
Affirmative Action Programme in Südafrika und Malaysia

**Eine Fallstudie am Beispiel der New Economic Policy und des
Broad-Based Black Economic Empowerment mit Fokus auf die
Implikationen für die Automobilindustrie in Südafrika**

– Dissertation –

eingereicht als Bestandteil der Prüfungsbedingungen zum Erlangen
des Doktorgrades des Dr. rer. pol. am Internationalen Institut für
Management der

Universität Flensburg

Betreuer: Herr Prof. Dr. phil. habil. Wolfgang Teschner

Eingereicht von: Dirk Hecht (MBA & Engineering, Dipl. Wirtschafts-
ingenieur FH)

München, den 01.09.2008

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis	XI
1 Einführung	1
1.1 Hintergrund und Fragestellungen.....	1
1.2 Methodik.....	2
1.3 Aufbau der Arbeit	3
2 Positionsbestimmung: Wesentliche sozioökonomische Aspekte im heutigen Südafrika	5
2.1 Sozioökonomische Entwicklung Südafrikas	5
2.1.1 Definitionen	5
2.1.2 Ursprung der Apartheid.....	6
2.1.3 Die Zeit der Apartheid	12
2.1.4 Entwicklung nach der Apartheid und aktuelle Probleme	17
2.2 Die südafrikanische Wirtschaft im Überblick.....	24
2.2.1 Potential natürlicher Ressourcen	24
2.2.2 Die wirtschaftliche Entwicklung	26
2.2.3 Die Automobilindustrie und deren Aus- und Weiterbildungsprogramme.....	29
2.3 Zusammenfassung.....	35
3 Affirmative Action in Südafrika und Malaysia.....	37
3.1 Grundlagen der Affirmative Action.....	37
3.1.1 Gleichheitskonzepte.....	37
3.1.1.1 Formelle Gleichheit	38
3.1.1.2 Substantielle Gleichheit.....	41
3.1.2 Konzept der <i>Affirmative Action</i>	43
3.1.2.1 Historische Quellen	45
3.1.2.2 Formen	46
3.1.2.3 Wirtschaftstheoretische Aspekte	48
3.2 Affirmative Action im weltweiten Überblick.....	50

3.2.1	USA und Kanada	50
3.2.2	Südamerika.....	54
3.2.2.1	Brasilien.....	55
3.2.2.2	Die Andenländer.....	56
3.2.3	Europa	57
3.2.4	Asien.....	60
3.2.4.1	Entstehung und Bedeutung der <i>Asian Values</i>	61
3.2.4.2	Indien.....	63
3.2.4.3	China.....	66
3.2.4.4	Singapur	69
3.2.5	Afrika.....	70
3.2.5.1	Nigeria.....	71
3.2.5.2	Simbabwe.....	73
3.2.5.3	Namibia	75
3.2.6	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der <i>Affirmative Action</i> weltweit	77
3.3	<i>Affirmative Action</i> in Malaysia	79
3.3.1	Historischer Hintergrund	79
3.3.2	Wirtschaftspolitische Situation und Entwicklung	83
3.3.2.1	Die junge Geschichte und die aktuelle Lage.....	83
3.3.2.2	Ideologische Basis der <i>NEP</i>	86
3.3.2.2.1	Hintergründe	86
3.3.2.2.2	Politische Entwicklung nach 1955	88
3.3.3	Das Bildungssystem	92
3.3.3.1	Prinzipien der Aus- und Weiterbildung	92
3.3.3.2	Das Bildungssystem Malaysias.....	95
3.3.4	Die malaysische <i>New Economic Policy (NEP)</i>	104
3.3.4.1	Definition von Minderheiten.....	104
3.3.4.2	Herausforderungen und Verankerung der <i>NEP</i> ...	106
3.3.4.3	Die Entwicklung der neuen Strategie	108
3.3.4.4	Ansatzpunkte der neuen Strategie	110
3.3.4.5	<i>NEP</i> in Plänen	112
3.3.4.5.1	<i>Second Malaysia Plan</i>	114
3.3.4.5.2	<i>Third Malaysia Plan</i>	116

3.3.4.5.3	<i>Fourth Malaysia Plan</i>	118
3.3.4.5.4	<i>Fifth Malaysia Plan</i>	120
3.3.4.6	Regelungen und Adressaten des Bildungsprogramms der <i>NEP</i>	122
3.3.5	Ergebnisse der <i>NEP</i> und Folgeprogramme	125
3.3.5.1	Messbare Ergebnisse der <i>NEP</i>	125
3.3.5.2	Die Debatte über die <i>NEP</i>	129
3.3.5.3	Anschließende Programme.....	133
3.3.5.4	Die <i>NEP</i> als Vorbild für Südafrika	135
3.4	<i>Affirmative Action in Südafrika</i>	139
3.4.1	Verankerung der <i>Affirmative Action</i> in der Verfassung.....	139
3.4.2	Begünstigte der <i>Affirmative Action</i>	142
3.4.3	<i>RDP</i> und <i>GEAR</i>	147
3.4.4	Die Entwicklung des <i>BEE</i>	148
3.4.5	Vom <i>BEE</i> zum <i>BBBEE</i>	154
3.4.6	<i>Broad-Based Black Economic Empowerment</i>	156
3.4.6.1	Gesetzliche Grundlage des <i>BBBEE</i>	156
3.4.6.2	Die Säulen und die Einführung des <i>BBBEE</i>	157
3.4.6.2.1	Die Säule <i>Ownership</i>	157
3.4.6.2.2	<i>Management Control</i>	159
3.4.6.2.3	<i>Employment Equity</i>	160
3.4.6.2.4	Die Säule <i>Skills Development</i>	160
3.4.6.2.5	<i>Preferential Procurement</i>	161
3.4.6.2.6	Die Säulen <i>Enterprise Development</i> und <i>Socio-economic Development</i>	162
3.4.6.3	Die <i>Generic Scorecard</i>	165
3.4.6.4	Die <i>Codes of Good Practice</i>	166
3.4.6.5	Ergänzende Regelungen zur Förderungswürdigkeit durch das <i>BBBEE</i>	173
3.4.6.6	Die Prüfstellen und Ausnahmeregelungen des <i>BBBEE</i>	174
3.4.7	Aus- und Weiterbildungskonzepte als wesentlicher Bestandteil der <i>Affirmative Action</i>	176
3.4.7.1	Das Bildungssystem bis 1994	176
3.4.7.2	Die Reorganisation des Bildungssystems	180

3.4.7.2.1	Das neue Schulsystem.....	180
3.4.7.2.2	Die Reform des tertiären Bildungs- sektors.....	182
3.4.7.2.3	Weitere Programme und Gesetze der Aus- und Weiterbildung.....	184
3.4.8	Organe der neuen Bildungspolitik.....	187
3.4.8.1	SETAs.....	187
3.4.8.1.1	<i>Learnerships</i> und SAQA.....	190
3.4.8.1.2	<i>Skills-Development Programmes</i>	191
3.4.8.2	<i>National Qualifications Framework</i>	191
3.4.9	Nachfolgende Strategien.....	194
3.4.10	Analyse der <i>Affirmative Action</i> Südafrikas.....	197
3.5	Komparative Analyse der <i>Affirmative Action</i> in Malaysia und Südafrika.....	199
3.5.1	Zeitlicher Verlauf.....	199
3.5.2	Sozioökonomische Rahmenbedingungen.....	202
3.5.2.1	Ausgangslage.....	202
3.5.2.2	Vergleich der zu fördernden Gruppen.....	203
3.5.3	Zielsetzung, wesentliche Inhalte und Umsetzung.....	205
3.5.4	Messbare Erfolge und kritische Meinungen.....	207
3.5.5	Nachfolgende Strategien.....	209
3.5.6	Vergleich der Reformen im Bildungssektor.....	209
3.6	Zusammenfassung.....	211
4	Umsetzung der <i>Affirmative Action</i> in Südafrika am Beispiel der Aus- und Weiterbildung.....	212
4.1	Programme am Beispiel der BMW SA Ltd. und der <i>MERSETA</i>.....	213
4.1.1	Die <i>MERSETA</i> und benötigte Qualifikationen im Automobilssektor.....	213
4.1.2	Die Aus- und Weiterbildung der BMW SA Ltd.....	216
4.1.3	Umsetzung der Gesetzgebung.....	217
4.1.3.1	<i>Employment Equity Plan</i>	217
4.1.3.2	<i>Workplace Skills Plan</i>	219
4.2	Wirtschaftlichkeitsanalyse von Bildungsprogrammen....	221
4.2.1	Theoretische Grundlagen des Bildungscontrollings.....	221

4.2.2	Aufgaben und Instrumente des Bildungscontrollings	226
4.2.3	Weiterführende Begriffserklärungen	227
4.2.4	Kosten-Nutzen-Analyse	228
4.3	Kosten-Nutzen Analyse am Beispiel der BMW SA Ltd.....	235
4.3.1	Kalkulationsmodell	235
4.3.2	Analyse am Beispiel der Weiterbildungsmaßnahme „Computerkurs PowerPoint“ der BMW SA Ltd.	238
4.3.3	Beispiel des <i>Learnerships Autotronic</i> der BMW SA Ltd.	239
4.4	Zusammenfassung.....	241
5	Zusammenfassung der Ergebnisse	242
6	Ausblick für weitere Forschung	245
6.1	Zusammenhang zwischen Aus- und Weiterbildung und dem Gesundheitsniveau.....	246
6.1.1	Definitionen und Einflussfaktoren auf die Gesundheit...	248
6.1.2	Messung der Gesundheit.....	250
6.1.3	Ansätze zur Gesundheitsförderung.....	253
6.1.4	Diskussion der bestehenden Erhebungsmethoden.....	255
6.2	Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Kriminalitätsquote	256
6.2.1	Definition und Ursachen der Kriminalität	256
6.2.2	Möglichkeiten zur Begrenzung des devianten Verhaltens.....	262
6.2.3	Ökonomische Betrachtung der Kriminalität – die neoklassische Kriminalitätstheorie	263
6.2.4	Berufsbildung, Arbeit und Delinquenz	265
6.2.5	Methodik zur quantitativen und qualitativen Erhebung der lokalen Kriminalität	272
6.3	Zusammenhang zwischen betrieblicher Bildung und Arbeitslosigkeit.....	276
6.3.1	Subjektive Einschätzung der Mitarbeiter	276
6.3.2	Befragung der Zulieferindustrie.....	277
7	Gesamtquellenverzeichnis	278

8	Anhang	295
	I Präambel zur endgültigen Verfassung Südafrikas.....	295
	II Auszüge aus der Verfassung Südafrikas, endgültige Verfassung.....	295
	III <i>Broad-based Black Economic Empowerment Act 53 of 2003..</i>	299
	IV Fragen an Teilnehmer des Computerkurses <i>PowerPoint</i> , BMW SA Ltd. und Arbeitslosigkeit.....	301
	V Das Kalkulationsmodell am Beispiel des Computerkurses <i>PowerPoint</i>	301

Abkürzungsverzeichnis

ABET	Adult Basic Education and Training
AGG	Allgemeines Gleichstellungsgesetz
AIDC	Automotive Industry Developing Center
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome
ANC	African National Congress
AMIC	Automotive Manufacturing Industry Certificate
ASGISA	Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa
BBBEE	Broad-Based Black Economic Empowerment
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BC	Bildungscontrolling
BCA	Berish Cepak dan Amanah
BCIC	Bumiputera Commercial and Industrial Community
BEE	Black Economic Empowerment
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMA	British Military Administration
BMW	Bayerische Motoren Werke
BPO	Business Process Outsourcing
CEM	Committee of Education Ministers
CHED	Committee of Heads of Education Departments
CODESA	Convention for a Democratic South Africa
CPSA	Communist Party of South Africa
CSIR	Council for Scientific and Industrial Research
DAP	Democratic Action Party
DC	Daimler Chrysler
DET	Department of Education and Training
DNU	Department of National Unity
DTI	Department of Trade and Industry
EDP	Executive Development Program
EG	Europäische Gemeinschaft

EME	Exempted Mirco Enterprise
EPU	Economic Planning Unit
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FhG	Fraunhofer Gesellschaft
FET	Further Education and Training
FMS	Föderation Malaiischer Staaten
FMP	Fourth Malaysia Plan
GEAR	Growth, Employment and Redistribution
GHQ	General Health Questionnaire
GM	General Motors
HBU	Historically Black Universities
HDI	Human Development Index
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HWU	Historically White Universities
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organisation
ICU	Industrial Commercial Workers Union
ILO	International Labour Organisation
IMR	Infant Mortality Rate
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
ISCED	International Standard Classification of Education
ISI	Import Substitution Industrialisation
JIPSA	Joint Initiative for Priority Skills Acquisition
LP	Labour Party
MCA	Malayan Chinese Association
MCE	Malaysian Certificate of Education
MCP	Malayan Chinese Party
MDP	Management Development Program
MERSETA	Manufacturing, Engineering and Related Services Sector Education & Training Authority
MIC	Malayan Indian Congress

MIDP	Motor Industry Development Program
MPAJA	Malayan People's Anti-Japanese Army
NAAMSA	National Association of Automobile Manufacturers of South Africa
NCHE	National Commission on Higher Education
NDP	National Development Policy
NEP	New Economic Policy
NNP	New National Party
NOSS	National Occupational Skill Standards
NP	National Party
NQF	National Qualifications Framework
NSA	National Skills Authority
NSB	National Standard Body
NSDS	National Skills Development Strategy
NVP	National Vision Policy
OEM	Original Equipment Manufacturer
OPP	Outline Perspective Plan
PDI	Previously Disadvantaged Individuals
PMR	Proportional Mortality Rate
PPPFA	Preferential Procurement Policy Framework Act
QSE	Qualifying Small Enterprises
RDP	Reconstruction and Development Program
RM	Ringgit Malaysia
RRA	Race Relations Act
RSA	Republic of South Africa
SACE	South African Council for Education
SANAS	South African National Accreditation System
SANNC	South African Native National Congress
SAP	South African Party
SAQA	South African Qualifications Authority
SARB	South African Reserve Bank

SAT	Scholastic Aptitude Test
SETA	Sector Education and Training Authorities
SGK	Sozialgemeinkosten
SKM	Sijil Kemahiran Malaysia
SMME	Small, Medium & Micro Enterprise
SMR	Standardisierte Mortalitätsrate
SMP	Second Malaysia Plan
SPM	Sijil Pelajaran Malaysia
STPM	Sijil Tinggi Persekolahan Malaysia
SWAPO	South West Africa People's Organisation
TEC	Transitional Executive Council
TISA	Timeshare Institute of Southern Africa
TMP	Third Malaysia Plan
TNC	Transnational Companies
TRC	Truth and Reconciliation Commission
UMNO	United Malay Nationalist Organisation
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNO	United Nations Organisation
UP	United Party
USA	United States of America
VOC	Vereenigde Oostindische Compagnie
Vs	Versus
VW	Volkswagen
WHO	World Health Organisation
WHOQOL	World Health Organisation Quality of Life
WTO	World Trade Organisation
ZAR	Südafrikanischer Rand

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wichtige Gesetze der Apartheid.....	16
Abbildung 2:	Kennzahlen Südafrika	22
Abbildung 3:	Südafrika, Rohstoffe und Industriezentren	25
Abbildung 4:	Anteil Südafrikas am Rohstoffbedarf der westlichen Welt Anfang der 1990er Jahre	26
Abbildung 5:	Anteile am Bruttosozialprodukt.....	29
Abbildung 6:	OEM Marktanteile.....	31
Abbildung 7:	Formen der beruflichen Weiterbildung.....	94
Abbildung 8:	Das malaysische Bildungssystem	100
Abbildung 9:	Ausgewählte Indizes Malaysias während der NEP.....	126
Abbildung 10:	Einkommensverhältnisse.....	127
Abbildung 11:	Eigentumsverteilung.....	127
Abbildung 12:	Beruf nach ethnischen Gruppen in Prozent.....	128
Abbildung 13:	OPP I-III	133
Abbildung 14:	Sozioökonomische Hürden und die Elemente des BBBEE.....	163
Abbildung 15:	Die Säulen des BBBEE	164
Abbildung 16:	Die Einführung des BBBEE	167
Abbildung 17:	Die Codes of Good Practice	168
Abbildung 18:	Detaillierte Bewertung mit Hilfe der Generic Scorecard	171
Abbildung 19:	Feststellung des BBBEE Status	172
Abbildung 20:	Bildungsgesetze	186
Abbildung 21:	NQF.....	192
Abbildung 22:	National Education and Training Structure	193
Abbildung 23:	Zusammensetzung der Mittelschicht	198
Abbildung 24:	Zeitlicher Verlauf der Affirmative Action Maßnahmen	201
Abbildung 25:	Critical Skills im Bereich der Automobilindustrie	215

Abbildung 26:	Veränderung der Angestelltenstruktur	219
Abbildung 27:	Bildungscontrolling	225
Abbildung 28:	Kostenarten der betrieblichen Bildung.....	229
Abbildung 29:	Berechnung Nettokosten und Erträge der beruflichen Bildung.....	232
Abbildung 30:	Korrelation Bildung und Selbstkontrolle.....	249
Abbildung 31:	Korrelation Bildung und Subjektive Gesundheit.....	249
Abbildung 32:	Verteilung Straftaten am Beispiel BRD im Jahr 1994.....	261
Abbildung 33:	Entwicklung Straftaten seit 1960	265
Abbildung 34:	Delinquenzschwere	276
Abbildung 35:	Soziale Schicht.....	277

1 Einführung

1.1 Hintergrund und Fragestellungen

In den Beschlüssen des Weltgipfels über nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im September 2002 wurde die Bedeutung der Bildung betont. Bildung sei eine wesentliche Voraussetzung, um die Kompetenzen auch für die Vermittlung von Werten und Einstellungen aufzubauen. Hierbei komme der beruflichen Aus- und Weiterbildung eine besondere Rolle zu, weil sie neue Ressourcen langfristig bereitstellt, aber auch einen hohen Bedarf an Investitionen erfordert. Dieser Bedarf werde durch Programme der Weltbank, internationale und regionale Förderer und in einem hohen Maß durch die Industrie vor Ort geleistet. Das Engagement bedürfe einer Basis, die zuverlässige Daten und Indikatoren des Erfolges beruflicher Bildungsprogramme liefert. Allerdings „liegen häufig keine zuverlässigen oder auch gar keine Daten [...] vor“.¹ Das kann dazu führen, dass internationale Kreditgeber höhere Investitionen scheuen. Auf dem Expertentreffen der *UNESCO* im Oktober 2004 in Bonn wurde u.a. ein *Action Planning* formuliert,² welches binnen der kommenden drei Jahre zusammen mit der *ILO* die Entwicklung von Indikatoren und Daten zur Bestimmung der Effizienz von Bildungsprogrammen vorsieht.

Diese Arbeit erklärt die Schwierigkeiten der jungen Republik Südafrika (*RSA*), eine gebildete Mittelschicht zu etablieren. Die *Affirmative Action* Programme Südafrikas mit ihrem Kernbestandteil des *Broad-Based Black Economic Empowerment (BBBEE)* sollen dazu beitragen. Ein treibendes Element der neuen Gesetzgebung ist der Bereich „Aus- und Weiterbildung“. Ohne die aktive Einbindung der Privatindustrie sind die ehrgeizigen Ziele nicht umsetzbar.

Besonders vor dem schwierigen historischen Hintergrund der Apartheidsära steht das Programm unter der kritischen Beobachtung der unterschiedlichen ethnischen Gruppen Südafrikas.

1 Hippach-Schneider: BWP, 1/2005 H 20155, S. 43.

2 Vgl. Hippach-Schneider: BWP, 1/2005 H 20155, S. 44.

Folgende zentrale Fragen werden erörtert:

- 1 Lässt sich die neue Gesetzgebung mit *Affirmative Action* Programmen anderer Nationen vergleichen? Lassen sich Erkenntnisse anderer Programme auf Südafrika übertragen?
- 2 Wie wird das Programm Südafrikas in die Praxis umgesetzt? Welche Rolle spielt hierbei die Privatindustrie?
- 3 Wie trägt der Bereich „Aus- und Weiterbildung“ zur stabilen Umsetzung der neuen Strategie bei? Sind die neuen Gesetze für die Industrie wirtschaftlich umsetzbar?
- 4 Wie könnte in der Zukunft der Erfolg der *Affirmative Action* Maßnahmen gemessen werden?

1.2 Methodik

Nach einer Positionsbestimmung zu wesentlichen sozioökonomischen Aspekten der Entwicklung Südafrikas werden die verschiedenen Ansichten zu *Affirmative Action* Maßnahmen erläutert. Ein Vergleich der Programme diverser Länder weltweit verdeutlicht, weshalb Malaysia für die Entwicklung von Südafrika von besonderem Interesse ist. Die *New Economic Policy* Malaysias wird analysiert und auf Parallelen sowie Unterschiede zu den Programmen Südafrikas untersucht. Ein besonderer Schwerpunkt liegt hierbei auf dem Bildungswesen.

Nach diesem komparativen Teil der Arbeit folgt eine Untersuchung, auf welche Weise Südafrika die neue Idee des *Broad-Based Black Economic Empowerment* umsetzen will. Hierfür muss einleitend die Gesetzgebung analysiert werden. Es zeigt sich hierbei, dass die Privatindustrie eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Strategie in die Praxis spielt. Stellvertretend für einen großen Arbeitgeber in der Region *Gauteng* werden Maßnahmen in Kooperation zwischen der staatlichen *MERSETA* und der *BMW Ltd. South Africa* vorgestellt. Wie bei der *New Economic Policy* wird die Aus- und Weiterbildung als treibendes Element der *Affirmative Action* Südafrikas beleuchtet.

Die Aus- und Weiterbildung wird in besonderem Maße von der Privatindustrie durchgeführt und finanziert. Soll die neue Gesetzgebung nicht zum Scheitern verurteilt sein, müssen die Programme wirtschaftlich umsetzbar bleiben.

Es stellt sich also die Frage, welche Programme zum einen die Gesetze erfüllen, aber gleichzeitig ökonomisch sinnvoll implementiert werden können. In dieser Arbeit wird eine Methodik für die wirtschaftliche Bewertung der Aus- und Weiterbildung entwickelt, um Weiterbildungsprogramme kostenanalytisch detaillieren zu können. Exemplarisch wird eine Bewertung von zwei Kursen der BMW Ltd. South Africa durchgeführt. Abschließend werden Anregungen und theoretische Grundlagen für eine etwaige weitere Untersuchung des Erfolges der Maßnahmen in Südafrika gegeben.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die Struktur der Arbeit stellt sich wie folgt dar:

- Kapitel 2: Positionsbestimmung

Dieses Kapitel erklärt zunächst die aktuelle politische Situation und die Entwicklung der Republik Südafrika. Der zweite Teil dieses Kapitels gibt einen kurzen Überblick über die Industrie mit Schwerpunkt auf der Automobilindustrie und über die wesentlichen Bildungsprogramme ausgewählter Automobilhersteller in der RSA.

- Kapitel 3: *Affirmative Action* in Südafrika und Malaysia

Ein Schwerpunkt der Arbeit liegt auf dem Vergleich der *Affirmative Action* Programme von Malaysia und Südafrika sowie die Analyse der neuen Gesetzgebung in Südafrika im Kontext der substantiellen Gleichheit. Es soll verdeutlicht werden, welche Parallelen und Unterschiede zwischen diesen Ländern existieren – und welche Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Programme in Südafrika zu überwinden sind.

- Kapitel 4: Aus- und Weiterbildungskonzepte als wesentlicher Bestandteil der *Affirmative Action* Südafrikas

Die Entstehung einer neuen stabilen Mittelschicht unabhängig von der Hautfarbe hängt maßgeblich von der Lösung der Bildungsprobleme ab. Nelson Mandela greift in seiner Autobiografie die Bedeutung von Bildung für eine gesunde Demokratie auf:

“Es bestätigt sich wieder einmal, dass Bildung der Feind des Vorurteils ist.“³

Diese Kapitel untersuchen die Aus- und Weiterbildungskonzepte als eine der wesentlichen Säulen der *Affirmative Action* in Südafrika. Am Beispiel der *MERSETA* (Behörde für Aus- und Weiterbildung) und der *BMW Ltd. South Africa* wird die Umsetzung der aktuellen Gesetzgebung in betriebliche Aus- und Weiterbildungsprogramme aufgezeigt.

Um die Auswahl der richtigen Programme transparenter gestalten zu können, wird im zweiten Abschnitt des Kapitels eine wirtschaftliche Kosten-/ Nutzenrechnung der beruflichen Bildung (Bildungscontrolling) anhand zweier Trainingsprogramme der *BMW Ltd. South Africa* durchgeführt.

- Kapitel 5: Zusammenfassung der Ergebnisse

Abschließend werden die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst.

- Kapitel 6: Ausblick für weitere Forschung

Es wurde für diese Arbeit die Idee diskutiert, eine empirische Messung der Auswirkungen der Programme auf die sozioökonomische Entwicklung Südafrikas in mehreren Feldern durchzuführen. Im Rahmen der Forschung zeigte sich jedoch, dass valide Ergebnisse noch nicht erhoben werden können. Aufgrund der noch jungen Gesetzgebung müssen in der Industrie und den zuständigen Behörden entsprechend Bildungsprogramme erst noch entwickelt werden oder stecken noch in den Kinderschuhen. Entsprechend messbare Auswirkungen werden daher erst in naher Zukunft erwartet und könnten dann Inhalt weiterer Forschung werden. In diesem Kapitel werden die bisher entwickelten Ideen und Theorien dargestellt, auf denen weitere Erhebungen basieren könnten.

Es wurden folgende sozioökonomischen Felder für eine empirische Erhebung definiert: Gesundheitsniveau, Kriminalität und Arbeitslosigkeit in der betroffenen Region. Die gängigen Theorien werden vorgestellt und mögliche Erhebungsmethoden verdeutlicht.

3 Mandela: Der lange Weg zur Freiheit, 1994, S. 675.

2 Positionsbestimmung: Wesentliche sozioökonomische Aspekte im heutigen Südafrika

2.1 Sozioökonomische Entwicklung Südafrikas

2.1.1 Definitionen

In der Republik Südafrika leben derzeit ca. 47,4 Mio. Menschen. Mehr als drei Viertel der südafrikanischen Bevölkerung sind Afrikaner. Elf Prozent der Bevölkerung sind Weiße, neun Prozent sind *Coloureds* und knapp drei Prozent sind Inder und andere Asiaten.⁴ Die Bevölkerungsgruppe der Weißen setzt sich im Wesentlichen aus zwei Untergruppen zusammen: Die eine stammt von den niederländischen, niederdeutschen und hugenottischen Einwanderern ab, bei der anderen handelt es sich um Nachfahren der britischen Einwanderer. Eine Besonderheit besteht im Zusammenhang mit den Begriffen *Black* und *Coloured*. Insbesondere in den USA werden Personen, die früher als Schwarze (*Blacks*) bezeichnet wurden, heute oft Farbige (*Coloureds*) genannt. Dies würde in Südafrika zu Verwechslungen führen, denn die *Coloureds* bilden dort eine eigenständige Bevölkerungsgruppe. Es handelt sich bei den südafrikanischen *Coloureds* um Mischlinge, welche aus Verbindungen von Europäern mit afrikanischen und asiatischen Sklaven während des 18. und 19. Jahrhunderts entstanden sind.⁵

Die Einordnung in Schwarze, Weiße, *Coloureds* und Inder basiert auf dem *Population Registration Act 30 of 1950*.⁶ Die Einteilung wird auch in der vorliegenden Arbeit übernommen, wengleich mit einer Änderung: Da im Rahmen des *Broad-Based Black Economic Empowerment* von dem Begriff Schwarze auch *Coloureds* und Inder umfasst sind, werden die Schwarzen im Sinne des *Population Registration Act* in dieser Arbeit als Afrikaner bezeichnet.⁷

4 Vgl. Holz-Kemmler: Der Weg zum neuen Südafrika, 2001, S. 11.

5 Vgl. Gas: Affirmative Action in der Republik Südafrika, 2001, S. 35.

6 Vgl. Kennedy-Dubourdieu: Race and Inequality, 2006, S. 155.

7 Vgl. BBBEE Act, s 1.

2.1.2 Ursprung der Apartheid

Kaum ein Land hat in den letzten drei Jahrhunderten ein derart dynamisches Wechselspiel von Machtverhältnissen, politischen und wirtschaftlichen Einflüssen und ethnischen Auseinandersetzungen erlebt wie Südafrika. Die Auswirkungen der Apartheid sind 15 Jahre nach ihrer Abschaffung noch immer spürbar und beeinflussen die aktuelle Gesetzgebung. Für ein besseres Verständnis, wie es zur Apartheid kommen konnte und dafür, welche Herausforderungen die Republik Südafrika in naher Zukunft meistern muss, wird in diesem Kapitel ein kompakter Abriss über die Geschichte Südafrikas seit Mitte des 17. Jahrhunderts gegeben.

Besonders die Architekten der Apartheid weisen daraufhin, dass Weiße und Schwarze nahezu gleichzeitig in Südafrika angekommen seien; die Weißen aus der Kapregion und die Schwarzen aus dem Norden über den Grenzfluss Limpopo. Heutige Erkenntnisse belegen, dass die Ureinwohner Südafrikas die San und die verwandten Khoikhoi (auch bekannt als „Hottentotten“) bereits seit einigen tausend Jahren die Region bewohnten. Die ersten *Bantu* (Bezeichnung für die schwarzen Völker vieler afrikanischer Regionen; *Bantu* bedeutet Mensch) sind wahrscheinlich in den ersten Jahrhunderten unserer Zeitrechnung aus Zentralafrika nach Südafrika eingewandert. Etwa zwischen 1100 und 1400 n. Chr. trennten sich die *Bantu* Völker allmählich in vier linguistisch ähnliche Gruppen auf, die auch heute noch in Südafrika existieren.⁸

Gruppe 1: Nguni

1a) North Nguni (Zulu, Swazi, Ndebele)

1b) South Nguni (Xhosa, Thembu u.a.)

Gruppe 2: Sotho

2a) Western Sotho (Tswana, Kgatala, ...)

2b) North Sotho (Pedi, Loedu, ...)

2c) South Sotho (Kwena, ...)

Gruppe 3: Venda

⁸ Vgl. Hagemann: Kleine Geschichte Südafrikas, 2001, S. 17ff.

Mphepu u.a.

Gruppe 4: Tsonga

Nkuna u.a.

Die Ankunft der Europäer wird mit der Landung Jan van Riebeecks am 06. April 1652 am Kap datiert. Die holländische VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*, die Vereinte Ostindische Kompanie) benötigte auf dem langen Seeweg nach Ostasien einen Stützpunkt, insbesondere um die hohen personellen Verluste aufgrund Skorbut in den Griff zu bekommen. Die ersten Siedler waren im Wesentlichen Holländer, aber auch viele Deutsche und Franzosen. Vom Kap aus begannen sich diese Buren Richtung Osten und Norden auszubreiten.

Im 19. Jahrhundert einte der Zulu-König Shaka die zerstreuten Zulustämme und unterwarf im Rahmen der *Mfecane* (Nguni für Zermalmung) viele Stämme vor allem im heutigen Kwazulu Natal. Einige Jahr zuvor (1795) gelangte die Kapkolonie erstmals unter britische Herrschaft. Die Briten ließen das vorherrschende Römisch-Holländische Recht bestehen; allerdings veränderte sich die zunächst auf Stabilisierung ausgerichtete Politik mit der zunehmenden Anzahl britischer Siedler in eine Politik der Unterdrückung. Immer häufiger gerieten die Briten in Konflikte mit den am Ostkap ansässigen Xhosas. Beide Seiten erlitten immer wieder schwere Verluste durch blutige Auseinandersetzungen.

1834/35 kam es zu dem so genannten großen Trek der Buren, die sich unter der britischen Herrschaft zunehmend ihrer Wurzeln beraubt fühlten.

Diese so genannten *Vortrekker* zogen mit Planwagen Richtung Norden unter Führung einiger wohlhabender Großgrundbesitzer wie H. Potgieter, Piet Retief oder G. Maritz. Nördlich des Vaal Flusses trennte sich der Trek in zwei Gruppen auf, von dem einer in Richtung Natal zog und der andere seine Reise Richtung Norden fortsetzte. Der östliche Zug wurde schon bald von den Zulus angegriffen und sein Anführer Piet Retief bei Verhandlungen ermordet. Allerdings konnten sich die Buren mit ihren Wagenburgen und den modernen Waffen am 16.12.1838 eines Ansturms von 3.000 Zulus erwehren. Der *Ncome River* wurde hierbei blutrot getränkt und erhielt seitdem den Namen „*Blood River*“, den er bis heute trägt. Die Buren gründeten daraufhin die Republik Natalia.⁹ Zwischen 1778

⁹ Vgl. Ripken: Südliches Afrika, 1978, S. 160ff.

und 1878 wurden zwischen Briten und den südlichen Nguni Völkern insgesamt neun größere Grenzkriege geführt, die schließlich zur Unterdrückung vor allem der Xhosas führte.

Die in Natal ansässigen Siedler benötigten dringend zusätzliche Arbeitskräfte zur Bestellung der Zuckerrohrplantagen. Bei den Zulus ist Plantagenarbeit Frauenarbeit und es sprach gegen den Stolz der Zulukrieger als Bauern zu arbeiten. Daher wurden seit 1860 Inder aus Madras immigriert. Ende des 19. Jahrhunderts lebten über 100.000 Inder in Südafrika (Interessant in diesem Zusammenhang ist auch, dass M. Gandhi wegen eines Rechtsstreits nach Südafrika gereist war und durch die diskriminierende Behandlung maßgeblich in seinem politischen Werdegang geprägt wurde).

In den gleichen Zeitraum fällt die Entdeckung der Diamanten am Vaal River auf einer Farm von J.N. de Beer. Ein gewaltiger Ansturm von *Diggern* aus aller Welt und weitere blutige Auseinandersetzungen waren die Folge. Heute ist *de Beers Consolidated Mines* die weltweit führende Gesellschaft im Diamantenhandel. Zur Jahrhundertwende zeichnete sich besonders an den Diamantenminen ein auch heute noch typisches gesellschaftliches Gefüge ab: Viele Tausend kaum gebildete Schwarze als Minenarbeiter und eine profitierende weiße Oberschicht.

Nachdem das britische Militär die Xhosas geschlagen hatte, führten die „Rotrück“ einen erbitterten Krieg gegen die Zulus in KwaZulu-Natal, den sie nach zunächst herben Verlusten aufgrund modernerer Waffen gewinnen konnten. Die Briten zielten auf die Vorherrschaft in den lukrativen Minenregionen ab.¹⁰ Nach erfolglosen Verhandlungen zwischen Buren und Briten kam es am Majuaba Hill am 27. Februar 1881 zum ersten „*anglo-boer*“-Krieg – dem ersten Buren Krieg – den die Engländer deutlich verloren.¹¹ Der burische General Paul Krüger wurde anschließend der erste Präsident der Südafrikanischen Republik Transvaal.

Kurz danach wurden am Witwatersrand, einer Region mitten in Transvaal, viele ertragreiche Goldvorkommen gefunden, die abermals das Machtstreben der Briten anschürte. Die Region Transvaal zog Wanderarbeiter und Immigranten an, die sich schnell gegenseitig Konkurrenz um Arbeitsplätze und Anteile am Rohstoffvorkommen machten. Ärmere Weiße sahen in den schwarzen Minenar-

10 Vgl. Hagemann: Kleine Geschichte Südafrikas, 2001, S. 48ff.

11 Vgl. Holz-Kemmler: Der Weg zum neuen Südafrika, 2001, S. 50f.

beitern eine Gefahr und zunehmende Unzufriedenheit breitete sich aus. In diese Phase fällt der vom Engländer Leander Starr Jameson, einem engen Vertrauten von Cecil Rhodes, angezettelte und missglückte Jameson-Putsch gegen die Republik. Ab Mitte 1897 begann eine massive Truppenverstärkung der Briten an den Rändern Transvaals unter der Führung von Sir Alfred Milner. Die Regierung Transvaals und des Oranje Freistaats unterzeichneten ein Verteidigungsabkommen, das gegenseitige Unterstützung im Falle eines Angriffes der Briten enthielt. Milner rechnete im Kriegsfall von einer Dauer der Kampfhandlungen von höchstens sechs Monaten, um endgültig mit dem „Holländertum“ Schluss zu machen. Er spekulierte dabei auch auf Überläufer der unzufriedenen weißen Bevölkerung der Republik Krügers. Auf der anderen Seite war Krüger optimistisch, da er auf die Unterstützung Deutschlands hoffte und einen guten Waffenbestand in seiner Armee hatte.

Verhandlungen beider Seiten verliefen erfolglos und so brach am 11. Oktober 1899 der zweite Burenkrieg aus, der auch als Südafrikanischer Krieg bezeichnet wird, da viele Schwarze in ihm gekämpft haben. Die Briten waren diesmal haushoch überlegen, einer Armee von 450.000 Rotröcken standen 88.000 Buren gegenüber.¹² Krüger musste ins Exil in die Schweiz flüchten. Die Buren kämpften nach herben Verlusten mit einer Guerillataktik weiter und überfielen britische Kommandos effizient aus dem Hinterhalt. Mit ebenso brutaler Entschlossenheit reagierten die Briten und prägten die Begriffe „verbrannte Erde“ und „Konzentrationslager“ (original: *concentration camps*). 40.000 Farmen der Buren wurden niedergebrannt und 66 Lager errichtet, um die Frauen und Kinder zu inhaftieren. Viele starben dort. Tausende Schwarze verloren während des Kriegs ihr Leben, besonders durch Entkräftung und den Ausbruch von Epidemien. Auf Seiten der Buren kämpften auch Ausländer in diesem Krieg – vor allem Deutsche, Iren, Amerikaner und einige Russen. Am 31.05.1902 wurde der Krieg mit der Verhandlung in Vereeniging beendet und die letzten burischen Kolonien gerieten unter britische Herrschaft. Die Bilanz dieses Krieges waren etwa 80.000 Tote, eine zerstörte Landwirtschaft und ein Goldbergbau, der zum Erliegen kam.

Der Ausgang dieses Krieges ist für die weitere Entwicklung Südafrikas besonders hinsichtlich der Rassendiskriminierung und der Entstehung der Apartheid

¹² Vgl. Fisch: Geschichte Südafrikas, 1991, S. 213.

(deutsch: Getrenntheit) von essentieller Bedeutung. Die Verwaltung Großbritanniens in Südafrika unter Milner vermochte zwar einen Krieg zu gewinnen, allerdings war die restliche Welt auf die harte Kriegsführung der Briten aufmerksam geworden und unterstützte nun das zähe burische Volk in seinen Bestrebungen eine unabhängige *Afrikaaner*¹³ (Buren) Republik zu gründen. Das burische Volk entwickelte einen immensen Nationalstolz und Südafrika wurde für die Regierung Milners nahezu unregierbar. Die Folge war Milners Rücktritt im Jahr 1905. Der *afrikaanische* Stolz richtete sich zunächst gegen die Briten, war aber die Basis für die verhängnisvolle Entwicklung der radikalen Rassentrennungspolitik. Obwohl sich die beiden weißen Parteien bekriegten, konnten die Schwarzen nicht von dem Ausgang des Krieges profitieren und verloren zunehmend an Einfluss.¹⁴

Die Regierung nach Milner strebte eine Versöhnungspolitik zwischen Buren und Briten an, besonders um einen etwaigen Einfluss der Schwarzen zu reduzieren. Im Januar 1905 gründeten fünf *Afrikaaner* Generäle (Botha, Smuts u.a.) die erste *Afrikaaner*-Partei, die am 31. Mai 1910 mit englischen Vertretern das so genannte Südafrikagesetz verhandelten. Kapstadt wurde Sitz der Legislative, Pretoria erhielt die Verwaltung und Bloemfontein wurde Standort des Obersten Gerichtshofs. Die neu geschaffene Südafrikanische Union schloss vor allem das Wahlrecht von Afrikanern und *Coloureds* aus. Neben der neu gegründeten *South African Party (SAP)* unter Louis Botha trennte sich 1914 eine deutlich radikalere neorepublikanische Partei, die *National Party (NP)*, unter General Hertzog ab. Das primäre Ziel der Regierung Bothas¹⁵ und anschließend Smuts war die Aussöhnung zwischen Buren und Briten. Eine Aussöhnung mit der schwarzen Bevölkerung wurde dagegen nie gesucht. Bereits 1924 kam es zu verschiedenen Ausschreitungen, auch auf Seiten armer Buren, denen die Politik Smuts nicht ausreichend die weißen Interessen verfolgte. Resultierende Neuwahlen verhalfen Hertzog in einer Koalition mit der *Labour Party (LP)* zur Machtübernahme. Die Zeit zwischen 1910 und 1948 wird als *Segregation Era* bezeichnet, während der

13 Das doppelte aa stammt aus dem Holländischen und bezeichnet die Menschen burischer Abstammung Südafrikas.

14 Vgl. Holz-Kemmler: Der Weg zum neuen Südafrika, 2001, S. 63ff.

15 Botha starb im Jahr 1919 und Jan Smuts wurde der zweite Premier Südafrikas.

Begriff „Apartheid“ erst 1948 offiziell eingeführt wurde.¹⁶ Die Epoche der Apartheid ging bis zur legendären *Rubicon Speech*¹⁷ des Staatspräsidenten de Klerk im Februar 1990.

Für den 1924 neu gewählten Premier Hertzog war die größte Herausforderung die wachsende burische Unterschicht. Hierbei entstanden immer mehr Gesetze¹⁸, welche die Trennung zwischen Weißen und Nicht-Weißen (Afrikanern, Asiaten, *Coloureds*) weiter vorantrieben. Der Staat verstrickte sich förmlich in eine zunehmende Diskriminierung, um der armen weißen Bevölkerung einen besseren Lebensstandard zu ermöglichen – vor allem auf Kosten der Afrikaner. Die Weltwirtschaftskrise führte 1933 dazu, dass sich Hertzogs *NP* und Smuts *SAP* zu einer neuen Partei, der *United Party (UP)*, zusammenschlossen. Aus Protest zweigte der republikanische Daniel Francois Malan eine „gesäuberte“ *NP* ab. Diese bestand bis 1990. Die Fusionsregierung von Smuts und Hertzog hielt bis 1939, zerbrach dann jedoch an der Frage der Teilnahme Südafrikas am Zweiten Weltkrieg.¹⁹

Südafrika kämpfte schließlich an der Seite Großbritanniens und Hertzog trat aus der Koalition und der Politik aus. Bis 1948 konnte Smuts mit der *UP* die Regierung führen, unterlag aber in diesem Jahr der *NP* von Malan aufgrund der komplizierten Eingeborenenpolitik und einer fehlenden Lösung der schwarzen Urbanisierungsfrage.

Nach dem Wahlsieg der *NP* wurde die Politik der Rassentrennung deutlich verschärft und der Begriff der Apartheid offiziell verwendet. Natürlich erkannte die Bevölkerung bereits während der Segregationsära ab 1910, dass die weiße Minderheit sich zunehmend zur Herrscherrasse aufschwang und den Afrikanern immer weniger Rechte zubilligte. Allerdings traf die weiße Union die nicht weiße Bevölkerung politisch unvorbereitet. Sie war sich uneins und zerfiel in mehrere

16 Vgl. Doughty/Walker: *Cultural Development*, 1963, S. 890-894.

Der Begriff Segregation beschreibt die beginnende Rassentrennungspolitik, die zunächst auf die Versorgung mit billigen schwarzen Arbeitskräften abzielt. Der *Native Labour Regulation Act* regelte zum Beispiel die Arbeitsrechte der Schwarzen mit meist sehr schlechten Konditionen.

17 In dieser Rede kündigte de Klerk politische Reformen und u.a. die Freilassung Nelson Mandelas an.

18 So durften zum Beispiel nur Personen, die Afrikaans und Englisch beherrschten, in der Verwaltung arbeiten.

19 Vgl. Holz-Kemmler: *Der Weg zum neuen Südafrika*, 2001, S. 86f.

Klassen. Diese lassen sich in die Landbevölkerung, in ein urbanes Proletariat und eine städtische gebildete Elite unterteilen.

Eine politische Organisation kam aber nur schleppend in Gang und die jungen Parteien bekämpften sich untereinander anstatt eine starke gemeinsame Opposition zu bilden. Die Parteien waren der *South African Native National Congress (SANNC)*, die *Industrial Commercial Workers Union (ICU)* und die *Communist Party of South Africa (CPSA)*. Der SANNC wurde 1923 in den *African National Congress (ANC)* umbenannt. Er bildete die wichtigste Opposition während der Apartheid und gewann die ersten demokratischen Wahlen 1994. Im Jahr 1940 bildete sich die eher militante Speerspitze des ANC. Diese *ANC Youth League* wurde von den heute sehr bekannten Männern Nelson Mandela, Walter Sisulu, Oliver Tambo, Anton Lembede und Robert Sobukwe geführt.

2.1.3 Die Zeit der Apartheid

Das folgende Kapitel erklärt in groben Zügen, wie sich die Apartheid über 40 Jahre halten konnte, welche Gesetze ihr Gedankengut trugen und wie sich zunehmend der schwarze Widerstand formierte. In dieser Arbeit ist es wichtig, dieses dunkle Kapitel der Geschichte Südafrikas darzustellen, um die heutigen Probleme und aktuellen Gesetzgebungen, die auch die ansässige Industrie betreffen, verstehen zu können.

Die Architekten der Apartheid waren Malan, Stijdom sowie Verwoerd, die nacheinander das Amt des Premierministers bekleideten. Die Apartheid fußte auf sieben ideologischen Prinzipien:

- Scharfe Definition von Rassen (u.a. Erkennungsmerkmale wie Hautpigmente).
- Politische Ämter nur für Weiße.
- Räumliche Segregation in Stadt und Land.
- Kontrolle der schwarzen Migration in die Städte.
- Trennung unterschiedlicher Einrichtungen des öffentlichen Lebens.
- Trennung von Bildungseinrichtungen.

- Strikte Trennung des Arbeitmarktes.²⁰

Diese Ideologie wurde in Südafrika von vier Säulen getragen. Dem burischen Bruderbund²¹, der *Nederduitse Gereformee Kerk* (Niederdeutsche Reformierte Kirche), der *afrikaanischen* Presse und dem *afrikaanischen* Unternehmertum.²²

Grundsätzlich kann zwischen der kleinen Apartheid (*Petty Apartheid*) und der großen Apartheid (*Grand Apartheid*) unterschieden werden. Während die kleine Apartheid besonders an öffentlichen Plätzen und Einrichtungen in Form von klarer Trennung Anwendung fand und zur „Reinheit der weißen Rasse“ beitragen sollte, entwickelte sich unter *Verwoerd* die große Apartheid mit dem Ziel, die *Homeland* Politik als glaubwürdige Rechtfertigung der Apartheid für die Weltöffentlichkeit zu etablieren. Die *Bantustans*, die seit den 1970er Jahren als *Homelands* bezeichnet wurden, sollten als souveräne selbstverwaltete Staaten auftreten.

Die eigentliche Idee war dabei, möglichst viele „nichtbenötigte“ Schwarze in *Homelands* abzuschieben. Die *Homelands* wurden ab 1981 unter dem Namen *TBVC-Staaten*²³ zusammengefasst und über acht Millionen Schwarze verloren in südafrikanische Staatsbürgerschaft. Weitere sechs *Homelands* standen unter weißer Verwaltung. Eine internationale Anerkennung der *Homelands* fand allerdings nie statt und die zunehmende Isolierung Südafrikas konnte nicht aufgehalten werden.

In diesem Abschnitt wird eine Auswahl über die wichtigen Gesetze der Apartheid auch hinsichtlich der Bildungspolitik gegeben. Nicht alle Gesetze wurden in der „offiziellen“ Apartheidsära veröffentlicht, hatten aber während dieser Zeit Geltung und wurden teilweise verschärft. Es lassen sich ähnlich den ideologischen Prinzipien sechs Obergruppen erkennen. Die rassische Trennung, Trennung nach Wohngebieten und Einrichtungen, berufliche und wirtschaftliche Diskriminierung, Gesetze bzgl. politischer Rechte, Staatsschutzgesetze und Erziehung. Die nachfolgende Tabelle ordnet die Gesetze diesen Gruppen zu und erklärt die

20 Vgl. Hagemann: Kleine Geschichte Südafrikas, 2001, S. 73.

21 Der burische Bruderbund war eine radikale Gruppierung der NP.

22 Vgl. Cron: Deutsche Unternehmen im Entwicklungsprozess Südafrikas, 1997, S. 62f. – die Kirche hatte massiven Einfluss auf die Wertvorstellungen der Buren.

23 TBVC steht für die Homelands Transkei, Bophuthatswana, Venda und Ciskei.

wesentlichen Inhalte. Sie erhebt keinen Anspruch darauf, alle der knapp 1.000 Apartheidsgesetze wiederzugeben.

Gesetzes- gruppe	Name des Gesetzes	Inhalt	Jahr
Rassische Trennung	Immorality Act	Hohe Strafen auf gemischte außereheliche oder eheliche Beziehungen.	1927
	Prohibition of Mixed Marriages Act	Mischehen werden gesetzwidrig.	1949
	Population Registration Act	Jeder Bewohner muss sich registrieren und seine Rasse bestimmen lassen.	1950
Trennung von Wohn- gebieten und Einrichtun- gen	Natives Land Act	Kein Schwarzer darf außerhalb der Reservate und Weiße nicht in den Reservaten Land erwerben.	1913
	Natives (Urban Areas) Act	Führt die Trennung der Wohngebiete nach Rassenzugehörigkeit ein.	1923
	Group Areas Act	Schafft eigene Wohngebiete für jede Rasse und sieht Umsiedlungen vor.	1950
	Bantu Laws Amendmemt Act	Verschärft die Ausweisungsbestimmungen für Afrikaner. Arbeitslose werden als „idle Bantu“ bezeichnet und verlieren ihre Wohnrechte.	1978
Berufliche und wirt- schaftliche Diskriminie- rung	Mines and Works Act	Schließt Afrikaner von qualifizierter Arbeit aus.	1911

Gesetzes- gruppe	Name des Gesetzes	Inhalt	Jahr
Berufliche und wirt- schaftliche Diskriminie- rung	Native Labour Registration Act	Vertragsbruch eines Afrikaners ggü. einem Weißen wird ein Verbre- chen.	1911
	Apprenticeship Act	Afrikaner werden faktisch von der Facharbeiterausbil- dung ausgeschlossen.	1922
	Industrial Conciliation Act	Nichtweiße Arbeiter werden von dem Begriff des „Arbeitnehmers“, mit den Rechten zu streiken und sich in Gewerkschaften zu organisieren, ausgeschlos- sen.	1924
	Bantu Labour Act	Gewährt den Schwarzen zwar offiziell ein Streikrecht, wird aber durch Auflagen fast nicht durchsetzbar.	1973
Gesetze bzgl. politi- scher Rechte	Representation of Natives Act	Getrennte Wahllisten nach Rassen; Afrikaner werden durch Weiße im Parlament vertreten.	1936
	Bantu Authorities Act	Ersetzt den Eingeborenen- Repräsentativ-Rat durch lokale Bantu-Behörden.	1951
	Bantu Homelands Constitution Act	Vorbereitung der Verselb- ständigung der Homelands.	1971

Gesetzesgruppe	Name des Gesetzes	Inhalt	Jahr
Staatschutzgesetze	Suppression of Communism Act	Verbietet die kommunistische Partei und beschreibt sehr vage, was kommunistisch ist.	1950
	Criminal Law Amendment Act	Erhöht die Strafen für Protestkampagnen drastisch.	1953
	Terrorism Act	Jede politische Opposition kann de facto verfolgt werden.	1967
Erziehung	Bantu Education Act	Führt ein spezifisch für Afrikaner ausgelegtes Bildungssystem ein, das die Chance auf eine gute Berufsbildung nahezu nihilisiert.	1953

Abbildung 1: Wichtige Gesetze der Apartheid²⁴

Interessant ist, dass die letzten Gesetze 1979 verabschiedet wurden und ab den 1980er Jahren Südafrika durch den internationalen Druck zunehmend isoliert wurde. Ganz allmählich begannen die weißen Herrscher umzudenken. Bereits unter John Vorster (1966-1978) hatte Südafrika mit internationalen Repressalien zu kämpfen. Erst in der Amtszeit P.W. Bothas (1978-1989) zeichnete sich eine vorsichtige Reformbereitschaft ab.

Neben dem internationalen Druck wurde der schwarze Widerstand immer stärker und organisierter. Ein sehr trauriges Beispiel für die Zustände während der Apartheid war das *Homeland* Ciskei. Obwohl Südafrika bereits damals das reichste Land des Kontinents war, starb dort die Hälfte der Kinder bevor sie fünf wurden. Die Bildung war unzureichend und eine Spirale von Armut und Bildungsnotstand begann sich zu drehen. Anfang 1978 gab es zwar 551 Schulen in der Ciskei, aber nur 16 Prozent aller Schüler befanden sich auf Schulen, die

²⁴ Vgl. Baßmann et al: Südafrika in der Schule, 1984, S. 25ff.

unserer Haupt-/ Realschule vergleichbar waren und zur Lehrlingsausbildung qualifizierten. Lehrer waren Mangelware und viele Eltern hatten kein Geld für Schulbücher.²⁵

Zunächst war jeder arbeitsfähige Afrikaner dankbar, für die weiße Industrie arbeiten zu dürfen und Widerstand formierte sich kaum. Allerdings wurde ab 1960 zu gewaltsamen Mitteln des Widerstands gegriffen, da friedliche Kundgebungen nicht fruchteten und bereits schwer bestraft wurden. Die Anführer wurden hingerichtet, inhaftiert oder ins Exil geschickt.

Am 26. Juni 1955 verabschiedete der *ANC* die Freiheitscharta, die für die Leitlinien des *ANC* bis heute maßgeblich ist. Besonders erwähnenswert ist, dass sie proklamiert, Südafrika gehöre allen, sowohl Afrikanern wie Weißen. Trauriger Höhepunkt des Widerstandes war das Massaker von Sharpeville am 21. März 1960, als 69 Schwarze getötet und 178 verletzt wurden, weil weiße Polizisten eine Demonstration auflösen wollten. Landesweit kam es zu Protesten und am 08. April 1960 wurde der *ANC* verboten. Allerdings arbeitete dieser im Untergrund weiter und, wie erwähnt, wurde nun eine Ära des bewaffneten Widerstands eingeläutet. Geplant waren Sabotage, Guerillakrieg, Terrorismus und im Extremfall offene Konfrontation. Allerdings wurde meistens nur die Sabotage strategischer Einrichtungen durchgeführt. Neben dem *ANC* betrat die *Inkatha* 1975 die politische Bühne. Unter Anführung von M.G. Buthelezi kam es bereits 1979 zum Bruch mit dem *ANC* und blutige Auseinandersetzungen zwischen *Inkatha* und *ANC* waren die Folge. Obwohl beide Parteien gegen die Apartheid kämpften, konnten sie sich nicht auf eine Marschrichtung einigen. Neben den Parteien kämpften die schwarzen Gewerkschaften für Gleichbehandlung und verbesserte Arbeitsbedingungen. Ohne sie wäre der schwarze Widerstand nicht erfolgreich gewesen.

2.1.4 Entwicklung nach der Apartheid und aktuelle Probleme

Der revolutionäre Umwälzungsprozess am südlichen Ende Afrikas, der sich über ein knappes Jahrzehnt hinzog und die politischen wie auch wirtschaftlichen Verhältnisse in Südafrika auf den Kopf stellte, war außerordentlich verwickelt und beschreibt den Machtwechsel von einer weißen Minderheitsregierung des

²⁵ Vgl. Baßmann et al: Südafrika in der Schule, 1984, S. 31.

Apartheidregimes zu einer modernen Demokratie. Trotz der immens hohen Kosten der Apartheid, der isolierten Stellung in der Welt (die besonders durch ein Massaker am 16. Juni 1976 an schwarzen Schulkindern ausgelöst wurde) und des zunehmenden schwarzen Widerstands, konnte der Umbruch erst durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und den Machtverlust der Kommunisten in Europa beginnen. Viele Weiße (u.a. die Regierung Großbritanniens) fürchteten, dass ein Verlust der weißen Macht mit einer Ausbreitung des Kommunismus einhergehen würde. Kuba, die DDR und die UdSSR hatten mit ihren Aktionen in Angola, Mosambik und Namibia diese Befürchtungen genährt.²⁶

Südafrika übernimmt heute die Lokomotivfunktion im gesamten südlichen Afrika (hiermit sind folgende Länder gemeint: Namibia, Botswana, Moçambique, Zimbabwe, und Sambia) und gilt als „moralische Führungsmacht der Dritten Welt“.²⁷

Um die Rolle der Bildung und den Einfluss auf die Zukunft Südafrikas zu verstehen, wird nachfolgend ein kurzer Überblick über die Entwicklung Südafrikas seit dem Ende der Apartheid und über die heutigen politischen Probleme gegeben.

Die politische Transformation begann am 20. September 1989 durch die Wahl F.W. de Klerks zum neuen Staatspräsidenten, nach einem gesundheitlich begründeten Rücktritt Bothas. De Klerk erkannte, dass die schwierige politische Lage Südafrikas (innen- wie außenpolitisch) und der Reformkurs Gorbatschows in der Sowjetunion einen radikalen Wandel erforderten. Der Hauptgegner von de Klerks *NP* war der von Mbeki geführte *ANC*, dessen Unterstützung durch die Sowjetunion künftig ausblieb. Somit war der Weg zur Reform der Apartheid²⁸ geebnet, ohne dass der *NP* einen kompletten Machtverlust der weißen Minderheit in Südafrika riskierte. Der *ANC* seinerseits signalisierte Verhandlungsbereitschaft. Ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur Demokratie war die bedingungslose Entlassung Nelson und Winnie Mandelas am 11. Februar 1990 aus der Haft. Im August 1990 erklärte Mandela einseitig das Ende des bewaffneten

26 Vgl. von de Ropp: Hintergründe und Perspektiven der Dialoggespräche, 1996, S. 244; Kuba hatte in Angola Truppen stationiert. Mosambik wurde 1974/76 zu einem Satellitenregime.

27 Vgl. Hagemann: Kleine Geschichte Südafrikas, 2001, S. 113.

28 Vgl. Mandela: Der lange Weg zur Freiheit, 1994, S. 731.

Widerstands und 1991 einigten sich die Regierung und Mandela auf die Einberufung eines Allparteien-Kongresses.²⁹

De Klerk beseitigte die letzten Reste der Rassentrennung: Der *Group Areas Act*, die *Land Acts* und der *Population Registration Act* wurden ersatzlos gestrichen. Dies führte innerhalb der *NP* zu deutlichem Widerstand radikaler weißer Gruppen. Auf der anderen Seite musste sich der *ANC* mit *Inkatha* Anhängern (eine Organisation der Zulu) und deren Anführer Buthelezi arrangieren, was nicht selten in blutigen Auseinandersetzungen endete.

Um den Prozess der Demokratisierung zu forcieren, fand in Johannesburg am 20. und 21. Dezember 1991 eine Zusammenkunft aller Parteien insbesondere auch der noch immer unabhängigen *Homelands* Transkei, Bophutatswana, Venda und Ciskei statt. Trotz heftiger Wortgefechte und Enthaltungen mündete dieses Treffen in der Bildung der *CODESA* (Vollversammlung der Konvention für ein demokratisches Südafrika) und der Absichtserklärung, fünf Arbeitsgruppen zu bilden, welche die Grundlagen für eine demokratische Regierungsform erarbeiten sollten.³⁰

Allerdings zerbrach die *Convention* an unüberwindbaren Differenzen über die neue Machtverteilung und am Austritt des *ANC*, nachdem dieser gewaltsam versucht hatte, die *Homelands* zu zerschlagen, um die Wählerschaft für sich zu gewinnen – und gescheitert war. Weitere Verhandlungen wurden weniger formell und außerhalb des Rahmens der *CODESA* geführt. Am 27. April 1994 einigten sich *ANC* und *NP* auf die ersten demokratischen Wahlen in Südafrika. Im Vorfeld regierte ein Übergangs-Exekutivrat (*TEC*) und die Verfassung wurde überarbeitet. Vor allem wurden neun Provinzen neu geschaffen: Free-State, Eastern Cape, Gauteng, KwaZulu-Natal, Mpumalanga, Northern Cape, Northern Province, North-West und Western Cape. Für den entscheidenden Durchbruch erhielten Nelson Mandela und Präsident de Klerk am 14. Dezember 1993 den Friedensnobelpreis.

Das Ergebnis der Wahlen 1994 ließ den *ANC* als deutlich stärkste Partei (62,6 Prozent) hervorgehen, die *NP* erhielt etwa ein Fünftel aller Stimmen. Am 10. Mai

29 Vgl. Hagemann: Kleine Geschichte Südafrikas, 2001, S. 102.

30 Vgl. Adam und Moodley: The negotiated revolution, 1993, S. 100ff.

1994 trat Nelson Mandela sein Amt als Präsident Südafrikas an.³¹ Er versprach zwar ein „besseres Leben für alle“³², allerdings musste der *ANC* schon bald feststellen, dass die strukturellen Probleme sich nicht von heute auf morgen ändern ließen. Trotz einiger erfolgreicher Programme (z.B. *RDP*, ein Programm zum Wiederaufbau und Entwicklung) blieben viele Hoffnungen unerfüllt. Mandela gelang es, die aufkeimenden Unruhen mit der Aufklärung des Unrechts während der Apartheid durch den *TRC*, eine Wahrheits- und Versöhnungskommission, zu besänftigen. Am Ende der Regierungszeit Mandelas war Südafrika eine relativ stabile Jungdemokratie, jedoch mit vielen strukturellen Problemen, wie Kriminalität, *HIV*-Quote, Arbeitslosigkeit und einer schwachen Mittelschicht.

Die *NP* benannte sich in der Folgezeit in die *NNP* (*New National Party*) um. Hiermit wurde der Versuch unternommen, von der Apartheid Abstand zu gewinnen. Die zweiten Wahlen in Südafrika 1999 bestätigten die Stellung des *ANC* (66,38 Prozent) und der neue Präsident Mbeki setzte die Politik Mandelas im Wesentlichen fort. Der *NNP* musste eine verheerende Schlappe hinnehmen (sieben Prozent).³³ Obwohl viele Weiße nach den Ergebnissen des *TRC* schockiert auf die Verbrechen während der Apartheid reagierten, häuften sich nach den Wahlergebnissen rassistische Vorfälle gegenüber Schwarzen. Das *Affirmative Action* Programm der Regierung versuchte, Nichtweiße in den öffentlichen Dienst zu bringen, um das ungleiche Verhältnis zu verbessern.

Die Privatwirtschaft folgte diesem Trend, allerdings sahen sich nun vermehrt Weiße diskriminiert, die trotz besserer Qualifikation bei Bewerbungen das Nachsehen hatten. Viele Weiße spielen derzeit, auch durch das Verhalten der Regierung in Simbabwe geschürt, mit Auswanderungsgedanken, da die Gewalt überhand nimmt und die beruflichen Perspektiven schwinden. Diesen Konflikt zu lösen und eine „Regenbogengesellschaft“ zu schaffen, bei der Menschen aller Hautfarbe friedlich miteinander leben, wird die schwierige Aufgabe der kommenden Regierungen sein. Eine Eskalation wie in Simbabwe ist unbedingt zu vermeiden, da sie ausländische Investoren abschrecken und die Vorreiterrolle Südafrikas auf dem Kontinent gefährden würde.

31 Vgl. Hagemann: Kleine Geschichte Südafrikas, 2001, S. 108f.

32 Slogan aus Mandelas Wahlkampf.

33 Schmidt: Die Republik Südafrika vor dem Ende der Ära Mandela, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B27/99, S. 4-5.

Die meisten Fachleute erwarteten mit dem Ende der Apartheid einen immensen wirtschaftlichen Aufschwung. Es entsprach dem allgemeinen Verständnis, dass dieser Aufschwung nicht ohne das Engagement ausländischer Investoren, dem Know-how und den Informationen aus dem Rest der Welt stattfinden konnte.³⁴ Allerdings konnte man Anfang der 1990er Jahre einen gegenläufigen Trend beobachten. Während das Bruttoinlandsprodukt in den 1980er Jahren um zwei Prozent jährlich stieg, konnte 1991 nur ein Nullwachstum³⁵ erreicht werden. Die Aufhebung diverser wirtschaftlicher Sanktionen und das Investieren neuer Firmen zeigten nicht die erhoffte schnelle Wirkung. Das Bruttoinlandsprodukt von 2003 jedoch betrug 182 Mrd. USD³⁶ und stellte somit eine knapp acht prozentige Veränderung zu 2002 (169 Mrd. USD) dar.

Der entscheidende Wirtschaftsfaktor, als Anteil des Bruttoinlandsprodukts, ist die verarbeitende Industrie, gefolgt von Bergbau, Dienstleistungen und Handel. Weitere wichtige Indikatoren für die wirtschaftlichen Verhältnisse Südafrikas gibt die unten aufgeführte Tabelle wieder. Die Übersicht zeigt die Veränderung von 1991 zu 2003. Heute leben in Südafrika etwa 47,4 Mio. Menschen.

<i>Kenngröße</i>	<i>1991</i>	<i>2003</i>	<i>Veränderung / Bemerkung</i>
Wachstum BIP (real)	0,3%	3,5%	>700%
Bruttoinlandsprodukt / Kopf	2.850 US \$	3.920 US \$	+38% (Trotzdem verdienen 19 Mio. Haushalte weniger als 360 R pro Monat!)
Lebenshaltungskosten (p.M.)	1.700 ZAR	2.400 ZAR	Ohne KfZ

34 Vgl. Scott: South Africa in the global economy, 1995, S. 199.

35 Vgl. Mundorf: Bedeutung von Investitionen deutscher Industrieunternehmen für die Wirtschaft Südafrikas, Dissertation 1992, S. 145f.

36 Auswärtiges Amt:

http://www.auswaertigesamt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=24&land_id=162, 12.März 2005.

Kenngröße	1991	2003	Veränderung / Bemerkung
Inflationsrate	7,8%	6,8%	-15%
Arbeitslosenquote	12,6% (Schätzung incl. Homelands: 42%)	32%	+250% (-31%) (1990 waren die Homelands nicht berücksichtigt)
HDI-Index (gemäß UNDP, incl. Lebenserwar- tung, GDP, und Ausbildung)	0,68	0,69	2005 an 86. Stelle (weltweit vergleich- bar mit China, Iran und Paraguay)
Bevölkerungswachstum	3,5%	2%	- 75%
Analphabetenquote	Nicht verfügbar	14%	
Lebenserwartung	63 Jahre	Ca. 59 Jahre	- 7%
Anteil Frauen ohne Zugang zu Zeitung, TV und Radio	Nicht verfügbar	30%	
Infant Mortality Rate (IFR)	Nicht verfügbar	45,4 pro Mil	

Abbildung 2: Kennzahlen Südafrika³⁷

Obwohl diese Kennzahlen eine langfristig positive Entwicklung der jungen Demokratie zu belegen scheinen, erreichte Südafrika die im *GEAR* (*Growth*,

37 SARB: Quarterly bulletin, 1991, S. 106 und DSKHI: Jahresbericht, 1991, S. 7ff.

Auswärtiges Amt:

http://www.auswaertigesamt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=24&land_id=162, 14.März 2005;

Statistics South Africa:

http://www.statssa.gov.za/about_statssa/vision.asp, 12.April 2005;

http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/laendergutachten/anglo_lusophones_afrika/Suedafrika.pdf, 12.April 2005.

Employment and Redistribution) Programm von 1996 der Regierung festgehaltenen Ziele (u.a. Wirtschaftswachstum von 6,1 Prozent bis 2000 und 400.000 neue Arbeitsplätze) nicht. In den 1990 Jahren lag die durchschnittliche Bevölkerungszunahme bei zwei Prozent bei einem sehr niedrigen Wirtschaftswachstum von circa null Prozent bis ein Prozent. Trotz eines zunehmenden Bewusstseins für die *HIV*-Thematik in der Bevölkerung wird berichtet, dass die Zahl der *HIV*-positiven Personen in Südafrika kontinuierlich zunimmt.³⁸

Eine Studie des *Harvard Institutes for International Development* zeigt zwar auf, dass Südafrika vergleichsweise gut in der Infrastruktur, Universitätsausbildung und im Finanzsektor aufgestellt ist, aber Defizite im Bereich Arbeitsmarkt, Privatisierung und der staatlichen Institutionen aufweist.

Besonders die Einbrüche im Sekundär-Sektor Ende der 1990er tragen zu den Problemen der Wirtschaft Südafrikas bei. Kurz vor der Jahrtausendwende brach der Automobilsektor um 20 Prozent ein. Ein wesentlicher Bestandteil des *GEAR* Programms ist die Redistribution (Umverteilung). Zwingend gekoppelt hieran sind der Beschäftigungsgrad und das Bildungsniveau. Besonders in diesen Bereichen ist die Lage eher beunruhigend. Während der Apartheid wurde für jedes weiße Kind rund sechsmal mehr für Bildung ausgegeben als für ein schwarzes. Für Afrikaner gab es keine Schulpflicht und nur in unteren Klassen war die Schule kostenlos. Verfechter der Apartheid sahen laut Mandela in den Afrikanern einen von Natur aus faulen und unwissenden Menschen, der auch durch Erziehung nicht verändert werden konnte.³⁹ Von 1990 bis 1997 nahm zwar die Beschäftigung um neun Prozent ab und auch das Bildungsniveau verbesserte sich nicht in dem gehofften Umfang.⁴⁰

Somit ergab sich Ende 1998 eine Arbeitslosenquote von 39 Prozent. Eine konsequente Fortführung des *GEAR* war der *Employment Equity Act* von 1998, der die Einführung einer nach Bevölkerungsgruppen ausgewogenen Verteilung von Arbeitsplätzen vorsieht. Dies stellt Unternehmen nun aber vor das Problem, nicht mehr allein aufgrund von Qualifikation einstellen zu können.

38 Vgl. Bfai: Republik Südafrika, 1998, S. 5f.

39 Vgl. Mandela: Der lange Weg zur Freiheit, 1994, S. 731.

40 Vgl. Bfai: Republik Südafrika, 1998, S. 7.

Südafrika ist weiterhin bemüht, nach Jahren der Isolation und internationalen Sanktionen, mit der Globalisierung schrittzuhalten. Ein gutes Anzeichen dafür sind die beträchtlichen finanziellen Mittel, die ab 1994 bis Ende der Neunziger vor allem aus den USA (15 Mrd. Rand), Malaysia (7 Mrd. Rand) Großbritannien (6,5 Mrd. Rand) und der BRD (3 Mrd. Rand) nach Südafrika flossen. Diese Länder investierten vor allem in Telekommunikation, Energie, Fahrzeugbau und Nahrungsmittel. Leider wirkt die hohe Kriminalitätsrate auf weitere Investoren hemmend, weshalb die Regierung bemüht ist, der Gewalt entgegenzusteuern.

Darüber hinaus unterstreicht Südafrika den Willen aus der Isolation zu treten durch den Beitritt zu einer Reihe von internationalen Organisationen, zu denen u.a. *UNO*, *IATA*, *ICAO*, *WHO*, *ILO*, Weltbank und das *Commonwealth* gehören.

2.2 Die südafrikanische Wirtschaft im Überblick

2.2.1 Potential natürlicher Ressourcen

Südafrika weist ein immenses Vorkommen an Bodenschätzen auf. Besonders im östlichen Teil der Kap-Provinz und im Transvaal werden Metalle wie Chrom, Mangan, Nickel, Vanadium und Kobalt gefunden. Ergänzend stehen die meisten zur Stahlveredelung erforderlichen Erze in bisher noch nicht endgültig abgeschätzten Mengen zur Verfügung. Im Transvaaler Bushveld findet man wahrscheinlich das größte Vorkommen der Welt an Titan und Vanadit. Auffallend ist auch der so genannte „Goldene Bogen“, der die reichhaltigen Goldlagerstätten entlang einer Linie von Evander, Springs, Johannesburg, Randfontein, Klerksdorp und Welkom verbindet.⁴¹ Zusätzlich ist Südafrika strategischer Lieferant für Uran, Kohle und Diamanten. Letztere werden in mehr als 25 vulkanischen *blue-ground* Schloten des nördlichen Kaplandes (beispielsweise Kimberly) sowie in großen alluvialen Ablagerungen an der Küste des Namaqualandes gefunden.⁴²

Es darf bei dieser Vielfalt allerdings nicht übersehen werden, dass sich ein besonders wichtiger Rohstoff für die Energiegewinnung nicht findet: Erdöl. Dieser Mangel wird durch Importe und Kohleverflüssigungsanlagen nur teilweise

41 Vgl. Mundorf: Bedeutung von Investitionen deutscher Industrieunternehmen für die Wirtschaft Südafrikas, 1992, S. 77f.

42 Vgl. Hamer: Die Industrialisierung Südafrikas, 1964, S. 21.

kompensiert. Ein weiteres Problem stellt die Ressource Wasser dar. Südafrika ist ein trockenes Land und in den 1980er Jahren hatte eine Dürre verheerende Auswirkungen auf die Ernte. Mit Meerwasserentsalzungsanlagen, Dämmen und dem Ausbau der Wasserversorgungstechnik versucht Südafrika dieser Situation Herr zu werden. Obwohl Südafrika etwa fünfmal so groß ist wie die Bundesrepublik Deutschland, kann aufgrund des semi-ariden Klimas maximal ein Fünftel der Fläche Südafrikas mit dem für den Ackerbau benötigten Mindestbedarf an Wasser rechnen. Hinzu kommt, dass nur ein verhältnismäßig schmaler Küstengürtel ausreichend fruchtbaren Boden aufweist und somit der Ackerbau stark limitiert ist. Berühmt ist Südafrika dagegen für den Weinbau in der südlichen Kapregion sowie den Getreide- und Maisanbau in der Freestate Region.

