

Die neue Farbe des Geldes

Affirmative Action und Black Economic Empowerment in Südafrika

Seit dem Ende der Apartheid versucht die ANC-Regierung durch die gezielte Förderung von Nicht-Weißen ökonomische Benachteiligung abzubauen. Die Politik ist allerdings umstritten, einerseits fühlen sich Weiße diskriminiert, andererseits werden Korruption und einseitige Elitenförderung beklagt. Nun kündigt ein neues Gesetz Veränderungen an.

Dominik Bald

„Die neue Farbe des Geldes: Arme Weiße, reiche Schwarze“ titelte Ende des Dezember 2005 die südafrikanischen Wochenzeitung *Mail & Guardian*. In dem Artikel wird nicht zum ersten Mal mehr auf den wachsenden Wohlstand innerhalb der schwarzen Bevölkerung in Südafrika verwiesen. In der Tat lässt sich feststellen, dass der Anteil Schwarzer, die etwa 75 Prozent der Bevölkerung Südafrikas stellen, in den oberen Einkommensklassen seit dem Ende der Apartheid beständig gestiegen ist, während auf der anderen Seite der Anteil der Weißen unter der nationalen Armutsgrenze (354 Rand pro Monat, was etwa 60 € entspricht) zugenommen hat (von 1,5 auf 6,9 Prozent).

Nicht zuletzt aufgrund solcher Zahlen stellen Oppositionsparteien, wie die liberale *Democratic Alliance* (DA) oder die rechtskonservative Afrikaanderpartei *Freedom Front Plus* (FF+) immer wieder die Politik der *Affirmative Action* und *Black Economic Empowerment* (BEE) in Frage. Beides wurde von der ANC- Regierung eingeführt, um Schwarzen, Farbigen und Asiaten den Weg in Führungspositionen zu erleichtern und die nicht-weißen Unternehmer zu fördern (siehe Kasten). Dabei dürften auch strategische Überlegungen für die ANC-Regierung von Bedeutung gewesen sein, bieten BEE und *Affirmative Action* doch einen Ansatzpunkt zur Beschneidung der Vorherrschaft von Weißen in der Ökonomie.

Während die ANC-Regierung solche Maßnahmen mit dem Verweis auf die Diskriminierung von Nicht-Weißen während des Kolonialismus und der Apartheid rechtfertigt, werfen u.a. DA und FF+ dem ANC Korruption vor. Nicht zuletzt der Wechsel vieler ANC-Kader an die Spitze von BEE-Unternehmen beweise, dass es lediglich um die Förderung einer kleinen, regierungsnahen Elite gehe und nicht um eine gerechtere Verteilung der Einkommen. Als bestes Beispiel wird gerne der ehemalige Generalsekretär des ANC, Cyril Ramaphosa, zitiert, der nach seinem Ausscheiden aus der ANC-Führung im Telekommunikationsmarkt tätig wurde. In Bezug auf *Affirmative Action* spricht die FF+ gar von „umgekehrtem Rassismus“. Die DA positioniert sich weniger eindeutig, sie lehnt *Affirmative Action* nicht grundsätzlich ab, will aber bis spätestens 2010 diese „positive Diskriminierung“ beenden; eine Ungleichbehandlung von Bevölkerungsgruppen dürfe es im neuen Südafrika nicht geben.

Derartige Argumentationen lassen jedoch die aus der langen Diskriminierung und Unterdrückung resultierende extreme Benachteiligung von Nicht-Weißen außer Acht. Zwar ist tatsächlich, wie in oben genanntem Artikel dargestellt, eine schwarze Mittel- und Oberklasse in Südafrika entstanden. Nach wie vor sind aber mehr als 70 Prozent der Südafrikaner mit einem Einkommen von über 200.000 Rand (35.000 €) im Monat Weiße, gleichzeitig lebt mehr als die Hälfte der Schwarzen unter der nationalen Armutsgrenze. Der Anteil von Schwarzen, die mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen müssen, ist nach Angaben des UNDP-Berichtes 2003 seit 1995 sogar leicht gestiegen und liegt bei etwa 12 Prozent.

