

# Seek ye the political kingdom first – all else will follow?

Die Linke an der Macht in Südafrika

Oliver Schwank

Am 27. April 1994 gewann der Afrikanische Nationalkongress (ANC) die ersten Wahlen im neuen, demokratischen Südafrika mit überwältigender Mehrheit. Nelson Mandelas Amtsantritt als Präsident beendete formal über 50 Jahre Apartheid und mehr als dreihundert Jahre rassistischer Unterdrückung am Kap. Die Erwartungen im Land und im Rest der Welt waren riesig – übertroffen vielleicht nur von den Herausforderungen, mit denen die neue Regierung konfrontiert war.

Mehr als eine Dekade nach der historischen Wende fallen die Einschätzungen zu den Errungenschaften und – darauf konzentriert sich dieser Beitrag – zum wirtschaftspolitischen Kurs des regierenden Bündnisses aus ANC, dem Gewerkschaftsbund Cosatu und der kommunistischen Partei SACP sehr ambivalent aus. Die makroökonomische Stabilisierung ist gelungen, Armut und Ungleichheit jedoch sind geblieben. Diese Bilanz bringt vorsichtiges Lob von der internationalen Finanzpresse und internationalen Institutionen wie dem IWF, gleichzeitig aber heftige Kritik an der vermeintlichen »Kapitulation vorm Neoliberalismus« von linker Seite (siehe beispielhaft Bond 2005).

Trotz der Wahlerfolge des regierenden Bündnisses 1999 und 2004 verstummt auch die interne Kritik des linken Flügels an der Wirtschaftspolitik nicht. Ein Austritt der Gewerkschaften und der Kommunisten aus dem Bündnis scheint dennoch nicht näher als vor zehn Jahren. Welche Perspektiven sehen sie in der Koalition mit dem ANC und wie realistisch ist eine progressivere Politik in Südafrika in den nächsten Jahren?

## Ein schwieriges Erbe

Die Verhandlungen über das Ende des Apartheid-Regimes und den Übergang zu einer demokratischen Ordnung Anfang der 90er Jahre fanden vor dem Hintergrund eskalierender politischer Gewalt und einer schweren Rezession der südafrikanischen Wirtschaft statt. Tatsächlich hatte sich das Wachstum schon seit den 70ern stark verlangsamt, so dass Gelb von einer organischen Krise des Akkumulationsregimes, dem rassistischen Fordismus, sprach (1991). Die verarbeitende Industrie, rund um den Bergbausektor und mit kräftiger staatlicher Unterstützung entstanden, war auf Grund des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften international nicht wettbewerbsfähig. Gleichzeitig war der heimische (weiße) Markt zu klein, um weiteres Wachstum zu ermöglichen. Diese strukturellen Probleme manifestieren sich in schwachen Wachstumsraten, geringen Investitionen, hoher Inflation, einem chronischen Leistungsbilanzdefizit und rasant ansteigender Arbeitslosigkeit. Die extreme Ungleichverteilung der sozialen Infrastruktur verschärfte die Wirkungen der Krise auf breite Teile der Bevölkerung noch zusätzlich (Marais 2001: 101f).

Die ökonomischen Voraussetzungen waren denkbar schwierig, ein militärischer Sieg über das Regime zudem außer Reichweite. Sowohl im ANC als auch in der SACP genoss daher die *Nationale Demokratische Revolution*, also das Ende des Apartheid-Regimes und die Erringung der politischen Macht im Staat, Priorität. Sie wurde als Vorbedingung und Beginn eines Prozesses umfassender, auch wirtschaftlicher Veränderung gesehen (SACP 2006a: 6). Es handelte sich also um ein Zweiphasen-Modell der Transformation.

### **Hausgemachte Strukturanpassung**

Entgegen oft geäußelter Befürchtungen versank das Land 1994 nicht in einem Bürgerkrieg. Die erfolgreiche politische Einigung verhinderte nicht nur den Zerfall des Landes, sondern umfasste eine progressive Verfassung, die den EinwohnerInnen weit reichende politische und auch sozioökonomische Rechte und dem ANC weltweite Anerkennung einbrachte.

