



# Länderfallstudie zur Krise

---

## Südafrika

Diese Länderfallstudie ist eine der Studien, die im Rahmen des IVSS-Krisenmonitors durchgeführt wurden

Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, Genf, 2011

---

## DANKSAGUNG

Die Studie wurde unter der Verantwortung der IVSS-Beobachtungsstelle verfasst.

Vorbereitet wurde die Studie von AlAn Wood (Internationaler Konsulent).

Ian Orton war verantwortlich für das Projektmanagement. Er wurde unterstützt vom Ministerium für Sozialentwicklung, Südafrika.

---

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

Die IVSS-Länderfallstudien sind Teil des IVSS-Projektes *Krisenmonitor*, das den Einfluss der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die soziale Sicherheit verfolgt und analysiert. Die Studien verwenden Daten und Forschungsergebnisse aus dem Zeitraum Juni 2009 bis Anfang 2010. Es wurde alles unternommen, um die Richtigkeit der Fallstudien sicherzustellen, doch die Lage in den einzelnen Ländern ändert sich ständig.

Die hier verwendeten Bezeichnungen, die der Praxis der Vereinten Nationen entsprechen, sind keinesfalls als Meinungsäußerung der IVSS zu verstehen zur rechtlichen Situation eines Landes, einer Region oder eines Territoriums oder deren Behörden, oder betreffend die Festlegung ihrer Grenzen.

Diese Fallstudie ist Teil einer Serie, die verfügbar ist unter: <http://www.issa.int/Ressourcen>. Die Nutzungsbedingungen sind auf der Website aufgeführt. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der IVSS oder ihrer Mitglieder.

# IVSS-Fallstudie zur Krise: Südafrika

## *Zusammenfassung*

*Infolge einer Schrumpfung der verarbeitenden Industrie bewirkte die Krise in Südafrika im 4. Quartal 2008 eine Rezession, sodass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gegenüber dem Vorquartal um 1,8 Prozent rückläufig war. Im Kontext einer ohnehin hohen Arbeitslosigkeit (seit 1994 mehr als 20 Prozent) gab es zwischen dem 4. Quartal 2008 und dem 3. Quartal 2009 etwa 900.000 zusätzliche Arbeitslose (2,5 Prozent). Dies führte zu einem signifikanten Anstieg der Anträge auf Leistungen (49 Prozent) und zu einer Nachfrage nach bedingungslosen Sozialhilfeprogrammen. Als Antwort darauf legte Präsident Zuma im Juni 2009 ein Paket gegenzyklischer Expansionsmaßnahmen im Wert von 1,2 Prozent des BIP auf. Die direkte soziale Sicherheit entsprach 24,2 Prozent (Bekämpfung von HIV/AIDS, Wohlfahrtsleistungen und Schulverpflegungsprogramme) und wurde ergänzt durch andere Maßnahmen wie Einkommenssteuervergünstigungen.*

*Und doch war abgesehen von der Ausweitung eines Programms öffentlicher Arbeiten der Schwerpunkt auf der Verbesserung der Nachfrage nach Arbeitskräften relativ schwach. Schon angesichts der reinen Dimension der Armut und Arbeitslosigkeit in Südafrika wird es immer klarer, dass es bei einer Erholung ohne Schaffung von Arbeitsplätzen schwer wird, die Armut auf lange Sicht zurückzudrängen und künftige Abschwünge abzufedern sowie eine Gesellschaft zu entwickeln, die über ausreichend Stellen verfügt und mit einer gut koordinierten Wirtschaftspolitik funktioniert.*

## **Hier betrachtete Institutionen der sozialen Sicherheit**

Die südafrikanische Agentur für soziale Sicherheit (*South African Social Security Agency (SASSA)*) verwaltet Anträge, Genehmigung und Zahlung von Sozialleistungen. Die SASSA wird vom Ministerium für Sozialentwicklung (*Department for Social Development (DSD)*) kontrolliert und beurteilt.

## **Überblick über das System der sozialen Sicherheit**

Historisch erfolgte die Bereitstellung von sozialer Sicherheit nach Rassegrenzen, entsprach den Bedürfnissen der weißen Minderheit und schloss schwarze Südafrikaner aus. Schon 1928 stellte das Altersrentengesetz (*Old Age Pensions Act*) Renten in Form sozialer (nicht beitragspflichtiger) Renten für Weiße bereit, schloss Afrikaner jedoch deshalb aus, weil ihre ländlichen Verwandtschaftsbeziehungen angeblich ausreichten, um sie im Alter zu schützen.

