Rückkehr zum politischen und gesellschaftlichen Geist Nelson Mandelas könnte den Traum von der „Regenbogennation“ noch Wirklichkeit werden lassen. „Es ist noch nicht zu spät, die Werte die dem neuen Südafrika Gestalt gegeben haben, zu retten.[...] Aber viel Zeit haben wir nicht mehr zu verlieren.“²⁹⁴

Es bleibt daher letztlich nur die Hoffnung, dass sich die erörterte negative Zukunftsprognose nicht bewahrheitet und stattdessen eine neue, rechtschaffene Elite entsteht, die von gesellschaftlichen Strukturen unabhängig in der Lage ist, eine Entwicklungsstrategie zielgerichtet umzusetzen, welche die hemmenden Defizite beseitigt und das Potential des Landes und der Gesellschaft (re)aktiviert.

²⁹⁴ Brink, a.a.O., 2006, S. 57

Literaturverzeichnis

Sekundärliteratur:

- Ansprenger, Franz: Südafrika am Ende des Regenbogens, In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 43, Nr. 6, 1998, S. 720-728.
- Atul, Kohli; Chung in Moon; Georg, Soerensen: States, marketes and just growth. Development in the 21st century, United Nations University Press, New York & Tokyo, 2002.
- Barthelt, Rainer: Die deutsche EZ mit Südafrika, In: Entwicklung und Zusammenarbeit, NR. 7, 1996, S. 178-180.
- Beeson, Mark: Politics and markets in East Asia. Is the Developmental State compatible with globalisation?, URL: http://espace.uq.edu.au/eserv/UQ:10690/mb_cwo_04.pdf, [Stand: 20.07.08].
- Bell, Terry: GEAR was a reversal of RDP; ASGISA is more of the same, In: Business Report, 10.02.2006, URL: <http://www.busrep.co.za/index.php?fSectionId=553&fArticleId=3105404>, [Stand 10.04.08].
- Bell, Terry: Südafrika. An der Basis steigt der Druck, In: Interview mit Terry Bell, URL: <http://www.labournet.de/internationales/suedafrika/terrybell.html#autor>, 2008, [Stand: 01.07.08].
- Böhler, Werner: Demokratie am Kap. Südafrika ein Jahr vor den Wahlen, In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Länderbericht-Südafrika, 09.04.2008, URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_13427-544-1-30.pdf, [Stand: 01.08.08].
- Böhler, Werner: Jacob Zuma gewählt – Polarisierung im ANC, In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Länderbericht-Südafrika, 20.12.2007, URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_12686-544-1-30.pdf, [Stand: 05.09.08].
- Bond Patrick: Reconciliation and economic reaction. Flaws in South Africas's elite transition, In: Journal of International Affairs, Bd. 60, Nr. 1, The trustees of Columbia University, New York, 2006, S. 141-156.
- Bredow, Wilfried von, Thomas, Jäger: Menschenwürdig, effizient und zukunftssoffen? Die globale Politik im „magischen Dreieck“ von Demokratie, Entwicklung und Frieden, In: Bredow, Wilfried von; Thomas Jäger (Hrsg.): Demokratie und Entwicklung. Theorie und Praxis der Demokratisierung in der dritten Welt, Opladen, 1997.
- Brink, Andre: Verrat an Mandelas Erbe. Gleichgültigkeit und Arroganz im Umgang mit der Gewalt im neuen Südafrika, In: Der Überblick, Nr. 3, 2006, S. 54-57.
- Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai) (Hrsg.): Südafrika 2007. Gesamtwirtschaftliche Lage, In: Wirtschaftstrends Kompakt, URL: http://www.bfai.de/ext/anlagen/PubAnlage_3316.pdf, [Stand 11.04.08].
- Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai) (Hrsg.): Südafrikanische Kurskorrektur in der Privatisierungspolitik. Hoher Randkurs begrenzt politischen Handlungsspielraum, In: Länder und Märkte, 30.07.2004, URL: http://www.intec-online.net/fileadmin/contentpool/veranstaltungen/diverse/international/2004/02_Suedafrika/Kurskorrektur_Privatisierungspolitik_01.pdf, [Stand: 05.09.08].
- Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai) (Hrsg.): Südafrikas Bergbau leidet unter einer Stromkrise, In: Länder und Märkte, 12.03.2008, Online im Internet unter: URL: <http://www.bfai.de/DE/Content/bfai-online-news/2008/05/medien/t2-suedafrikas-bergbau-leidet-unter-einer-stromkrise.html>, [Stand: 09.07.08].
- Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) (Hrsg.): Entwicklungsstrategien für Wirtschaft und Gesellschaft, In: Information zur politischen Bildung, Afrika I, Nr. 264, URL: http://www.bpb.de/themen/DXSN5Y,0,0,Entwicklungsstrategien_f%FCr_Wirtschaft_und_Gesellschaft.html, [Stand: 23.07.07].
- Butler, Anthony: Black Economic Empowerment. An Overview, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 22, 2nd quarter, Kapstadt, 2006, S. 80-85.