Ungleich umstrittener war der ökonomische Kurs, den die Regierungen Mandela und Mbeki einschlugen. Die wirtschaftliche Öffnung durch Liberalisierungen im Handelsregime und der Kapitalmärkte, fiskalische Zurückhaltung und monetäre Stabilisierung sollten die Wettbewerbsfähigkeit Südafrikas verbessern, private Investitionen anziehen, Exporte verarbeiteter Güter verbessern und dadurch zu höherem Wachstum führen (Department of Finance 1996). Die Aufzählung liest sich wie ein typisches Strukturanpassungsprogramm von IWF oder Weltbank, repräsentierte aber einen »hausgemachten« Kompromiss zwischen dem ANC und Vertretern des südafrikanischen Kapitals, das für die makroökonomische Stabilisierung den politischen Wechsel und eine Modifikation der Eigentumsstrukturen (*black economic empowerment*) unterstützte (Gelb 2005: 369).

Die Bilanz fiel ernüchternd aus. Nach zehn Jahren ANC-Regierung waren zwar Budgetdefizit und Inflation unter Kontrolle, aber öffentliche und private Investitionen im Keller und das Wachstum zu gering, um die Krise auf dem Arbeitsmarkt zu entschärfen. Im Gegenteil, die Handelsliberalisierungen hatten zu weiteren Arbeitsplatzverlusten in den arbeitsintensiven Exportindustrien geführt, die Arbeitslosigkeit stieg auf über 40%. Die politische und makroökonomische Stabilisierung war also gelungen, die hohe Arbeitslosigkeit perpetuierte allerdings die wirtschaftliche Marginalisierung breiter Teile der Bevölkerung.

### **Umkämpftes Terrain**

Kritiker bezeichneten den ANC-Kurs als Ausverkauf an den Idealen des Befreiungskampfes, oder warfen der Führungsspitze der Partei mangelndes Verhandlungsgeschick vor. Sie unterstellten damit implizit ungenutzten Spielraum für progressivere Politik (für einen Überblick siehe Koelble 2004). In einigen Aspekten, etwa in Bezug auf die Geld- und Währungspolitik, wird diese Kritik mittlerweile auch in der Partei formuliert. Sie muss aber, um Alternativen aufzeigen zu können, auch die Restriktionen berücksichtigen, mit denen der ANC konfrontiert war.

Zum einen war auch der wirtschaftspolitische Kurs Teil der Verhandlungslösung, die die Kräfteverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren reflektierte. Zum anderen herrschten innerhalb des ANC Zweifel an den Kapazitäten und der Bereitschaft des Staatsapparates, ein allzu interventionistisches Programm durchzusetzen (Hirsch 2005: 60). Als entscheidend erscheinen aber insbesondere die außenwirtschaftlichen

Restriktionen, die die südafrikanische Volkswirtschaft seit den 70ern plagten. Die Leistungsbilanzdefizite, die jede Aufschwungphase begleiteten, spiegelten Produktivitätsprobleme und die schwache Entwicklung des Kapitalgütersektors wider. In Anlehnung an die Entwicklungsstrategien in den asiatischen Tigerstaaten wurde daher auf Produktivitätssteigerungen und Wachstum in den exportorientierten verarbeitenden Industrien gesetzt (Hirsch 2005: 58). Damit wurde der außenwirtschaftlichen Restriktion zumindest konzeptionell Rechnung getragen. Eine binnenorientierte Wachstumsstrategie, die auf stärkere Umverteilung und nachfragegetriebenes Wachstum setzt, erschien den Entscheidungsträgern in diesem Licht als zu riskant (in der Diktion der ANC-Spitze als populistisch). 2007, nach einigen Jahren kräftigen Wachstums, ist Südafrika wieder mit einem Leistungsbilanzdefizit von mehr als 6% konfrontiert, und viele Ministerien haben Probleme, ihnen zugewiesene Budgets auch auszugeben (Davie 2007). Die Einwände gegen eine expansivere Strategie waren also nicht unberechtigt, die Probleme blieben jedoch trotz wirtschaftsliberaler Reformen weitgehend ungelöst.

Das Bündnis des ANC mit Cosatu und SACP wäre dem Regierungskurs einige Male beinahe zum Opfer gefallen – und Spekulationen über eine Spaltung wollen nicht verstummen. Doch trotz mehrerer Streiks und heftiger, öffentlich ausgetragener Auseinandersetzungen versprechen sich Cosatu und SACP mehr vom Verbleib im Bündnis als von einer Spaltung und der Gründung einer Partei links vom ANC (Buhlungu 2003: 196). Das hängt zum einen mit realen arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Errungenschaften zusammen. Dazu gehört die arbeitnehmerfreundliche Ausgestaltung des Arbeitsmarkts, der kontinuierliche, wenn auch schleppende Ausbau der sozialen Infrastruktur und Fortschritte in der Armutsbekämpfung (siehe etwa Natrass 2007). Zum anderen bleibt die Perspektive, den ANC zu einem Kurswechsel zu bewegen und eine radikalere Transformation Südafrikas zu erreichen. Diese Hoffnung stützt sich auf den Begriff des *Entwicklungsstaates*, der in den letzten Jahren seitens des ANC als Kern einer interventionistischeren Strategie propagiert wird.