Nach der Einführung einer Invalidenrente 1937 wurde die soziale Sicherheit bis 1947 auf Afrikaner und Inder ausgeweitet. Aber bis 1994, als Südafrikas erste demokratisch gewählte Regierung Leistungen der sozialen Sicherheit für alle einführte, gab es je nach Rasse unterschiedliche Leistungsniveaus.

Heute gibt es fünf wichtige (zielgruppenorientierte) Sozialleistungen: die staatliche Altersrente (*State Old Age Pension*) für Männer über 65 und für Frauen über 60; die Invalidenbeihilfe (*Disability Grant*) für erwachsene Behinderte; die Beihilfe zur Unterstützung von Kindern (*Child Support Grant*) für Familien mit Kindern unter 14; die Pflegekindbeihilfe (*Foster Child Grant*) für Familien mit Pflegekindern unter 18; und die Beihilfe für pflegebedürftige Kinder (*Care Dependency Grant*) für Familien mit behinderten Kindern unter 18. Beihilfen werden über das allgemeine Steueraufkommen finanziert, und die Zahlungen sind seit 2001 auf mehr als 5 Prozent des gesamten BIP gestiegen.

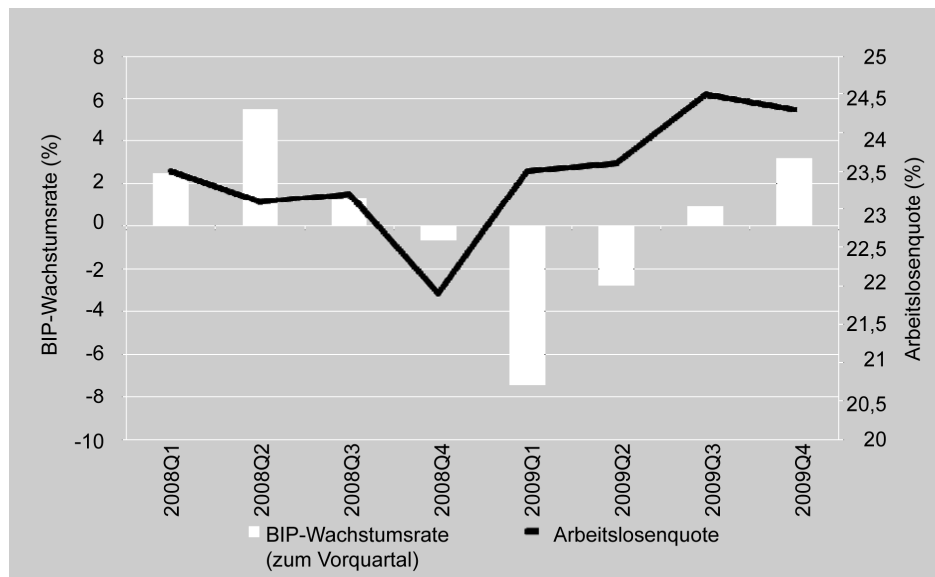
## Auswirkungen der Krise

In der Vorkrisenzeit boomte Südafrika und verzeichnete dank hoher Rohstoffpreise BIP-Wachstumsraten von 5,5 Prozent (2004-2008). Der Bergbau (z.B. Platin und Kohle) war und ist weiterhin ein wesentlicher Deviseneinbringer und macht heute etwa ein Drittel der Exporte aus, obwohl sich die Wirtschaft nach und nach hin zu mehr verarbeitender Industrie und Finanzdienstleistungen entwickelt.

Niedrige Rohstoffpreise und strukturbedingte Veränderungen in der Weltwirtschaft seit 2007 haben jedoch die Basis von Südafrikas Industriepolitik bei der verarbeitenden Industrie, untergraben, die im Zentrum der Wirtschaftsstrategie steht. Vor allem aufgrund einer Schrumpfung der verarbeitenden Industrie in Verbindung mit einem Einbruch der Exporte (20,3 Prozent im Jahr 2009) bewirkte die Krise in Südafrika im 4. Quartal 2008 eine Rezession, sodass das BIP gegenüber dem Vorquartal um 1,8 Prozent rückläufig war. Wegen der stärkeren Öffnung der Wirtschaft war der Abschwung in Südafrika stärker als in den Nachbarländern.