- Cachalia, Firoz: Good Governance needs an effective parliament, In: New Agenda. South African journal of social and economic policy, Nr. 19, 3rd quarter, Kapstadt, 2005, S. 20-24.
- Cassin, Rashad: Reflections on South Africa's first wave of economic reform In: Padayachee, Vishnu (Hrsg.): Development decade. Economic and social change in South Africa 1994-2004, Kapstadt, 2006, S. 55-85.
- Chalmers, Johnson: MITI and the Japanese miracle. The growth of industrial policy, 1925-1975, Standford University Press, Standford, 1982.
- Eberlein, Walter: Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. Poverty Reduction Strategies als neues Konzept - auch für das BMZ?, In: E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 6, 2000, URL: <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez600-3.htm>, [Stand: 10.05.08].
- Edigheji, Omano: A democratic Developmental State in Africa? In: Report 105, Center for policy studies (CPS), Johannesburg, 2005, URL <http://www.cps.org.za/cps%20pdf/RR105.pdf>, [Stand: 28.04.08].
- Edigheji, Omano: The discourse of a Developmental State and a „peoples contract“ in South Africa, In: Issues and Actors, Bd. 19, Nr. 5, Center for policy studies (CPS), Johannesburg, 2006, URL: http://www.cps.org.za/cps%20pdf/pia19_5.pdf, [Stand: 05.09.08].
- Engels, Rainer: Als Kettenglied zum Erfolg, In: Entwicklung und Zusammenarbeit, URL: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/05-2005/schwer_art5.html, [Stand: 18.05.2009].
- Eßer, Klaus; Wolfgang, Hillebrand; Dirk, Messner; Jörg, Meyer-Stamer: Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik, In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)(Hrsg.): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 64, Nr. 2 1995, S. 186-199.
- Evans, Peter: Embedded autonomy. States & Industrial Transformation, Princeton University Press, New Jersey, 1995.
- Fakir, Ebrahim: The democratic state versus the developmental state: A false dichotomy, In: Isandla Development Communique, Bd. 2, Nr. 6, 2005, URL: http://www.sarpn.org.za/documents/d0001561/P1902-Isandla_Volume2No6.pdf, [Stand: 05.09.08].
- Fedderke, Johannes: From chimera to prospect: South African sources of and constraints on long-term growth, 1970-2000, In: Bhorat, Haroon; Kanbur, Ravi (Hrsg.): Poverty and policy in post-apartheid South Africa, HSRC Press, Kapstadt, 2006, S. 10-46.
- Fine, Ben; Vishnu, Padayachee: A sustainable macroeconomic growth path, In: Coetzee, Jan; Graaff, Johann; Hendricks, F.; Wood, G. (Hrsg.): Development Theory, Policy, and Practice, Oxford University Press, Kapstadt, 2001, S. 269-280.
- Fourie, Reneva, Thami, Ngqungunwana: Building a developmental state, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 17, 1st quater, Kapstadt, 2005.
- Friedrich Ebert Stiftung (FES) (Hrsg.): ANC policy conference. Im Schatten der Nachfolgediskussion um Thabo Mbeki, In: Fokus Südafrika, Ausg. 04/07, Johannesburg, 2007, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/04305/fokussuedafrika2007,04.pdf>, [Stand: 28.08.08].
- Friedrich Ebert Stiftung (FES) (Hrsg.): Das Ende der Ära Mbeki. Jacob Zuma zum Parteivorsitzenden des ANC gewählt, In Fokus Südafrika, Ausg. 05/07, Johannesburg, 2007, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/04305/fokussuedafrika2007,05.pdf>, [Stand: 28.08.08].
- Friedrich Ebert Stiftung (FES) (Hrsg.): Das letzte Jahr der Regierung Mbeki. Weiter wie gewohnt oder „business as usual“?, In: Fokus Südafrika, Ausg. 01/08, Johannesburg, 2008, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/04305/fokussuedafrika2008,01.pdf>, [Stand: 28.08.08].
- Friedrich Ebert Stiftung (FES) (Hrsg.): Kommunalwahlen in Südafrika, In: Fokus Südafrika, Ausg. 02/06, Johannesburg, 2006, URL: http://www.fes.de/aktuell/documents/fokus_suedafrika_02.pdf, [Stand: 28.08.08].