### Der südafrikanische Entwicklungsstaat

Spätestens mit dem Budget des Wahljahres 2004 vollzog der ANC eine eifrig kommunizierte Modifikation seiner wirtschaftspolitischen Strategie. Sie umfasste eine Stärkung der öffentlichen Unternehmen anstatt weiterer Privatisierungen, eine deutliche Erhöhung der öffentlichen Investitionen und der Sozialausgaben sowie die direkte Schaffung temporärer Arbeitsplätze im Rahmen staatlich finanzierter Vorhaben (Daniel et al. 2005: 23). Innerhalb des ANC und des regierenden Bündnisses setzte sich dafür der Begriff des Entwicklungsstaates durch, dessen kleinsten gemeinsamen Nenner Makgetla als einen aktiven Staat definiert, der die ökonomische Entwicklung vorantreibt – im Gegensatz zu einem rein marktbasierten Entwicklungsansatz (Makgetla 2005: 1). Das Konzept ist vage genug, um wie die *Nationale Demokratische Revolution* als ideologische Klammer für das Bündnis mit Gewerkschaft und SACP zu dienen. Die konkrete Ausgestaltung des Entwicklungsstaates ist daher auch keineswegs festgeschrieben, sondern steht im Mittelpunkt der Kämpfe um Hegemonie innerhalb des Bündnisses.

Der ANC selbst interpretiert den Ausbau des Entwicklungsstaates als logische Fortsetzung seines Kurses und nächsten Schritt nach der erfolgreichen Makrosta-

bilisierung. Um die Wachstumsrate auf mittelfristig 6% zu erhöhen, bedürfe es mikroökonomischer Reformen, die bestimmte Engpässe und Beschränkungen gezielt aufheben (Naidoo 2006). Zentral in dieser Strategie sind die öffentlichen Unternehmen, deren Privatisierung gestoppt und die im Gegenteil mit erheblichen Investitionsbudgets ausgestattet werden, um etwa die Verkehrsinfrastruktur weiter auszubauen oder die Elektrizitätskapazitäten zu erweitern (Southall 2007). Parallel dazu werden die steigenden Steuereinnahmen dazu genutzt, die öffentlichen Ausgaben insgesamt auszuweiten und die Bereiche Bildung, insbesondere die Schulen, den Gesundheitssektor, lokale Infrastruktur, den öffentlichen Verkehr und den Ausbau des Sozialsystems zu priorisieren (Manuel 2007). In Anlehnung an die Industriepolitik südostasiatischer Länder wird zudem eine industriepolitische Strategie ausgearbeitet, in deren Rahmen ausgewählte Sektoren besondere Unterstützung erhalten. Im krisengeschüttelten Textilsektor etwa geschieht dies seit Jahresbeginn durch temporäre Zollerhöhungen für Importe aus China.

Bemerkenswert ist vor allem der Ausbau des Sozialsystems. Südafrika gibt schon heute einen im internationalen Vergleich hohen Betrag – mehr als 3% des Bruttoinlandsproduktes – für Beihilfen an bedürftige Gruppen aus, die Sozialausgaben insgesamt machen 56% des Gesamtbudgets aus (Nattrass 2007). Dadurch konnte trotz der schlechten Lage am Arbeitsmarkt das Einkommen vieler Haushalte über die Armutsgrenze gehoben werden. Im Budget 2007 wurde nun die Einführung eines umfassenden Pflichtsozialversicherungssystems angekündigt, das neben einer öffentlichen Pensionsvorsorge erstmals auch eine Arbeitslosenversicherung vorsieht und mit Lohnsubventionen für Niedrigeinkommensbezieher kombiniert werden soll (Manuel 2007: 28f).

Akzeptiert man die auch von der Regierung verwendete Diktion einer dualen Ökonomie und Gesellschaft, dann verfolgt der südafrikanische Entwicklungsstaat drei Ziele: erstens eine Verbesserung des Investitionsklimas für Unternehmen im formellen Sektor; dessen Wachstum ermöglicht zweitens die Finanzierung gezielter Armutsbekämpfung und Umverteilung zu Gunsten derjenigen, die im formellen Sektor keine Beschäftigung finden; und drittens eine langfristige Integration der beiden Ökonomien durch Investitionen im Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturbereich.