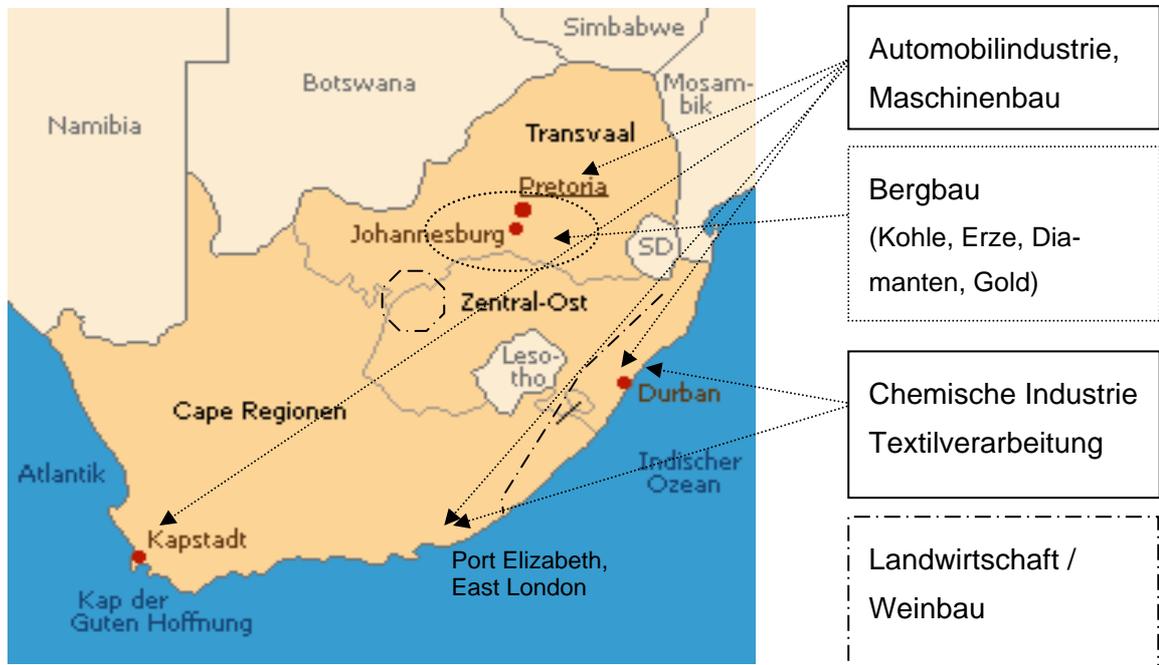


Abbildung 3: Südafrika, Rohstoffe und Industriezentren

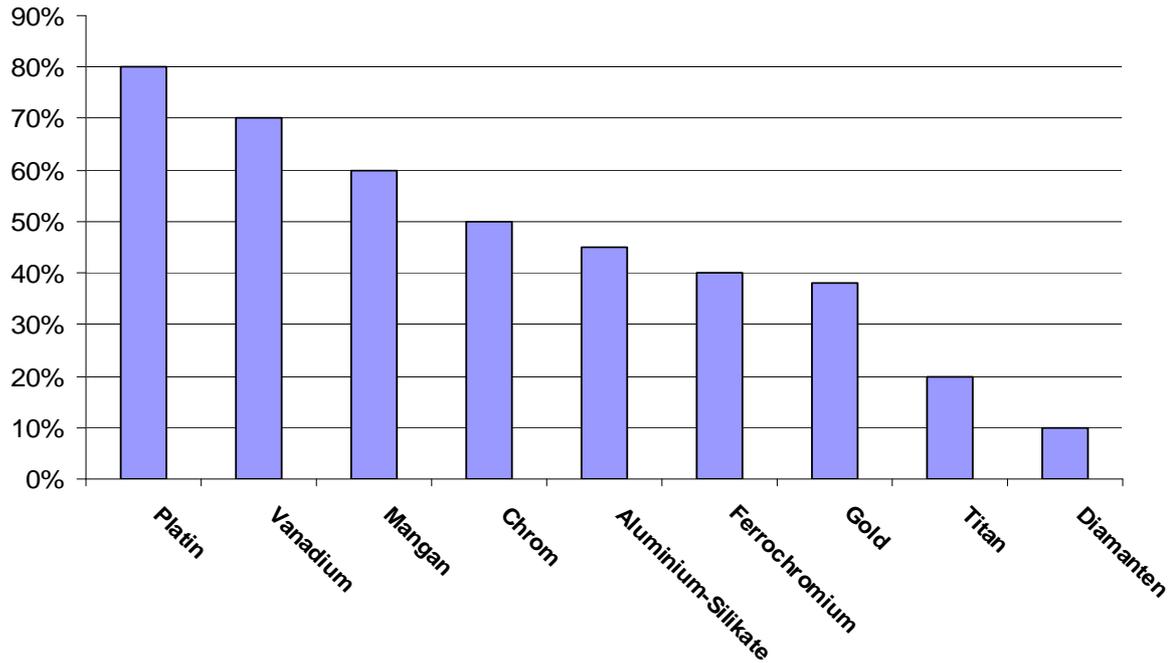


Abbildung 4: Anteil Südafrikas am Rohstoffbedarf der westlichen Welt Anfang der 1990er Jahre⁴³

2.2.2 Die wirtschaftliche Entwicklung

Die Politik der Apartheid schloss die Republik Südafrika nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich von der Weltgemeinschaft aus. Die gegen Südafrika verhängten internationalen Sanktionen hatten eine Konzentration der südafrikanischen Wirtschaft auf den Binnenmarkt zur Folge. Die hieraus resultierende Form der Industrialisierung wird auch als Import-Substitutionsindustrialisierung (ISI) bezeichnet.⁴⁴ Diese Isolation der südafrikanischen Wirtschaft führte Ende der 1980er Jahre zu einer schweren Rezession. Mit dem Ende der Apartheid wurde Südafrika wieder in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht in die Weltgemeinschaft integriert. Die Globalisierung eröffnete Südafrika viele neue Möglichkeiten. Sie barg auf der anderen Seite aber auch eine Reihe von Risiken. Die südafrikanische Wirtschaft sah sich zunehmend dem internationalen Wettbewerb

43 Vgl. Mundorf: Bedeutung von Investitionen deutscher Industrieunternehmen für die Wirtschaft Südafrikas, 1992, S. 78f.

44 Vgl. Goldstein und O'Connor: Electronic Commerce for Development, 2002, S. 68.

ausgesetzt und die Regierung stand unter dem Druck, die Produktion wirtschaftlicher zu gestalten. Der Hauptfokus der Marktliberalisierung durch die südafrikanische Regierung richtete sich auf die Förderung des Exports. Gemäß Barnes werden Firmen mit geringer internationaler Verflechtung vom Markt verschwinden.⁴⁵ Mit der Abschaffung der Apartheid und der Öffnung des Marktes haben viele ausländische Technologiepartner in Südafrika Fuß gefasst und den Austausch mit anderen Ländern gefördert. Die Zahlen der exportierten Komponenten belegen diese Entwicklung: die Summe belief sich 1995 immerhin schon auf 3.318 Mio. Rand und erhöhte sich bis 1999 weiter auf 9.674 Mio. Rand.⁴⁶

Bezeichnend für Südafrika ist die Bildung von vier Industriezentren (vgl. Abbildung „Südafrika, Rohstoffe und Industriezentren“).⁴⁷ Besonders die Hafenstädte Kapstadt, Port Elizabeth, East London und Durban stellen wirtschaftliche Schwerpunkte dar. Das einzige binnenländische Industriezentrum ist die Region Gauteng mit Johannesburg, Pretoria, Vereeniging, Parys und Welkom am Südrand. Geprägt ist diese Region von Bergbau, Schwerindustrie, Eisenverarbeitung und Automobilbau. Die Region um Durban ist als Handels- und Dienstleistungszentrum bekannt. Das Industriespektrum umfasst chemische Industrie, Erdölraffinieren und Textil. Das drittgrößte Zentrum liegt im Südwesten der Kapprovinz und zieht sich von Kapstadt bis in das fruchtbare Hinterland südlich der Karoo. Obwohl die Attraktivität Kapstadts als Hafenstadt nachlässt und von East London und Durban überflügelt wird, findet sich dort doch eine beträchtliche Werft- und Fischindustrie. Weltberühmt ist die Gegend jedoch für ihre Weingüter mit den Kelterstädten Paarl, Franschoek und Stellenbosch. Der kleinste der vier Ballungsräume ist die Gegend um East London und Port Elizabeth. Besonders der Automobilbau und die Zulieferindustrie haben sich in dieser verkehrsgünstigen Lage angesiedelt. Daimler Benz fertigt beispielsweise in East London Fahrzeuge der C-Klasse.

Länder, die sich ausschließlich auf ihre Rohstoffvorkommen verlassen, können im internationalen Wettbewerb nicht bestehen. Zu volatil verhalten sich die Rohstoffmärkte und die meisten dieser Ressourcen erschöpfen sich früher oder

45 Vgl. Barnes: *Competing in the Global Economy*, 1998.

46 Vgl. Black: *Globalisation and Restructuring in the South African Automotive Industry*, *Journal of International Development*, 2001, S. 779.

47 Vgl. Mundorf: *Bedeutung von Investitionen deutscher Industrieunternehmen für die Wirtschaft Südafrikas*, 1992, S. 162f.

später. Südafrika hat dies erkannt und versucht, neben dem immer noch starken Bergbau in der Region Gauteng, die industrielle Entwicklung zu fördern, ausländische Investoren ins Land zu holen und den Dienstleistungssektor zu entwickeln. Hierbei steht Südafrika vor besonderen Herausforderungen:⁴⁸

Die politische Lage ist trotz einer demokratisch gewählten Regierung auch gut fünfzehn Jahre nach Abschaffung der Apartheid nicht stabil. Die zunehmende Gewalt führte dazu, dass Südafrika 2006 als drittgefährlichstes Land der Welt eingestuft wurde. Hinzu kommt eine Reihe von Gesetzen im Rahmen der *Affirmative Action*, die zum einen eine Emigrationswelle der Elite auslösen und zum anderen ausländische Investoren verunsichern. Auf diese Gesetze und ihre Auswirkungen für ausländische Investoren wird in den folgenden Kapiteln eingegangen. Dennoch verfügt Südafrika besonders im Vergleich zum restlichen Kontinent über ein hohes Bildungsniveau, eine angemessene Infrastruktur⁴⁹ und ein derzeit einigermassen stabiles politisches Umfeld. Die Aufgabe der kommenden Regierung (in der Nachfolge von Präsident Mbeki) wird es sein, eine breite Masse auf ein hohes Bildungsniveau zu heben und den aktuellen Verlust der Bildungselite zu stoppen. Simbabwe muss dabei als warnendes Beispiel dienen. Der Diktator Mugabe ließ viele weiße Großgrundbesitze zwangsenteignen und führte sein Land binnen fünf Jahren in eine Hungerkrise.

Südafrika hat im Vergleich zu Industriestaaten aufgrund des relativ niedrigen Lohnniveaus⁵⁰ und des noch ungenutzten Arbeitnehmerpotentials einen komparativen Vorteil im Bereich arbeitsintensiver Industriezweige.

Allerdings ist durch die Öffnung der Handelsbeziehungen auch neuer Wettbewerb entstanden. Besonders China, Indien und Taiwan üben aufgrund der noch deutlich geringeren Löhne massiven Druck auf Südafrikas Industrie aus.⁵¹

Südafrika liegt heute an zwanzigster Stelle der weltgrößten Wirtschaftsnationen gemessen am Bruttoinlandsprodukt in US-Dollar Kaufkraftparität. Das Bruttoinlandsprodukt lag 2003 bei etwa 230 Milliarden Euro. Dabei betrug der Gesamt-

48 Vgl. BFAI: Investitionsklima und -risiken - Südafrika, 2005.

49 Vgl. Whiteside: Industrialisation in Southern Africa, 1987, S. 32ff.

50 Ein Arbeiter in der Metallindustrie im Großraum Pretoria erhält etwa ZAR 20 pro Stunde (etwa Euro 2,3), Stand 2007, Quelle: BMW intern und MERSETA.

51 Vgl. Pizalo: Bestimmungsfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums von Entwicklungsländern, 1993, S. 150.

umsatz in der Minen- und Bergbauindustrie 16,8 Milliarden Euro, in der verarbeitenden Industrie 80,6 Milliarden Euro und in der Elektro-, Wasser- und Bauindustrie 12,2 Milliarden Euro. Einen maßgeblichen Anteil trägt der Handel mit knapp 86,7 Milliarden bei. Transport, Kommunikation, Finanzen und Versicherungen machen 42,9 Milliarden aus und den übrigen Beitrag liefert der Dienstleistungssektor. Die Anteile werden in folgender Grafik veranschaulicht:

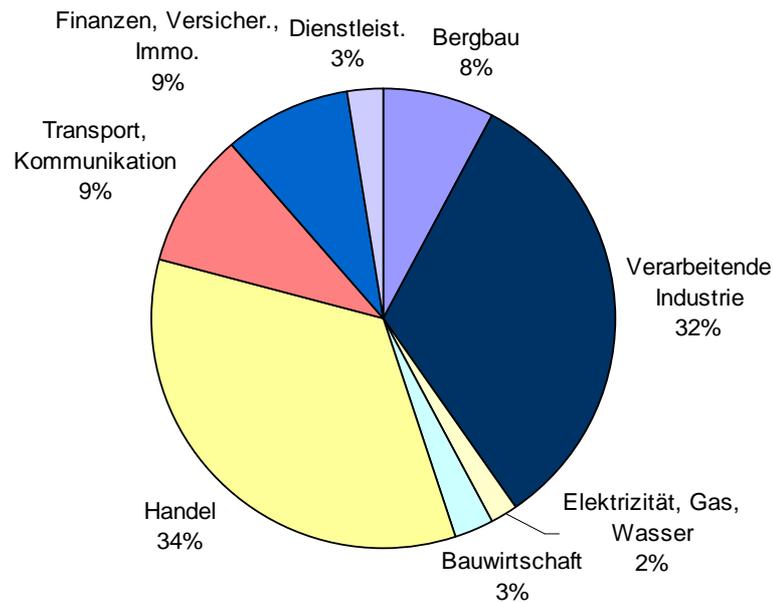


Abbildung 5: Anteile am Bruttosozialprodukt⁵²

2.2.3 Die Automobilindustrie und deren Aus- und Weiterbildungsprogramme

Da die Aus- und Weiterbildungsprogramme der BMW Group SA Ltd. in dieser Arbeit vertieft werden, ist ein grober Überblick über die Automobilindustrie in Südafrika an dieser Stelle geboten.

⁵² Vgl. Statistics South Africa: Economic activity survey, 2004, S. 3ff.

Firmen wie BMW und DC haben im Jahr 2000 weit reichende Investitionsvorhaben angekündigt. Weitere ausländische Investoren im Automobilsektor⁵³ waren Ford (Samcor), Toyota Motor Corp. (Toyota SA), Nissan Motor Corp. (Nissan SA) und General Motors (Delta). Der Automobilbau und seine Zulieferindustrie tragen mit mehr als fünf Prozent erheblich zum Bruttosozialprodukt bei und beschäftigen über 250.000 Angestellte.

Südafrika ist weltweiter Lieferant einer großen Anzahl von Komponenten sowohl im *OEM – Original Equipment Manufacturer* – als auch im *After Market* Bereich. Neben den Kraftfahrzeugen reichen die Komponenten von Massenwaren wie Katalysatoren bis hin zu hochspezialisierten Magnesium-Gehäusen.⁵⁴ Ob Automobilbauer oder Zulieferfirmen – viele europäische, amerikanische oder japanische Unternehmen lassen in Südafrika fertigen. Um die internationale Zusammenarbeit zu verstärken, haben die Provinzregierung Gauteng und die südafrikanische Organisation für angewandte Forschung (*CSIR*) im Herbst 2000 den Aufbau des *Automotive Industry Developing Center (AIDC)* in Angriff genommen. Das Engineering- und Beratungszentrum für die Automobilindustrie⁵⁵ basiert auf einem gemeinsamen Konzept des *CSIR* und der Fraunhofer-Gesellschaft. Neben der Gründung der *CSIR* konzentriert sich die Regierung bei ihren Bemühungen, die Automobilindustrie zu stärken, auf das *Motor Industry Development Programme (MIDP)*, welches 1995 in Kraft getreten ist.

Die südafrikanische Automobilindustrie hat weltweit einen hervorragenden Ruf (bestätigt auch durch den *JD Power Award* für das BMW Werk in Südafrika) und zieht gestützt durch das *MIDP* weiterhin ausländische Investoren an. Eine Fortsetzung dieses Programms nach 2012 ist zurzeit allerdings fraglich. Südafrika ist eine der wenigen Volkswirtschaften, die offensichtlich über alle Produktionsfaktoren, von Rohmaterialien bis zur Endverarbeitung von *High Tech* Erzeugnissen, verfügt. Die Löhne sind auf einem weltweit gesehen relativ niedrigen Niveau⁵⁶ und Südafrika verfügt über eine erstklassige Infrastruktur. BMW und

53 Vgl. NAAMSA: Annual Report, 2000.

54 Automotive Industry: <http://www.aidc.co.za>, 24.März 2005.

55 Fraunhofer-Institut für Produktionstechnik und Automatisierung IPA: <http://idw-online.de/pages/de/institution206>, 25.März 2005.

56 Alec Erwin: <http://www.aidc.co.za>, 25.März 2005.

Toyota haben das Vertrauen in dieses Programm mit der Zusage untermauert, bis 2012 weiterhin Produkte in Südafrika zu fertigen.

Folgende Übersicht gibt einen Überblick über die Marktanteile ausländischer OEM

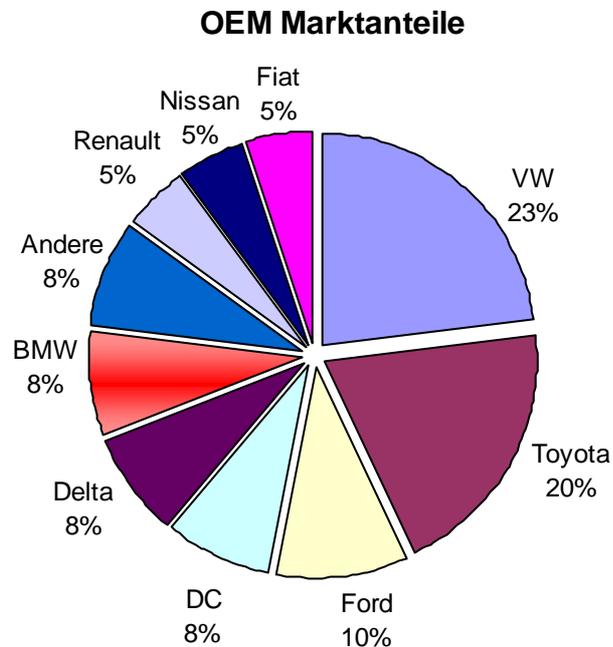


Abbildung 6: OEM Marktanteile⁵⁷

Die Position „Andere“ beinhaltet die Hersteller Peugeot, Daewoo, Honda, Hyundai, Kia, SAAB, Subaru and Daihatsu. Peugeot zeigt das stärkste Wachstum von 244 Prozent in den Jahren 2001 und 2002. Besonders interessant ist, dass das Werk in Rosslyn in den Jahren 1995 bis 2003 im Werkeverbund von BMW die rasanteste Entwicklung aufweist.⁵⁸ In Südafrika produzieren folgende acht Hersteller: Nissan, Toyota, Ford, General Motors, BMW, VW, Mercedes und Land Rover. Besonders die drei deutschen Hersteller – BMW, VW und Mercedes – investieren stark in die Fertigung in Südafrika und vernetzen den Standort im weltweiten Werkeverbund. Hierdurch profitieren diese Werke von dem *Know-how* der deutschen Mutterfirmen; sie müssen allerdings auch profitabel genug sein

⁵⁷ TISA Survey, NAAMSA, 2001.

⁵⁸ Vgl. Black, Anthony: Globalisation and Restructuring in the South African Automotive Industry, *Journal of International Development*, 2001, S. 789f.

und die Kapazitätsanforderungen erfüllen. Dies zieht wiederum weitere Investitionen und Rationalisierungsmaßnahmen nach sich. BMW hat den Wandel zu einem vollständigen Produktionswerk in Rosslyn als erstes Unternehmen vollzogen. Im Jahr 2000 wurden bereits 42.000 Einheiten ausschließlich der 3-er Reihe gefertigt.

Die größten Exportmärkte sind Australien, die USA, Japan und das United Kingdom. Ergänzend haben sich an dem Industriestandort Rosslyn Lieferanten wie Lemförder (Achsen) und SA Trim (Lederumfänge für weltweiten BMW Bedarf) angesiedelt. Volkswagen ist der größte Fahrzeugexporteur Südafrikas und exportiert etwa 60.000 Autos vom Typ Golf nach Europa. Daimler hat sein Werk in East London modernisiert und exportiert die Mercedes C-Klasse vor allem nach Australien und Asien.⁵⁹ Die genannten Verflechtungen bestätigen das Ergebnis der Dissertation von Uwe Elsner aus dem Jahr 1996: Der Trend zu einer verstärkten Internationalisierung des Wettbewerbs führt zu einem hohen Einsatz limitierter Faktoren wie Personal und Kapital. Dieser Einsatz kann am besten durch Kooperationen mit vorhandenen Ressourcen und Vernetzung lokaler Produktionsfaktoren geschehen.⁶⁰

In den folgenden Abschnitten wird detaillierter auf die drei deutschen Hersteller eingegangen. Anteile an Mercedes Benz SA werden zu 50,1 Prozent von der Muttergesellschaft in Deutschland, zu 23,4 Prozent von der Schweizer Ernst-Göhner-Stiftung und im Übrigen von der Volkskas Investmes Ltd. (einer der größten Banken Südafrikas) gehalten.⁶¹ Mercedes Benz SA stellt an dem Produktionsstandort East London etwa die Hälfte der gesamten Geschäftstätigkeit dar mit einem Umsatz von ca. 0,8 Milliarden Euro (im Jahr 1992). Nach ethnischen Gesichtspunkten setzt sich die Belegschaft in etwa wie folgt zusammen: 54 Prozent Afrikaner, 27 Prozent Weiße, 14 Prozent Farbige und fünf Prozent Asiaten. Mercedes Benz hat in Südafrika eine bewegte Vergangenheit hinter sich, hat aber dennoch an dem Standort East London bis heute festgehalten.

59 Vgl. Black: Globalisation and Restructuring in the South African Automotive Industry, *Journal of International Development*, 2001, S. 793ff.

60 Vgl. Elsner: Kooperationsstrategien internationaler Automobilhersteller unter bes. Berücksichtigung der horizontalen Kooperation, 1996, S. 212.

61 Vgl. Mundorf: Bedeutung von Investitionen deutscher Industrieunternehmen für die Wirtschaft Südafrikas, 1992, S. 267.

Viele der Mitarbeiter sind in Gewerkschaften organisiert und bis Anfang der 1990er Jahre war Mercedes Benz SA häufig Schauplatz heftiger Arbeitskämpfe. Die Beziehung zwischen Gewerkschaften und Geschäftsführung war von Hass und Misstrauen geprägt. Mit Abschaffung der Apartheid und der zunehmenden internationalen Verflechtung haben sich auch die konzerninterne Kommunikation und das Arbeitsklima deutlich verbessert. Heute gibt es bei gleicher Qualifikation keine Einschränkung hinsichtlich der Zugangsmöglichkeiten zu Arbeitsplätzen, Ausbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten.

Ähnlich interessant verlief die Geschichte der Volkswagen AG in Südafrika. Bereits 1973 übernahm Volkswagen die Marktführung in Südafrika. Sehr erfolgreich war hierbei der VW Käfer, der 1978 durch den Golf abgelöst wurde. Das Werk und die Zentrale befinden sich in Uitenhage in der Nähe von Port Elizabeth. 1990 dürfte der Umsatz bei etwa 600 Mio. Euro gelegen haben. VW wurde nicht so stark wie Mercedes durch Streiks und Spannungen zwischen Belegschaft und Management belastet, da das Unternehmen stets bemüht war, die Lebenssituation der schwarzen Bevölkerung zu verbessern.

Die Verteilung der Gesamtbelegschaft setzt sich aus 46 Prozent afrikanischen, 29 Prozent weißen, 24 Prozent farbigen und einem Prozent asiatischen Arbeitnehmern zusammen.⁶² Im Jahr 1986 hat das Unternehmen das *Mission Statement* verabschiedet, welches erklärt, dass die Arbeitnehmer unabhängig von ihrer Hautfarbe eingestellt und entsprechend gefördert werden. Ziel ist vor allem, die Wettbewerbsfähigkeit durch verbesserte Prozesse und gut ausgebildete sowie motivierte Mitarbeiter zu erhalten und den Lebensstandard des Einzelnen zu verbessern. Heute hängen über hunderttausend Menschen von VW South Africa ab.

Im Bezug auf Aus- und Weiterbildung ist besonders die Tatsache hervorzuheben, dass bereits im Jahr 1972 das *Operator Training Center* gegründet wurde, um neuen Mitarbeitern (vor allem Schwarzen) ein technisches Grundwissen und bereits beschäftigten Mitarbeitern neue Fertigkeiten zu vermitteln. Dieses Trainingszentrum bietet unter anderem eine Vermittlung von Grundschulwissen (Lesen, Schreiben und Rechnen), Anlernen qualifizierter Werkzeugmacher und

⁶² Vgl. Mundorf: Bedeutung von Investitionen deutscher Industrieunternehmen für die Wirtschaft Südafrikas, 1992, S. 285f.

Lagerverwalter, Fortbildung im Fachgebiet Schweißen und allgemeine Metallverarbeitung und eine Ausbildung zum *Section Leader* und Meister. Hierauf aufbauend bietet VW ein firmeneigenes *Education Programme* an, welches geeigneten Arbeitnehmern eine weitere Ausbildung bis hin zu einem Studium ermöglicht. Des Weiteren unterhält VW einige *Apprentice Training Centres*, in denen Lehrlinge unterrichtet werden und einen qualifizierten Facharbeiterabschluss erhalten können.

Ähnlich wie Mercedes gewährt VW soziale Zusatzleistungen für alle Arbeitnehmer. Hierunter fallen eine Betriebsrente, Unterstützung von Bildung und Erziehung vor allem nicht-weißer Familien, ein *Housing-Programme*, durch das günstige Kredite für eine bessere Infrastruktur gewährt werden und eine medizinische Versorgung sowie Versicherungsleistungen (Unfall- und Lebensversicherung).

Der dritte große deutsche Automobilproduzent in Südafrika ist die BMW SA Ltd. mit Sitz in Rosslyn (Pretoria) und Midrand bei Johannesburg. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, produziert BMW seit 1972 vor allem Fahrzeuge der 3-er Reihe für den lokalen und internationalen Markt. Der Mitarbeiterstand entwickelte sich auf über 3.700 Beschäftigte direkt im Werk Rosslyn. Von der aktuellen 3-er Reihe (E46) wurden dort bis zum 01.09.2004 über 250.000 Fahrzeuge gefertigt. Im Jahr 2004 wurden allein in Südafrika knapp 45.000 Fahrzeuge produziert. Die Marktanteile von BMW sind mit denen von Mercedes vergleichbar.

Im Bereich der Aus- und Weiterbildung setzt die BMW Group die Philosophie um, die Qualifikation und die Kompetenz der Mitarbeiter präzise und frühzeitig auf zukünftige Anforderungen des Unternehmens hin zu steuern. Somit hat sich die Zahl der Auszubildenden auch im Jahr 2004 auf insgesamt 4.464 erhöht. Die BMW Group investierte im Jahr 2004 ca. 232 Mio. Euro in die Aus- und Weiterbildung und sichert somit die nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit weltweit.⁶³

Diese Philosophie wird durch zahlreiche Programme der BMW SA Ltd. gestützt. In nachfolgenden Kapiteln wird dezidiert auf Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen von BMW in Südafrika eingegangen. Daher wird an dieser Stelle nur ein

63 Vgl. BMW Group: Geschäftsbericht 2004 Kurzfassung, S. 20ff.

kurzer Überblick über die Kernthemen gegeben. Entsprechend der gesetzlichen Anforderungen haben sich drei Schwerpunkte herauskristallisiert.⁶⁴

- 1 Grundlegende Erwachsenenbildung (*Adult Basic Education*), um Lese- und Schreibdefizite der „früher Benachteiligten“ auszugleichen.
- 2 Fertigungsspezifische Trainings speziell für Personal im Produktionsbereich (*Shop Floor Training*).
- 3 Ausbildung (*Learnerships*).
- 4 Des Weiteren erfüllt BMW SA die Gesetzesanforderungen durch einen Fünfjahres-Angestelltenplan (*Employment Equity Plan*) und einen einjährigen Weiterbildungsplan (*Workplace Skills Plan*). Ergänzend unterhält BMW SA ein *Management Training*, fortführende technische und kaufmännische Weiterbildungsmaßnahmen und höhere Qualifizierungsmaßnahmen.

2.3 Zusammenfassung

Die Politik der Ausgrenzung der schwarzen Bevölkerung aus dem politischen Leben Südafrikas war bei den Buren zentrale ideologische Zielsetzung und Mittel zur Sicherung der wirtschaftlichen Überlegenheit. Bei den Briten war sie weniger ideologisch als eher von wirtschaftlichen Interessen geprägt. Interessant ist, wie es die absolute Minderheit der *Afrikaaner* schaffte, die breite Masse der Bevölkerung mit immer neuen und verfeinerten Methoden zu unterdrücken.⁶⁵ Die Apartheid wurde auf diese Weise vier Dekaden aufrechterhalten und erst durch die internationale Isolierung, den Widerstand der schwarzen Parteien und der Gewerkschaften abgeschafft. Bereits 1966 wurde die Apartheid zum Verbrechen gegen die Menschlichkeit von der *United Nations General Assembly* erklärt.⁶⁶ Die Auswirkungen dieser Zeit sind auch noch heute deutlich spürbar. Besonders die unterschiedlichen Bildungsniveaus führen dazu, dass von den etwa 45 Millionen Südafrikanern mehr als 20 Millionen – vor allem Schwarze – in bitterer Armut leben. Im heutigen Südafrika, der *Rainbow Nation*, werden elf Sprachen offiziell

64 Quelle: BMW intern, E-Mail von Chrystal Christian, Mitarbeiterin der BMW Group (Personalpolitik BMW South Africa), gesendet am: 06.04.2005.

65 Vgl. Kramer: Apartheid und Verfassung, 2000, S. 47.

66 Vgl. Guelke: Rethinking the Rise and Fall of Apartheid, 2005, S. 1.

gesprochen, allerdings ist Englisch die in Politik und Wirtschaft meist verwendete Sprache. Neben der hohen Analphabetenquote wird die Kommunikation durch diese Vielzahl der Sprachen weiter erschwert.

Die wirtschaftliche Entwicklung Südafrikas ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Die Konjunkturlage hat sich nach der Apartheid langsam verbessert; für das Jahr 2002 betrug das reale Wirtschaftswachstum drei Prozent. Im Jahr 2003 ist die Inflationsrate weiter gesunken und von einem anhaltenden Exportüberschuss bei Waren und Dienstleistungen (vor allem Tourismus) ist auszugehen. Trotz dieser grundsätzlich guten Aussichten ist die gesellschaftliche und wirtschaftliche Umstrukturierung in Südafrika noch nicht abgeschlossen. Die Arbeitslosenquote liegt bei ca. 32 Prozent. Mangelnde Ausbildung, Kriminalität und die sehr hohe Rate von *AIDS/HIV*-Infizierten stellen die südafrikanische Regierung weiterhin vor große Probleme. Schätzungsweise wird es ab 2009 kein Bevölkerungswachstum mehr geben. Der weitere politische Veränderungsprozess, welcher im modernen Südafrika unabdingbar ist, wird maßgeblich von der Schaffung eines hohen Bildungsniveaus der breiten Masse – umzusetzen von Staat und Industrie – abhängig sein. Die Automobilindustrie stellt einen entscheidenden Sektor der südafrikanischen Wirtschaft dar und ist daher für diese Entwicklung ein wesentlicher Faktor. Die Regierung hat diverse Programme initiiert, um die Fehler der Apartheid wieder gut zu machen. Die während jener Zeit ausschließlich nach innen orientierte Wirtschaftspolitik führte zur Isolation und behinderte den Anschluss Südafrikas an die immer stärker zunehmende Internationalisierung vor allem im Automobilsektor. Die ersten Gesetze nach diesem dunklen Kapitel der südafrikanischen Geschichte zielten daher darauf ab, diesen Trend umzukehren, ausländische Investoren anzulocken und die heimischen Standorte mit den Muttergesellschaften zu vernetzen. Südafrika befindet sich noch immer in diesem Wandel. Die Tatsache, dass Automobilhersteller aus aller Welt hier fertigen lassen und weit reichende Investitionen angekündigt haben, zeigt jedoch, dass die ersten richtigen Schritte auf dem Weg zur Internationalisierung bereits gemacht wurden. Für diese Dissertation sind insbesondere die Bemühungen des Staates im Bereich der Aus- und Weiterbildung und die Rolle der lokalen Automobilindustrie von Bedeutung. Internationale Konzerne wie VW, Mercedes und BMW beschlossen in den letzten Jahren zahlreiche Programme, um Defizite aus der Apartheid auszugleichen und das Personal in den lokalen Werken für den internationalen Wettbewerb zu rüsten.

3 *Affirmative Action* in Südafrika und Malaysia

Ziel dieses Kapitels ist es, neben der Begriffsbestimmung und dem Aufzeigen des Ursprungs der *Affirmative Action*⁶⁷, eine Übersicht der weltweiten Verankerung der *Affirmative Action* zu geben. Der Fokus liegt auf den Programmen Malaysias und Südafrikas. Es wird aufgezeigt, welche Parallelen zwischen diesen beiden Ländern existieren und wieso besonders Malaysia für einen Vergleich mit Südafrika geeignet ist.

3.1 Grundlagen der *Affirmative Action*

3.1.1 Gleichheitskonzepte

Huntington und Harrison diskutieren in Ihrem Buch „Streit um Werte“, inwieweit Kulturen den Fortschritt einer Nation oder einer ethnischen Gruppe prägen. Für diese Arbeit ist besonders der Beitrag von Etounga-Manguelle⁶⁸ interessant, der in seinem Kapitel die Frage diskutiert, ob die afrikanischen Staaten eine kulturelle Reform benötigen. Er weist auf die vielfältigen Probleme der Sub-Sahara Staaten hin und erklärt, dass viele Probleme der unterschiedlichen Nationen und Stämme neben geografischen Gegebenheiten aus deren kulturellen Wurzeln, Glaubensanschauungen und Gewohnheiten resultieren. Ein sehr plastisches Beispiel sei der tiefe Glauben an Hexerei und Medizinmänner – dieser Aberglaube werde immer wieder von korrupten und skrupellosen Führern missbraucht und behindere nach Etounga-Manguelle den Fortschritt erheblich.

Sicherlich könnte eine Analyse des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher Situation der ethnischen Gruppen Südafrikas unter dem Gesichtspunkt der jeweiligen Kultur ein interessanter Aspekt weiterführender Forschung sein. Besonders der Sinn der *Affirmative Action* Maßnahmen würde in einem sehr

67 In der Wissenschaft ist der Begriff *Affirmative Action* nicht exakt definiert. Häufig bezieht sich der Begriff ausschließlich auf Vermeidung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Vgl. *Oxford Englisch Dictionary*. Die *Encyclopedia Britannica* hingegen fasst unter *Affirmative Action* sämtliche politischen Maßnahmen und staatlichen Programme zur Kompensation vergangener Benachteiligungen. Als mögliche Kriterien werden Rasse, Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Religion und Alter genannt. Weitere übliche Definitionen und Inhalte werden in den folgenden Kapiteln vorgestellt.

68 Vgl. Etounga-Manguelle in: Huntington/Harrison: Streit um Werte, 2002, S. 119ff.

differenzierten Licht erscheinen. Jedoch würde eine derartig tiefgreifende Analyse den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Diese Arbeit wird also nicht die Frage diskutieren, ob *Affirmative Action* rechtlich oder moralisch vertretbar oder sinnvoll ist. Gleichwohl ist es fundamental wichtig zu verstehen, welche grundlegenden Ideen hinter dem Versuch stehen, bestehende Ungleichheiten durch staatliche Eingriffe zu regulieren. *Affirmative Action* ist untrennbar mit dem Konzept der Gleichheit verbunden.

Nachfolgend werden daher zunächst Formen und Begriffe der Gleichheit erklärt. Für Südafrika sind die Begriffe *Formal Equality* und *Substantive Equality* von besonderer Bedeutung.⁶⁹ Daher werden in dieser Arbeit die Terminologie „formelle“ und „substantielle“ Gleichheit verwendet und erklärt. In der Wissenschaft begegnet man auch den Begriffen wie „materielle“, „ideologische“, „faktische“ oder „gesetzliche“ Gleichheit.

3.1.1.1 Formelle Gleichheit

„So hält man das Recht für Gleichheit, und das ist es auch, aber als Gleichheit für Gleiche, nicht für alle. Und so hält man auch die Ungleichheit für Recht, und sie ist es ja auch, aber nicht für alle, sondern für Ungleiche.“ (Aristoteles)⁷⁰

Die formelle Gleichheit wird als das aristotelische Modell bezeichnet, nach dem Vergleichbares gleich und nicht Vergleichbares ungleich behandelt werden soll. Leider hat Aristoteles es versäumt zu definieren, was vergleichbar ist und was nicht. Modernere Definitionen der Gleichheit entwickeln das ursprüngliche Modell deutlich weiter: Alle Menschen sind gleich zu behandeln, unabhängig von Rasse, Hautfarbe, Status oder Geschlecht.⁷¹ Die Idee ist also, dass alle Menschen unabhängig von ihrer historischen, sozialen und materiellen Situation gleich zu behandeln sind. Dies würde aber auch bedeuten, dass bei einer Entscheidung über einen Bewerber dessen soziale Herkunft keine Rolle spielen dürfte. Bei objektiven Einstellungstests würden immer Bewerber mit dem höhern Bildungsstand besser abschließen. Für *Affirmative Action* bestünde

69 Vgl. Albertyn/Kentridge: SAJHR, 1994, S. 149ff.

70 Vgl. Schubert: *Affirmative Action und Reverse Discrimination*, 2003, S. 29.

71 Vgl. Gas: *Affirmative Action in der Republik Südafrika*, 2002, S. 74 m.w.N.

nach dieser Ansicht kein Raum. Formelle Gleichheit vor dem Gesetz wird im Wortlaut vieler moderner Demokratien gefunden. So wird im Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland festgeschrieben, dass einer Differenzierung aufgrund Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, Glaube, religiöse und politische Anschauung sowie Behinderung nicht erlaubt ist. Ähnliche Formulierungen finden sich in den Verfassungen Kanadas und der Vereinigten Staaten von Amerika. Besonders interessant ist, dass die Verfassung Südafrikas einen der reichhaltigsten Kataloge an Diskriminierungsverboten beinhaltet. Sie nennt Rasse, Geschlecht, Schwangerschaft, Familienstand, ethnische oder gesellschaftliche Herkunft, Hautfarbe, sexuelle Orientierung, Alter, Behinderung, Religion, Gewissen, Glaube, Kultur, Sprache und Geburt als verbotene Differenzierungsmerkmale. Diese Aufzählung hat jedoch keinen abschließenden Charakter.⁷²

Wie oben dargestellt, stellt *Affirmative Action* grundsätzlich eine Ausnahme von dem Grundsatz der formellen Gleichheit dar. Wenn eine Differenzierung nach Herkunft, gesellschaftlichem Status, usw. untersagt ist, dürfte bei strikter Auslegung auch keine Bevorzugung Benachteiligter erfolgen. So sind Verfechter der formellen Gleichheit demnach auch der Ansicht, dass es ausreicht, eine ehemals benachteiligte Bevölkerungsgruppe nicht weiterhin zu diskriminieren. Eine gerechte Ausgangsposition könne allein dadurch wieder hergestellt werden, dass alle diskriminierenden Vorschriften und Praktiken eliminiert würden.⁷³

Die Tücken dieser Ansicht zeigt folgendes Beispiel: Man stelle sich einen 400 Meter Lauf, also eine Stadionsrunde, vor. Die ehemals bevorzugten Läufer haben bereits einen Vorsprung von 200 Metern. Selbst wenn man nun davon ausginge, dass mit dem Startschuss alle Läufer gleich schnell laufen könnten, wäre es für die früher benachteiligten Läufer unmöglich auch nur annähernd gleichzeitig im Ziel zu sein.

72 S 9 (3) endgV: „The state may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds, including race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability religion, conscience, belief, culture, language and birth.”

73 Vgl. Rosenfeld: *Affirmative Action and Justice*, 1991, S. 29f.

Auch die Väter der südafrikanischen Verfassung waren der Ansicht, dass eine effektive Chancengleichheit durch eine rein formelle Gleichheit nicht erreicht werden könne. Daher vertraten sie die Idee der substantiellen Gleichheit.

3.1.1.2 Substantielle Gleichheit

Das Konzept der substantiellen Gleichheit (*Substantive Equality*) besagt, dass Gleichheit kein theoretisches Konstrukt sein kann, sondern auch praktisch umsetzbar sein muss.⁷⁴ Alle Menschen sollen nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich die gleichen Möglichkeiten haben, in den Genuss sämtlicher sozialer Güter zu kommen. Nach herrschender Meinung bekennt sich die südafrikanische Verfassung zur substantiellen Gleichheit.⁷⁵ Die Verfassung zielt darauf ab, die Folgen der Apartheid zu überwinden, was insbesondere in der Präambel der endgültigen Verfassung deutlich wird.⁷⁶

„We, the people of South Africa, recognise the injustices of our past [...]. We therefore [...] adopt this Constitution as the supreme law of the Republic so as to heal the divisions of the past [...].
Improve the quality of life of all citizens [...]“

In der Verfassung selbst ist die substantielle Gleichheit in s. 9 (2) endgV verankert:⁷⁷

„Equality includes the full and equal enjoyment of all rights [...] legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination may be taken.“

Der Staat kann also Maßnahmen ergreifen, um benachteiligte Personen zu fördern („[...] measures [...] may be taken“). Damit ist *Affirmative Action* nach der südafrikanischen Verfassung keine Ausnahme vom Gleichheitsgrundsatz, sondern ein integraler Bestandteil des substantiellen Gleichheitskonzepts.

Kritiker lehnen das Konzept der substantiellen Gleichheit ganzheitlich ab, da sie befürchten, dass die Fehler der Apartheid unter umgekehrten Vorzeichen wieder begangen werden. Sie haben den Begriff der *reverse apartheid* geprägt.⁷⁸

74 Vgl. Gas: *Affirmative Action in der Republik Südafrika*, 2002, S. 76f.

75 Vgl. Chaskalson/Kentridge/Klaaren: *Constitutional Law of South Africa*, 1999, S. 14-59.

76 Vgl. Gas: *Affirmative Action in der Republik Südafrika*, 2002, S. 348.

77 Vgl. Schubert: *Affirmative Action und Reverse Discrimination*, 2003, S. 393.

78 Vgl. statt vieler Peron: *Die, the Beloved Country?* 1992, S. 77ff.

Innerhalb der substantiellen Gleichheit muss die Terminologie der Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit diskutiert werden.⁷⁹ Unter Ergebnisgleichheit versteht man eine gleiche Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen hinsichtlich des Ergebnisses.⁸⁰ Die Ressourcenverteilung soll also ein Spiegelbild der prozentualen Zusammensetzung der Bevölkerung sein. So sollten beispielsweise bei der Zuteilung von Studienplätzen an staatlichen Universitäten in Südafrika nur 11 Prozent der Studienplätze an weiße Studenten entsprechend dem Bevölkerungsanteil der weißen Bevölkerung in Südafrika vergeben werden. Die Chancengleichheit wird hingegen als Gleichheit der Ausgangspositionen verstanden. Die Idee der Chancengleichheit erkennt zwar, dass eine nur formale Gleichbehandlung von Bevölkerungsgruppen, die früher systematisch benachteiligt wurden, die Benachteiligung fortauern lässt.⁸¹ Andererseits geht es den Verfechtern dieser Lehre aber zu weit, wenn man völlige Ergebnisgleichheit anstrebt. Wenn jedes Individuum gleiche Chancen genießt, ist das Problem der institutionalisierten Diskriminierung überwunden. Es ist nun fair, jedes Individuum wieder auf der Grundlage seiner persönlichen Eigenschaften und Fähigkeiten zu behandeln.⁸² Bezogen auf das Beispiel der Studienplatzvergabe würde eine Chancengleichheit bedeuten, dass alle Bewerber die gleichen Zulassungschancen haben. Allerdings würde früher benachteiligten Gruppen eine besondere Förderung zuteil, die ihnen eine vergleichbare Qualifikation ermöglicht. Die südafrikanische Verfassung tendiert eher zur Chancengleichheit. Dies ergibt sich aus den in der *Bill of Rights* aufgezählten einzelnen Freiheitsrechten, wie beispielsweise der verfassungsrechtlichen Verankerung von Handelsfreiheit, Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit. Diese Rechte können lediglich teilweise aufgrund sozialer Gerechtigkeitserwägungen eingeschränkt werden.⁸³

79 Die Differenzierung zwischen Chancen- und Ergebnisgleichheit wird ausführlich im sog. Kalanke-Urteil (EuGH, Urteil vom 17.10.1995, RS C-450/93) des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) begründet. Beide Entscheidungen haben nicht nur in Europa, sondern weltweit großes Interesse gefunden und breite Kommentierung erfahren. Vgl. Gas: *Affirmative Action in der Republik Südafrika*, 2002, S. 81.

80 Vgl. Fredmann: *Discrimination Law*, New York, 2002, S. 11.

81 Vgl. Wright, S-A.: *Attitudes to Affirmative Action and the Perceived Impact of Affirmative Action Programmes in the South African Business Environment*, Grahamstown, 1994, S. 6.

82 Vgl. Fredmann: *Discrimination Law*, New York, 2002, S. 14.

83 Vgl. Du Plessis, J.V.: *A practical guide to labour law*, Durban, 2006, S. 77.

3.1.2. Konzept der *Affirmative Action*

Die wohl abstrakteste und umfassendste Definition für *Affirmative Action* – was man wörtlich als „bejahende“ Handlung oder Maßnahme übersetzen kann – liefert Julio Faundez, welcher sowohl die Auswahlkriterien der Begünstigten als auch den Bereich der Förderung offen lässt und keine Angaben über den Grund der Vorzugsbehandlung nennt. Für Faundez besteht das Ziel der *Affirmative Action* Maßnahmen darin, dass eine definierte Gruppe mit höherer Wahrscheinlichkeit einen bestimmten Anteil an einem Gut erhält als ohne diese Maßnahmen.⁸⁴

„Affirmative Action involves treating a sub-class or a group of people differently in order to improve their chances of obtaining a particular good to ensure that they obtain a proportion of certain goods.“

Ähnlich weit gefasste Definitionen finden sich in der US-amerikanischen Literatur. So definiert Edley *Affirmative Action* als

„[...] any effort taken to expand opportunity for women or racial, ethnic or national origin minorities by using membership in those groups that have been subject to discrimination as consideration.“⁸⁵

Ebenso offen klingt die Begriffsbestimmung von *Affirmative Action* nach Horne:

„Affirmative Action is the name given to a number of policies designed to overcome past and present discrimination and provide opportunity for those traditionally denied it.“⁸⁶

Obwohl auch in Deutschland positive Maßnahmen zur Förderung Benachteiligter existieren, wird der Begriff *Affirmative Action* vor allem in den USA, Südafrika und asiatischen Ländern verwendet, in denen es kein Sozial- und Wohlfahrtssystem nach europäischen Vorbild gibt. Besonders der Zugang zur Bildung – und somit zur Grundlage für die persönliche Qualifikation – ist in vielen Ländern nicht selbstverständlich und oft mit enormen finanziellen

84 Vgl. Faundez: *Affirmative Action: International Perspectives*, 1994, S. 3f.

85 Vgl. Edley: *Not all Black and White: Affirmative Action, Race and American Values*, 1996, S. 163f.

86 Vgl. Horne: *Reversing Discrimination, the case for affirmative action*, 1992, S. 1.

Belastungen verbunden. In Deutschland hingegen ist das öffentliche Schul- und Bildungssystem kostenlos und flächendeckend gut ausgebaut.

Jones und Beckwith differenzieren zwischen zwei unterschiedlichen Konzepten der *Affirmative Action*.⁸⁷ Das erste wird als „schwache“ (*weak*) *Affirmative Action* bezeichnet und betont die Chancengleichheit. Besonders auf dem Arbeitsmarkt soll ein Bewerber ausschließlich aufgrund seiner Qualifikation bewertet werden.⁸⁸ Falls es hierbei zu einer unterschiedlichen Verteilung der Arbeitsplätze als der prozentualen Zusammensetzung der Bevölkerung kommt, ist dies fair, da für alle Bewerber die gleichen Bewertungskriterien verwendet wurden.

Entsprechend der Idee der Ergebnisgleichheit beinhaltet die „starke“ *Affirmative Action* Maßnahmen, um früheres Unrecht zu eliminieren. Es werden Zeitpläne und Kontrollen angewendet, die sicherstellen sollen, dass die eingeleiteten Maßnahmen tatsächlich zu „gerechteren“ Ergebnissen geführt haben (*to Achieve Fairness*). Es ist verständlich, dass die starke *Affirmative Action* wegen ihres tiefgreifenden Eingriffs kontroverser diskutiert wird als die schwache. Starke *Affirmative Action* findet sich in vielen Ländern und betrifft häufig den privaten Sektor, den öffentlichen Dienst oder den Bildungsbereich.

Der Ansatz, früheres Unrecht auszugleichen und die moralische Balance durch konkrete Maßnahmen wiederherzustellen, wird auch von Sterba und Cohen ausführlich diskutiert. Dort werden auch verschiedene Sichtweisen von Gegnern und Befürwortern der *Affirmative Action* skizziert.⁸⁹ Eine vollständige Wiedergabe der Vielzahl weiterer Definitionsvorschläge und Meinungen zu *Affirmative Action* kann nicht Schwerpunkt dieser Arbeit sein. Diese kurze Zusammenfassung hat aber bereits gezeigt, wie vielfältig die Definitionsansätze sind. Es wurde aufgezeigt, dass es kein einheitliches Verständnis für *Affirmative Action* gibt, sich aber auch viele einheitliche Elemente in verschiedenen Erklärungen wieder finden. Für diese Arbeit sind zudem die Konzepte in Südafrika und Malaysia von besonderer Bedeutung. Daher werden nur diese in

87 Vgl. Beckwith, Jones: *Affirmative Action, Justice or Reverse Discrimination*, 1997, S. 15ff.

88 Die Autoren beziehen sich bei der schwachen *Affirmative Action* auf „such measures as the elimination of segregation, widespread advertisement to groups not previously represented in certain privileged positions, special scholarships for the disadvantaged classes [...]“

89 Vgl. Cohen, Sterba: *Affirmative Action and Racial Preference*, 2003, S. 26ff.

den folgenden Kapiteln detailliert vorgestellt. Ebenfalls bedeutender als eine exakte Definition oder eine Diskussion über die moralische Korrektheit sind die verschiedenen Formen weltweit, in denen *Affirmative Action* auftritt, da sich nur vor diesem globalen Kontext die Besonderheiten in Südafrika und Malaysia aufzeigen lassen.

3.1.2.1 Historische Quellen

Die bekannteste Quelle im Zusammenhang mit *Affirmative Action* ist die Rede des ehemaligen US-Präsidenten Lyndon B. Johnson im Jahr 1965. Er wies darauf hin, dass das Prinzip der formellen Gleichheit nicht ausreichend sein kann, um effektive Gleichheit herzustellen. Gruppen, denen bisher Rechte verweigert wurden, müssten besonders gefördert werden. In dieser Ansprache wurde die Unterscheidung zwischen Ergebnis- und Chancengleichheit deutlich. Die Förderung benachteiligter Gruppen zum Ausgleich vergangener Diskriminierungen wurde von Johnson nachdrücklich gefordert.

„[...] But freedom is not enough. You do not wipe away the scars of centuries by saying: Now you are free to get where you want, and do as you desire, and choose the leaders you please. You do not take a person who, for years, had been hobbled by chains and liberate him, bring him to the starting line of a race and then say, you are free to compete with all the others [...].“⁹⁰

Bereits 1961 hat der ehemalige amerikanische Präsident John F. Kennedy den Terminus *Affirmative Action* in der *Executive Order 10925* verwendet. Sie verbot Vertragspartnern der öffentlichen Hand jegliche Form der Diskriminierung basierend auf „race, creed, color und national origin“.⁹¹

Obwohl während der Präsidentschaften Kennedys und Johnsons *Affirmative Action* besonders vor dem Hintergrund innenpolitischer Unruhen erstmals weltweit in den Fokus der Aufmerksamkeit rückte, finden sich bereits wesentlich früher – beispielsweise in der Verfassung von Indien (1951) oder in der Albanischen Erklärung vom 2. Oktober 1921 über den Schutz der Minderheiten – Ansätze zu *Affirmative Action*. Besonders das Rechtsgutachten der *Minority*

90 Vgl. Johnson: Commencement Address at Howard University, 4. Juni, 1965.

91 Vgl. Rubio: A history of affirmative action, 2001, S. 144.

Schools in Albania beinhaltet Grundlagen, die für die südafrikanische Doktrin von besonderer Bedeutung sind: Die postulierte Ungleichbehandlung stellt nach dieser Quelle keine Ausnahme vom Gleichheitssatz dar, sondern ein Mittel zum Zweck – einen Weg, die tatsächliche Gleichheit zu realisieren.⁹²

3.1.2.2 Formen

Ebenso unterschiedlich wie die diversen Definitionen der *Affirmative Action* sind auch deren Erscheinungsformen und Anwendungsgebiete. Allen Definitionen ist gemein, dass sie über den Anspruch einer rein formellen Gleichheit hinausgehen. Je nach Anwendungsgebiet finden sich weltweit unterschiedliche Maßnahmen zur Erreichung der substantiellen Gleichheit. Die wesentlichen werden im Folgenden vorgestellt.

- *Tie Breaker*: Auch als weiche Quote bezeichnet. Diese Form sagt aus, dass das Leistungsprinzip nur in einem Fall durchbrochen werden darf: Ein spezifischer Bewerber wird nur bei gleicher Eignung, Befähigung und Leistung aufgrund *Affirmative Action* bevorzugt.
- *Goals and Timetables*: Durch Ziele und Zeitpläne soll eine Flexibilität im Umgang mit *Affirmative Action* erreicht werden. Ziele können mit *Incentives* oder *Penalties* einhergehen. Dies bedeutet eine entsprechende Belohnung oder Bestrafung beim Umgang mit *Affirmative Action* Maßnahmen.⁹³
- Plusfaktor: Hierbei handelt es sich um eine Kombination des Leistungsprinzips mit *Affirmative Action*. Grundsätzlich wird ein Gut – dies können ein Ausbildungsplatz, Eigentumsanteile oder Aufträge sein – im Wettbewerb vergeben. Die Gruppe, die gefördert werden soll, erhält jedoch einen gewissen Bonus, den so genannten Plusfaktor. Allerdings darf dieser Faktor eine vordefinierte maximale Größe nicht überschreiten. In dem bereits erwähnten Beispiel des 400 Meter Laufes käme der Plusfaktor einem Vorsprung beim Start gleich.

92 Vgl. Gas: *Affirmative Action* in der Republik Südafrika, 2002, S. 40ff. m.w.N.

93 Vgl. Gas: *Affirmative Action* in der Republik Südafrika, 2002, S. 31f.

- *Set-Asides*:⁹⁴ Dieser Begriff wird ausschließlich im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe verwendet. Ein bestimmter Anteil eines Auftragsvolumens wird für die zu fördernde Gruppe reserviert.
- Quoten: Eine harte Quote ist die verbindliche Regelung, dass in einem definierten Bereich eine Gruppe ohne Rücksicht auf Eignung, Vorbildung oder Erfahrung zu einem bestimmten Prozentsatz vertreten sein muss. Dies kann sich auf Anstellungen, Ausbildung oder Aufträge beziehen. Im Fall signifikanter Unterschiede in einer Gesellschaft kann mit einer Einhaltung von Quoten eine erfolgreiche Vermeidung von Diskriminierung erreicht werden.⁹⁵ Quoten sind für die Politik besonders deshalb so attraktiv, weil sie leicht zu überwachen, durchzusetzen und zu kommunizieren sind.

Selbst unter den Befürwortern der substantiellen Gleichheit finden sich kritische Stimmen, die darauf hinweisen, dass eine rein auf Quotenregelung gestützte *Affirmative Action* nicht die Ursachen der bestehenden Probleme lösen wird.⁹⁶ Es sei beispielsweise nicht zielführend, nur um eine Quote zu erreichen, Studienplätze an Personen zu vergeben, bei denen keine realistische Chance besteht, dass sie das Studium auch erfolgreich abschließen. Ähnlich verhalte es sich mit der Vergabe von Managementpositionen. Des Weiteren werde in der Quotenregelung der Charakter der umgekehrten Diskriminierung besonders deutlich. Sie solle daher, wenn überhaupt, nur zeitlich limitiert eingesetzt werden.

94 Vgl. Sechting: *Affirmative Action und Frauenförderung*, 1998, S. 26.

95 Vgl. Hahne: *Affirmative Action im neuen Südafrika*, 2002, S. 31.

96 Vgl. Sowell: *Race and Culture*, 1994, S. 176.

3.1.2.3 Wirtschaftstheoretische Aspekte

Die Wirtschaftswissenschaft nähert sich der Diskussion um *Affirmative Action* aus zwei Richtungen an. Eine Strömung versucht zu bewerten, inwieweit wirtschaftliche Modelle das Konzept der *Affirmative Action* rechtfertigen. Die zweite Betrachtung beschäftigt sich dagegen mit den wirtschaftlichen Folgen. Es ist verständlich, dass Verfechter der freien Marktwirtschaft eher eine ablehnende Haltung gegenüber jeglichem Eingriff in die Marktmechanismen einnehmen. Grundsätzlich zielen die verschiedenen Modelle auf die Beantwortung folgender Kernfrage ab: Wie verhalten sich Produktivität und Formen der Diskriminierung zueinander?

Erst Ende der 1950er Jahre begannen Wirtschaftstheoretiker, sich intensiv mit den wirtschaftlichen Folgen von Diskriminierung auseinanderzusetzen. Als Meilenstein dieser noch jungen wissenschaftlichen Disziplin wird die Veröffentlichung des Nobelpreisträgers Gary Becker⁹⁷ im Jahr 1957 gesehen. In *The Economics of Discrimination* entwickelte er eine allgemeine Theorie zu den Auswirkungen von Diskriminierung auf eine Marktwirtschaft. Er unterschied zwischen Ursachen, Vorgang und Folgen der Diskriminierung.⁹⁸ Beckers Arbeit beschäftigte sich mit den Problemen in den USA, wo die diskriminierte Gruppe der schwarzen Bevölkerung eine Minderheit darstellt.

Die weiße Mehrheit und die schwarze Minderheit treffen sich auf dem Kapital- und dem Arbeitsmarkt. Der weiße Kapitalmarkt weist ebenso wie der schwarze Arbeitsmarkt Überschüsse auf. Da das schwarze Unternehmertum aufgrund Diskriminierung weniger vom weißen Kapitalmarkt bedient wird, entgeht dem weißen Markt Gewinn. Entsprechend verhält es sich mit dem schwarzen Arbeitsmarkt.⁹⁹ Somit führt Diskriminierung unter diesen Umständen zu einer *loose-loose* Situation. Die Neigung zur Diskriminierung führte Becker auf

97 Gary Becker, Professor an der Universität von Chicago, erhielt 1992 den Nobelpreis für Wirtschaft. Die Kernaussage seiner Arbeit ist, dass durch Eigeninteresse geprägte, rationale wirtschaftliche Entscheidungen das Verhalten des Individuums auch in solchen Bereichen bestimmen, die nach traditionellen Maßstäben nicht zur Wirtschaft zählen. Individuen maximieren ihren Nutzen in diesem Bereich aus subjektiver Sicht. Becker wandte seine Theorie auf Diskriminierungsfragen des Arbeitmarktes, Invest in Humankapital sowie Familienfragen an. Vgl. hierzu auch Hahne: *Affirmative Action im neuen Südafrika*, 2002, S. 47f.

98 Vgl. Lundahl und Wadensjö: *Unequal Treatment*, 1984, S. 26.

99 Vgl. Hahne: *Affirmative Action im neuen Südafrika*, 2002, S. 48f.

Unwissen zurück. Er vertrat die These, dass Wettbewerb der Diskriminierung entgegenwirkt – hierfür fand er zahlreiche empirische Belege.¹⁰⁰

Ein Kritikpunkt an Beckers Theorie ist, dass sie nicht erklären kann, wieso es in einer auf Wettbewerb basierenden Gesellschaft zu langfristigen Lohnunterschieden kommt. Aufbauend auf Beckers Theorie entwickelte Kenneth Arrow Mitte der 1970er Jahre das umfassendste neoklassische Modell der Diskriminierung.¹⁰¹ Er erweiterte Beckers Modell um die folgenden Konzepte:

- Anpassungskosten, welche zu einer verminderten und verzögerten Anpassung der Beschäftigungsstruktur an Veränderungen des Marktes führen.
- Die subjektive Wahrnehmung des Unternehmers, der die Produktivität einzelner ethnischer Gruppen unterschiedlich einschätzt.

Anpassungskosten entstehen durch die Anwerbung neuer Mitarbeiter und beinhalten Verwaltungs- und Ausbildungskosten. Mitarbeiter werden auch bei ungünstiger Auftragslage nicht entlassen, um bei einem anschließenden Aufschwung die Anwerbungskosten einzusparen. Ein Unternehmen, das vorwiegend weiße Mitarbeiter beschäftigt, wird diese nach der Theorie also nicht umgehend durch billig gewordene schwarze ersetzen. Die Anwerbung neuer Mitarbeiter und die Festsetzung ihres Lohnes verlangen vom Unternehmer eine Einschätzung der zu erwartenden Produktivität. Es besteht nach Arrow die Tendenz, Diskriminierte als weniger produktiv wahrzunehmen.

100 Für detaillierte Ergebnisse der empirischen Forschung vgl. Becker: *The economics of discrimination*, 1957, S. 124ff.

101 Vgl. Arrow: *The theory of discrimination*, 1973, S. 3f. und 21f.

3.2 *Affirmative Action* im weltweiten Überblick

Kontroverse Diskussionen über *Affirmative Action* werden nicht nur in den USA geführt. Viele organisierte Gesellschaften weltweit ergreifen Maßnahmen, um ökonomische und soziale Ungleichheiten zu korrigieren. Diese Maßnahmen finden sich sowohl in demokratischen als auch in nicht-demokratischen Gesellschaften. Allerdings spielen soziale Heterogenität, Geschichte und Gesellschaftsform eine entscheidende Rolle bei den zu ergreifenden Maßnahmen und bestimmen, inwieweit diese öffentlich diskutiert werden.

In dieser Arbeit können nicht alle Programme weltweit erläutern werden. Es wird jedoch ein Überblick über die verschiedenen Ansätze in unterschiedlichen Kulturräumen gegeben und erläutert, weshalb besonders Malaysia als Vorbild für Südafrika dienen kann. Gesellschaftsstruktur, Geschichte und ergriffene korrigierende Maßnahmen beider Länder zeigen besonders viele Parallelen auf.

3.2.1 USA und Kanada

Die USA mussten bis Mitte der 1960er Jahren vor allem das Problem einer benachteiligten schwarzen Minderheit lösen. Zu Beginn des Zweiten Weltkrieges lebten 90 Prozent der schwarzen Bevölkerung in Armut. Wie bereits erwähnt, wurde durch Präsident Johnson 1965 der erste offizielle Grundstein der *Affirmative Action* in den USA durch die *Executive Order 11246* gelegt. Sie besagt, dass alle Firmen mit mehr als 50 Mitarbeitern und einem Auftrag der öffentlichen Hand von mehr als 50.000 US Dollar den Regeln der *Affirmative Action* unterliegen. Sie mussten in einem Fünfjahresplan darlegen, wie die entsprechenden Ziele erreicht werden konnten.¹⁰²

Heute hat sich eine starke Mittelschicht gebildet, auch wenn die Einkommensunterschiede zwischen Schwarzen und Weißen weiter existieren. Durch zurückgehende Geburtsraten bei schwarzen und weißen US-Amerikanern ab den 1960er Jahren kam es zu einer starken Immigration von Asiaten und spanischstämmigen Völkern. Die Zielsetzung der meisten *Affirmative Action* Programme der USA war folglich nicht der Ausgleich vorangegangenen

102 Vgl. Agocs: Workplace equality, 2002, S. 39.

Unrechts, sondern die Sicherstellung zukünftiger Chancengleichheit für Minderheiten und Frauen.¹⁰³

Folgende Daten verdeutlichen die besondere Situation in den USA. So beschreibt Sowell¹⁰⁴ in einer Studie Mitte der 1980er Jahre, dass etwa 80 Prozent asiatischer Studenten in Nordkalifornien höhere Mathematikurse belegen, während in der vergleichbaren schwarzen Gruppe nur ein Fünftel der Studenten diese Kurse absolvieren. Auch unterschieden sich die Quoten der erfolgreichen Abschlüsse, die bei den Asiaten sieben Mal höher ausfielen. Bei dem so genannten *SAT (Scholastic Aptitude Test)*, der von Collegeanwärtern absolviert wird, zeigten sich weiße und asiatische Studenten deutlich erfolgreicher als schwarze Studenten oder Studenten mit spanischem Hintergrund. Ebenso erreichten männliche Absolventen signifikant höhere Punktzahlen als weibliche. Ähnliche Korrelationen erhält man bei Untersuchungen der Universitätsabschlüsse (*Master* oder *PhD*).

Basierend auf oben genannter *Executive Order* wurden in den USA ab Mitte der 1960 zahlreiche *Affirmative Action* Programme verabschiedet und die *U.S. Civil Rights Commission* sah ihr Selbstverständnis in der Kontrolle statistischer Ungleichheiten, die von einer Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe herrührten.

Diese Politik der *Affirmative Action* drang in alle Bereiche der amerikanischen Gesellschaft ein: vom Kindergarten bis zur Spitzenuniversität, von der Autowerkstatt bis zur Spezialklinik, in Behörden und Industrie. Die US-Regierung veröffentlichte Untersuchungen, nach denen jeder vierte Arbeitnehmer bei einer Organisation beschäftigt war, die an einer Fördermaßnahme teilnahm.¹⁰⁵

Ab 1995 setzte nach zahlreichen Diskussionen über die moralische und verfassungskonforme Richtigkeit von *Affirmative Action* Maßnahmen eine Trendwende ein. Präsident Clinton ordnete eine Überprüfung der Richtlinien aller Bundesbehörden bezüglich *Affirmative Action* an. Er wollte die Programme nicht gänzlich abschaffen, jedoch entfachte er eine neue Kontroverse und der Verwaltungsrat der *University of California* beschloss im selben Jahr alle

103 Vgl. Goldman: *Justice and reverse discrimination*, 1979, S. 200ff.

104 Vgl. Sowell: *Civil rights: Rhetoric or Reality*, 1984, S. 37- 60 und S. 147-151.

105 Vgl. Schubert: *Affirmative Action und Reverse Discrimination*, 2003, S. 124.

Programme zu beenden. 1996 erreichte die *California Civil Rights Initiative* ein Verbot aller *Affirmative Action* Programme im öffentlichen Sektor Kaliforniens. Eine Regelung, der sich nachfolgend viele Bundesstaaten anschlossen.¹⁰⁶

Den Gerichten kam in der etwa 50-jährigen Geschichte der *Affirmative Action* in den USA eine entscheidende Rolle zu. Der *Supreme Court* stellte unterschiedlich strenge Anforderungen an die Rechtfertigung einer ungleichen Behandlung von Bürgern. Bei rein sozialen und wirtschaftlichen Regulierungen ließ es das oberste Gericht der USA bereits ausreichen, wenn die Regierung mit dem überprüften Gesetz ein legitimes Interesse verfolgte. Wenn das Gesetz jedoch aufgrund von Herkunft oder Rasse diskriminierte, war es nur dann rechtmäßig, wenn die Diskriminierung zur Erfüllung eines zwingenden staatlichen Interesses unbedingt erforderlich war.¹⁰⁷ Die bekannteste Entscheidung des *US Supreme Courts* war der Fall *Bakke vs. Regents of the University of California* im Juni 1978. Ein junger weißer Techniker, Allan Bakke, verklagte die medizinische Fakultät der Universität Kaliforniens. Er warf der Universität Diskriminierung vor, da sie bei der Zulassung schwarze Bewerber mit schlechteren Noten und Testergebnissen bevorzugte und Bakke daher keinen Studienplatz erhielt. Das Gericht entschied zugunsten Bakkes und er bekam einen Studienplatz. Jedoch wiesen die Richter auch daraufhin, dass Universitäten Bewerber einer Minderheit grundsätzlich bei der Vergabe von Studienplätzen bevorzugen können.¹⁰⁸ Die Entscheidung begründete der Gerichtshof damit, dass es an dem zur Rechtfertigung der Maßnahme notwendigen zwingenden staatlichen Interesse (*Compelling State Interest*) fehlte. An der Universität von Kalifornien sei keine vorangegangene Diskriminierung feststellbar gewesen. Eine Beseitigung bloßer gesellschaftlicher Diskriminierung reiche zur Rechtfertigung nicht aus.

Ähnlich zweideutig entschied der *US Supreme Court* im Fall *United Steel Workers of America, AFL-CIO vs. Weber*. Eine Eliminierung der offensichtlichen rassistischen Ungleichheit in der Beschäftigungsstruktur aufgrund ehemaliger Diskriminierung wurde 1979 für zulässig erklärt, sofern die Maßnahmen zeitlich

106 Vgl. Mukherjee: *Regulating Race in the California Civil Rights Initiative*, 2000, S. 27ff.

107 Vgl. Faundez: *Affirmative Action: International Perspectives*, 1994, S. 19.

108 Vgl. Lemann: *Taking Affirmative Action Apart*, 1997, S. 34f.

begrenzt seien und Rechte der weißen Beschäftigten nicht verletzt würden.¹⁰⁹ Die Liste der Entscheidungen ließe sich beliebig fortsetzen – das Bemühen der Gerichte um eine Eingrenzung zulässiger *Affirmative Action* Maßnahmen wird offensichtlich. Strenge Quotenvorgaben, durch die auch weniger qualifizierte Bewerber berücksichtigt werden, sind nur dann zulässig, wenn nachgewiesene frühere Ungleichbehandlungen des Arbeitgebers ausgeglichen werden sollen und vor allem die Maßnahme auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt wird. Bei freiwilligen *Affirmative Action* Programmen privater Arbeitgeber ist ein geringerer Prüfungsmaßstab anzuwenden. In anderen Fällen sind Quotenregelungen nicht zulässig, besonders wenn es sich um Entlassungsentscheidungen handelt. Universitätsprogramme können eine Bevorzugung unterrepräsentierter Minderheiten mit dem Interesse an der Vielfalt ihrer Studenten rechtfertigen.¹¹⁰ Der Umgang mit *Affirmative Action* in den USA als Vorreiterrolle fand auch in zahlreichen anderen Nationen Beachtung, unter anderen auch im Nachbarland Kanada.

Kanadas Antwort auf die Probleme der Diskriminierung lässt sich in drei Kategorien einteilen:¹¹¹

- Der erste Schritt war das verfassungsrechtliche Verbot jeglicher Form der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht, Herkunft, Alter oder Religion. Alle Provinzen und Territorien verpflichteten sich 1982 dem *Constitution Act*, der die kanadische *Charter of Rights and Freedom* beinhaltet.
- Die zweite Kategorie befasste sich vor allem mit der Gleichheit im Arbeitssektor. 1986 wurde der *Employment Equity Act (EEA)* verabschiedet. Er sollte sicherstellen, dass rassische Minderheiten, die in einigen Großstädten Kanadas bis zu 30 Prozent ausmachen, bei der Arbeitsplatzvergabe nicht benachteiligt wurden. Rassische Minoritäten werden in Kanada als *Visible Minorities* bezeichnet. Der *EEA* betrifft Arbeitgeber des privaten und des öffentlichen Sektors – beginnend 1996 – ab einer Größe von 100 Mitarbeitern. Das Gesetz fordert von Arbeitgebern, jährlich einen Bericht an das *Human Resour-*

109 Vgl. Hahne: *Affirmative Action im neuen Südafrika*, 2002, S. 42.

110 Vgl. Hansen: *Affirmative Action in Europa*, 2004, S. 39.

111 Vgl. Jain: *Employment Equity in selected countries*, 2002, S. 43.

ces *Development Canada* über die Zusammensetzung der Belegschaft zu senden. Hierbei wird besonders die Entwicklung von *Visible Minorities*, Frauen, Ureinwohnern und Behinderten bewertet. Ab 1996 wurden die Gesetze verschärft – Arbeitgeber mussten belegen, welche Maßnahmen sie ergriffen und welche Erfolge sie bei der Bekämpfung der Ungleichbehandlung erreicht haben. Empfindliche Geldstrafen wurden bei Nichtbefolgung verhängt.

- Der dritte Ansatzpunkt des kanadischen Staates zur Förderung der Gleichheit am Arbeitsplatz war die Änderung der Verwaltungspraxis – in Abgrenzung zur Gesetzgebung. Das beste Beispiel hierfür ist das *Federal Contractors Program* von 1986, nach dem Unternehmen mit mehr als 100 Angestellten bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen von über 200.000 Dollar nur dann berücksichtigt wurden, wenn sie *Employment Equity* Programme durchführten. Diese Maßnahmen sollten die Hindernisse abbauen, welche die vier benachteiligten Gruppen in ihrem beruflichen Fortkommen behinderten. Inwieweit diese Maßnahmen die Situation der ehemals Diskriminierten tatsächlich verbesserten, ist nicht bekannt. Diesbezüglich existieren noch keine aussagkräftigen Studien.