Der südafrikanische Journalist Allister Sparks konstatiert in seinem Buch „Beyond the Miracle. Inside the new South Africa“ (Kapstadt 2003): Während die oberen Einkommensklassen zunehmend multirassisch geprägt sind, stehen am anderen Ende der Leiter fast ausschließlich

schwarze Südafrikaner. Es verwundert daher nicht, dass der *Mail & Guardian*-Artikel in Leserbriefen scharf kritisiert und dem Verfasser eine Irreführung der südafrikanischen Bevölkerung vorgeworfen wurde.

Schleppende Entwicklung

Dass Klassengrenzen in Südafrika noch immer in hohem Maß mit ethnischer Zugehörigkeit korrelieren, ist auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen. So hat beispielsweise die in weiten Teilen neoliberale Politik der ANC-Regierung die soziale Situation eher verschlechtert als verbessert. Auch die Einführung von BEE und *Affirmative Action* hat bisher nicht zu den erhofften Ergebnissen geführt, zwar haben beide Ansätze zur veränderten Zusammensetzung der oberen Einkommensklassen beigetragen, nach wie vor wird die Ökonomie aber von Weißen dominiert.

Affirmative Action wurde 1995 zunächst im öffentlichen Dienst eingeführt, der während der Apartheid weitgehend von weißen Afrikanern besetzt war. Ende der neunziger Jahre wurde die positive Diskriminierung gegen den Widerstand der Oppositionsparteien auch für private Unternehmen per Gesetz eingeführt. Bisher kooperieren allerdings viele Unternehmen schlicht nicht mit der eigens zur Umsetzung von *Affirmative Action* gegründeten *Employment Equity Commission* (EEC). Zum ersten Berichtstermin im Juni 2000 gaben nur 64 Prozent der Arbeitgeber zum Teil unvollständige Berichte bei der EEC ab, so dass Arbeitsminister Membathisi Mdladlana wütend Strafmaßnahmen ankündigte.

Alles andere als Freudensprünge des Arbeitsministers dürften auch die jährlichen Berichte der EEC zur Entwicklung der Beschäftigungsstruktur auslösen (einsehbar unter www.labour.gov.za). Selbst in den mit der EEC kooperierenden Unternehmen steigt der Anteil Nicht-Weißer nur langsam. So hat sich der Anteil der Schwarzen im Senior Management nur um wenige Prozentpunkte erhöht und liegt bei gerade einmal 10 Prozent, in anderen Beschäftigungskategorien (z.B. Facharbeiter) war sogar zeitweise eine Zunahme der weißen Beschäftigten erkennbar. Deutliche Veränderungen fanden dagegen im öffentlichen Dienst statt. Hier stieg allein zwischen 1994 und 1999 der Anteil von Schwarzen im Management von zwei Prozent auf 35 Prozent, der Frauenanteil stieg im selben Zeitraum auf immerhin 15 Prozent.

Während *Affirmative Action* vor allem bei Unternehmern und eher von Weißen dominierten Oppositionsparteien auf Kritik stößt, ist die BEE-Politik bzw. Förderung schwarzer Unternehmer auch von Seiten der Regierungspartner des ANC, dem Gewerkschaftsbund Cosatu und der kommunistischen Partei (SACP), kritisiert worden. Diese bestreiten jedoch nicht die grundsätzliche Notwendigkeit von Maßnahmen zur Förderung der so genannten *previously disadvantaged*, vielmehr kritisieren sie deren einseitige Ausrichtung auf eine schwarze Elite.

Nach bisheriger Praxis erhielten Millionen Südafrikaner und Südafrikanerinnen, die im informellen Sektor (z.B. als Straßenhändlerinnen) um ihr tägliches Überleben kämpfen, so gut wie keine Unterstützung von Seiten des Staates, sondern sahen sich stattdessen andauernden Repressalien der Polizei ausgesetzt. Gleichzeitig flossen Millionen an schwarze Großunternehmer.