Wie Schaubild 1 zu entnehmen ist, betrug das BIP-Wachstum im 1. Quartal 2009 -7,4 Prozent.

**Schaubild 1. Arbeitslosigkeit und BIP-Wachstum in Südafrika, 2008-2009**



Quelle: Verick (2010).

Die Entlassungen nahmen zu, da die Firmen ihre Mitarbeiterzahl an die veränderte Nachfrage anpassten. Im Kontext einer ohnehin hohen Arbeitslosigkeit (seit 1994 mehr als 20 Prozent)

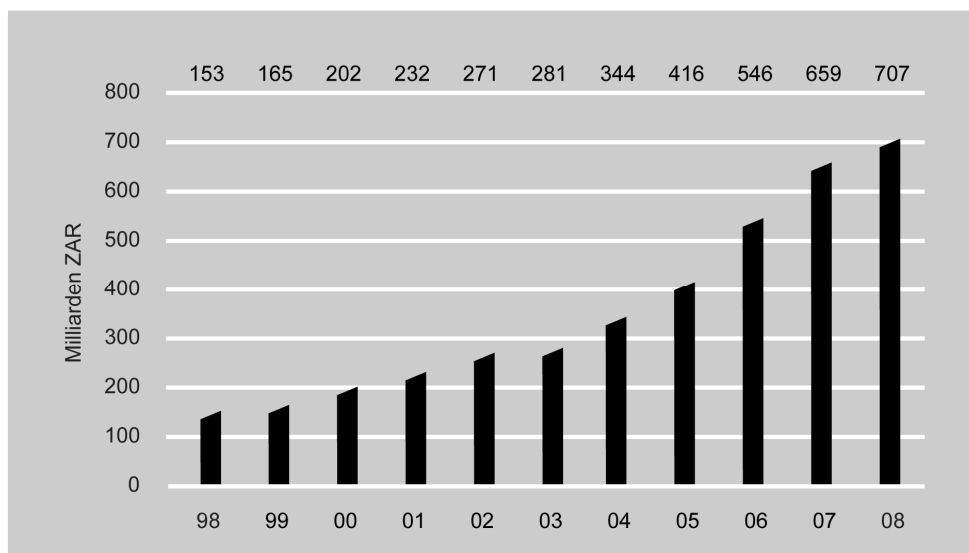
gab es zwischen dem 4. Quartal 2008 und dem 3. Quartal 2009 etwa 900.000 zusätzliche Arbeitslose (2,5 Prozent).

## Anlagenperformance

Südafrika konnte während der Krise positive Pensionsfondserträge verzeichnen, vor allem wegen der konservativen Art der staatlichen Anlagen, die das Engagement des Landes an internationalen Finanzmärkten begrenzte. Wie aus Schaubild 2 hervorgeht, häufte Afrikas größter Pensionsfonds – der Pensionsfonds für Staatsbedienstete (*Government Employees Pension Fund (GEPF)*) – mitten in der Krise im Jahr 2008 Mittel im Wert von US-Dollars USD 90 Milliarden an. Der GEPF hat einen Verwaltungsrat, in dem Arbeitgeber und Mitglieder zu gleichen Teilen vertreten sind, darunter jeweils ein bei den Streitkräften, der Spionageabwehr und dem Geheimdienst (*South African National Defence Force, National Intelligence Agency* beziehungsweise *South African Secret Service*) tätiges Mitglied.

Der Umstand, dass der GEPF-Fonds nur begrenzte internationale Anlagen getätigt hatte, scheint die allgemeine Einschätzung der IVSS zu bestätigen, wonach eine internationale Diversifizierung der Vermögensanlagen die Lage in Wirklichkeit verschlimmerte und stärkere Verluste bewirkte.

**Schaubild 2. Vom GEPF angehäuften Gelder und Reserven, 1998–2008**



Quelle: GEPF (2009).