3.2.2 Südamerika

Die durch Kolonialherrschaft und Sklaverei begründete Tradition rassistischer Unterdrückung spiegelt sich noch heute in den lateinamerikanischen Gesellschaften wider. Rassismus in Lateinamerika findet sowohl auf sozioökonomischer als auch auf soziokultureller Ebene statt und betrifft besonders Afroamerikaner und *Indigenas*. Rassistische Vorurteile haben tiefe historische Wurzeln in Lateinamerika. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts übernahmen die Gründungsväter der lateinamerikanischen Nationen die Überzeugung des europäischen pseudowissenschaftlichen Rassismus, wonach die Dominanz der weißen Bevölkerung eine Voraussetzung für die Entstehung moderner und fortschrittlicher Gesellschaften darstellte.¹¹² Leopoldo Zea verweist auf den Schmelztiegel zahlreicher ethnischer Gruppen in Lateinamerika und die daraus resultierenden Probleme:

112 Costa: Rassismus und Antirassismus in Lateinamerika, 2005.

„Who are we? Indians or Spaniards? Americans or Europeans? Americans or Africans? Americans or Asians? We are all of them! [...] Precisely because of being all of them, we have faced problems and will face them in the future.“¹¹³

Verständlicherweise haben sich in den letzten Jahren zahlreiche antirassistische Bewegungen formiert, die den Rassismus auf allen Ebenen bekämpfen.

Trotz seiner jüngsten Erfolge ist der neue Antirassismus in Lateinamerika noch weit davon entfernt, die rassistischen Spuren wegzufegen, die sich während mehrerer Jahrhunderte Kolonisierung, Sklaverei und Import europäischer rassistischer Ideen eingepägt haben. Im Folgenden wird auf die Situation in einzelnen lateinamerikanischen Ländern detailliert eingegangen.

3.2.2.1 Brasilien

In Brasilien bestätigen offizielle Erhebungen, dass besonders die Entwicklung der Schwarzen in ihrer Bildung und ihrer sozialen und ökonomischen Situation von einer Ungleichheit gekennzeichnet ist, die ihrer Ethnizität entspringt. Von 53 Millionen Brazilianern, die 2002 unter der Armutsgrenze lebten, hatten schätzungsweise 64 Prozent eine schwarze Hautfarbe. Ihnen kommt aber nur ein Anteil von 45 Prozent an der Gesamtbevölkerung zu.¹¹⁴

Im Kontext der antirassistischen Kämpfe waren die politischen Konzepte der *Affirmative Action* die am meisten diskutierten, die umstrittensten und doch die am häufigsten eingeführten. Die Professorin Nilma Lino Gomes¹¹⁵ weist darauf hin, dass die Politik der *Affirmative Action* mit einer radikalen Kritik der formalen Gleichheit vor dem Gesetz begründet wird und bezieht sich auf konkrete Forderungen nach Gleichheit – der Chancengleichheit. Es gibt zahlreiche Beispiele für Erfolge des antirassistischen Kampfes in der heutigen brasilianischen Gesellschaft: Die Schwarzenbewegung nahm 2001 am dritten von der UNO unterstützten Kongress gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung,

113 Zea: *Globalisation, Philosophy and Latin America*, 2002, S. 137.

114 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung:
http://www.bpb.de/popup/popup_druckversion.html?guid=2FD3J3, 12. Januar 2008.

115 Die Professorin Nilma Lino Gomes ist an der Bundesuniversität Minas Gerais tätig und arbeitet dort im Fachbereich Schuladministration. Sie betreut das Programm für *Affirmative Action* an dieser Universität und ist Präsidentin der *Associação Brasileira de Pesquisadores Negros* (ABPN, Brasilianische Gesellschaft Schwarzer Wissenschaftler).

Xenofobie und ähnliche Formen der Intoleranz teil. Ein Gesetz besagt jetzt, dass afroamerikanische Geschichte als Pflichtfach in den staatlichen Schulen unterrichtet wird.

Im Bildungssektor entfaltet die *Affirmative Action* langfristig ihre größte Wirkung. Bislang begünstigen die Maßnahmen – wie die bevorzugte Zuteilung von Studienplätzen für dunkelhäutige Bewerber an einigen staatlichen Universitäten Brasiliens – allerdings nur die etwas besser situierten Individuen im Rahmen der diskriminierten Gruppen. Die universitären Quotenprogramme sind einer kleinen Minderheit der Afrobrasilianer vorbehalten, die es schafft, die Oberschule abzuschließen. Aufgrund ihrer schlechten sozialen Stellung müssen die meisten dunkelhäutigen Brasilianer bereits in der Grundschule die schulische Ausbildung abbrechen. Folgerichtig fordert Robert Arnove in seiner Untersuchung zur Bildungsreform in Lateinamerika eine freie Grundschulausbildung für mindestens vier Jahre und eine weiterführende Förderung begabter Jugendlicher.¹¹⁶ Die Umsetzung solcher Programme habe höchste Priorität und fordere ein Umdenken sowie größte Anstrengungen innerhalb der Bevölkerung und der Regierung.

3.2.2.2 Die Andenländer

Die fünf Länder der Andenregion – Kolumbien, Venezuela, Peru, Bolivien und Ecuador – leiden unter den gleichen symptomatischen Problemen wie viele andere Nationen Lateinamerikas. Trotz zahlreicher individueller Unterschiede zwischen den Ländern lassen sich Armut, Bildungsdefizite und Ungleichverteilung des Eigentums als die Strukturprobleme Lateinamerikas und stellvertretend auch in den fünf Andenländern identifizieren.

Selbst wenn die Volkswirtschaft sich positiv entwickelt, bleiben Gruppen mit schlechter Ausbildung vom Arbeitsmarkt und von den soziökonomischen Verbesserungen ausgegrenzt. Besonders Bolivien hat dieses Problem erkannt und zwischen 1970 und 2001 eine rasante Erhöhung des Anteils der früher Benachteiligten an den eingeschriebenen Jugendlichen an weiterführenden Schulen erreicht. Im Jahr 1970 waren nur 24 Prozent der Zielgruppe eingeschrieben, 2001 bereits 68 Prozent. Venezuela und Ecuador haben hier

116 Vgl. Arnove: *Neoliberal Education Policies in Latin America*, 1997, S. 91f.

dringenden Aufholbedarf – die Quoten liegen nur bei 50 Prozent bzw. 48 Prozent für 2001.¹¹⁷

Neben diesen Quoten wurde in zahlreichen Studien aber auch die unterschiedliche Qualität der Bildung kritisiert. Eine kleine Elite der Besserverdienenden kann ihren Kindern gute Privatschulen finanzieren. Die breite Masse der armen Bevölkerung muss mit dem Bildungsangebot an öffentlichen Schulen auskommen. Indikatoren der schlechten Ausbildung – Wiederholung einer Jahrgangsstufe, Schulabbrüche, Unterrichtsausfall, schlechtes Abschneiden bei nationalen Vergleichstests und das geringe öffentliche Budget pro Schüler – verdeutlichen, dass sich die ungleichen Ausgangschancen im Bildungssektor aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation weiter verschärfen.¹¹⁸ Quotenregelungen, insbesondere für die ethnischen Gruppen indigener Abstammung, können in diesen Ländern nur einen Teil des Ungleichgewichts beheben. Die Regierungen müssen vielmehr die Bedeutung eines breit angelegten, guten Bildungsniveaus erkennen und einen höheren Prozentsatz des Bruttosozialproduktes in die öffentliche Bildung investieren.¹¹⁹

3.2.3 Europa

Der Kampf gegen Diskriminierung war bereits vor 50 Jahren wesentlicher Antrieb für die Einleitung des europäischen Einigungsprozesses. Die ersten Regelungen zu *Affirmative Action* in der Europäischen Gemeinschaft (EG) basieren auf Richtlinien von 1975.¹²⁰ Diese Regelungen müssen von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden.

Auch auf nationaler Ebene existieren in Europa zahlreiche *Affirmative Action* Ansätze. 1976 wurde in Großbritannien der *Race Relations Act (RRA)* verabschiedet. Die *Racial Equality Commission* erarbeitete basierend auf diesem Gesetz *Codes of Practice* für Arbeitgeber, Gewerkschaften und Arbeitnehmern, um bestehende Diskriminierung (1991 gab es etwa drei Millionen ethnische Minderheiten in Großbritannien) zu eliminieren und Chancengleichheit zu erreichen. Obwohl sich in den Gesetzestexten keine klaren Bestimmungen über

117 Vgl. Sheahan: *The Andean Economies*, 2006, S. 107ff.

118 Vgl. Hunt: *Peruvian primary education: Improvement still needed*, 2001.

119 Vgl. Sheahan: *The Andean Economies*, 2006, S. 110.

120 Vgl. Europäische Kommission: *Chancengleichheit für Frauen und Männer*, S. 5ff.

Affirmative Action finden, wurden verschiedene Maßnahmen im Bereich Rekrutierung und Training etabliert, um Minderheiten in Geschlecht oder der Rasse in speziellen Aufgabengebieten zu fördern. Dieses Gesetz hatte messbare positive Einflüsse. Die größten Diskriminierungsprobleme im Beschäftigungsbereich wurden gelöst und die Stimmung in der Bevölkerung war nach Umfragen im Jahr 2000 deutlich gestiegen.¹²¹ Kritiker des *RRA* bringen vor, dass religiöse Diskriminierung und institutionalisierter Rassismus nicht durch diese Gesetzgebung adressiert werden. Ebenso zielen die *RRA* nur auf die Verhinderung von Diskriminierung, anstatt pro-aktiv positive Vielfalt zu fördern.

Erst vor zehn Jahren wurde in Nordirland die Gesetzgebung überarbeitet, um der Diskriminierung aufgrund von Rasse und Religion Herr zu werden. Die Gesetze behandeln im besonderen Maße religiöse Diskriminierung. Obwohl es bereits seit der Trennung Irlands im Jahre 1921 Gesetze gegen religiöse Diskriminierung in Nordirland gab, wurde erst mit dem *Fair Employment Act* von 1976 eine ganzheitliche Regelung gegen Diskriminierung im öffentlichen und privaten Beschäftigungssektor geschaffen. Allerdings erwies sich dieses Gesetz von 1976 als ineffektiv und wurde daher ab 1989 durch weitere Anordnungen verschärft. Von Arbeitgebern wurden Pläne zur Umsetzung von *Affirmative Action* Maßnahmen im Rahmen der *New Codes of Practice* verlangt, um bestehende Ungerechtigkeiten auszugleichen. Verstöße wurden mit wirtschaftlichen Sanktionen und dem Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren geahndet. Die *Commission of Racial Equality* wurde 1996 damit beauftragt, die Umsetzung und Einhaltung der Gesetze zu überwachen. Verschiedene Erhebungen belegen, dass diese Maßnahmen einen großen Beitrag dazu lieferten, Diskriminierung besonders am Arbeitsplatz zu reduzieren.¹²²

121 Vgl. Jain: *Employment equity in selected countries*, 2002, S. 40.

122 Vgl. Jain: *Employment equity in selected countries*, 2002, S. 41.

In der Bundesrepublik Deutschland darf niemand aufgrund seiner Herkunft – gemeint ist die soziale Herkunft – benachteiligt werden.¹²³ Dennoch gibt es gerade in Deutschland eine messbare Benachteiligung von Menschen niedriger sozialer Herkunft – im Besonderen beim Bildungsniveau. In keinem anderen Industriestaat entscheide die sozioökonomische Herkunft in dem Maße über die Bildungschancen eines Menschen wie in Deutschland, berichtet das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Die EU-Generaldirektorin Quintin sieht gemäß EU-Bildungsmonitor 2007 besonders die frühe Trennung in Haupt-, Realschule und Gymnasium in Deutschland als Problem.

1997 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf einige weit reichende Änderungen bei der Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. In konsequenter Fortführung wurden im Jahr 2000 zwei Richtlinien der EU verabschiedet,¹²⁴ die in Deutschland durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz im Jahr 2006 umgesetzt wurden. Dieses Gesetz betrifft insbesondere die Rechtsbereiche Arbeitsrecht, Zivilrecht, Beamtenrecht und Sozialrecht. Der Schwerpunkt liegt in der Beseitigung von Benachteiligungen in Beschäftigung und Beruf. Einige arbeitsrechtliche Vorschriften im BGB wurden in das AGG übernommen. Von Diskriminierung

123 Artikel 3 des Grundgesetzes der BRD:

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich (Abs 1)/ Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung und Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin (Abs 2). Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden (Abs 3).

124 Die Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse beinhaltet vor allem: Die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, den Schutz vor Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Berufsbildung, Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Begriffsdefinitionen (unmittelbare Diskriminierung, mittelbare Diskriminierung, Belästigung und Viktimisierung), Gewährleistung des Anspruchs von Diskriminierungsopfern sowie die Einrichtung einer für die Förderung der Gleichbehandlung und für die unabhängige Unterstützung von Opfern von Rassendiskriminierung zuständigen Stelle in jedem Mitgliedsstaat.

Die Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung befasst sich im Schwerpunkt mit: Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ungeachtet von Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung; Verpflichtung für Arbeitgeber, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen, welche die für die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit erforderliche Qualifikation besitzen; Zulassung einer begrenzten Anzahl von Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz.

betroffenen Arbeitnehmern wird im AGG ein Recht auf Ersatz des entstandenen Schadens eingeräumt. Zur Durchsetzung dieses Anspruchs können sie Beschwerde bei der jeweils zuständigen Stelle (Behörde, Arbeitgeber, Arbeitnehmervertretung und Betriebsrat) einlegen und Klage zum Arbeitsgericht erheben. Das AGG beinhaltet außerdem einen Diskriminierungsschutz im Bereich des allgemeinen Zivilrechts und eine Erleichterung des Rechtsschutzes (u.a. ist eine Beweiserleichterung bei Indizien für eine Benachteiligung wie bereits im Arbeitsrecht nach § 611a Abs. 1 Satz 3 BGB vorgesehen). Wie in der Richtlinie 2000/43/EG gefordert, wurde in der BRD zudem eine zentrale Antidiskriminierungsstelle eingerichtet.¹²⁵

Die zunehmende Gewalt in Frankreich – genährt durch hohe Arbeitslosenquoten und fremdenfeindliche Politik – verdeutlicht die Brisanz sozialer Integration in Europa und zeigt, dass auch in westlichen Ländern noch Nachholbedarf in Sachen Gleichberechtigung besteht. Frankreichs ehemaliger Präsident Jacques Chirac sprach sich vehement gegen Quotenregelungen für Immigranten aus, da sie gegen das republikanische Ideal Frankreichs verstoßen. Der damalige Innenminister Nicolas Sarkozy hatte lediglich einigen talentierten Immigranten Stipendien zukommen lassen. Frankreich hat *Affirmative Action* Maßnahmen bislang ausschließlich zur Bekämpfung von Armut durchgeführt – jedoch die ethnischen Probleme nicht adressiert.

Norwegen beschäftigt sich vor allem mit der Gleichstellung von Frauen und Männern. Hierfür wurde eigens eine Gleichstellungsministerin berufen. Bis zum Jahreswechsel 2008 müssen norwegische Aktiengesellschaften ihre Aufsichtsräte mit mindestens 40 Prozent Frauen besetzen. Firmen, die diese Quote nicht erreichen, droht die Zwangsauflösung. Mittlerweile sind bereits über ein Drittel der Aufsichtsratsmitglieder norwegischer Aktiengesellschaften Frauen.¹²⁶

3.2.4 Asien

Asien ist der bevölkerungsreichste Kontinent der Welt. Asiens Rechtssysteme beinhalten entsprechend der mannigfaltigen Bevölkerungsgruppen unterschiedlichste Ansätze, um Rechte von Minderheiten zu schützen und zu stärken.

125 http://www.bmj.bund.de/enid/presse/Pressemitteilungen_58.html?pressartikel_id=2497, 16. Dezember 2007.

126 Vgl. Nachrichtenmagazin: Focus, Ausgabe Nr. 51, 2007, S. 172.

Bevor die Programme der verschiedenen Länder Asiens vorgestellt werden, müssen zunächst die *Asian Values* und ihr Einfluss auf das Konzept der *Affirmative Action* erläutert werden.

3.2.4.1 Entstehung und Bedeutung der *Asian Values*

Nach dem Zweiten Weltkrieg sind sich viele Länder darüber einig gewesen, dass es besonders aufgrund der Missachtung von Menschenrechten und der Rechte von Minderheiten zu diesem tragischen Ereignis überhaupt erst kommen konnte.¹²⁷ Es entwickelte sich daher ein nahezu weltweites Empfinden, dass die Menschenrechte um jeden Preis zu schützen seien. Diese Rechte wurden dem Einzelnen auf internationaler Ebene eingeräumt – somit konnten sich Individuen an einen internationalen Gerichtshof wenden, falls ihnen in ihrem Land eine Menschenrechtsverletzung widerfahren war. Anders ausgedrückt bedeutete dies, dass das Thema Menschenrechte nicht mehr eine rein interne Angelegenheit eines autonomen Staates war. Somit wurde dem Thema Menschenrechte eine – besonders in der westlichen Welt – universelle Stellung eingeräumt, ohne Rücksicht auf philosophische, kulturelle, praktische und politische Gegebenheiten in anderen Teilen der Welt. Die herausragende Bedeutung der Menschenrechte wurde auch von vielen asiatischen Ländern grundsätzlich akzeptiert. Dennoch stand die Ideologie, die Rechte eines Einzelnen als universell anzusehen, in einigen Aspekten im Kontrast zu den *Asian Values*. Dieses Modell wurde von einigen östlichen und südöstlichen Staaten Asiens entwickelt und von politischen Führern Singapurs, Chinas und Malaysias veröffentlicht.

E.P. Mendes von der *University of Ottawa* identifizierte drei unterschiedliche Modelle der *Asian Values*:¹²⁸

1. Die *Singapore School*, deren bekanntester Vordenker der ehemalige Premierminister Singapurs Lee Kuan Yew ist.
2. Das *Mahathir Model*, benannt nach dem ehemaligen Premierminister Malaysias, Dr. Mahathir Mohamad.

127 Vgl. Cassese: *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, 1991, S. 36.

128 Vgl. Mendes: *Asian Values and human rights, letting the tiger free*, http://www.cdp.-hrc.uottawa.ca/publicat/asian_values.html, 27. Dezember 2007.

3. Das *China Post-Tiananmen-Confucianism-Nationalism Model*.

Die wichtigsten Werte nach der *Singapore School* sind: Die Nation steht vor der Gemeinde und der Gesellschaft, die Familie stellt die Basis des gesellschaftlichen Zusammenhalts dar, die Gesellschaft unterstützt und respektiert das Individuum und es soll Harmonie zwischen den Rassen und Religionen herrschen. Das *Mahathir Modell* betont die Bedeutung der Gemeinschaft und der Familie, den Respekt vor Autorität und die Bedeutung von harter Arbeit, um als Nation mit einer globalisierten Wirtschaft erfolgreich Schritt zu halten.¹²⁹ Das chinesische Modell wurde schließlich vor allem als Antwort auf die Kritik nach den Vorfällen des Tiananmen Platzes entwickelt. Es hebt die Bedeutung von Weiterentwicklung in seinem Ansatz bezüglich der Menschenrechte hervor.

Neben Singapur, China und Malaysia haben auch Vietnam, Burma, Indonesien, Thailand, Korea, Indien und sogar Japan ein starkes Interesse an der Einführung des Konzeptes der *Asian Values* bekundet. Diese Länder versuchen also, Menschenrechte im Kontext dieser Idee zu schützen, auch wenn dies nicht immer der westlichen Betrachtungsweise entspricht.

Die umfangreiche Literatur zum Thema Menschenrechte und *Affirmative Action* in Asien kann in dieser Arbeit nur auszugsweise wiedergegeben werden. Der Fokus wird auf folgende Länder gelegt, die auch in der Literatur schwerpunktmäßig behandelt werden: China, Indien, Singapur und Malaysia. Es wird verdeutlicht, weshalb besonders Malaysia für die südafrikanischen *Affirmative Action* Programme als Vorbild dienen kann. Indien wird wahrscheinlich in der Literatur bevorzugt behandelt, da es eines der bevölkerungsreichsten Länder ist, eine sehr unterschiedliche gesellschaftliche Struktur hervorgebracht hat und dauerhaft versucht, Minderheiten zu schützen – überwacht vom höchsten Gericht, dem indischen *Supreme Court*.¹³⁰

Eine ähnlich komplexe Zusammensetzung der Bevölkerung findet sich in China. Hervorzuheben ist der momentane Wandel in diesem Land. Das Reich der Mitte bewegt sich in dem Spannungsfeld einer aufstrebenden Wirtschaftsmacht mit internationalen Beziehungen, einer totalitären Regierung und häufigen Missachtungen der Menschenrechte. Dennoch entwickelt sich allmählich ein

129 Vgl. Mohamad: *A new deal for Asia*, 1999, S. 232ff.

130 Vgl. Castellino und Redondo: *Minority rights in Asia*, 2006, S. 2f.

Mechanismus zum Schutz von Minderheiten. China und Indien sind zusammen genommen eine Heimat für mehr als zwei Milliarden Menschen und machen somit den Großteil der asiatischen Bevölkerung aus.

Singapur und Malaysia setzten sich aus einer ähnlichen Bevölkerung zusammen, allerdings zu unterschiedlichen Anteilen. Beide Länder standen lange unter internationalem Druck wegen Verletzung der Rechte von Minderheiten. Sie sind durch die gemeinsame Geschichte eng miteinander verwoben und einige Historiker vertreten die Meinung, dass die Frage der Rechte von Minderheiten letztlich zur Trennung der beiden Staaten führte. Die beiden Länder sind besonders aufgrund ihres wirtschaftlichen Aufschwunges und der erfolgreichen Umsetzung von Programmen zur Stärkung von ehemals Diskriminierten interessant.

3.2.4.2 Indien

Indiens Bevölkerung besteht aus sechs ethnischen Hauptgruppen, 52 größeren Stämmen, sechs Hauptreligionen sowie 6.400 Kasten und Unterkasten. In Indien werden 18 Hauptsprachen, 1.600 Nebensprachen und Dialekte gesprochen. Diese heterogenen Identitäten zu vereinen und dennoch die religiösen und kulturellen Besonderheiten der Gruppen zu bewahren, führt zu Widersprüchen und ist seit 1949 eine der größten Herausforderungen des Landes.¹³¹ Dies hatte bereits Indiens größter Vordenker, Dr. B. R. Ambedkar, Ende der 1940er Jahre formuliert.¹³² Die ersten Bemühungen Minderheiten zu schützen, lassen sich auf die 1880er Jahre datieren. Während ihrer Kolonialherrschaft begannen die Briten Stipendien und Schulen speziell für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu organisieren.

Die Briten unterstützten auch die Ausarbeitung der neuen Verfassung auf dem Weg Indiens zur Unabhängigkeit im Jahre 1947. Im Rahmen der Unabhängigkeit wurde die muslimische Provinz Pakistan von Indien abgetrennt. Dies führte zu einer enormen Umsiedlung von Muslimen nach Pakistan. Dr. Ambedkar wurde der Chefarchitekt der Verfassung und erster Justizminister der neuen

131 Vgl. Ambedkar: Constituent Assembly, 1949.

132 Dr. Bhimrao Ramji Ambedkar hatte mit Unterstützung des Maharajas von Baroda im Ausland studiert und in Wirtschaftswissenschaften promoviert. Er wird als der Architekt der indischen Verfassung gesehen.

Regierung. Besondere Beachtung in der Verfassung fanden die soziale Gleichheit und der Schutz von Minderheiten.¹³³

Diese Grundsätze wurden im Besonderen in den Artikeln 15 und 17 der Verfassung verankert. Artikel 15 sichert allen Minderheiten Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und Plätzen während Artikel 17 die so genannte „*untouchability*“ abschafft. Artikel 15 ermächtigt zudem die Regierung, „[...] to make any special provision for the advancement of any socially and educationally backward classes of citizens or for the Scheduled Castes and Scheduled Tribes.“¹³⁴

Affirmative Action Maßnahmen finden sich in Indien sogar in einer der stärksten Formen – der *Job Reservation*, um bestehende Ungerechtigkeiten am Arbeitsmarkt aktiv auszugleichen. Bezüglich der Quotenregelungen sieht die Verfassung einige Einschränkungen vor. Insbesondere sollen die Maßnahmen zeitlich begrenzt sein. Die Verfassung beschränkte ursprünglich die Quotenregelungen zunächst auf den Zeitraum von 10 Jahren. Aber nach insgesamt fünf *Amendments* ist der Zeitraum nun bereits bis zum 25. Januar 2010 verlängert worden.

Nach der Darstellung des verfassungsrechtlichen Hintergrundes, werden nachfolgend die Begrifflichkeiten der Minderheiten und des Kastensystems Indiens dargestellt. Nur so lassen sich das Gewicht und die Schwierigkeit der Umsetzung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben verstehen.

Das Kastensystem der Hindus ist in vier *Varna* eingeteilt. An der Spitze der Hierarchie stehen die *Brahims* (Priester), gefolgt von den *Kshatriyas* (Kriegern). Darunter finden sich die *Vaisyas* (Bauern und Farmer) und am untersten Ende sollen die *Shudras* den oberen drei Kasten dienen. Außerhalb dieses Systems stehen die *Avarna* (Klassenlose). Diese Gruppe wurde von der Diskriminierung am härtesten getroffen. Besonders ihre Arbeit mit Rinderprodukten (Fleisch, Leder oder Haut) wurde von den Angehörigen der Hindureligion als Verstoß gegen die Grundsätze ihrer Religion angesehen. Obwohl die *Avarna* sich selbst als Hindus sahen, konvertierten viele aufgrund dieser Diskriminierung zu anderen Religionen, die kein Kastensystem kannten. Verschiedene Namen für die Gruppe der *Avarna* finden sich in der Literatur. Zunächst wurden sie als *Untouchables*, später als *Scheduled Castes*, *Harijans* (Kinder Gottes, ein

133 Vgl. Hahne: *Affirmative Action im neuen Südafrika*, 2002, S. 36.

134 Castellino und Redondo: *Minority rights in Asia*, 2006, S. 64.

Name, der dieser Gruppe von Mahatma Gandhi gegeben wurde) oder *Dalits* bezeichnet. Diese unterschiedlichen Bezeichnungen änderten aber nichts an der fortwährenden Benachteiligung dieser Gruppe.¹³⁵

Eine weitere Differenzierung innerhalb der *Avarna* macht die Verfassung zwischen den Minderheiten *Scheduled Tribes* und *Scheduled Castes*. Artikel 341 und 342 der indischen Verfassung definieren die jeweilige Gruppe. Im Wesentlichen unterscheiden sie sich in der Zugehörigkeit zu einer Religion – jemand, der zur *Scheduled Caste* gehört, „*should profess either the Hindu or the Sikh religion*“, während eine Person der *Scheduled Tribe* keine spezifische Religionszugehörigkeit benötigt.¹³⁶

Die konsequente Trennung zwischen den vier Hindu-Kasten und den *Avarna* führte zu vielen gewalttätigen Auseinandersetzungen, zahlreichen Verletzten und auch Toten. 1970 wurden einem *Avarna* Mädchen beide Ohren abgeschnitten, weil es wagte, an einer reservierten Quelle Wasser zu holen. Im Jahr 1991 wurden aufgrund einer Affäre zwischen einem Mädchen einer hohen Hindu-Kaste und einem *Avarna* Mann in einem Dorf in der Nähe von Dehli das Paar und einige Unbeteiligte gehängt und öffentlich verbrannt.¹³⁷ Nach dem Mord an zwei *Avarna* Familien im Jahr 1987 kam es zu äußerst blutigen Unruhen im indischen Staat Bihar. Etwa 1.000 Dorfbewohner ermordeten auf dem darauf folgenden Rachefeldzug zahlreiche Hindus höherer Kasten auf grausame Weise. Die *National Commission on Scheduled Castes and Scheduled Tribes* beziffert die Zahl der gewalttätigen Übergriffe auf *Avarna* zwischen 1990 und 1997 auf über 260.000. Im gleichen Zeitraum gab es mehr als 5.400 Tötungsdelikte. Eine Umfrage von 1991 ergab, dass nur etwa ein Drittel der *Avarna* in der Lage war, fließend zu lesen und zu schreiben und noch weniger verstanden die Gesetzestexte.¹³⁸

Trotz dieser anhaltenden Konflikte ist es Indien teilweise gelungen, den sozialen Status der *Scheduled Castes* und *Scheduled Tribes* zu verbessern. Basierend auf der Verfassung wurden verschiedene *Affirmative Action* Programme

135 Vgl. Sowell: *Affirmative Action around the world*, 2004, S. 25.

136 Für weitere Details der Differenzierung und Verifizierung vgl. Nabhi: *Brochure on Reservation and Concessions on Scheduled Castes and Scheduled Tribes*, 2004, S. 24-42.

137 Vgl. Jacobson: *Social Systems, India: A country study*, 1996, S. 273.

138 Vgl. Sowell: *Affirmative Action around the world*, 2004, S. 30ff.

ins Leben gerufen und Benachteiligten wurde ein rechtlicher Anspruch eingeräumt, den sie – falls nötig – mit Rechtsbehelfen bis zu einer Klage zum *Supreme Court* durchsetzen können. Gebühren für Grundschulen sowie weiterführende Schulen wurden abgeschafft, an den Hochschulen gibt es Quoten für *Avarna* und es wurden Stellen in Behörden für die Benachteiligten reserviert.

Neben den nationalen Gesetzen gibt es auch Regelungen innerhalb der einzelnen indischen Staaten ausschließlich für lokale Gruppen. Die Staaten Assam, Maharashtra und Andhra Pradesh haben Quotenregelungen für ihre Einheimischen, die *Sons of the Soil*, eingeführt. Diese Maßnahmen sollen insbesondere die Einheimischen von Regionen schützen, in denen Zugewanderte die einheimische Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt durch ihre bessere Qualifikation zu verdrängen drohen. Problematisch bleibt trotz dieser Maßnahmen, dass sich viele Benachteiligte nicht einmal die Bücher oder den Schulweg leisten können. Dies hat zur Folge, dass viele der reservierten Hochschulplätze unbesetzt bleiben. Zudem gibt es auch in den unteren Hindukasten wirtschaftlich schlecht gestellte Mitglieder, die sich eine gute Ausbildung nicht leisten können. Diese Gruppe wird von den *Affirmative Action* Maßnahmen nicht berücksichtigt. Kritiker weisen auch darauf hin, dass die durchgeführten Maßnahmen vor allem den bereits wirtschaftlich besser gestellten Teil der Diskriminierten fördern. Die Ärmsten der Armen würden nicht erreicht.

3.2.4.3 China

Das größte Land der Welt, China, wird oft mit den schlimmsten Menschenrechtsverletzungen verbunden. Seit 1990 haben zahlreiche westliche Staaten regelmäßig versucht, China vor der UN Kommission für Menschenrechte in Genf zur Rechenschaft zu ziehen – bisher ohne Erfolg. Auf der anderen Seite hat China über 20 Verträge zum Thema Menschenrechte ratifiziert und nahm in den letzten Jahren an mehreren globalen Treffen mit dem Schwerpunkt Menschenrechte teil.

Besonders seit 2003 scheint China dem Thema Menschenrechte große Aufmerksamkeit zu schenken.¹³⁹ In China leben 56 Nationalitäten¹⁴⁰, die sich in

139 Allein im Jahr 2003 hat die Regierung Chinas etliche Dialoge, Diskussionen und Kongresse zum Thema Menschenrechte mit der EU, Australien, Kanada, Großbritannien und der

sprachlichen, ethnischen oder religiösen Eigenheiten unterscheiden. Die mit Abstand größte Gruppe machen die Han Chinesen aus; somit werden die restlichen 55 Nationalitäten zu Minderheiten. Obwohl die Minderheiten nur einen kleinen Teil der Bevölkerung ausmachen, besiedeln sie doch eine Fläche von etwa 60 Prozent des Landes.

Der ökonomische Fortschritt des Reichs der Mitte ist beachtlich. Mehr als 150 Millionen Menschen konnten über die Armutsschwelle gehoben werden – innerhalb nur einer Dekade. Zwischen 1975 und 2001 konnte China im Schnitt Wachstumsraten von 8,2 Prozent jährlich aufweisen. Dennoch leben 16 Prozent der Bevölkerung von weniger als einem US-Dollar pro Tag. Etwa 300 Millionen verfügen über keinen Zugang zu einer angemessenen Wasserversorgung und neun Prozent der Bevölkerung gelten als unterernährt.¹⁴¹

Der westliche Betrachter kann das chinesische Rechtssystem leicht missverstehen, denn er geht von seinem westlichen Verständnis von einem formellen Rechtssystem aus. In China werden jedoch viele rechtliche Entscheidungen von zahlreichen Ideen und Aussagen großer chinesischer Vordenker – allen voran Konfuzius – dominiert. Häufig finden sich Widersprüche zum westlichen Rechtsempfinden.¹⁴² Es ist also verständlich, dass es eine große Herausforderung darstellt, eine Brücke zwischen dem Schutz und der Würde der Individuen und der Gesetzgebung Chinas zu schlagen. Verschiedene Ansätze wurden in Gesprächen mit westlichen Staaten gesucht. Einige Teile des chinesischen Rechts genügen bereits internationalen Ansprüchen an ein Rechtssystem. Die Schwierigkeit besteht weniger in der Ausarbeitung der Gesetze als vielmehr in deren Implementierung, denn China ist in weiten Teilen bürokratisiert und durch ein sehr altes Wertesystem geprägt.¹⁴³ Umso bemerkenswerter ist es, dass die Rechte der Minoritäten in China durch zahlreiche Gesetze, Verordnungen und

Schweiz geführt. Des Weiteren bekennt sich China im letzten Weißpapier von 2003 zur weiteren Verbesserung der Menschenrechte: „[...] is an important mark of the continuous progress of civilisation of human society and an important part of the progressive current of world peace and development [...]“, vgl. hierzu: Government white paper on Human Rights, Beijing, China, 2003.

140 Neben den Han Chinesen, gibt es Mongolen, Hui, Tibeter, Uygur, Miao, Yi, Zhunag, Bouyei, Koreaner, Manchu, Dong, Yao, Bai, Tujia und über 40 weitere kleinere Nationalitäten.

141 Castellino und Redondo: *Minority rights in Asia*, 2006, S. 134.

142 Vgl. Jones: *Trying to understand the current Chinese legal system*, 2003, S. 7ff.

143 Castellino und Redondo: *Minority rights in Asia*, 2006, S. 111.

Entscheidungen geschützt werden, die auch in der Praxis – zumindest in begrenztem Umfang – umgesetzt werden.

Die bedeutendste Quelle bleibt die Verfassung in ihrer geänderten Form von 1991. Besonders die Artikel 4 und 46 betreffen Minderheitenrechte. Artikel 4 weist auf die Gleichheit aller Bürger hin und erklärt die Bedeutung der staatlichen Unterstützung bei der wirtschaftlichen Entwicklung und Bewahrung der Rechte aller Nationalitäten. Absatz 2 des Artikels 4 verweist auf die regionale Autonomie und Absatz 3 betont die Freiheit aller Nationalitäten, eigene Kulturen und Sprachen zu entwickeln.¹⁴⁴

Artikel 46 statuiert das Recht und die Pflicht jedes Bürgers auf Bildung. Der Staat verpflichtet sich, die Bildung von Kindern und jungen Menschen aktiv zu fördern. Auch in der Praxis hat die Volksrepublik bereits zahlreiche Aktivitäten unternommen, um das Bildungsniveau insbesondere von Minderheiten anzuheben. So gibt es für benachteiligte Bürger Schulen mit niedrigeren Gebühren, bevorzugte Behandlung bei der Studienplatzvergabe, Vorbereitungsprogramme an Universitäten, niedrigere Eingangsbarrieren bei Tests und Quotenregelungen an Hochschulen für Lehramt und Medizin.

144 Artikel 4 (1): „All nationalities in the People’s Republic of China are equal. The state protects the lawful rights and interests of minority nationalities and upholds and develops the relationship of equality, unity, and mutual assistance among all of China’s nationalities. Discrimination against and oppression of any nationality are prohibited; any acts that undermine the unity of the nationalities or instigate their secession are prohibited. The state helps the areas inhabited by minority nationalities speed up their economic and cultural development in accordance with the peculiarities and needs of the different minority nationalities.”

Artikel 4 (2): „Regional autonomy is practiced in areas where people of minority nationalities live in compact communities; in these areas organs of self-government are established for the exercise of the right of autonomy. All the national autonomous areas are inalienable parts of the People’s Republic of China.”

Artikel 4 (3): „The people of all nationalities have the freedom to use and develop their own spoken and written languages, and to preserve or reform their own ways and customs.”

Artikel 46 (1): „Citizens of the People’s Republic of China have the duty as well as the right to receive education.”

Artikel 46 (2): „The state promotes the all-round moral, intellectual, and physical development of children and young people.”

3.2.4.4 Singapur

Singapur wurde zu Beginn des 19. Jahrhunderts von der *British East India Company* durch einen Vertrag mit dem Sultan von Johor erworben. Es wandelte sich schnell von einem eher unwichtigen Fischerstädtchen zu einem lebendigen Zentrum der voranschreitenden Globalisierung. Die junge Geschichte Singapurs wurde vor allem durch chinesische und indische Einflüsse geformt. Die Britische Verwaltung dauerte bis 1959 und endete mit der Unabhängigkeit sowie der Entscheidung Singapurs, sich der *Federation of Malaysia* anzuschließen. Der erwartete Austritt aus dieser Föderation führte zu einem unabhängigen Staat Singapur am 9. August 1965. Um den erreichten Wohlstand durch einen bemerkenswerten wirtschaftlichen Aufschwung bis 1991 nicht zu gefährden, hat die Regierung einen *Strategic Economic Plan* für die Jahre 1991 bis 2030 erarbeitet. Er beinhaltet acht Ziele¹⁴⁵ und die Vision, bis 2020 ein Bruttosozialprodukt zu erreichen, das mit dem der Niederlanden vergleichbar sein soll.

Singapur ist ein Schmelzigel zahlreicher Nationalitäten. Sie setzen sich zusammen aus insgesamt 74 verschiedenen ethnischen Gruppen, die sich zu vier größeren nationalen Kategorien zusammenfassen lassen. Diese lassen sich wiederum in 77 Prozent Chinesen, 13 Prozent Malaien, acht Prozent Inder und zwei Prozent Eurasier einteilen.¹⁴⁶

In der heterogenen Gruppe der Inder in Singapur finden sich beispielsweise Tamilen, Malayalis, Hindus, Sikhs und andere. Während der Kolonialzeit lebte die Bevölkerung getrennt nach ethnischer Zugehörigkeit ohne nennenswerte Interaktion. Die Regierung des unabhängigen Singapurs hat jedoch schnell erkannt, dass die Stabilität des Staates auf der ethnischen Gemeinschaft basiert. Daher hat sie im Jahr 1991, als ein zunehmender Trend zu einer Fragmentierung und entstehende Spannungen zwischen den ethnischen Gruppen erkennbar wurden, das *Government White Paper on Shared Values*

145 Diese sind: Optimierung der *human resources*, Förderung des nationalen Teamworks, Internationalisierung, Förderung von Innovationen, Entwicklung von Fertigungs- und Service Clusters, Ausrichtung der Wirtschaft auf einen internationalen Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, um dauerhaft unabhängig zu bleiben.

146 Vgl. Mauzy: *The human rights and Asian Values debate in Southeast Asia*, 1997, S. 99.

verabschiedet. Dieses Dokument identifizierte fünf wesentliche Werte, die von einer ethnischen Gemeinschaft geteilt werden sollten:¹⁴⁷

1. Die Nation ist wichtiger als die Gemeinde/Gemeinschaft (*community*).
2. Die Familie stellt das Rückgrat der Gesellschaft dar.
3. Die Gesellschaft unterstützt das Individuum.
4. Konsens ist wichtiger als Konfrontation.
5. Entwicklung einer ethnischen und religiösen Harmonie.

Dieses Weißpapier ist kongruent zu der Sichtweise Singapurs bezüglich der *Asian Values* und des Umgangs mit Menschenrechten.

Obwohl die Regierung die zunehmende Spannung insbesondere zwischen der chinesischen Majorität und der malaiischen Minorität erkannte, griff sie nicht zu üblichen *Affirmative Action* Maßnahmen. Stattdessen wurde neben den Amtssprachen (Chinesisch, Malaiisch und Tamil) Englisch an den Schulen eingeführt, um eine internationale Ausrichtung der Ausbildung und eine stärkere Kommunikation zwischen den Nationalitäten zu erreichen. In ähnlicher Weise versucht die Regierung, mit dem *Housing Development Board* seit 1997 durch gemeinsame Wohnanlagen für die verschiedenen Nationalitäten sowie durch *self-help schemes* für Minoritäten entstandene Diskrepanzen zu beseitigen. Singapur versucht also, eher durch ein gemeinschaftliches Verständnis für wirtschaftliches Wachstum die Minderheitenproblematik in den Griff zu bekommen – und verzichtet dabei bewusst auf *Affirmative Action*.

Die völlig andere Entwicklung des Nachbarstaates Malaysia wird als ein Schwerpunktthema dieser Arbeit nachfolgend in einem eigenständigen Kapitel behandelt.

3.2.5 Afrika

Obwohl die meisten Länder südlich der Sahara rassistisch eher homogen sind, stehen sie vor dem Problem, zahlreichen ethnischen Gruppen gerecht werden zu müssen. Vor allem während der Kolonialzeit wurden diese Gruppen gewalt-sam vereint und nachfolgend der Verantwortung afrikanischer Führer überlas-

147 Vgl. Castellino und Redondo: *Minority rights in Asia*, 2006, S. 201.

sen. Diese Führer liefen permanent Gefahr, durch eine zu offene Politik ethnische Rivalitäten auflockern zu lassen – die zahlreichen Bürgerkriege sind ein Beweis für die instabile Lage vieler Länder. Auf der anderen Seite haben viele Führer ihre Machtposition schamlos ausgenutzt und sich selbst bereichert. Das Resultat war, dass die Vorteile ethnischer Heterogenität als Grundlage für eine pluralistische Demokratie in den Wirren von politischen Auseinandersetzungen in vielen Ländern verloren gingen.

Es gibt aber auch südlich der Sahara Länder mit jahrzehntelanger politischer Stabilität – die Elfenbeinküste ist hierfür ein gutes Beispiel.¹⁴⁸ Andere Länder, vor allem im südlichen Afrika, befinden sich in einer Umbruchphase – von einer ehemaligen Diktatur oder Minderheitenregierung hin zu einer Demokratie. Um die Folgen einer institutionalisierten Segregation und Diskriminierung zu kompensieren, führten diese Länder eine afrikanische Form der *Affirmative Action* ein. Diese sozioökonomische Neuordnung wurde unter dem Begriff *Africanisation* bekannt. Es handelt sich hierbei um einen Prozess, bei dem zunächst Schlüsselpositionen im öffentlichen Sektor sowie in der Privatwirtschaft, die bislang mit Europäern oder Weißen besetzt waren, mit Afrikanern zu besetzen. Häufig wurde diese Umstrukturierung nur durch Quotenregelungen und *Job Reservation* Maßnahmen – also eine der härtesten Formen der *Affirmative Action* – erreicht. In ehemals europäischen Kolonien, die freiwillig von den weißen Europäern verlassen wurden, stellte die *Africanisation* kein gravierendes Problem dar. Die Gefahr eines Rückschlages dieser Politik besteht jedoch in Ländern, in denen eine weiße Bevölkerung permanent lebt. Die Maßnahmen und Konsequenzen der *Affirmative Action* solcher Länder werden anhand der Beispiele Namibia, Simbabwe und Südafrika aufgezeigt. Ebenso interessant verlief die Entwicklung Nigerias, das nach der Entlassung aus der britischen Vorherrschaft durch strikte Quotenregelungen versucht, die verschiedenen teilweise verfeindeten ethnischen Gruppen zu harmonisieren.

3.2.5.1 Nigeria

Nigeria war 2006 das bevölkerungsreichste Land Afrikas (in diesem Jahr lebten dort etwa 140 Millionen Menschen). 28 Prozent der Bevölkerung gehören den Hausa-Fulani *Tribes* in der nördlichen Region an – man bezeichnet diese

148 Vgl. Fobanjong: *Understanding the backlash against Affirmative Action*, 2001, S. 160f.

Gruppen als *Tribe*, zu diesen können jedoch mehrere Millionen Menschen gehören –, gefolgt von den Ibos mit 18 Prozent und den Yorubas im Süden mit etwa 17 Prozent. Insgesamt setzt sich die Bevölkerung aus mehreren hundert kleineren *Tribes* zusammen.¹⁴⁹ Eine Studie aus dem Jahr 1997 zeigt, dass Nigerias Wirtschaftswachstum doppelt so hoch wäre, wenn sich die ethnischen Gruppen weniger feindlich gegenüber stünden. Auch die religiösen Unterschiede – im Norden herrscht der Islam vor, im Süden teilt sich die Bevölkerung je zur Hälfte in Christentum und Islam – erschweren eine homogene Entwicklung Nigerias.

Die britische Vorherrschaft von Beginn des 19. Jahrhunderts bis 1960 beeinflusste das Verhältnis der *Tribes* untereinander maßgeblich. Zum einen etablierten die Briten ein Ausbildungssystem basierend auf Missionsschulen, die von christlichen *Tribes* im Süden eher akzeptiert wurden; zum anderen siedelten einige *Tribes* in Gebiete um, die nun durch die Briten geschützt wurden und die vor der Kolonialisierung Feindesland waren. Als Nigeria 1960 unabhängig wurde, kam es zu zahlreichen Auseinandersetzungen zwischen den *Tribes* aufgrund von Neid, Glaubensunterschieden, Gebietsansprüchen, Bildungsstand, politischem Einfluss und wirtschaftlichem Status. So hatten beispielsweise die Yorubas das höchste pro Kopf Einkommen und wurden entsprechend beneidet. Aber auch die Ibos wurden von nördlichen Behörden gezwungen, auf eigene Schulen zu gehen.¹⁵⁰

Das erste Jahrzehnt der Unabhängigkeit Nigerias war geprägt von Unruhen, Aufständen und Bürgerkrieg. Nachdem tausende Ibos im Norden verfolgt und getötet wurden, flohen Millionen Menschen in den Süden Nigerias. Die Ibos wollten sich von Nigeria abspalten und einen unabhängigen Staat namens Biafra proklamieren. Dies führte zu einem der blutigsten Bürgerkriege des Kontinents, bei dem mehr als eine Millionen Menschen starben. Biafra wurde wieder in Nigeria integriert. Danach versuchte Nigeria eine Politik der Aussöhnung zu etablieren. Nigeria überarbeitete die Verfassung; insbesondere eine Verordnung von 1979 betont den neuen nationalen Gedanken. Sie liefert außerdem die Grundlage für *Affirmative Action* Maßnahmen:

149 Vgl. Sowell: *Affirmative Action around the world*, 2004, S. 96f.

150 Vgl. Diamond: *Class, ethnicity and democracy in Nigeria*, 1988, S. 26.

„[...] the composition of the Government of the Federation and any of its agencies, shall be carried out in such a manner as to reflect the federal character of Nigeria, and the need to promote national loyalty, thereby ensuring that there shall be no predominance of persons from a few states or from a few ethnic or other sectional groups in that government or any of its agencies.“¹⁵¹

Nigeria führte ein Quotensystem mit dem Ziel ein, dass die größten ethnischen Gruppen eine Anzahl von Repräsentanten im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungsgröße in die Regierung entsenden konnten. Falls es einer Gruppe nicht möglich war, einen Repräsentanten zu benennen, wurde dessen Platz an eine weitere Gruppe vergeben.¹⁵² Diese Regelung führte zu einer überproportionalen Vergabe an Nigerianer aus dem Süden, die über ein entsprechendes Bildungsniveau verfügten. Allerdings wurden viele dieser Plätze basierend auf befristeten Verträgen vergeben – sobald entsprechende Kandidaten aus dem Norden gefunden wurden, mussten die Abgesandten aus dem Süden ihren Platz räumen. Verständlicherweise führte diese Vorgehensweise auf beiden Seiten zu Aggressionen. Um das unterschiedliche Bildungsniveau zu egalisieren, gründete Nigeria neue Universitäten und bot vorbereitende Kurse für Benachteiligte an. Ebenso gab es Quotenregelungen und unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen an höheren Schulen und Universitäten.

Nach Sowell erreichten diese *Affirmative Action* Maßnahmen jedoch – wie so oft – zunächst nur die eher wohlhabenden Schichten. Den Ärmsten der Armen, die sich nicht einmal die grundlegendste Bildung leisten konnten, halfen diese Regelungen unmittelbar eher wenig. Trotz dieser Maßnahmen gab es zwischen 1999 und 2002 etwa zehntausend Tote bei Rassenunruhen. Um einem Eskalieren der Gewalt vorzubeugen, hat Nigeria eine Reihe neuer Teilstaaten gegründet – zunächst 12 im Jahr 1967 und bis 1996 insgesamt 36.

3.2.5.2 Simbabwe

Simbabwe wurde erst nach einem blutigen Guerillakrieg 1980 rechtlich unabhängig. Seit der Gründung der britischen Kolonie Rhodesien (nach dem Namensgeber Cecil Rhodes) durch die Briten im 19. Jahrhundert wanderten

151 Nnoli: *Ethnic and regional balancing in Nigerian federalism*, 1996, S. 234.

152 Vgl. Fobanjong: *Understanding the backlash against Affirmative Action*, 2001, S. 160.

viele weiße Händler und Farmer aus Europa und Südafrika ein. Bis Mitte des 20. Jahrhunderts stellten sie knapp fünf Prozent der Bevölkerung. Das einst starke Bevölkerungswachstum ist seit der Jahrtausendwende aufgrund der extremen wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes und der Aids-Epidemie praktisch zum Stillstand gekommen. Die Inflationsrate liegt bei über 1.000 Prozent. Die Diktatur unter dem Präsidenten Robert Mugabe hat in einer lange verzögerten Landreform weiße Farmer zwangsenteignet. Landarbeiter wurden daraufhin arbeitslos und wichtiges *Know-how* ging verloren.

Nach der Unabhängigkeit war die wichtigste Aufgabe, das bestehende Ungleichgewicht zwischen den Rassen auszugleichen. Ähnlich wie in Südafrika während der Apartheid, hatte ein weißes Minderheitenregime die politische Macht über eine schwarze Mehrheit. Simbabwe stand jedoch vor dem Problem, dass die weiße Bevölkerung sich selbst als „every bit as African as the black majority“¹⁵³ fühlte. Eine Übernahme des *Africanisation* Modells wie bei anderen ehemaligen europäischen Kolonien hätte sich als kontraproduktiv erwiesen. Die Weißen gingen nicht freiwillig nach Europa zurück und beharrten auf ihrer Ansicht, die gleichen Rechte wie jeder Afrikaner in Simbabwe zu haben. Der Ausdruck *Africanisation* wurde von der Regierung gegen den Term *Black Advancement* getauscht.

Die Politik zielte zunächst auf die Korrektur im öffentlichen Sektor ab. Am 2. Mai 1980 wurde durch eine Direktive des Präsidenten eine Quotenregelung für die Rekrutierung im öffentlichen Dienst eingeführt. Schwarze wurden trotz mangelnder Qualifikation weißen Bewerbern bevorzugt. Ein Resultat dieser strengen *Affirmative Action* war, dass bis 1995 etwa 95 Prozent der wichtigsten Ämter mit Schwarzen besetzt waren. Es schien so, als würden die ehemaligen weißen Beamten diesen Prozess freiwillig unterstützen. Einige gaben wohl auf, da sie sich nicht vorstellen konnten, unter einer schwarzen Mehrheit zu arbeiten – die meisten jedoch wurden durch attraktive Abfindungen frühzeitig in Pension geschickt. Der übereilte Prozess führte jedoch zu einem massiven Verlust an Expertenwissen.

Der private Sektor wurde nicht so strikt reorganisiert. Die Diskriminierung im Bereich der Privatwirtschaft wurde im Jahr 1985 durch den *Labour Relations*

153 Fobanjong: *Understanding the backlash against Affirmative Action*, 2001, S. 161.

Act reguliert. Ähnlich dem *Chapter 7* der *US Civil Rights* statuiert dieser *Act*, dass „no employer shall discriminate against any employee on the grounds of race, tribe, place of origin, political opinion, colour, creed or sex in relation to job advertisements, recruitment, classification, wages, salaries and benefits, and any other matter related to employment.“¹⁵⁴

3.2.5.3 Namibia

Die Kolonialisierung Namibias durch die Deutschen datiert auf das Jahr 1884. Damals gründete das Kaiserreich das Schutzgebiet Deutsch-Südwestafrika. Viele Aufstände der Einheimischen wurden blutig niedergeschlagen. 1919 sprachen die Siegermächte des Ersten Weltkrieges im Vertrag von Versailles Deutschland alle Kolonien ab. Namibia wurde als Mandatsgebiet vom Völkerbund an Südafrika gegeben. Trotz der Vertreibung aller deutschen Soldaten erhielten deutschstämmige Siedler ein Bleiberecht. Während der anschließenden von Südafrika ausgehenden Apartheidsära wurde das Gebiet Namibias in Homelands eingeteilt. Dies bedeutete, dass Bevölkerungsgruppen in ihren jeweils zugewiesenen Territorien bleiben mussten. Obwohl die *UNO* mit unterschiedlichen Methoden versuchte, Namibia in eine unabhängige Nation zu wandeln, versuchte Südafrika dies bis zu den ersten freien Wahlen im November 1989 auch durch militärische Konfrontation zu verhindern.

Das Apartheidsregime Südafrikas sah in Namibia eine Art Pufferzone zu den feindlichen schwarzafrikanischen Ländern im Norden. Aus den ersten freien Wahlen ging die *SWAPO* (*South West Africa People's Organisation*) als regierende Partei hervor und am 21. März 1990 wurde die neue Verfassung verabschiedet. Aber auch 15 Jahre nach der Unabhängigkeit hat Namibia noch mit zahlreichen sozioökonomischen Problemen aufgrund von Diskriminierung während der Apartheidszeit zu kämpfen. Herbert Jauch nennt vor allem drei Typen der Benachteiligung: Ungleichheit aufgrund der Rassenzugehörigkeit, Klassenunterschiede – diese werden deutlich durch Arbeitslosenzahlen und durch Einkommensunterschiede – sowie Ungleichberechtigung der Geschlechter.¹⁵⁵ Die Regierung erkannte die Probleme frühzeitig; in der Verfassung wurden daher Artikel, die *Affirmative Action* als erforderliche Maßnahme zur

154 <http://www.nyualglobal.org/globallex/Zimbabwe.htm>, 27. Dezember 2007.

155 Vgl. Jauch: *Human resource development and Affirmative Action* in Namibia, 1999, S. 4.

Bekämpfung von Ungleichheiten vorsahen, aufgenommen. Artikel 23 lautet *Apartheid and Affirmative Action*. Er statuiert, dass Gesetze verabschiedet werden können, die Menschen bevorzugte Behandlung gewähren, die früher benachteiligt wurden. Er ermächtigt die Regierung Programme und Maßnahmen zu beschließen, um eine „ausgewogenere Gesellschaft zu erzeugen“.

Die Regierung führte *Affirmative Action* im öffentlichen Sektor, in der Landwirtschaft, bei *Local Government Elections*, in der Bildung und beim Fischfang ein.

Im Artikel 20 wurde freie und verpflichtende Bildung für alle verankert. Binnen dreier Jahre hatte die Regierung 183 neue Schulen gebaut und knapp 19 Prozent mehr Lehrer eingestellt. Um einen Ausgleich zwischen den früher Benachteiligten zu erreichen, wurde beispielsweise ein *School Readiness Programme* eingeführt, das Kindern mit Defiziten half, auf ein gleiches Bildungsniveau wie ihre Klassenkameraden zu kommen. Des Weiteren wurden ehemalige Schulen für Weiße allen Schülern zugänglich gemacht.

Für den Ausgleich im öffentlichen Sektor wurde eine *Public Service Commission* eingerichtet, die nicht-weiße Namibier bei Beförderungen, Wechseln und Neueinstellungen bevorzugen sollte. Artikel 141 garantierte bestehende Arbeitsverhältnisse, daher konnten Weiße nicht einfach gekündigt werden. Sechs Jahre nach der Unabhängigkeit waren etwa 70 Prozent aller Managerpositionen von Nichtweißen besetzt.¹⁵⁶ Jedoch ging damit ein *Know-how* Verlust und die Erkenntnis einher, dass die breite Masse durch diese Maßnahmen nur mittelbar erreicht wurde. Im Jahr 1992 führte die Regierung das *Affirmative Loan Scheme* ein, das lokale Farmer beim Landkauf unterstützen sollte. Es wurden sehr günstige Darlehen an Vollzeitfarmer vergeben, allerdings nur unter der Bedingung, dass sie mindestens 150 Rinder und 800 Ziegen oder Schafe besaßen. Während der ersten drei Jahre des *Schemes* wurden allerdings nur 82 Darlehen vergeben, wahrscheinlich konnten sich viele selbst unter den günstigen Zinsbedingungen den Landkauf nicht leisten.

Der *Local Authorities Act* von 1992 reservierte eine bestimmte Anzahl von Plätzen auf der Wahlliste für Frauen bei Gemeinderatswahlen vor. Die Quotenregelung führe dazu, dass etwa ein Drittel der Gewählten Frauen waren.

156 Vgl. Jauch: *Human resource development and Affirmative Action in Namibia*, 1999, S. 5f.

Ebenfalls im Jahre 1992 wurde der *Sea Fisheries Act* verabschiedet, der ehemals Benachteiligten Fangquoten zusicherte. Allerdings war diese Quotenregelung an zahlreiche Bedingungen geknüpft – vor allem musste der Bewerber über ausreichend Kapital verfügen, um nachhaltig einen Fischereibetrieb betreiben zu können. Die ärmsten Fischer kamen daher selten in den Genuss der Quoten.

3.2.6 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der *Affirmative Action* weltweit

Die Ausführungen über die *Affirmative Action* Programme in den verschiedenen Teilen der Erde verdeutlichen die Herausforderungen und Reaktionen der Regierungen, um sozioökonomische Schiefereien innerhalb der Bevölkerung auszugleichen.

In dieser Arbeit wird bewusst auf die Betrachtung der Problematik der Benachteiligung von Frauen – und die daran anknüpfenden Förderprogramme – verzichtet. Zum einen handelt es sich beim Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern nicht um ein Problem spezifischer Länder, sondern um eine weltweite Herausforderung. Zum anderen kommen Frauenförderprogramme auch unabhängig von Rasse und sozioökonomischer Situation zur Anwendung.

Der Maßnahmenkatalog zur Unterstützung ehemals Benachteiligter reicht von der gemäßigten *Affirmative Action*, also der bevorzugten Behandlung bei gleicher Qualifikation oder unterstützender Bildungsmaßnahmen, bis zu harten Quotenregelungen. Einige Länder haben in der Verfassung bereits die Idee der substantiellen Gleichheit verankert. Als Vorreiter der *Affirmative Action* haben die USA zahlreiche Verordnungen erlassen, um den Folgen der Diskriminierung entgegenzuwirken. Besonders die Rechte von Minderheiten und Frauen sollten gestärkt werden.

Europa hat mit den Richtlinien aus dem Jahr 2000 eine klare Haltung zum Problem der Diskriminierung bezogen und die EU Mitgliedstaaten müssen die Richtlinien durch die jeweilige nationale Gesetzgebung entsprechend umsetzen. In Deutschland wurde dies durch das AGG erreicht.

Rassismus in Lateinamerika findet sowohl auf sozioökonomischer als auch auf soziokultureller Ebene statt und betrifft besonders Afroamerikaner und *Indigenas*. Besonders die schwarze Bevölkerung Brasiliens leidet unter den Folgen von Diskriminierung. Die Regierung versucht durch Quotenregelungen das

bestehend Ungleichgewicht zu beheben. Viele Länder Lateinamerikas leiden unter extremer Armut und der Aufbau eines qualitativ hochwertigen Bildungssystems kommt nur schleppend voran. Ebenso werden ethnische Gruppen mit indigenem Hintergrund diskriminiert.

Auch auf dem asiatischen Kontinent haben zahlreiche Nationen das Problem der Diskriminierung erkannt. Viele Länder versuchen, den Schutz der Menschenrechte mit den *Asian Values* zu vereinbaren. Indiens Unterschiede in der heterogenen Bevölkerungsstruktur wird durch das Kastensystem verschärft. Gruppen die sich außerhalb der Kasten befinden, wurden lange Zeit benachteiligt. Sie haben nun aber die Möglichkeit, ihr Recht bei einer ungleichen Behandlung, falls erforderlich, mit einer Klage am *Supreme Court* durchzusetzen. China, als das bevölkerungsreichste Land der Erde mit einem enormen wirtschaftlichen Aufschwung, befindet sich in der Konfliktsituation von Zusagen an westliche Nationen Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen und einer totalitären Regierungsform. Dennoch hat das Reich der Mitte vereinzelt Maßnahmen zur Förderung Benachteiligter vor allem im Bildungssektor eingeführt.

Afrika leidet noch immer an den Spätfolgen der Kolonialisierung. Das krisengeschüttelte Nigeria bemüht sich seit der Unabhängigkeit durch verschiedene Maßnahmen zur Förderung vor allem des benachteiligten Nordens, einen sozioökonomischen Ausgleich und ein neues Nationalgefühl zu erreichen. Eine andere Ausgangssituation hatten die Länder Namibia und Simbabwe.

Obwohl auch diese Nationen ehemals europäische Kolonien waren, fühlt sich die weiße Minderheit als Afrikaner und verließen ihre afrikanische Heimat nicht in Richtung Europa. Während in Simbabwe die weiße Minderheit vor allem wirtschaftlich besser gestellt war und durch die Reformen des Präsidenten Mugabes zwangsenteignet¹⁵⁷ wurde, litt Namibia unter der Ideologie der südafrikanischen Apartheid. Nach der Unabhängigkeit Namibias wurden durch zahlreiche *Affirmative Action* Maßnahmen bereits einige Benachteiligungen egalisiert.

Diese Arbeit legt einen Schwerpunkt auf den Vergleich der *Affirmative Action* Maßnahmen in Malaysia mit denen in Südafrika. Wie sich im Folgenden zeigen wird, kommt die Situation Malaysias der in Südafrika am nächsten und rechtfer-

157 Vgl. Sachs: Das Ende der Armut, 2006, S. 241.

tigt den umfangreichen Vergleich. Man könnte vermuten, dass die südafrikanische Regierung zunächst einen Blick auf die Initiativen der Nachbarstaaten geworfen hat, um hieraus Erkenntnisse für das eigene Vorgehen zu gewinnen. Diese Programme hatten ihre Ziele jedoch zumeist nicht erreicht; sie führten nicht zu sozialem Frieden und hatten negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung.¹⁵⁸

Die südafrikanische Regierung suchte daher außerhalb Afrikas nach einem Land, das eine positive wirtschaftliche Entwicklung nach Einführung einer *Affirmative Action* Initiative vorweisen konnte. Malaysia hatte ähnlich wie Südafrika eine koloniale Vergangenheit¹⁵⁹ sowie die Problematik, dass eine Minderheit die wirtschaftliche und politische Macht hielt und eine Mehrheit diskriminierte. Vor allem erreichte *Affirmative Action* in Malaysia viele der gesetzten Ziele und wird somit als positives Beispiel angeführt.¹⁶⁰

3.3 *Affirmative Action* in Malaysia

Zunächst wird ein Überblick über die sozioökonomische Entwicklung Malaysias gegeben. Diese Informationen allgemeiner Natur sollen es dem Leser ermöglichen, die Erforderlichkeit und die Hintergründe von *Affirmative Action* in Malaysia beurteilen zu können.

3.3.1 Historischer Hintergrund

Die Geschichte der malaiischen Halbinsel wurde vor allem durch ihre Lage an den seit jeher stark frequentierten Handelsrouten zwischen Ost und West bestimmt. Malaya war nicht nur für Händler sondern auch für Immigranten attraktiv. Insbesondere die Zinn und Goldvorkommen, aber auch die Kautschuk-

158 Vgl. Madi: *Affirmative Action in Corporate South Africa – Surviving in the Jungle*, 1993, S. 52.

159 Der Begriff Kolonialismus wird oft im Zusammenhang mit der Vergangenheit Südafrikas verwendet. Er gibt jedoch die besondere Situation Südafrikas nicht korrekt wieder. Kolonien sind eng mit dem Mutterland verbunden; die holländischen und englischen Siedler in Südafrika lösten die Bindung zu England und zu den Niederlanden jedoch frühzeitig. Daher beschreibt der Ausdruck „Siedler-Kolonialismus“ die Situation in Südafrika treffender. Für die einheimische Bevölkerung Südafrikas waren die Auswirkungen des „Siedler-Kolonialismus“ allerdings vergleichbar mit denen des Kolonialismus in anderen Ländern. Dazu Gqubule, S. 160f.

160 Vgl. Ponte, Roberts, van Sittert: *To BEE or not to BEE*, 2006, S. 9.

reserven waren Trümpfe des Landes.¹⁶¹ Vor allem aus China und Indien strömten zahlreiche mittellose Auswanderer nach Malaya in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft für ihre Familien.

Die Geschichte Malayas seit dem 16. Jahrhundert war vom europäischen Kolonialismus geprägt. Im Jahre 1511 eroberten die Portugiesen die Handelsstadt Malakka. Sie konnten ihre Stellung aufgrund ihrer militärischen Überlegenheit und der Ausnutzung von Rivalitäten der heimischen Sultane und Handelsherren festigen.¹⁶² Die Portugiesen versuchten, die christliche Religion mit Gewalt zu etablieren – und unterdrückten den vorherrschenden muslimischen Glauben. Dies führte zu extremen Spannungen in der Bevölkerung und erleichterte die Eroberung der Stadt durch die holländische Ostindien-Kompanie im Jahr 1641, die zuvor ein strategisches Bündnis mit dem Sultan von Johor abgeschlossen hatte. Den Holländern, die sich in religiöser Toleranz übten, gelang es, wieder islamische Händler in die Stadt zu holen.

Mittlerweile hatten die Engländer beschlossen, den Handel in Südostasien nicht allein den Holländern zu überlassen und setzten auf Expansionskurs. Seit 1761 unterhielt die *British East India Company* erste Handelsposten in Sabah. Im Jahr 1764 überließ der Sultan von Sulu den Briten den ganzen Norden Borneos. Sir Stamford Raffles – genannt der Löwe von Singapur – errichtete 1819 einen Handelsposten in Singapur. Malakka verlor zusehends an wirtschaftlichem Einfluss. Im Jahr 1824 tauschten die Holländer Malakka daher gegen das Territorium der Briten auf Sumatra ein. Die britische Kolonialverwaltung mischte sich zunächst in die inneren Angelegenheiten der verschiedenen malaiischen Staaten nicht ein – mit Ausnahme ihrer flächenmäßig sehr begrenzten unmittelbaren Besitztümer Penang, Malakka, Pankor, und Singapur, die zum *Straits Settlement* zusammengeschlossen wurden. Ende des 19. Jahrhunderts gelang es den Briten aber, verschiedene Sultanate durch Verträge zu den *Federated Malay States* zu einen. Insgesamt kontrollierte Großbritannien schließlich die gesamte malaiische Halbinsel durch ein kompliziertes System von politischen und ökonomischen Verträgen. Die eingewanderten Chinesen waren bekannt für ihr unternehmerisches Denken und Handeln und wurden größtenteils sich

161 Vgl. Castellino und Redondo: *Minority rights in Asia*, 2006, S. 148f.

162 Vgl. Kopp: *Das Bildungssystem Malaysias*, 2002, S. 13.

selbst überlassen – eine Entscheidung, die für die künftige Entwicklung Malaysias von großer Bedeutung war.

Im Jahr 1840 landete der britische Eroberer James Brooke an der Küste Borneos und unterstützte den örtlichen Machthaber, den Sultan von Brunei, eine Revolte der Minenarbeiter niederzuschlagen.¹⁶³ Aus Dankbarkeit erhielt Brooke die Kontrolle über Sarawak und wurde am 24. November 1841 zum *Raja* ernannt. Die Dynastie der „weißen *Rajas*“ bestand knapp 100 Jahre bis zur japanischen Besetzung während des Zweiten Weltkriegs.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sicherten die Briten ihre Besitztümer, indem sie weitere Sultanate und Staaten zu Bündnissen vereinigten. 1896 umfasste die Föderation Malaiischer Staaten (FMS) das heutige Selangor, Negeri Sembilan, Perak und Pahang. Kuala Lumpur wurde Hauptstadt. Bis 1914 schlossen sich Johor, Kedah, Kelantan und Terengganu an und komplettierten *British Malaya*. Die Briten regierten nach der Devise *divide and rule*. Diese Politik betraf sowohl die Wohngebiete als auch das Arbeitsleben. Chinesen und Inder arbeiteten auf Plantagen und in Minen. Zunächst sollten die Immigranten ausschließlich Jobs übernehmen, welche die einheimische Bevölkerung ablehnte. Allerdings arbeiteten die Zuwanderer höchst produktiv und waren äußerst belastbar. Bald wurden sie daher auch im Bergwerk und Kautschukgewinnung verstärkt eingesetzt.¹⁶⁴ Die malaiische Bevölkerung fand sich hingegen häufig als Beamte in Regierungspositionen wieder.

Die japanische Invasion am 8. Dezember 1941 traf die Kolonie Malaya vollkommen überraschend. Japan wollte sich wichtige Ressourcen in Süd-Ost Asien sichern und seinen Einfluss in diesem Gebiet weiter ausbauen. Bereits am 15. Februar 1942 mussten die britischen Truppen in Singapur kapitulieren. Die Welle der japanischen Invasion schwappte binnen weniger Monate über das gesamte heutige Malaysia. Verglichen zu den drei vorangegangenen Besetzungen war die japanische sicherlich die kürzeste – sie hinterließ aber dennoch tief greifende Veränderungen.¹⁶⁵

163 Vgl. Kopp: Das Bildungssystem Malaysias, 2002, S. 15.

164 Vgl. Sowell: *Affirmative Action around the world*, 2004, S. 56f.

165 Vgl. Jawan: *Malaysian Politics and Government*, 2003, S. 14f.

Die japanischen Besatzer behandelten die Bevölkerung solange wohlwollend, wie sie auf deren Unterstützung angewiesen waren. Wer Widerstand leistete, wurde gefoltert und misshandelt. Die Japaner regierten totalitär und etablierten zwei Institutionen, um das Volk zu kontrollieren – den *Tekkikan* (Geheimdienst) und den *Kempeitai* (militärischer Spionagedienst). Die Völker wurden getrennt und die japanischen Besatzer ließen jeder Gruppe eine unterschiedliche Behandlung angedeihen. Besonders die Chinesen als ewige Gegenspieler bekamen die volle Härte der Besatzungsmacht spüren.¹⁶⁶ Mit der indischen Bevölkerung versuchten die Japaner dagegen Allianzen zu bilden.

Da die Bevölkerung viele Einrichtungen zerstört hatte, um sie nicht in japanische Hände fallen zu lassen, kam die wirtschaftliche Entwicklung in Malaya zum Erliegen. Der Wiederaufbau ging nur sehr langsam von statten. Allerdings hatte die Zeit der japanischen Besatzung auch positive Effekte: In der Bevölkerung Malayas baute sich ein neues starkes Nationalgefühl auf, um den Besatzern gemeinsam die Stirn zu bieten. Einige schlagkräftige Organisationen wurden ins Leben gerufen. Die bekanntesten unter ihnen waren die *Malayan People's Anti-Japanese Army (MPAJA)*, die sich in den Dschungeln Malayas formte. Die politische Organisation hinter *MPAJA* war die *Malayan Chinese Party (MCP)*.

Die Besetzung endete im August 1945 mit der Kapitulation Japans nach der Bombardierung Nagasakis und Hiroshimas. Zunächst waren die Briten von der raschen Aufgabe der Japaner überrascht und die *MPAJA* übernahm Übergangsweise die Kontrolle. Es dauerte jedoch nicht lange, bis die Briten die *British Military Administration (BMA)* etablierte, um die Region wieder in den Griff zu bekommen.¹⁶⁷ Der dritte weiße *Raja* – Vyner Brooke – übertrug seine territorialen Ansprüche der Kolonialregierung in London, da er nicht für den Wiederaufbau aufkommen konnte. Obwohl der Großteil der Bevölkerung die britische Herrschaft akzeptierte, kam es in Sarawak anfänglich zu Unruhen, welche in der Ermordung des britischen Gouverneurs gipfelten.

Der nächste Meilenstein in der Geschichte Malayas war der Zusammenschluss Singapurs, Sabahs und Sarawaks zu einem malaysischen Bündnis unter dem

166 Vgl. Carstens: *Studies in Malaysian Chinese worlds*, 2005, S. 64.

167 Vgl. Javan: *Malaysian Politics and Government*, 2003, S. 16.

neuen Staatsnamen Malaysia am 16. September 1963. Bereits 1964 kam es in diesem Bündnis zu Rassenunruhen zwischen der chinesischen Mehrheit und der malaiischen Minderheit in Singapur.

Die unterschiedlichen Meinungen zur Lösung des Konfliktes führten schließlich 1965 zur Abspaltung des Inselstaates und der Gründung der unabhängigen Republik Singapur.

3.3.2 Wirtschaftspolitische Situation und Entwicklung

3.3.2.1 Die junge Geschichte und die aktuelle Lage

Im Jahr 2000 lebten etwa 27 Millionen Menschen in Malaysia. Davon waren etwa die Hälfte Malaien, ein Viertel Chinesen, ungefähr 10 Prozent der Bevölkerung waren indigenen Ursprungs, etwa acht Prozent Inder und zwei Prozent gehörten anderen ethnischen Gruppen an. Entsprechend zahlreich sind die vertretenen Religionen – vorrangig Islam, Buddhismus, Christentum und Hinduismus – und Sprachen (Bahasa Melayu = Malaiisch, Chinesisch, Englisch, Tamil und indigene Dialekte).¹⁶⁸

Malaysia erreicht auch heute noch Wirtschaftswachstumsraten, die mehr als doppelt so hoch sind als die der BRD. Zudem verfügt das Land über zahlreiche natürliche Ressourcen. Es war die erste Nation Südostasiens, die mit dem Bau und Export von Kraftfahrzeugen begann. Der Dienstleistungsbereich (einschließlich des Tourismus) sowie das Finanzwesen sind seit 1972 rasch gewachsen. Die Deviseneinnahmen durch die Erdöl- und Erdgasindustrie trugen wesentlich zur Finanzierung der Industrialisierung Malaysias bei. Erdöl- und Erdgasexporte nehmen heute hinter den Produktionsgütern mit deutlichem Abstand den zweiten Platz ein. Die Gummi- und Zinnindustrie – die Hauptstützen der Wirtschaft Malaysias vor der Unabhängigkeit – verloren deutlich an Bedeutung. Die Inflationsrate lag im Jahre 2006 bei etwa 3,5 Prozent.