Häufig ging mit der Veränderung der Besitzverhältnisse auch eine Privatisierung von Staatsunternehmen einher. Während der Apartheid war in Südafrika die größte staatliche Ökonomie außerhalb der Sowjetunion entstanden, die von der ANC-Regierung Stück für Stück privatisiert wurde. Spektakulär waren u.a. die BEE-Deals des staatlichen Energieunternehmens Eskom, das 30 Prozent seiner Anteile an BEE-Partner verkaufte. Eine grundsätzliche Veränderung der Besitzverhältnisse in der südafrikanischen Ökonomie hat allerdings bisher nicht stattgefunden. Trotz einer Vielzahl von BEE-Deals sind die an der Johannesburger Börse gehandelten Aktien noch immer zu 90 Prozent im Besitz von Weißen.

Dass *Affirmative Action* und BEE bisher vor allem in den oberen Einkommensgruppen zu Veränderungen geführt hat, wird auch anhand der allgemeinen Einkommensentwicklung deutlich. Der Anteil der Schwarzen im reichsten Fünftel der südafrikanischen Bevölkerung stieg allein zwischen 1996 und 2000 von 13 auf 23 Prozent. Während ein kleiner Teil der Schwarzen

den Sprung in die Mittelklasse und Einkommenselite schafft, lebt ein Großteil in Armut. Da überrascht es nicht, dass sich der Gini-Koeffizient, der die Konzentration der Einkommensverteilung misst, zwischen 1995 und 2002 von 0,59 auf 0,63 verschlechtert hat und damit zu den weltweiten Spitzenwerten gehört.

Von einer Angleichung der Lebensverhältnisse kann also keine Rede sein. Dies ist jedoch kein grundsätzliches Argument gegen BEE und *Affirmative Action*, nichts spricht gegen das Aufbrechen alter weißer Machtstrukturen. Aber zu glauben, mit dem Austausch von Eliten sei einer Transformation genüge getan, ist genauso absurd, wie die Frage eines südafrikanischen Moderators in einer Radio-Diskussion zu BEE, ob schwarze Unternehmer bessere Arbeitgeber seien als Weiße.

Austausch von Eliten reicht nicht

Für die anhaltende Dominanz der Weißen in der Ökonomie gibt es viele Erklärungen. Zum Teil weigern sich Unternehmer schlicht, schwarze Führungskräfte einzustellen, gleichzeitig wird vor allem von Wirtschaftsverbänden darauf hingewiesen, dass es an qualifizierten Fachkräften fehle. Viele Schwarze seien aufgrund des in der Tat zum Teil mehr als mangelhaften Bildungswesens als Fach- oder Führungskräfte nicht ausreichend qualifiziert. Diese Kritik kann allerdings nicht verallgemeinert werden, da selbst viele Schwarze mit akademischem Abschluss arbeitslos sind, wie der UNDP-Bericht 2003 ausweist.

Deutlich kritisiert wurde in der Vergangenheit von Unternehmerseite auch der Verkauf von Unternehmensanteilen an BEE-Partner. Für Schlagzeilen sorgte dabei vor allem der südafrikanische Öl- und Chemiekonzern Sasol, der BEE als Wirtschaftsrisiko bezeichnete, woraufhin Präsident Mbeki den Konzern scharf angriff, so dass dieser sich genötigt sah klarzustellen, dass Sasol selbstverständlich BEE für grundsätzlich notwendig und richtig halte.

Mittlerweile deutet sich eine Beschleunigung des Transformationsprozesses in der Ökonomie an. So wurde nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden Kritik 2003 vom südafrikanischen Parlament der *Broad Based Black Economic Empowerment Act* verabschiedet, der Unternehmen die Umsetzung verschiedener Maßnahmen zur Förderung Nicht-Weißen vorschreibt und gleichzeitig für verschiedene Wirtschaftsbereiche eine Mindestquote von Unternehmensanteilen im Besitz von Nicht-Weißen vorsieht. So sollen beispielweise bis 2012 die Anteile von „schwarzem“ Kapital im Bergbau von 12 auf 26 Prozent erhöht werden.