Obwohl das Wachstum des Fonds 2009 (7,3 Prozent) im Vergleich zu den Vorjahren gering war (31,3 Prozent bzw. 20,8 Prozent in den Jahren 2007 und 2008), schnitt er besser ab als private Pensionsfonds (mit Festbeiträgen), die aufgrund ihrer schwankungsanfälligeren Anlagen (z.B. Aktien) ein Negativwachstum verzeichneten. Es muss unbedingt darauf hingewiesen werden, dass die Performance des staatlichen Pensionsfonds vor allem auf eine schwache Diversifizierung/Investition bei riskanten Anlagen zurückzuführen ist.

## Verwaltungsfähigkeiten

Infolge einer deutlichen Zunahme (von 49 Prozent) der beantragten Leistungen und einer wachsenden Inanspruchnahme bedingungsloser Sozialhilfeprogramme ab Januar 2008 wurden beim DSD 2009 die Mittel knapp, und es beantragte zusätzliche Ressourcen, um die Situation zu bewältigen.

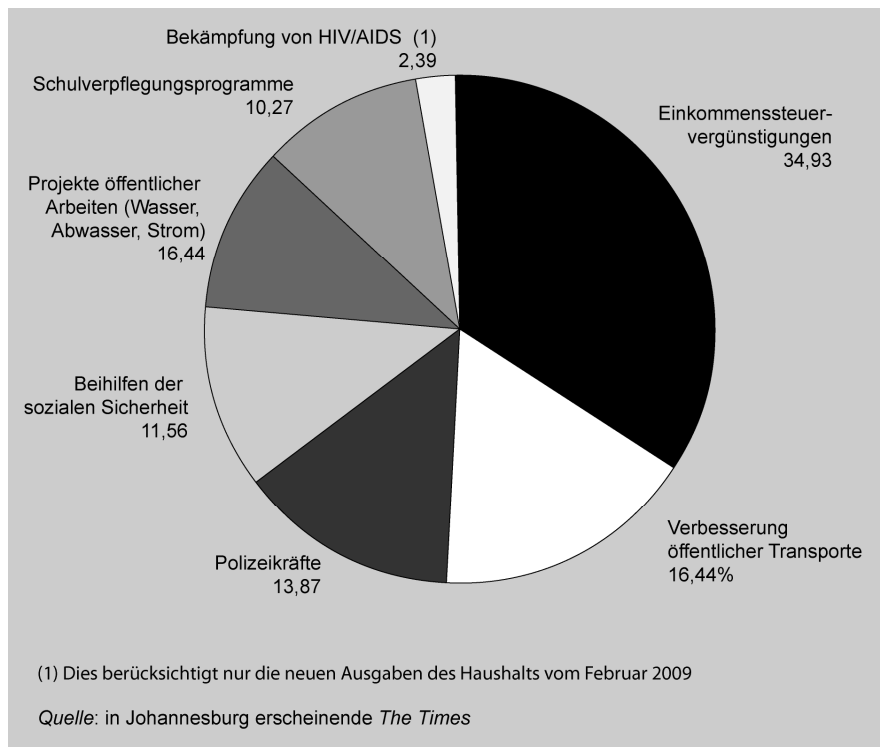
Ungeachtet dieser Ressourcenknappheit, bleibt die Bereitstellung von zugesagten Leistungen der sozialen Sicherheit eine politische Priorität, und die Regierung des *African National Congress (ANC)* hat einen beispiellosen Betrag an Mitteln für die Initiative "Beschleunigtes und geteiltes Wachstum für Südafrika" (*Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (ASGISA)*) vorgesehen, die Arbeitslosigkeit und Armut bis 2014 durch die Entwicklung von Wirtschaft, Bildung, Infrastruktur und Fremdenverkehr halbieren soll.

Die kohärente und vorsichtige Haushaltspolitik dämmte ebenfalls das Haushaltsdefizit ein und schuf eine Plattform für nachhaltige Sozialentwicklungsausgaben. Hierunter fiel die Ausweitung staatlicher Dienste wie Gesundheitsversorgung und Bildung und die Bereitstellung von Sozialleistungen vor allem für junge Menschen, Behinderte und Alte. Zusätzlich zu den vorhandenen Reserven zur Unterstützung der Zahlungen der sozialen Sicherheit hat die Regierung auch gut organisierte Infrastrukturen für Geldleistungstransfers eingerichtet (z.B. *Child Support Grant*), die bei Bedarf ausgebaut werden können.