- Friedrich Ebert Stiftung (FES) (Hrsg.): Lage der Nation 2006, In: Fokus Südafrika, Ausg. 01/06, Johannesburg, 2006, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/04305/fokussuedafrika2006,01.pdf>, [Stand: 28.08.08].
- Friedrich Ebert Stiftung (FES) (Hrsg.): Mehr Wachstum und Gerechtigkeit? Die neue wirtschaftspolitische Initiative: Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (ASGISA), In: Fokus Südafrika, Ausg. 03/06, Johannesburg, 2006, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/04305/fokussuedafrika2006,03.pdf>, [Stand: 28.08.08].
- Friedrich Ebert Stiftung (FES) (Hrsg.): Zur Lage der Nation 2007, In: Fokus Südafrika, Ausg. 01/07, Johannesburg, 2007, URL: http://www.fes.de/aktuell/documents2007/Fokus_Suedafrika_1_2007.pdf, [Stand: 28.08.08].
- Fritz, Verena; Alina Rocha Menocal: Developmental States in the new millennium. Concepts and challenges for the new aid agenda, In: Development Policy Review, Bd. 25, Nr. 5, 2007, S. 531-552.
- Haroon, Bhora: ASGISA. Economic growth is necessary but not sufficient, In: New Agenda, South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 25, 1st. quater, Kapstadt, 2007.
- Hayek, Friedrich August: Politischer Liberalismus, In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 1959, Bd. 6, S. 591-596.
- Hemson, David; Michael, O'Donovan: Putting numbers to the scorecard. Presidential targets and state of delivery, In: South Africa State of the Nation 2005/2006, HSRC press, Kapstadt, S. 11- 45.
- Heribert, Adam: Südafrika nach Nelson Mandela. Die Zukunft einer jungen Demokratie, In: Universitas, Bd. 55, Nr. 645, 2000, S. 215-224.
- Ibrahim, Steyn: A decade of GEAR orthodoxy - A season of hope, 2006, URL: www.naledi.org.za/pubs/2006/Gear_orthodox.pdf, [Stand 03.10.07].
- Ismail, Davids: Poverty in South Africa a development management perspective, Van Schaik Publishers, Pretoria, 2005.
- Jansen, Jaqueline: Südafrika, In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Informationen zur politischen Bildung, Nr. 259, 2005, S. 26-29.
- Kapp, Jean-Pierre: Die Idylle trügt. Die Hautfarbe trennt die Bewohner im südafrikanischen Hout Bay, In: Der Überblick, Nr. 3, 2006, S. 66-70.
- Katz, Michael: BEE and the foreign investor, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 22, 2nd quater, Kapstadt, 2006, S. 41-43.
- Kaußen, Stefan: Südafrikas gelungener Wandel?, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 4, 2005, S. 32-39, URL: <http://www.bpb.de/files/HL1Y10.pdf>, [Stand 18.04.08].
- Klemp, Ludgera; Roman, Poeschke: Good Governance gegen Armut und Staatsversagen, In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr. 28/ 29, 2005, URL: http://www.bpb.de/publikationen/KKJQVB,0,0,Good_Governance_gegen_Armut_und_Staatsversagen.html#art0, [Stand: 05.08.08].
- Klingebiel, Stephan: Mit einem big push aus der Armutsfalle? Der Sachs-Bericht ist keine Patentrezept, In: Nucheler, Franz, Michele Roth (Hrsg.): Die Millenniums-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 20, Dietz Verlag, Bonn, 2005, S. 194-206.
- Knight, Richard: South Africa 2006: Challenges for the Futur. South Africa Delegation Briefing Paper, 2006, URL: <http://richardknight.homestead.com/files/southafrica2006-challengesforthefuture.pdf>, [Stand: 03.10.07].
- Lambarth, Heinz: Vor lauter Wahlerfolg vom Schwindel befallen. Der ANC und die innenpolitische Lage in Südafrika ein Jahr nach den Parlamentswahlen, In: Afrika Süd. Zeitschrift zum südlichen Afrika, Nr. 3, 2005, S. 27-30.
- Lambrechts, Kato: The state and development. A response to Larry Swatuk, In: Southern African Perspectives, Bd. 72, Nr. 2, Centre for Southern African Studies - University of Western Cape, Kapstadt, 1999, S. 25-33.