Gleichzeitig betont das Gesetz die Förderung von kommunalen Projekten – der Zusatz „broad based“ macht deutlich, dass die BEE-Politik zukünftig stärker im Interesse der breiten Bevölkerungsmasse verlaufen und nicht allein "BEE-llionaires" produzieren soll. Ob dies so umgesetzt wird, lässt sich noch nicht mit Bestimmtheit sagen. Ein Indiz für eine veränderte BEE-Politik könnte allerdings der BEE-Deal des südafrikanischen Gold- und Diamantenkonzerns *Anglo American* sein. Im Herbst 2005 verkaufte der Weltkonzern 26 Prozent seiner Anteile an BEE-Partner, 50 Prozent gingen an Mitarbeiter und Pensionäre. Es wäre allerdings falsch davon auszugehen, das Unternehmen habe dies aus reiner Nächstenliebe getan. Fakt ist, dass *Anglo American* durch das BEE-Gesetz zu dem Verkauf gezwungen war.

Nichtsdestotrotz stellt eine BEE-Politik mit einer breiteren Ausrichtung einen wichtigen Ansatz zur Bekämpfung der Armut dar. Besonders wichtig dürfte dabei die Förderung von kommunalen Projekten in verarmten ländlichen Regionen und die Förderung von Kleinunternehmern sein. Jenseits einer solchen Politik bedeutet *Empowerment* aber auch die Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitswesens, die Bekämpfung von HIV/Aids, die Schaffung von Wohnraum usw.. Hier hat die ANC-Regierung in den vergangenen Jahren viel Engagement vermissen lassen.

Der Autor studiert Sozialwissenschaft an der Ruhruniversität in Bochum und ist Mitglied der Bochumer Initiative Südliches Afrika.

Affirmative Action

Unter *Affirmative Action* („Positive Diskriminierung“) werden allgemein eine Reihe von Maßnahmen zur Bevorzugung einer sozialen Gruppe, die zuvor benachteiligt bzw. diskriminiert wurde, verstanden. Zu den Begünstigten werden in einigen Staaten auch Frauen und Behinderte gezählt, in der Regel bezieht sich das Konzept aber auf Ethnien oder Volksgruppen. Konkret umfassen die *Affirmative Action*-Maßnahmen zumeist die bevorzugte Einstellung und Beförderung von Angehörigen ehemals diskriminierter Gruppen sowie Förderprogramme im Bildungsbereich.

Als erstes eingeführt wurde *Affirmative Action* 1961 von US-Präsident John F. Kennedy in den USA. In Südafrika bezieht sich *Affirmative Action* sowohl auf Schwarze, Farbige (*Coloureds*) und asiatischstämmige Südafrikaner als auch auf Frauen und Behinderte. Unternehmen und Organisationen sind dazu verpflichtet Maßnahmen zu ergreifen, um eine ausgewogene Beschäftigungsverteilung zu erreichen und Angehörige der genannten Gruppen zu fördern. Quoten sind per Gesetz nicht vorgegeben, vielmehr sollen Organisationen und Unternehmen selbst Pläne zur Umsetzung von *Affirmative Action* erstellen und an die *Employment Equity Commission* (EEC) berichten.

Black Economic Empowerment

Black Economic Empowerment (BEE) ist die allgemeine Bezeichnung für Maßnahmen zur Förderung Nicht-Weißer (auch Farbiger und Asiaten) in Südafrika, insofern ist auch *Affirmative Action* Teil von BEE. In der Regel werden unter BEE aber Maßnahmen zur Förderung nicht-weißer Unternehmer verstanden. Dazu gehört u.a. die bevorzugte Vergabe von staatlichen Aufträgen an Nicht-Weiße. Seit 2004 ist BEE gesetzlich festgeschrieben. Danach muss in den kommenden Jahren in allen Wirtschaftsbereichen eine Umverteilung zugunsten Schwarzer, Farbiger und Asiaten stattfinden. Zur Umsetzung des *Broad Based Black Economic Empowerment Act* sollen in den kommenden Jahren nach Angaben der südafrikanischen Regierung etwa zehn Milliarden Rand zur Verfügung stehen.