## Antworten auf die Krise

In seiner Ansprache zur Lage der Nation stellte Präsident Zuma ein Paket gegenzyklischer Expansionsmaßnahmen vor, die die Auswirkungen der Krise lindern sollen. Das Stimuluspaket entspricht 1,2 Prozent des BIP und ist in absoluten Zahlen das größte der Region (USD 4,2 Milliarden). Auf die direkte soziale Sicherheit entfielen 24,2 Prozent (zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Wohlfahrtsleistungen und Schulverpflegungsprogramme) des Pakets, das natürlich durch andere Maßnahmen wie Einkommenssteuervergünstigungen ergänzt wurde (siehe Schaubild 3).

**Schaubild 3. Zusammensetzung von Südafrikas Stimulus in Prozentanteilen des gesamten Konjunkturpakets (USD 4,2 Milliarden)**



Quelle: Khatiwada (2009).

Zu den Maßnahmen zählten:

- Ausweitung eines "Erweiterten Programms öffentlicher Arbeiten" (*Expanded Public Works Programme*) zur Schaffung von 2 Millionen Vollzeitäquivalentstellen für Arme und Arbeitslose durch die Erbringung öffentlicher und gemeinschaftlicher Dienstleistungen. Es war auf eine Million arbeitslose Jugendliche, Frauen und Behinderte ausgerichtet, die Dienstleistungen in Bereichen wie häusliche Pflege, Krippen, Schulreinigungs- und renovierungsarbeiten, Gemeindegärten und Pflanzen von Bäumen erbringen sollten, und USD 520 Millionen wurden allein für Schulverpflegungsprogramme vorgesehen.
- Lebensmittelnothilfen (*Emergency Food Relief*) für die am stärksten betroffenen Gemeinden, die durch Partnerschaften mit dem Privatsektor, NROs und Organisationen auf Gemeindeebene unterstützt wurden.
- USD 780 Millionen wurden für die Industrieentwicklungsorganisation (*Industrial Development Corporation (IDC)*) vorgesehen, um Firmen in Schwierigkeiten zu helfen. Dies schloss Produktionssubventionen für die Automobilindustrie ein.
- USD 310 Millionen für ein Umschulungsprogramm, mit dem Arbeitnehmer eine Schulung statt Entlassung wählen können.
- Ein System zur Lohnergänzung und zur Entwicklung von Fähigkeiten Jugendlicher, um die Zahl der jungen Menschen zu erhöhen, die sich berufsbezogen bilden. Etwa USD 860 Millionen wurden für den *National Skills Fund* vorgesehen, der zusammen mit der *Skills Education and Training Authority (SETAS)*, Teil der nationalen Strategie zur Entwicklung beruflicher Fähigkeiten (*National Skills Development Strategy*) ist. Eine Kapitalaufstockung bei etwa 200 Fachschulen durch einen neuen bedingten Zuschuss für 2010/11, der sicherstellen soll, dass die in diesen Schulen vermittelten fachlichen Fähigkeiten den Anforderungen am Arbeitsplatz entsprechen.
- Steuervergünstigungen für niedrige und mittlere Einkommen, um die Konsumausgaben zu stimulieren.
- USD 120 Millionen zur Bekämpfung von HIV/AIDS und zur Erhöhung der Zahl der Personen in Antiretrovirenbehandlung von 630.000 auf 1,4 Millionen bis 2012.
- Verlängerung der Beihilfen zur Unterstützung von Kindern bis zum Alter von 18. In den nächsten drei Jahren werden zusätzliche 2 Millionen Kinder dieses Programm mit staatlich finanzierten, bedingungslosen Geldleistungen in Anspruch nehmen.
- Erhöhungen der staatlichen Altersrente und Behindertenbeihilfen.

Der Schutz der Armen und die Schaffung von Arbeitsplätzen wurden als Kernziele der Wirtschafts- und Haushaltspolitik genannt, zusammen mit Investitionen in Infrastruktur, Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit des Haushalts.