Das Pro-Kopf-Einkommen gehört zu den höchsten in Südostasien und betrug 2005 ungefähr 5.040 US Dollar. Bis zum Jahr 2020 soll Malaysias Entwicklung

168 Vgl. statt vieler Kopp: Das Bildungssystem Malaysias: Zwischen Gestern und Cyberjaya, 2002, S. 11ff.

zu einem führenden Industriestaat abgeschlossen sein.¹⁶⁹ Dennoch stellt die partielle Armut eines der größten Probleme des Landes dar.¹⁷⁰

Die Landwirtschaft verlor bezogen auf ihren Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt und zu den Exporteinnahmen an Bedeutung. Dennoch bietet sie noch 15 Prozent der Erwerbstätigen einen Arbeitsplatz. Viele Kleinbauern produzieren für den Eigenbedarf und decken mit der Überproduktion den größten Teil des Inlandsbedarfs an Nahrungsmittelerzeugnissen. Kautschuk, Palmöl und Kakao sind die wichtigsten landwirtschaftlichen Exportgüter. Daneben spielen Pfeffer, Zuckerrohr, Tee, Ananas, Kokosnuss und Tabak eine bedeutende Rolle. Durch den Ausbau der Holzwirtschaft seit Beginn der achtziger Jahre ist Malaysia zu einem der größten Nutzholzexporteure auf dem Weltmarkt geworden. Mit der Modernisierung der Fischereiflotte Anfang der siebziger Jahre wurde der Fischfang erheblich intensiviert. Malaysia verfügt über große Erz- und Erdölvorkommen und gehört weltweit noch immer zu den führenden Zinnlieferanten. Andere wirtschaftlich bedeutende Bodenschätze sind Bauxit, Eisenerz, Kupfer, Titaneisenerz und Gold. Die Industrie beschäftigt etwa 38 Prozent der Erwerbstätigen und trägt mehr als 70 Prozent zu den Exporteinnahmen bei. Malaysia ist nach den USA und Japan wichtigster Produzent elektronischer Bauteile und größter Exporteur integrierter Schaltkreise. Malaysias wichtigste Handelspartner sind die Vereinigten Staaten von Amerika, Singapur, Japan, China, Thailand, Großbritannien und die Niederlande.

Die Regierungsform ist eine Kombination aus einer parlamentarischen Demokratie und einer konstitutionellen Monarchie.¹⁷¹ Heute ist sich Malaysia in 13 Staaten und drei föderierte Gebiete – Kuala Lumpur, Labuan Island und

169 Zu den Informationen über die aktuelle wirtschaftspolitische Lage vgl.:

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Malaysia/Wirtschaft.html>, 19. Januar 2008; <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2777.htm>, 19. Januar 2008.

Die Quellen unterscheiden sich nur geringfügig. So beziffert das US Department of State beispielsweise das Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2005 mit 5.042 US Dollar, während das deutsche Auswärtige Amt einen Wert von 5.040 US Dollar nennt.

170 Vgl. Navaratnam: *Malaysia's Socioeconomic Challenges*, 2003, S. 19.

171 Das Gewaltenteilungsprinzip ist umgesetzt. Die Exekutive setzt sich zusammen aus dem Premierminister, dem Kabinett und dem Yang di-Pertuan Agong, dem König. Dieser hat allerdings nur noch zeremonielle Aufgaben und wird alle fünf Jahre von den neun Sultanen gewählt. Die Legislative besteht aus einem Zweikammer Parlament mit einem Senat und einem Repräsentantenhaus. Die Judikative umfaßt ein mehrstufiges Gerichtssystem mit Berufungsgerichten und *High Courts*. Das Rechtssystem basiert auf dem Gewohnheitsrecht nach anglo-amerikanischem Vorbild. Für Muslime wurden Sharia Gerichte eingeführt.

Putrajaya – eingeteilt. Jeder Staat verfügt über eine Regionalregierung und einen Ministerpräsidenten. Neun dieser Staaten haben einen Herrscher, der üblicherweise als Sultan bezeichnet wird.

Derzeit ist die politische Situation stabil. Insgesamt sind mehr als 30 Parteien registriert,¹⁷² auch wenn nicht alle im Parlament vertreten sind. Malaysias vorherrschende Partei, die *UMNO*, hat seit der Unabhängigkeit im Jahr 1957 mit unterschiedlichen Koalitionspartnern regiert. Der wohl bekannteste Premierminister Malaysias war Dr. Mohamad Mahathir. Er führte die *UMNO* und deren Koalitionspartnern zwischen 1981 und 2003 zu mehreren Wahlsiegen.¹⁷³ Mahathir betonte die wirtschaftliche Entwicklung, besonders den Exportsektor. Er führte den wirtschaftlichen Erfolg auf die *Asian Values* zurück. Im Oktober 2003 trat Mahathir nach 22 Jahren Amtszeit zurück. Sein Nachfolger wurde der damalige stellvertretende Premierminister Abdullah Ahmad Badawi. Dessen Koalition *Barisan Nasional* gewann im Jahr 2004 beeindruckende 199 der 219 Sitze des Repräsentantenhauses. Die islamische Opposition, *Parti Se-Malaysia*, verlor dramatisch an Einfluss und die *Democratic Action Party (DAP)*¹⁷⁴ wurde zweitstärkste Macht im Parlament. Abdullah hebt die Bedeutung der Bildung, der sozialen Harmonie und des wirtschaftlichen Wachstums hervor. Die nächsten Wahlen werden im Mai 2009 stattfinden.

Die vorangestellten Informationen allgemeiner Natur sollen ein Bild der aktuellen sozioökonomischen Lage Malaysias vermitteln. Inwieweit die *New Economic Policy (NEP)* die maßgebliche Ursache für die heute stabile Situation Malaysias ist, kann und will diese Arbeit nicht bewerten. Vielleicht wäre das Wirtschaftswachstum ohne eingreifende Maßnahmen noch höher ausgefallen – genauso

172 Die wichtigsten Parteien des jungen Staates Malaysia waren die *UMNO (United Malay Nationalist Organisation)*, die *MCP (Malayan Chinese Party)* und der *MIC (Malayan Indian Congress)*. Diese Parteien bildeten seit 1952 eine Koalition. Die *UMNO* ging bei den Parlamentswahlen stets als stärkste Partei hervor. Bei den Wahlen im März 1969 verlor sie jedoch gegenüber der chinesischen *MCP* deutlich an Sitzen. Die *UMNO* behielt zwar die Mehrheit, dennoch war neben dem starken wirtschaftlichen Ungleichgewicht zugunsten der Chinesen dieses Wahlergebnis – verbunden mit lautstarken Feiern der Chinesen insbesondere in Kuala Lumpur – Auslöser blutiger Massenunruhen. Hunderte von Chinesen verloren ihr Leben. Diese Auseinandersetzungen führten zu einer Neuausrichtung der malaysischen Politik.

173 Vgl. Kopp: Das Bildungssystem Malaysias: Zwischen Gestern und Cyberjaya, 2002, S. 19.

174 Die *DAP* vertritt vorrangig die Interessen der städtischen chinesischen Bevölkerung. Sie zielt in ihrem Manifest von 1967 darauf ab, eine nicht rassische demokratische Gesellschaft in Malaysia zu etablieren. Vgl. hierzu: Faaland et al: Growth and ethnic inequality, 1990, S.162.

gut hätte Malaysia ohne die *NEP* in einem Bürgerkrieg nach den Unruhen im Jahr 1969 versinken können. Vielmehr betrachtet diese Arbeit die Ziele, Ideen und konkreten Maßnahmen der *NEP* und analysiert, inwieweit die *NEP* die gesteckten Ziele erreicht hat.

Um die Wurzeln der *NEP* zu verstehen, muss man den ideologischen Sinneswandel betrachten, der sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Malaysia nach und nach vollzogen hat.

3.3.2.2 Ideologische Basis der *NEP*

3.3.2.2.1 Hintergründe

Bis zum Zweiten Weltkrieg hat es den malaysischen Nationalismus de facto nicht gegeben. Die Gesellschaft war dafür zu fragmentiert und wies zu große Klassenunterschiede auf. Die Idee einer gemeinsamen malaiischen Identität wurde erst während der japanischen Propaganda insbesondere durch die starke antikolonialistische Strömung geboren. Wie bereits erwähnt, waren die wichtigsten politischen Kräfte während der Entkolonialisierung die *UMNO* und die *Malayan Chinese Association (MCA)*. Dieser Koalition schloss sich 1954 die Vertretung der indischen Bevölkerungsgruppen, der *Malayan Indian Congress*, an. Dieses ethnienübergreifende Bündnis versuchte, eine nachkoloniale Identität unabhängig von Abstammung oder Zugehörigkeit zu etablieren. Im Jahr 1957 wurde die Verfassung verabschiedet. Die Koalition – die so genannte Volksfront (*Barisan Nasional*) – einigte sich nach zähen Verhandlungen und vielen Kompromissen auf eine politische Vision, die eine weitere Entwicklung des neuen Nationalgefühls fördern sollte:

„The *MCA* had wanted the basis of citizenship to be the principle of „*jus soli*“, whereby all those born in Malaya would automatically become citizens. The *UMNO* agreed to this, in return [...] the Malay language would be compulsory in all schools [...]. [...] *MCA* and *MIC* also accepted the adoption of Malay as the national language. [...] The *UMNO* assured the other two parties that liberal economic policies would be

pursued to enable non-Malays to engage in economic activities without fear to confiscation or discriminatory taxation.”¹⁷⁵

Besonders der letzte Absatz bezieht sich auf die segregierende Entwicklung der Ethnien während der Kolonialisierung. Während die Malaien entweder Klein- und Subsistenzlandwirtschaft betrieben und den Staatsdienst dominierten, befanden sich 1971 noch 62 Prozent der Privatindustrie in ausländischem und 34 Prozent in chinesischem Besitz. Nur vier Prozent wurde von Malaien – hier sind vor allem die *Bumiputera* gemeint – gehalten.¹⁷⁶ Eine weitere Quelle nennt sogar weniger als drei Prozent.¹⁷⁷ Die Auswirkungen der *New Economic Policy* (*NEP*) auf diese Verteilung werden noch ausführlich behandelt.

Obwohl Malaysias wirtschaftliche Ausgangssituation nach der Kolonialisierung durchaus nicht schlecht war, formte sich zunehmend ein sozioökonomisches Ungleichgewicht. Zwar versuchten sich die Parteien in der Koalition in dem so genannten *Bargain* auf einen möglichst ausgeglichenen politischen Kurs zu einigen, dennoch konnten die blutigen Unruhen von 1969 nicht verhindert werden. Viele Historiker bezeichnen die Ereignisse vom 13. Mai 1969 als die größte Wende in der jungen Geschichte Malaysias. Sie waren der Auslöser für die *NEP*. Es lohnt sich daher, eine noch genauere Ursachenanalyse für das Ungleichgewicht zwischen den Ethnien durchzuführen.

Die chinesischen Immigranten waren zunächst arm und ungebildet. Während der britischen Besetzung übten sie vor allem Handarbeit auf Plantagen aus. Die indischen Einwanderer hingegen arbeiteten verstärkt in den Minen. Das Kapital und Management der meisten Firmen waren in westlicher Hand. Die Zuwanderung besonders auch aus China nahm weiter zu und bis 1941 waren die Chinesen die größte Bevölkerungsgruppe in *British Malaya*.¹⁷⁸ Obwohl die Chinesen zunächst sehr arm waren, konnten sie durch Fleiß und geschäftliches Geschick kleinere Geschäfte und Handelsbetriebe eröffnen. Sie blieben jedoch trotz ihres zunehmenden wirtschaftlichen Erfolges aufgrund unterschiedlicher Sprachen, Religionen und Lifestyles von der malaiischen Bevölkerung getrennt. Bis 1950 hatten sich die Gehälter der Chinesen gegenüber der malaiischen

175 Andaya: *A History of Malaysia*, S. 269.

176 Vgl. Kopp: *Das Bildungssystem Malaysias: Zwischen Gestern und Cyberjaya*, 2002, S. 16.

177 Vgl. Lopes et al: *Adressing the Education Puzzle*, 1998, S. 60.

178 Vgl. Sowell: *Affirmative Action around the world*, 2004, S. 56.

Bevölkerung verdoppelt und neben den ausländischen Eigentümern war der größte Anteil der Privatwirtschaft in chinesischen Händen.

Die Malaien waren dagegen vornehmlich in der Verwaltung und der Landwirtschaft tätig. Bereits während der britischen Kolonialzeit erhielten sie in einigen Bereichen bevorzugte Behandlung. Besitz von Ländereien wurde Nicht-Malaien stark erschwert, Malaien erhielten eine besondere Ausbildung und besonders bei der Vergabe von Stellen in der Verwaltung wurden fast ausschließlich Malaien eingestellt. Jedoch waren die schulischen Leistungen der Chinesen besser.¹⁷⁹ Bereits die Briten erkannten, dass die größte Herausforderung für das unabhängige Malaysia das ethnische Ungleichgewicht sein würde.

3.3.2.2 Politische Entwicklung nach 1955

Die politische Landschaft vor der folgenreichen Wahl 1969 war geprägt durch die Dominanz der Koalition *Barisan Nasional*. In den Wahlen von 1955 erhielt sie noch knapp 82 Prozent der Stimmen. Allerdings verlor sie in den Folgejahren deutlich an Zustimmung und konnte im Jahr 1964 nur noch 58 Prozent der Stimmen auf sich vereinen. Die Opposition wurde zwar immer stärker, war jedoch nicht in der Lage, eine handlungsfähige Koalition zu bilden. Die beiden bedeutendsten Oppositionsparteien waren die *Partai Islam* und die *DAP*. Während die *DAP* besonders darauf abzielte, die zweidrittel Mehrheit der Koalition zu brechen, um Verfassungsänderungen nur durch einen Konsens mit der Opposition zu ermöglichen, versuchte die *Partai Islam*, den Islam und die Rechte für die *Bumiputera* zu stärken.

Eine weitere Oppositionspartei – *Gerakan Rakyat Malaysia* – wurde 1968 vorwiegend von Intellektuellen gegründet. Ihre Ideale waren die Menschenrechte, die soziale Gerechtigkeit und die Gleichbehandlung. Allerdings fand sie in der breiten Masse kaum Anhänger und blieb im Wesentlichen eine Partei der Gelehrten.¹⁸⁰ Währenddessen versuchten die anderen Oppositionsparteien ihr Profil weiter zu schärfen und sich deutlich von der Koalition *Barisan Nasional* abzugrenzen.

179 Vgl. Snodgrass: *Inequality and Economic Development in Malaysia*, 1998, S. 242.

180 Vgl. Means: *Malaysian Politics*, 1991, S. 4ff.

Die Wahlen waren für Mai 1969 angesetzt. Der Wahlkampf wurde von allen Parteien mit größtem Engagement im ganzen Land geführt. Bereits vor den Wahlen gab es lokale Unruhen, die zunächst als nicht außergewöhnlich eingestuft wurden. Zahlreiche Veröffentlichungen weisen im Nachhinein jedoch darauf hin, dass die durch die Kampagnen angeheizte Atmosphäre vor der Wahl maßgeblich zu den Unruhen vom 13. Mai 1969 beigetragen hat. Die Wahlen begannen auf der Halbinsel am 10. Mai und sollten auf Borneo etwa zwei Wochen später stattfinden. Die Wahlergebnisse zeigten einen herben Verlust für die Koalition – sie konnte nur noch 48 Prozent erreichen.¹⁸¹

Auch die *MCA* hatte viele Wählerstimmen verloren. Der Führer der *MCA*, Tan Siew Sin, wollte mit einer derart geschwächten Partei nicht mehr im Kabinett vertreten sein. Gleichzeitig machte ein *UMNO* Sprecher die *MCA* für das schlechte Abschneiden der Allianz verantwortlich. Die *Gerakan* und *DAP* triumphierten über die Verhinderung der Zweidrittelmehrheit. Anhänger beider Parteien veranstalteten einen Triumphzug durch die Straßen von Kuala Lumpur. Diese wurden von Gegendemonstrationen begleitet. Die angestaute Wut, die rassistischen Parolen, die Angst und die Massenhysterie eskalierten schließlich. Die Auseinandersetzungen begannen mit Angriffen auf chinesische Geschäfte durch bewaffnete Malaien. Die chinesische Bevölkerung verteidigte sich und startete Gegenangriffe. Die örtlichen Behörden waren völlig überfordert und forderten die Armee zur Unterstützung an. Das Resultat waren nach offiziellen Angaben 178 Tote und über 6.000 Flüchtlinge.

Die Unruhen von 1969 waren das Ergebnis tief liegender gesellschaftsstruktureller Probleme. Die große ethnische Vielfaltigkeit, der ökonomische Dualismus und die Ungleichheit waren tief in der Bevölkerung verwurzelt. Der durch die Koalition ausgehandelte *Bargain*¹⁸², der zumindest eine Zeit lang für Stabilität sorgte, wurde in den Wahlen 1969 nicht bestätigt.

181 Die Allianz erhielt 48,4 %, die *Partai Islam* 23,7 %, die *DAP* 13,7 % und die *Gerakan* 8,6 %, andere erhielten zusammen 5,4 %. Vgl. hierzu Vasil: *The Malaysian General Election of 1969, 1972*, S. 73ff.

182 Der Kern dieses Übereinkommen von 1957, den sogenannten *Bargain*, machten Zugeständnisse an Nichtmalaien besonders im Bezug auf die Staatsangehörigkeit aus. Im Gegenzug erhielten die Malaien einen Sonderstatus, der ihnen einen beschleunigten sozioökonomischen Fortschritt garantieren sollte. Vgl. hierzu Snodgrass: *Inequality and Economic Development in Malaysia, 1980*, S. 46.

Zum einen hatten die Oppositionsparteien – vor allem die *Democratic Action Party (DAP)* und die *Gerakan Rakyat Malaysia* – die Rechte der Malaien in Frage gestellt. Zum anderen hatte die *DAP* sehr militant Werbung gegen die Bevorzugung von ethnischen Gruppen gemacht. Schließlich hatte sich die Erwartung der Malaien hinsichtlich der wirtschaftlichen Gleichstellung mit den Chinesen nicht, wie von vielen erhofft, erfüllt. Die Malaien hatten die große Befürchtung, dass nach ihrer wirtschaftlichen Benachteiligung nun auch eine politische Schlechterstellung bevorstünde. Faaland spricht vom *sell out* der Malaien, der nun an die Stelle des *Bargain* zu treten drohte.¹⁸³

Die Auseinandersetzungen forderten nicht nur viele Menschenleben, sondern erschütterten auch die höchsten Ebenen der Regierung. Es brach eine Krise über die Machtverhältnisse und die Schuldfrage der Unruhen aus. Als Antwort auf die Gewalttätigkeiten und die politische Situation rief der König Yang di-Pertuan Agong den nationalen Notstand aus. Das Parlament wurde aufgelöst und die Wahlen in Sabah und Sarawak wurden auf unbestimmte Zeit verschoben.¹⁸⁴ Als Übergangslösung wurde ein *National Operations Council* gegründet, um die Gewalt in den Griff zu bekommen. Dennoch brachen am 28. Juni neue Unruhen aus, diesmal zwischen militanten Malaien und Indern.

Der *National Operations Council* etablierte neue Mechanismen des Dialoges und kreierte den *National Consultative Council*, in dem Mitglieder aller größeren Parteien vertreten waren. Das dringendste Ziel dieses *Councils* war die Klärung der Frage, wie das Parlament wieder eingesetzt werden könne. Nach langen Diskussionen wurde beschlossen, die ausgesetzten Wahlen in Sarawak und Sabah nachzuholen. Wie zuvor vermutet, konnten die Partnerparteien der ehemaligen Koalition diese Wahlen für sich entscheiden.

Der nächste große Schritt zur Deeskalation durch die Übergangsregierung war die formelle Bekanntgabe der nationalen Ideologie. Am 31. August 1970 wurde die so genannte *Rukunegara* proklamiert. Da diese Proklamation auch die ideologische Basis für die *NEP* darstellt, wird im Folgenden ihr Inhalt genauer betrachtet.

183 Vgl. Faaland et al: *Growth and Ethnic Inequality*, 2003, S. 13.

184 Vgl. Means: *Malaysian Politics*, 1991, S. 8.

Der Inhalt der *Rukunegara* lautet im Original:¹⁸⁵

„Our Nation, MALAYSIA, being dedicated to achieving a greater unity of all her peoples; to maintaining a democratic way of life, to creating a just society in which the wealth of the nation shall be equitably shared, to ensuring a liberal approach to her rich and diverse cultural traditions, to building a progressive society which shall be oriented to modern science and technology; WE, her peoples, pledge our united efforts to attain these ends guided by these principles – Belief in God, Loyalty to King and Country, Upholding the Constitution, Rule of Law, Good Behaviour and Morality.”

Um die Notstandsregelungen zu beenden, verabschiedete die Regierung zusätzlich ein Weißpapier, das einige Verfassungsergänzungen beinhaltete. Es adressierte insbesondere die nationale Einheit und das rassische Ungleichgewicht. Das Parlament stimmte mit 125 zu 17 Stimmen dem Weißpapier zu und beendete damit die Notstandsregelungen.

185 Means: Malaysian Politics, 1991, S. 12f.

3.3.3 Das Bildungssystem

In dieser Arbeit wird die Säule Bildung als wesentlicher Bestandteil der *Affirmative Action* behandelt. Zahlreiche Publikationen weisen darauf hin, dass Bildung die nachhaltigste Form zur Erreichung der substantiellen Gleichheit darstellt. Daher werden in diesem Kapitel zunächst die gängigen Prinzipien der Aus- und Weiterbildung und – bevor das Schwerpunktthema *NEP* in Malaysia behandelt wird – das Bildungssystem Malaysias detailliert vorgestellt.

3.3.3.1 Prinzipien der Aus- und Weiterbildung

Grundsätzlich werden innerhalb der Berufspädagogik vier Bildungssektoren unterschieden. Sektor eins beschreibt die Grundschulphase, Sektor zwei die weiterführenden und beruflichen Schulen und Sektor drei insbesondere die Hochschulausbildung. Sektor vier umfasst weiterführende berufliche Schulen und die betriebliche Weiterbildung.¹⁸⁶ Für diese Arbeit ist besonders der Sektor vier von besonderem Interesse. Um jedoch zu verstehen, welche Basisqualifikation Berufsanfänger mitbringen, werden auch die anderen Bildungssektoren vorgestellt. Im Folgenden soll kurz dargestellt werden, welche Möglichkeiten es gibt, berufliche Bildung zu organisieren und zu formalisieren. Wesentlich ist hierbei die Erkenntnis, dass Berufsausbildungssysteme „nicht einfach von einem Land in das andere transferiert werden können“.¹⁸⁷

In der formalisierten Berufsausbildung wird grundsätzlich zwischen dem Marktmodell, dem Schulmodell und dem dualen System unterschieden.¹⁸⁸ Im Marktmodell spielt der Staat kaum eine Rolle im Berufsausbildungsprozess. Beispiele für dieses Modell sind Großbritannien, USA und Japan. In diesen Ländern ist die berufliche Ausbildung nicht mit dem allgemeinen Bildungswesen verknüpft. Es besteht auch kein geregelter Berufsausbildungsprozess. Der Staat greift also nicht in die Ausbildung ein und überlässt sie maßgeblich den Ausbildungsträgern. Dies kann besonders effizient sein, stellt aber auch die Basis zahlreicher Konflikte und Risiken dar.

186 Vgl. Schelten: Einführung in die Berufspädagogik, 2004, S. 104.

187 Arnold: Berufsbildung, 1994, S. 16.

188 Vgl. Greinert: Das duale System der Berufsausbildung in der BRD. Struktur und Funktion, 1992, S. 4ff.

Den Gegenpol zum Marktmodell bildet das Schulmodell, bei dem der Staat die völlige Planung und Organisation der Berufsbildung übernimmt.¹⁸⁹ Länder wie Frankreich, Italien und Schweden und einige Länder der Dritten Welt verfolgen diese Strategie. Die Vorteile sind die klare Vergleichbarkeit und ein gesichertes Niveau der Ausbildung auf breiter Basis. Das Duale System stellt eine Art Mischform dar. Der Staat ist verantwortlich für die Inhalte der beruflichen Bildung, aber private Betriebe und Ausbildungsträger unterstützen die operative Ausbildung. Dieses System findet man in der BRD, Österreich und der Schweiz. Die berufliche Weiterbildung beschreibt alle Formen der Fortsetzung und Wiederaufnahme arbeits- und berufsbezogenen Lernens. Im quartären Bildungssektor wird zwischen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung unterschieden. Die Fortbildung lässt sich wiederum in eine Anpassungsfortbildung und Aufstiegsfortbildung diversifizieren¹⁹⁰ (siehe Abbildung 7). Erstere zielt auf Erhalt, Erweiterung und Verbesserung eines fachlichen Wissensstands eines Mitarbeiters ab, während die Aufstiegsfortbildung auf eine vertikale Veränderung eines Mitarbeiters vorbereitet. Sie kann neben einer Karriere im Unternehmen auch zum Absolvieren anerkannter Fortbildungsberufe (Meister, Techniker, etc.) verwendet werden. Die Umschulung hingegen zielt auf einen Übergang in eine andere geeignete berufliche Tätigkeit ab. Eine solche Veränderung kann erforderlich sein, wenn die bisherigen Qualifikationen nicht mehr gefragt sind, bzw. im Betrieb eine Umstrukturierung durchgeführt wird. Bei der Einarbeitung geht es um Maßnahmen zur Qualifizierung von Beschäftigten, die auf einem neuen Arbeitsplatz nicht von Anfang an ihre volle Leistung bringen können. Wichtig ist, dass eine qualifizierte Einarbeitung eine bloße Einweisung übersteigt.

189 Arnold: Berufsbildung, 1994, S. 12.

190 Vgl. Schelten: Einführung in die Berufspädagogik, 2004, S. 105ff.

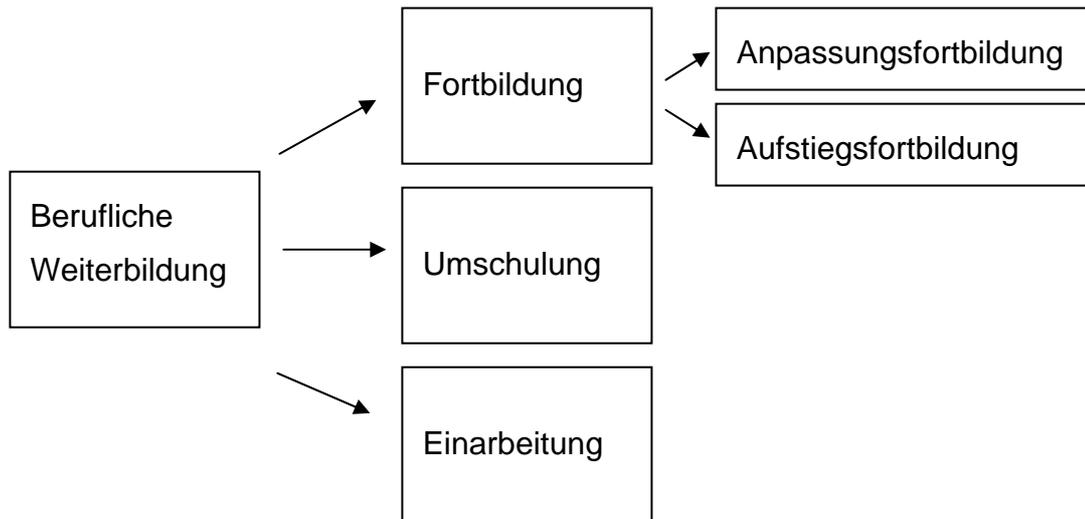


Abbildung 7: Formen der beruflichen Weiterbildung¹⁹¹

Interessant ist, dass die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung weltweit zunimmt. Nach einer ersten Berufsausbildung müssen verstärkt Bildungsmaßnahmen durchgeführt werden, um den Anforderungen des raschen Wandels am Arbeitsmarkt gerecht werden zu können. Die *Maxime live long learning* erfährt zunehmende Bestätigung im realen Arbeitsablauf. Das berufliche Fachwissen wird mehr und mehr erst im Beruf vermittelt, während die berufliche Erstausbildung zu einer Grundausbildung wird. „Ein Lernen auf Vorrat von Spezialkenntnissen erscheint nicht mehr ausbildungsökonomisch“.¹⁹² Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass eine Verzahnung zwischen Erst- und Weiterbildung erreicht wird, um einerseits eine möglichst effiziente Qualifizierung eines Mitarbeiters zu erreichen und andererseits den Betrieben eine gewisse Standardisierung der Weiterbildung zu erleichtern. Im Wandel dieser Bildungsstruktur gewinnen die so genannten Schlüsselqualifikationen zunehmend an Bedeutung. Fähigkeiten wie in Zusammenhängen zu denken, Kommunikationsfreudigkeit, Selbstständigkeit und Flexibilität werden von Mitarbeitern erwartet, um dem zunehmenden Wandel gerecht werden zu können.

191 Vgl. Schelten: Einführung in die Berufspädagogik, 2004, S. 105.

192 Schelten: Einführung in die Berufspädagogik, 2004, S. 108.

Des Weiteren entwickeln sich neue Lernformen wie *E-learning* und das Lernen im Prozess, d.h. die Weiterbildung wird zum Bestandteil der Arbeitspraxis, unterstützt durch Problemlösungsworkshops.

Allerdings sind die Betriebe häufig selbst dafür verantwortlich, die Ziele der Regierung umzusetzen. Vor allem die Erwachsenenbildung stellt die Betriebe vor immer neue Herausforderungen. Bereits Stentzel (1986) hat in einer bekannten Untersuchung die Lernschwierigkeiten von Erwachsenen beschrieben. Besonders schwer fällt es Erwachsenen, selbstständige Lernzeit zu Hause effizient einzuplanen und freizuhalten. Ebenso haben viele Probleme, eine Kontinuität in der selbstständigen Arbeit beizubehalten. Besonders bei Weiterbildungen mit großem Theorieanteil (Meister, Techniker oder Studium) kommt es zu Problemen. Dies mündet oft in Prüfungsschwierigkeiten und Interessensverlust. Aus Sicht des Betriebes kann diesen Lernschwierigkeiten durch Vorkurse, Prüfungsunterstützung, Lerngruppen und Lernen an praktischen Beispielen begegnet werden. Jüngere Menschen sind noch stärker an den Lernprozess gewöhnt als Mitarbeiter, die seit 20 Jahren nicht mehr aktiv lernen mussten.

3.3.3.2 Das Bildungssystem Malaysias

Bevor sich das moderne Bildungssystem Malaysias durchsetzen konnte, war die Lehre vor allem von religiösen und während der Kolonialzeit britischen Idealen geprägt. Der Islam spielte am Anfang des 20. Jahrhunderts als Schulbetreiber die größte Rolle. Meistens wurden die Koranschulen in den Dorfgebetshäusern – den so genannten *Surau* – oder in Hütten betrieben.¹⁹³ Neben den *Surau*-schulen entstanden *Madras*-schulen, die in erster Linie Lehrer ausbildeten und somit zum Zentrum des Bildungssystems wurden.

Die Briten verfolgten die Strategie der indirekten Herrschaft, um vor allem die günstigen Handelsbeziehungen nach London zu sichern. Sie waren jedoch der Meinung, dass die malaiische Verwaltung nicht effizient genug funktionierte. Daher begannen sie, sich mit diversen Verträgen in die seit Jahrhunderten etablierten Verwaltungsformen einzumischen. Für das Bildungssystem war besonders die englische Philosophie der ethnischen Segmentierung und

193 Vgl. zu diesem und den folgenden Abschnitten Kopp: Das Bildungssystem Malaysias: Zwischen Gestern und Cyberjaya, 2002, S. 31ff.

sozialen Spezialisierung von Bedeutung. Die Malaien wurden von den Briten als unwillig und ungeeignet zur Lohnarbeit angesehen.

„In British eyes the foremost of the un-Malay traits was industry. Malays, it was widely accepted, were lazy, unwilling to work for wages and therefore could not be considered a potential pool of labour in the colonial economy.“¹⁹⁴

Deswegen wurde auch die extreme Zuwanderung der Chinesen und Inder gezielt forciert. Die Briten sahen die Inder besonders für die Plantagenarbeit und die Chinesen für die Arbeit in den Zinnminen als geeignet an. Die britische Haltung zur Schulbildung spiegelte ihre generelle Politik der Rollenzuteilung wider. Sie sahen die Malaien trotz ihrer Arbeitsunwilligkeit als die Herren in ihrem eigenen Land an. Daher versuchten sie, eine Elitebildungspolitik in Gang zu setzen. Im Jahr 1890 wurde in Selangor die erste *Raja* Schule gegründet, die nach dem Vorbild einer englischen Eliteschule unterrichtete. Obwohl einige der nachfolgenden Neugründungen wieder verschwanden, weitete sich das Elitemodell allmählich aus.

Parallel dazu entwickelte sich für die Tamilen ein Bildungssystem, das auf Missions- und Plantagenschulen basierte. Die Unterrichtsmaterialien wurden zumeist von Indien importiert – dieses System trug zur kulturellen Trennung von Malaien und Tamilen bei. Erst um 1920 machten auch Kinder aus den Reihen der Inder einen bedeutenden Anteil an den englischen Schulen aus. Auch für die chinesische Ausbildung sah sich die britische Kolonialverwaltung lange Zeit nicht verantwortlich. Die schulische Bildung wurde meist von Clans oder Stadtteilgruppen und chinesischen Privatlehrern organisiert und ging selten über das einfache Lesen und Schreiben hinaus. Die Chinesen in Malaya hielten sich zunehmend an die Curricula des Mutterlandes und erhielten auch entsprechende Finanzmittel, um Schulen und Lehrerqualifizierungsprogramme zu unterhalten. Als sich die Chinesen im Wesentlichen aus eigener Kraft auch in der Landwirtschaft, im Handel und in der Industrie hocharbeiteten, verstärkten die Briten ihr Engagement in der chinesischen Bildung. Dieser Versuch, ihren Einfluss zu stärken, scheiterte jedoch, da viele Chinesen lieber an den Unterrichtsinhalten des eigenen Mutterlandes festhielten.

194 Andaya-Watson et al: *A History of Malaysia*, 1982, S. 176.

Während des Zweiten Weltkriegs und der japanischen Besatzungszeit wurden alle malaiischen weiterführenden Schulen geschlossen. Insbesondere die Chinesen litten in dieser Zeit, denn ihr Mutterland war mit Japan im Krieg. Sämtliche chinesischen Schulen wurden geschlossen und Chinesisch als Unterrichtssprache verboten. Stattdessen führten die Besatzer Japanisch als Pflichtfach ein.

Die Phase nach dem Krieg bis zur Unabhängigkeit Malayas war geprägt von einem wachsenden Nationalgefühl. Entsprechend entstand der Bedarf für ein nationales Bildungssystem. Das Bildungskomitee von 1956 erarbeitete eine Bildungsverordnung, die allen Nationalitäten Malaysias gerecht werden sollte. Im Jahr 1961 wurde basierend auf der *National Educational Policy* das erste nationale Bildungsgesetz verabschiedet. So wurde zwar malaiisch als offizielle Landes- und Unterrichtssprache festgelegt; aber im gleichen Atemzug erhielten chinesische und tamilischsprachige Grund- und Sekundarschulen offizielle Anerkennung. Koike und Inoki führten 1987 eine Studie über das Bildungssystem durch.¹⁹⁵ Sie fanden heraus, dass bereits 1975 rund 96 Prozent aller Kinder im Primarschulalter eine Schule besuchten. Aufgrund der kostenlosen unteren Sekundarschule – gemeint sind die Klassen sieben bis neun – setzten etwa 70 Prozent der Jugendlichen bis Ende der 1970er Jahre die Schule fort.

Und trotz mäßiger Gebühren für die obere Sekundarschule, also die Klassen zehn und elf, brach dieser Anteil kaum ein. Jedoch konnten sich nur wenige Familien ein anschließendes Studium an einem *College* oder einer Universität leisten; daher setzten 1975 nur etwa sieben Prozent die schulische Ausbildung nach der elften Klasse fort. Das heutige moderne Bildungssystem Malaysias kennt zwar keine gesetzlich geregelte Schulpflicht. Dennoch besuchen heute mehr als 90 Prozent der Jugendlichen die untere Sekundarstufe. Die Grundbildung umfasst heute einen elfjährigen Schulbesuch und reicht bis zur oberen Sekundarschule.

Das Bildungssystem kann als „6-3-2-2 Plus-System“ beschrieben werden. Nach der sechsjährigen Grundschule, folgt die drei jährige untere Sekundarschule – *Lower Secondary School*. Diese endet mit einer Prüfung, deren erfolgreiches Bestehen Voraussetzung für den weiteren Schulbesuch ist. Die Absolventen

195 Vgl. Koike und Inoki: *Skill Formation in Japan and Southeast Asia*, 1990, S. 224ff.

setzen die Schule dann in der oberen Sekundarschule – *Upper Secondary School* – fort. Diese teilt sich in drei Zweige: In eine akademische Richtung, eine technische und eine berufliche Schule. Die Abschlüsse nach elf Jahren sind in etwa mit der deutschen mittleren Reife vergleichbar. Bereits mit diesem Abschluss kann das Studium eines lokalen Studiengangs aufgenommen werden, nicht jedoch ein Studium mit internationalem Abschluss – gemeint sind Bachelor- oder Masterabschlüsse mit internationaler Anerkennung. Um eine Zulassung für ein uneingeschränktes Studium an einer Universität zu erhalten, wird der Abschluss der so genannten *Sixth Form* benötigt. Sie dauert zwei Jahre und endet mit einer Prüfung, die mit dem deutschen Abitur bzw. dem *General Certificate of Education A-Level* vergleichbar ist.¹⁹⁶

Im postsekundären Bereich sind verschiedene *Colleges*, Polytechnika, pädagogische Hochschulen und Universitäten vertreten. Nachfolgende Übersicht verdeutlicht das malaysische Bildungssystem.

196 Vgl. Kopp: *Das Bildungssystem Malaysias: Zwischen Gestern und Cyberjaya*, 2002, S. 47.

Primarschule, Primary School, Sekolah Rendah.

Dauer: 6 Jahre.

Abschluss: Primary School Achievement Test.

Normalerweise in malaiischer Sprache, aber auch Unterricht auf Tamil und Chinesisch ist möglich. Allerdings wird es für Schüler mit nicht ausreichenden Kenntnissen der malaiischen Sprache erforderlich, ein Zusatzjahr für den weiteren Schulbesuch zu absolvieren.

**Untere Sekundarstufe, Lower Secondary Level, Penilaian Menengah Rendah.**

Dauer: 3 Jahre.

Abschluss: Lower Secondary Assessment.

9 Jahre kumuliert

**Mittlere Sekundarstufe, Upper Secondary Level.**

Dauer: 2 Jahre.

Abschlüsse je nach Schwerpunkt:

Berufliche Richtung: Malaysian Certificate of Vocational Education (MCE), Sijil Pelajaran Malaysia Vokasional.

Technische Richtung: Malaysian Certificate of Education (MCE), Sijil Pelajaran Malaysia (SPM).

Akademische Richtung: Malaysian Certificate of Education (MCE), Sijil Pelajaran Malaysia (SPM).

11 Jahre kumuliert



**Obere Sekundarstufe, voruniversitäre Bildung –
Postsecondary / pre-university level.**

Dauer: je nach Schwerpunkt 0,5-3 Jahre.

Abschlüsse je nach Schwerpunkt:

Sixth Form: Malaysian Higher School Certificate (MHSC), Sijil Tinggi Persekolahan Malaysia (STPM), Dauer: 2 Jahre.

Matriculation Class: Malaysian Higher School Certificate (MHSC), Sijil Tinggi Persekolahan Malaysia (STPM), Dauer: 2 Jahre.

Postschulische Berufsbildungsinstitute: Certificate und Diploma, Dauer: 0,5-3 Jahre.

Ca. 12-14 Jahre kumuliert



**Postsekundäre nichtuniversitäre
(hochschulische) Bildung –
Post secondary, non university
level**

Dauer: je nach Schwerpunkt 2-3
Jahre.

Abschlüsse je nach Schwerpunkt:

Teacher Training Colleges: Diploma,
Perguruan Malaysia, Dauer: 3 Jahre.

Colleges: Certificate, Dauer: 2 Jahre.

Colleges: Diploma, Dauer: 3 Jahre.

Private Colleges: Certificate, Diploma

**Universitäre Bildung
Tertiary, university and univer-
sity college education**

Dauer: je nach Abschluss 3-6
Jahre.

Private Colleges: Certificate, Diplo-
ma.

Universities: Bachelor, Master,
PhD, Dauer: 3-6 Jahre.

Ca. 14-20 Jahre kumuliert

Abbildung 8: Das malaysische Bildungssystem¹⁹⁷

197 Vgl. Kopp: Das Bildungssystem Malaysias: Zwischen Gestern und Cyberjaya, 2002, S. 127.

Die Mehrzahl der postsekundären Institutionen Malaysias bietet eine weit größere Vielzahl an Abschlussmöglichkeiten als vergleichbare deutsche Institutionen. Es finden sich „Abiturkurse“, berufliche Qualifizierungen unterschiedlicher Stufen bis hin zu internationalen Abschlüssen im *Bachelor-* oder *Masterbereich*. Aber auch Universitätsabschlüsse im klassischen Sinn sind möglich. Die *National Occupational Skill Standards (NOSS)* legen für die meisten berufsqualifizierenden Abschlüsse Voraussetzungen fest, während viele Hochschulen ihre eigenen Zertifikate und Diplome vergeben. Das System der *National Occupational Skill Standards* wurde 1993 eingeführt und umfasst etwa 300 Tätigkeitsprofile. Sie werden vom *National Vocational Training Council* erlassen und orientieren sich stark an den in den USA und Kanada verbreiteten Trends des *Competency-Based Training and Education*.

Somit definiert das *NOSS* System weniger das Ausbildungscurriculum als vielmehr die zu erwartenden Kompetenzen eines Beschäftigten der jeweiligen Stufe. Diese *Levels* werden in einem fünfstufigen System – dem sogenannten *Malaysian Skill Certificate* bzw. dem *Sijil Kemahiran Malaysia (SKM)* qualifiziert. Die Stufe eins setzt ein *Basic Certificate* voraus und beschreibt Aufgaben mit großem Routineanteil. Das *SKM Level zwei* ist durch ein *Intermediate Certificate* sowie eine Aufgabe mit teilweise nicht vorhersagbaren Umfängen gekennzeichnet. Die dritte Stufe ist in etwa mit dem deutschen Techniker vergleichbar. Die zweithöchste Einstufung setzt bereits ein *Diploma* voraus und beinhaltet komplexe technische Arbeitsaktivitäten. Die fünfte und höchste Stufe hat Management- und Ingenieursaufgaben zum Inhalt. Neben diesem offiziellen System führen zahlreiche Berufsverbände Aufnahmeverfahren durch. So finden sich neben dem *Certificate in Legal Practice* das *Institute of Engineer Malaysia*, das *Institute of Data Processing* und zahlreiche Einrichtungen für Betriebswirtschaft, Management, Buchhaltung und Wirtschaftsprüfung.

Genauere Daten über Schüler- und Studentenzahlen wurden nicht durchgängig erhoben. Summarische Angaben sprechen aber davon, dass der Anteil der Jugendlichen im postsekundären Bereich zwischen 1960 und 1995 von 0,1 Prozent auf 23,2 Prozent und im Universitätsbereich von 0,04 Prozent auf 3,7 Prozent angestiegen ist.¹⁹⁸ Nicht alle Hochschulen Malaysias entsprechen dem deutschen Niveau einer Fachhochschule oder Universität. Zwar werden formal

198 Vgl. The World Bank: Project Appraisal, 1999, Report No: 18890-Ma.

gesehen *STPM* Abschlüsse – also ein dem deutschen Abitur ähnliches Niveau – für ein Studium verlangt, jedoch entsprechen viele *Degrees* eher dem Niveau deutscher Berufs- oder Fachschulen. Die Bewerbung an einer Universität erfolgt nicht direkt bei dieser, sondern wird – ähnlich wie bei der deutschen Zentralen Vergabestelle für bestimmte Fächer – an die *University Central Unit* geschickt. Die Entscheidung basiert auf guten Leistungen, maßgeblich ist insbesondere der *STPM* Abschluss, aber auch die Ergebnisse in für den jeweiligen Studiengang spezifischen Fächern. Es gibt neben den offiziellen Abschlüssen auch die Möglichkeit, eine Zulassung durch *Diploma* Kurse im beruflich-technischen Bereich oder durch den Abschluss eines *Matriculation* Kurses zu erlangen.

Staatliche und private Universitäten erheben Studiengebühren. Diese unterscheiden sich stark nach Einrichtung und Fächerkombination. So kostete zum Beispiel im Jahr 1999 ein Kunststudium an der *Universiti Malaysia Sabah* RM 440 pro Semester (je nach Umrechnungskurs etwa 100 Euro) und ein Ingenieurstudium bis zu RM 960. An privaten Universitäten konnte ein *Bachelor* Studium schnell bis RM 10.000 pro Semester teuer werden.¹⁹⁹

Es ist nicht immer einfach, zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen zu unterscheiden. Einige Schulen sind gemischt finanziert, zum Beispiel wird das *German Malaysian Institute* als private Einrichtung von malaysischen und deutschen Stellen finanziert. Neben den Abschlüssen des Regelschulbereichs existieren eine Reihe von Einrichtungen, die nicht vom Bildungsministerium getragen bzw. überwacht werden. Stiftungen und staatlich-private gemischte Trägerschaften bieten zahlreiche Programme der beruflichen Bildung an. Das Ministerium für Jugend und Sport betreibt sieben *Skill Training Institutes*, die Abschlüsse bis zum *SKM* Level drei ermöglichen. Das *Ministry of Human Resources* betreibt neun *Training Institutes*, diverse *Skill Centres* und das *Japan-Malaysia Training Institute*.

1966 wurde die *MARA (Majlis Amanah Rakyat, Council of Trust for Indigenous People)* gegründet. Diese Stiftung ist dem *Ministry of Entrepreneurial Development* unterstellt und betreibt 11 eigene Institute, 120 *Skills Training Centers* und unterstützt zahlreiche ausländische Kooperationen. Außerdem bietet die Armee

199 Vgl. Kopp: Das Bildungssystem Malaysias: Zwischen Gestern und Cyberjaya, 2002, S. 90.

ihren Soldaten zahlreiche Weiterbildungen an, um ihnen einen Einstieg in das zivile Berufsleben zu ermöglichen.

Die malaysischen Bundesländer haben nur sehr beschränkte Einkommensquellen. Folglich trägt der Bundesstaat nahezu alle öffentlichen Ausgaben und bestimmt die Ausgabenstruktur. Der Anteil am Bildungssektor an den öffentlichen Ausgaben betrug zwischen 1970 und 1995 etwa fünf Prozent des Brutto-sozialprodukts.²⁰⁰

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die vielfältigen Institute und Abschlüsse des malaysischen Bildungssystems die stürmische Entwicklung des Sekundarschulsektors nach 1960 widerspiegeln. Der Bedarf an unterschiedlichen Qualifikationen der rasch wachsenden Wirtschaft Malaysias und die Korrekturmaßnahmen im Rahmen der *NEP* förderten die Entwicklung eines mehrgleisigen Bildungssystems. Die flexible Struktur ermöglicht „Umwegs-Bildungsläufe“, ohne dass aufgrund ethnischer oder sozialer Unterschiede Sackgassen entstünden. Die Ausgaben für die Bildung bewegen sich seit Jahren auf hohem Niveau. Die Regierung hat erkannt, welche maßgebliche Rolle eine gute Ausbildung auch für die politische Stabilität des Landes spielt. Allerdings ist es für staatliche Stellen aufgrund der Vielfältigkeit des Bildungsangebotes schwierig, ein einheitliches Niveau und eine Qualitätskontrolle der Lehrpläne und Abschlüsse zu gewährleisten. Entsprechend oft übernehmen Berufsverbände diese Kontrolle in Form von Eignungsprüfungen etwaiger Bewerber.

200 Vgl. The World Bank: Project Appraisal, 1999, S. 24.

3.3.4 Die malaysische *New Economic Policy (NEP)*

Am 11. Juli 1971 verabschiedete die malaysische Regierung die *New Economic Policy (NEP)*. Die Basis für dieses Programm wurde durch die bereits beschriebene *Rukunegara* geschaffen. Ihre grundlegenden Ziele und Überzeugungen wurden durch das Parlament im *Second Malaysian Plan* bestätigt.²⁰¹ Durch dieses Programm sollte das wirtschaftliche Ungleichgewicht behoben und die nationale Einheit gestärkt werden.²⁰² Die *NEP* zielte darauf ab, den Wohlstand und die wirtschaftliche Beteiligung der *Bumiputera* zu erhöhen. Über einen Zeitraum von 20 Jahren sollte die Wirtschaftslandschaft umgestaltet werden; 30 Prozent der Anteile an Wirtschaftsunternehmen sollten von *Bumiputera*, 40 Prozent der Anteile sollten von anderen malaysischen Bürgern – womit insbesondere Chinesen und Inder gemeint waren – und nur 30 Prozent der Anteile sollten von ausländischen Investoren gehalten werden.²⁰³ Zudem sollten Managementpositionen in der Privatwirtschaft zu 30 Prozent mit *Bumiputera* besetzt werden. Nicht Enteignungen, sondern ausländische Investitionen und Wirtschaftswachstum sollten die Umsetzung der Ziele der *NEP* ermöglichen. Dafür hielt die malaysische Regierung ein jährliches Wirtschaftswachstum von etwa sieben Prozent für erforderlich.²⁰⁴ Diese Arbeit folgt der von Faaland, Parkinson und Saniman verwendeten Beschreibung der *NEP* anhand der fünf malaysischen Pläne.

3.3.4.1 Definition von Minderheiten

Bevor die verschiedenen Entwicklungsstufen der *NEP* von 1971 bis 1990 detailliert beschrieben werden, ist eine genauere Begriffsbestimmung erforderlich. Nach der Unabhängigkeit von Großbritannien war die malaiische Halbinsel zur Hälfte mit Malaien, 40 Prozent Chinesen und mit 10 Prozent Indern bevölkert. Anders gestaltete sich die Verteilung in Sabah und Sarawak. Die überwältigende Mehrheit der dortigen Bevölkerung bestand aus *Bumiputeras*, kaum Indern und etwa einem Drittel Chinesen. Interessant bei der Zusammensetzung

201 Vgl. Means: *Malaysian Politics*, 1991, S. 23.

202 Vgl. Adam: *The Colour of Business*, 2000, S. 59.

203 Vgl. FW de Klerk Foundation: *Transformation and BEE in South Africa*, 2006, S. 32ff. <http://www.fwdklerk.org.za/download>, 20. August 2007.

204 Vgl. Agocs: *Workplace Equality*, 2002, S. 38.

der Ureinwohner ist, dass sich auf Sabah die so genannten *Orang Asli* und die Malaien etwa die Waage hielten, auf Sarawak die Malaien dagegen nur ein Viertel der Bevölkerung ausmachten.²⁰⁵

In der malaysischen Verfassung werden Minoritäten nicht explizit genannt, jedoch definiert der Artikel 160 zwei Bevölkerungsgruppen.²⁰⁶

„Aborigine means an aborigine of the Malay Peninsula; Malay means a person who professes the religion of Islam, habitually speaks the Malay language, conforms to Malay custom and
(a) was before Merdeka Day²⁰⁷ born in the Federation or in Singapore or born of parents one of whom was born in the Federation or in Singapore, or is on that day domiciled in the Federation or in Singapore; or
(b) is the issue of such a person.”

Üblicherweise bezeichnet der Ausdruck *Bumiputera* nicht nur die eingeborenen Malaien, sondern auch die *Orang Asli*.²⁰⁸ Allerdings konvertierten die Letzteren oft nicht zum Islam und erfüllten somit nicht die strenge Definition der *Bumiputera*. Der Ausdruck *Bumiputera* setzt sich zusammen aus *bumi* – was soviel wie „von der Erde kommend“ bedeutet – und *putera* – was in etwa „von männlicher Abstammung“ entspricht.²⁰⁹ In der deutschsprachigen Literatur findet sich häufig die Übersetzung „Söhne der Erde“. Obwohl verschiedene ethnische Gruppen unter dem Begriff *Bumiputera* vereint wurden, schließt die Definition neben den nicht konvertierten *Orang Asli* auch Chinesen und die meisten Inder aus. Es herrscht auch heute teilweise noch Verwirrung über die genaue Auslegung der Zugehörigkeit zu der anerkannten Minderheit und somit zum gesicherten Zugang zu *Affirmative Action* Maßnahmen. Nach der weiteren Definition von Faaland bezeichnet der Begriff *Bumiputera* alle Malaien der Halbinsel und die Ureinwohner von Sabah und Sarawak.²¹⁰

205 Vgl. Jomo: *The New Economy Policy and Interethnic Relations in Malaysia*, 2004, Paper No. VII.

206 Artikel 160, Verfassung Malaysias.

207 Mit *Merdeka* ist die Unabhängigkeit von 1957 gemeint.

208 Vgl. Gomes: *Modernity and Malaysia*, 2007, S. 12; Gomes beziffert die *Orang Asli* Population im Jahr 2004 auf etwa 0,5 Prozent der malaysischen Gesamtbevölkerung. Sie teilt sich in drei weitere Hauptgruppen auf – die *Negrito*, *Senoi* und *Melayu Asli*.

209 Vgl. Castellino: *Minority Rights in Malaysia*, 2006, S. 155.

210 Vgl. Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 2f.

Besonders der Artikel 153 der Verfassung adressiert die besonderen Rechte der Malaien. Allerdings wird auch in diesem Artikel der Begriff *Bumiputera* nicht explizit verwendet.²¹¹

„[...] the Yang di-Pertuan Agong²¹² shall exercise his functions under this Constitution and federal law in such manner as may be necessary to safeguard the special provision of the Malays and natives of any of the States of Sabah and Sarawak and to ensure the reservation for Malays and natives of any of the States [...] of such proportion as he may deem reasonable of positions in the public service and of scholarships, exhibitions, and other similar educational or training privileges or special facilities given or accorded by the Federal Government [...].”

Die Interpretation der genannten Gesetzestexte könnte zu der Annahme verleiten, dass Inder und Chinesen erst seit kurzer Zeit in Malaysia leben. Allerdings fand die größte Immigrationswelle bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts statt. Zur gleichen Zeit wanderten auch Gruppen aus Java, Sumatra und anderen Teilen Indonesiens ein, die aufgrund ihrer sozio-religiösen Organisation auch als Malaien bezeichnet wurden. Für die Zugehörigkeit zu der Gruppe der Malaien und *Bumiputeras* spielt also weniger die Zeit auf malaiischen Boden als vielmehr die Lebensweise und Kultur eine Rolle.

3.3.4.2 Herausforderungen und Verankerung der *NEP*

Die *New Economic Policy* wurde als Teil der neuen Strategie von Tun Razak, dem damaligen Premier, verabschiedet. Sie sollte das Land nach den Unruhen von 1969 wieder vereinigen und wirtschaftliches Wachstum initiieren. Die *NEP* verfolgte zwei wesentliche Ziele. Das erste war – und hier liegt ein bedeutender Unterschied zu den südafrikanischen Programmen – wirtschaftlicher Wohlstand für alle. Kein Gesellschaftsteil sollte das Gefühl des wirtschaftlichen Verlustes zugunsten eines anderen empfinden. Das zweite Ziel stellte die wirtschaftliche Verbesserung der malaiischen Ureinwohner in den Mittelpunkt. Dieses Ziel musste in einem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen und in Übereinstimmung mit dem *Bargain* von 1957 umgesetzt werden. Die Strategen der *NEP* waren der Überzeugung, dass Armut und soziale Ungleichheit noch

211 Artikel 153 der Verfassung Malaysias.

212 *Yang di-Pertuan Agong* bezeichnet den König.

weitere Unruhen verursachen würde. Es war also nötig, die Malaien in den kommerziellen und industriellen Aufschwung zu integrieren. Die erste Phase der *NEP* – der zweite Malaysische Plan – betonte das wirtschaftliche Gleichgewicht in der Gesellschaft.²¹³

„National Unity is unattainable without greater equity and balance among Malaysia's social and ethnic groups in their participation in the development of the country and in the sharing of the benefits from modernisation and economic growth. National Unity can not be fostered if vast sections of the population remain poor and if sufficient productive employment opportunities are not created for the expanding labour force.”

Entscheidend waren also das wirtschaftliche Wachstum und eine gleichmäßige Verteilung des resultierenden Wohlstands.²¹⁴

Neben der bereits erwähnten *Rukunegara* und dem zitierten Artikel 153 beinhaltet auch der Artikel 89 der Verfassung Elemente eines Sonderstatus der Malaien.²¹⁵ Ihnen wurden besondere Transport- und Geschäftslizenzen, Bildungsunterstützung, Beschäftigungsquoten im öffentlichen Dienst und in der Armee und Anrechte auf Land zugesichert. Im gleichen Atemzug hatte die Regierung spezialisierte Institutionen etabliert, die den Malaien den Weg in die Geschäftswelt erleichtern sollten – ein gutes Beispiel hierfür ist die *Federal Agricultural Marketing Authority*. Faaland weist darauf hin, dass diese Einrichtungen zwar einem Teil der Malaien halfen, jedoch nicht schlagkräftig genug eingesetzt wurden, um eine signifikante Verbesserung zu erreichen. Die Unruhen konnten durch diese Maßnahmen nicht verhindert werden. Es wurde der Regierung bewusst, dass die Ansätze und Maßnahmen deutlich zu schwach waren und die Forderung nach neuen Strategien wurde lauter.

213 Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 14.

214 Vgl. *Jawan: Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 184.

215 Vgl. Artikel 89 der Verfassung Malaysias, 89(1): „Any land in a State which immediately before Merdeka Day was a Malay reservation in accordance with the existing law may continue as a Malay reservation [...]. 89(2): Any land in a State which is not for the time being a Malay reservation in accordance with the existing law and has not been developed or cultivated may be declared as a Malay reservation [...].”

3.3.4.3 Die Entwicklung der neuen Strategie

Der damalige Premier Malaysias, Tun Razak, erkannte den dringenden Handlungsbedarf. Er erkannte aber auch, dass ein übereilt verabschiedetes Maßnahmenpaket das sensible sozioökonomische Gefüge völlig zerstören könnte. Daher wurden zahlreiche Studien in Auftrag gegeben und Ideen zu neuen Programmen auf „Herz und Nieren“ geprüft. Verantwortlich für die Entwicklung der neuen Strategie war das *Department of National Unity (DNU)*. Zwei Institute befassten sich maßgeblich mit der Entwicklung der neuen Strategie. Die *Economic Planning Unit (EPU)*, gestützt von Banken und dem Statistikamt sowie die *DNU School* als Vertretung des Premiers.

Die *EPU* betonte die Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums. Die gesellschaftliche Stabilität würde sich automatisch ergeben, wenn der Wohlstand stiege.²¹⁶ Die Ausschreitungen vom 13. Mai wurden als tragisch aber erledigt betrachtet und die *EPU* bevorzugte eine Politik der „*Return to Normalcy*“. Der bisherige wirtschaftliche Erfolg beruhte maßgeblich auf der Nichteinmischung der Politik in das ökonomische Gleichgewicht. Die Fiskalpolitik war stets konservativ und verhalf Malaysia zu einem stabilen Wechselkurs und geringer Inflation. Dieser Kurs sollte nach Meinung der *EPU* beibehalten werden. Viele der Mitglieder gehörten dem Finanzministerium an, hatten Kurse an der Weltbank belegt oder praktische Erfahrung bei der *Bank of England* gesammelt. Die Haltung der *EPU* wurde von vielen ausländischen Experten und gebildeten Malaien unterstützt. Zusammengefasst kann man den Ansatz der *EPU* als „*growth first and distribution later*“ beschreiben.

Seitens der *DNU* wurde der 13. Mai anders bewertet. Sie sah in den Unruhen ein gesellschaftsstrukturelles Problem, das schnell korrigiert werden müsste. Die Vertreter wiesen darauf hin, dass die Malaien besonders in der letzten Dekade am wirtschaftlichen Wachstum nur unzureichend beteiligt gewesen wären. Die Einkommensunterschiede zwischen den ethnischen Gruppen hätten sich gravierend vergrößert. Ein neues Nationalgefühl und politische Stabilität seien mit derartigen Differenzen nicht zu erreichen gewesen. Somit wurde die Wiederherstellung des ökonomischen Gleichgewichts zur Essenz der *DNU* Strategie. Hierbei nannten die Mitglieder drei Themenfelder: Unterschiede in

216 Vgl zu diesem und folgenden Absätzen: Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 28ff.

Bezug auf Einkommen, Beschäftigung und Eigentum. Ebenso müssten Bildungschancen und Gesundheit optimiert werden. Das Wirtschaftswachstum müsste allerdings gleichzeitig auf hohem Niveau gehalten werden, um eine Umverteilung zu ermöglichen. Es wurden zahlreiche Statistiken bewertet, insbesondere um die unterschiedliche Produktivität von Malaien und Nichtmalaien zu analysieren. Ebenso wurde eine genaue Erhebung bezüglich der Einkommensunterschiede durchgeführt, um belastbare Gründe für deren Existenz zu finden. Es ließ sich ein grobes Bild über die größten Unterschiede unterteilt nach Rasse, Region und Industriezweig skizzieren. Die *DNU* beschloss aufgrund der Daten ein Maßnahmenpaket, das möglichst schnell umgesetzt werden sollte.

Die unterschiedlichen Ansätze der beiden Institutionen spiegelten sich in der Erhebung der Daten, der sozialen Philosophie und natürlich auch in der Zusammensetzung der jeweiligen Mitglieder wieder. Die *EPU* verwies auf die gut formulierte Verfassung, die stabile Fiskalpolitik und das anhaltende Wirtschaftswachstum. Die Strategie der *DNU* war noch relativ vage und hätte das Betreten von Neuland bedeutet. Die *EPU* verlagerte sich auf die Finanzpolitik und beharrte auf dem Fokus des stabilen Wachstums. Sie zeigte wenig Interesse für das bestehende Ungleichgewicht. Die *DNU* stimmte der Forderung nach Wachstum grundsätzlich zu, forderte aber eine gleichzeitige Neuausrichtung hinsichtlich der Distribution des Wohlstandes. Sie wollte Lösungsansätze für die drei Hautprobleme – Arbeitslosigkeit, Eigentumsunterschiede und Massenarmut besonders in der ländlichen Gegend – bieten.

Obwohl die Förderung der Malaien bereits in Artikel 153 der Verfassung verankert war, gab es bis 1970 keine stringenten Strategien und Maßnahmen, diese Unterstützung umzusetzen. *EPU* und *DNU* stellten ihre Ergebnisse und Ideen dem Premier Tun Abdul Razak vor, der ihnen seine volle Unterstützung zusagte. Das neue *NEP* Konzept beinhaltete viele Elemente der *DNU* Strategie, allerdings konnte die *EPU* aufgrund ihrer finanziellen Expertise mehr Einfluss auf die Ausgestaltung der einzelnen Umsetzungsphasen nehmen.

3.3.4.4 Ansatzpunkte der neuen Strategie

Um ein besseres Verständnis für die entwickelten Strategien der *NEP* zu entwickeln, lohnt eine genauere Analyse der sozioökonomischen Probleme. Die Literatur²¹⁷ nennt als das Hauptproblem die dualistische Struktur der malaysischen Wirtschaft. Das stetige Wachstum erreichte nur den modernen Sektor, während sich in den ländlichen Gegenden und in traditionellen Wirtschaftszweigen eine Massenarmut entwickelte. Die *Bumiputera*, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachten, erhielten nur etwa ein Drittel des Wachstums des Nettoinlandsprodukts. Das wirtschaftliche Problem wurde bis zu den Unruhen von vielen auf eine rassistische Ebene transferiert. Folgende wesentliche Erkenntnisse aus den statistischen Erhebungen veröffentlichte die *DNU*:²¹⁸

- Der durchschnittliche Malaie hat einen niedrigeren Lebensstandard als der durchschnittliche Nicht-Malaie.
- Malaien machen einen deutlich höheren Anteil an der ländlichen Bevölkerung aus.
- Malaien leben grundsätzlich in den ärmeren Staaten.
- Malaien arbeiten zu einem höheren Anteil in den traditionellen Sektoren wie Landwirtschaft oder Fischfang. Die Arbeitsplätze in den hochproduktiven Industriezweigen und im Handel werden zu einem höheren Anteil von Nicht-Malaien besetzt.
- Innerhalb des gleichen Industriesektors verdienen Malaien vergleichsweise weniger als Nicht-Malaien.
- Malaien haben einen signifikant geringeren Eigentumsanteil am industriellen und kommerziellen Kapital.

Das Wirtschaftswachstum war besonders gering in den vier nördlichen Staaten Terengganu, Kelantan, Perlis und Kedah. Hier lebten vor allem Malaien.

Das Problem der Massenarmut trat verstärkt in den ländlichen Regionen verschiedener Staaten auf. Diese Menschen waren besonders verletzlich,

217 Vgl. hierzu Faaland, Funston, Sowell und Navaratnam.

218 Vgl. Faaland et al: Growth and Ethnic inequality, 1990, S. 38ff. Die Autoren veröffentlichten eine Vielzahl an statistischen Quellen, welche die genannten Erkenntnisse untermauerten.

hätten Hilfe am nötigsten gehabt und erhielten kaum adäquate Unterstützung. Viele hatten keinen Zugang zu Strom, Wasser und medizinischer Versorgung. Die meisten der so genannten *Kampong* Bewohner waren entweder Analphabeten oder beschränkt auf das Niveau von Dorfschulen. Aber selbst die Malaien, denen es besser ging und die in der Armee, der Polizei oder der Verwaltung arbeiteten, sahen kaum eine Chance mit den anderen ethnischen Gruppen Schritt zu halten.

Natürlich hat jede statistische Erhebung ihre Schwächen, aber unabhängig davon, welche Variable zur Messung herangezogen wurde, waren die Malaien grundsätzlich am untersten Ende der Skala zu finden. Anstatt durch die Verfassung – vor allem durch den erwähnten Artikel 89 und 153 – geschützt zu werden, fühlten sich viele Malaien diskriminiert. Diese Probleme waren länger bekannt, allerdings gab es vor den Unruhen keine stringente Strategie gegen das wachsende Ungleichgewicht. Das stetige Wirtschaftswachstum täuschte oberflächlich eine stabile sozioökonomische Lage vor.

Die Ziele und *Policies*, die von der *DNU* für die *NEP* erarbeitet wurden, lassen sich in den folgenden sieben Positionen zusammenfassen:²¹⁹

1. Es muss eine entscheidende Reduzierung der Armut sowohl in der Stadt als auch besonders in den ländlichen Gegenden unabhängig von der Rassenzugehörigkeit erreicht werden.
2. Eine entscheidende Reduzierung der rassistischen Differenzen im Bereich Einkommen, Beschäftigung und Besitz ist zu erreichen.
 - a) Die Malaien sollen auf allen Ebenen mit den anderen Rassen mithalten können. Eine aktive Teilhabe und gleichwertige Partnerschaft ist das Ziel. Eine zerstörende einseitige Verteilung an die Malaien ist zu vermeiden. Die Malaien müssen ihre Produktivität steigern, um dauerhaft wettbewerbsfähig zu sein.
 - b) Neue Institutionen müssen etabliert werden, um den Malaien den schweren Schritt zu höher Produktivität zu erleichtern.
 - c) Zahlreiche Bildungs- und Trainingsprogramme sollen eingeführt werden, um die aktive Beteiligung – also den Bildungsstand –

219 Vgl. an Stelle vieler: Javan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 184ff.

- zu verbessern. Die Bildung stelle eine zentrale Rolle der *NEP* dar.
- d) Umfangreiche Reformen besonders in der Landwirtschaft sind nötig, mit dem Ziel, den Bauern stabile Preise für ihre Produkte zu garantieren – aber gleichzeitig deren Produktivität zu erhöhen.
3. Bis 1984 wird ein Wachstum des Bruttoinlandprodukts von etwa 6,4 Prozent angestrebt. Dieses Wachstum ist notwendig, um alle Ziele des *DNU* Programmpaketes erreichen zu können.
 4. Da Armut stark mit der Beschäftigungsquote korreliert, ist das Ziel der Vollbeschäftigung ein wesentliches Element der neuen *NEP* Strategie. Die *Employment Policy* enthält Maßnahmen, um einerseits die bestehenden Arbeitslosen aufzufangen und andererseits dem starken Bevölkerungswachstum gerecht zu werden. Gleichzeitig sollte es auch Malaien möglich sein, Aufgaben im modernen Sektor der Industrie zu übernehmen.
 5. Eine Stärkung der zentralen Regierungsbehörden ist zu vereinbaren, um sicherzustellen, dass besonders in den armen ländlichen Gegenden, eine angemessene Förderung der Malaien ermöglicht wurde.
 6. Weitere *Social Policies* sollen die nationale Einheit fördern und kommunale Konflikte vermeiden.
 7. Um den Erfolg der Strategien und das Wirtschaftswachstum monitoren zu können, sind weitere Methoden zur Datenerhebung und Kennzahlenanalyse nötig.

Aus damaliger Sicht war ein Gelingen der *DNU* Programme wesentlich dafür, ob politische Stabilität oder Anarchie und Chaos in Malaysia nach 1969 vorherrschen würden.

3.3.4.5 *NEP* in Plänen

Der umfassende Ansatz der *DNU* wurde letztlich in verschiedene Fünfjahrespläne eingearbeitet. Das Programm der *NEP* begann erst 1971 mit dem so genannten *Second Malaysia Plan* und ging zunächst bis 1975. Die nachfolgen-

den Unterkapitel zeigen die Umsetzung der *NEP* in den Plänen bis zum *Fifth Malaysia Plan*, der 1990 endete. Schon davor gab es jedoch einen *First Malaysia Plan*, der im Folgenden ebenfalls dargestellt wird. Es wird zudem erklärt, in wieweit die Strategie stringent umgesetzt wurde oder Rückschläge zu erleiden waren.

Bereits vor der Einführung der *NEP* setzte die Regierung ein Programm auf, um entstehende Ungleichgewichte zu korrigieren – den *First Malaysia Plan* von 1966 bis 1970. Die Hauptziele dieses Plans waren die Lebensbedingungen aller Bürger zu verbessern, und insbesondere die angespannten Verhältnisse in den ländlichen Gegenden zu entschärfen.²²⁰ Im Rahmen des Plans wurde in den ländlichen Gegenden die medizinische Versorgung deutlich verbessert und Distriktkrankenhäuser aufgewertet. Jedoch konnten bestehende Unterschiede im Niveau des Gesundheitswesens zwischen Ostmalaysia – gemeint sind Sabah und Sarawak – und Westmalaysia nicht ausgeglichen werden. Ebenso sollte das Problem der Arbeitslosigkeit gelöst werden. Allerdings konnten vor allem die beschriebenen ethnischen Unterschiede zwischen Chinesen und Malaien im Bildungssektor nicht ausgeglichen werden. Weitere Schwierigkeiten bereiteten die stetig wachsende Bevölkerung und eine starke Abhängigkeit von Gummi- und Zinnexporten. In Summe sind der Regierung zwar geringfügige Verbesserungen – vor allem in der Produktivität bei der Gummigewinnung und dem Aufbau moderner Industriesektoren – gelungen, aber die gesetzten Ziele einer ganzheitlichen Verbesserung der Lebensbedingungen aller bei einer gleichzeitigen Umverteilung konnten nicht erreicht werden.

220 Vgl. Osborn: *Area, development policy and the middle city in Malaysia*, 1974, S. 78.

3.3.4.5.1 *Second Malaysia Plan*

Das Hauptziel der Regierung mit der Verabschiedung des *Second Malaysia Plan (SMP)* als erstem Schritt der *New Economic Policy* von 1971 bis 1975 war die Umsetzung der *Rukunegara*. Premierminister Tun Razak formulierte folgendes Vorwort zum *Second Malaysia Plan*.²²¹

„The Plan is a blueprint for the New Economic Policy. It incorporates the two pronged objectives of eradicating poverty, irrespective of race, and restructuring Malaysian society to reduce and eventually eliminate the identification of race with economic functions [...]. It will spare no efforts to promote national unity [...]. To achieve our overall objective of national unity, Malaysia needs more than merely a high rate of economic growth [...]. The plan must succeed as it is vital to our survival as a progressive happy and united nation.”

Malaysia hatte mit einer Umverteilung bisher keine Erfahrung gesammelt. Während sich einige Grundideen des *First Malaysia Plan* auch in der neuen Strategie wiederfanden – unter anderem die Verbesserung des Bildungsniveaus, das ökonomische Wachstum und die Entschärfung der harten Lebensbedingungen in den ländlichen Gegenden – ging der *SMP* deutlich weiter. Er beinhaltete die gesamte landwirtschaftliche Entwicklung, die Verbesserung der Infrastruktur, den Ausbau von Handel und Industrie, die Optimierung des Kommunikationswesens, eine deutliche Anhebung des Bildungsniveaus und den Ausbau des Sozialwesens einschließlich einer Gesundheits- und Familienplanung.²²²

Um auch politisch einen Erfolg des *SMP* zu garantieren, wurde die *Implementation and Coordination Unit* eingeführt und der direkten Zuständigkeit des Premierministers unterstellt. Diese Abteilung sollte ein Monitoringsystem aufbauen, um die Umsetzung des Plans und die sich einstellenden Resultate nachverfolgen zu können. Nachfolgend werden exemplarisch einige wichtige Kennziffern genannt, die im Rahmen des *SMP* verfolgt wurden:

- Senkung der Arbeitslosenquote um drei Prozentpunkte pro Jahr.