- Landsberg, Chris; Werner, Rechmann: Politische Parteien und Parteiensysteme in Südafrika, In: Friedrich Ebert Stiftung(Hrsg.): Parteien und Parteiensysteme in Afrika, Bonn, 2005, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/03281.pdf>, [Stand: 01.07.08].
- Laubscher, Jac: The South African developmental state: myth or reality?, In Economic Commentary, 2007, URL: <http://www.sanlam.co.za/eng/economicinsight/economiccommentary/economic+commentary+-+12+july+2007.htm>, [Stand: 03.10.07].
- Le Roux, Pieter: The South African Economy. In: Coetzee, Jan; Graaff, Johann; Hendricks, F.; Wood, G. (Hrsg.): Development Theory, Policy, and Practice, Oxford University Press, Kapstadt, 2001, S. 213-228.
- Leftwich, Adrian: Developmental States. What they are and why we need them?, In: (Re)building Developmental States. From Theory to Practice, Overseas Development Institute (Meeting Series/Speech), 2006, URL: <http://www.odi.org.uk>, [Stand: 20.07.08].
- Manuel, Trevor: Addressing South Africa's social and economic imbalances – Budgetary and fiscal policy considerations, URL: www.treasury.gov.za/speech/2004111501.pdf, 11.11.04, [Stand: 03.10.07].
- Manuel, Trevor: Budgeting challenges in the developmental state, URL: http://www.treasury.gov.za/comm_media/speeches/2004/2004092001.pdf 20.04.2004, [Stand: 03.10.07].
- Manuel, Trevor: Economic policy and South Africa's growth strategy, URL: www.treasury.gov.za/speech/2007031901.pdf, 19.03.07, [Stand: 03.10.07].
- Mbeki, Thabo: State of the nation address 06.02.2004, URL: <http://www.info.gov.za/speeches/2004/04020610561002.htm>, [Stand: 03.10.07].
- Mbeki, Thabo: State of the Nation Address, 03.02.2006, URL: <http://www.info.gov.za/speeches/2006/06020310531001.htm>, [Stand: 03.10.07].
- Mbeki, Thabo: State of the nation address, 14.02.2003, URL: <http://www.info.gov.za/speeches/2003/03021412521001.htm>, [Stand: 05.09.08].
- Mbeme, Achille: Das Nongqawuse-Syndrom. Südafrikas Gesellschaft und Politik in der Krise, In: Der Überblick, Nr. 3, 2006, S. 58-61.
- Mc Lennan, Anne: Editorial: The politics of delivery in South Africa: , In: Progress in Development Studies, Sage publications, Bd. 7, Nr. 1, 2007, S. 1-4.
- Mc Lennan, Anne: Unmasking delivery. Revealing the politics, In: Progress in Development Studies, Sage Publications, Bd. 7, Nr. 1, 2007, S. 5-20.
- Meyer, Reinhold: Südafrika – der große Wandel, In: Entwicklung & Zusammenarbeit, Nr. 7, 1996, S. 174-178.
- Michie, Jonathan: Macroeconomic reforms and employment. What possibilities for South Africa?, In: Padayachee, Vishnu (Hrsg.): Development Decade. Economic and social change in South Africa 1994-2004, HSRC press, Kapstadt, 2006, S. 86-107.
- Midgley, James: South Africa. The challenge of social development, In: International Journal of Social Welfare, Nr. 10, Blackwell Publishers, 2001, S. 267-275.
- Mkandawire, Thandika: Thinking about developmental states in Africa, In: Cambridge Journal of Economics, Nr. 25, 2001, S. 289-313.
- Moor, Mick: Embedded autonomy: States and industrial transformation by Peter Evans, In: Economic Development and Cultural Change, Bd. 46, Nr. 2, 1998, S. 427-432.
- Msimang, Ntombi: Demand driven access to affordable microfinancial services for the poor. The APEX way, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 19, 3rd quater, Kapstadt, 2005, S. 28-30.
- Naidoo, Kuben: Operationalising South Africa's move from macroeconomic stability to micro-economic reform, In: Padayachee, Vishnu (Hrsg.): Development decade. Economic and social change in South Africa 1994-2004, HSRC press, Kapstadt, 2006, S. 108-125.
- Naidoo, Vito: Observations on defining a developmental state administration in South Africa, In: Journal of Public Administration, Bd. 41, Nr. 3, HSRC press, Kapstadt, 2006, S. 479-490.
- Nattrass, Nicoli; Jeremy, Seekings: Democratic institutions and development in post-