Mit beispiellosen Haushaltszuweisungen unternahm Südafrika konzertierte Anstrengungen, die Sozialleistungsprogramme aufzustocken, indem es die Deckung von Haushalten mit Kindern, Menschen mit Behinderungen und Älteren erhöhte, die Zugangskriterien lockerte und die Leistungsniveaus erhöhte (heute beziehen mehr als 13 Millionen Menschen Sozialleistungen vom Staat). Insgesamt werden 2010/11 USD 11 Milliarden für Sozialleistungen ausgegeben – allerdings ist ein Großteil davon Teil einer längerfristigen Entwicklungsstrategie und nicht nur eine Reaktion auf die Krise. Der größte Prozentanstieg

eines Einzelpostens betrifft in den kommenden drei Jahren den Wohnungsbau und Gemeinschaftseinrichtungen, wobei die Investitionen von USD 9 Milliarden im Jahr 2009 bis 2012 auf mehr als USD 10 Milliarden steigen werden.

## Lehren aus der Krise

Obwohl der Anstieg der Arbeitslosigkeit um 2,5 Prozent auf die Krise zurückzuführen ist, war er geringer, als Beobachter angesichts des Produktionsrückgangs erwartet hatten. Immerhin verschärfte es die ohnehin schon schwierige Beschäftigungslage in Südafrika. Das Finanzministerium rechnet damit, dass in den kommenden fünf Jahren infolge des Konjunkturpakets und damit verbundener Maßnahmen etwa 1 Million Stellen geschaffen werden, aber dies wird nur eine geringe Abnahme der Arbeitslosigkeit bewirken. Für eine deutliche Verringerung der Arbeitslosigkeit benötigt das Land ein arbeitsintensiveres Wirtschaftswachstum.

Zum Beispiel sind seit 2007 passive und aktive Arbeitsmarktprogramme für Arbeitslose im formellen und informellen Sektor selten. Ein hoher Anteil der Bevölkerung steht außerhalb der wirtschaftlichen Haupttrends und dürfte angesichts ihrer beschränkten Beschäftigungsaussichten kaum von Wirtschaftswachstum und neuen Beschäftigungsmöglichkeiten profitieren. Außerdem werden Maßnahmen wie die Förderung der Gesamtnachfrage durch Steuervergünstigungen in Exportsektoren wie Bergbau die Armen kaum erreichen.

Die Regierung musste erfahren, dass für die große verarmte Schicht der Gesellschaft Wohlfahrtsleistungen eine wichtige Einkommensquelle sind. Die jüngste Ausweitung der Sozialleistungssysteme (in Höhe von 3,4 Prozent des BIP von 2009) verdeutlicht dies und dürfte sich effektiv auf die Armut in Südafrika auswirken. Neben höheren Ausgaben wurden die Reserven der Kasse der sozialen Sicherheit aufgestockt, um die Bereitstellung von Leistungen der sozialen Sicherheit für eine Wirtschaft zu gewährleisten, in der ein kleiner Teil der Bevölkerung die Wohlfahrtszahlungen für die Mehrheit finanziert. Bei hoher Arbeitslosigkeit verzeichnete die staatliche Arbeitslosenversicherungskasse 2009 einen Haushaltsüberschuss in Höhe von USD 2 Milliarden. Die Regierung erwägt nun die Umstellung auf ein Rentensystem mit Festleistungen, um sicherzustellen, dass die Interessen der Beitragszahler geschützt werden, und die Regierung könnte als Garant der Renten in letzter Instanz auftreten.

## Schlussfolgerungen

Trotz Überschüssen der Arbeitslosen- und Rentenkasse weist Südafrika typische Merkmale eines Entwicklungslandes auf, so gibt es keine gesetzliche Grundrente, und die Armut betrifft 47 Prozent der Bevölkerung.

Obwohl ein Anstieg der Arbeitslosigkeit von 2,5 Prozent und eine kurze Rezession im 4. Quartal 2008 nicht spektakulär sind, wenn man es mit den meisten krisengeschüttelten Ländern vergleicht, verdeckt dies Südafrikas tiefer gehende strukturelle Probleme innerhalb der Wirtschaft. Laut Prognosen dürfte sich die Wirtschaft 2011 infolge eines Anstiegs der Weltnachfrage nach Mineralstoffen und dank Fremdenverkehrsdividenden der Fußballweltmeisterschaft (die gemäß Schätzungen einen ganzen Prozentpunkt zum BIP-Wachstum beisteuern dürften) erholen (3,7 Prozent BIP-Wachstum), allerdings ist heftig umstritten, ob dies ein Wachstum zugunsten der Armen sein wird. Die Kommentatoren weisen jedoch auch darauf hin, dass die allzu starke Abhängigkeit der Schaffung neuer Stellen und neuen Wohlstands im Land von (volatilen) Rohstoffpreisen und ein anhaltender Mangel an qualifizierten Arbeitskräften jede Erholung anfällig machen werden.