221 Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 73f.

222 Vgl. Malaysia Government Printer: *Second Malaysia Plan*, 1971, S. 4ff.

- Wirtschaftswachstum von mindestens sechs Prozent pro Jahr.
- Verlagerung von 57 Prozent der neu hinzukommenden Arbeitskräfte aus den ländlichen Gegenden in Beschäftigungsverhältnisse im städtischen Bereich.

Tun Razak wollte neben dem laufenden Monitoring ein gesamthafte Bild über den Erfolg des *SMP* nach fünf Jahren erhalten. Hierfür gab er den so genannten *Mid-Term Review* des *SMP* in Auftrag. Die Ergebnisse der umfassenden Erhebung bestätigten den Kurs der Regierung und die Strategien der *DNU*. Das benötigte Wirtschaftswachstum wurde erreicht und eine beachtliche Umstrukturierung des Arbeitmarktes wurde erzielt. Jedoch erfüllte die Senkung der Arbeitslosenquote nicht ganz die Erwartungen.²²³

Der Premier war mit dem Verlauf des *SMP* – respektive der *NEP* – sehr zufrieden. Umfragen ergaben zudem, dass bei der Bevölkerung das Vertrauen in die Politik wuchs und dadurch die Gefahr weiterer Unruhen gebannt wurde. Die Programme und Projekte wurden mit Nachdruck umgesetzt und erreichten in der frühen Phase einen Großteil der hochgesteckten Ziele. Der *Review* war auch als Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung der *NEP* von enormer Bedeutung. Der Erfolg der *DNU* Strategie ermöglichte es dem Premier, ein weit umfangreicheres Rahmenprogramm durchzusetzen. Der *Outline Perspective Plan (OPP)*²²⁴ wurde als Philosophie der malaysischen Politik für die kommenden knapp zwei Jahrzehnte – also bis 1990 – verabschiedet. Er kann als eine Art Klammer für alle jeweils fünfjährigen Pläne (*Second Malaysia Plan* bis *Fifth*

223 Für einen umfassenden Überblick über die erhobenen Daten vgl. Faaland, J.: Document D Employment, Production and Racial Economic Balance Targets for the *SMP*, 14. Juni 1970.

224 Der *OPP* beinhaltet viele Elemente des *SMP* und der *DNU* Strategie. Er ging in einigen Punkten über die bisher verabschiedeten Ziele hinaus und betonte noch deutlicher die Förderung der Armen und der bisher nicht am Wachstum Beteiligten. Er schloss ganz explizit eine automatische Verbesserung der Situation der Betroffenen durch einen „*trickle down effect*“ aufgrund des Wirtschaftswachstums aus. Vereinfacht lassen sich folgende Inhalte der *OPP* definieren: 1) Erreichen der Vollbeschäftigung; 2) Produktivitätssteigerung insbesondere der armen ländlichen und städtischen Bevölkerung mit allen dazu nötigen Maßnahmen; 3) Verlagerung hin zu moderneren Wirtschaftssektoren; 4) Ausgleich der Einkommensverhältnisse; 5) Verbesserung der Lebensbedingungen aller, dazu gehört Elektrifizierung, Transport, Gesundheitswesen, Gemeindeeinrichtungen, Zugang zu Wasser und Hausbau; 6) Widerspiegeln der Bevölkerungszusammensetzung im Beschäftigungsverhältnis; 7) mindesten 30 Prozent aller kommerziellen und industriellen Aktivitäten im malaiischen Besitz binnen einer Generation; 8) Ausweitung der Bildungseinrichtungen und Trainingsangebote.

Malaysia Plan) innerhalb der *NEP* verstanden werden.²²⁵ Er betonte, dass neben dem wirtschaftlichen Wachstum zwei Bestandteile der *NEP* elementar wichtig für das Gelingen des Kurswechsels wären. Zum einen musste die Vollbeschäftigung erreicht werden, um die Armut und das rassische Ungleichgewicht zu bekämpfen. Eine Projektion aus dem Jahr 1974 zeigte, dass bei einem Wachstum der Beschäftigungsrate von 3,2 Prozent pro Jahr eine Arbeitslosenquote von unter vier Prozent bis 1990 erreicht werden könnte.²²⁶ Obwohl keine fixen Quoten für die Verteilung der Beschäftigung festgezurr wurden, sollte das Beschäftigungsverhältnis die Bevölkerungszusammensetzung widerspiegeln.

Zum anderen mussten die Besitzverhältnisse der Vermögenswerte neu gestaltet werden. Bis 1990 sollten die *Bumiputeras* mindestens 30 Prozent des Produktivvermögens besitzen; 1970 betrug ihr Anteil daran allerdings gerade einmal zwei Prozent. Um diese Umverteilung binnen einer Generation zu ermöglichen, wurde den Malaien durch die Regierung finanzielle Unterstützung zugesagt. Es sollte den Nicht-Malaien jedoch kein Eigentum genommen werden, sondern im Rahmen des Wachstums eine Umverteilung stattfinden; die *Bumiputera* sollten überproportional vom Wachstum profitieren. Im *OPP* wurde eine Verteilung des Produktivvermögens bis 1990 von 30 Prozent für Malaien, 40 Prozent für Nicht-Malaien und 30 Prozent für ausländische Investoren als Ziel verabschiedet.

3.3.4.5.2 *Third Malaysia Plan*

Sechs Monate nach dem Tod von Tun Abdul Razak wurde im Jahr 1976 die nächste Stufe der *NEP* beschlossen – der *Third Malaysia Plan (TMP)* trat in Kraft. Zum Nachfolger von Tun Razak wurde Hussein Onn ernannt. Er begleitete den *TMP* bis 1980 und zog sich 1981 aus der Politik in den Ruhestand zurück.²²⁷

Der Dritte Plan wurde als eine Fortsetzung des *SMP* gesehen. In den ländlichen Gegenden wurde mit größtem Engagement die Bekämpfung der Armut vorangetrieben. Besonders Plantagenarbeiter, Fischer, Landarbeiter und auch die

225 Vgl. Jawan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 184.

226 Vgl. Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 79.

227 Vgl. Funston: *Governments and Politics in Southeast Asia*, 2001, S. 164.

Orang Asli erhielten Unterstützung. Landentwicklungsmaßnahmen, Modernisierung des Plantagenbetriebs, aber auch eine umfangreiche Versorgung mit Wasser, Strom und eine bessere Verkehrsanbindung sollten maßgeblich zum Erreichen der Ziele beitragen. Den Armen der städtischen Regionen wurde verstärkt durch Beschäftigungsangebote in der Bauindustrie und der verarbeitenden Industrie geholfen. Des Weiteren profitierten sie von sozialen Wohnprogrammen, Bildungseinrichtungen und Zugang zum Gesundheitssystem.²²⁸ Erhebungen im Rahmen des *TMP* bestätigten die Ergebnisse früherer Analysen – Armut und Ungleichverteilung des Wohlstands galten als das größte Problem. Im Detail lieferten die Erhebungen folgende ergänzende Erkenntnisse: Auf der malaiischen Halbinsel existierten extreme Unterschiede vor allem beim durchschnittlichen Einkommen. Ein Malaie verdiente zu Beginn der Einführung des *TMP* nach Faaland etwa US-\$ 35, ein Inder US-\$ 57 und ein Chinese erhielt im Schnitt US-\$ 68 – also nahezu das Doppelte der Malaien. Der Anteil aller armen Haushalte war mit 74 Prozent bei den Malaien am größten, zu 17 Prozent waren Chinesen betroffen und nur acht Prozent machten indische Haushalte aus.

Zusammengefasst zeigte sich, dass die Studien der *DNU* zwar in ihrer Tendenz bestätigt wurden, das Problem der Armut und deren Verteilung aber deutlich größer war als zunächst vermutet. Der *Mid-Term Review* des *Third Malaysia Plan* bestätigte ein Wirtschaftswachstum von beachtlichen 8,7 Prozent, allerdings konnte die ungleiche Verteilung nicht verbessert werden. Obwohl alle an dem Wachstum beteiligt wurden, profitierten die Chinesen am stärksten und die Lücke zwischen den ethnischen Gruppen wurde immer größer.

So gesehen war die Situation der Malaien schlimmer als bei den Unruhen 1969. Mit dem Tod von Tun Razak verlor auch die *DNU* als treibende Kraft und Überwachungsorgan der *NEP* an Einfluss. Die *NEP* war also nur teilweise auf dem richtigen Weg; noch effektivere Programme zur Bekämpfung des Ungleichgewichts waren nötig. Dies führte wahrscheinlich auch zu der *Look East Policy* vom Februar 1982. Arbeitswerte und Philosophien führender östlicher Industrienationen sollten auch Malaysia bei der Bildung einer stabilen Nation

228 Vgl. Jawan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 190.

helfen. Für den nächsten Schritt wurden zahlreiche konsequente Veränderungen vorgenommen.

3.3.4.5.3 *Fourth Malaysia Plan*

Dato' Seri Dr. Mahathir Mohamad folgte Hussein Onn im Amt des Premierministers.²²⁹ Im Rahmen des *Fourth Malaysia Plan (FMP)* sollte die Wirtschaft einen neuen Aufschwung erfahren. Die Bevölkerung musste insgesamt produktiver, ehrlicher, gewissenhafter, verlässlicher werden und härter arbeiten. Malaysia nahm sich Japan und Korea zum Vorbild, deren Arbeitskultur maßgeblich für ihren enormen wirtschaftlichen Erfolg verantwortlich war. Bekannt wurde diese neue Strategie als *Clean, Efficient and Trustworthiness* oder *Berish Cekap dan Amanah – BCA*. Der Vierte Malaysische Plan präsentierte sich offiziell als Fortführung der beiden vorangegangenen Pläne, betonte aber die Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums. Die Gefahr, dass die sozialen Unterschiede noch zunehmen würden, war latent. Malaysia verabschiedete daher klare Wachstumsziele, um sich weiterhin auf dem Weltmarkt behaupten zu können. Ein Gesamtwachstum von acht Prozent, entsprechende Ziele für den Agrarsektor, die verarbeitende Industrie usw. betrachte Dr. Mahathir als absolut notwendig, um die Armut bekämpfen zu können. Ein Etappenerfolg wurde bis 1980 erzielt – die Anzahl der in größter Armut lebenden Menschen konnte drastisch reduziert werden.²³⁰

Die Verteilung der Gehälter konnte zwar etwas ausgeglichen werden, aber die Malaien blieben dennoch mit Abstand die Gruppe mit dem niedrigsten Durchschnittseinkommen. Im *OPP* wurden bis 1980 ein Ziel von 16 Prozent Eigentumsanteil der *Bumiputera* anvisiert. Das Zwischenergebnis wies jedoch nur einen Anteil von etwa 12 Prozent aus. Im gleichen Zeitraum wuchs der Anteil anderer Malaysier am Eigentum bereits bis 1980 auf 40 Prozent – gemäß *OPP* hätte dieser Anteil erst bis 1990 erreicht werden sollen.²³¹ Positiv entwickelte sich dagegen die Arbeitslosenquote bis 1980 mit einem durchschnittlichen Beschäftigungswachstum von etwa drei Prozent pro Jahr. Dieser Trend sollte bis 1990 beibehalten werden, um eine Vollbeschäftigung zu erreichen.

Die Ideale, die in der *Rukunegara* formuliert wurden – vor allem hinsichtlich nationaler Einheit und sozialer Gerechtigkeit – wurden immer weniger durch die

229 Vgl. Funston: *Governments and Politics in Southeast Asia*, 2001, S. 164.

230 In der Literatur werden Werte von 15 bis 20 Prozent genannt.

231 Vgl. Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 88.

NEP verfolgt. Es überraschte wenig, dass die lokale und internationale Presse eine Kampagne gegen die *NEP* startete.

Der *Mid-Term Review* des *Fourth Malaysia Plan* von 1983 wurde in einer Zeit der globalen Rezession durchgeführt.²³² Das Exportgeschäft begann sich zu verschlechtern und die Schulden nahmen zu. Der Trend des Beschäftigungswachstums der letzten 10 Jahre konnte nicht fortgeführt werden. Malaysia war auf dem Weg in eine erneute ernstzunehmende Krise. Die Regierung begann die aktuellen Strategien zu überdenken und verabschiedete eine Reihe neuer Programme: Die wichtigsten waren die bereits erwähnte *Look East Policy*, die *Malaysia Incorporated Policy*, der *Industrial Master Plan*, die *Privatisation Policy* und die *National Agricultural Policy*.

In Summe sollten diese Maßnahmen helfen, trotz der weltweiten Rezession ein moderates Wachstum in Malaysia zu erreichen und die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Es ist schwer zu sagen, wie sich Malaysia ohne diese Neuausrichtung entwickelt hätte. Der *Mid-Term Review* zeigte, dass die Armut von 1980 bis 1983 vor allem in den ländlichen Gegenden deutlich angestiegen war. Ebenso hinkte die Arbeitslosenquote den gesetzten Zielen hinterher. Selbst 10 Jahre nach Einführung der *NEP* waren die Einkommensunterschiede zwischen Land- und Stadtbevölkerung und den unterschiedlichen Regionen noch groß.²³³ Die dritte Phase der *NEP* war mit dem Auslaufen des *FMP* abgeschlossen; die Ziele des *OPP* sollten binnen der kommenden fünf Jahre im letzten Abschnitt des 20-jährigen Programms endgültig erreicht werden.

232 Vgl. Jomo: *Malaysia New Economic Policy and National Unity*, 2005, S. 189.

233 Das mittlere Einkommen der Chinesen war etwa doppelt, das der Inder 1,5-mal so groß wie das der Malaien.

3.3.4.5.4 *Fifth Malaysia Plan*

Der Premierminister führte den Fünften Malaysischen Plan mit folgenden Worten ein:

„The Fifth Malaysian Plan 1986-1990 represents the fourth and last segment of the 20 year Outline Perspective Plan for attaining the overriding goal of national unity [...]. If we are to sustain our achievements and to continue our efforts towards achieving national unity, without at the time creating a sense of loss or deprivation within the Malaysian society, it is imperative that the drive towards growth must continue unabated. [...] At the time, we must not lose sight of the importance of continuing our efforts to redress glaring socio-economic imbalances and to alleviate poverty.”²³⁴

Obwohl Dr. Mahathir darauf hinweist, dass das sozioökonomische Ungleichgewicht weiterhin bekämpft werden muss, wird deutlich, dass er das wirtschaftliche Wachstum deutlich priorisiert. Ähnlich wie beim vorangegangenen Vierten Plan beschloss die Regierung eine Anzahl von ergänzenden Maßnahmen, die fast ausschließlich auf wirtschaftliches Wachstum abzielten. Drei wesentliche Gründe führte Dr. Mahathir für die weitere Expansion an:

- Es wird vermutet, dass die Rezession noch gravierender wird und die Armut zunimmt. Ebenso kann nur durch Wachstum das Eigentum der *Bumiputera* erhöht werden.
- Nicht-malaiische Gruppen werden die *NEP* noch weniger akzeptieren, wenn die Umstrukturierung auf ihre Kosten durchgeführt wird.
- Die Arbeitslosenquote hat bereits die 10 Prozent Hürde durchbrochen und neue Jobs müssen dringend geschaffen werden.

Die Hoffnung ruhte vor allem auf der verarbeitenden Industrie. Im *Industrial Master Plan* wurden die leistungsstärksten Sektoren identifiziert und gefördert. Die Metal-, Chemie- und Elektronikindustrie sollten Zugpferde für das Wachstum Malaysias werden. Im Rahmen des *Fifth Malaysia Plan* wurde auch die Privatisierungsstrategie – die *Privatisation Policy* – weiterentwickelt. Die

234 Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 92.

Ausdehnung des privaten Sektors sollte nicht nur zum Wachstum beitragen, sondern auch die *Bumiputeras* stärker an der Wirtschaft beteiligen.²³⁵

Der *Mid-Term Review* des Fünften Plans zeigte auf, dass die Ziele des *OPP* nicht erreicht worden waren. Dennoch verwies die Regierung darauf, dass das durchschnittliche Einkommen der Malaien gestiegen, das Armutproblem entschärft worden und die Privatisierung vorangeschritten wäre. Das Problem der ungleichen Verteilung war aber längst nicht gelöst. Die Regierung schob das in diesem Punkt nicht so gute Ergebnis des *Reviews* vor allem auf die schwierige Weltwirtschaftslage:

„The key lessons we learnt from the recession of 1985 till 1986 and the successful adjustment and sustained growth that took place thereafter, are that prudent and stable macro-economic fiscal management is necessary for stable growth. [...] In addition the objectives of poverty eradication and restructuring of society would be better served in the context of stable growth which creates continuous distributional opportunities. [...]”

Dennoch gab die Regierung zu, dass die letzten Jahre der *OPP* Zeitspanne nicht maßgeblich vom ursprünglichen Gedanken der *Rukunegara* geprägt waren. Ein Umdenken wäre erforderlich, um die Idee der *DNU* umzusetzen und politische Stabilität weiterhin gewährleisten zu können.

Ein Schwerpunkt dieser Arbeit ist die Analyse der Umsetzung von Gesetzen bezüglich Aus- und Weiterbildung. Daher behandelt das folgende Kapitel das Bildungssystem Malaysias während der *NEP*. Es knüpft an die bereits beschriebene Bildungsstruktur des heutigen Malaysias und die zugrunde liegenden Prinzipien der Aus- und Weiterbildung an.

235 Vgl. Javan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 197f.

3.3.4.6 Regelungen und Adressaten des Bildungsprogramms der *NEP*

Die immens wichtige Rolle der Bildung für eine stabile Gesellschaft und für die Entwicklung eines Nationalgefühls wurde bereits 1956 erkannt. Die Regierung verabschiedete eine *Education Policy* durch den *Razak Report*. Grundsätzlich lässt sich die Entwicklung des postkolonialen Bildungssystems in vier Phasen einteilen:²³⁶

1. Der Zeitraum von 1956 nach dem *Razak Report*.
2. Ab 1960 begann die zweite Phase mit dem *Rahman Talib Report*.
3. 1979 wurde der *Cabinet Report* vorgelegt.
4. 1995 wurden die bestehenden Programme durch die *Education Bill* abgelöst.

Jeder dieser *Reports* beinhaltet spezielle Empfehlungen, um neue Erkenntnisse in der Bildungspolitik umzusetzen. Nachfolgend werden die verschiedenen Phasen detaillierter vorgestellt.

Tun Abdul Razak stand dem *Education Committee* vor, das 1956 zur Formulierung einer Bildungsstrategie gebildet wurde. Die zugrunde liegenden Maximen der neuen Strategie waren die Vereinheitlichung des nationalen Bildungssystems, die Förderung der malaysischen Sprache als Unterrichtssprache und die Garantie des Schutzes der Kultur anderer ethnischer Gruppen. Die wesentlichen Empfehlungen des *Razak Reports* waren folgende:

- Einführung eines Schulausschusses.
- Klassifizierung der Schulen nach privaten, von der Regierung teilweise unterstützten und öffentlichen Einrichtungen.
- Malaiisch und Englisch als Pflichtfächer; Unterricht in anderen Sprachen nach Bedarf und Möglichkeit.
- Vereinheitlichung der Ausbildung und der Trainingsprogramme für Lehrer.
- Einführung von Schulkontrollmechanismen.

236 Vgl. Javan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 175.

Ergänzend sprach sich die Kommission für die Förderung der nationalen Integration durch ein homogenes Schulsystem aus. Die Bildung solle eine Gesellschaft erzeugen, die diszipliniert, gebildet, tolerant, liberal und fortschrittlich ist.

1960 ergänzte der nächste Bericht unter dem neu gewählten Kommissionsvorstand Rahmann Talib die ersten Empfehlungen um folgende Positionen:

- Kostenlose Schulbildung in den Grundschulen ab 1962.
- Ausweitung des *Vocational Training* und der technischen Ausbildung, um dem Arbeitsmarkt Spezialisten zur Verfügung zu stellen.
- Betonung der moralischen und religiösen Ausbildung.

Der Report wurde die Basis für das erste Bildungsgesetz – den *Education Act* von 1961. Dieses Bildungsgesetz hat bis heute Gültigkeit, wurde aber mehrmals ergänzt und zwischen 1995 und 1996 grundlegend überarbeitet. Laut Gesetzestext ist allein das Bildungsministerium dazu ermächtigt, Entscheidungen zu staatlichen bildungspolitischen Angelegenheiten zu treffen. Als Bindeglied zwischen dem Staat und den Provinzen wurden 14 Landesbildungsbehörden und zahlreiche Distrikt-Schulämter eingeführt.

Im Gegensatz zu der zentralisierten und straff organisierten Schulbildung war die Verantwortung für den beruflichen Ausbildungssektor stark zersplittert. Es waren „[...] verschiedene Ministerien, eine Vielzahl halbstaatlicher sowie privater Organisatoren auf verschiedenen Ebenen an Planung und Management des malaysischen Berufsausbildungssystems beteiligt, ohne dass von außen betrachtet immer eine klare Aufgabenkoordinierung erkennbar wäre.“²³⁷

Allein drei Ministerien sowie eine öffentliche staatliche Stiftung – die *MARA* – waren an der Aufsicht und am Betrieb von Berufsschulen beteiligt. Die *Curricula* waren nicht aufeinander abgestimmt und überschritten sich oft. Die *MARA* wurde ins Leben gerufen, um den *Bumiputera* bessere berufliche Perspektiven zu ermöglichen. Sie ging 1965 aus ihrer Vorgängerorganisation, der *Rural and Industrial Development Authority* von 1950, hervor und unterstand dem *Ministry of Public Enterprises*. Die *MARA* war in verschiedenen Bereichen aktiv. So vergab sie beispielsweise durch eine Bank spezielle Kredite an *Bumiputera* zur

237 Menkhoff: Personalentwicklung und berufliche Bildung in Malaysia, 2000, S. 46.

Unterstützung von Firmengründungen, betrieb aber auch zahlreiche Berufsbildungsinstitute für die Ausbildung in verschiedensten Bereichen und Stufen. Die heutige Strategie der *MARA* ist die Durchsetzung islamischer Werte in allen Bildungs- und Ausbildungskursen, die Kooperation mit Industrie und Dienstleistern, die Verbesserung des Englischunterrichts, die Anschaffung von Computern und Lehrinrichtungen, die Durchführung von Stützkursen und schließlich die Vergabe von Stipendien.

Im Juli 1969 begann Bildungsminister Datuk Yaacob die Unterrichtssprache Englisch durch Malaiisch zu ersetzen. Anfang der 1970er Jahre wurden Quotenregelungen für *Bumiputeras* an Universitäten eingeführt.²³⁸ Trotz der zahlreichen Programme und Versuche, das Bildungsniveau zu heben, zeigte der Bericht des Kabinetts von 1979 viele Defizite auf:

- Die Fähigkeiten im Lesen, Schreiben und Rechnen erreichten nicht das angestrebte Niveau.
- Der Bericht forderte eine stringenterer zweigleisige weiterführende Bildung – einen rein akademischen Pfad und einen Zweig für das *vocational training*.
- Die ersten 11 Jahre Bildung sollten für alle Bürger möglich sein.
- Die Verwaltung des Bildungssektors war nicht straff genug organisiert, um ein einheitliches Bildungsangebot für alle umsetzen zu können.

Die letzte große Überarbeitung des Bildungssystems nach dem Ende der *NEP* wurde durch die *Education Bill* von 1995 eingeleitet. Die *Education Bill* zielte darauf ab, die Bildung an die neuen wirtschaftlichen Anforderungen anzupassen.²³⁹ Vor allem sollten die Schulpflicht auf mindestens sieben Jahre verlängert werden, ein Vorschulbildungssystem eingerichtet und die technischen Schulen modernisiert werden.

238 Vgl. Castellino et al: *Minority Rights in Malaysia*, 2006, S. 167.

239 Vgl. Javan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 177.

3.3.5 Ergebnisse der *NEP* und Folgeprogramme

Im Jahr 1990 endete die *New Economic Policy*. Die vorangegangenen Unterkapitel haben den Verlauf des zwanzigjährigen Programms anhand der jeweiligen Fünfjahrespläne aufgezeigt. Es wurde deutlich, welche Maßnahmen und Korrekturen von der Regierung verabschiedet wurden, um dem grundsätzlichen Ziel der *Racial Balance* nach den blutigen Unruhen von 1969 gerecht zu werden. Der *Outline Perspective Plan* bildete die Klammer um die verschiedenen Pläne und formulierte die wesentlichen langfristigen Ziele der *NEP*. Malaysia wird häufig als positives Beispiel für *Affirmative Action* Maßnahmen zitiert. Inwieweit die gesetzten Ziele erreicht wurden, welche Debatten die *NEP* in Malaysia ausgelöst hat und welche Ansätze Südafrika übernehmen kann, wird nachfolgend diskutiert.

3.3.5.1 Messbare Ergebnisse der *NEP*

Die *NEP* von 1971 bis 1990 zielte auf die Reduktion der Armut und vor allem auf die Neustrukturierung der Gesellschaft ab. Die Umsetzung sollte durch eine Umverteilung der Ressourcen und Chancengleichheit für alle erreicht werden. Die bereits erwähnten quantitativen Ziele²⁴⁰ – 30 Prozent der Anteile an Wirtschaftsunternehmen und Managementpositionen sollten von *Bumiputera*, 40 Prozent der Anteile sollten von anderen malaysischen Bürgern und 30 Prozent von ausländischen Investoren gehalten werden – hätten bis 1990 erreicht werden sollen.

Bemerkenswert ist, dass Malaysia über weite Zeiträume zwischen 1970 und 1990 ein Wirtschaftswachstum zwischen sieben und acht Prozent erreichte. Die Krise Anfang der 1980er Jahre konnte durch verschiedene Maßnahmen überwunden werden und beeinflusste die Weiterentwicklung der *NEP* nur geringfügig. Das gute wirtschaftliche Wachstum war sicherlich die tragende Säule und eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen einiger der gesetzten Ziele. Insbesondere die Verteilung des Eigentums bis Ende 1990 verbesserte sich signifikant. Etwa 19 Prozent der börsennotierten Unternehmen wurden in malaiischen Besitz überführt.²⁴¹ Diese Umstrukturierung fand ohne

240 Vgl. auch Sowell: *Affirmative Action around the world*, 2004, S. 61.

241 Vgl. Jomo: *The New Economy Policy and National Unity*, 2005, S. 194.

jede Zwangsenteignung der bisherigen Anteilhaber statt. Die folgende Tabelle geben einen Überblick über die Entwicklung von 1970 bis 1990.

Index	1970	1975	1980	1990
Wirtschaftswachstum [%] ²⁴²	7,4	7,4	8,1	8,2
Armutrate [%] ²⁴³	49,3	43,7	33,8	16,7
Pro Kopf Einkommen [RM]	1.106 ²⁴⁴	k.A.	3.639	9.786

Abbildung 9: Ausgewählte Indizes Malaysias während der NEP²⁴⁵

Besonders bemerkenswert ist das gestiegene Pro Kopf Einkommen von 1970 bis 1990. Im gleichen Zeitraum ist die Armutsrate gesunken. Der Gini-Index veränderte sich in dieser Zeit allerdings von 0,4 auf 0,44.²⁴⁶ Wie bereits dargestellt verweisen Kritiker der *NEP* auf das Scheitern der Politik, einen Ausgleich

242 Eine Erhebung der Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützt diese Werte, zeigt aber auch auf, dass das Wachstum während der Rezession 1985/1986 nur etwa sechs Prozent betrug. Das Bevölkerungswachstum während der *NEP* betrug im Mittel 2,5 Prozent. Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://www.library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00022.html>, 15. Dezember 2007.

243 Für eine detaillierte Statistik nach Regionen vgl. Jomo: *The New Economy Policy and National Unity*, 2005, S. 186 und Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://www.library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00022.html>, 15. Dezember 2007.

244 Vgl. zu den Daten auch Sowell: *Affirmative Action in Malaysia*, 2004, S. 67.

245 Die Armutsrate bzw. Armutsquote wird vor allem mit zwei Methoden ermittelt: Es wird das mittlere Einkommen der Bevölkerung erhoben. Von diesem Mittel wird ein unterer Prozentsatz (z.B. 50 Prozent) definiert. Bürger, die weniger verdienen, zählen als „arm“. Ein zweiter Ansatz ist die Ermittlung eines Warenkorb, dessen Kosten als Armutsgrenze gelten. Der Anteil der Bevölkerung, der weniger als den Wert des Warenkorbs verdient, gilt als arm.

Vgl. zu den Indexwerten Javan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 202.

246 Der Ginikoeffizient oder auch Gini-Index ist ein Maß, das vom italienischen Statistiker Corrado Gini zur Darstellung von ungleichen Verteilungen entwickelt wurde. Dieser Koeffizient ist eine Kennzahl für die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen in einer Gesellschaft. Er spiegelt so die sozialen Spannungen innerhalb der Gesellschaft wider. Ist die Einkommensverteilung in einer Gesellschaft vollständig ausgeglichen, so beträgt der Ginikoeffizient „0“. Ist das Einkommen dagegen maximal ungleich verteilt, so ist der Ginikoeffizient „1“. Je niedriger also der Ginikoeffizient desto gleicher ist das Einkommen innerhalb einer Gesellschaft verteilt. Vgl. hierzu Gqubule: *Making Mistakes Righting Wrongs*, 2006, S. 209.

zwischen den ethnischen Gruppen zu erreichen. Außerdem betonen einige Kritiker, dass das Wirtschaftswachstum noch höher ausgefallen wäre, wenn Malaysia keine *Affirmative Action* Maßnahmen ergriffen hätte. Untenstehende Übersicht stellt die Unterschiede in den Einkommensverhältnissen dar.

Verhältnisse	1970	1979	1990
Chinesen/Bumiputera	2,3	1,9	1,7
Inder/Bumiputera	1,7	1,5	1,3
Stadt/ländliche Gegend	2,1	1,8	1,7

Abbildung 10: Einkommensverhältnisse²⁴⁷

Neben dem steten Wirtschaftswachstum ist der größte Erfolg der *NEP* die Neuverteilung der Besitzverhältnisse zwischen den ethnischen Gruppen. Zwar wurde das Ziel von 30 Prozent Eigentum für die *Bumiputera* nicht erreicht, die Abbildung zeigt aber die erfolgreiche Entwicklung von 1970 bis 1990.

Eigner	1970 [%]	1990 [%]
Bumiputera	1,5	19 ²⁴⁸
Chinesen	24	46
Inder	1	1
Ausländer	10	k. A.
Ausländische Investoren	35	15
Sonstige (u.a. staatliche Stellen, nicht permanente Einwohner)	29	16

Abbildung 11: Eigentumsverteilung²⁴⁹

247 Vgl. Jomo: *The New Economy Policy and National Unity*, 2005, S. 190.

248 Sowell nennt für 1995 einen Wert von 21 Prozent, vgl. Sowell: *Affirmative Action in Malaysia*, 2004, S. 61.

249 Vgl. Zweiter Malaysischer Plan und Achter Malaysischer Plan in Jawan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 201.

Neben den beachtlichen 19 Prozent Anteil der *Bumiputera* am Eigentum zeigen die Daten die rasante Entwicklung der Chinesen. Besonders die Anteile der ausländischen Investoren und der nicht permanenten Einwohner gingen zurück. Nahezu unverändert blieb die Situation der Inder von 1970 bis 1990.

Ein weiteres Ergebnis, das maßgeblich durch die *NEP* gefördert wurde, war die Entwicklung einer neuen Mittelschicht. Die nachstehende Tabelle zeigt die Verteilung der ethnischen Gruppen in angesehen Berufen nach dem Ende der *NEP*.

Beruf	1990 [%]			
	Bumiputera	Chinesen	Inder	Sonstige
Buchhalter	11	81	6	1
Architekt	24	74	1	1
Zahnarzt	24	51	24	1
Ingenieur	35 ²⁵⁰	58	6	2
Anwalt	22	50	27	1
Wirtschaftsprüfer	45	50	4	2

Abbildung 12: Berufe nach ethnischen Gruppen in Prozent²⁵¹

Es lassen sich aus diesen Daten vor allem zwei Erkenntnisse ziehen; zum einen gelang es den *Bumiputera* in vielen angesehen Berufen einen respektablen Anteil zu erreichen und zum anderen erkennt man die nach wie vor starke Dominanz der Chinesen.

Aus der Datenerhebung im Bildungssektor während und nach der *NEP* lassen sich sehr unterschiedliche Resultate extrahieren. In den 1970er Jahren nahm die Zahl der Schüler an den öffentlichen *Secondary Schools* um mehr als 80

250 Sowell bestätigt diesen Wert und erklärt, dass 1970 nur vier Prozent der Ingenieure *Bumiputeras* waren. Allerdings weist Sowell auch daraufhin, dass viele der angesehenen Berufe für *Bumiputeras* insbesondere während der ersten Dekade der *NEP* im öffentlichen Dienst generiert wurden, vgl. Sowell: *Affirmative Action in Malaysia*, 2004, S. 70f.

251 Vgl. Siebter Malaysischer Plan, 2000, Tabelle 3-4, S. 84.

Prozent zu. Auch in der darauf folgenden Dekade wurde ein weiterer Schülerzuwachs von etwa 55 Prozent verzeichnet.²⁵² Die größten Einschnitte im Bildungssektor waren die Einführung der malaiischen Sprache als Unterrichtssprache in Schulen und *Colleges* sowie eine Quotenregelung für die Zulassung an Universitäten – und somit eine Abkehr von der Vergabe von Studienplätzen nur aufgrund individueller Leistung. Während die Zahl der Studierenden zwischen 1970 und 1990 drastisch zunahm, sank die Absolutzahl der chinesischen Studenten. Obwohl die Chinesen vor der Sprachreform besonders in den Naturwissenschaften überlegen waren, bestanden 1990 nur 57 Prozent einen Zwischentest an der öffentlichen *Secondary School* – im Gegensatz zu 87 Prozent der Malaien.

Da indische und chinesische Studenten sich schwer taten, in Malaysia Studienplätze zu finden, versuchten viele im Ausland eine Universität zu finden. Besonders Singapur, wo noch immer in Englisch unterrichtet wurde, war das Ziel tausender indischer und chinesischer Studenten. Erst 1993 wurde die Sprachreform partiell – besonders an den Universitäten in den Naturwissenschaften – rückgängig gemacht und Englisch als Unterrichtssprache wieder zugelassen.

Experten der Friedrich-Ebert-Stiftung kritisieren auch, dass trotz erheblicher Investitionen in das Erziehungs- und Ausbildungswesen sich bis 1990 zahlreiche (eine Studie nennt 22 Prozent insgesamt und 30 Prozent unter den Frauen) Analphabeten in Malaysia fanden.²⁵³

3.3.5.2 Die Debatte über die *NEP*

Dieses Kapitel gibt die heftigen Diskussionen nach Ende der *NEP* über den Sinn von *Affirmative Action* in Malaysia wieder. Die aufgezeigten Daten werden von Befürwortern und Kritikern bestätigt, jedoch sehr unterschiedlich interpretiert. So erklärt die bereits erwähnte Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, dass durchaus ein sozialer Frieden bewahrt werden konnte, aber die Quotenregelungen für die Entwicklung der Volkswirtschaft eher nachteilig gewesen seien.

Vor allem bis Mitte der 1980er Jahre seien Studienplätze nur nach Quoten und nicht nach Qualifikation oder Bedarf vergeben worden. Den mäßig qualifizierten

252 Vgl. Sowell: *Affirmative Action in Malaysia*, 2004, S. 68f.

253 Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://www.library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00022.html>, 15. Dezember 2007.

Absolventen wurden dann Arbeitsplätze in einer aufgeblähten Verwaltung reserviert. Die Studie weist auch daraufhin, dass viele Zugeständnisse an die *Bumiputera* auf Kosten der Nicht-Malaien und wahrscheinlich auch auf Kosten des Wirtschaftswachstums gingen:

„[...] auf diese Weise werden [...] Positionen allerdings sehr häufig mit suboptimal qualifizierten und motivierten malaiischen Aufsteigern besetzt, die durch Protektion, Quoten und Renten vielfach nicht einem leistungsfördernden Wettbewerb ausgesetzt sind, was letztlich von Nicht-*Bumiputeras* bezahlt und möglicherweise mit Wachstumsverlusten erkaufte werden muss.[...] Das Ergebnis waren viele allein auf die Aneignung von staatlichen Renten fixierte Unternehmer und nicht eben leistungsorientierte Akademiker, die die Wärme der staatlichen Verwaltung suchen.“

Ende der 1980er Jahre hatte die Regierung den Trend erkannt und begrenzte das quantitative Wachstum der Verwaltung. Sie machte die Vergabe von Studienplätzen auch wieder stärker von bereits erbrachter Leistung abhängig.

Auf eine weitere negative Folge der *NEP* weist die Arbeit von Thoka hin.²⁵⁴ Eine große Anzahl von *Nicht-Bumiputeras* war unzufrieden mit der Verteilung von Bevorzugungen; und selbst innerhalb der *Bumiputeras* herrschte Unfrieden zwischen den städtischen und ländlichen Gruppen.

An dieser Stelle ist es angebracht, die Haltung der Chinesen zur *NEP* genauer zu analysieren. Die grundsätzliche Meinung der Chinesen – vertreten durch ihre Parteien *DAP*, *MCA* und *Gerakan* – über die *NEP* ist eindeutig.²⁵⁵ Sie unterstützten das Ziel der Armutssenkung, da auch die extrem armen Chinesen davon profitierten. Aber vor allem den Kern der *NEP* – die Restrukturierung der Gesellschaft – lehnten sie rigoros ab. Dieses Ziel wurde als unfair und diskriminierend angesehen; es gefährdete nach Meinung der Chinesen das wirtschaftliche Wachstum und sollte auf ihre Kosten umgesetzt werden. Sie forderten bereits kurz nach der Einführung der *Affirmative Action* ein Ende der Bevorzugung und eine Öffnung des öffentlichen Dienstes für alle Gruppen. Dato Kok

254 Vgl. Thoka: *An Investigation into the necessity for the implementation of a vigorous Affirmative Action Programme in a Democratic South Africa*, 1995, S. 42.

255 Vgl. Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 160.

Wee Kiat, Vizepräsident der *MCA*, formulierte 1988 folgende milde Kritik an der *NEP*.²⁵⁶

„The NEP came into being in 1970 with the tacit consent of all races. The consent was expressed for 20 years. That 20 year period expires in 1990. When it expires in 1990, let it forever lie in peace. When it lies in peace, with it goes a terrible spectre of racial polarisation. With it will be buried the “they” and “we” approach in our Malaysian way of life. Let Malaysians start all over again on the basis of unity, harmony and comradeship that gave us Merdeka in 1957.”

Schärfere chinesische Kritik bezeichnete die *NEP* als klare Diskriminierung der Chinesen, Missbrauch der Menschenrechte und Korruption. Die *DAP* wies insbesondere auf die hohen Kosten der *NEP* hin. Sie erklärte, dass Malaysia sich deutlich schneller entwickelt hätte und die Arbeitslosigkeit niedriger ohne die *NEP* gewesen wäre. Des Weiteren kritisierte die *DAP* die Schaffung einer malaiischen Oberschicht, ohne dabei die große Zahl der städtischen und ländlichen armen Bevölkerung erreicht zu haben. Die Meinung der indischen Bevölkerung – vertreten durch die Partei *MIC* (*Malayan Indian Congress*) – zur *NEP* fiel differenzierter aus. Der *MIC* trug unter anderem 1986 mit 13 unterschiedlichen Resolutionen zur Gestaltung der letzten *NEP*-Phase bei. Die Inder forderten eine strikte Verfolgung und Auswertung der Ergebnisse. Zusammengefasst stand der *MIC* der *NEP* positiv gegenüber, betonte aber, dass die indischen Malaysier nicht ausreichend an Förderungsmaßnahmen beteiligt wurden. Vor allem das Exklusivrecht der *Bumiputeras* auf Stellen im öffentlichen Dienst stieß bei der indischen Bevölkerung auf Unverständnis. Der *MIC* forderte für seine Anhänger einen proportionalen „indischen Anteil am Kuchen“. Es ginge an dieser Stelle zu weit, die detaillierten Stellungnahmen aller Parteien gegen Ende der *NEP* wiederzugeben. Der interessierte Leser sei auf die Darstellung der Debatte von Faaland verwiesen.²⁵⁷

In der Literatur finden sich noch zahlreiche weitere Positionen zum Erfolg und Misserfolg der *NEP*. So weist beispielsweise Thoka auf die politische Leistung

256 Kiat: *Facing the Future*, 1988, S. 19.

257 Vgl. Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 170ff.

vor allem in Bezug auf die Neuausrichtung der Verwaltung hin.²⁵⁸ Er erklärt, dass Malaien ganz neue Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt bekamen, die Infrastruktur sich deutlich verbesserte und Bildungseinrichtungen vervielfacht wurden. Es sei deutlich ersichtlich, dass nicht nur *Bumiputeras* profitierten, sondern alle Malaysier bessere Chancen auf höheren Wohlstand hatten. Dies trug im besonderen Maße dazu bei, die politische Lage zu beruhigen und weitere Ausschreitungen durch den Aufbau eines Nationalgefühls zu verhindern. Die Studie weist im Weiteren darauf hin, dass die *NEP* nur deshalb so konsequent umgesetzt werden konnte, weil viele Parteien das Programm grundsätzlich förderten und *Affirmative Action* Maßnahmen für das Wohl der Gesellschaft als notwendig erachteten. Thoka kritisiert aber unter anderem auch, dass die *NEP* ausschließlich ethnische Unterschiede adressierte und die geschlechterspezifischen Probleme vernachlässigte.

Castellino und Redondo verweisen auf die erreichte Sicherheit für die ethnischen Gruppen und die deutliche Verbesserung in Hinblick auf das Armutsniveau. Die Kritik an der *NEP* bezieht sich vor allem auf die nicht ganzheitliche Erfassung aller Benachteiligten Malaysias.²⁵⁹ Zusammenfassend hatte die *NEP* zwei große Ziele: Eine rassenunabhängige Bekämpfung der Armut und die Restrukturierung der Gesellschaft, um den Zusammenhang zwischen ethnischer Zugehörigkeit und wirtschaftlicher Stellung zu eliminieren.²⁶⁰ Das Ziel, die Armut zu reduzieren, ist in weiten Teilen erreicht worden. Im *OPP* wurde eine Armutsrate von 16 Prozent angestrebt; dieser Wert wurde nach einer Erhebung von 1990 nur um ein Prozent verfehlt. Es ist jedoch schwer, genau zu differenzieren, inwieweit das Wirtschaftswachstum der alleinige Motor für die verbesserte Situation war, oder ob die *NEP* nicht sogar das Wachstum gebremst hat. Im Rahmen der Restrukturierung sollte sich der Anteil des wirtschaftlichen Eigentums der *Bumiputeras* von nur 1,5 Prozent im Jahr 1969 auf 30 Prozent bis 1990 erhöhen. Der erreichte Anteil betrug im Jahr 1990 etwa 19 Prozent, blieb also deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die Entwicklung der nationalen Einheit und einer Vertrauenskultur der Ethnien untereinander war mit Ende der *NEP* ebenfalls noch nicht erreicht.

258 Vgl. Thoka: *An Investigation into the necessity for the implementation of a vigorous Affirmative Action Programme in a Democratic South Africa*, 1995, S. 41f.

259 Vgl. Castellino et al: *Minority Rights in Malaysia*, 2006, S. 191.

260 Vgl. Jomo: *The New Economy Policy and National Unity*, 2005, S. 206.

3.3.5.3 Anschließende Programme

Die *NEP* von 1971 bis 1990 war der neue Ansatz – die so genannte *Masterpolicy* – der Regierung, um die politische Stabilität in Malaysia zu bewahren bzw. wiederherzustellen. Sie steht daher auch im Mittelpunkt des Vergleichs mit den Programmen Südafrikas nach Abschaffung der Apartheid. Dennoch werden die anschließenden Programme Malaysias von 1990 bis zum Jahr 2010 nachfolgend kurz umrissen, um ein Verständnis der Auswirkungen der *NEP* aufzubauen und einen Ausblick hinsichtlich der weiteren Entwicklung Malaysias geben zu können. Die *NEP* wurde 1990 durch die *National Development Policy (NDP)* ersetzt. Diese hatte einen Horizont bis zum Jahr 2000 und wurden dann durch das nächste zehnjährige Programm – die *National Vision Policy (NVP)* – abgelöst. Die Programme waren in die *Outline Perspective Plans* zwei und drei (*OPP II* und *OPP III*) eingebettet.

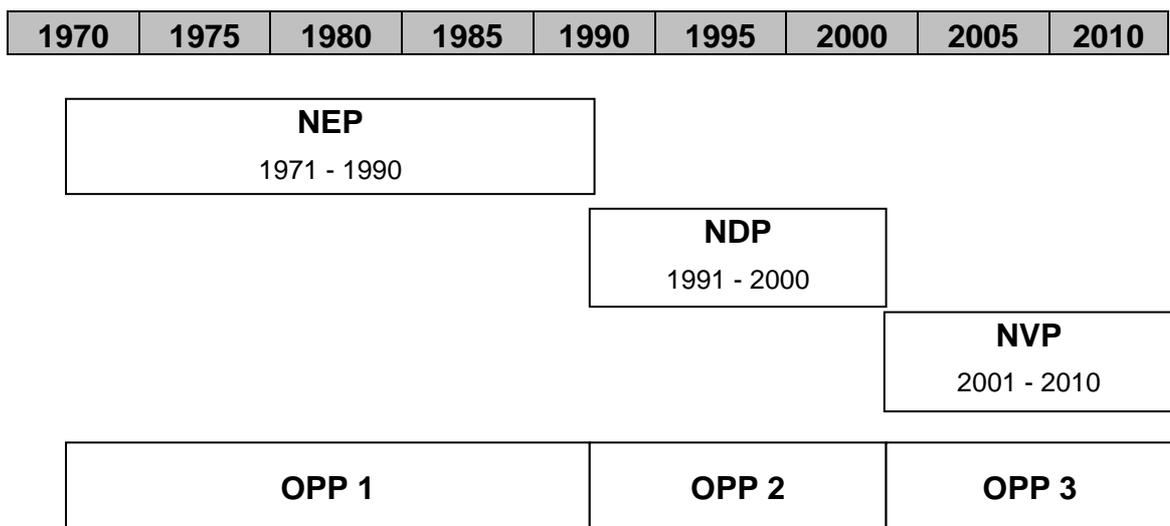


Abbildung 13: OPP I-III²⁶¹

Die *NDP* setzte die Kerngedanken der *NEP* – die Reduzierung der Armut und die Umstrukturierung der Gesellschaft – im Wesentlichen fort. Sie verzichtete jedoch auf die genaue Formulierung quantitativer Werte, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht werden sollten. Die teilweise nicht erreichten Ziele hatten die *NEP* angreifbar gemacht. Die wesentlichen Visionen der *NDP* waren:²⁶²

261 Vgl. Javan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 185.

262 Vgl. Javan: *Malaysian Politics & Government*, 2003, S. 186f.

- Das Finden eines Optimums zwischen Gleichheit und wirtschaftlichem Wachstum.
- Die Weiterentwicklung des Nationalgefühls durch die Nivellierung der wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Staaten, Regionen und vor allem des Unterschieds zwischen Stadt und Land.
- Das Hervorbringen hochqualifizierter Arbeitskräfte durch weitere Reformen des Bildungssektors und Unterstützung einer hochproduktiven Arbeits- und Lernkultur.
- Schwerpunktsetzung auf die technischen und naturwissenschaftlichen Fächer im Rahmen der Bildungsstrategie, um die Weiterentwicklung Malaysias sicherstellen zu können.
- Endgültige Auslöschung der größten Armut durch das Programm *Development Programs for the Poorest*. Dieses Programm beinhaltete Maßnahmen zur Optimierung der Nahrungsversorgung, zur Schaffung von Unterkünften und zu einer besseren medizinischen Versorgung.
- Generierung neuer Beschäftigungsfelder für die *Bumiputeras* im Handel und in der Industrie.

Die *NDP* war eingebettet im *Zweiten Outline Perspective Plan* von 1991 bis 2000. Ähnlich der Umsetzung der *New Economic Policy* wurden jeweils Fünfjahrespläne verabschiedet, um die Visionen zu realisieren. Der *Sixth* und der *Seventh Malaysia Plan* wurden zu den Motoren der *NDP*. Ohne an dieser Stelle in der gleichen Detaillierung wie bei der *NEP* die Maßnahmen dieser beider Pläne vorzustellen, soll neben den *Development Programs for the Poorest* dennoch kurz eine wesentliche Neuerung aufgezeigt werden. Viele Kritiker der *NEP* wiesen darauf hin, dass *Bumiputeras* vor allem in der aufgeblähten Verwaltung eingesetzt wurden. Um das wirtschaftliche Wachstum nicht zu gefährden, aber dennoch die *Bumiputeras* stärker an der Wirtschaft zu beteiligen, wurde die *Bumiputera Commercial and Industrial Community (BCIC)* gegründet. Diese Gemeinschaft sollte es den *Bumiputeras* erleichtern, als Unternehmer in der Industrie oder im Handel Fuß zu fassen.

Die *NDP* wurde im Jahr 2001 durch die *National Vision Policy (NVP)* fortgeführt. Gleichzeitig verabschiedete die Regierung den *Third Outline Perspective Plan*

(*OPP III*) für den Zeitraum von 2001 bis 2010.²⁶³ Die beschlossenen Maßnahmen von 2000 bis 2005 wurden im *Eighth Malaysia Plan (MP 8)* zusammengefasst. Die zunehmende Globalisierung, die immer schnellere technische Entwicklung und die sich verändernde Umwelt waren die zentralen Themen des achten Plans. Entsprechend wurden die begonnenen Maßnahmen der *NDP* zur Verbesserung des Bildungsniveaus mit Nachdruck fortgeführt und weiterentwickelt. Die wesentlichen Neuerungen waren der Fokus auf die immer wichtiger werdende Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Regelungen für eine nachhaltige Ressourcen- und Umweltpolitik. Hinsichtlich des immer größer werdenden Anteils der Malaien, der an der Wirtschaft beteiligt wurde, wurde im achten Plan zum ersten Mal offiziell bestätigt, dass neben den *Bumiputeras* auch Minderheiten der Ureinwohner Sabahs und Sarawaks gefördert werden müssen.

3.3.5.4 Die *NEP* als Vorbild für Südafrika?

Dieses Kapitel erklärte, warum die *Affirmative Action* Programme Malaysias sich besonders für den Vergleich mit Südafrika anbieten. Im Abschnitt „*Affirmative Action* im weltweiten Überblick“ wurden die Maßnahmen verschiedener Länder weltweit erläutert. Die USA mussten bis Mitte der 1960er Jahren vor allem das Problem einer benachteiligten schwarzen Minderheit lösen. Ebenso entwickelte Kanada Förderprogramme für eine unterdrückte Minderheit, vor allem Behinderte und Ureinwohner, aber auch für Frauen. Die Länder Lateinamerikas leiden trotz zahlreicher individueller Unterschiede unter ähnlichen symptomatischen Problemen. Selbst wenn die Volkswirtschaft sich positiv entwickelt, bleiben Gruppen mit schlechter Ausbildung vom Arbeitsmarkt und von soziökonomischen Verbesserungen ausgegrenzt. Quotenregelungen, insbesondere für die ethnischen Gruppen indigener Abstammung, können in diesen Ländern nur einen Teil des Ungleichgewichts beheben. Diese Länder betreiben jedoch keine ganzheitlich angelegte *Affirmative Action* Politik wie Malaysia oder Südafrika.

Die Programme Europas betreffen vor allem Frauenrechte und Integration von Minderheiten. Auch auf dem asiatischen Kontinent haben zahlreiche Nationen das Problem der Diskriminierung erkannt. Viele Länder versuchen, den Schutz

263 Vgl. Jomo: *The New Economy Policy and National Unity*, 2005, S. 208.

der Menschenrechte mit den *Asian Values* zu vereinbaren. Indiens Unterschiede in der heterogenen Bevölkerungsstruktur werden durch das Kastensystem verschärft. Gruppen, die sich außerhalb der Kasten befinden, wurden lange Zeit benachteiligt. China als bevölkerungsreichstes Land der Erde mit einem enormen wirtschaftlichen Aufschwung, befindet sich in der Konfliktsituation von Zusagen an westliche Nationen, Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen und einer totalitären Regierungsform. Dennoch hat das Reich der Mitte vereinzelt Maßnahmen zur Förderung Benachteiligter vor allem im Bildungssektor eingeführt.

Die Programme der aufgeführten Nationen eignen sich jedoch nicht für den Vergleich mit der sehr speziellen Situation Südafrikas. Afrika leidet noch immer an den Spätfolgen der „Quasi-Kolonialisierung“. Die Programme auf dem afrikanischen Kontinent hatten ihre Ziele zumeist nicht erreicht; sie führten nicht zu sozialem Frieden und hatten negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die südafrikanische Regierung suchte daher außerhalb Afrikas nach einem Land als Vorbild für ihre Ideen und stieß schon bald auf Malaysia.²⁶⁴

Malaysia und Südafrika blicken beide auf eine Art kolonialistische Vergangenheit zurück, die die Verteilung von Bildung und wirtschaftlicher Macht maßgeblich beeinflusst hat. Der malaiische Bund erlangte im Jahr 1957 die Unabhängigkeit von Großbritannien. Dies führte zu einem Auseinanderfallen von politischer und wirtschaftlicher Macht, vergleichbar mit der Situation in Südafrika nach den Wahlen von 1994. Obwohl bis hierher die südafrikanischen *Affirmative Action* Programme, insbesondere das *BBBEE*, noch nicht detailliert beschrieben wurden, sollen dem Leser dennoch bereits jetzt durch einen kurzen Vergleich mit der *NEP*, einige Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Länder verdeutlicht werden.

Die Programme stimmen in zwei wesentlichen Aspekten überein. Das Kriterium der Begünstigung wird ausschließlich an der ethnischen Zugehörigkeit unabhängig vom jeweiligen sozialen Status festgemacht. Es wird vermutet, dass die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht übereinstimmt. Zudem ist die Bevölkerungs-

264 Vgl. Madi: *Affirmative Action in Corporate South Africa*, 1993, S. 52.

gruppe der Begünstigten in beiden Fällen – im Gegensatz zu den meisten anderen Nationen – keine Minderheit und besitzt darüber hinaus die politische Macht im Land. Stellt eine ethnische Gruppe die Mehrheit im Parlament, so kann sie Förderprogramme auch gegen den Willen der nicht begünstigten Bevölkerungsgruppen durchsetzen.

Das *BBBEE* zielt zudem auf eine ähnliche Umgestaltung der Wirtschaft und Gesellschaft ab, wie sie die *NEP* in Malaysia erreichen konnte. Jemand, der heute Malaysia besucht, wird viele offensichtliche Symbole des wirtschaftlichen Erfolges antreffen: Einen modernen Flughafen, Hochgeschwindigkeitszüge, ein exzellentes Straßennetz, *Cyberjaya* – das malaysische Pendant zum *Silicon Valey*, die *Petronas Towers* in Kuala Lumpur und noch viele weitere.

Südafrika kann allerdings weniger von diesen sichtbaren Symbolen als vielmehr von der Ausrichtung auf neue Technologien, der leistungsfähigen Verwaltung, der ständigen Verbesserung des Bildungssystems, einer Vergrößerung des zu „verteilenden Kuchens“ und einer langfristig angelegten Strategie zur Einführung der *Affirmative Action* lernen. Malaysia verstand es auch, durch die Förderung der *Asian Values* und der *Look East Philosophy*, erfolgreiche Methoden seiner asiatischen Nachbarn zu implementieren. Die Regierung legte trotz der Fördermaßnahmen für *Bumiputeras* großen Wert auf die nationale Einheit. Chinesen und Inder sollten genügend wirtschaftlichen Freiraum behalten, um nicht das Gefühl von einer zu einseitigen Entwicklung auf ihre Kosten entstehen zu lassen.

Zwischen dem *BBBEE* in Südafrika und der *NEP* in Malaysia bestehen aber auch wesentliche Unterschiede. Die südafrikanische Regierung versucht mit dem *BBBEE* viel höhere Ziele in viel kürzerer Zeit zu erreichen als die malaysische Regierung mit der *NEP*. Die *NEP* wollte eine Verbesserung für die *Bumiputera* innerhalb von 20 Jahren erzielen; die südafrikanische Regierung möchte mit dem *BBBEE* dagegen eine wesentliche Veränderung der Wirtschaft innerhalb eines Zeitraums von nur zehn Jahren bewirken. Zudem ist der zahlenmäßige Unterschied zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen in Südafrika größer; in Südafrika leben nur etwa 10 Prozent Weiße und der Großteil aller übrigen Bürger gehört zu den ethnischen Gruppen, die durch das *BBBEE* gefördert werden sollen. In Malaysia waren die chinesische Bevölke-

rungsgruppe und die Bevölkerungsgruppe der *Bumiputera* zahlenmäßig dagegen nicht so weit auseinander. Auch trug das außerordentliche Wirtschaftswachstum in Malaysia maßgeblich zum Erfolg der *NEP* bei. Für Südafrika wird es schwierig sein, in den kommenden zehn Jahren ein vergleichbares Wirtschaftswachstum wie Malaysia in den 1970er und 1980er Jahren zu erzielen. Der Erfolg der *NEP* in Malaysia lässt daher nicht automatisch den Schluss zu, dass auch das *BBEE* in Südafrika erfolgreich sein wird. Dennoch kann sich Südafrika sicherlich an der Methodik Malaysias orientieren.

3.4 *Affirmative Action* in Südafrika

Der Wandel hin zum „Neuen Südafrika“ vollzog sich ab 1990 nach und nach über einen Zeitraum von mehreren Jahren. Schrittweise wurden die Gesetze der Apartheid abgeschafft und der *African National Congress (ANC)* wie auch weitere verbotene politische Gruppierungen wieder zugelassen.

In den Verhandlungen über die Zukunft Südafrikas verständigte man sich auf ein Vorgehen in zwei Schritten. Für die erste Phase bis zum Inkrafttreten der endgültigen Verfassung wurde eine provisorische Verfassung – die sog. *Interim Constitution* (Interimsverfassung, IntV) – geschaffen. Diese wurde durch das noch aus Zeiten der Apartheid stammende Parlament verabschiedet; ein weiterer demokratischer Legitimationsakt durch das Volk erfolgte nicht.

3.4.1 Verankerung der *Affirmative Action* in der Verfassung

Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Interimsverfassung am 27. April 1994 fanden die ersten allgemeinen Wahlen zum neuen Parlament statt. Die gewählte Volksvertretung hatte den Auftrag, eine neue endgültige Verfassung auszuarbeiten und zu beschließen.²⁶⁵ Am 4. Februar 1997 trat der *South African Constitution Act 108 of 1996* (endgültige Verfassung, endgV) schließlich in Kraft.

Das Inkrafttreten der endgültigen Verfassung markierte einen bedeutenden Wendepunkt in der südafrikanischen Geschichte. Nach Nelson Mandela setzte die endgültige Verfassung einen Schlusspunkt hinter die Vergangenheit des Landes und warf zugleich einen Blick in die Zukunft:

„[...] Die Verfassung von Südafrika spricht sowohl von der Vergangenheit wie auch von der Zukunft. Auf der einen Seite stellt sie einen feierlichen Pakt dar, in dem wir Südafrikaner erklären, dass wir niemals eine Wiederholung unserer rassistischen, grausamen und unterdrückerischen Vergangenheit zulassen werden. Aber die Verfassung enthält noch mehr: Sie ist auch ein Gesetzeswerk für die Umgestaltung unseres Landes in ein Land, das sich tatsäch-

265 Vgl. DTI: S 68 IntV, Business Guidebook, S. 205.

lich alle Bewohner teilen – in ein Land, das im wahrsten Sinne uns allen gehört, Schwarzen und Weißen, Frauen und Männern [...].“²⁶⁶

Das Verständnis der Verfassung beeinflusste maßgeblich die Interpretation von *Affirmative Action* in Südafrika: *Affirmative Action* wird nicht nur als Mittel zur Aufarbeitung des Unrechts der Vergangenheit gesehen, sondern insbesondere auch als Möglichkeit für eine neue – und bessere – Gestaltung der Zukunft.²⁶⁷

Die südafrikanische endgültige Verfassung²⁶⁸ verwendet den Begriff *Affirmative Action* nicht, sondern spricht lediglich von „legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination“.²⁶⁹ Das südafrikanische Verfassungsgericht hat kürzlich hervorgehoben, dass diese Maßnahmen jedenfalls nicht als *Reverse Discrimination* oder *Positive Discrimination* bezeichnet werden sollen, da diese Begriffe einen negativen Beigeschmack haben.

Wie bereits erwähnt, bekennt sich die südafrikanische Verfassung nach herrschender Meinung zur substantiellen Gleichheit. Sie zielt darauf ab, die Folgen der Apartheid zu überwinden, was insbesondere in der Präambel der endgültigen Verfassung deutlich wird.²⁷⁰ In der Verfassung selbst wird die substantielle Gleichheit in s 9 (2) endgV verankert,²⁷¹ der Staat kann Maßnahmen ergreifen, um benachteiligte Personen zu fördern („[...] measures [...] may be taken“). S 9 (2) endgV wird vom Verfassungsgericht als „rückerstattende“ Gleichheit (*restitutionary equality*) bezeichnet.

266 Vgl. Andrews/Ellmann: *The Post-Apartheid Constitutions*, 2001, Vorwort von Nelson Mandela.

267 Vgl. Kimbi Joko: *The Judicial Progress in South Africa*, Update Newsletter S. 1, <http://www.ccsu.edu/Afstudz/upd11-3.html>, 25. August 2007.

268 Die Verfassung von 1996 wird in Südafrika als *Final Constitution* (endgültige Verfassung, endgV) bezeichnet, um sie von der *Interim Constitution* (Interimsverfassung, IntV) abzugrenzen.

269 S 9 (2) endgV.

270 Die vollständige Präambel sowie wichtige Teile der Verfassung finden sich im Anhang.

271 Vgl. Gas: *Affirmative Action in der Republik Südafrika*, 2001, S. 349: „Equality includes the full and equal enjoyment of all rights; [...] legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination may be taken.“

Die „unfaire“ Diskriminierung zu Zeiten der Apartheid hat negative Folgen hervorgerufen, die auch dann fortbestehen, wenn nur die Gründe für ihr Entstehen beseitigt werden. Ohne Fördermaßnahmen lässt sich substantielle Gleichheit also nicht erzielen.²⁷²

Südafrikanische Gerichte hatten in der Vergangenheit oft über die Rechtmäßigkeit von *Affirmative Action* Maßnahmen zu entscheiden. Wird eine Bevölkerungsgruppe durch *Affirmative Action* gefördert, so wird naturgemäß eine andere Bevölkerungsgruppe benachteiligt. Personen der benachteiligten Gruppe legten daher vielfach *Affirmative Action* Maßnahmen den Gerichten zur Überprüfung vor. Entscheidungserheblich war in diesen Verfahren häufig die Frage, ob *Affirmative Action* eine „faire“ oder eine „unfaire“ Diskriminierung²⁷³ darstellt. Man nahm an, dass *Affirmative Action* eine Vermutung der „Unfairness“ anhaftete. Kürzlich entschied das Verfassungsgericht jedoch, dass Maßnahmen, die in den Geltungsbereich von s 9 (2) endgV fallen, keine „unfaire“ Diskriminierung darstellen.²⁷⁴ Das Gericht erläuterte diese bedeutende Kehrtwende in der Rechtsprechung folgendermaßen:

„[...] Ich kann nicht akzeptieren, dass unsere Verfassung einerseits Maßnahmen ausdrücklich genehmigt, deren Ziel die Wiedergutmachung vergangener Ungleichheit und Benachteiligung ist, auf der anderen Seite diese aber als mutmaßlich unfair bezeichnet. Solch ein Denk-

272 Vgl. McGregor: No right to affirmative action, 2006, S. 19.

273 Auch in der südafrikanischen Verfassung kommt dem Begriff *discrimination* ein gewisser negativer Sinngehalt zu, denn es handelt sich um eine Differenzierung nach Kriterien, die die Abwertung bestimmter Personen oder Personengruppen zum Ausdruck bringen. Zudem wird nach s 9 (5) endgV die „Unfairness“ einer Diskriminierung nach s 9 (3) endgV vermutet. Allerdings bedeutet der negative Sinngehalt des Begriffs nicht, dass eine Diskriminierung immer einen Verstoß gegen das Gleichheitsrecht darstellt. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut von s 9 (3) endgV, nach dem lediglich eine „unfaire“ Diskriminierung verboten ist. Ob eine Diskriminierung „fair“ oder „unfair“ ist, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalles. Das Verfassungsgericht hat verschiedene Bewertungskriterien für diese „Fairness-Prüfung“ herausgearbeitet: Unter anderem ist die gesellschaftliche Stellung des von einer diskriminierenden Maßnahme Betroffenen zu berücksichtigen. Hierbei ist zu prüfen, ob der Betroffene zu einer Bevölkerungsgruppe gehört, die benachteiligt wurde und daher besonders verwundbar ist. Des Weiteren spielen die Art und Weise der diskriminierenden Maßnahme und der mit ihr verfolgte Zweck eine wesentliche Rolle. Schließlich sind auch die Auswirkungen der Maßnahme auf den Betroffenen zu berücksichtigen; verletzt die Maßnahme seine Menschenwürde oder hat sie ähnlich schwer wiegende Auswirkungen, so spricht dies für eine „unfaire“ Diskriminierung. Bei der „Fairness-Prüfung“ handelt es sich letztlich um eine Art Verhältnismäßigkeitsprüfung, wie sie auch aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannt ist.

274 Vgl. Minister of Finance and others v Van Heerden, 2004 (11) BCLR 1125 (CC); ähnlich auch schon Richter Sachs in seinem Sondervotum zu *City Council of Pretoria v Walker*, 1998 (3) BCLR 257 (CC) par. 112.

ansatz sieht Maßnahmen nach s 9 (2) endgV als von vornherein verdächtige Vorgehensweisen an, deren Zulässigkeit den Nachweis voraussetzt, dass sie nicht unfair diskriminieren. Darüber hinaus würde eine solche vermutete Unfairness die Gerichte über Gebühr zwingen, die Gesetzgebung und die Exekutive im Nachhinein hinsichtlich der Frage zu kritisieren, was die geeigneten Mittel sind, um die Auswirkungen unfaier Diskriminierung zu bewältigen [...]“²⁷⁵

Das Verfassungsgericht führte mit dieser Entscheidung (*Minister of Finance and others v Van Heerden*²⁷⁶) ein dreiteiliges Prüfungsschema zur Feststellung ein, ob eine Maßnahme in den Anwendungsbereich von s 9 (2) endgV fällt.

Auf der ersten Stufe dieser Prüfung wird die Zielgruppe der Maßnahme definiert – Begünstigte können nur Personen oder Kategorien von Personen sein, die durch „unfaire“ Diskriminierung benachteiligt wurden. Zweitens muss die Maßnahme dazu bestimmt sein, solche Personen oder Kategorien von Personen zu beschützen oder zu fördern. Die Maßnahme darf also nicht willkürlich sein oder eine reine Bevorzugung darstellen. Als dritte Voraussetzung verlangt das Verfassungsgericht schließlich, dass die Maßnahme die Erzielung von Gleichheit fördern muss.

3.4.2 Begünstigte der *Affirmative Action*

Als etwaige Begünstigte von *Affirmative Action* nennt s 9 (2) endgV „persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination“.

Zwei Fragestellungen lassen sich aus dieser Formulierung ableiten. Zum einen, wer genau der zu fördernde Personenkreis ist und zum anderen die Frage, welche Kriterien eine „unfaire“ Diskriminierung definieren. Grundsätzlich besteht seitens der Verfassung keine Beschränkung auf bestimmte Gruppen wie Afrikaner, Frauen, etc. Es können alle Gruppen gefördert werden, sofern eine

275 Richter Moseneke in *Minister of Finance and others v Van Heerden*, 2004 (11) BCLR 1125 (CC) par. 33; schon in *George v Liberty Life Association of Africa Ltd*, 1996 (8) BLLR 985 (IC) äußerte sich der Industrial Court in diese Richtung: „... Obwohl *Affirmative Action* oder positive Diskriminierung diskriminierend wirkt und als Diskriminierung in ihren Auswirkungen auf die früher Begünstigten angesehen wird, ist sie nicht unfair. Nicht-Diskriminierung ist ein Wert und ein verfassungsmäßiges Recht. *Affirmative Action* ist ein Mittel zur Beendigung eines Zustandes und nicht ein eigenständiges Ziel...“.

276 *Minister of Finance and others v Van Heerden*, 2004, (11) BCLR 1125 (CC) par. 37.

Benachteiligung durch „unfaire“ Diskriminierung vorliegt. Die gängige Auffassung einer Benachteiligung ist, dass sie gegenwartsbezogen auszulegen ist. Dies bedeutet, dass die Auswirkungen einer Diskriminierung noch in der Gegenwart spürbar sein müssen.²⁷⁷ Die strikte Prüfung, ob tatsächlich eine „unfaire“ Diskriminierung zu einer Benachteiligung geführt hatte, sollte der Tendenz einer Ausuferung der *Affirmative Action* entgegenwirken.²⁷⁸ Hierin unterscheidet sich auch die Verfassung Südafrikas von der Malaysias. Diese nennt grundsätzlich alle *Bumiputeras* als förderungswürdig, unabhängig davon, ob eine tatsächliche Benachteiligung vorlag. Zu beachten ist, dass die Verfassung Südafrikas von 1996 im Wesentlichen zur Aufarbeitung der Apartheid verfasst wurde. Man könnte also vermuten, dass eine Benachteiligung durch Diskriminierung nur dann ausgeglichen werden soll, falls sie in der Vergangenheit – besonders während der Apartheid – stattfand. Jedoch schließt die Verfassung eine Förderung zur Überwindung einer Benachteiligung durch eine etwaige gegenwärtige Diskriminierung nicht aus.²⁷⁹

Fraglich ist, ob ein Individuum nachweisen muss, *in persona* Diskriminierungsopfer zu sein, oder ob es ausreicht, eine Diskriminierung der Gruppe oder Kategorie²⁸⁰, der dieses Individuum angehört, nachzuweisen. Diese Diskussion wurde in vielen Ländern geführt und der interessierte Leser sei auf die Studien von *Fiscus* verwiesen.²⁸¹ Die südafrikanischen Gerichte gehen in der Mehrzahl ihrer Entscheidungen davon aus, dass gruppen- oder kategoriebezogene Maßnahmen zulässig sind. Die Definition, wann eine Benachteiligung einer

277 Vgl. an Stelle vieler du Plessis / Corder: *Understanding South Africa's Transition Bill of Rights*, 1994, S. 144.

278 Vgl. Gas: *Affirmative Action in der Republik Südafrika*, 2002, S. 177.

279 Die entsprechende Stelle der Verfassung „persons, disadvantaged by unfair discrimination“ lässt keine genaue Bestimmung der gemeinten Zeit zu. Die englische Sprache ermöglicht eine zweifache Bedeutung des Wortes „disadvantaged“: Entweder ist eine Benachteiligung in der Gegenwart oder Vergangenheit gemeint.

280 Der Begriff Kategorie schließt auch Gruppen von Personen ein. Eine Gruppe ist nach gegebenen Merkmalen definiert; eine Kategorie ist dagegen vom Vorgang der Einordnung abhängig, der auf freier Übereinkunft – und nicht notwendigerweise auf Naturgegebenheiten – beruht. Frauen, die sich von Männern aufgrund biologischer Gegebenheiten unterscheiden, sind eine Personengruppe und damit auch eine Kategorie von Personen. Bei den Afrikanern, *Coloureds* und Indern handelt es sich dagegen nicht um Personengruppen, sondern nur um Kategorien von Personen. Die Einteilung in diese Bevölkerungskategorien erfolgte zu Zeiten der Apartheid. Mit der Erwähnung von Kategorien von Personen erlaubt s 9 (2) endgV, dass *Affirmative Action* Maßnahmen an diese willkürliche Klassifizierung der Apartheid anknüpfen und Afrikaner, *Coloureds* und Inder besonders fördern.

281 *Fiscus*, Ronald: *The Constitutional Logic of Affirmative Action*, London, 1992.

Gruppe oder Kategorie vorliegt, ist in der Verfassung allgemein formuliert und wird von den Gerichten interpretiert.

Die ausdrückliche Regelung von *Affirmative Action* in der südafrikanischen Verfassung birgt die Gefahr, dass aus der eigentlich politischen Frage – wie man ein gemeinsames gesellschaftliches Ziel am besten erreichen kann – eine verfassungsrechtliche Diskussion wird. Politische Ansätze, sich dem Ziel der Gleichberechtigung aller „Rassen“ anzunähern, dürfen keiner zu strengen verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen werden. Anderenfalls würden schon kleinste Versuche in Richtung Chancengleichheit sofort wieder im Keim erstickt.²⁸² Das Verfassungsgericht äußerte sich zu diesem Thema in der Entscheidung *Minister of Finance and others v Van Heerden*; es grenzte die gerichtliche Überprüfung von Maßnahmen nach s 9 (2) endgV stark ein:²⁸³

„[...] Die Gerichte müssen zögern, solche [Affirmative Action] Maßnahmen störend zu beeinflussen und angemessene Zurückhaltung üben, wenn sie in der Versuchung sind, sich selbst als Schiedsrichter bezüglich der Frage einzusetzen, ob mit einer Maßnahme besser oder auf einem weniger beschwerlichen Weg vorangeschritten hätte werden können [...]. Angesichts unserer historischen Umstände und der massiven Ungleichheiten, die unsere Gesellschaft quälen, ist die Abwägung bei der Entscheidung, ob eine die Gleichheit fördernde Maßnahme fair ist, schwer zu Gunsten der Eröffnung von neuen Möglichkeiten für die Benachteiligten vorbelastet [...].“²⁸⁴

Bei einer zu engmaschigen gerichtlichen Überprüfung von *Affirmative Action* Gesetzen am Maßstab des Gleichheitsrechts würde die Macht des Parlaments schwinden. Dies widerspräche dem Gedanken der Demokratie und dem Prinzip der Gewaltenteilung.