- apartheid South Africa, In: Robinson, Mark; Gordon, White (Hrsg.): Democratic Developmental States. Politics and institutional design, Oxford University press, New York, 1998, S. 215-241.
- Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt, 5. Aufl., Dietz Verlag, Bonn, 2004.
- Osmanovic, Armin: Aufstrebende afrikanische Macht. Südafrikas schwieriger außenpolitischer Weg, In: eins. Entwicklungspolitik – Informationen Nord-Süd, 12.07.2007, S. 51-52.
- Padayachee, Vishnu (Hrsg.): Development decade. Economic and social change in South Africa 1994-2004, HSRC press, Kapstadt, 2006, URL: www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2141 - 68k, [Stand: 03.10.07].
- Padayachee, Vishnu: Debt, development and democracy: The IMF in post-apartheid South Africa, In: Review of African Political Economy, Bd. 21, Nr. 62, 1994, Taylor & amp publisher; Francis, S. 585-597.
- Paleske, Alexander: Dunkle Wolken über Südafrika, Dr. Günter Pabst im Interview, 2008, URL: <http://oraclesyndicate.twoday.net/stories/5077959/>, [Stand: 14.08.08].
- Peet, Richard: Ideology, discourse, and the geography of hegemony. From socialist to neo-liberal development in post-apartheid South Africa, In: Antipode, Blackwell Publishers, 2002.
- Perras, Arne: Townships in Trümmern. In Südafrikas Elendsvierteln tobt ein Krieg gegen Fremde - sie sind Sündenböcke einer überforderten Gesellschaft, In: Süddeutsche Zeitung, 24./25.05.2008, S. 10.
- Pohlmann, Christoph: Zwei Zentren der Macht. Die innenpolitische Lage nach dem ANC-Parteitag in Polokwane, In: Informationsstelle südliches Afrika (Issa) (Hrsg.): Afrika Süd, Nr. 2, Ausg. April/ Mai, Bonn, 2008.
- Praetorius, Barbara: Südafrika. Wirtschaftspolitik im Dilemma, In: Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.): Wochenbericht, Nr. 33, 1999, URL: http://www.diw.de/deutsch/99_33_1/30699.html, [Stand 12.04.08].
- Preece, Howard: A long and winding road. 'Developmental State' proposal provokes spat between Manuel and Mpahlwa, In: Finweek, 16.08.2007.
- Prollius von, Michael: Der Neoliberalismus der 30er Jahre: Wurzel der Sozialen Marktwirtschaft, In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Rede vom 28.02.2007, URL: http://www.kas.de/upload/dokumente/2008/03/080304_Prollius.pdf [Stand 03.04.08].
- Rechmann, Werner: Die dritten demokratischen Wahlen in Südafrika 2004, In: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Kurzberichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – Afrika, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/02582.pdf>, Johannesburg, 2004, S. 1-7.
- Ross, Herbert: Wachstumsziele statt Entwicklungsziele. Afrika braucht eine andere Reformagenda, In: Nuscheler, Franz, Michele Roth (Hrsg.): Die Millenniums-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 20, Dietz Verlag, Bonn, 2005.
- Sangweni, S.: Countering undue influence by business on BEE. The public service framework, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 22, 2nd quater, 2006, S. 29-35.
- Schlemmer, Lawrence: Kampf um die Seele der Partei. Im ANC streiten sieben Strömungen über den richtigen Kurs, In: Der Überblick, Nr. 3, 2006, S. 62-65.
- Schmidt, Manfred (Hrsg.): Wörterbuch der Politik, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart, 2004.
- Sen, Amartya: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, (3. Aufl.), dtv Verlag, München, 2005.
- Soko, Mills: The developmental state can work, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 26, 2nd quarter, Kapstadt, 2007.
- Southall, Roger: Black empowerment, parastatals and performance, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 22, 2nd Quater, Kapstadt, 2006.
- Southall, Roger: Can South Africa be a developmental state?, In: South Africa State of the Nation 2005/ 2006, HSRC press, Kapstadt, URL: <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2109%20-%2061k>, [Stand: 03.10.07].