### **Linke Perspektiven**

Für die Linke im Regierungsbündnis stellen sich damit zwei Fragen: aus welcher Position kann sie den Entwicklungsstaat zu einem tatsächlich progressiven Entwicklungsstaat formen; und wie kann ein progressiver Entwicklungsstaat unter den vorherrschenden globalen und nationalen Restriktionen überhaupt aussehen?

Erstere Frage zielt auf den Fortbestand des Bündnisses mit dem ANC. Ende 2007 wählt der ANC den Nachfolger oder die Nachfolgerin des aktuellen Parteivorsitzenden Thabo Mbeki, und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wird er oder sie bei den nächsten Wahlen 2009 zum neuen Präsidenten Südafrikas gewählt. Innerhalb der Partei tobt ob dieser richtungweisenden Entscheidung ein offener Kampf zwischen dem Mbeki-Lager, das allerdings noch keine Kandidatin nominiert hat, und Jakob Zuma, dem umstrittenen Vizepräsidenten des ANC, der seit Monaten innerparteilich Wahlkampf betreibt und vor allem die Parteilinke, Cosatu und SACP hofiert. Obwohl er sich mit inhaltlichen Aussagen zurückhält und in seiner Zeit in

der Exekutive nie vom Mbeki-Kurs abgewichen ist, gelingt es ihm, sich als volksnahe Alternative zum technokratischen und intellektuellen Mbeki zu präsentieren. Seine Chancen sind durch einen langwierigen Korruptionsprozess sowie einen Vergewaltigungsprozess, in dem er zwar freigesprochen wurde, der aber starke Zweifel an seiner moralischen Integrität aufkommen ließ, gemindert. Die Wahl ist deshalb jedoch noch keineswegs entschieden und allgemein wird eine knappe Entscheidung erwartet.

Die Positionierung gegenüber Zuma ist in der Linken keineswegs unumstritten. Aber offensichtlich erwarten seine UnterstützerInnen, dass er, einmal an der Macht, seine Bringschuld einlösen und einen entsprechenden Richtungswechsel einleiten wird. In jedem Fall bietet er der Linken die Möglichkeit, Druck auf die Parteispitze auszuüben. Die Kurskorrektur in der Wirtschaftspolitik kann als Reaktion Mbekis auf diesen Druck interpretiert werden, ebenso der radikale Sinneswandel im Umgang mit AIDS. Lange Jahre verharmloste die Regierung das Ausmaß der Epidemie, ein vor kurzem veröffentlichter neuer und ambitionierter Plan zu deren Bekämpfung wurde jedoch von der kritischen Öffentlichkeit überaus positiv aufgenommen und allgemein als längst überfällige Kehrtwende interpretiert.

Der schwerfällige Riese ANC zeigt sich also beweglich – das Verbleiben im Bündnis verspricht Cosatu und SACP daher wohl mehr Einfluss und Gestaltungsspielraum als der unsichere Gang in die Opposition. Dieser Einfluss kann dazu genutzt werden, die Stärkung der Kapazitäten des Staates und den Ausbau des Sozialsystems weiter voranzutreiben, und etwa der von zahlreichen NGOs und WissenschaftlerInnen geäußerten Forderung nach einem allgemeinen Grundeinkommen (*Basic Income Grant* oder *BIG*) Gewicht zu verleihen. Gleiches gilt für den freien Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und Schulen, für die Versorgung mit Wasser, Elektrizität und leistbarem Wohnraum sowie die Rückerstattung und Umverteilung von Land.