Deutlich weniger juristisch nähert sich die Autorin Qunta der Frage, wer von *Affirmative Action* in Südafrika profitieren sollte:²⁸⁵

282 Vgl. Loenen/Rodrigues: *Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives*, 1999, S. 22f.

283 Vgl. Pretorius/Klinck/Ngwenya: *Employment Equity Law*, 2005, Blätter 9-20.

284 Richter Sachs in *Minister of Finance and others v Van Heerden*, 2004 (11) BCLR 1125 (CC) par. 152.

285 Qunta: *Who's afraid of Affirmative Action*, 1995, S. 17.

„ [...] those who, through oppression, have been systematically impoverished and denied access to the education, training and employment opportunities which would have allowed them to participate meaningfully in the economic life of this country.”

Es sollen also diejenigen unterstützt werden, die aufgrund systematischer Verarmung und Ausschluss von Bildungsmöglichkeiten nicht in gleichem Maße wie andere am wirtschaftlichen Leben des Landes teilnehmen konnten. Dieser Ansatz besticht auf den ersten Blick durch seine Verständlichkeit und Pragmatik. Geht man jedoch einen Schritt weiter und versucht diesen Ansatz in die Praxis umzusetzen, so weist diese oberflächliche Definition erheblich Defizite auf. Es lässt sich nicht erkennen, welche Personen nun konkret von *Affirmative Action* Maßnahmen profitieren und welche Auswahlkriterien angewendet werden sollen. Ähnlich pragmatisch antwortet Qunta auf Kritik an *Affirmative Action* in Südafrika. Die Maßnahmen seien kein *racism in reverse*, da sie nicht implizieren, dass Weiße schlechter ausgebildet seien oder aufgrund des europäischen Hintergrunds diskriminiert würden. Die *policies* sollen den Weißen zu verstehen geben, dass

„You [gemeint sind die Weißen, Anm. des Verfassers] can no longer be the only ones to have access to all the best jobs, facilities, and so on. We will temporarily give preference to qualified Black persons, to correct past imbalances, until a normal situation has been established.”²⁸⁶

Auch dieser Ansatz mag zwar verständlich formuliert sein, wirft aber bei genauerer Betrachtung eine Reihe von Fragen auf: Was bedeutet „*qualified blacks*“ – *Affirmative Action* soll doch nicht nur eine neue schwarze Oberschicht erzeugen; was versteht die Autorin unter „*normal situation*“ und welche Zeitspanne ist mit „*temporarily*“ gemeint?

Es ist auffällig, dass sich in der Literatur zur *Affirmative Action* Südafrikas zahlreiche Beispiele wie die oben genannten Zitate finden. Einerseits soll verständlicherweise einer breiten Masse die Idee der Maßnahmen verdeutlicht werden – auf der anderen Seite ist ein unreflektierter Umgang mit dem sensiblen Thema sehr gefährlich. Es können falsche Hoffnungen, Aggressionen,

286 Qunta: *Who's afraid of Affirmative Action*, 1995, S. 22.

Ängste und Vorurteile erzeugt werden, die dem eigentlichen Ziel der *Affirmative Action* schaden können.

3.4.3 *RDP* und *GEAR*

Das *Reconstruction and Development Programme (RDP)* war das Ergebnis umfangreicher Analysen und Beratungen des *ANC* mit anderen Organisationen und gab die politische Zielrichtung der Regierung nach der endgültigen Abschaffung der Apartheid wieder. Das Programm hat seine Wurzeln bereits in der *Freedom Charter* des *ANC* von 1955. Das erklärte Ziel war die Abschaffung des sozioökonomischen Ungleichgewichts, das durch die Apartheid entstanden war. Der Begriff *Affirmative Action* wurde bereits im *RDP* häufig genannt und zahlreiche konkrete Maßnahmen – trotz der sonst allgemeinen Formulierungen – wurden insbesondere für den Arbeitsplatz verabschiedet.²⁸⁷

Im Rahmen der *RDP* sollten durch ein umfangreiches Programm zur Erziehung, Aus- und Weiterbildung und durch Anerkennung von Erfahrungswissen als Ersatz für staatliche Diplome die Schäden der Apartheid repariert werden. Diese Förderung war nicht auf Individuen ausgerichtet, sondern sollte Gruppen oder Kategorien von Personen erreichen. Es wurden Prinzipien erarbeitet, die verhindern sollten, dass Bewerber bei vergleichbarer Qualifikation aufgrund ihrer Hautfarbe oder ihres Geschlechtes diskriminiert würden.

Ein anderer Schwerpunkt des *RDP* war die Neuausrichtung des öffentlichen Sektors. Die *Public Service Commission* sollte für die Implementierung von *Affirmative Action* Maßnahmen im öffentlichen Dienst sorgen. Die Belegschaft des öffentlichen Dienstes sollte binnen zweier Jahre die Verhältnisse der Bevölkerung Südafrikas nach „Rasse, Klasse und Geschlecht“ widerspiegeln.²⁸⁸

Das *RDP* wurde 1996 durch das Strategieprogramm *Growth, Employment and Redistribution (GEAR)* abgelöst bzw. ergänzt. Das *GEAR* formulierte – im Gegensatz zum *RDP* – klarere Reformziele mit Zeitvorgaben. Es stellte marktorientiertes Wachstum, die Privatisierung von Staatsbetrieben, eine strikte Haushalts- und Fiskaldisziplin sowie die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit in den Vordergrund. Durch diese Politik sollte nachhaltiges Wirtschaftswachstum gesichert und die Arbeitslosigkeit bekämpft werden. Dies sollte schließlich zu einer gerechteren Verteilung von Ressourcen und Wohlstand

287 Vgl. Hahne: *Affirmative Action im Neuen Südafrika*, 2002, S. 107.

288 Vgl. *RDP* 1994. Section 5.10.3.

führen. Das *GEAR* visierte ein jährliches Wirtschaftswachstum von sechs Prozent und die Schaffung von 400.000 neuen Arbeitsplätzen pro Jahr an.²⁸⁹ Allerdings konnte Südafrika das anvisierte Wachstum im Gegensatz zu Malaysia nicht erreichen. Südafrikas durchschnittliches Wachstum Anfang der 1990er Jahre betrug nur etwa ein Prozent. Entsprechend schleppend verlief die Entwicklung am Arbeitsmarkt. Thabo Mbeki stellte in seiner Rede zur Lage der Nation daher im Februar 2006 die *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (AsgiSA)* vor.²⁹⁰ Sie ergänzt die Strategie der *GEAR* dahingehend, dass insbesondere zukunftssträchtige Wirtschaftsbereiche gefördert werden sollen. Der Bedarf dieser Branchen an neuen Arbeitskräften soll eine Entlastung auf dem Arbeitsmarkt bewirken. Jedoch steht Südafrika vor der Schwierigkeit, dass das Angebot der Arbeitssuchenden nicht den hohen Anforderungen dieser Branche entspricht. Weitreichende Bildungsmaßnahmen sind daher erforderlich.

3.4.4 Die Entwicklung des *BEE*

Bereits vor der Institutionalisierung des *Black Economic Empowerment (BEE)* unterstützte die Privatwirtschaft die Entwicklung der Afrikaner durch diverse freiwillige Initiativen. In den 1970er begannen zahlreiche Firmen aufgrund der Situation der Afrikaner ihre moralische Verantwortung zu überdenken. Einige internationale Firmen zogen sich zwar ganz aus Südafrika zurück. Andere begannen aber – besonders aufgrund des Drucks der Mutterfirmen im Ausland – die Förderung der Afrikaner voranzutreiben.²⁹¹ Dieser ausländische Einfluss mündete schließlich in der Verkündung der *Sullivan Codes of Conduct* im Jahr 1978.²⁹² Nach dem Wandel im Jahr 1994 wurden Afrikaner verstärkt an der

289 Vgl. Engdahl/Hauki: *Black Economic Empowerment – An Introduction for Non-South African Businesses*, Göteborg, 2001, S. 17.

290 Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung: *Fokus Südafrika*, 2006, S. 1.

291 Vgl. Charlton/van Niekerk: *Affirmative Action – Beyond 1994*, 1994, S. 52.

292 Die *Sullivan Codes of Conduct* wurden von Reverend Leon H. Sullivan von der Zion Baptist Church in Philadelphia (USA) entworfen. Die *Sullivan Codes* kodifizierten Verhaltensrichtlinien, die ausländische Unternehmen im Umgang mit der schwarzen Bevölkerung Südafrikas beherzigen sollten. Die Förderung von Afrikanern sollte danach an zwei unterschiedlichen Punkten ansetzen: Ausländische Unternehmen sollten zunächst darauf achten, dass ihre schwarzen Angestellten nicht Opfer von offener oder versteckter Diskriminierung am Arbeitsplatz wurden. Darüber hinaus sollten die Unternehmen aber auch soziale Verantwortung übernehmen; mit der Durchführung von umfangreichen Förderprogrammen sollten sie einen großzügigen Beitrag zur Entwicklung der schwarzen Gesellschaft leisten.

Leitung von Unternehmen beteiligt²⁹³, und es wurden auch Unternehmensanteile an Afrikaner veräußert. All diese Aktionen stellten jedoch nur Einzelmaßnahmen ohne staatlichen Zwang und ohne Koordinierung dar. Daher konnten die Initiativen die Gesamtsituation der schwarzen Bevölkerung nicht nennenswert verbessern. Sie führten vor allem dazu, dass einige wenige Afrikaner „über Nacht“ reich wurden.²⁹⁴ Dadurch nahm das wirtschaftliche Ungleichgewicht innerhalb der Bevölkerungsgruppe der Schwarzen zu.

Bevor die Phase des *BEE* genauer beschrieben wird, ist eine Definitionen des Begriffs *Empowerment* hilfreich. Der Begriff zielt darauf ab, Personen die sich „außerhalb der Entscheidungsfindung“ befinden, zu beteiligen. Diese Beteiligung bezieht sich auf politische Strukturen, Finanzmärkte und Entscheidungen in der Wirtschaft. Die Betroffenen sollen ihre Möglichkeiten trotz der bestehenden Umstände maximieren können. *Empowerment* soll allerdings deutlich mehr als nur die Beteiligung an Entscheidungsfindungen sein. Es muss Prozesse etablieren, welche die Personen in die Lage versetzen, als kompetente Mitglieder Entscheidungen beurteilen zu können.²⁹⁵ Die Philosophie des *Empowerment* soll Arbeitnehmern die Freiheit geben, ihre Rollen, Ziele und Prioritäten zu hinterfragen und ihren Arbeitsalltag effektiver gestalten zu können.

Die Phase des *Black Economic Empowerment* bis 2003 wird auch als *Narrow-based Black Economic Empowerment* bezeichnet.²⁹⁶ Das südafrikanische Wirtschaftsministerium – das *Department of Trade and Industry (DTI)* – definierte die Philosophie wie folgt:²⁹⁷

„[...] an integrated and coherent socio-economic process that directly contributes to the economic transformation of South Africa and brings about significant increases in the number of black people that manage, own and control the country's economy, as well as significant decreases in income inequalities.“

293 Vgl. Adam: *Colour of Business*, 2000, S. 146.

294 Extrembeispiele finden sich im Business Report, *Should the gentlemen of black empowerment now step aside?* 23. Januar 2005; Thompson, S. 51.

295 Vgl. zu den Definitionen von Empowerment: Jaarsveld: *BEE and Skills Development*, 2005, S. 263.

296 *BEE* ist abzugrenzen vom *Broad-Based Black Economic Empowerment (BBBEE)*. Die Erklärungen hierzu folgen in den nächsten Kapiteln.

297 DTI, 2003.

Das *BEE* umfasste drei wesentliche Konzepte; die Verbesserung der Besitz- und Management Situation, die Förderung der Bildung einer breiten Masse und das so genannte *indirect empowerment*. Dieses dritte Konzept bezog sich besonders auf das Element der bevorzugten Vergabe von Aufträgen an Firmen, die von ehemals Benachteiligten geführt wurden. Die Literatur spricht hierbei vom *Preferential Procurement*. Allerdings waren die Maßnahmen für *Ownership* und *Management* nur auf eine kleine Gruppe von Schwarzen beschränkt, die zu großem Wohlstand kam, während der Großteil der Schwarzen weiterhin unter Armut litt.²⁹⁸ Die größtenteils unkoordinierten Maßnahmen trugen kaum dazu bei, eine stabile Mittelschicht aufzubauen. Ohne solide Mittelschicht kann es jedoch keinen dauerhaften sozialen Frieden in einer Gesellschaft geben.

Die bisherige Beschreibung der *Affirmative Action* Maßnahmen Südafrikas im Rahmen des *RDP*, *GEAR* und *BEE* lässt bereits erkennen, dass die klare Struktur und rigorose Umsetzung wie in Malaysia fehlte. Ab Ende der 1990er Jahre rückte daher die Frage nach einer konkreten Umsetzung der zahlreichen Reden und Ideen zum *BEE* in den Vordergrund. Die gut gemeinten Absichtserklärungen alleine reichten nicht länger aus, um eine wirkliche Verbesserung der Situation herzustellen. Daher wurde ab 1998 eine Reihe von Gesetzen²⁹⁹ mit *Affirmative Action* Bestandteilen verabschiedet.³⁰⁰ Die wichtigsten dieser Gesetze sind der *Employment Equity Act 55 of 1998 (EEA)*, der *Skills Development Act 97 of 1998* und der *Preferential Procurement Policy Framework Act 5 of 2000 (PPPFA)*.³⁰¹ Im Folgenden werden diese Gesetze detailliert beschrieben.

Der *Employment Equity Act* wollte die während der Apartheid entstandene Verzerrung am Arbeitsmarkt beseitigen. Der Arbeitsmarkt sollte die bestehende

298 Vgl. Business Day, Companies engaging in BEE do not have to give away anything, vom 22. November 2006; Business Report, Government grappling with the success of empowerment, 2. November 2006.

299 Auszug aus den zahlreichen Gesetzen: The Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act; Extension of Security of Tenure Act; Restitution of Land Rights Act; Employment Equity Act; National Empowerment Fund Act; Competition Act; Telecommunications Act; Preferential Procurement Policy Framework Act; The Minerals and Petroleum Development Act; Skills Development Act.

300 Vgl. Ponte/Roberts/van Sittert: To BEE or not to BEE? South Africa's Black Economic Empowerment (BEE), Corporate Governance and the State in the South, Danish Institute for International Studies, Working Paper no 2006/27, 2006, S. 3.

301 Vgl. Jaarsveld: BEE and Skills Development, 2005, S. 264ff. und Hahne: Affirmative Action im Neuen Südafrika, 2002, S. 124ff.

Struktur der Gesellschaft widerspiegeln. Hierfür wurde eine Doppelstrategie entwickelt – einerseits wurde unfaire Diskriminierung am Arbeitsplatz verboten und andererseits wurde eine Bevorzugung benachteiligter Gruppen verabschiedet. Für die Betriebe wurden allerdings keine harten Quoten festgeschrieben. Stattdessen wurde den Firmen ein *EEA* Plan auferlegt, mit dem sie dem Wirtschaftsministerium die Meilensteine bei der Umstrukturierung der Belegschaft erläutern mussten. Darunter fielen auch Fortbildungsmaßnahmen, die sicherstellen sollten, dass auf allen Hierarchieebenen sich das Abbild der Gesellschaft wiederfinden würde. Der *Employment Equity Act* wurde 1999 in Kraft gesetzt. Die ersten Berichte mussten Arbeitgeber mit mindestens 150 Beschäftigten bis zum 01. Juni 2000 abgeben. Die erste Auswertung der eingereichten Berichte ergab, dass von etwa 3.000 Arbeitgebern 70 Prozent der Berichtspflicht korrekt nachgekommen waren. Von den erfassten Arbeitnehmern – etwa zwei Millionen Beschäftigten – fielen 87 Prozent in die Gruppe der förderungswürdigen Bevölkerung.³⁰²

Kritisiert wird am *Employment Equity Act* insbesondere, dass die Beteiligung zahlloser Personen am Rügeprozess das Verfahren unübersichtlich mache und lange Verfahrenszeiten bedinge; viele Unternehmen zögen es daher vor, die hohen Strafen zu zahlen, anstatt die Anforderungen des *EEA* umzusetzen. Ein Blick auf die Statistik zeigt, dass der *EEA* nicht die erhofften schnellen Erfolge gebracht hat:³⁰³ 97,5 Prozent der ungelerten Arbeiter fanden sich im Jahr 2003 – also fünf Jahre nach Verabschiedung des *EEA* – in der Gruppe der Afrikaner. Weiße dominieren dagegen weiterhin in den höher qualifizierten und besser bezahlten Berufskategorien. Während Weiße nur etwa 23 Prozent der festangestellten Belegschaft im Jahr 2003 ausmachten, besetzten sie 76 Prozent aller Positionen im Spitzenmanagement.

In Verzahnung mit dem *Employment Equity Act* stellt der *Skills Development Act* einen konkreten Rahmen für Programme am Arbeitsplatz auf, die die Verbesserung des Bildungsniveaus zum Gegenstand haben. Das *Department of Labour* verabschiedete das *National Skills Development Strategy Document* und ein Qualifizierungssystem – das so genannte *National Qualifications Framework (NQF)*, um die Verbesserung im Bildungssystem transparent zu

302 Vgl. Hahne: *Affirmative Action im Neuen Südafrika*, 2002, S. 127.

303 Vgl. FW de Klerk Foundation, 2006, S. 35.

gestalten. Die Inhalte werden in den nachfolgenden Kapiteln über das Bildungssystem genauer beschrieben. An dieser Stelle ist wichtig, dass der *Skills Development Act* sowie der *Skills Development Levies Act* als Säulen des NQF verabschiedet wurden.

Personen, die früher durch „unfaire“ Diskriminierung benachteiligt wurden, sollten bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhalten.³⁰⁴ Im Einzelnen sollte der *Skills Development Act*:

- Die Fähigkeiten der südafrikanischen Arbeiterschaft deutlich verbessern, um die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- Die Investitionen im Bildungssektor erhöhen.
- Am Arbeitsplatz aktive Fortbildung unterstützen und Neueinsteigern Möglichkeiten zur Weiterqualifikation und Aufstiegschancen eröffnen.

Daneben verpflichtet der *Skills Development Levies Act 9 of 1999* die Arbeitgeber, ein Prozent ihrer jährlichen Ausgaben für Lohn und Gehalt in den *National Skills Fund* einzuzahlen.³⁰⁵

Bemerkenswert ist die konsequente Implementierung dieser beiden Gesetze über drei beteiligte Ebenen. Seitens der strategischen Beratung erarbeitet die *National Skills Authority (NSA)* die Konzepte und berät das Arbeitsministerium. Sie ist sozusagen das „Gehirn“ der Gesetzgebung. Die Umsetzung auf der regionalen Ebene übernehmen die neugegründeten *Sector Education Training Authorities (SETAs)*. Diese entwerfen und implementieren Trainings- und Bildungspläne in den jeweiligen Regionen gemeinsam mit der ansässigen Industrie.³⁰⁶ Die dritte entscheidende Ebene stellt die Industrie selbst dar, die ähnlich wie beim *Employment Equity Act* Pläne erarbeiten muss, wie sie die Gesetze mit Hilfe der zuständigen *SETA* umsetzen will. Diese *Workplace Skills Plans* werden in den nachfolgenden Kapiteln am Beispiel der BMW SA Ltd. erklärt.

Das dritte wesentliche Gesetz der *Affirmative Action* vor Einführung des *BBBEE* ist der *Preferential Procurement Policy Framework Act*. Bereits im Jahr 1997

304 Vgl. s 2 (1) (e) *Skills Development Act*.

305 S 3 (1) (b) *Skills Development Levies Act*.

306 Die *SETAs* erhalten 80 Prozent der Zahlungen aus dem *Skills Development Levies Act*.

hatte die Regierung eine Reform zur öffentlichen Auftragsvergabe beschlossen. Sie erkannte, dass ihr als dem wesentlichen Kunden von zahlreichen Waren und Dienstleistungen in Südafrika ein großer Hebel bei der Umsetzung der sozioökonomischen Reform zur Verfügung stand.³⁰⁷ Die Regierung reformierte daher den Auftragsvergabeprozess; unter anderem wurde der Ablauf zur Abgabe von Angeboten zugänglicher für Schwarze gestaltet. Angebote wurden in kleinere Pakete aufgeteilt, damit auch kleinere Unternehmen sich für diese Aufträge bewerben können.³⁰⁸ Ergänzend wurde ein Punktesystem eingeführt, um Aufträge künftig durch eine Kombination der Kriterien „Preis“ und „Bevorzugung bestimmter Zielgruppen“ zu vergeben.³⁰⁹ Dieses Punktesystem wurde zwar im *Preferential Procurement Policy Framework Act (PPPFA)* beschrieben, aber sehr allgemein gehalten.³¹⁰ Die entstandene Grauzone wurde von Unternehmen durch Einschaltung schwarzer Mittelsmänner missbraucht, um Aufträge der öffentlichen Hand zu gewinnen. Dieser Umstand entwickelte sich zum größten Kritikpunkt des *PPPFA*.

Man kann zusammenfassend feststellen, dass die Gesetzgebung der *Affirmative Action* Ende der 1990er Jahre den ersten konsequenten Schritt zu einer Durchsetzung der angestrebten Reformziele darstellte. Besonders der *Skills Development Act* führte zur Implementierung neuer Organisationen – beispielsweise die *SETA* und die *NSA* – um eine nachhaltige Verbesserung des Bildungsniveaus zu ermöglichen.

3.4.5 Vom *BEE* zum *BBEE*

Trotz der eingeführten *Affirmative Action* Maßnahmen und der Verabschiedung zahlreicher Gesetze, musste die Regierung Ende des zweiten Jahrtausends

307 Vgl. Scholtz, Wouter: *BEE Service – Empowermentor*, Lose Blattsammlung, Stand: Mai 2006, 1-1.

308 Vgl. van der Nest, Delrené: *The Impact of Black Economic Empowerment on the Management of Small Companies in South Africa*, 2004, S. 63.

309 Die Bevorzugung von früher benachteiligten Personengruppen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ist nach s 217 endgV verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

310 S 2 *PPPFA*.

zugeben, dass die Gesellschaft noch immer von tiefer Ungleichheit geprägt war.³¹¹

Die berühmte „Zwei-Nationen Rede“ – Präsident Thabo Mbeki hielt sie im Mai 1998 zur Debatte über Aussöhnung und Aufbau der Nation – spiegelt den Meinungsstand in der Regierung zu dieser Zeit wider.³¹² Der größte Teil der afrikanischen Bevölkerung konnte sich knapp eine Dekade nach Abschaffung der Apartheid nicht auf das weiße Niveau entwickeln.³¹³

- Ende 1997 wurde vom *Black Management Forum*³¹⁴ die *BEE Commission* eingesetzt. Sie sollte den Status des bisherigen *BEE* Maßnahmen bewerten und Empfehlungen für den weiteren Reformprozess geben. Sie arbeitete dazu eng mit Wirtschaftsministerium (*DTI*) zusammen.

Der Abschlussbericht der *BEE* Kommission – diese Kommission ist in Südafrika als *BEECom* bekannt – wurde am 11. April 2001 vorgestellt. Die Kommission beschrieb *Black Economic Empowerment* als einen integrierenden und zusammenhängenden sozioökonomischen Prozess. Er müsse der Antrieb des Transformationsprozesses werden – des *Reconstruction and Development Programs*. Nach Ansicht der Kommission sollte ein breit angelegter *Empowerment* Ansatz mehrere Schwerpunkte haben – unter anderem die Schaffung von

311 Balshaw, Tony / Goldberg, Jonathan: *Cracking Broad-based Black Economic Empowerment – Codes and Scorecard Unpacked*, 2005, S. 18.

312 Der Kern der Rede kann durch den folgenden Auszug wiedergegeben werden: „[...] Deshalb wagen wir es zu sagen, dass Südafrika ein Land ist, das aus zwei Nationen besteht. Eine dieser Nationen ist weiß, relativ wohlhabend, ohne dass das Geschlecht oder die geographische Verbreitung eine Rolle spielen. Sie hat Zugang zu einer entwickelten Infrastruktur in wirtschaftlicher und physischer Hinsicht und auch im Hinblick auf Bildung und Kommunikation. Die zweite – und zahlenmäßig weit größere – Nation Südafrikas ist schwarz und arm.“

313 Ein Grund hierfür ist auch das unterschiedliche Bildungsniveau. Die Apartheid führte insbesondere für Afrikaner – aber auch für *Coloureds*, Inder und andere Asiaten – zu einer Diskriminierung im Bereich der Bildung, die größtenteils noch andauert. Je nach Rasse schwankt der Bildungsstand erheblich; während 1996 noch mehr als 50 Prozent der Schwarzen über keine oder nur über eine kurze Schulausbildung verfügten, erreichten 65 Prozent der Weißen mindestens das Abitur. Ebenso bestehen im Arbeitseinkommen große Differenzen zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen. 1996 verfügten etwa 60 Prozent der Beschäftigten über ein Monatseinkommen von weniger als 1.500 ZAR und sechs Prozent über ein Einkommen von über 6.000 ZAR. Dabei verdienten drei Viertel der Afrikaner weniger als 1.500 ZAR.

314 Hierbei handelt es sich um eine Dachorganisation, die verschiedene schwarze Wirtschaftsorganisationen vertritt.

Arbeitsplätzen, die Entwicklung ländlicher Gegenden, besondere Maßnahmen zur Stärkung von schwarzen Frauen, das Angebot von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und die inhaltlich bedeutsame Beteiligung von Afrikanern am Eigentum von Unternehmen.³¹⁵ Ebenso sollten die Managementpositionen neu verteilt werden und die Gesellschaftsstruktur widerspiegeln. Obwohl die Vorschläge von vielen begrüßt wurden, mahnten Kritiker, dass besonders die Elemente *ownership, management and control of [...] resources* nur sehr schwer umzusetzen seien, ohne die durch die Verfassung zugesicherten Rechte einer anderen Partei zu verletzen.³¹⁶

Die *BEECom* hatte sehr ehrgeizige Ziele für die nachfolgende Dekade bis 2011 formuliert, von denen die wichtigsten nachfolgend aufgeführt werden:

- 30 Prozent des *productive land* sollte an Afrikaner transferiert werden.
- In jedem Wirtschaftssektor sollen mindestens 25 Prozent des Eigentums an ehemals schwarze Benachteiligte transferiert werden.
- Mindestens 50 Prozent der staatlichen Betriebe und der staatlichen Vergaben/Einkaufsumfänge sollen an schwarze Firmen gehen.
- Mindestens 30 Prozent der privaten Einkaufsumfänge sollten an schwarze Firmen gehen.
- In Firmen mit mehr als 50 Mitarbeitern sollten mindesten 40 Prozent des oberen Managements Afrikaner sein.
- Die *National Human Resource Development Strategy* im Rahmen des *BEE* sollte sicherstellen, dass 40 Prozent der Berufe oder des beruflichen Trainings von Afrikanern besetzt werden.
- Mindestens 40 Prozent der staatlichen finanziellen Unterstützung für den privaten Sektor sollte an schwarze Firmen vergeben werden.

315 BEE Commission, 2001, Bericht S. 7.

316 FW de Klerk Foundation, *Transformation and Black Economic Empowerment in South Africa*, 2006, S. 4.

Diese Ziele sollten durch ein System von Richtlinien erreicht werden, da nur der Staat eine wirtschaftliche Umgestaltung ermöglichen kann.³¹⁷ Letztendlich war der Bericht der *BEECom* ausschlaggebend für den Richtungswandel der Regierung – hin zu einer *Broad-Based Black Economic Empowerment* Politik.

3.4.6 *Broad-Based Black Economic Empowerment*

Die neue Philosophie das *Empowerment* breit – also für alle ehemals Benachteiligten – auszulegen, spiegelt die Stimmung in der Bevölkerung wider. Vielen ging der Reformprozess nicht schnell genug oder half nur einer zu kleinen Schicht von bereits bessergestellten Schwarzen.³¹⁸ Das *Broad-Based Black Economic Empowerment (BBBEE)* ist ein komplexes Regelwerk mit juristischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekten.

Das *BBBEE* basiert auf sieben Säulen, deren Inhalte die Ziele der Reform beschleunigt umsetzen sollen. Diese Säulen bilden den Kern des Programms und werden daher im Folgenden detailliert vorgestellt. Für ein besseres Verständnis der Entwicklung und Umsetzung des *BBBEE* lohnt sich ebenfalls ein Blick auf die rechtlichen Hintergründe.

3.4.6.1 Gesetzliche Grundlage des *BBBEE*

Im April 2004 trat der *BBBEE Act 53 of 2003* als Ergebnis der Empfehlung der *BEECom* als offizielle Grundlage der neuen *Affirmative Action* Programme in Kraft.³¹⁹ Zum ersten Mal wurde eine ganzheitliche Strategie des *Empowerment* rechtlich verankert. Der *Act* stellt die Ziele des *BBBEE* vor und stellt Regeln auf, die die staatlichen Organe bei der Förderung beachten müssen. Er enthält allerdings keine dezidierten Anweisungen, wie die Umsetzung durch die Privatwirtschaft zu erfolgen hat. Hierfür wurden gleichzeitig die so genannten *Codes of Good Practice* verabschiedet, auf die der *Act* verweist.³²⁰

317 Osode, Patrick: *The new Broad-based Black Economic Empowerment Act: A Critical Evaluation*, 2004, S. 108.

318 Wie im Abschnitt „Definitionen“ erklärt, versteht der *BBBEE Act* s 1 (1) unter dem Begriff „Schwarze“ sowohl Afrikaner als auch Inder und *Coloureds*: „black people is a generic term which means Africans, Coloureds and Indians.“

319 Die wichtigsten Inhalte des *Acts* sind im Anhang aufgeführt.

320 S 9 *BBBEE Act* gibt einen Rahmen für den Inhalt der *Codes of Good Practice* vor: DTI, *Business Guidebook*, S. 139.

Im Rahmen der Einführung der neuen Gesetzgebung, etablierte die Regierung einen Rat – den *Black Economic Empowerment Advisory Council*. Dieser Rat berät die Regierung, analysiert den Umsetzungsprozess, bewertet die Inhalte der *Codes of Good Practice* und treibt die Partnerschaft zwischen den staatlichen Organen und der Privatwirtschaft voran.³²¹ Der *Council* setzt sich aus dem Präsidenten Südafrikas, vier Ministern und 10 bis 15 Fachleuten zusammen.

3.4.6.2 Die Säulen und die Einführung des *BBBEE*

Um die Ziele und die Umsetzung des *BBBEE* transparent zu gestalten und den Fortschritt nachvollziehen zu können, wurde die *Generic Scorecard* generiert. Die Card umfasst vor allem die bereits erwähnten sieben Säulen, auf denen das *BBBEE* ruht. Diese richten sich an Unternehmen und geben die Bereiche vor, in denen ehemals Benachteiligte gefördert werden sollen. Ab März 2003 veröffentlichte die Regierung die *Codes of Good Practice*, um die Umsetzung des *BBBEE* besonders für Firmen transparent zu gestalten und im Zusammenspiel mit der *Generic Scorecard* ein Bewertungssystem zu etablieren.

Die sieben Säulen – *Ownership, Management Control, Employment Equity, Skills Development, Preferential Procurement, Enterprise Development* und *Socio-economic Development* – auf denen das *BBBEE* ruht und auf welche die *Codes of Good Practice* referenzieren, werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt.

3.4.6.2.1 Die Säule *Ownership*

Die Idee der Säule *Ownership* ist es, Schwarze als Anteilseigner an einem Unternehmen partizipieren zu lassen. Die Regierung will verhindern, dass das Eigentum ausschließlich in weißen Händen verbleibt und durch schwarze Arbeitskraft gemehrt wird. Von allen Elementen wird das *Ownership* Element am heftigsten kritisiert. Einige sind der Meinung, dass Schwarze nur am Erfolg der Firma ohne entsprechende Gegenleistung oder unternehmerisches Risiko beteiligt werden. Gemäß der *Scorecard* liegen für das Element *Ownership* zwei wesentliche Bewertungskriterien zugrunde.³²² Zum einen ist das von Schwar-

321 S 4-6 BBBEE Act.

322 Vgl. *Codes of Good Practice*, C 100 s 100 (2), in der Fassung vom 24. August 2006.

zen ausgeübte Stimmrecht zum anderen die wirtschaftliche Beteiligung von Schwarzen an Unternehmen für die Bewertung entscheidend.

Das Ziel für die Beteiligung an Unternehmen liegt bei 25 Prozent und für das ausgeübte Stimmrecht bei 25 Prozent plus eine Stimme.³²³ Ab dieser Schwelle kann ein Sonderbeschluss in einer Gesellschaft blockiert werden. Die Bewertung der wirtschaftlichen Beteiligung und der Stimmrechte erfolgt nur am Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens in der Republik Südafrika. Geschäftstätigkeiten im Ausland können unbegrenzt abgezogen werden. Hintergrund ist, dass durch das *BBBEE* die Wirtschaft in Südafrika umgestaltet werden soll; andere Länder sollen hiervon nicht beeinflusst werden.

323 Vgl. Codes of Good Practice, C 100 s 100 (2.2.).

3.4.6.2.2 *Management Control*

Die Säule *Management Control* bewertet, ob ein Unternehmen wirklich von Schwarzen geleitet wird.³²⁴ Es soll verhindert werden, dass Schwarze ausschließlich als einfache Arbeiter in Unternehmen beschäftigt werden. Sie sollen maßgeblich an der Unternehmensstrategie mitwirken können und entsprechend im Managementlevel vertreten sein. Das Ziel für die Quote schwarzer Beschäftigter an der Unternehmensspitze beträgt 50 Prozent.³²⁵ Aber es gibt auch Regelungen für die nächsttiefere Managementebene. Hier soll der Anteil der Schwarzen nicht weniger als 40 Prozent betragen.

Die Väter des *BBBEE* begründen die Quotenregelung im Managementlevel damit, dass Diskriminierung gegenüber Schwarzen besonders durch die Überrepräsentation von Weißen in den Lenkungsorganen begünstigt wurde. Zudem ist die Entwicklung einer Art von Schneeballsystem gewünscht; d.h. schwarze Manager stellen eher schwarzes Personal ein, dienen als Vorbildfunktion für karriereorientierte schwarze Angestellte und erhöhen somit die Motivation unter der schwarzen Belegschaft. Grundsätzlich wird die Zielsetzung, Schwarze am Management gerecht zu beteiligen, begrüßt; Kritiker weisen jedoch daraufhin, dass die geforderten Prozentssätze zu hoch seien. Zwar soll durch das *BBBEE* die Gesamtbevölkerung in einem Unternehmen wiedergespiegelt werden, allerdings sei die Verteilung der Gesamtbevölkerung keine realistische Bemessungsgrundlage für Managementaufgaben.³²⁶ Für diese Aufgaben qualifizieren sich vor allem Hochschulabsolventen mit Berufserfahrung – also Personen zwischen 30 und 45 Jahren. Der Anteil an der schwarzen Bevölkerung liegt deutlich unter der geforderten Quote.

Das größte Problem bei dem Element *Management Control* ist aus Sicht des Verfassers die hohe Quote, die in sehr kurzer Zeit erreicht werden soll. Besonders internationale Firmen – wie die BMW Group – benötigen hoch ausgebildete Spitzenkräfte, um anspruchsvolle Produkte in Südafrika wettbewerbsfähig produzieren zu können. Das Ziel, diesem Element des *BBBEE* gerecht werden zu können und gleichzeitig ein *Hightech*-Unternehmen zukunftsorientiert zu

324 Vgl. Codes of Good Practice, C 000 s 000 (7.2).

325 Vgl. Codes of Good Practice, C 200 s 200 (2.1).

326 Vgl. Finance Week: Nothing sacred – Hijacking affirmative action, 04. August 2004.

führen, ist in einen Zeitraum von weniger als zehn Jahren nicht realistisch umsetzbar. Es ist zudem fraglich, in wieweit sich ausländische Unternehmen in ihr Führungsleitbild und in ihre strategische Ausrichtung reinreden lassen. Der Ansatz, grundsätzlich die Managementstruktur – über einen langfristigen Zeitraum – in einem gewissen Umfang zu restrukturieren, ist dagegen zu begrüßen.

3.4.6.2.3 Employment Equity

Die Säule *Employment Equity* ist wahrscheinlich das Element, das am schnellsten die Schaffung einer schwarzen Mittelschicht unterstützt. Diese Säule zielt in Abstimmung mit dem bereits beschriebenen *Employment Equity Act* darauf ab, am Arbeitsplatz Gleichheit für alle zu erreichen.³²⁷ Bei der Bewertung der anderen Elemente des *BBBEE* auf der *Scorecard* ist bei teilweiser Zielerreichung auch eine anteilige Punktvergabe möglich. Jedoch wird für eine Punktbewertung auf der *Scorecard* für *Employment Equity* eine schwarze Belegschaft von mindestens 40 Prozent Anteil aller Arbeitnehmer benötigt. Erreicht ein Unternehmen diesen Schwellenwert nicht, so erhält es für dieses Element null Punkte.³²⁸

3.4.6.2.4 Die Säule Skills Development

Für die weitere Vertiefung in dieser Arbeit hinsichtlich der Kosten und Nutzen von betrieblicher Aus- und Weiterbildung in Südafrika ist dieses Element von zentraler Bedeutung.

In der Literatur findet sich oft der Begriff „*lost generation*“; hiermit ist die Generation gemeint, die aufgrund der Repressalien während der Apartheid keine faire Chance auf eine adäquate Bildung bekam. Diese Generation hat ohne unterstützende Maßnahmen kaum eine Möglichkeit, sich heute am Arbeitsmarkt zu behaupten. Das Element *Skills Development*³²⁹ soll Schwarzen die erforderlichen Fähigkeiten vermitteln, die für das Partizipieren an der Wirtschaft erfor-

327 Vgl. Codes of Good Practice, C 000 s 000 (7.2).

328 Vgl. Codes of Good Practice, C 300 s 300 (3.1) und Cliffe Dekker: The way to BEE 2007, 2007, S. 38.

329 Vgl. Codes of Good Practice, C 400 s 400.

derlich sind.³³⁰ Zum einen ist der Staat allein finanziell nicht in der Lage das Bildungsdefizit aufzuholen, zum anderen würde der langwierige Bildungsweg von Grundschule bis Berufsabschluss die kurzfristigen Ziele des *BBBEE* nicht umsetzen können – die „*lost generation*“ wäre wohl tatsächlich verloren. Die Firmen sind angehalten, vor allem praktisches, direkt für die Ausübung der Tätigkeit benötigtes Wissen zu vermitteln.

Die *Scorecard* bewertet diverse Kriterien, die eine Firma umsetzt, um die Aus- und Weiterbildung von Schwarzen zu fördern. Hierfür müssen die Firmen mit der zuständigen *SETA* einen *Workplace Skills Plan* abstimmen. Neben den Ausbildungsprogrammen – wie auch den *Learnerships*³³¹ – ist vor allem der monetäre Aufwand der Firma von Bedeutung. Ähnlich streng wie die Säule *Employment Equity* wird das Element *Skills Development* bewertet. Falls Firmen den Anforderungen aus dem *Skills Development Act* nicht gerecht werden, ist keine anteilige Punktvergabe auf der *Scorecard* möglich.³³²

3.4.6.2.5 *Preferential Procurement*

Ein weiteres Element, um Schwarze am Wirtschaftsleben zu beteiligen, ist die Vorgabe des *Preferential Procurement*. Es werden Firmen belohnt, die ihre Waren bei Herstellern beziehen, die bereits eine hohe *BBBEE* Bewertung erhalten haben. Dadurch soll ein „Kaskadeneffekt“ erreicht werden – dies bedeutet, dass durch den gerichteten Sourcingprozess einer großen Firma weitere schwarze Arbeitsplätze bei der Zulieferindustrie gesichert werden.³³³ Das Ziel für diese Säule wird definiert an den Gesamtausgaben der jeweiligen Firma auf der Einkaufsseite.³³⁴

Neben den Waren zählen auch Dienstleistungen und Aufträge an Zeitarbeitsfirmen für die Bewertung auf der *Scorecard*. Ebenso zählen importierte Waren zum Gesamtvolumen des Einkaufs der Firma, allerdings mit zwei Ausnahmen –

330 Vgl. Codes of Good Practice, C 000 s 000 (7.4).

331 Hierbei handelt es sich um „Training on the Job Programme“, die um theoretischen innerbetrieblichen Unterricht ergänzt werden.

332 Vgl. Sabinet Online: BBE Article, Gazetting the Final Codes of Good Practice, 13. Februar 2006, http://bee.sabine.co.za/bee_article_bravura.html, 25. März 2007.

333 Vgl. Codes of Good Practice, C 500 s 500 (3.1).

334 Vgl. Codes of Good Practice, C 500 s 500 (2.1) und (3.2).

falls Produkte nicht in Südafrika hergestellt werden können und falls Produkte nach Südafrika zur weiteren Verarbeitung importiert werden.³³⁵

3.4.6.2.6 Die Säulen *Enterprise Development* und *Socio-economic Development*

Durch das Element *Enterprise Development* sollen neue schwarze Unternehmen und damit Arbeitsplätze generiert werden. Punkte werden an Firmen vergeben, die schwarze Unternehmen bei der Gründung oder Expansion unterstützen.³³⁶ Eine derartige Unterstützung kann monetär oder unentgeltlich – beispielsweise durch Aufträge oder Wissenstransfer – geschehen.³³⁷ Der Zielwert für die Unterstützung wird am Nettogewinn eines Unternehmens definiert und beträgt mindestens drei Prozent. Viele Firmen unterstützen ihre eigenen Zulieferer oder bauen neue Lieferanten auf und können somit auch leichter die Zielstellung für das *Preferential Procurement* erreichen.

Die siebte Säule ist das *Socio-economic Development*. Sie soll Unternehmen dazu bewegen, auch soziale Verantwortung zu übernehmen. Die Zielgruppen sind natürliche Personen und Gemeinschaften.³³⁸ Auch das Ziel dieser Säule kann monetär oder nichtmonetär erreicht werden, wird aber nur mit einem Prozent des Nettogewinns angesetzt.³³⁹

Gesamthaft betrachtet haben die sieben Säulen maßgeblich dazu beigetragen, das *BEE* und in der Weiterentwicklung die *BBBEE* Strategie für alle Beteiligten transparent zu gestalten. Die Organisationen und vor allem die Privatwirtschaft kennen nun die genaue Zielstellung und können konkrete Maßnahmen ergreifen, um ihr gerecht zu werden. Bevor in den nachfolgenden Teilkapiteln die weitere Umsetzung der sieben Säulen durch die *Scorecard* und die *Codes of Good Practice* erläutert wird, sollen dem Leser die beiden Grafiken einen schnellen Überblick über die Entwicklung der *BBBEE* Strategie geben.

335 Diese Ausnahmen müssen im Kontext des *BBBEE* kritisch gesehen werden, da Firmen sich aus der Verantwortung ziehen könnten, südafrikanische Arbeitsplätze aufzubauen.

336 Vgl. *Codes of Good Practice*, C 000 s 000 (7.6).

337 Vgl. Sabinet Online: BBE Article, *Gazetting the Final Codes of Good Practice*, 13. Februar 2006, http://bee.sabine.co.za/bee_article_bravura.html, 25. März 2007.

338 Vgl. *Codes of Good Practice*, C 700 s 700 (3.2).

339 Vgl. Sabinet Online: BBE Article, *Gazetting the Final Codes of Good Practice*, 13. Februar 2006, http://bee.sabine.co.za/bee_article_bravura.html, 26. März 2007.

Die erste Grafik erläutert, welche Hürden durch das *BBBEE* überwunden werden sollten und welche Zielgruppe durch die jeweiligen Elemente adressiert wird:

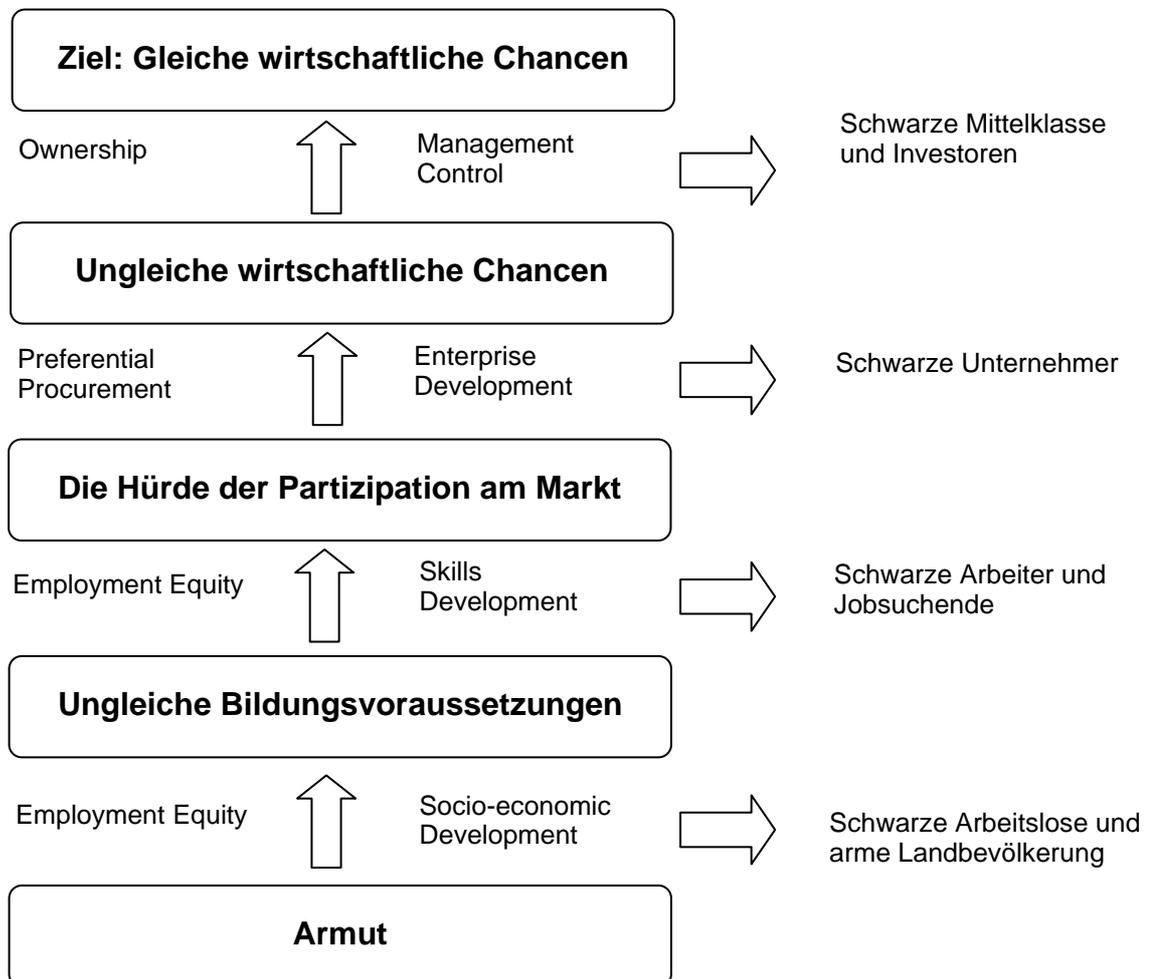


Abbildung 14: Sozioökonomische Hürden und die Elemente des BBBEE ³⁴⁰

Viele Beobachter loben den durchdachten und ganzheitlichen Ansatz der *BBBEE* Strategie sowie die konsequente Vorgehensweise bei der Realisierung. Das Zitat von Vuyo fasst die Bedeutung des wirtschaftlichen Gleichgewichts wie folgt zusammen: „You can have political freedom, but if there are no economic means to enjoy that political freedom then you are not completely free.“³⁴¹

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht nochmals die Zuordnung der sieben Säulen im *BBBEE* „Strategie-Gebäude“:

³⁴⁰ Eigene Darstellung, angelehnt an DTI South Africa: Slide show, Codes of Good Practice for BBBEE, 2006, S. 6.

³⁴¹ Vuyo: Business Report – The highs and lows in the world of empowerment, 2007, S. 1.

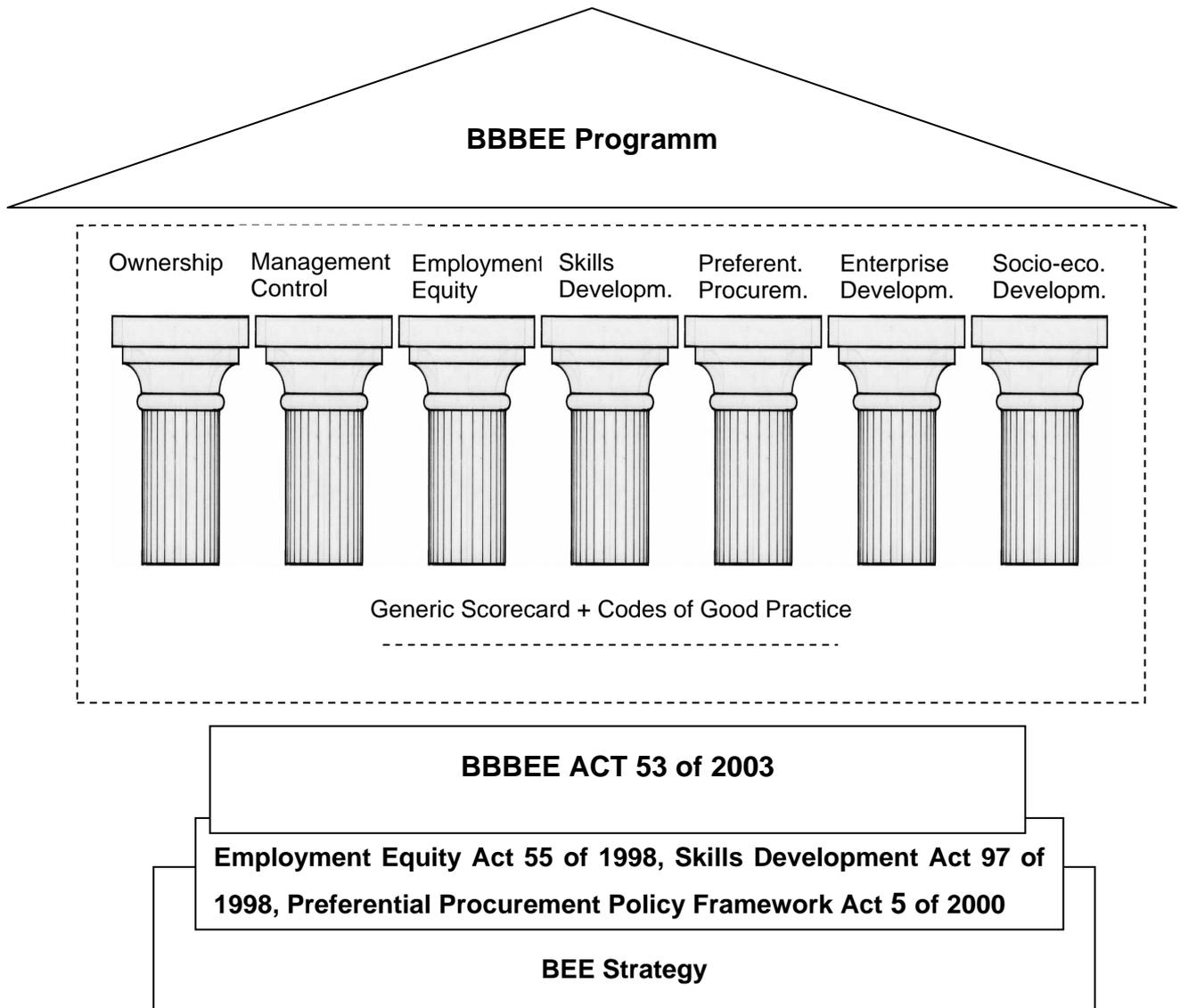


Abbildung 15: Die Säulen des BBEE

3.4.6.3 Die *Generic Scorecard*

Nachdem die Regierung die Strategie und die Säulen des *Broad-Based Black Economic Empowerment* verabschiedet hatte, musste der Realisierungsgrad überprüft werden. Wie bereits dargestellt, sollte eine Methode gefunden werden, den Beteiligten die erforderlichen Maßnahmen und erreichbaren Punkte transparent darzustellen. Hierfür wurden die sieben Säulen des *BBBEE* auf der *Generic Scorecard* zusammengefasst.

Ziel einer Firma sollte es sein, einen möglichst hohen *BBBEE* Status zu erreichen. Das Gesamtergebnis ergibt sich durch die Addition der einzelnen Punkte in den sieben Elementen, wobei diese unterschiedlich gewichtet werden.³⁴² Grundsätzlich ist es möglich, Schwächen in einem Element durch ein anderes auszugleichen. Die Gesamtpunktzahl ist für die Firma besonders für Vergaben an den öffentlichen Sektor oder bei Genehmigungsanträgen von Bedeutung. Die *Scorecard* ist in ihrer endgültigen Fassung in den *Codes of Good Practice* enthalten.³⁴³

342 Vgl. Codes of Good Practice, C 000 s 000 (8.1).

343 Vgl. Codes of Good Practice, C 000 s 000 (8).

3.4.6.4 Die *Codes of Good Practice*

Section 9 des *BBBEE Act* ermächtigt den Minister, *Codes of Good Practice* zu verabschieden, um die Inhalte des Gesetzes besser umzusetzen.³⁴⁴ Die gesamten *Codes of Good Practice* bestehen aus mehreren einzelnen *Codes*. Interessant bei der Einführung der *Codes* sind die zwei Phasen ab 2005. Zunächst wurde ein Entwurf veröffentlicht, der durch verschiedene Beteiligte von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft geprüft wurde. Die resultierenden Ergebnisse haben zwar nicht das grundsätzliche Konzept der *Codes* in Frage gestellt, jedoch wurden einige Änderungen vorgenommen. Vor allem wurden kompliziert formulierte Klauseln sprachlich vereinfacht und die Bemessungskriterien reduziert, um der Privatwirtschaft eine praktikable Umsetzung zu ermöglichen. Erst im Februar 2007 wurde die endgültige Fassung der *Codes of Good Practice* verabschiedet.³⁴⁵ Grundsätzlich entsprechen die *Codes* den sieben Säulen und wurden von *C 100* bis *C 700* nummeriert. Ergänzend gibt es den *Code C 000*, der grundlegende Themen behandelt und den *Code C 800*, welcher Regelungen für kleine Firmen enthält. Die einzelnen *Codes* geben durch eine spezifische *Scorecard* die Bewertungskriterien und die Gewichtung

344 Vgl. BBBEE Act 53 of 2003, s 9 Codes of good practice:

(1) In order to promote the purposes of the Act, the Minister may by notice in the Gazette issue codes of good practice on black economic empowerment that may include (a) the further interpretation and definition of broad-based black economic empowerment and the interpretation and definition of different categories of black empowerment entities; (b) qualification criteria for preferential purposes for procurement and other economic activities; (c) indicators to measure broad-based black economic empowerment; (d) the weighting to be attached to broad-based black economic empowerment indicators referred to in paragraph (c); (e) guidelines for stakeholders in the relevant sectors of the economy to draw up transformation charters for their sector; and (f) any other matter necessary to achieve the objectives of this Act.

(2) A strategy issued by the Minister in terms of section 11 must be taken into account in preparing any code of good practice.

(3) A code of good practice issued in terms of subsection (1) may specify (a) targets consistent with the objectives of this Act; and (b) the period within which those targets must be achieved.

(4) In order to promote the achievement of equality of women, as provided for in section 9(2) of the Constitution, a code of good practice issued in terms of subsection (1) and any targets specified in a code of good practice in terms of subsection (3), may distinguish between black men and black women.

(5) The Minister must, before issuing, replacing or amending a code of good practice in terms of subsection (1) (a) publish the draft code of good practice or amendment in the Gazette for public comment; and (b) grant interested persons a period of at least 60 days to comment on the draft code of good practice or amendment, as the case may be.

345 Vgl. Sunday Times: Guidelines gazetted for BEE practice, 11. Februar 2007.

jedes einzelnen Elements wieder. Die nachfolgenden Abschnitte detaillieren die *Codes of Good Practice*, die zugehörigen *Scorecards* und den zeitlichen Verlauf der Implementierung. Den Erfolg bei der Umsetzung des *Black Empowerment* formulierte der Wirtschaftsminister Ende 2006 wie folgt:

„The real achievement of this process will be whether we are able to change the corporate culture in South Africa in a way that makes it (BEE) a part of the way we do business.“³⁴⁶

Nachfolgende Übersicht erklärt – ähnlich der Darstellung über die *Outline Perspective Plans* Malaysias – die Einführung des *BBBEE* beginnend mit der Gründung der *BEE Commission* im Jahr 1997 bis zur Verabschiedung der endgültigen *Codes* 2007.

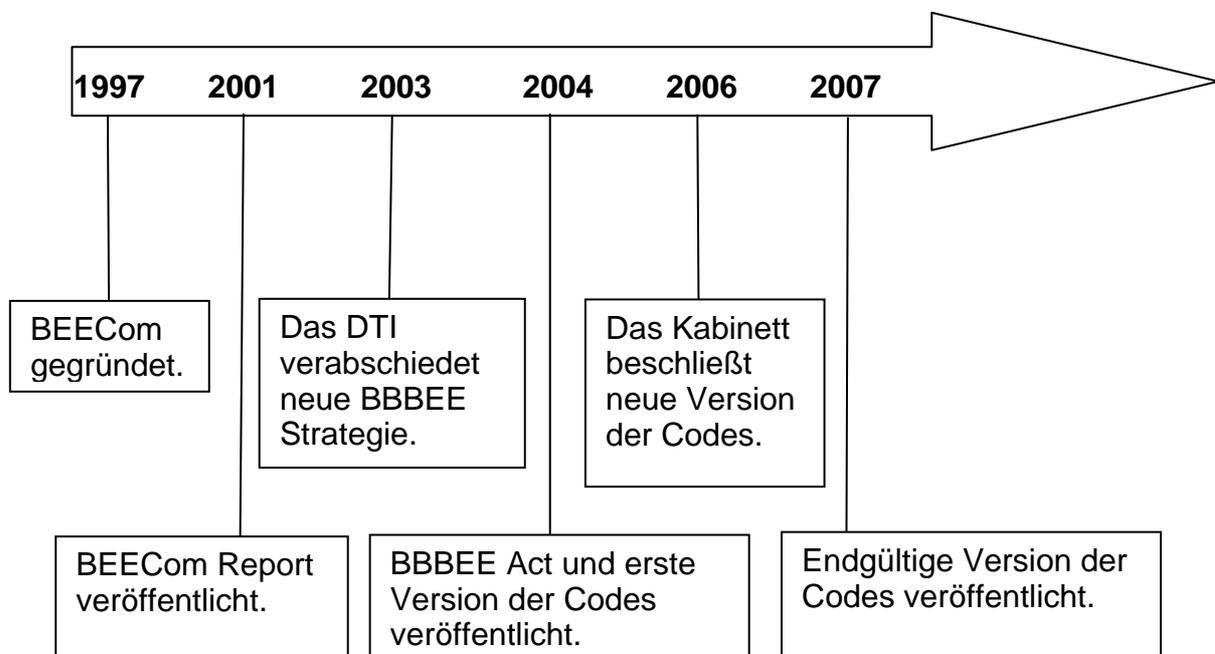


Abbildung 16: Die Einführung des BBBEE

Besonders bemerkenswert ist die kurze Zeitspanne von der Entwicklung der neuen Strategie bis zur Verabschiedung der endgültigen *Codes*. Malaysias *NEP* und die nachfolgenden Programme waren auf einen Zeitraum von über 30 Jahren angelegt. Hingegen ist die Umsetzung des *BBBEE* binnen weniger als 10 Jahren geplant.

³⁴⁶ Minister of Trade and Industry, Mandisi Mphahla, Dezember 2006, in Epowerdex Guide: The Codes of Good Practice, 2006, S. 1ff.

Die nachfolgende Übersicht erklärt die Struktur der *Codes* und vergleicht die vorläufige mit der endgültigen Version.

Codes of Good Practice 2005	Codes of Good Practice 2006
Insgesamt 10 Codes und 45 Kriterien	Insgesamt 8 Codes und 25 Kriterien
<p>Vorläufige Struktur</p> <p>Code 000 – Grundzüge zur BEE Messung, der Generic Scorecard und BEE Prüfungsagenturen</p> <p>Code 100 – Ownership</p> <p>Code 200 – Management Control</p> <p>Code 300 – Employment Equity</p> <p>Code 400 – Skills Development</p> <p>Code 500 – Preferential Procurement</p> <p>Code 600 – Enterprise Development</p> <p>Code 700 – Residual Element</p> <p>Code 800 – Sector Codes³⁴⁷</p> <p>Code 1000 – Qualifying Small Enterprises</p>	<p>Endgültige Struktur</p> <p>Code 000 – Konzeptionelles Rahmenwerk des Broad-Based Black Economic Empowerment</p> <p>Code 100 – Ownership</p> <p>Code 200 – Management Control</p> <p>Code 300 – Employment Equity</p> <p>Code 400 – Skills Development</p> <p>Code 500 – Preferential Procurement</p> <p>Code 600 – Enterprise Development</p> <p>Code 700 – Socio-Economic Development</p> <p>Code 800 – Qualifying Small Enterprises</p>

Abbildung 17: Die Codes of Good Practice³⁴⁸

Neben den Änderungen der Inhalte des *Codes* 000 wurde der *Code* 700 *Residual Element* abgeändert und umfasst ab 2006 das *Socio-Economic*

347 Die Idee der *Sector Codes* war es, verschiedenen Industriebranchen die Möglichkeit zu geben, branchenspezifische Besonderheiten in der *BBBEE* Bewertung berücksichtigen zu lassen. Hierdurch könnten die Unternehmen gegebenenfalls einen besseren *BBBEE* Status erreichen. Der Prozess zur individuellen Anerkennung der *Sector Codes* war jedoch sehr aufwändig und langwierig. Viele Firmen zogen es daher vor, sich nach den generellen *Codes of Good Practice* evaluieren zu lassen. Wohl auch aufgrund dieser Tendenz sind die *Sector Codes* in der endgültigen Fassung nicht mehr enthalten.

348 Eigene Darstellung, angelehnt an Epowerdex Guide, 2006, S. 5.

Development. Die vorläufigen *Sector Codes* wurden aus der Struktur genommen und der *Code 1000* zum *Code 800* umbenannt. Eine Firma kann durch Maßnahmen, die den Anforderungen der *Codes 100* bis *700* gerecht zu werden, Punkte erhalten. Die Summe aller Punkte ergibt 100 mögliche Punkte. Die Gewichtung der einzelnen *Codes* hat sich von 2005 bis 2006 auch leicht verschoben. In der endgültigen Fassung erhalten *Preferential Procurement* und *Ownership* maximal je 20 Punkte. *Employment Equity*, *Skills Development* und *Enterprise Development* ermöglichen jeweils 15 Punkte; *Management Control* wurde mit 10 Punkten und das *Socio-Economic Development* mit fünf Punkten gewichtet.³⁴⁹

Um dem Leser ein Gefühl zu geben, wie sich die Punkte durch die einzelnen Bewertungskriterien eines *Codes* addieren, wird die Kalkulation in der *Generic Scorecard* anhand der Beispiele *Ownership* und – besonders interessant für den Schwerpunkt dieser Arbeit – *Skills Development* dargestellt. Ein analoges Vorgehen findet sich für die anderen *Codes*, deren detaillierte Auflistung aber eher verwirren würde und zum Verständnis nicht notwendig ist.

Generic Score Card am Beispiel des Elements <u>Ownership</u>				
Element	Kategorie	Indikator³⁵⁰	Punkte	Zielwert – Compliance Target
Ownership Code 100 Misst die effektive Beteiligung Schwarzer an Unternehmen	Wahlrecht	Exercisable Voting Rights in the Enterprise in the hands of black people	3	25% plus eine Stimme
		Exercisable Voting Rights in the Enterprise in the hands of black women	2	10%
	Wirtschaftliche Interessen	Economic Interest of black people in the Enterprise	4	25%

349 Vgl. Codes of Good Practice, C 000 s 000 (8.1.3).

350 Die Indikatoren wurden in der Originalsprache Englisch belassen, da viele Begriffe in Südafrika geprägt wurden. Eine Übersetzung könnte ohne weitere Erläuterung zu einer Sinnverfälschung führen.

Generic Score Card am Beispiel des Elements <u>Ownership</u>					
Element	Kategorie	Indikator	Punkte	Zielwert – Compliance Target	
Ownership Code 100	Wirtschaftliche Interessen	Economic Interest of black women in the Enterprise	2	10%	
		Economic Interest of the following black natural people in the Enterprise: black designated groups, black participants in employee Ownership Schemes, black beneficiaries of Special or General Benefit Schemes; or black participants in co-operatives	1	2,5%	
	Punkte für Realisierungsgrad	Ownership fulfillment	1	Keine Limitierung	
		Net value	7	25%	
	Bonus Punkte	Involvement in the ownership of the Enterprise of black new entrants	2	10%	
		Involvement in the ownership of the Enterprise of black participants in Employee Ownership Schemes, of Broad-Based Ownership Schemes, in co-operatives	1	10%	
		Gesamtpunkte, maximal	20 plus 3		

Generic Score Card am Beispiel des Elements <u>Skills Development</u>				
Element	Kategorie	Indikator	Punkte	Zielwert – Compliance Target
Skills Development Code 400 Misst den Aufwand, den Firmen betreiben, um die Kompetenzen schwarzer Angestellter zu verbessern	Skills Development Ausgaben, die für Trainingsprogramme aufgewendet werden.	Skills Development Expenditure on Learning Programmes for black employees as a percentage of Leivable Amount	6	3%
		Adjusted Skills Development Expenditure on Learning Programmes for black employees with disabilities as a percentage of Leivable Amount	3	0,3%
	Trainingsprogramme	Adjusted number of black employees participating in Learning Programmes as a percentage of total employees	6	5%
	Gesamtpunkte, maximal	15		

Abbildung 18: Detaillierte Bewertung mit Hilfe der Generic Scorecard³⁵¹

Wie erwähnt, addieren sich die erreichbaren Punkte aller Codes zu 100 Punkten – plus etwaiger Bonuspunkte. Die erreichte Gesamtpunktzahl wird dann verwendet, um über die nachfolgend dargestellte Tabelle den *BBEE* Status der Firma festzustellen.

351 Vgl. Epowerdex Guide: The Codes of Good Practice, 2006, S. 9ff.

Tabelle zur Feststellung des BBBEE Status einer Firma		
Status	Qualifikation Punkte auf der Generic Score Card	Recognition Level
Level one contributor	≥ 100 Punkte	135% ³⁵²
Level two contributor	≥ 85 Punkte, aber < 100 Punkte	125%
Level three contributor	≥ 75 Punkte, aber < 85 Punkte	110%
Level four contributor	≥ 65 Punkte, aber < 75 Punkte	100%
Level five contributor	≥ 55 Punkte, aber < 65 Punkte	80%
Level six contributor	≥ 45 Punkte, aber < 55 Punkte	60%
Level seven contributor	≥ 40 Punkte, aber < 45 Punkte	50%
Level eight contributor	≥ 30 Punkte, aber < 40 Punkte	10%

Abbildung 19: Feststellung des BBBEE Status³⁵³

Grundsätzlich gilt, je höher die erreichte Punktzahl ist, um so höher ist der so genannte *Recognition Level* für jede Person oder Firma, die mit dem bewerteten Unternehmen agiert. Es soll ein Kaskadeneffekt erreicht werden, indem

352 Werte die größer als 100% sind, bedeuten beispielsweise für das Element des *Preferential Procurement* eine kalkulatorische Erhöhung des Einkaufsvolumens bei *BBBEE* Lieferanten. Im Anhang der *Codes of Good Practice* zu C 500 findet sich folgende Formel:

$$A = \sum_{i=1}^n B_i * C_i$$

mit i: laufender Lieferanten-Index;

n: Anzahl der Lieferanten;

A: Die Summe des *BBBEE* Einkaufsvolumens;

B: Das nichterhöhte Einkaufsvolumen pro Lieferant;

C: Der *BBBEE 'Recognition Level'* des jeweiligen Lieferanten.

Ein hohes *BBBEE* Einkaufsvolumen ergibt entsprechend mehr Punkte auf der zugehörigen *Scorecard*.

353 Vgl. *Codes of Good Practice*, C 000 s 000 (8.2).

Firmen mit einem höheren *BBBEE* Status wiederum für andere Unternehmen attraktiver werden.

Es stellt sich die Frage, welche juristischen oder ökonomischen Konsequenzen eine Firma zu erwarten hat, falls sie nur einen sehr niedrigen *BBBEE* Status erreicht. Grundsätzlich beabsichtigt die Regierung, die Durchsetzung des *BBBEE* durch den Kaskadeneffekt zu forcieren. Unternehmen, die nur einen niedrigen Status erreichen, werden automatisch für die Lieferkette unattraktiver. Zudem wird der *BBBEE* Status eines Unternehmens bei Behördenentscheidungen und der öffentlichen Auftragsvergabe berücksichtigt.

Direkte Sanktionen drohen einem Unternehmen dagegen nicht. Die Regierung verfolgt hier also den Ansatz, die Anforderungen des *BBBEE* aufgrund einer freien unternehmerischen Entscheidung und nicht aufgrund staatlichen Zwangs umzusetzen. Es soll die Akzeptanz des *BBBEE* in Wirtschaft und Gesellschaft gefördert, ein etwaiges Freikaufen von Verpflichtungen vermieden und eine tatsächliche Förderung der früher benachteiligten Bevölkerungsgruppen erreicht werden.³⁵⁴

3.4.6.5 Ergänzende Regelungen zur Förderungswürdigkeit durch das *BBBEE*

In dem Kapitel „Begünstigte der *Affirmative Action* in Südafrika“ wurde bereits ausführlich der Begünstigtenkreis der *Affirmative Action* Maßnahmen entsprechen der Verfassung erläutert. Der nachfolgende Absatz detailliert, welche ergänzenden Regelungen durch die *Codes of Good Practice* eingeführt wurden.

Die *Codes* legen fest, dass ausschließlich Staatsbürger der Republik Südafrika durch das *BBBEE* gefördert werden können.³⁵⁵ Dies ist eine signifikante Ergänzung gegenüber bekannten Vorschriften. Das Ziel des *BBBEE* ist die Linderung der Folgen der Apartheid. Personen ohne südafrikanische Staatsbürgerschaft wurden nicht durch die Apartheid diskriminiert und sollten daher nicht vom *BBBEE* profitieren.

354 Vgl. FW de Klerk Foundation: *Transformation and Black Economic Empowerment in South Africa*, 2006, S. 8.

355 Vgl. *Codes of Good Practice*, s 1 part 2.

Ansonsten bestünde unter anderem das Risiko, dass internationale Unternehmen schwarze Personen aus ihrer ausländischen Zentrale einsetzen, um die Anforderungen des *BBBEE* zu erfüllen.³⁵⁶ Die Erlangung der südafrikanischen Staatsbürgerschaft musste bis zum 27. April 1994 erfolgt sein.

Das Problem, dass auch Schwarze gefördert werden, die bereits zur Oberschicht gehören und während der Apartheid nicht diskriminiert wurden – weil sie als südafrikanische Bürger beispielsweise im Ausland lebten – ist den Verantwortlichen bekannt. *Affirmative Action* sollte zwar grundsätzlich nur die wirklich Bedürftigen fördern, jedoch wäre der Verwaltungsaufwand immens, um ausschließlich diese Gruppe herauszufiltern. Eine Lawine an Gerichtsverhandlungen wäre die Folge. Außerdem können wohlhabende Schwarze als Vorbild und Beweis für den Erfolg der *Affirmative Action* dienen.

Grundsätzlich werden durch die *Codes of Good Practice* Afrikaner, *Coloureds* und Inder gleich behandelt. Nur das Element *Employment Equity* fördert Unternehmen, deren Belegschaft ein Abbild der demographischen Zusammensetzung der Bevölkerung Südafrika darstellt.³⁵⁷ Einige Kritiker weisen darauf hin, dass die ethnischen Gruppen während der Apartheid unterschiedlich stark diskriminiert wurden und durch *Affirmative Action* im Sinne der substantiellen Gleichheit entsprechend differenziert gefördert werden müssten.³⁵⁸ Allerdings war das Risiko zu groß, dass eine Bevorzugung einer Gruppe zu Unruhen und Spannungen innerhalb der früher Benachteiligten geführt hätte.

3.4.6.6 Die Prüfstellen und Ausnahmeregelungen des *BBBEE*

Die *Codes of Good Practice* regeln im Zusammenspiel mit der *Generic Scorecard* sehr detailliert, wie ein Unternehmen Punkte für den *BBBEE* Status erhalten kann. Es stellt sich jedoch die Frage, welche Behörde den Status kontrolliert und den Firmen die erreichten Punkte zuteilt. Hierfür wurde das

356 Ein indischer Konzern könnte beispielsweise das Management seines südafrikanischen Tochterunternehmens mit Indern aus Indien besetzen und Punkte für das Element *Management Control* erhalten.

357 Vgl. Cliffe Dekker: *The way to BEE*, 2007, S. 38.

358 Vgl. Gas: *Affirmative Action in der Republik Südafrika*, 2002, S. 78f.

*South African National Accreditation System (SANAS)*³⁵⁹ ins Leben gerufen. Diese Gesellschaft des *DTI* kann unabhängige Prüfstellen zulassen, die den *BBBEE* Status eines Unternehmens bewerten und ein Zertifikat ausstellen können.³⁶⁰

Um eine flächendeckende Umsetzung des *BBBEE* garantieren zu können, sollen grundsätzlich alle Firmen Südafrikas am Prozess beteiligt werden. Allerdings gibt es einige Ausnahmeregelungen und Erleichterungen. Die Regierung hat sich auch das Ziel gesetzt, kleinste und kleine Unternehmen stärker zu fördern. Da diese bereits mit Finanzierungsproblemen kämpfen, sollen sie nicht durch weitere gesetzliche Anforderungen belastet werden. Die Regierung hat somit die Kleinstunternehmen – die so genannten *Exempted Micro Enterprises (EME)* – von sämtlichen *BBBEE* Auflagen befreit. Der Schwellenwert für den Umsatz eines *EME* beträgt fünf Millionen ZAR.