- Southall, Roger: Daniel, John; Jesssica, Lutchman: President Mbeki's second term. Opening the golden door?, In: South Africa State of the Nation, HSRC press, Kapstadt, 2004, URL: <http://www.hsrbpress.ac.za/product.php?productid=2042%20-%2055k>, [Stand: 03.10.07].
- Southall, Roger: The ANC state, more dysfunctional than developmental?, In: South Africa State of the Nation, HSRC press, 2007, URL: <http://www.hsrbpress.ac.za/product.php?productid=2183>, [Stand: 03.10.07].
- Sparks, Allister: Beyond the miracle. Inside the new South Africa, University of Chicago Press, Chicago, 2003.
- Steck Gabriele, Christiane, Seyfart: Lack of investment in the commodity sector. In: Allianz Dresdner Economic Research (Hrsg.): Country Focus. Russia, South Africa and Turkey, Ausg. 1, 2008, URL: http://www.groupeconomics.allianz.com/en/publications/economy_und_markets/jan08.html, [Stand: 23.08.2008].
- Stiglitz, Joseph: Chancen der Globalisierung: Das Entwicklungsversprechen, In: Süddeutsche Zeitung, 03.08.2007, URL: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/703/91612/>, [Stand: 05.09.08].
- Stiglitz, Joseph: From miracle to crissis to recovery. Lessons from four decades of east asian experience, In: Stiglitz, Joseph; Shahid, Yusuf (Hrsg.) Rethinking the east asian miracle, a World Bank and Oxford university press co-publication, Oxford, 2001, S. 509-529
- Swatuk, Larry A.: Re-making the state. Assessing South Africa's developmental agenda, In: Southern African Perspectives, Bd. 71, Nr. 2, Centre for Southern African studies at the School of government, University of the Western Cape, Kapstadt, 1999, S. 1-25.
- Swilling, Mark; John van Breda, Albert van Zyl, Firoz Kahn: Economic policy making in a developmental state: Review of the South African government's poverty and development approaches. 1994-2004, In: Economic Policy and Poverty Alleviation Report Series, Nr 3 & 4, 2004, S. 1-157.
- Taylor Ian: Can Africa Produce Developmental States? In: Council for the Development of Social Science in Africa (Codesria) Bulletin, Nr. 3 & 4, 2005, URL: http://www.codesria.org/Links/Publications/bulletin3_05/taylor.pdf, [Stand: 18.05.08].
- Taylor, Vivienne: The political economy of transformation and human development. In: United Nations Development Programme South Africa: Transformation for human development, Pretoria, 2000, S. 1-73.
- Teichmann, Christina: Zeit für Sachlichkeit am Kap. Zur erfolgreichen Ausrichtung der WM 2010 brauch Südafrika eine neue politische Kultur, 15.09.2007, URL: http://www.kas.de/proj/home/pub/32/1/dokument_id-11910/index.html, [Stand: 05.09.08].
- Temple, T.J.: Undone by Success?, In: Issues & Studies, Bd. 40, Nr. 1, 2004, 73-80.
- Terberger-Stoy, Eva; Marcel, Tyrell: Joseph Stiglitz (1943-). Die Informationsökonomik und die Unvollkommenheit der Märkte, In: E+Z- Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 2, 2000, URL: <http://www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ez200-6.htm>, [Stand: 09.09.08].
- Thiel, Reinhold: Die Hilflosigkeit der Entwicklungspolitik, In: Internationale Politik, Nr. 4, 1996, URL: http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1996/april1996/download/785926324d6a11dbacf5cb51de78a53da53d/original_Thiel_9604.pdf, [Stand: 23.08.2008].
- Thiel, Reinhold: Gelenkte Privatwirtschaft, In: Entwicklung & Zusammenarbeit, Nr. 5, 2005 URL: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/05-2005/schwer_art1.html, [Stand: 03.10.07].
- Trap, Finn; Peter Brixen: The south african economy. Macroeconomic prospects for the medium term, Routledge publishers, London & New York, 1996.
- Turok, Ben (Member of Parliament; MP): BEE Transactions and their unintended consequences, In: New Agenda. South African Journal of Social and Economic Policy, Nr. 22, 2nd quater, Kapstadt, 2006, S. 59-64.
- Van der Berg, Servaas; Louw, Megan; Du Toit; Leon: Poverty trends since the transition. What we know, Working Papers - Stellenbosch University (Department of Economics),

- Stellenbosch, 2007, URL:
http://www.sarpn.org.za/documents/d0002783/Poverty_trends_transition_Aug2007.pdf,
 [Stand: 05.09.08].
- Vurren van Hennie: South Africa. A case study, In: Transparency International (Hrsg.): New anti corruption governments. The challenge of delivery, Nairobi, 2004, URL
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/anti_corruption_governments/country_studies, [Stand: 03.07.08].
- Wade Robert: East Asia's economic success. Conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence, In: World Politics, The Johns Hopkins University Press, Bd. 44, 1992, S. 270-320.
- Wenzel, Philip: Public-sector transformation in South Africa. Getting the basics right, In: Progress in Development Studies, Bd. 7, Nr. 1, Sage Publications, 2007, S.47-64.
- White, Gordon: Constructing a democratic developmental state, In: Robinson, Mark; Gordon, White (Hrsg.): The democratic developmental state. Politics and institutional design, Oxford university press, New York, 1998, S. 17-52.
- Zimmermann, Roland: Demokratie und das südliche Afrika. Antagonismen oder Annäherung? Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004.