Die Krise bot Südafrika zweifellos die Möglichkeit, die soziale Sicherheit auszuweiten, wie die Verlängerung des *Child Support Grant* belegt, und die Angemessenheit bestimmter Leistungen zu verbessern. Aber die Krise war sowohl eine Gefahr als auch eine Chance für die soziale Sicherheit, und in diesem Fall machten die besonderen Bedingungen der Krise den Weg frei für die Ausweitung der Deckung, was in einer anderen historischen Konstellation vielleicht nicht möglich gewesen wäre.

Das Stimuluspaket war zwar in Bezug auf den Sozialschutz solid, aber bei der Verbesserung der Nachfrage nach Arbeitskräften im Privatsektor relativ schwach. Schon angesichts der reinen Dimension von chronischer Armut und Arbeitslosigkeit in Südafrika, wird es eine Erholung ohne Schaffung von Arbeitsplätzen erschweren, die Armut auf lange Sicht zurückzudrängen und künftige Abschwünge abzufedern sowie eine Gesellschaft zu entwickeln, die über ausreichend Stellen verfügt und mit einer gut koordinierten Wirtschaftspolitik funktioniert.

## Quellen

- EIU. 2010. *Country forecast: South Africa*. Economist Intelligence Unit. Verfügbar unter: <http://www.eiu.com> (abgerufen am 16. Mai 2010).
- GEPF. 2009. *Annual Report 2007/2008*. Government Employees Pension Fund Verfügbar unter: <http://www.gepf.co.za/docs/GEPF%20Full%2038485.pdf> (abgerufen am 19. Mai 2010).
- ILO. 2010a. *South Africa's response to the crisis, G20 Country Briefs*. Genf, Internationales Arbeitsamt. Verfügbar unter [http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20\\_southafrica\\_countrybrief.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_southafrica_countrybrief.pdf) (abgerufen am 26. Mai 2010).
- . 2010b. *World Social Security Report 2010*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IVSS. 2009a. Seminar on Social Security in Times of Crisis: Impact, Challenges and Responses, 24.-25. April. Genf, Schweiz, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- . 2009b. Snapshot South Africa uses crisis as an opportunity to extend social security coverage. Verfügbar unter <http://www.issa.int/aiss/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/South-Africa-uses-crisis-as-an-opportunity-to-extend-social-security-coverage> (abgerufen am 18. Mai 2010).
- Khatiwada, S. 2009. Stimulus packages to counter global economic crisis: A review, Discussion Paper Nr. 196. Genf, Internationales Institut für Arbeitsstudien.
- Mail and Guardian Online. 2010. *Treasury spells out key spending priorities*. Verfügbar unter <http://www.mg.co.za/article/2009-10-27-treasury-spells-out-key-spending-priorities> (abgerufen am 21. Mai 2010).
- Makgetla, N. 2009. "The international economic crisis and development strategy: A view from South Africa", *Global Labour Column No. 11*. Februar. Corporate Strategy and Industrial Development (CSID) programme. Johannesburg, University of the Witwatersrand.
- ODI. 2006. "Social grants: South Africa, Inter-Regional Inequality Facility", *Policy Brief No. 1*. London, Overseas Development Institute.
- South African Government Information. 2010. *Government plans and activities for 2010/11*. Verfügbar unter: [http://www.info.gov.za/speeches/son/sona-budget/sona-budget\\_economy.htm](http://www.info.gov.za/speeches/son/sona-budget/sona-budget_economy.htm) (abgerufen am 20. Mai 2010).
- Verick, S. 2010. *Unravelling the impact of the global financial crisis on the South African labour market*, Employment Working Paper Nr. 48. Genf, Internationale Arbeitsorganisation.

Promoting and developing social security worldwide  
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde  
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo  
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln  
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире  
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم  
促进和发展全球社会保障