Eine Erleichterung der *BBBEE* Regelungen erhalten auch Firmen, deren Umsatz zwischen fünf Millionen ZAR und 35 Millionen ZAR liegt. Diese *Qualifying Small Enterprises (QSE)*³⁶¹ müssen nicht alle sieben Elemente des *BBBEE* erfüllen, sondern können sich vier Elemente aussuchen, nach denen sie bewertet werden wollen.

Besonders interessant sind die Regelungen für ausländische Unternehmen – wie zum Beispiel die BMW Group. Viele Südafrikaner befürchteten, dass ausländische Investoren durch zu harte *BBBEE* Regelungen abgeschreckt werden oder sich aus Südafrika zurückziehen könnten. Besonders das Element *Ownership* ist für viele Konzerne nicht umsetzbar. Die Konzernmutter ist selten bereit, die ausländische Tochter an lokale Investoren zu veräußern. Die BMW Group produziert in Südafrika Fahrzeuge der 3er Reihe. Diese Fahrzeuge werden weltweit verkauft und unterliegen den konzernweiten strengen Qualitätsanforderungen. Das Werk ist in den weltweiten Produktionsverbund eingegliedert, die Logistik und Einkaufsabteilungen sind eng mit der Zentrale in München verknüpft. Die BMW Group kann daher die Strategie und langfristige

359 Vgl. Codes of Good Practice, s 1 part 2; die *SANAS* ist eine Gesellschaft, die an das *DTI* angegliedert ist.

360 Vgl. Codes of Good Practice, C 000 s 000 (10.3).

361 Vgl. Codes of Good Practice, C 000 s 000 (5.1).

Werksplanung nicht aus der Hand geben. Die *Codes of Good Practice* sehen hier Sonderregelungen vor.³⁶² Zum einen kann ein ausländisches Unternehmen sich die Punkte für das Element *Ownership* erkaufen. Diese Sonderleistung wird *Equity Equivalents* genannt.³⁶³ Das Ziel dieser Sonderleistung ist sehr hoch angesetzt, daher ist es fraglich, ob viele Unternehmen diese Möglichkeit wahrnehmen werden. Zum anderen ist es für ein internationales Unternehmen auch möglich, Anteile der Muttergesellschaft zu veräußern. Diese Regelung wird als *Offshore Equity* bezeichnet und ist besonders aus strategischen Gründen zweifelhaft. Während diese Arbeit verfasst wurde, gab es noch kaum Beispiele aus der Privatwirtschaft, die von den aufgezeigten Sonderregelungen Gebrauch gemacht haben. Wie internationale Konzerne in Zukunft agieren, bleibt abzuwarten.

3.4.7 Aus- und Weiterbildungskonzepte als wesentlicher Bestandteil der *Affirmative Action*

Analog dem Vorgehen bei der *NEP* in Malaysia werden in diesem Kapitel das Bildungssystem, die tragenden Organe und wesentlichen Konzepte zur Aus- und Weiterbildung im Rahmen der *Affirmative Action* Südafrikas vorgestellt.

Das Bildungssystem eines Landes kann ein wesentliches Mittel für die Bekämpfung eines sozioökonomischen Ungleichgewichtes sein. Prof. Dr. Teschner verweist auf die Möglichkeit, die Ausrichtung eines Erziehungssystems als maßgebliche bildungspolitische Dimension derart zu gestalten, dass „[...] der Ausbildung und Verfestigung von Klassenunterschieden innerhalb des eigenen Landes aktiv entgegengewirkt wird.“³⁶⁴

3.4.7.1 Das Bildungssystem bis 1994

Besonders im Bildungssystem wurde die Trennung der südafrikanischen Gesellschaft nach Hautfarben deutlich. Die Bildung der Weißen unterstand 1985 fünf Bildungsministerien, einem nationalen Ministerium und vier Provinz-

362 Vgl. *Codes of Good Practice*, C 100 s 103 (3.6).

363 Hierbei handelt es sich um Ersatzleistungen, die in bestimmte öffentliche Programme zur Förderung von Schwarzen fließen. Der Zielwert beträgt 25 Prozent der jährlichen Geschäftstätigkeit des internationalen Unternehmens in Südafrika. Ein Unternehmen kann auch 4 Prozent der jährlichen Gesamteinkünfte in Südafrika zahlen.

364 Teschner: *Der Nord-Süd-Konflikt als pädagogische Herausforderung an die industrialisierte Welt*, in Dahncke: *Bewahrung des Menschlichen*, 1988, S. 171.

ministerien. Die Bildung des tertiären Sektors (*Higher Education*) unterstand dem *Department of Education and Culture* (Ministerium für Bildung und Kultur). Die Bildung der Asiaten fiel 1965 mit dem *Indians Education Act* den Provinzministerien zu. Das *Department of Indian Affairs* sowie das *Department of Coloured Affairs* wurden im Oktober 1980 dem *Department of Internal Affairs* zugeordnet. Seitdem wurde die Verwaltung der afrikanischen Bildung kontinuierlich dezentralisiert und den einzelnen Regionen wurden immer mehr Kompetenzen zugesprochen. In jedem *Homeland* wurde ein Bildungsministerium etabliert.

Mit der Ausweitung des Universitätsgesetzes (*Extension of the University Education Act 1959*) wurden Universitäten in Südafrika nach Hautfarben getrennt eingerichtet. Die *University Colleges of the North* und Zululand wurden für *Sotho*, *Venda*, *Tsonga* und *Zulu* sprechende Afrikaner eingerichtet und die *University of Western Cape* und *Durban-Westville* für die *Inder* und *Coloureds*. Die Universität von Fort Hare, welche für viele Jahre eine ausschlaggebende Rolle in der Bildung der Afrikaner einnahm, wurde *Xhosa* sprechenden Afrikanern zugewiesen.³⁶⁵

Häufig wird in Südafrika der Terminus *Lost Generation* – verlorene Generation – verwendet. Gemeint sind die heute jungen Erwachsenen und Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 30 Jahren, die unter den drastischen Maßnahmen der Apartheid direkt zu leiden hatten und kaum eine Chance auf eine faire Schul- und Berufsausbildung hatten. Es ist auch wahrscheinlich, dass diese wirtschaftlich ausgeschlossene Bevölkerungsgruppe für die ausufernde Kriminalität verantwortlich ist. Es war bereits am Ende der Apartheid Anfang der 1990er Jahre absehbar, dass diese Misere nur „durch eine Änderung der Zugangschancen zur Gesellschaft [und Bildung] des neuen Südafrikas“³⁶⁶ beendet werden konnte.

Entscheidende Veränderungen struktureller Natur gingen vom *National Policy for General Education Affairs Act of 1984* aus. Grundlage waren das *White Paper* der Bildung sowie die Verfassungsänderung von 1983. Eingeführt wurden die Kategorien *Own Affairs* und *General Affairs*. Es lag beim Präsi-

365 Vgl. Beck-Reinhardt: *Demokratie durch Bildung?*, 2003, S. 108ff.

366 Von Rimscha: *Der tatsächliche Umbau und seine Schranken*, 1996, S. 125.

ten zu entscheiden, welche Angelegenheiten *Own* oder *General* waren, und obwohl die Entscheidungen den drei Kammern im Parlament vorgelegt wurden, war doch das in der Verfassung verankerte System so angelegt, dass die Kammer der Weißen immer die Mehrheit hielt. *General Affairs* betrafen die Normen und Standards bezogen auf die Finanzierung der Bildung, die Löhne und Einstellungsbedingungen, die Registrierung der Lehrer sowie die Normen und Standards der Curricula und Prüfungen. Das *Department of Education and Training (DET)* blieb so weiterhin dem weißen Kabinett unterstellt, wohingegen die Bildungsangelegenheiten der drei anderen Bevölkerungsgruppen zu *Own Affairs* erklärt wurden. Dies erklärt die Entstehung der unterschiedlichen Bildungsministerien.³⁶⁷

Die Bildungspolitik für alle Bevölkerungsgruppen erfolgte in Konsultation mit den vier Provinzministerien im *Committee of Education Ministers (CEM)*. Das einflussreichste Gremium war das *Committee of Heads of Education Departments (CHED)*. *CHED* setzte sich zusammen aus den Ministern von *DET*, drei Ministern aus dem Drei-Kammern-Parlament sowie je einem führenden Funktionär der Verwaltung der vier Provinzministerien. Die Mehrheit waren Weiße. Das *CHED* beriet die Minister in bildungspolitischen Angelegenheiten und sorgte formal für die Kooperation zwischen den einzelnen Bildungsministerien. 1984 wurde der *South African Council for Education (SACE)* gegründet, dessen 26 Mitglieder hauptsächlich Bildungsexperten waren, die vom Bildungsminister ernannt wurden.

Selbst wenn prozentual der Anteil der afrikanischen Studierenden zunahm, so gilt dies vorrangig für die historisch schwarzen Universitäten, deren Studierendenzahlen zwischen 1986 und 1993 um jährlich 10 Prozent stiegen. Gleiches gilt für die Fernuniversitäten *VISTA* und *UNISA*. Wohingegen die Studentenzahlen an den historisch weißen Universitäten im gleichen Zeitraum um lediglich 1,5 Prozent stiegen. Da die Universitäten nicht über eine gleiche Ressourcenausstattung und gerade die historisch schwarzen Universitäten nicht über die nötigen Sonderprogramme für Studierende verfügten, waren diese Universitäten oft hoffnungslos überlastet. Gründe dafür waren die Arbeitsplatzreservierung (*Job-Reservation*), die Regierungspolitik der separaten Entwicklung

367 Vgl. Beck-Reinhardt: *Demokratie durch Bildung?*, 2003, S. 122ff.

(*Separate Development Policy*) und das gesamte Bildungssystem während der Apartheid, denn den Afrikanern war der Zugang zu weißen Universitäten, die über das nötige Know-how verfügten, untersagt.

Bezogen auf die Finanzierung der Tertiärbildung lässt sich feststellen, dass ab 1985 die Universitäten einheitlich finanziert werden sollten. Ein Problem hierbei war, dass die Ressourcen für Bildung am Ende und kurz nach der Apartheid noch sehr begrenzt waren und einige Experten davon ausgingen, dass mehr Bildung für Schwarze weniger Bildung für Weiße bedeuten würde.

Folgende Zahlen belegen den dramatischen Verlauf: 1970 gab es in Südafrika 35.000 weiße Schulabgänger mit Abschluss und gerade einmal 5.000 nicht weiße. 1991 verbesserte sich diese Zahl auf 64.000 Weiße, 108.000 Schwarze und 32.000 *Coloureds* und Inder. Die Zahl der schwarzen Abitur-Kandidaten (*Matric*) wuchs von 1988 bis 1991 von 160.000 auf 290.000. Allerdings stieg die Zahl derer, die bestanden, nur von 95.000 auf 108.000.³⁶⁸ Parallel zu dieser explosiven Erhöhung der schwarzen Schüler veränderte sich das entsprechende Budget. 1979 hatte das „schwarze Erziehungsministerium“ 0,18 Mrd. ZAR zur Verfügung, 1986 bereits 1,3 Mrd. ZAR und am Ende der Apartheid 1991 schließlich 3,3 Mrd. ZAR. Somit wurde für die weißen Schüler 1991 etwa viermal so viel Geld ausgegeben wie für schwarze, 1972 war das Verhältnis noch 18 zu eins.

Die Transformation Anfang der 1990er Jahre ging nur sehr langsam voran. 1989 hatte nur jeder Tausendste Schwarze einen Universitätsabschluss und die Hälfte der schwarzen Bevölkerung konnte als Analphabeten eingestuft werden. Die schwarze Lehrerschaft bestand 1991 zu 61 Prozent aus Abiturienten mit Zusatzausbildung. Der restliche Anteil ohne Abitur wurde durch spezielle *Teachers Training Colleges* qualifiziert. Allerdings war die Qualifikation der weißen Lehrer deutlich höher. Leider wurden weiße Lehrer von vielen schwarzen Schülern in den *Townships* nicht akzeptiert und es kam häufig zu gewaltsamen Protesten. Das zu lösende Problem nach der Apartheid war, ein einheitliches Bildungssystem für alle zu finden, denn die Trennung lebte in den Köpfen der Menschen weiter. Die Gefahr, dass die Schere zwischen reich und arm zu

368 Vgl. von Rimscha: *Der tatsächliche Umbau und seine Schranken*, 1996, S. 128.

einer neuen „ökonomischen“ Apartheid (in der es auch reiche Schwarze und arme Weiße gibt) führt, besteht weiterhin.

3.4.7.2 Die Reorganisation des Bildungssystems

Die Regierung Südafrikas versteht die Reorganisation der staatlichen Bildungspolitik und des Erziehungswesens als kulturpolitische Schlüsselaufgabe. Das durch die Apartheid-Politik nach Rassen getrennte und qualitativ differenzierte Erziehungssystem galt stets als augenfälliges Symbol für Rassismus und Unterdrückung.³⁶⁹ Ein zentrales Prinzip der Post-Apartheid Bildungstransformation ist die Dezentralisierung der Bildungsaufgaben und Aufwertung der lokalen Bildungsorganisationen.³⁷⁰ Die nachfolgenden Erläuterungen orientieren sich im Wesentlichen an der chronologischen Abfolge der wesentlichsten Programme.

3.4.7.2.1 Das neue Schulsystem

Im April 1994 öffneten sich die staatlichen Schulen allen Kindern. Es wurde ein einheitliches und nicht rassenorientiertes Erziehungssystem und die allgemeine Schulpflicht eingeführt. Die sprachliche Vielfalt des Landes (11 offizielle Sprachen, zudem 10 geförderte Fremdsprachen, darunter Deutsch) wird ausdrücklich bejaht (*Diversity in Unity*). Zum besseren Verständnis der Qualifikation, die junge Azubis mitbringen, werden im kommenden Absatz die neuen Ideen des aktuellen Schulsystems Südafrikas skizziert.

Zum ersten Mal in der Geschichte Südafrikas werden alle Schülerinnen und Schüler nach denselben Lehrplänen unterrichtet und sie legen auch alle die gleichen Examina ab. Während es unter der Apartheid 19 verschiedene Erziehungsministerien getrennt nach Bevölkerungsgruppen und *Homelands* gab, ist jetzt das eine Erziehungsministerium auf nationaler Regierungsebene für die Bildungspolitik zuständig. Hier werden die Rahmenrichtlinien ausgearbeitet, die Lehrpläne erstellt und die Normen für das gesamte Bildungswesen festgelegt. Da Südafrika ein Staat mit föderativen Merkmalen ist, sind die Umsetzung der Richtlinien und die Verwaltung des Schulwesens - einschließlich der Finanzie-

369 Auswärtiges Amt:

http://www.auswaertigesamt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=10&land_id=162, 24. Mai 2005.

370 Vgl. Kallaway: History of education under apartheid, 2002, S. 188.

rung - an die neun Provinzen delegiert, die ebenfalls über jeweils ein Erziehungsministerium verfügen. Die erforderlichen Geldmittel erhalten sie von der nationalen Regierung.³⁷¹ Das frühere System der nach ethnischen Kriterien getrennten Schulen ist abgeschafft. Außerdem gibt es heute nur noch zwei Arten von Schulen: staatliche und unabhängige. Alle Schulen und Schüler unterliegen gleichen rechtlichen Bedingungen.³⁷²

Ende März 1997 veröffentlichte der Erziehungsminister die völlig neuen, für das gesamte Schulwesen geltenden Lehrpläne, die seit Schuljahresbeginn im Januar 1998 stufenweise über sechs Jahre umgesetzt wurden. Das gesamte Vorhaben trägt die Projektbezeichnung "Curriculum 2005". Bei der Neugestaltung der Lehrpläne ging die Regierung davon aus, dass erfolgreiche moderne Gesellschaften Bürger mit guter Allgemeinbildung und dem Willen und der Fähigkeit brauchen:

- neues Wissen, neue Fertigkeiten und neue Technologien zu erlernen und zu entwickeln,
- flexibel zwischen Berufen zu wechseln,
- Verantwortung für persönliche Leistung zu übernehmen und
- einen hohen Standard zu erreichen.

Heute stellt sich die schulische Struktur vereinfacht wie folgt dar: In Südafrika beginnt die Schule im Alter von fünf Jahren in einer staatlichen oder privaten Grundschule. Die Schule beginnt mit der ersten Klasse (*Grade One*, früher *Substandard A*). In der achten Klasse (*Grade Eight*) kommt der Schüler in die Sekundarstufe (*High School*). Der Schulabschluss (*Senior Certificate*) nach der zwölften Klasse wird nun angestrebt. Aber schon in der zehnten Klasse kann die Schule mit dem *Junior Certificate* verlassen werden, wonach der Schüler häufig eine technischorientierte Laufbahn einschlägt.³⁷³

371 Vgl. Broschüre: Das ist Südafrika, mit Genehmigung der Südafrikanischen Botschaft in Wien, 2005.

372 Vgl. de Groof und Elemene: Education under the new constitution in South Africa, 1996, S. 304ff.

373 Quelle: http://www.geocities.com/sven_polz/dsny/suedafrika.htmlungsebene, 10. Juni 2005.

3.4.7.2.2 Die Reform des tertiären Bildungssektors

Neben der Schulbildung wurde auch das Hochschulwesen reformiert. Zur Zeit der Apartheid wurden die Universitäten in *HWU* (*Historically White Universities*) und *HBU* (*Historically Black Universities*) unterteilt. Besonders dramatisch ist hierbei die prozentuale Verteilung der erreichten (erreichbaren) Abschlüsse. 74 Prozent der Studenten an *HBU* erreichten lediglich *Undergrade Diploma* und nur sieben Prozent erhielten ein *Honors Degree* (vergleichbar mit unserem Universitätsabschluss). Dieses Verhältnis war an den *HWU* nahezu umgekehrt (14 Prozent erreichten nur ein *Undergrade Diploma*, aber 72 Prozent ein *Honors Degree*).³⁷⁴

Mit dem *Higher Education Act* leitete die Regierung 1997 die Transformation des Universitätswesens ein. Für die zentralen *Stakeholder* innerhalb des Subsystems – Studierende, Beschäftigte und das Universitätsmanagement – waren die wichtigsten Punkte der Reform Gerechtigkeit, die finanziellen Ressourcen und die Mitbestimmung. Das erste publizierte *White Paper on Education and Training* definierte hierfür ein Bildungssystem, aufbauend auf den Prinzipien des Programms für Wiederaufbau und Entwicklung (*Reconstruction and Development Programme*). Die Nationale Kommission für Hochschulbildung (*National Commission on Higher Education – NCHE*) wurde durch präsidialen Beschluss im Dezember 1994 ins Leben gerufen und sie legte fest, dass ein zukünftiges System der tertiären Bildung die Ungleichheiten und Ineffizienz der Apartheid-Ära beseitigen sollte. Des Weiteren müsse es den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Anforderungen einer sich globalisierenden Gesellschaft gerecht werden. Generelle Aufgabe der Kommission war es, den Bildungsminister zu unterstützen.³⁷⁵ Sie sollte die grundlegende Bedeutung der Hochschulbildung herausstellen, die kurz- und langfristigen nationalen Ziele des Systems der tertiären Bildung formulieren und die Struktur erarbeiten, die der Bildungsminister oder andere relevante Institutionen benötigen, um eine kontinuierliche *Policy* - Beratung zu gewährleisten.

374 Vgl. Abdi: *Culture, Education and Development in South Africa*, 2002, S. 125.

375 Vgl. Beck-Reinhardt: *Demokratie durch Bildung?*, 2003, S. 129ff.

Dabei sollte es grundsätzlich zu einer Ausweitung der tertiären Bildung von einem Elite- zu einem Massensystem kommen, da dies eines der Merkmale für sich industrialisierende Länder darstellt.

Obwohl Einigkeit darüber bestand, das Subsystem auszuweiten und den Zugang zu erleichtern, so war noch nicht klar, wie in der tertiären Bildung bestehende Ungleichheiten beseitigen werden könnten. Die *NCHE* unterbreitete der Regierung in ihren Gesetzesvorschlägen vor allem die Ziele der steigenden Partizipation (Mitbestimmung der Studenten, Wachstumspolicy und mehr Studiengänge), größerer Verantwortlichkeit der Betroffenen (z.B. Universitäten) und der erweiterten Kooperation und Partnerschaft zwischen Staat und Bildungsinstitutionen. Die gesetzliche Umsetzung fand dann in der *Higher Education Bill*, dem *Education Act of 1997*, basierend auf dem Bericht der *NCHE*, verschiedenen *White Papers* und einem *Green Paper* der *NHCE* statt. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, das gesamte Verfahren und die genauen Inhalte der Gesetzgebung aufzuzeigen. Die Dissertation von C. Beck-Reinhardt (2003) greift diese Thematik auf und stellt das Verfahren der Gesetzgebung sehr detailliert dar.

Durch Fusionen von Universitäten und Fachhochschulen (Technikons; Reduktion von 36 auf 22 Hochschulen) will die Regierung das überkommene getrennte System (frühere *HWU* und *HBU*) beseitigen.³⁷⁶ Der *Skills Development Act* und der *Skills Development Levies Act* bestätigen die Zusage der Regierung, sich aktiv um die Bildung zu kümmern. Diese beiden Gesetze sind die Basis für neue Institutionen, Programme und Stiftungen. Sie entstanden im neuen Spannungsfeld, in dem sich Südafrika nach der Apartheid und der Öffnung der Märkte befindet: Auf der einen Seite, der Bedarf das Bildungsniveau aufgrund des internationalen Wettbewerbs zu erhöhen, und auf der anderen Seite das Ungleichgewicht in der Gesellschaft zu nivellieren. Allerdings empfinden viele internationale Firmen die neue Regulierungswut als einen Unsicherheitsfaktor. Es ist kaum mehr möglich, jeden Erlass zu befolgen. Diese Entwicklung birgt das Risiko, neue Investoren zu verschrecken.³⁷⁷

376 Vgl. BMW Group: Training und Ausbildung BMW SA Ltd., Ansprechpartner : Chrystal Christian.

377 Vgl. Broschüre Süd-Afrika, 2/2005, S. 70.

3.4.7.2.3 Weitere Programme und Gesetze der Aus- und Weiterbildung

Besonders interessant für diese Arbeit ist der Aspekt des *Further Education and Training (FET)*. Dieser Bereich beschäftigt sich mit den Lern- und Trainingsprogrammen des nationalen Qualifikationsrahmens und baut auf der allgemeinen Bildung auf. Er gehört nicht zur Schulpflicht und hat das Ziel, lebenslanges Lernen und *Training-on-the-job* zu fördern. Ebenso dient er zur Vorbereitung eines weiterführenden Studiums. Die Programme enden mit dem *Further Education Certificate* und werden durch unterschiedliche Bildungsträger (*High-schools, community colleges, etc.*) angeboten.³⁷⁸

Im Bereich der beruflichen Weiterbildung – dem quartären Bildungssektor – wird zwischen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung unterschieden. Grundlage der neuen südafrikanischen Kulturpolitik ist das 1996 veröffentlichte Weißbuch der Regierung über Kunst, Kultur und Kulturerbe. In ihm sind die staatlichen Grundlinien zur Schaffung optimaler Finanzierungs- und institutioneller Rahmenbedingungen für die Förderung und den Schutz südafrikanischer Künste und Kulturen festgeschrieben. Ein neu gegründeter, unabhängig arbeitender nationaler Kulturrat (*National Arts Council*), dem Vertreter des kulturellen Lebens angehören, vergibt die Finanzmittel der Regierung.

Folgende Tabelle gibt eine stark vereinfachte Übersicht über die wichtigsten Gesetze der Bildungsreform (sortiert nach dem Jahr der Ratifizierung).

Gesetz / Grundlage	Jahr	Inhalt
Education Labour Relations Act	1993	Gesetz zur Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten

³⁷⁸ Vgl. Department of Education 1998d: 3.

Educators' Employment Act	1994	Gesetz, dass die Bedingungen von lehrendem Personal verbessern soll
SA Qualifications Authority Act 58	1995	Gesetz, dass die Behörden ermächtigt, ein Qualifications Framework für Schulen zu erstellen
South African Constitution Section 9 / Subsections 1-4	1995	Gleichheit vor dem Gesetz und Antidiskriminierungsgesetz (auch im Bildungssektor)
Gauteng (und 8 weitere Provinzen) School Education Act 6	1995	Umsetzung der nationalen Gesetzgebung in den neun Provinzen
South African Constitution Section 29 / Subsections 1-3	1995	Verfassung Südafrikas, die jdm. das Recht auf Bildung zusteht und das Recht einräumt, Bildungsinstitutionen auf eigene Kosten zu errichten.
National Education Policy Act 27	1996	Gesetz, dass den Minister ermächtigt, eine nationale Schulpolitik umzusetzen
School Finance Policy	1996	Teil der School Bill und des zweiten. Weißpapiers von 1996 / Regelung der Finanzierung der schulischen Bildung
Higher Education Act	1997	Transformation des Hochschulwesens
Gesetz / Grundlage	Jahr	Inhalt
Skills Development Act	1998	Zusage der Regierung, sich aktiv um

Skills Development Levies Act	1999	das Bildungswesen zu kümmern und sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen
Workplace Skills Plan	2001	Verordnung, die Firmen gemeinsam mit der zuständigen SETA umsetzen, um im Rahmen des Skills Development Acts der Belegschaft ein besseres Ausbildungsniveau zu ermöglichen

Abbildung 20: Bildungsgesetze³⁷⁹

379 Vgl. de Groof: Education under the new constitution in South Africa, 1996, S. 35ff. u. S. 281ff.

Mncawabe: Post-Apartheid Education, 1993, S. 11ff.

BMW Group: Training und Ausbildung BMW SA Ltd., Ansprechpartner: Chrystal Christian.

Quelle: http://www.southafrica.info/doing-business/economy/development/setas_overview.htm, 18. Juni 2005.

3.4.8 Organe der neuen Bildungspolitik

Nach der Verabschiedung der zahlreichen Gesetze stellte sich die Frage, wie die neue Bildungspolitik gemeinsam mit der Privatwirtschaft umgesetzt werden könnte. Besonders die berufliche Aus- und Weiterbildung musste in engem Schulterschluss mit der Industrie durchgeführt werden, da dem Staat sowohl die Mittel als auch das Know-how fehlten, die notwendigen Kenntnisse zu vermitteln. Basierend auf dem *Skills Development Act* wurde die *National Skills Authority (NSA)* gegründet. Diese Behörde entwickelte eine Strategie, um die Privatwirtschaft bei der Realisierung der Bildungsreform zu unterstützen – die *National Skills Development Strategy (NSDS)*.³⁸⁰ Der Leitgedanke dieser Strategie ist die *Productive Citizenship*: Bisher wurde die südafrikanische Staatszugehörigkeit über das Recht zu wählen definiert. Jedoch ist das alleinige Recht zu wählen für einen mündigen Bürger in einem modernen Staat wie Südafrika nicht mehr ausreichend. Um Entscheidungen, die das alltägliche Leben und die Abläufe am Arbeitsplatz beeinflussen, verstehen und mitgestalten zu können, bedürfen die Bürger einer entsprechenden Ausbildung.

3.4.8.1 SETAs

Ein Jahr nach Etablierung der *NSA* wurden 25 *Sector Education and Training Authorities* gebildet (*SETAs*), um die Umsetzung der neuen Bildungspolitik zu garantieren und Arbeitgeber zu ermutigen, in Fortbildung und Entwicklung ihrer Mitarbeiter zu investieren. Die Verankerung der *SETA* findet sich im *Skills Development Act*.³⁸¹

Die Vision, Ausbildung allen – unabhängig von Rasse und Geschlecht – in gleichem Maße zuteil werden zu lassen, ist der Leitgedanke der *SETA*. Folgende Prinzipien untermauern diesen neuen Weg.³⁸²

- *Promotion of Equity*: In den Jahren kurz nach der Apartheid nahm die Zahl der Schwarzen mit Arbeit drastisch ab. Über 90 Prozent der Ar-

380 Vgl. van Jaarsveld: *Black Economic Empowerment and Skills Development*, 2005, S. 267.

381 Vgl. *Skills Development Act*, s 9 (1).

382 Vgl. BMW Group: *Training und Ausbildung BMW SA Ltd.*, Pretoria, 2006.

beitslosen in Südafrika kommen aus den Reihen der Schwarzen. Daher ist es elementar wichtig, dieses Ungleichgewicht durch eine Förderung gleicher Bildung für alle zu beheben.

- *Demand-led*: Der Schwerpunkt des neuen Bildungskonzepts wird durch die Anforderungen des Arbeitsmarktes bestimmt. Die Aus- und Weiterbildung soll Fähigkeiten und Kompetenzen fördern, die benötigt werden, um international wettbewerbsfähig, effizient und als vollwertiges Mitglied der Gemeinschaft produktiv zu sein.
- *Flexibility and Decentralisation*: Die Rolle der Regierung und der *National Skills Authority* besteht darin, den großen Rahmen der neuen Strategie festzulegen und deren Einführung zu überwachen. Die Umsetzung der erforderlichen Schulungsmaßnahmen wird an öffentliche und private Arbeitsgeber und Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung delegiert. Hiermit soll eine möglichst effiziente und bedarfsgerechte Ausbildung erfolgen.
- *Partnership and Cooperation*: Eine erfolgreiche Einführung der neuen Ausbildungsstrategie soll auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit aller Beteiligten (von der nationalen Ebene bis zur Arbeitsumgebung) basieren.
- *Efficiency and Effectiveness*: Programme, die die Ausbildung fördern und unterstützen, müssen effizient sein, d.h. alle Beteiligten müssen durch sie profitieren. Daher werden die Programme und ihre Umsetzung permanent gemonitort und evaluiert.³⁸³

Die Umsetzung dieser Strategie führte zur Verabschiedung konkreter Ziele für die Behörden, Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Bis Ende 2004 sollten mindestens 70 Prozent aller Arbeitnehmer einen *level one* Abschluss nach dem *National Qualifications Framework (NQF)*³⁸⁴ haben. Des Weiteren sollten zwei Prozent der privaten Firmen und mindestens fünf Prozent der staatlichen

383 Vgl. BMW Group: Training und Ausbildung BMW SA Ltd., Pretoria, 2006.

384 Das *NQF* basiert auf dem *NQF Act 58 of 1995* und soll einen Qualitätsstandard im Bildungssektor garantieren. Die genauen Inhalte werden in einem eigenen Absatz erläutert.

Abteilungen sich auf einen einheitlichen Standard bezüglich Mitarbeiterentwicklung einigen. Um die Produktivität zu verbessern und die Arbeitslosenquote zu senken, wird die Entwicklung der vom Arbeitsmarkt geforderten Fähigkeiten gefördert.

Konkret bedeutet dies, dass bis Ende 2004 90 Prozent der Firmen mit mehr als 150 Mitarbeitern, 50 Prozent aller Firmen mit 50-150 Mitarbeitern und 20 Prozent der kleinen und sehr kleinen Unternehmen in Zusammenarbeit mit den zuständigen *SETAs* ein Ausbildungsprogramm beschließen müssen und entsprechende Unterstützungsleistungen einfordern können. Das Ziel ist also eine Unterstützung von Berufsanfängern beim Einstieg in die Arbeitswelt. Bis Ende 2004 haben mindestens 100.000 junge Menschen unter 25 Jahren ein berufliches Training absolviert. Davon haben immerhin 50 Prozent eine Anstellung gefunden.

Die wichtigsten Aufgaben der *SETA*³⁸⁵ sind durch den *Skills Development Act* wie folgt definiert:³⁸⁶

- Einen Plan zur Verbesserung des Bildungsniveaus innerhalb der Industrie.
- Etablierung der so genannten *Learnerships*.
- Erarbeitung und Überprüfung der *Workplace Skills Plans* gemeinsam mit der Industrie.
- Den Trainingsfortschritt verfolgen und steuern.
- Den *Skills Development Levy* – also die Gebühr, die Firmen nach dem *Skills Development Levy Act* entrichten müssen – verwalten und einfordern.
- Die Kooperation mit der *National Skills Authority* ausbauen und den jeweiligen *Skills Plan* mit der Behörde abstimmen.

385 Einige Beispiele der 25 *SETAs* sind: *FASSET* (*Finance, Accounting, Management Consulting and Other Financial Services*), *CFTL* (*Clothing Industry*), *MQA* (*Mining Industry*) und die *MERSETA* (*SETA für Manufacturing, Engineering and Related Services Industry*, diese *SETA* ist auch für die BMW SA Ltd. zuständig).

386 Vgl. van Jaarsveld: *Black Economic Empowerment and Skills Development*, 2005, S. 269.

Die *SETA* setzt sich aus Vertretern der Regierung, gewerkschaftlich organisierten Mitarbeitern und einigen Beratern zusammen.

3.4.8.1.1 *Learnerships* und *SAQA*

Eine wichtige Aufgabe der *SETA* ist die Einrichtung von so genannten *Learnerships*. Ein *Learnership* ist ähnlich aufgebaut wie das deutsche Duale System. Es kombiniert den Aufbau von theoretischem Wissen und praktischen Kenntnissen am Arbeitsplatz. Ein *Learnership* führt zu einem anerkannten Abschluss – ist also diesbezüglich einer klassischen Ausbildung vergleichbar. Die zuständige *SETA* muss neben der Einrichtung des *Learnership* auch die Nachhaltung der Vereinbarungen mit der Privatwirtschaft übernehmen.³⁸⁷ Diese Vereinbarungen werden zwischen drei Parteien getroffen – dem Lernenden, einem Arbeitgeber und einer offiziellen Schulungseinrichtung. Ein Arbeitgeber kann diese theoretische Schulung anbieten, falls er von der *South African Qualifications Authority (SAQA)* akkreditiert wurde. Die *SAQA* legt auch die Anforderungen des *Learnership* und die Mindestqualifikation für einen Abschluss gemäß dem *National Qualifications Framework* fest.

Der Arbeitgeber hat dafür Sorge zu tragen, dass der Lernende die nötigen Kenntnisse vermittelt bekommt, einen entsprechenden Arbeitsplatz hat und ein Mindestgehalt erhält. Er ist jedoch nicht verpflichtet, den Lernenden nach Abschluss des *Learnership* zu übernehmen.³⁸⁸ Der Lernende hat aber die Möglichkeit, eine gutes Training zu erhalten und erhöht seinen Wert auf dem Arbeitsmarkt erheblich.

Auch für den Arbeitgeber hat ein *Learnership* Vorteile; der Arbeitgeber hat die Möglichkeit, potentielle zukünftige Arbeitnehmer risikolos kennenzulernen und in einem gewissen Rahmen mit eigenen Schwerpunkten zu trainieren. Arbeitgeber können von der *SETA* finanzielle Unterstützung für den *Learnership* anfordern – so genannte *Incentives* und *Skills Development Grants*. Teilnehmer des Trainings tragen nach einiger Einarbeitungszeit bei geringem Lohn auch produktiv zur Wertschöpfung bei.

3.4.8.1.2 *Skills-Development Programmes*

387 Vgl. Skills Development Act, s 10 (1).

388 Vgl. Skills Development Act, s 17 (2).

Neben den eher etablierten *Learnerships* – beispielsweise Mechatroniker, Produktionstechniker und ähnliche – arbeitet die zuständige *SETA* mit der Privatwirtschaft an flexiblen Lösungen, um Bildungsdefizite zu beheben. Zahlreiche Programme wurden ins Leben gerufen. Im Jahr 2005 hat die *Services SETA* 50.000 ZAR für jeden *Learner* zum Friseur bezuschusst, um den Mangel an Fachkräften auszugleichen. Zusätzlich hat die *SETA* eine Reihe von kostenlosen Workshops angeboten, um spezielle Kenntnisse zu vertiefen. Ein weiteres Projekt – *Thuthuka* – wurde von der Privatwirtschaft gemeinsam mit der *FASSET SETA*³⁸⁹ gestartet, um in armen schwarzen Gemeinden Schüler für den Beruf des Buchhalters vorzubereiten. Dafür werden besonders für die Fächer Englisch und Mathematik in der zehnten und elften Klasse Förderprogramme angeboten.³⁹⁰ Neben zahlreichen ähnlichen Projekten haben die *SETAs* auch das Programm *ABET – Adult Basic Education and Training* – ins Leben gerufen. Der Schwerpunkt dieses breit angelegten Programms ist die Bekämpfung von Analphabetentum und der Aufbau von mathematischen Grundkenntnissen bei Erwachsenen. Arbeitgeber konnten im Rahmen des *Workplace Skills Plan*³⁹¹ auch *ABET* Programme durchführen.

3.4.8.2 *National Qualifications Framework*

Das *National Qualifications Framework (NQF)* legt Mindestanforderungen für unterschiedliche berufsbefähigende Abschlüsse und Qualifikationen fest. Die *South African Qualifications Authority (SAQA)* ist dafür verantwortlich, dass ausgestellte Berufsabschlüsse, Diplome und Zertifikate den *NQF Standards* entsprechen. Dabei werden nicht nur theoretische Kenntnisse geprüft, sondern auch sichergestellt, dass Absolventen die praktischen Fähigkeiten gemäß dem *NQF Level* demonstrieren können. Um frühere Ungerechtigkeiten ausgleichen zu können, bietet das *NQF* neben den formellen Abschlüssen auch die Möglichkeit, bereits andersweitig erworbene Kenntnisse oder die Teilnahme an Trainingsprogrammen als gleichwertig anerkennen zu lassen – hierbei handelt

389 Die *FASSET SETA* ist verantwortlich für *Finance, Accounting, Management Consulting and Other Financial Services*.

390 Vgl. van Jaarsveld: *Black Economic Empowerment and Skills Development*, 2005, S. 271.

391 Der *Workplace Skills Plan (WSP)* wird jährlich mit den zuständigen Organisationen abgestimmt und von diesen geprüft. Er detailliert auch, wie die Bildung, die Trainingsprogramme und die Personalentwicklung durchgeführt werden. Am Beispiel der *BMW SA Ltd.* wird der *WSP* im weiteren Verlauf genauer erklärt.

es sich um das so genannte *Recognition of Prior Learning (RPL)*. Falls jemand in der Lage ist, die Tätigkeit eines *NQF Levels* aufgrund erworbener Kenntnisse qualifiziert auszuüben, wird derjenige einem Bewerber oder Mitarbeiter mit offiziellem Diplom gleichgestellt sein.³⁹² Das *NQF* kennt acht verschiedene Stufen, die dem Ausbildungsstand von der Grundschule bis zur Promotion entsprechen. Folgende Übersicht erklärt die Struktur der *NQF*.

Das National Qualifications Framework				
NQF Level	Higher Education and Training			
8	Doktorgrad		Universitäten	
7	Masterabschluss		Technikons/Universitäten	
6	Honours Degree		Technikons	
5	Nationale Diplome und Zertifikate		Colleges	
Further Education and Training				
4	Abschlüsse öffentlicher Schulen und Colleges	Privatschulen, Gymnasien und Internate	Weiterbildungsmassnahmen von Gewerkschaften, Arbeitgebern und SETAs	
3				
2				
General Education and Training				
1	Grade 9 des Schulsystems	ABET Level 4	Bildungsmassnahmen des Arbeitgebers, der SETAs, oder der Gemeinde und der Gewerkschaften	Programme der Kirchen und sonstiger Hilfsorganisationen
	Grade 7	ABET Level 3		
	Grade 5	ABET Level 2		
	Grade 4	ABET Level 1		

Abbildung 21: NQF

Durch die Gleichstellung von erworbenem Wissen und offiziellen Abschlüssen versucht die SAQA durch das *NQF* auch den drastischen Mangel an qualifizierten Facharbeitern auszugleichen. Solange sichergestellt werden kann, dass Aufgaben durch Mitarbeiter mit den entsprechenden Kenntnissen bearbeitet werden, stehen dem Arbeitsmarkt deutlich mehr potentielle Fachkräfte zur

392 Vgl. Centre for Industrial and Organisational Psychology, UNISA: Skills Development Facilitation, 2006, S. 21ff.

Verfügung. Zudem ist diese Struktur eine Möglichkeit, die *Lost Generation* – also die Generation, die durch die Apartheid keine Chance auf eine adäquate Ausbildung erhielt – in die Gesellschaft zu integrieren.

Um dem Leser eine einfachere Übersicht über die unterschiedlichen Organe und Programme im Rahmen der Bildungsreformen Südafrikas zu ermöglichen, fasst die nachfolgende Darstellung die wesentlichen Bausteine der Bildungsstruktur zusammen.

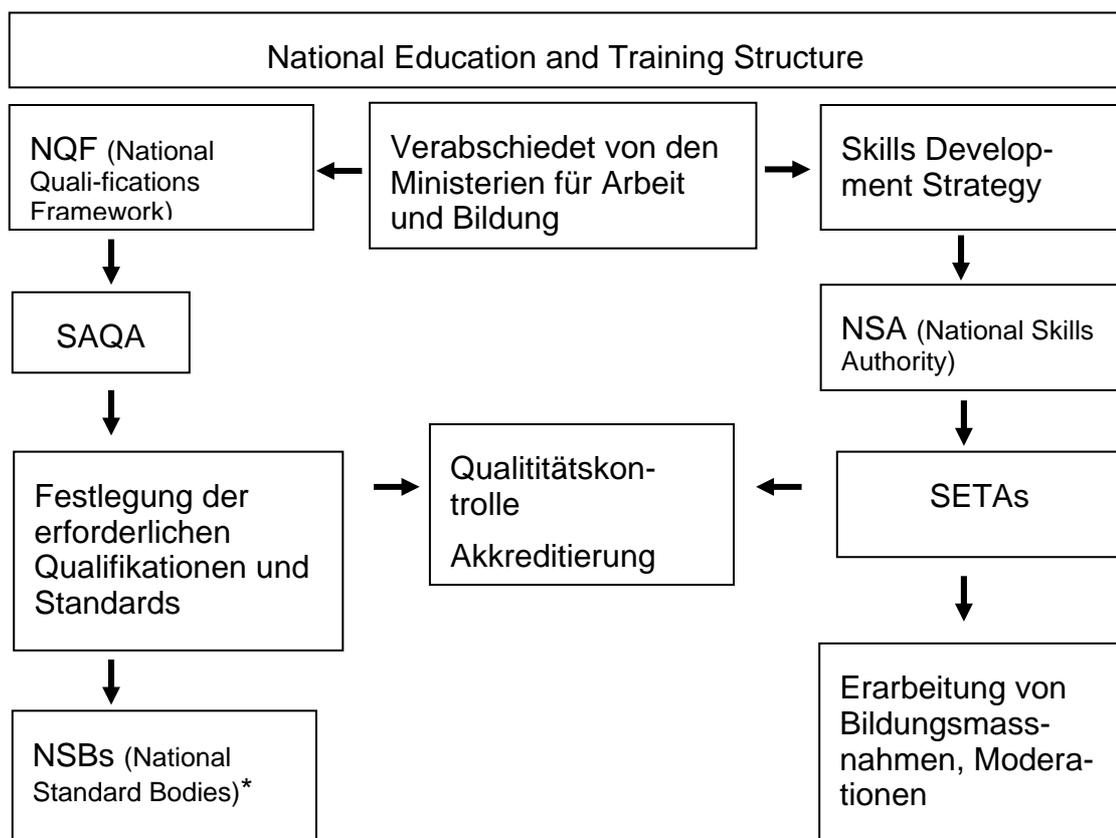


Abbildung 22: National Education and Training Structure³⁹³

393 Darstellung angelehnt an *Centre for Industrial and Organisational Psychology, UNISA: Skills Development Facilitation*, 2006, S. 38 / Bei dieser Abbildung handelt es sich um eine vereinfachte Darstellung.

*Die *National Standard Bodies* setzen mit insgesamt 12 Niederlassungen verschiedene Lernfelder des *NQF* um, z.B. NSB 01: Agriculture and Nature Reservation.

3.4.9 Nachfolgende Strategien

Um der Umsetzung der Reform noch mehr Nachdruck zu verleihen, verabschiedete die Regierung im Juli 2005 die Strategie *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (ASGISA)*. Die wesentlichen Inhalte dieser Strategie sind: Eine höhere durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von mindestens 4,5 Prozent zwischen 2005 und 2009 sowie mindestens sechs Prozent zwischen 2010 und 2014, sowie die Reduzierung von Armut und Arbeitslosigkeit um die Hälfte bis zum Jahr 2014.

Schon bei der Vorstellung der Initiative legten Präsident Mbeki sowie die zuständige Vize-Präsidentin großen Wert darauf, dass mit *ASGISA* keine übertriebenen Erwartungen verknüpft werden. Beide stellten zunächst klar, was *ASGISA* nicht ist.³⁹⁴

„ASGISA ist keine neue politische Strategie, sie ersetzt auch nicht die Wachstums-, Beschäftigungs- und Umverteilungsstrategie (GEAR) und sie ist keine industriepolitische Strategie [...]. Mit *ASGISA* verfolgen wir [die Regierung] nicht die Absicht, alle Bereiche eines umfassenden Entwicklungsplanes abzudecken.“

Der Präsident konkretisierte sodann, dass die Initiative vielmehr aus „einer begrenzten Anzahl von Interventionen“ bestehe, „die als Katalysatoren für beschleunigtes und geteiltes Wachstum sowie Entwicklung wirken sollen.“ Im Rahmen von *ASGISA* wurde zunächst eine wachstumsdiagnostische Analyse durchgeführt. Es wurden Faktoren identifiziert, die ein stärkeres Wirtschaftswachstum in Südafrika bislang verhindert hatten.³⁹⁵

- Währung – Der südafrikanische Rand gilt als zu volatil für Investoren und wurde im Jahr 2006 noch als überbewertet angesehen.
- Logistik – Die Nutzungskosten des nationalen Logistiksystems sind hoch, die Effizienz ist gering und die Kapazitäten sind begrenzt.
- Fachkräftemangel – Eines der schwerwiegendsten Vermächtnisse des Apartheidsystems ist das diskriminierende und minderwertige

394 Quelle: Friedrich-Ebert-Stiftung: FOKUS SÜDAFRIKA, 03/2006, S. 3.

395 Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung: FOKUS SÜDAFRIKA, 03/2006, S. 3.

Bildungs- und Ausbildungssystem für die Mehrheit der Bevölkerung. Der südafrikanischen Wirtschaft fehlen daher in vielen Bereichen gut ausgebildete und erfahrene Fachkräfte.³⁹⁶

- Investitionen – Noch immer bestehen hohe Eintrittsbarrieren sowie Wettbewerbseinschränkungen für Investoren. Zudem sind die Möglichkeiten für neue Investitionen begrenzt.
- Aufsichts- und Genehmigungsaufgaben und öffentliche Verwaltung – Die gegenwärtigen Aufsichts- und Genehmigungsaufgaben sind zu umfassend und nicht aufeinander abgestimmt und stellen vor allem für kleine und mittlere Unternehmen eine große Belastung dar.

Die Regierung startete ein Interventionsprogramm, um kurzfristige Erfolge vorweisen zu können. Eine detaillierte Darstellung aller Programme führt an dieser Stelle zu weit. Im Wesentlichen bemühte sich die Regierung weiterhin intensiv, den Bildungssektor zu unterstützen. Außerdem wurden Investitionen in die Infrastruktur getätigt und der Versuch unternommen, die bürokratische Belastung für Firmen und Investoren zu reduzieren. Ein weiterer neuer Ansatz sind die Sektorinvestitionsstrategien. Durch sie sollen der Privatwirtschaft Anreize für weitere Investitionen gegeben werden. Zwei Sektoren gilt hierbei besondere Aufmerksamkeit – dem Auslagern von Unternehmensprozessen, dem sogenannten *Business Process Outsourcing (BPO)*, sowie dem Tourismus. Während der Tourismussektor Südafrikas schon seit mehreren Jahren ein wichtiger Devisenbringer ist, stellt *BPO* einen für Afrika neuen Bereich dar. Asiatische Länder, allen voran Indien, haben sich mit der kostengünstigen Übernahme der Buchhaltung oder der Erstellung von Zahlungsforderungen von Unternehmen oder Behörden aus Hochlohnländern sowie der Einrichtung von *Call Centres* eine ergiebige Devisenquelle erschlossen. Auch wenn bis jetzt erst etwa 5.000 Jobs in diesem Bereich in Südafrika existieren, geht die Regierung

396 Dieser Bereich ist von besonderer Bedeutung für *ASG/SA*, wie die Vize-Präsidentin und *ASG/SA*-Beauftragte Mlambo-Ngcuka betonte: „Wenn wir im Bereich Human Resources und der Entwicklung von Fachwissen versagen, wird *ASG/SA* ein Fehlschlag.“ Neben mittelfristig wirksamen Maßnahmen, um die Schulausbildung insbesondere in den Bereichen Mathematik und Naturwissenschaften zu stärken, liegt der Schwerpunkt auf kurzfristig wirksamen Initiativen.

davon aus, dass bis zum Jahr 2009 etwa 100.000 zusätzliche direkte und indirekte Arbeitsplätze entstehen könnten.

Bereits ein Jahr später, am 27. März 2006, veröffentlichte die zuständige Vizepräsidentin, Phumzile Mlambo-Ngcuka, die ergänzende Strategie *Joint Initiative for Priority Skills Acquisition (JIPSA)*. Diese Strategie sollte keine neuen Maßnahmen und Gesetze verabschieden, sondern der Umsetzung der *ASGISA* weitere Impulse geben. Sie wurde vor allem zur Behebung des akuten Mangels an Ingenieuren, erfahrenen Managern und Technikern ins Leben gerufen. Ein Team aus Ministern, führenden Vertretern der Privatwirtschaft, Gewerkschaften und Ausbildungsexperten sollte für zunächst 18 Monate die Schwächen des gegenwärtigen Bildungs- und Ausbildungssystems benennen und aktuell dringend benötigte Fachkenntnisse identifizieren sowie kurzfristige Strategien zur Befriedigung dieses Bedarfs entwickeln.³⁹⁷ Die Vizepräsidentin formulierte die Idee von *JIPSA* wie folgt:

„[JIPSA] is a practical, focused, results-driven, problem solving, coordinated and collective effort to acquire priority skills that hold back infrastructure development and sustainable economic growth and development.“

Inwieweit die neuen Programme nachhaltige Erfolge erzielen können, bleibt abzuwarten. Viele Experten sind sich einig, dass eine nachhaltige Entwicklung nur über ein entsprechendes Bildungsniveau erreichbar ist. Die zahlreichen Initiativen im Bereich der Aus- und Weiterbildung können für die positive Entwicklung Südafrikas entscheidende Akzente setzen.

397 Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung: FOKUS SÜDAFRIKA, 03/2006, S. 4ff.

3.4.10 Analyse der *Affirmative Action* Südafrikas

Der bisherige Verlauf der *Affirmative Action* wird von Experten unterschiedlich bewertet. Im Bereich der Bildungsreformen haben sich viele Firmen schwer getan, alle Regelungen zu befolgen und die wesentliche Strategie zu erkennen und umzusetzen.³⁹⁸ Der *Skills Development Levies Act* wurde von Kritikern nur als eine weitere versteckte Form der Steuererhebung angesehen – die eigentliche Finanzierung der Bildungsreform durch dieses Gesetz wurde offensichtlich nicht transparent und glaubwürdig genug kommuniziert. In den ersten Jahren des *NQF* war die Akkreditierung adäquater Kurse und Trainingsprogramme durch die *SAQA* ein langwieriger Prozess. Besonders kleine Firmen wurden mit den komplexen Strukturen der Reformen überfordert.

Trotz der zahlreichen Schwierigkeiten beweist die Regierung durch ihre konsequente Einführung des *BBBEE* den ernstesten Willen, das entstandene Ungleichgewicht ausgleichen zu wollen. Die Reform verbindet eine solide gesetzliche Grundlage – vor allem in Form des *Employment Equity Acts*, des *BBBEE Acts* und des *Skills Development Acts* – mit einer konsequenten Strategie und einer handlungsfähigen Organisation.

Ökonomische Kennzahlen belegen die einsetzende Veränderung, weisen aber auch auf die neu entstandenen Probleme und Versäumnisse hin. In der Zeit von 1994 bis 2003 wurde ein moderates wirtschaftliches Wachstum erreicht. Das Bruttosozialprodukt wuchs mit Raten von knapp einem bis zu vier Prozent. Seit 1994 wurden 1,6 Mio. Häuser gebaut, weitere 17 Mio. Menschen bekamen fließendes Wasser und etwa sieben Mio. Menschen erhielten sanitäre Einrichtungen. Etwa vier Millionen Häuser wurden elektrifiziert und einige hundert neue Kliniken wurden errichtet.

Besonders interessant ist die veränderte Zusammensetzung der Mittelklasse. Im Jahr 1994 betrug der Anteil der Weißen an der Mittelklasse 53 Prozent, Inder machten sieben Prozent aus, *Coloureds* 11 Prozent und Afrikaner 29 Prozent.³⁹⁹ Bis zum Jahr 2000 machte der Anteil der Weißen nur noch 34 Prozent aus, der Anteil der Inder betrug fünf Prozent, der der *Coloureds* 12

398 Vgl. van Jaarsveld: *Black Economic Empowerment and Skills Development*, 2005, S. 272.

399 Vgl. FW de Klerk Foundation: *Affirmative Action and the Politics of Transformation: A Survey of Public Opinion*, Johannesburg, 2004.

Prozent, und der Anteil der Afrikaner wuchs auf 49 Prozent. Befürworter sehen diese Entwicklung vor allem auf dem *Employment Equity Act* begründet.

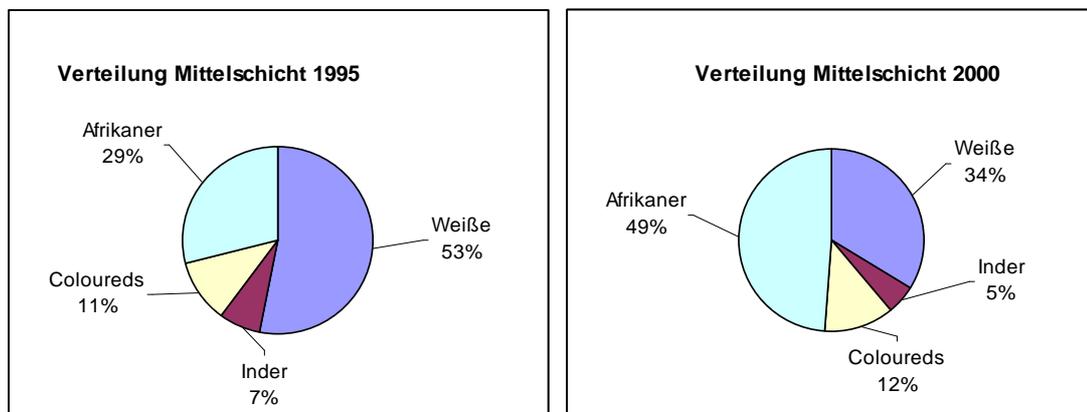


Abbildung 23: Zusammensetzung der Mittelschicht

Kritische Stimmen weisen darauf hin, dass in der Dekade nach Abschaffung der Apartheid seitens der Regierung zahlreiche Fehler gemacht wurden. Besonders gravierend sei das Versäumnis gewesen, das Wachstum der Armut, der Gewalt, von *AIDS* und von Arbeitslosigkeit richtig einzuschätzen. So sank die Lebenserwartung der Unterschicht vor allem wegen *AIDS* von 56 Jahren im Jahr 2000 auf unter 50 Jahre im Jahr 2008.⁴⁰⁰

Die neue Zusammensetzung der Mittelklasse hat zum einen den Unterschied zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen reduziert, aber gleichzeitig eine stärkeres Gefälle innerhalb der Rassen erzeugt. Südafrika riskiert eine neue Qualität der Trennung: Eine schnell wachsende multi-rassische Mittel- und Oberklasse steht einer ebenso rassistisch diversen Unterklasse gegenüber, die in immer größere Armut versinkt. Diese Schere beginnt sich mit zunehmender Geschwindigkeit zu öffnen.

400 Vgl. an Stelle vieler: FW de Klerk Foundation: *Affirmative Action and the Politics of Transformation: A Survey of Public Opinion*, Johannesburg, 2004.

3.5 Komparative Analyse der *Affirmative Action* in Malaysia und Südafrika

Zusammenfassend werden in den folgenden Abschnitten die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der *Affirmative Action* Programme Malaysias und Südafrikas miteinander verglichen. Hierbei werden die bereits beschriebenen diversen Facetten – Zeitschiene, sozioökonomische Rahmenbedingungen und zu fördernde Minderheiten, Zielsetzung, wesentliche Inhalte und Gesetzgebung, messbare Erfolge und kritische Meinungen von Experten sowie die zukünftigen Strategien – gegenübergestellt. Einen weiteren Schwerpunkt bildet der Vergleich der Fördermaßnahmen im Bildungssektor Malaysias und Südafrikas.

3.5.1 Zeitlicher Verlauf

Besonders nach den Unruhen in Malaysia Ende der 1960er Jahre stand die Regierung unter dem Druck, ein schlüssiges Programm zu verabschieden, um das bestehende Ungleichgewicht auszugleichen. Die *Affirmative Action* Maßnahmen Malaysias wurden in eine Strategie gegossen, die zunächst fünf Pläne für den Zeitraum von 1966 bis 1990 umfasste.⁴⁰¹ Jeder dieser Pläne, oder Stufen, dauerte fünf Jahre und sollte Schritt für Schritt die gesetzten Ziele umsetzen. Ab dem *Second Malaysia Plan (SMP)* – also ab 1971 – wurde diese Strategie als *New Economic Policy (NEP)* bekannt. Die Klammer um alle fünf Pläne bildete der *Outline Perspective Plan I (OPP I)*. Es folgten der *Third Malaysia Plan* von 1976 bis 1981 als stringente Fortsetzung des *SMP* und der *Fourth Malaysia Plan* von 1981 bis 1986. Ab 1982 erkannte die Regierung, dass das Ungleichgewicht nicht schnell genug ausgeglichen wurde und verabschiedete im Rahmen der *NEP* zusätzlich die *Look East Policy*. Den letzten Abschnitt der *NEP* bildete der *Fifth Malaysia Plan* von 1986 bis 1990.

Die *Affirmative Action* Strategie Südafrikas weist kein so stringentes Vorgehen auf, da schon eine „Klammer“, die alle Maßnahmen umspannt, fehlt. Nach der Abschaffung der Apartheid wurde der Begriff *Affirmative Action* zunächst im *Reconstruction and Development Programme (RDP)* verwendet. Im Rahmen des *RDP* wurden bereits Anfang der 1990er Jahre zahlreiche konkrete Maß-

401 Für die detaillierte Beschreibung der NEP vgl. Kapitel 3.3.4.

nahmen im Bereich des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Sektors verabschiedet. Im Jahr 1996 wurde das *RDP* durch das Strategieprogramm *Growth, Employment and Redistribution (GEAR)* abgelöst bzw. ergänzt. Das *GEAR* formulierte – im Gegensatz zum *RDP* – klarere Reformziele mit Zeitvorgaben. Präsident Thabo Mbeki stellte in seiner Rede zur Lage der Nation im Februar 2006 die *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (ASGISA)* als nachfolgende Strategie vor. Sie ergänzte die Inhalte des *GEAR* Programms dahingehend, dass insbesondere zukunftssträchtige Wirtschaftsbereiche gefördert werden sollen.

Im Gegensatz zu den aufeinander aufbauenden Stufen der *NEP* – auch wenn in den einzelnen Plänen einige Richtungswechsel erfolgten – entwickelten sich die Maßnahmen in Südafrika in der Zeit von 1990 bis 2003 eher parallel. Eine stringente Strategie lässt sich nur schwer aus der umfangreichen Gesetzgebung ablesen. Neben oder während des *GEAR* institutionalisierte sich zunehmend das *Black Economic Empowerment (BEE)*. Die wichtigsten Meilensteine des *BEE* waren die Verabschiedung der Gesetze zur Gleichheit am Arbeitsplatz, zur Förderung der Aus- und Weiterbildung und zur bevorzugten Auftragsvergabe – *Employment Equity Act 55* im Jahr 1998, *Skills Development Act 97 of 1998* und der *Preferential Procurement Policy Framework Act 5* im Jahr 2000.

Erst 2004 wurde durch den *BBBEE Act 53* eine offizielle Grundlage für eine nachhaltige zunächst 10jährige Strategie gelegt. Basierend auf sieben Säulen und den *Codes of Good Practice* soll der *Empowerment* Prozess transparenter und konsequenter umgesetzt werden.

Betrachtet man die zeitliche Dimension, so fällt einem folgendes auf: Für die nachhaltige Umstrukturierung Malaysias im Rahmen der *NEP* setzte die Regierung 20 Jahre an, während die südafrikanische Regierung im Rahmen des *BBBEE* von 10 Jahren ausgeht. Die Gesamtdauer des Prozesses ist demnach nur etwa halb so lang wie in Malaysia.⁴⁰²

Folgende Grafik stellt die zeitliche Entwicklung der *Affirmative Action* Programme gegenüber.

402 Die nachfolgenden Programme werden für diese Betrachtung nicht berücksichtigt.

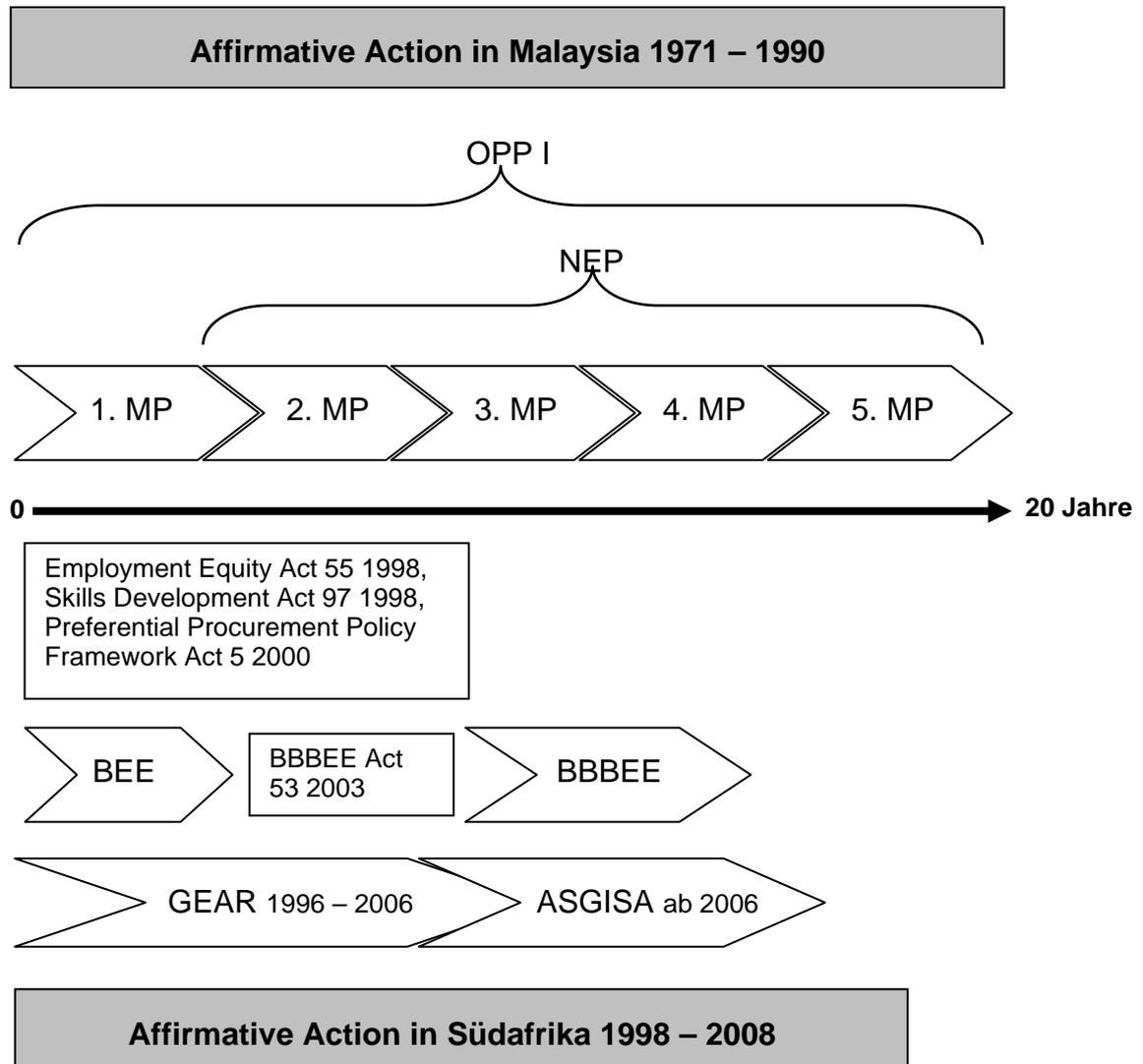


Abbildung 24: Zeitlicher Verlauf der Affirmative Action Maßnahmen⁴⁰³

Die Grafik verdeutlicht zum einen die größere Zeitspanne, die Malaysia für die Umsetzung der *Affirmative Action* im Rahmen des *OPP I* ansetzte. Zum anderen wurde in der Grafik bewusst auf die „Mengenklammer“ auf südafrikanischer Seite verzichtet. Die entstanden Programme des *BEE* und *BBBEE* lassen sich nicht so deutlich einer übergreifenden Strategie zuordnen, wie es in Malaysia der Fall war.

403 Diese Darstellung stellt nur die Zeitdauer der beiden Programme – nicht jedoch die Datierung – gegenüber.

3.5.2 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Neben der Darstellung des zeitlichen Verlaufs der *Affirmative Action* Maßnahmen Malaysias und Südafrikas ist es wichtig, die jeweiligen Rahmenbedingungen gegenüber zu stellen. Trotz vieler Gemeinsamkeiten lässt sich die Politik der *NEP* nicht vollständig auf die südafrikanischen Verhältnisse adaptieren.

3.5.2.1 Ausgangslage

In der Republik Südafrika leben derzeit ca. 47,4 Mio. Menschen. Davon sind etwa drei Viertel Afrikaner, elf Prozent der Bevölkerung sind Weiße, neun Prozent *Coloureds* und knapp drei Prozent sind Inder und andere Asiaten. In den 1990er Jahren lag die durchschnittliche Bevölkerungszunahme bei zwei Prozent bei einem niedrigen Wirtschaftswachstum von ca. null Prozent bis ein Prozent. Trotz eines zunehmenden Bewusstseins der *HIV*-Thematik in der Bevölkerung wird berichtet, dass die Zahl der *HIV*-Positiven in Südafrika kontinuierlich zunimmt. Südafrika verfügt über eine vergleichsweise gute Infrastruktur, zahlreiche Rohstoffe, eine gute Universitätsausbildung und ist im Finanzsektor gut aufgestellt. Es bestehen aber ebenso Defizite im Bereich Arbeitsmarkt, Privatisierung und staatliche Institutionen.

Während der Apartheid wurde für jedes weiße Kind rund sechsmal mehr Geld für Bildung ausgegeben als für ein schwarzes. Für Afrikaner gab es keine Schulpflicht und nur in unteren Klassen war die Schule kostenlos. Es ergab sich eine Arbeitslosenquote Ende 1998 von 39 Prozent. Südafrika stand nach Abschaffung der Apartheid vor riesigen Problemen, die vor allem auf die ungleiche Chancenverteilung während der Apartheid zurückzuführen sind. Die diskriminierten Gruppen hatte trotz der neuen formellen Gleichheit kaum eine Chance, am Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu werden. Kriminalität, Korruption und ein immer größer werdendes wirtschaftliches Ungleichgewicht waren die Folge.

In Malaysia lebten im Jahr 2000 etwa 27 Millionen Menschen. Davon waren etwa die Hälfte Malaien, ein Viertel Chinesen, ungefähr 10 Prozent der Bevölkerung waren indigenen Ursprungs, etwa acht Prozent Inder und zwei Prozent gehörten zu anderen ethnischen Gruppen.

Im Gegensatz zu Südafrika erlebte Malaysia ab Mitte der 1970er Jahre einen Wirtschaftsboom und erreicht auch heute noch Wirtschaftswachstumsraten, die

mehr als doppelt so hoch sind als die der BRD. Zudem verfügt das Land über zahlreiche natürliche Ressourcen. Es war die erste Nation Südostasiens, die mit dem Bau und Export von Kraftfahrzeugen begann.

Die Unruhen von 1969 waren das Ergebnis tief liegender gesellschaftsstruktureller Probleme. Die ethnische Vielfalt, der ökonomische Dualismus und die Ungleichheit waren tief in der Bevölkerung verwurzelt. Die Politik hatte es nicht geschafft, die Erwartung der Malaien hinsichtlich der wirtschaftlichen Gleichstellung mit den Chinesen zu erfüllen. Die Malaien hatten die große Befürchtung, dass nach ihrer wirtschaftlichen Benachteiligung nun auch eine politische Schlechterstellung bevorstünde. Chinesen verdienten 1970 etwa das 2,3 fache wie *Bumiputeras*.

Es wird deutlich, dass Malaysia Anfang der 1970er Jahre kurz vor einem Bürgerkrieg stand. Jedoch entwickelte sich in der Phase der *New Economic Policy* die Wirtschaft deutlich besser und die Regierung konnte die Situation der *Bumiputeras* stärken, ohne die anderen Gruppen in gleichem Maße schlechter zu stellen. Sinnbildlich wurde der zu verteilende Kuchen vergrößert und nicht einfach nur neu aufgeteilt. Südafrikas Wirtschaftswachstum hinkt nach Abschaffung der Apartheid den Erwartungen deutlich hinterher. Für Südafrika wird es schwierig sein, in den kommenden zehn Jahren ein vergleichbares Wirtschaftswachstum wie Malaysia in den 1970er und 1980er Jahren zu erzielen.

3.5.2.2 Vergleich der zu fördernden Gruppen

Das Kriterium der Begünstigung wird in beiden Ländern ausschließlich an der ethnischen Zugehörigkeit festgemacht. Es wird vermutet, dass die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht übereinstimmt. Zudem ist die Bevölkerungsgruppe der Begünstigten in beiden Fällen – im Gegensatz zu den meisten anderen Nationen – keine Minderheit und besitzt darüber hinaus die politische Macht im Land.⁴⁰⁴

Als etwaige Begünstigte von *Affirmative Action* nennt die Verfassung Südafrikas in S 9 (2) endgV „persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination.“ Grundsätzlich besteht von Verfassung wegen keine Beschrän-

404 Für Details vgl. Kapitel 3.4.2.

kung auf bestimmte Gruppen wie Afrikaner, Frauen, etc. Es könnten alle Gruppen gefördert werden, sofern eine Benachteiligung durch „unfaire“ Diskriminierung vorliegt. Jedoch wird in der Praxis durch die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe auf eine vorangegangene Diskriminierung geschlossen. Die strikte Prüfung, ob tatsächlich eine „unfaire“ Diskriminierung zu einer Benachteiligung geführt hatte, sollte der Tendenz einer Ausuferung der *Affirmative Action* entgegenwirken.

Hierin unterscheidet sich die Verfassung Südafrikas von der Malaysias. Die letztere nennt – wenn auch nicht explizit – *Bumiputeras* allgemein als förderungswürdig, unabhängig davon, ob eine tatsächliche Benachteiligung vorlag. Auch in der malaysischen Verfassung werden Minoritäten nicht auf eine ethnische Gruppe beschränkt, jedoch verweist der Artikel 160 letztlich auf die *Bumiputeras* – die „Söhne der Erde“. Obwohl verschiedene ethnische Gruppen unter dem Begriff *Bumiputera* vereint wurden, schließt die Definition neben den nicht konvertierten *Orang Asli* auch Chinesen und die meisten Inder aus. Es herrscht auch heute teilweise noch Verwirrung über die genaue Auslegung der Zugehörigkeit zu der anerkannten Minderheit und somit zum gesicherten Zugang zu *Affirmative Action* Maßnahmen. Ähnlich wie in Südafrika führte die praktische Umsetzung der *Affirmative Action* auch in Malaysia aufgrund der schwammigen Definition zu Differenzen. Die südafrikanische Regierung versucht mit dem *BBBEE*, die gesetzten Ziele in deutlich kürzerer Zeit zu erreichen als die malaysische Regierung mit der *NEP*. Die *NEP* wollte eine Verbesserung für die *Bumiputeras* innerhalb von 20 Jahren erzielen; die südafrikanische Regierung möchte mit dem *BBBEE* dagegen eine wesentliche Veränderung der Wirtschaft innerhalb eines Zeitraums von nur etwa 10 Jahren bewirken.

3.5.3 Zielsetzung, wesentliche Inhalte und Umsetzung

Malaysia wollte durch die *NEP* eine entscheidende Reduzierung der Armut erreichen. Die rassistischen Differenzen im Bereich Einkommen und Beschäftigung sollten ausgeglichen werden. Die quantitativen Ziele wurden wie folgt formuliert: 30 Prozent der Anteile an Wirtschaftsunternehmen und Managementpositionen sollten von *Bumiputera*, 40 Prozent der Anteile sollten von anderen malaysischen Bürgern und 30 Prozent von ausländischen Investoren gehalten werden. Neben der Schaffung von zahlreichen neuen Bildungsprogrammen und Einrichtungen wurde ein Mindestwachstum der Wirtschaft von 6,4 Prozent pro Jahr angestrebt und auch erreicht. Die Regierung hatte erkannt, dass eine nachhaltige politische Stabilität nur erreicht werden könne, wenn ein stabiles Wachstum zur Verbesserung der Situation aller Gruppen beitragen würde. Weitere zentrale Ziele der *NEP* waren die Vollbeschäftigung und die Stärkung der Regierungsbehörden, um die Förderung der benachteiligten Gruppen entsprechend realisieren zu können. Die übergeordnete Philosophie war die Erzielung der nationalen Einheit, der Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls aller Gruppen zu einer malaysischen Nation.