Parallel dazu gilt es aber auch, eine Debatte über die Grundsätze der entwicklungspolitischen Strategie des ANC zu führen. Der Diskurs über die Dualität der Ökonomie lässt die liberale Wirtschaftspolitik in allzu gutem Licht erscheinen. Sie ist im formellen Sektor überaus erfolgreich, der Entwicklungsstaat kann sich darauf beschränken, die Integration des informellen Sektors und der Marginalisierten in die kapitalistische Ökonomie anzustreben. Angesichts der über viele Jahrzehnte entstandenen strukturellen Probleme Südafrikas sind die Erfolgsaussichten eines solchen Projektes jedoch gering. Am Beispiel der Landreform zeigt sich, dass Restititionen scheitern, wenn die neuen BesitzerInnen ihrem Schicksal – dem Wettbewerb mit kommerziell erfahrenen Farmern – überlassen werden. Diese Gemeinschaften bedürfen mehr staatlicher Unterstützung und besserer Organisation, etwa in Form von Genossenschaften, um ihre Existenz und Nachhaltigkeit abseits beziehungsweise neben der für den Weltmarkt produzierenden Konkurrenz zu sichern (SACP 2006b). Ein progressiver Entwicklungsstaat müsste die Gemeinschaften also nicht nur in der Bereitstellung der Mittel – Land, Kapital, Ausbildung – unterstützen, sondern auch sozio-ökonomischen Raum für deren Entwicklung schaffen. Dieser (Spiel)Raum ist für eine kleine, offene Volkswirtschaft nicht beliebig vorhanden, sondern durch globale und im Fall von Südafrika auch interne Strukturen eingeschränkt. Aber er ist, das zeigt die dramatische Verbesserung der fiskalischen Position Südafrikas, von einem kompetenten Staat erweiterbar und kann, so die Linke diesen Einfluss hat, zur Öffnung von Perspektiven abseits kapitalistischer Marktlogik genutzt werden.

## Literatur

- Bond, Patrick (2005) Südafrikas Kapitulation vorm Neoliberalismus.  
In: *Das Argument* 262 (4): 543-551
- Buhlungu, Sakhela (2003) The state of trade unionism in post-apartheid South Africa.  
In: Daniel, John et al. (Hrsg.) *State of the Nation. South Africa 2003 – 2004*. Cape Town: HSRC Press: 184-203
- Daniel, John/ Southall, Roger/ Lutchman, Jessica (2005) President Mbeki's second term: Opening the golden door? In: Daniel, John et al. (Hrsg.) *State of the Nation. South Africa 2004 – 2005*. Cape Town: HSRC Press: 19-42
- Davie, Kevin (2007) 'There's too much money. In: *Budget 2007*. Mail & Guardian Vol. 23 (8): 1
- Department of Finance (1996) *Growth, Employment and Redistribution – A macroeconomic strategy*. <http://www.treasury.gov.za/documents/gear/chapters.pdf> (4. 4. 2007)
- Gelb, Stephen (1991) *South Africa's Economic Crisis*. Cape Town: David Philip Publishers
- Gelb, Stephen (2005) An Overview of the South African Economy. In: Daniel, John et al. (Hrsg.) *State of the Nation. South Africa 2004 – 2005*. Cape Town: HSRC Press: 367-400
- Hirsch, Alan (2005) *Season of Hope. Economic Reform under Mandela and Mbeki*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press
- Koelble, Thomas (2004) *Economic Policy in the Post-colony: South Africa between Keynesian Remedies and Neoliberal Pain*. In: *New Political Economy* Vol. 9 (1): 57-78
- Manuel, Trevor (2007) *Budget Speech 2007*. 21 February 2007. <http://www.treasury.gov.za> (13. 4. 2007)
- Makgetla, Neva (2005) *A developmental state for South Africa? Discussion paper for Cosatu's 2005 Central Committee*. <http://www.cosatu.org.za/cc2005/Developmental.pdf> (12. 4. 2007)
- Marais, Hein (2001) *Limits to Change. The Political Economy of Transition*. Cape Town: University of Cape Town Press
- Naidoo, Kuben (2006) Operationalising South Africa's move from macroeconomic stability to microeconomic reform. In: Padayachee, Vishnu (Hrsg.) *The development decade? Economic and social change in South Africa, 1994 – 2004*. Cape Town: HSRC Press: 108-125
- Nattrass, Nicoli (2007) *Disability and welfare in South Africa's era of unemployment and AIDS*. In: Buhlungu, Sakhela et al. (Hrsg.) *State of the Nation. South Africa 2007*. Cape Town: HSRC Press: 179-200
- SACP (2006a) *Class, National and Gender Struggle in South Africa: The Historical Relationship between the ANC and the SACP*. Central Committee Discussion Document. In: *Bua Komanisi!* Vol. 5 (1): 3-18
- SACP (2006b) *Is the ANC leading a national democratic revolution, or managing capitalism? Political Bureau Discussion Document*. <http://www.sacp.org.za/main.php?include=docs/docs/2006/anc.html> (16. 4. 2007)
- Southall, Roger (2007) The ANC, black economic empowerment and state-owned enterprises: a recycling of history? In: Buhlungu, Sakhela et al. (Hrsg.) *State of the Nation. South Africa 2007*. Cape Town: HSRC Press: 201-225