Dokumente:

- Accelerated and Shared Growth Initiative-South Africa (ASGISA), A summary, 2006, URL:
www.info.gov.za/asgisa, [Stand: 10.05.2008].
- ANC - Discussion Document: Economic transformation for a national democratic society, URL: http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/2007/discussion/econ_transformation.html, 2007, [Stand: 04.08.08].
- ANC - Election Manifesto 2004. A peoples contract to create work and fight poverty, 2004, URL: <http://www.anc.org.za/elections/2004/manifesto/manifesto.html#vision> [Stand: 21.11.07].
- ANC - Freedom Charter, Kliptown, 1955, URL:
<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/charter.html>, [Stand: 05.04.08].
- COSATU - Discussion Document: A developmental state for South Africa?, 2005, URL:
www.cosatu.org.za/cc2005/Developmental.pdf, [Stand: 03.10.07].
- Growth Employment and Redistribution (GEAR), 1996, URL:
<http://www.info.gov.za/otherdocs/1996/gear.pdf>, [Stand 19.04.08].
- Ministry of Agriculture: Launch of the Micro Agricultural Finance Institutional Scheme of South Africa (MAFISA), 2006, URL:
<http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/news/2006/oct/148841>, [Stand: 28.08.08].
- Policy Co-ordination and Advisory Services South Africa (PCAS) (Hrsg.): Towards a ten year review. Synthesis report on implementation of government programmes, Pretoria, 2003, URL: <http://www.info.gov.za/otherdocs/2003/10year.pdf>, [Stand: 28.04.08].
- Policy, Co-ordination and Advisory Services South Africa (PCAS) (Hrsg.): Medium term strategic framework. A framework to guide government's programme in the electoral mandate period 2004-2009, URL:
<http://www.thepresidency.gov.za/main.asp?include=docs/mtsf.html>, [Stand: 04.08.09].
- Policy, Co-ordination and Advisory Services South Africa (PCAS) (Hrsg.): Development indicators – Mid-term review, Pretoria, 2007, URL:
http://www.info.gov.za/otherdocs/2007/developmentindicator/development_indicator.pdf, [Stand: 01.05.08].
- RDP White Paper, 1994, URL: <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html#1.1>, [Stand 17.04.08].
- Statistics South Africa: Mid-year populations estimates, Pretoria, 2008, URL:
<http://www.statssa.gov.za/publications/P0302/P03022008.pdf>, [Stand 11.09.08].
- United Nations Development Programme (UNDP): Millennium Development Goals. Country Report South Africa 2005, URL: http://www.undg.org/archive_docs/6584-South_Africa_MDG_Report.pdf, [Stand: 11.09.08].
- United Nations Development Programme (UNDP): South Africa Human Development Report

- 2003, URL: <http://www.undp.org.za/NHDR2003.htm> [Stand 21.11.07].
- United Nations Development Programme (UNDP): World Development Report 2002, Oxford University press, New York, 2002, URL: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2002_EN_Complete.pdf. [Stand: 11.09.08].
- United Nations Office on Drugs and Crime: Ninth United Nations survey of crime trends and operations of criminal justice, 2004, URL: http://www.unodc.org/pdf/research/9th_survey/CTS9ByIndicatorExtract.pdf, [Stand: 02.08.08].
- Weltbank: Comprehensive Development Framework – Discussion, 1999, URL: <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/cdf.pdf>, [Stand: 01.07.08].
- Weltbank: The East Asian miracle. Economic growth and public policy, Oxford University Press, New York, 1993.

Tagespresse:

- Business Day: A decade of GEAR orthodoxy...season of hope?, 05.06.2006.
- Die Welt: Zwist zwischen MAN und Scania sorgt für Skandal in Südafrika, 13.08.08, URL: http://www.welt.de/welt_print/article2302260/Zwist-zwischen-MAN-und-Scania-sorgt-fuer-Skandal-in-Suedafrika.html, [Stand: 14.08.08].
- Fin 24 (Finweek): Cashing in on chaos, 21.09.2006.
- Fin 24 (Finweek): Promoting winners, propping up losers. Government prodding SA towards a developmental state, 21.09.2006.
- Focus: Entscheidung über Korruptionsverfahren gegen Zuma im September, 05.08.08, URL: http://www.focus.de/politik/diverses/suedafrika-entscheidung-ueber-korruptionsverfahren-gegen-zuma-im-september_aid_322587.html, [Stand: 14.08.08].
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ): Zur Auswanderung getrieben. Fachkräfte flüchten aus Südafrika, 14.06.2008, URL: <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EE1CD972A4CE3429AAC449568D58043CF~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, [Stand: 05.09.08].
- Handelsblatt: Energiemangel schwächt Südafrika. 10.10.2007.
- Handelsblatt: Generalstreik legt Südafrika lahm, 07.08.2008.
- Handelsblatt: Mandela feiert. Südafrika strauchelt, 18.07.2008.
- Handelsblatt: Wettlauf um Afrika, Dossier 11./12./13. 07.2008.
- Mail & Guardian: The government's new RDP, 06.10.2007, URL: www.mg.co.za/articlePage.aspx?articleid=315915&area=/insight/insight__national/, [Stand: 05.09.08].
- Neue Züricher Zeitung (NZZ): Noch nicht wirklich in Südafrika daheim. Mark Gvissers Standardwerk über Herkunft, Exil und Aufstieg von Thabo Mbeki, 26.04.2008, URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/noch_nicht_wirklich_in_suedafrika_daheim_1.719493.html, [Stand: 05.09.08].
- Neue Züricher Zeitung (NZZ): Prozess gegen Zuma in Südafrika wieder verschoben, 16.05.2008, URL: [http://www.nzz.ch/nachrichten/international/der_prozess_gegen_zuma_in_suedafrika_eerneut_verschoben_1.735023.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/international/der_prozess_gegen_zuma_in_suedafrika_erneut_verschoben_1.735023.html), [Stand: 20.09.08].
- Neue Züricher Zeitung (NZZ): Rezessionsängste in Südafrika, 20.07.2008, URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/rezessionsaengste_in_suedafrika_1.788638.html, [Stand: 05.09.08].
- Neue Züricher Zeitung (NZZ): Südafrikas Justiz in Bedrängnis, 12.08.2008, URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/suedafrikas_justiz_in_bedraengnis_1.804365.html, [Stand: 05.09.08].
- Neue Züricher Zeitung (NZZ): Töten und sterben für Zuma. Kriegerische Töne der ANC Jugendlichen in Südafrika, 23.06.2008, URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/panorama/toeten_und_sterben_fuer_jacob_zuma_1.766412.html, [Stand: 05.09.08].
- Spiegel: Kurswechsel in Südafrika. Zuma kommt, die Probleme wachsen, 19.12.2008 URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,524211,00.html>, [Stand: 05.09.08].

Süddeutsche Zeitung (SZ): Am Kap der Angst. Der Mord an einem Lanxess-Manager und die wachsende Gewalt in Südafrika beunruhigen deutsche Unternehmen, 22.07.2008, URL: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/597/302593/text/>, [Stand: 05.09.08].

Sunday Times: Mr President: Please stand down now! 25.05.2008, URL: <http://www.thetimes.co.za/PrintEdition/Article.aspx?id=772542>, [Stand: 05.09.08].

The Economist: How to spend it. The South African state has a welcome fiscal problem, Bd. 382, Nr. 8517, Johannesburg, 24.02.2007.

The Economist: Which road for the economy?, B. 339 , Nr. 7968, Johannesburg, 06.01.1996.

Abkürzungsverzeichnis

ANC	African National Congress
ANCYL	African National Congress Youth League
ASGISA	Accelerated and Shared Growth for South Africa
BBBEE	Broad Based Black Economic Empowerment
BEE	Black Economic Empowerment
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BPO	Business Process Outsourcing
CDF	Comprehensive Development Framework
COSATU	Congress of South African Trade Unions
CPI	Consumer Price Index
CPI	Corruption Perception Index
DA	Democratic Alliance
DBSA	Development Bank South Africa
EPWP	Extended Public Works Programme
FES	Friedrich Ebert Stiftung
GEAR	Growth, Employment and Redistribution
HSRC	Human Science Research Council
IFP	Inkatha Freedom Party
IMF	International Monetary Fund
IJR	Institut for Justice and Reconciliation
JIPSA	Joint Initiative for Priority Skills Acquisition
KfW	Kreditinstitut für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goals
NA	National Assembly
NIC	Newly Industrialized Country
PA	Per Anno
PCAS	Policy Co-ordination and Advisory Services
PPP	Public Private Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
RDP	Reconstruction and Development Programme
RIA	Regulatory Impact Analysis
SACP	South African Communist Party
SAP	Structural Adjustment Programme
SARB	South African Reserve Bank
SABC	South African Broadcasting Corporation
SMME	Small Medium and Micro Enterprises
SOE	State Owned Enterprise
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
WTO	World Trade Organisation
ZAR	South African Rand