Hier finden sich Parallelen zu den Leitgedanken der Politik der Regierung Südafrikas. Mandela nannte das neue Südafrika die *Rainbow Nation*; Südafrika solle eine Heimat für alle ethnischen Gruppen sein. Die Regierung betont die Strategie des *Empowerment*. Der Begriff zielt darauf ab, Personen die sich „außerhalb der Entscheidungsfindung“ befinden, zu beteiligen. Diese Beteiligung bezieht sich auf politische Strukturen, Finanzmärkte und Entscheidungen in der Wirtschaft. Die Betroffenen sollen ihre Möglichkeiten trotz der bestehenden Umstände maximieren können. Das *BEE* bis 2003 umfasste drei wesentliche Konzepte: Die Verbesserung der Besitz- und Management-Situation, die Förderung der Bildung einer breiten Masse und das so genannte *indirect empowerment*. Dieses dritte Konzept bezog sich vor allem auf den Bereich der bevorzugten Vergabe von Aufträgen an Firmen, die von ehemals Benachteiligten geführt wurden.

Die Maßnahmen trugen jedoch kaum dazu bei, eine stabile Mittelschicht aufzubauen. Um die verschiedenen Ideen auf ein tragfähiges Konzept zu stellen, wurden die bereits erwähnte Gesetze *Employment Equity Act 55 of 1998 (EEA)*, der *Skills Development Act 97 of 1998* und der *Preferential Procurement Policy*

Framework Act 5 of 2000 (PPPFA) verabschiedet. Die Belegschaft der Firmen sollte ein Abbild der demografischen Zusammensetzung der Gesellschaft werden, die Fähigkeiten der südafrikanischen Arbeiterschaft deutlich verbessert und die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit angehoben werden.

Man kann zusammenfassend feststellen, dass die Gesetzgebung der *Affirmative Action* Ende der 1990er Jahre der erste konsequente Schritt einer Durchsetzung der angestrebten Reformziele darstellte.

Ähnlich der Kurskorrektur der malaysischen Regierung durch den *Fourth Malaysia Plan* im Rahmen der *Look East Policy* unter Dr. Mahathir wollte die Regierung Südafrikas die Reformen effizienter und zügiger umsetzen. Allerdings unterscheiden sich hier die Ansätze der beiden Länder. Während Malaysia eine neue „Arbeitskultur“ nach japanischem und südkoreanischem Vorbild etablieren wollte und auch von den *Bumiputeras* verlangte, härter, effizienter und sauberer zu arbeiten, um das weitere Wachstum nicht zu gefährden, schlug Südafrika den Weg des *BBBEE*, des *Broad-Based Black Economic Empowerment*, ein.

Obwohl das Konzept durchdacht ist und stringent durch handlungsfähige Behörden und dem *BBBEE Act 53* als Fundament umgesetzt werden soll, erscheinen die ehemals Diskriminierten eher in einer passiven Empfänger Rolle. Die sieben Elemente des *BBBEE* und die Umsetzung durch die *Codes of Good Practice* betonen die Verantwortung der Privatwirtschaft und der Bildungsbehörden, die substantielle Gleichheit durch das *Empowerment* der ehemals Benachteiligten zu ermöglichen. Kein Schwerpunkt wird dagegen auf das Konzept gelegt, dass auch die ehemals Benachteiligten ihren Teil aus eigenem Antrieb zur Verbesserung der Situation beitragen müssen.

Die Regierung sah die erweiterten Ziele des *BBBEE* in der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Entwicklung der ländlichen Gegenden und im Besonderen in der Stärkung von schwarzen Frauen und dem erweiterten Angebot von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Ebenso sollten die Managementpositionen neu verteilt werden und die Gesellschaftsstruktur widerspiegeln. Die Ziele sollen binnen einer Dekade umgesetzt werden und werden ehrgeizig quantifiziert. 30 Prozent des *Productive Land* soll an Afrikaner transferiert werden. In jedem Wirtschaftssektor sollen mindestens 25 Prozent der Anteile an Unternehmen an ehemals schwarze Benachteiligte übertragen werden und mindestens 50

Prozent der staatlichen Betriebe und der staatlichen Vergaben bzw. Einkaufsumfänge sollen an Firmen mit vorwiegend schwarzer Belegschaft gehen. 40 Prozent der staatlichen finanziellen Unterstützung für den privaten Sektor und mindestens 30 Prozent der privaten Einkaufsumfänge sollen an solche Firmen vergeben werden.

3.5.4 Messbare Erfolge und kritische Meinungen

Malaysia verstand es auch durch die Förderung der *Asian Values* und der *Look East Philosophy*, erfolgreiche Methoden der asiatischen Nachbarn zu implementieren. Die Regierung legte trotz der Fördermaßnahmen für *Bumiputeras* großen Wert auf die nationale Einheit. Chinesen und Inder sollten genügend wirtschaftlichen Freiraum behalten, um nicht das Gefühl einer zu einseitigen Entwicklung auf ihre Kosten entstehen zu lassen. Diesen Fokus lässt das *BBBEE* in Südafrika vermissen.

Das *BBBEE* zielt auf eine ähnliche Umgestaltung der Wirtschaft und Gesellschaft ab, wie sie die *NEP* in Malaysia erreichen konnte. Die Inflationsrate Malaysias lag im Jahre 2006 bei etwa 3,5 Prozent. Das Pro-Kopf-Einkommen gehörte zu den höchsten in Südostasien und betrug 2005 ungefähr 5.040 US Dollar. Kritiker der *NEP* erklären jedoch auch, dass die *Affirmative Action* für die Entwicklung der Volkswirtschaft eher nachteilig gewesen sei. Besonders bis Mitte der 1980er Jahre seien Studienplätze nur nach Quoten und nicht nach Qualifikation oder Bedarf vergeben worden. Den mäßig qualifizierten Absolventen wurden dann Arbeitsplätze in einer aufgeblähten Verwaltung reserviert. Sie weisen auch daraufhin, dass viele Zugeständnisse an die *Bumiputera* auf Kosten der Nicht-Malaien und wahrscheinlich des Wachstums gingen. Ebenso war eine große Anzahl von *Nicht-Bumiputeras* unzufrieden mit der Verteilung von Bevorzugungen – und selbst innerhalb der *Bumiputeras* gab es Spannungen zwischen den städtischen und ländlichen Gruppen.

Die Chinesen unterstützten zwar das Ziel der Armutsreduzierung, da auch die extrem armen Chinesen davon profitierten.⁴⁰⁵ Aber vor allem den Kern der *NEP* – die Restrukturierung der Gesellschaft – lehnten sie rigoros ab. Er wurde als

405 Vgl. Faaland et al: *Growth and Ethnic inequality*, 1990, S. 160.

unfair und diskriminierend angesehen. Die Meinung der indischen Bevölkerung – vertreten durch die Partei *MIC* (*Malayan Indian Congress*) – zur *NEP* fiel differenzierter aus. Allgemein stand der *MIC* der *NEP* positiv gegenüber, betonte aber, dass die indischen Malaysier nicht ausreichend an Förderungsmaßnahmen beteiligt wurden.

Befürworter der *NEP* weisen auf die politische Leistung besonders in der Neuausrichtung der Verwaltung hin.⁴⁰⁶ Malaien hätten ganz neue Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt geboten bekommen, die Infrastruktur wäre deutlich verbessert worden und Bildungseinrichtungen seien vervielfacht worden. Nicht nur *Bumiputeras* hätten profitiert, sondern alle Malaysier insgesamt hätten bessere Chancen auf höheren Wohlstand bekommen. Dies hätte im besonderen Maße dazu beigetragen, die politische Lage zu beruhigen und weitere Ausschreitungen durch den Aufbau eines Nationalgefühls zu verhindern.

Das Ziel, die Armut zu reduzieren, ist durch die *NEP* in weiten Teilen erreicht worden. Im *OPP I* wurde eine Armutsrate von 16 Prozent angestrebt; dieser Wert wurde nach einer Erhebung von 1990 nur um ein Prozent verfehlt. Im Rahmen der Restrukturierung sollte sich der Anteil des wirtschaftlichen Eigentums der *Bumiputeras* von nur 1,5 Prozent im Jahr 1969 auf 30 Prozent bis 1990 erhöhen. Der erreichte Anteil betrug im Jahr 1990 etwa 19 Prozent, blieb also trotz der erfolgreichen Tendenz hinter den Erwartungen zurück.

Der bisherige Verlauf der *Affirmative Action* Südafrikas wird von Experten unterschiedlich bewertet. Trotz der zahlreichen Schwierigkeiten beweist die Regierung durch ihre konsequente Einführung des *BBBEE* den ernstesten Willen, das entstandene Ungleichgewicht ausgleichen zu wollen.

3.5.5 Nachfolgende Strategien

Die *NEP* Malaysias wurde 1990 durch die *National Development Policy* (*NDP*) ersetzt. Diese hatte einen Horizont bis zum Jahr 2000 und wurden dann durch das nächste 10 jährige Programm – die *National Vision Policy* (*NVP*) – abgelöst. Die Programme waren in den *Outline Perspective Plans* zwei und drei (*OPP II* und *OPP III*) integriert. Die *NDP* setzte die Kerngedanken der *NEP* – die Reduzierung der Armut und Umstrukturierung der Gesellschaft – im We-

406 Vgl. Thoka: An Investigation into the necessity for the implementation of a vigorous Affirmative Action Programme in a Democratic South Africa, 1995, S. 41f.

sentlichen fort. Sie verzichtete jedoch auf die genaue Formulierung quantitativer Werte, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht werden sollten.

Auch in Südafrika besteht das Bewusstsein, dass Nachfolgeprogramme erforderlich sind, um nachhaltige Veränderungen zu gewährleisten. Die politischen Machthaber haben sich ab Ende 2005 für eine Weiterführung der Reform ausgesprochen. Die Regierung will durch die Strategie *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (ASGISA)* eine höhere durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von mindestens 4,5 Prozent zwischen 2005 und 2009 sowie mindestens sechs Prozent zwischen 2010 und 2014 erreichen. Des Weiteren sollte die Armut und Arbeitslosigkeit um die Hälfte bis zum Jahr 2014 reduziert werden. *ASGISA* wurde ab 2006 durch die ergänzende Strategie *JIPSA* unterstützt.

3.5.6 Vergleich der Reformen im Bildungssektor

Beide Länder sind für eine erfolgreiche Umsetzung ihrer Reformen auf ein leistungsfähiges Bildungssystem angewiesen. Besonders Südafrika muss die Bildungsdefizite nach der Apartheid ausgleichen und arbeitet seit 1994 mit Hochdruck an einer Neuausrichtung des Bildungssektors. Nachfolgende Zusammenfassung stellt die Bildungssysteme und deren Neuausrichtung beider Nationen gegenüber:

Während der Apartheid in Südafrika unterlag die Bildung der verschiedenen ethnischen Gruppen unterschiedlichen Ministerien. Mit der Ausweitung des Universitätsgesetzes (*Extension of the University Education Act of 1959*) wurden Universitäten in Südafrika nach Hautfarben getrennt eingerichtet. Besonders dramatisch war das Ungleichgewicht bei den Schulabgängern.

Die Transformation Anfang der 1990er Jahre ging dennoch langsam voran. 1989 hatte gerade jeder tausendste Schwarze einen Universitätsabschluss, die Hälfte der schwarzen Bevölkerung wurde noch als Analphabeten eingestuft. Das zu lösende Problem nach der Apartheid war, ein einheitliches Bildungssystem für alle zu finden, denn die Trennung nach Rassen lebte in den Köpfen der Menschen weiter. Die beschriebenen Transformationen im Schul- und Hochschulsektor ab 1994 sind die Basis, um eine Ausbildung für alle Südafrikaner zu ermöglichen. Untermauert durch den *Skills Development Act* wurde die Privat-

wirtschaft in die Aus- und Weiterbildung eingebunden. Die Bildungsstandards sollten durch entsprechende Behörden gesichert werden.

Auch in Malaysia wurde die wichtige Rolle der Bildung für eine stabile Gesellschaft erkannt. Die Regierung verabschiedete eine *Education Policy* durch den *Razak Report*. Tun Abdul Razak stand dem *Education Committee* vor, das 1956 zur Formulierung einer Bildungsstrategie gebildet wurde. Die zugrundeliegenden Maximen der neuen Strategie waren die Vereinheitlichung eines nationalen Bildungssystems, die Förderung der malaiischen Sprache als Unterrichtssprache und der Schutz der Kultur anderer ethnischer Gruppen. Hier finden sich Parallelen zum südafrikanischen Ansatz der *Diversity in Unity*. Es soll jeweils ein einheitlicher und rassenunabhängiger Lehrplan etabliert und dennoch die Kultur der jeweiligen ethnischen Gruppe gewahrt werden.

Ergänzend sprach sich die malaysische Kommission für die Förderung der nationalen Integration durch ein homogenes Schulsystem aus. Die Bildung musste eine Gesellschaft erzeugen, die diszipliniert, gebildet, tolerant, liberal und fortschrittlich werden sollte. Neben den Ministerien war eine staatliche Stiftung – die *MARA* – an der Aufsicht und dem Betrieb von Berufsschulen beteiligt. Die *MARA* wurde ins Leben gerufen, um den *Bumiputera* bessere berufliche Perspektiven zu ermöglichen. Ein ähnlicher Ansatz findet sich in Südafrika mit der Einführung des *NQFs* und der *SETAs*. Die letzte große Überarbeitung des Bildungssystems nach dem Ende der *NEP* wurde durch die *Education Bill* im Jahr 1995 eingeleitet.

Ebenso wie in Südafrika sind die Qualifizierungsmöglichkeiten in Malaysia vielfältig. Es finden sich Abiturse, berufliche Qualifizierungen unterschiedlicher Stufen bis hin zu internationalen Abschlüssen im Bachelor- oder Masterbereich. Aber auch Universitätsabschlüsse im klassischen Sinn sind möglich. Die *National Occupational Skill Standards (NOSS)* legen – wie in Südafrika die *SAQA* – für die meisten berufsqualifizierenden Abschlüsse Voraussetzungen fest, während viele Hochschulen ihre eigenen Zertifikaten und Diplome vergeben. Die flexible Struktur ermöglicht es Lernenden – ähnlich wie in Südafrika – sich zu qualifizieren, ohne dass aufgrund ethnischer oder sozialer Unterschiede Sackgassen entstünden. Die staatlichen Ausgaben für die Bildung bewegen sich in Malaysia seit Jahren auf hohem Niveau. Trotz der zahlreichen Parallelen der beiden Länder im Bildungssektor fällt auf, dass Südafrika die größeren

Probleme hat, qualifizierte Nachwuchskräfte in den technischen und betriebswirtschaftlichen Disziplinen hervorzubringen. Die Gründe hierfür können unterschiedlich sein. In Gesprächen mit der Personalabteilung der BMW SA Ltd hat sich jedoch ergeben, dass viele Abiturienten eher eine künstlerische Karriere anstreben. Gleichzeitig wurde das sinkende Niveau der technischen Abschlüsse moniert. Vermutlich hatte Malaysia im Gegensatz zu Südafrika durch die *Look East Policy* rechtzeitig ein hohes Maß an Disziplin und ein hohes Bildungsniveau etablieren können.

3.6 Zusammenfassung

Ausgehend von den Definitionen der formellen und substantiellen Gleichheit wurden die verschiedenen Formen der *Affirmative Action* erläutert. Die sozio-ökonomische Entwicklung Malaysias nach den Unruhen im Jahr 1969 wurde mit der Umbruchphase Südafrikas nach der Apartheid verglichen. Malaysia gelang es durch eine stringente Strategie – der *NEP* – weitere Unruhen zu vermeiden und *Affirmative Action* Maßnahmen zu etablieren. Gestützt durch ein beständig hohes Wirtschaftswachstum und zahlreiche Reformen im Arbeits- und Bildungssektor konnten die *Bumiputeras* am Wirtschaftsleben partizipieren, ohne dass andere ethnische Gruppen deutlich schlechter gestellt werden mussten.

Südafrika versucht seit Mitte der 1990er Jahre nachhaltige Reformen zu etablieren. Jedoch erst mit der Verabschiedung des *Employment Equity Act 55 of 1998*, des *Skills Development Act 97 of 1998* und des *Preferential Procurement Policy Framework Act 5 of 2000* wurden diese Reformen auf eine erste formelle Basis gestellt. Ab 2004 etablierte die Regierung im Rahmen des *BBBEE* verschiedene Institutionen und Maßnahmen, um die ehemals Diskriminierten am wirtschaftlichen und politischen Leben teilhaben zu lassen.

4 Umsetzung der *Affirmative Action* in Südafrika am Beispiel der Aus- und Weiterbildung

Dieses Kapitel analysiert die Umsetzungsmaßnahmen der *Affirmative Action* durch die lokale Industrie im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Es wird aufgezeigt, welche Konsequenzen die Gesetzgebung des *BBBEE* für die Privatwirtschaft hat und welche Programme gemeinsam mit den *SETAs* durchgeführt werden.

Stellvertretend wurde die BMW SA Ltd. als Repräsentant für die metallverarbeitende Industrie gewählt. Die BMW SA Ltd. ist im Wirtschaftsraum Pretoria mit etwa 3.700 Mitarbeitern ein großer Arbeitgeber und stellt gleichzeitig einen typischen Vertreter für einen internationalen Investor dar. Außerdem ist BMW als *OEM (Original Equipment Manufacturer)* in der Automobilbranche letztes Glied einer umfangreichen Lieferkette. Aktivitäten von BMW beeinflussen somit einen weit größeren Kreis an Beschäftigten als nur die direkten Angestellten des Werkes.⁴⁰⁷

Da die Programme der BMW SA Ltd. mit der zuständigen *MERSETA* im Rahmen der nationalen *Skills Development Strategy* abgestimmt werden, ist die Analyse der Bildungsprogramme von BMW aussagekräftig und repräsentativ für die metallverarbeitende Industrie.

Für eine nachhaltige Umsetzung der *BBBEE* Philosophie ist es entscheidend, dass Unternehmen auch den monetären Rahmen eines Bildungsprogramms bewerten können. Um mit dieser Arbeit hierfür einen Beitrag leisten zu können, wird in diesem Kapitel auch das Bildungscontrolling näher vorgestellt. Dem Leser werden die gängigen Theorien einer Kosten-Nutzen-Analyse der betrieblichen Bildung erläutert. Anhand eines erstellten Modells werden zwei unterschiedliche Trainingsprogramme der BMW SA Ltd. bewertet.

407 Um eine möglichst breite Betrachtung zu ermöglichen, wurden auch VW und Daimler Chrysler in Südafrika um eine Stellungnahme gebeten. Allerdings haben sich beide Firmen – wahrscheinlich auch wegen des Beschäftigungsverhältnisses des Autors bei der BMW Group – nicht bereiterklärt, detaillierte Informationen zu den durchgeführten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen offenzulegen. Die bekannten Informationen zu den Programmen anderer *OEMs* wurden in dem Einführungskapitel unter „Die Südafrikanische Wirtschaft im Überblick“ dargestellt.

4.1 Programme am Beispiel der BMW SA Ltd. und der *MERSETA*

Die Automobilindustrie trug in den Jahren 2005 bis 2007 mit durchschnittlich fünf bis sechs Prozent zum Bruttosozialprodukt bei und beschäftigte direkt knapp vier Prozent der gesamten Arbeitnehmerschaft Südafrikas.⁴⁰⁸ Die Exporte im Bereich der Automobilindustrie sind stetig gewachsen und die Produktion ist nach Angaben der *NAAMSA (National Association of Automobile Manufacturers of South Africa)* im gleichen Zeitraum um etwa 18 Prozent gestiegen. Diese Zahlen belegen die Bedeutung der Automobilindustrie in Südafrika, welche auch Motiv für die Auswahl der BMW SA Ltd. als tragendem Beispiel dieser Arbeit war.

4.1.1 Die *MERSETA* und benötigte Qualifikationen im Automobilsektor

Die *MERSETA* unterstützt die dringend erforderliche Entwicklung von Bildungsprogrammen für Berufe im Bereich der metallverarbeitenden Industrie. Seit vielen Jahren zeichnet sich ein eklatanter Mangel an gut qualifizierten Absolventen in technischen Berufen ab. Die Anzahl der qualifizierten Absolventen in diesem Bereich hinkt der Entwicklung neuer Technologien, die in modernen Fahrzeugen zur Anwendung kommen und in der Produktion benötigt werden, deutlich hinterher. Neben den erforderlichen Reformen an den Hochschulen soll das Konzept der *Learnerships* Fachleute hervorbringen, die den speziellen Anforderungen der Industrie gerecht werden und schnell Aufgaben in der Praxis übernehmen können.

Ein gutes Beispiel hierfür ist der *Learnership* der *Autotronics*; die Automobilindustrie bildet gemeinsam mit der *MERSETA* Spezialisten in Theorie und Praxis aus, die in kurzer Zeit technisch anspruchsvolle Aufgaben der Produktionstechnik übernehmen können. Dennoch besteht die Gefahr, dass hochqualifizierte Arbeitskräfte importiert werden müssen; dies kann jedoch nicht im Interesse einer nachhaltigen Bildungsreform sein.

408 Vgl. *MERSETA: Blueprint Sector Skills Plan Review*, Johannesburg, 2007.

Die *Auto Chamber of South Africa* definierte die so genannten *Critical Skills*, also Fähigkeiten, die besonders dringend im Bereich der Automobilindustrie benötigt werden, wie folgt:

„Critical skills are defined as those skills that are critical to running the business of vehicle manufacturing. It is those skills that would impair the ability of the company to perform its day to day operations and would bring production activities soon to a halt if they were not available. It is reasonable to say that other areas of business outside of direct production would also fall within this category.“⁴⁰⁹

Der Begriff *critical* weist zudem darauf hin, dass die Fähigkeiten eine Mangelware darstellen.⁴¹⁰ Diese *Critical Skills* wurden in Absprache mit den *OEMs* in Südafrika definiert und in fünf Gruppen gegliedert:

- *Learnerships* mit den Berufen *Autotronics* und *Mechatronics*.
- Klassische Berufsausbildungen (*Apprenticeships*) mit Zerspanern, Lackierern und Mechanikern.
- *Technikon*-Absolventen mit Abschlüssen im Maschinenbau, in der Elektronik, Mechatronik und Chemie.
- Hochschulabschlüsse in Prozessautomatisierung, Anlagenbau, Chemie, Wirtschaftsprüfungswesen, Personalwesen, Marketing und Informationstechnologie.

Viele Firmen bieten keine Ausbildungsstellen mehr an, da sie mehr Unterstützung seitens der Regierung verlangen und Lehrpläne den aktuellen Anforderungen der Industrie nicht mehr gerecht wurden. Hingegen stoßen die *Learnerships* zunehmend auf Akzeptanz, besonders aufgrund ihres Praxisbezugs. Gemeinsam mit der *Auto Chamber* und der *MERSETA* begann die Automobilindustrie ab Ende der 1990er Jahre ein spezifisches Ausbildungssystem zu

409 Auto Chamber of South Africa: Strategic Manpower Plan 2007–2011, Johannesburg, 2007.

410 Beispielsweise kann eine Qualifikation zwar dringend im Automobilbau benötigt werden; es lassen sich jedoch noch ausreichend qualifizierte Absolventen finden, daher werden diese Absolventen nicht zur Gruppe der *Critical Skills* gerechnet. Hingegen werden vor allem Arbeitskräfte mit technischen Abschlüssen immer mehr zur Mangelware am Arbeitsmarkt und werden somit der Kategorie *Critical Skills* zugeordnet.

etablieren, das es den Absolventen ermöglicht, einen Abschluss auf verschiedenen Qualifikationsstufen nach den speziellen Bedürfnissen des Automobilbaus zu erlangen.⁴¹¹ Dieses *AMIC – Automotive Manufacturing Industry Certificate* – verlangt nach ständiger Anpassung an den technischen Fortschritt. Besonders wichtig ist die Akkreditierung des *AMIC* durch das *National Qualifications Framework*. Im Jahr 2007 waren noch einige Bereich des *AMIC* nicht akkreditiert, sollen aber bis 2008 auf Gleichwertigkeit der *NQF Level* geprüft werden. Dass diese Selbsthilfe der Automobilindustrie von staatlicher Seite unterstützt wird und eine offizielle Anerkennung des *OEM* spezifischen Ausbildungssystems möglich wird, ist ein gutes Beispiel für das flexible Bildungssystem. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht den voraussichtlichen Bedarf der *OEMs* an qualifizierten technischen Arbeitskräften im Bereich der *Critical Skills* für den Zeitraum von 2007 bis 2009.

Auto Critical Skills																									
Voraussichtlicher Bedarf an Absolventen mit Abschlüssen in technischen Berufen																									
Aus- bildungs- bereich	Qualifikation	2007							2008							2009									
		BMW	GM	Ford	Toyota	Nissan	DC	VW	Summe 2007	BMW	GM	Ford	Toyota	Nissan	DC	VW	Summe 2008	BMW	GM	Ford	Toyota	Nissan	DC	VW	Summe 2009
Bachelor Abschlüsse	Maschinenbau	4		6	3	3	2	3	21	4		6	3	3	2	3	21	4		6	3	3	2	3	21
	Elektrotechnik	4		6	1		1	1	13	4		6	1		1	1	13	4		6	1		1	1	13
	Wirtschafts- ingenieurwesen	7		3	4	2	2	4	22	7		3	4	2	2	4	22	6		3	4	2	2	4	21
	Mechatronik	0	3	2	2		3	2	12	3	3	2	2		3	2	15	4	3	2	2		3	2	16
	Chemietechnik	2							2	2							2	2							2
Honours- / Master- abschlüsse	Prozessauto- matisierung	6	1						7	6	1					7	6								6
	Chemietechnik	2	1						3	2	1					3	2	1						3	
	Maschinenbau	6				2	1		9	6				2	1	9	6				2	1		9	
Klassische Berufs- ausbildung	Zerspaner	10		17	20	1	8	20	76	10		17	20	1	8	20	76	10		17	20	1	8	20	76
	Lackierer	3							3	3						3	3							3	
	Automechaniker	4							4	4						4	4							4	
Learnerships	Autotronics	4	2	9		1	6		22	4	2	9		1	6	22	4	2	9		1	6		22	
	Mechatroniker	10	2		50	2	8	50	122	10	2		50	2	8	50	122	10	2		50	2	8	50	122
	Logistiker	2	2		10		3	10	27	2	2		10	1	3	10	28	2	2		10	1	3	10	28

Abbildung 25: Critical Skills im Bereich der Automobilindustrie⁴¹²

411 Vgl. MERSETA: Blueprint Sector Skills Plan Review, Johannesburg, 2007.

412 Quelle: Auto Chamber of South Africa: Strategic Manpower Plan 2007 – 2011, Johannesburg, 2007.

4.1.2 Die Aus- und Weiterbildung der BMW SA Ltd.

Nachfolgend wird erklärt, welche Programme bei BMW im Bereich der Aus- und Weiterbildung eingesetzt werden und wie der Gesetzgebung Rechnung getragen wird. BMW SA Ltd. lebt die Philosophie einer lernenden Organisation, d.h. Trainingsprogramme werden kontrolliert und jährlich neu diskutiert. Das *Shop Floor Training* Programm beispielsweise stellt 150.000 Trainingsstunden pro Jahr zur Verfügung – etwa drei bis vier Tage pro Mitarbeiter. Entsprechend der „lernenden Organisation“ wird jährlich eine *Skills Gap Analysis* (also eine Untersuchung auf Bildungslücken) durchgeführt, um ein möglichst individuelles und effektives Trainingsprogramm anbieten zu können.⁴¹³

BMW produziert seit 1972 Fahrzeuge der 3-er Reihe für den lokalen und internationalen Markt. Der Mitarbeiterstand entwickelte sich von 395 auf über 3.700 Beschäftigte.⁴¹⁴ In den Anfangsjahren der Fertigung wurden viele Facharbeiter aus Deutschland eingeflogen, aber das lokale Aus- und Weiterbildungsprogramm wurde seitdem kontinuierlich verbessert. Um die Entwicklungsziele der Belegschaft zu erreichen, wurde diese Firmenpolitik in folgende Visionen umgesetzt:

- Das erforderliche Management- und Technik Know-how muss unternehmensweit verbessert werden.
- Weiterbildungsmaßnahmen sind vom internen Bedarf heraus zu schaffen.

Außerdem wurde ab 2004 der *Recruiting* Prozess verschärft, so dass bei BMW höher qualifizierte und dem demografischen Abbild der Region entsprechende Bewerber zum Zug kommen. Folgende drei Aspekte der Bildungsförderung kommen bei BMW SA Ltd. zum Einsatz:

- Grundlegende Erwachsenenbildung – dies sind Programme, um Defizite der früher Benachteiligten im Bereich Lesen und Schreiben sowie Rechnen auszugleichen. Häufig reicht das Bildungsniveau nicht ein-

413 Vgl. BMW Group: Training und Ausbildung BMW SA, Ansprechpartner bei BMW SA: Chrystal Christian.

414 Vgl. BMW Group: <http://www.bmw.co.za/Info/News/current/aids.asp>, 08. März 2007.

mal an einen Grundschullevel heran. Diese Erwachsenenbildung – *ABET* – bewegt sich auf dem *NQF* Level eins und wird mit der *MERSETA* abgestimmt.

- *Shop floor Training – Training on the job*: Durch dieses Programm werden dem Personal einerseits Fähigkeiten zur direkten Ausübung ihrer Tätigkeit vermittelt, andererseits bemüht sich BMW auch darum, formelle Abschlüsse gemäß *NQF* zu ermöglichen.
- *Learnerships* – Im Jahr 2007 bildete BMW SA Ltd. in den Bereichen Mechatroniker, *Autotronics* und Logistiker aus.

4.1.3 Umsetzung der Gesetzgebung

Um der Gesetzgebung und den zahlreichen neuen Verordnungen seit 1995 Rechnung zu tragen, wurden zwei wesentliche Programme zur beruflichen Entwicklung der Belegschaft im Jahr 2000 beschlossen: Ein fünf Jahre dauernder *Employment Equity Plan* und ein jährlich kontrollierter *Workplace Skills Plan*.

Einmal pro Jahr wird ein Statusbericht verfasst und an die zugehörige *MERSETA* übersandt.

4.1.3.1 *Employment Equity Plan*

Dieser Plan ist auf einen fünfjährigen Zeitrahmen ausgelegt und bezieht alle Gehaltsempfänger von BMW SA Ltd. mit ein. Der Startschuss fiel am 30. September 1999 und begann mit einer Studie der Angestelltenstruktur. Analysiert wurde das Verhältnis nach Schwarzen, Farbigen, Asiaten, Weißen, männlichen und weiblichen Angestellten und es wurde eine Einteilung in unterschiedliche Kategorien und Ausbildungslevels vorgenommen, wie es im *Employment Equity Act* vorgeschrieben wird.⁴¹⁵

Dieser Plan lief also von 1999 bis 2004 und hat die geforderten Ziele erreicht. Die Frage war, wie schafft man es, eine bestehende Personalstruktur zu verändern? Im Wesentlichen ließ sich dies durch zwei Strategien umsetzen:

415 Vgl. c 3(13) (2a und 2b) *Employment Equity Act*.

Zum einen wurde das *Recruiting* Verfahren an die neuen Anforderungen angepasst, zum anderen wurden Mitarbeiter geschult und in der Organisation gefördert. Im Bereich des *Recruitings* wurde ein jährliches Prozentziel für alle angesprochenen Gruppen definiert, um ein neues Gleichgewicht zu erreichen. Der neue Plan wurde 2004 vorgestellt und beschreibt bis 2009 die neuen Ziele:

- Identifizieren von *High Potentials* – geeignete interne Mitarbeiter sollen zu Managementnachwuchs weitergebildet werden.
- Einführen eines *Mentorships*, um Mitarbeiter gezielter weiterzubilden.
- Weitere *Recruiting*- und Erfolgsplanung.

Folgende Veränderungen wurden seitens BMW als Ziele im Bereich der Gehaltsempfänger bis 2009 festgelegt.⁴¹⁶

2004		2009	
Schwarze	40%	Schwarze	+ 1%
Farbige	3%	Farbige	+1%
Asiaten	5%	Asiaten	+2%
Summe (Schwarze, Farbige, Asiaten)	48%	Summe (Schwarze, Farbige, Asiaten)	+4%
Weißer	52%	Weißer	-4%
Männlich	80%	Männlich	-3%
Weiblich	20%	Weiblich	+3%

Abbildung 26: Veränderung der Angestelltenstruktur

4.1.3.2 *Workplace Skills Plan*

Der *Workplace Skills Plan (WSP)* wird jährlich mit den zuständigen Organisationen abgestimmt und von diesen geprüft. Er detailliert auch wie die Bildung, die Trainingsprogramme und die Personalentwicklung durchgeführt werden. Die Gesetzgebung schreibt vor, dass ein Prozent der Gehaltszahlungen in einen nationalen Ausbildungsfonds gezahlt werden muss. Durch den Nachweis des eigenen Trainingsniveaus können bis zu 70 Prozent dieser Zahlungen zurückgefordert werden. BMW hat durch sein hohes Niveau der Ausbildung bisher jedes Jahr diesen Betrag zurückerstattet bekommen. Es ist wichtig, dass der *WSP* im Einklang mit dem *Employment Equity Plan* steht und besonders die Entwicklungsbedürfnisse der früher Benachteiligten berücksichtigt. Die Trainings- und Entwicklungskurse werden jährlich durch eine Analyse des Wis-

416 Vgl. BMW Group: Training-Ausbildung BMW SA, Präsentation: Employment Equity, 2005, S. 8f.

sensbedarfs mit dem Management abgestimmt. Diese Kurse werden mit externen Partnern und Behörden erstellt und kommen den gesetzlichen Anforderungen in allen Aspekten nach. Die Kurse lassen sich vereinfacht in die fünf folgenden Gruppen einteilen:⁴¹⁷

- *Management Training*: Programme für besonders talentierte Nachwuchskräfte.
- *Leadership Training*: Kurse, um Führungskräfte im Fertigungsbereich zu schulen.
- *Higher Learning*: Entspricht dem tertiären Bildungssektor und unterstützt Mitarbeiter beim Erreichen von Diplomabschlüssen u.ä.
- *Technical Training*: Hierunter fallen *training on the job* und die grundlegende Erwachsenenbildung.
- *Graduate Training*: Ein Programm, das die Übernahme guter Kandidaten erleichtert, die das *Employment Equity* (s.o.) Ziel der Firma unterstützt.

Ergänzend hierzu werden Kurse für das Management (*MDP = Management Development Program*) und *High-Potentials* (*EDP = Executive Development Program*) angeboten. Bis 2005 wurden alle Kurse nochmals überarbeitet, um den Anforderungen des *National Qualifications Framework* gerecht zu werden.

417 Vgl. BMW Group: Training und Ausbildung BMW SA : Employment Equity, S. 10ff.

4.2 Wirtschaftlichkeitsanalyse von Bildungsprogrammen

In diesem Kapitel wird eine Möglichkeit aufgezeigt, wie Bildungsprogramme ökonomisch analytisch bewertet werden können. Die vorgestellte Methodik soll helfen, eine Auswahl von Trainingsprogrammen nicht ausschließlich auf den Regierungsvorgaben zu basieren. Vielmehr können gemeinsam mit der zuständigen *SETA* pro-aktiv die Bedürfnisse und die damit verbundenen Kosten und Nutzen im Aus- und Weiterbildungsbereich der jeweiligen Firma ermittelt werden. Ein Bildungsprogramm, das ausschließlich Vorgaben seitens des Gesetzgebers erfüllt, jedoch für einen Arbeitgeber wirtschaftlich nicht sinnvoll ist – entweder weil die Kosten weit über dem zu erwartenden Nutzen liegen oder die Maßnahme sich nicht mit dem Bildungsbedarf der Firma deckt – wird auf Dauer keinen Erfolg haben. Eine sinnvolle Auswahl der Bildungsprogramme stellt auf der anderen Seite keinen Widerspruch zu den Gesetzesvorgaben dar.

Eine klassische Wirtschaftlichkeitsanalyse von Bildungsprogrammen wird bei der BMW SA Ltd. nur teilweise durchgeführt. Zwar werden für die verschiedenen Bildungsmaßnahmen Budgets verabschiedet, jedoch wird eine *Bottom Up* Kosten-Nutzen Analyse den Zielwerten nicht gegenübergestellt. Diese Arbeit stellt anhand eines Kalkulationsmodells für zwei verschiedene berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eine umfassende Kosten-Nutzen Analyse vor. Hierbei werden staatliche Zuschüsse zunächst nicht betrachtet, sondern nur die reinen betrieblichen Kosten dem Nutzen gegenübergestellt. Für die südafrikanischen Betriebe stellt es einen deutlichen Mehrwert dar, bewerten zu können, welche realistischen monetären Belastungen durch die Aus- und Weiterbildung entstehen.

4.2.1 Theoretische Grundlagen des Bildungscontrollings

Das klassische Bildungscontrolling (*BC*) entstand aus den Bedürfnissen und Interessen der Unternehmenspraxis. Zunächst bezeichnete *BC* schlicht die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Controllingbegriffs auf die Bildungsarbeit.⁴¹⁸ Natürlich ist es deutlich schwieriger, den Erfolg von Bildungsprogrammen zu messen als beispielsweise den einer neuen Maschine. Allerdings

418 Vgl. Rank: Bildungscontrolling: Erfolg in der Führungskräfteentwicklung, 1996, S. 9.

erfasst das *BC* drei unterschiedliche Ebenen, um einen Nachweis für die positiven Resultate von Bildung erbringen zu können:

- Kostencontrolling – hierbei wird Bildung als Kostenfaktor verstanden, die Einhaltung eines gegebenen Budgets steht im Vordergrund. Ebenso werden die Bestandteile und die Strukturen der Bildungskosten erfasst.
- Wirtschaftlichkeitscontrolling – dieser Bereich beschäftigt sich im Wesentlichen mit dem Soll-Ist-Vergleich und erarbeitet Vorschläge zur Kostenoptimierung.
- Erfolgs- oder Effektivitätscontrolling – der wahrscheinlich komplexeste Teil; er versucht, die Rentabilität der Bildungsinvestition zu erfassen und somit den Anteil der Bildungsarbeit am Unternehmenserfolg zu messen.

Während die ersten beiden Ebenen durchaus mit Kennziffern und harten Zahlen belegt werden können, ist die Effektivitätskontrolle auch deshalb so aufwendig, weil eine Vielzahl heterogener Kriterien die Effizienz ausmachen. B. Rank erwähnt hierbei unterschiedliche Bewertungsebenen:

- Subjektive Bewertung – wie zufrieden waren die Teilnehmer mit dem Seminar?
- Die Kognitionsebene – gibt es einen (ggf. durch Tests) messbaren Wissenserwerb durch eine Maßnahme?
- Die Einstellungsebene – wird das Vermittelte akzeptiert?
- Verhaltensebene – wie gehen die Teilnehmer mit dem erworbenen Wissen um?
- Die Ebene der Verhaltenskonsequenzen – die einen Zusammenhang zwischen dem Gelernten und der Unternehmensstrategie bzw. den Unternehmenszielen herstellt.

Es lassen sich die genannten Ebenen auf alle Bereiche der beruflichen Bildung anwenden. Die Effizienz eines technischen Trainings über ein klar begrenztes Aufgabengebiet (z.B. ein Computerkurs) ist wahrscheinlich leichter zu messen als eine Qualifizierungsmaßnahme im Management. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie weniger entscheidend für den Erfolg des Unternehmens ist. Welchen

Beitrag kann Controlling dazu leisten, das Weiterbildungssystem zu unterstützen? Um diese Frage zu klären, werden verschiedene Konzepte des auf das gesamte Unternehmen ausgerichteten Controllings betrachtet und bezüglich ihrer Eignung für das Controlling der Weiterbildung analysiert. Der angloamerikanische Controllingbegriff wird mit unterschiedlichen Vorstellungsinhalten verbunden:⁴¹⁹

- Lenkung, Beherrschung, Steuerung und Regelung von Prozessen.
- Leitung, Führung, Aufsicht, Zwang, Macht, Befehl und Gewalt.
- Kontrolle, Bedienung, Beherrschung und Prüfung.

Während folgende Definitionen im Deutschen häufig sind:

- Soll-Ist-Vergleich.
- Planungs- und Kontrollsystem.⁴²⁰
- Lenkung, Steuerung und Regelung.

Das Instrument des Controllings wird in der Literatur durch verschiedene Konzepte erklärt: Rechnungswesenorientierte Konzeptionen (z.B. Reichmann, Serfling, Männel und Warnick)⁴²¹ und informationsorientierte Konzepte, die die Aufgabe der Koordination von Informationsbeschaffung betonen. Dabei sollen die Rechnungssysteme die zur Planung, Steuerung und Kontrolle auf den verschiedenen Führungsebenen benötigten Information liefern.⁴²² Führungssystembezogene Konzepte leiten Controlling im Gegensatz zu vorstehend genannten Konzeptionen aus dem gesamten Spektrum der Unternehmensführung ab.

Der rechnungswesenorientierte und der informationsorientierte Ansatz stellen nach Ansicht einiger Kritiker keine Begründung für eine eigenständige wissenschaftliche Disziplin dar. Welchen zusätzlichen Nutzen schafft Bildungscontrolling für das Weiterbildungssystem? Die Vorteile des Bildungscontrollings lassen sich in verschiedene Bereiche unterteilen:⁴²³

419 Vgl. Horvath: Controlling, 1994, S. 25.

420 Vgl. Hahn: State of the Art, 1997, S. 21.

421 Vgl. Weber: Einführung in das Controlling, 1998, S. 20ff.

422 Vgl. Niedermayr: Entwicklungsstand des Controllings, 1994, S. 18.

423 Vgl. Preisner: Individuumorientierte Konzeption zur verbesserten Koordination des betrieblichen Weiterbildungssystems, 2003, S. 148.

Die Informationsfunktion zur Versorgung des Weiterbildungssystems mit relevanten Steuerungsinformationen über den Ist-Zustand und über Soll-Ist-Abweichungen wird nicht ausreichend wahrgenommen. Es liegen wenige Informationen vor, die bezüglich des Zustands der Weiterbildung steuerungsrelevante Aussagen zulassen würden. Die Koordination der Führungshandlungen ist insbesondere in der Weiterbildung eine dringende Notwendigkeit, um individuelles Lernen im betrieblichen Umfeld bis zur Zielerreichung zu unterstützen. Diese wird u.a. deshalb nicht vom Führungssystem geleistet, weil die einzelnen Führungsteilsysteme nicht gekoppelt sind und daher zur Unterstützung des ebenfalls nicht prozessorientiert ausgelegten Lernens nicht zielorientiert zusammenwirken. Hohe Komplexität in Unternehmen und große Änderungsgeschwindigkeiten des Umfeldes einerseits, sowie Spezifizierungserfordernisse für einzelne Entscheidungen andererseits, erfordern auch vom Controlling Differenzierung. Aus diesen Gründen ist Funktionscontrolling in Form des Bildungscontrollings nötig.⁴²⁴

Die Nutzung des Erfolgspotentials des Weiterbildungssystems kann nur dann systematisch geplant, gesteuert und kontrolliert werden, wenn entsprechende Konzepte verfügbar sind; ein zielorientiertes Weiterbildungskonzept und ein dies unterstützendes (Weiter-)Bildungscontrolling sind zwingend erforderlich.

424 Vgl. Hentze und Kammel: Personalcontrolling, 1993, S. 16.

Folgende Darstellung verdeutlicht die organisatorische Einbindung des Bildungscontrollings im System der Weiterbildung:

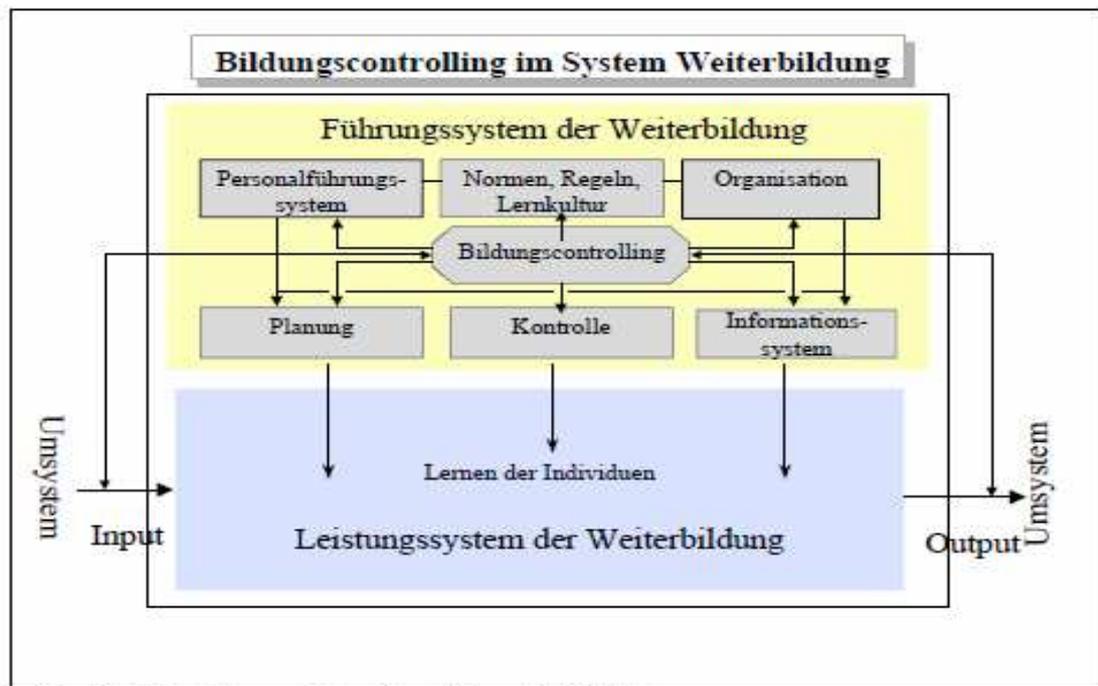


Abbildung 27: Bildungscontrolling⁴²⁵

425 Vgl. Küpper: Controlling, 1995, S. 15.

4.2.2 Aufgaben und Instrumente des Bildungscontrollings

Nimmt Bildungscontrolling in einem Unternehmen seine Tätigkeit auf, so sollte die erste Aufgabe darin bestehen, den aktuellen Entwicklungsstand des Weiterbildungssystems festzustellen (Systemcheck). Ein Informations- und Bewertungsmodell informiert sowohl über das gesamte System als auch über das Lernen der Individuen. Ergänzend beschafft und verarbeitet Bildungscontrolling Informationen, bereitet sie auf und übermittelt sie an die Bedarfsträger. Mitarbeiter benötigen Informationen bezüglich des eigenen Weiterbildungserfolgspotentials und des – strategischen und operativen – Bedarfs an Verhaltensweisen. Einen Teil der Information können die Angestellten durch geeignete Anregung des Bildungscontrollings selbst oder in Beratungsgesprächen mit ihren Führungskräften und Weiterbildungsspezialisten erhalten.

Des Weiteren werden Informationen zum Angebot an Lernunterstützung wie Seminare, Selbstlernprogramme usw. benötigt.⁴²⁶ Während des Lernprozesses benötigen die Lernenden ständig Feedback über den Grad ihrer Zielannäherung. Die nötigen Informationen können sie bei geeigneter Unterstützung teilweise selbst erheben, teilweise brauchen sie Unterstützung von dritter Seite in Form von Tests, Fremdbeurteilung und Beratung. Es muss sichergestellt werden, dass diese Informationsquellen bereitstehen.

Die Trainer, die jeweilige Führungskraft und die weiteren unterstützenden Personen benötigen ebenfalls Informationen, die den zur Zielannäherung nötigen Unterstützungsbedarf signalisieren. Sie brauchen außerdem Feedback, ob ihre Unterstützungsmaßnahmen in der Arbeitssituation geholfen haben, Weiterbildungserfolg zu erreichen, damit sie ihre Dienstleistungen permanent verbessern können. Eine Entscheidung des Managements über die Initiierung des betrieblichen Lernens hängt von Informationen über Alternativen zur Weiterbildung, über die Kosten-Nutzen-Abwägung und über die finanziellen Ressourcen des Unternehmens ab, sowie vom Informationsabgleich mit der strategischen und operativen Planung. Das Personalmanagement benötigt außerdem für die Entscheidung über die Inanspruchnahme des Unterstützungsangebots Informationen zum Bedarf an Unterstützung, zur Qualität bzw.

426 Vgl. Preisner: Individuumorientierte Konzeption zur verbesserten Koordination des betrieblichen Weiterbildungssystems, 2003, S. 214ff.

Kundenzufriedenheit und zur Wirksamkeit der Maßnahmen bezüglich des Geschäftserfolgs. Personalführungs- und Organisationssystem benötigen Informationen über den Bestand und die Einhaltung der Regeln des Lernens sowie über den Stand der Lernkultur. Gleichzeitig benötigen sie eine Beurteilung, inwieweit der Stand von Regeln und Lernkultur lernförderlich ist und gegebenenfalls Beratung zur gezielten Verbesserung dieses Rahmens. Zusammengefasst soll Bildungscontrolling über ein Bewertungssystem Transparenz schaffen hinsichtlich des Entwicklungsstands, der Prozessqualität und der Zielerreichung des gesamten Weiterbildungssystems und über dessen Reaktion auf Interventionsmaßnahmen.⁴²⁷

Die Bildungscontrollinginstrumente sind Hilfsmittel, die die „zielerreichende Umsetzung der Bildungscontrollingaufgaben in einem konkreten Anwendungsfall ermöglichen.“⁴²⁸ Die Anforderungen an diese Instrumente ergeben sich aus den Zielsetzungen und Aufgaben des Bildungscontrollings. Sind die Bildungscontrollingziele erreicht, sollte Bildungscontrolling und damit das Weiterbildungssystem den von ihm erwarteten Nutzen schaffen. Je nach Bedarf können unterschiedliche Instrumente zum Einsatz kommen. Diese können entsprechend der Controllingaufgaben von qualitativer (u.a. Selbsteinschätzung) oder quantitativer (Budgetvergleich, Wirtschaftlichkeitskontrollen und vor allem Kosten-Nutzen-Analysen) Natur sein. Für diese Arbeit wird weiterführend der Kosten- und Nutzen-Aspekt verfolgt..

4.2.3 Weiterführende Begriffserklärungen

Als Synonym zum Begriff Bildungscontrolling werden auch die Begriffe Weiterbildungscontrolling und Personalentwicklungscontrolling verwendet. Der Zugang zu einem Bildungscontrollingkonzept kann in Anlehnung an die Analyse der Konzepttypen des Controllings erfolgen.

Der qualitative Nutzenansatz geht davon aus, dass eine Erfolgskontrolle von Weiterbildungsmaßnahmen am sinnvollsten auf einzelne Maßnahmen bezogen werden sollte. Eine präzise Kontrolle der Effektivität wird für unrealistisch gehalten. Stattdessen sollen Indikatoren und weite Beurteilungskriterien

427 Vgl. Becker: Funktionsprinzipien des Controllings, 1990, S. 307.

428 Becker: Funktionsprinzipien des Controllings, 1990, S. 310.

herangezogen werden.⁴²⁹ Des Weiteren sind evaluationsorientierte Ansätze, informationsorientierte sowie prozessorientierte Konzepte bekannt.⁴³⁰

Die Problematik der Quantifizierung und Bewertung der Weiterbildung nach Kosten und Leistungen steht bei dieser Arbeit im Vordergrund. Ziel ist die Kostensteuerung der Funktion Weiterbildung im Rahmen eines Weiterbildungsbudgets, womit die unverzichtbare Aufgabe erfüllt wird, Weiterbildungskosten in das unternehmerische Gesamtkostenbudget zu integrieren. Das Informationsziel nur aus Rechnungswesendaten zu erfüllen, bedeutet allerdings eine eingeschränkte Sichtweise, da nur quantitative, also harte Zahlen erzeugt werden.⁴³¹

4.2.4 Kosten-Nutzen-Analyse

Die Kosten-Nutzen-Analyse geht zurück auf Brodgen (1949) und wurde von Schmidt, Hunter, McKenzie und Muldrow (1979) weiterentwickelt. Sie stellt die Kosten dem Nutzen einer Bildungsmaßnahme gegenüber. Der Nutzen ist dabei ein Maß für die Leistungsänderung der Teilnehmer auf der Geschäftserfolgsebene infolge der Bildungsmaßnahme. In der Regel sind die Kosten der Weiterbildung relativ leicht ermittelbar und unabhängig davon, welchen Nutzen man damit erzielen kann.

Generell versteht man in der Betriebswirtschaftslehre unter Kosten den Werteverzehr, der bei der Erstellung betrieblicher Leistungen anfällt. Zur Ermittlung der Kosten ist somit ein Mengengerüst und ein Wertegerüst erforderlich.⁴³² Für die Arbeit wird der Ansatz der Vollkostenrechnung (als auch Berücksichtigung der Fixkosten) verwendet. Hierbei werden Kosten wie Ausbilder, Material, Einrichtungen (Personal- und Sachkosten) berücksichtigt. Die vier wesentlichen Kostenarten der betrieblichen Berufsausbildung lassen sich wie folgt einteilen: Personalkosten der Auszubildenden, Personalkosten der Ausbilder, Anlage und

429 Vgl. Thom/Blunck: Strategisch, 1992, S. 44.

430 Für weiterführende Informationen vgl. Literatur von Neuberger, von Landsberg, G./Weiss, Rüdener, Gülpe und Nagel.

431 Vgl. Neuberger: Personalentwicklung, 1991, S. 300.

432 Vgl. Walden: Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung, 2005, S. 261.

Sachkosten und sonstige Kosten. Folgende Übersicht erklärt, welche Kostenarten demnach bei der beruflichen Ausbildung berücksichtigt werden müssen.

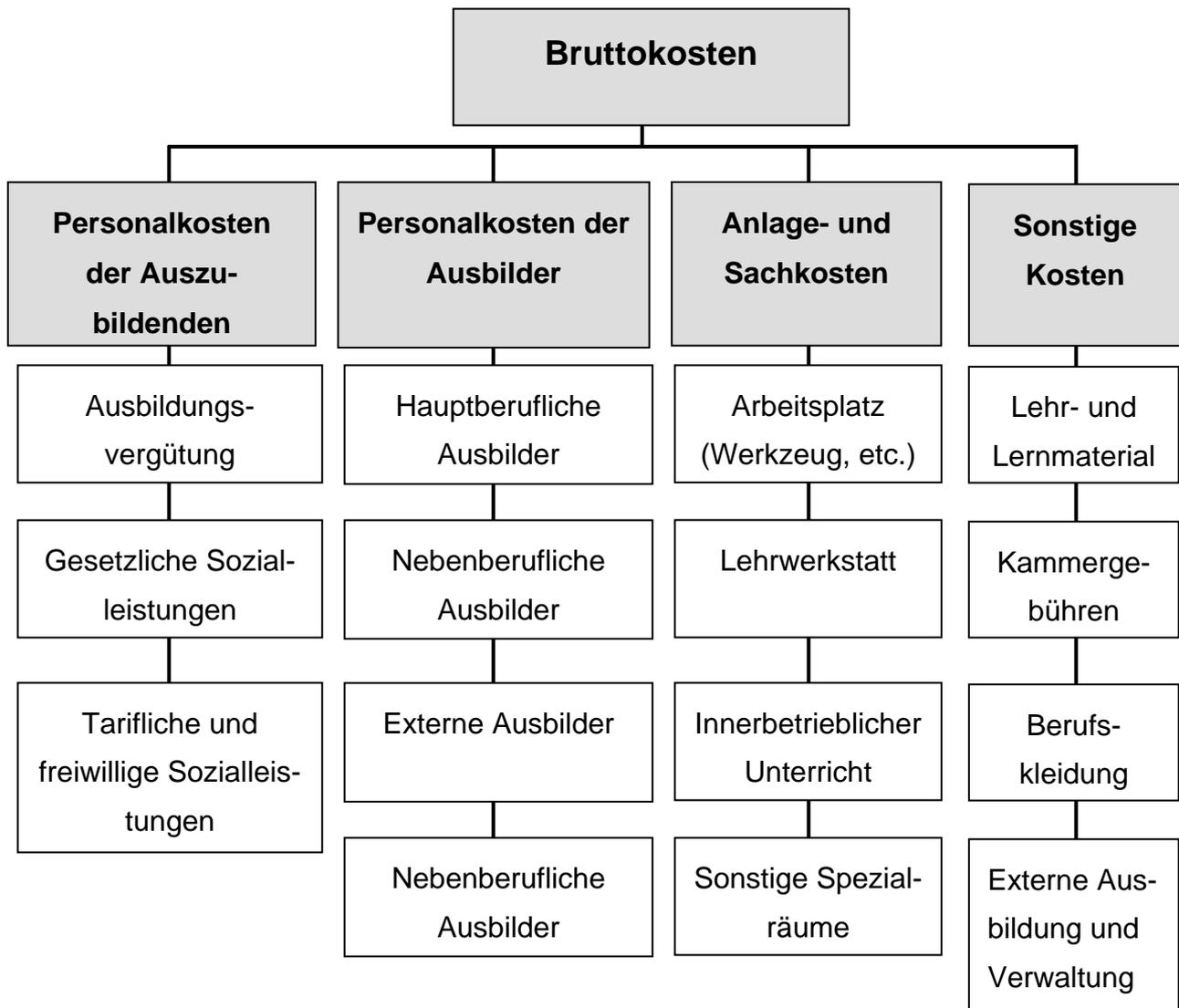


Abbildung 28: Kostenarten der betrieblichen Bildung⁴³³

Hierbei umfassen die Personalkosten des Auszubildenden die Ausbildungsvergütungen sowie die tariflichen, gesetzlichen und freiwilligen Sozialleistungen. BMW SA Ltd. zahlt erhebliche Sonderzahlungen, die das gesetzliche Minimum weit überschreiten. Der gesetzliche Sozialgemeinkostensatz auf direkten Lohn beträgt etwa 35 Prozent, während dieser Satz bei BMW deutlich höher liegt. Es

433 Vgl. Walden und Beicht: Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland, 2004, S. 22.

werden auch Weihnachtsgeld und Boni als Anteil am Unternehmenserfolg berücksichtigt. Weitere freiwillige Sozialleistungen können vermögenswirksame Leistungen, Essensgeld, Fahrgeld etc. sein.

Entsprechende Anwendung kann diese Systematik auf betriebliche Weiterbildung finden, allerdings wird dann nicht die Ausbildungsvergütung als Basis zu Grunde gelegt, sondern der Lohn während des entsprechenden Arbeitsausfalls. Falls für diese Zeit eine Hilfskraft beschäftigt werden muss, finden auch diese Kosten Berücksichtigung, soweit sie nicht in den Sozialgemeinkosten enthalten sind.

Bei den Personalkosten der Ausbilder werden die Lohn- und Gehaltskosten einschließlich der Sozialgemeinkosten aller an der Aus- und Weiterbildung beteiligten Personen im Betrieb berücksichtigt. Hierbei wird der entsprechende Zeitaufwand ins Verhältnis zur monatlichen Vergütung gesetzt. Wichtig ist hierbei die Unterscheidung zwischen haupt- und nebenberuflichen Ausbildern. Ein nebenberuflicher Ausbilder übt diese Funktion im Gegensatz zu einem hauptberuflichen Kollegen nur temporär im Rahmen seiner normalen Beschäftigung aus. Bei der Kostenberechnung muss daher die Vergütungsgruppe des nebenberuflichen Ausbilders beachtet werden. Für eine spezielle Unterweisung werden auch externe Spezialisten benötigt, die neben ihrem Gehalt auch Fahrt- und Übernachtungskosten verursachen.

Anlage- und Sachkosten fallen an den unterschiedlichen innerbetrieblichen Lernorten an. Für die Ausbildung am betrieblichen Arbeitsplatz müssen alle Kosten für Miet-/ Leasingumfänge von Werkzeugen, Maschinen und theoretisch auch die anteiligen Raum-, Energie- und Abschreibungsaufwände erfasst werden. Entsprechend können Kenngrößen für die betriebliche Weiterbildung erfasst werden (Miete für Schulungsräume, Abschreibungen für PC, etc.).

Der letzte Block wird als sonstige Kosten bezeichnet und beinhaltet sämtliche weitere Positionen, die nicht direkt zugeordnet werden können. Hierunter fallen Lernsoftware, Bücher, Prüfungsgebühren, Berufskleidung, Kammergebühren, etc. In Südafrika entstehen hier auch Kosten für das *BEE*, wie z.B. *Skills Development Levies*. Als letzter Bestandteil ist die Ausbildungsverwaltung zu

nennen, die den Personal- und Sachaufwand beschreibt, der im Rahmen dieser Aufgabe anfällt.⁴³⁴

Bisher wurde ausschließlich von Bruttokosten gesprochen. Allerdings erwirtschaften Auszubildende bereits während ihrer Lernphase Erträge. Im Bereich der Weiterbildung ist dies z.B. bei *Training on the job* auch denkbar, allerdings werden die meisten Programme außerhalb der operativen Arbeitszeit durchgeführt (Meisterkurse, PC Kurse, Arbeitssicherheitsseminare, Managementseminare, etc.), so dass ein Ertrag während dieser Phase eher nicht zu erwarten ist. Die Wissenschaft unterscheidet zwischen den Brutto- und den Nettokosten. Alle während einer Trainingsphase erwirtschafteten Beträge ergeben die Differenz zwischen Brutto und Netto. Diese Erträge werden also noch nicht als Nutzen bezeichnet.

Bei der Ertragsermittlung wird wie folgt vorgegangen: Es muss festgestellt werden, wie lange der Auszubildende während seiner Ausbildungszeit operativ für den Betrieb tätig war und wie sich diese Zeit auf Tätigkeiten verteilen lässt, die von ungelernten Arbeitskräften (Zeit 1) oder Fachkräften (Zeit 2) verrichtet werden müssten. Ergänzend wird ein Leistungsgrad erhoben, der die Effizienz des Auszubildenden beschreibt. Unter Berücksichtigung aller Zeiten und entsprechender Gehälter, die gezahlt werden müssten (kalkulatorische Kosten), falls keine Ausbildung stattfände, werden dann die Erträge während der Ausbildung ermittelt. Folgende Darstellung erklärt die Zusammenhänge zwischen Bruttokosten, Ertragsermittlung und Nettokosten.⁴³⁵

434 Zu allen Kostenbestandteilen vgl. Walden und Beicht: Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland, 2004, S. 22ff.

435 Vgl. Walden und Beicht: Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland, 2004, S. 29.

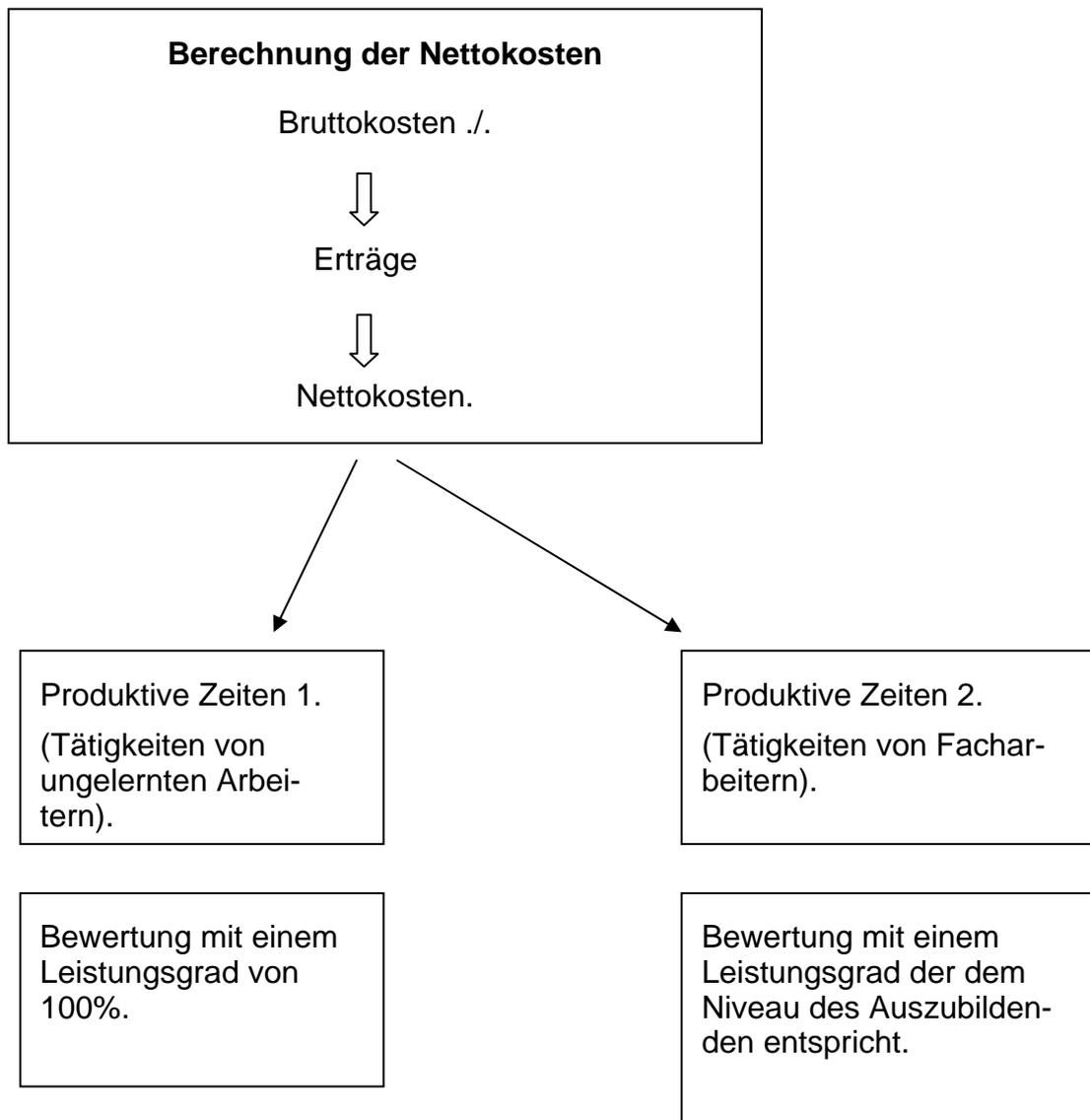


Abbildung 29: Berechnung Nettokosten und Erträge der beruflichen Bildung

Der Nutzen der betrieblichen Ausbildung entzieht sich meistens der direkten Messbarkeit. Entsprechend gibt es in der Wissenschaft auch eine Diskussion über eine präzise Definition. Vereinfachend für eine empirische Erhebung lässt sich der Nutzen durch Bildungsertrag (Mehrwert durch Bildung) substituieren.⁴³⁶

Noch schwieriger als die exakte Definition ist das genaue Messen des Bildungsnutzens. Es wird kaum möglich sein, durch bloßes Abzählen einen monetären Gegenwert „schwarz auf weiß“ zu messen.

436 Vgl. Walden: Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung, 2005, S. 262f.

Nachfolgend werden die vier unterschiedlichen Ansätze der Nutzenerhebung werden vorgestellt:

- Expertenschätzungen

Man geht von der Annahme einer Normalverteilung der Arbeitsleistung der Mitarbeiter aus. Die Experten schätzen die durchschnittliche Arbeitsleistung eines Mitarbeiters in Geldeinheiten.⁴³⁷

- Bewertende Tätigkeitsanalyse

Man zerlegt die Tätigkeiten der Mitarbeiter möglichst detailliert in Einzeltätigkeiten und analysiert sie hinsichtlich des Zeitaufwandes, des Schwierigkeitsgrades, der Häufigkeit und der Bedeutung. Die Leistungsbeurteilung der Mitarbeiter bezüglich der Einzeltätigkeiten erfolgt in einem zweiten Schritt. Die Einzeltätigkeiten bewertet man gemäß ihrer Bedeutung in Geldeinheiten (in Prozent des Durchschnittsgehalts) und multipliziert sie mit der entsprechenden Leistungsbeurteilung des Mitarbeiters. Addiert man die Einzelwerte je Mitarbeiter, so hat man eine Schätzung für die Gesamtleistung eines Mitarbeiters.⁴³⁸

- 40 Prozent - Regel

Diese Methode geht von der Annahme aus, dass die Standardabweichung der Arbeitsleistung eines Mitarbeiters ca. 40-70 Prozent des durchschnittlichen Jahresgehaltes des entsprechenden Unternehmens bzw. Unternehmensbereiches ausmacht. Diese Annahme mag starr sein und in vielen Einzelfällen nicht den Tatsachen entsprechen, gemäß mehrerer Untersuchungen führt aber neben der Expertenschätzung und der bewertenden Tätigkeitsanalyse auch diese Regel zu konservativen Schätzwerten. Ihr größter Vorteil liegt in ihrer einfachen Anwendbarkeit.⁴³⁹

- Persönliche Einschätzung

Besonders bei betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen ist es neben der Expertenbefragung sinnvoll, die Beteiligten selbst zu befragen.

437 Vgl. Gülpen: Evaluation betrieblichen Verhaltenstrainings, 1996, S. 46f.

438 Vgl. Stahl: NLP, 1993, S. 14ff.

439 Vgl. Gülpen: Evaluation betrieblichen Verhaltenstrainings, 1996, S. 47ff.

Beispielsweise werden die Teilnehmer eines PC-Kurses am ehesten selbst bewerten können, inwieweit sie durch die Weiterbildungsmaßnahmen ihren Arbeitsalltag effizienter gestalten können.

In der Wissenschaft werden verschiedene Vor- und Nachteile diskutiert.

Die Kosten-Nutzen-Analyse hat folgende Vorteile:⁴⁴⁰

- Entscheidungshilfe: Die Kosten-Nutzen-Analyse vermag bei der Entscheidung zu helfen, welche von einer gegebenen Anzahl von durchgeführten Weiterbildungsmaßnahmen in Zukunft vorzuziehen sind.
- Zahlenorientierung: Oft wird der Verdeutlichung der Zusammenhänge mit Hilfe von Zahlenwerten mehr Bedeutung beigemessen als langen qualitativen Erklärungen.
- Erfolgsnachweis von Weiterbildungsmaßnahmen: Die Wirksamkeit von Weiterbildungsmaßnahmen kann *ex post* zumindest in gewissen Bandbreiten dargelegt werden, was neben der Selektion von Weiterbildungsmaßnahmen das Abwägen zwischen Weiterbildung und anderen Instrumenten verbessern kann. Auch unterstützt dieses Vorgehen die Suche nach Weiterbildungserfolgspotential.
- Koordinationshilfe: Die Kosten-Nutzen-Analyse ist zunächst einmal für das Informations- und Kontrollsystem nützlich. Wenn mit der Zeit Erfahrungswerte vorliegen, können diese dann auch für das Planungssystem als Entscheidungshilfe eingesetzt werden, etwa wenn man feststellt, dass ein Weiterbildungsthema über viele individuelle Lernprojekte hinweg positive oder negative Ergebnisse aufweist.

Die Kosten-Nutzen-Analyse hat folgende Nachteile:

- *Ex post* Verfügbarkeit: Will man eine Leistungsänderung infolge einer Weiterbildungsmaßnahme ermitteln und für die Zukunft prognostizieren, muss die Weiterbildungsmaßnahme unter annähernd gleichen Umständen zumindest einmal schon stattgefunden haben, damit man Erfahrungswerte sammeln kann.

440 Vgl. Gülpen: Evaluation betrieblichen Verhaltenstrainings, 1996, S. 277f.

- Zurechenbarkeitsproblem: Leistungsänderungen haben i.d.R. mehrere Ursachen, wodurch eine festgestellte Leistungsänderung einer Weiterbildungsmaßnahme nicht direkt zugerechnet werden kann.⁴⁴¹

4.3 Kosten-Nutzen Analyse am Beispiel der BMW SA Ltd.

Für die umfassende Bewertung der Umsetzung der *Affirmative Action* Maßnahmen durch die südafrikanische Industrie werden an den Beispielen eines Kurses des *Higher Training Programms* der BMW SA Ltd. und des *Learnerships Autotronic* eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt. Hiefür entwickelte der Autor in Anlehnung an die gängige Lehre ein Kalkulationsmodell und recherchierte entsprechende Daten gemeinsam mit der Trainingsabteilung der BMW SA Ltd.

4.3.1 Kalkulationsmodell

Das erstellte Kalkulationsmodell folgt im Aufbau der Theorie wie sie in Abbildung 29 dargestellt ist. Um die Nettokosten zu ermitteln, werden die Bruttokosten bewertet und die Nutzenpositionen durch den Lernenden während der Ausbildung abgezogen. Die viel schwierigere Erhebung des Nutzens durch das Training wurde im Wesentlichen durch eine Befragung der Lernenden und der Ausbildungsexperten der BMW SA Ltd. ermittelt.

Hiefür wurde versucht, die Produktivitätserhöhung nach der Ausbildung zu kalkulieren. Ebenso werden die Kosten für ein *Alternativrecruiting* der Nutzen-seite zugeschlagen. In der Theorie ist neben diesen beiden monetär bewertbaren Nutzengrößen auch ein nichtmonetärer Nutzen bekannt. Dieser kann sich beispielsweise aus Imagegewinn, Firmen-Philosophietransfer während der Ausbildung u.ä. zusammensetzen. Wegen der schweren Messbarkeit des nicht monetären Nutzens analysiert das Modell nur die monetären Größen. Summiert stellt sich die Bewertung wie folgt dar.

Nettokosten = Bruttokosten (1a) – Erträge/Nutzen während der Ausbildung (1b).

Gesamtertrag/-nutzen nach bzw. durch die Bildungsmaßnahme = Produktivitätsverbesserung durch die Maßnahme (2a) + Kosten für alternative *Recruitingmaßnahmen* (2b) (+ immaterieller Nutzen).

441 Vgl. Nork: Management Training, 1989, S. 48f.

Für eine Bewertung der monetären Rentabilität einer Bildungsmaßnahme werden die Nettokosten dem Gesamtnutzen gegenübergestellt. Falls also die Ungleichung $[1(a) - 1(b)] < [2(a) + 2(b)]$ gilt, überwiegen die monetären Erträge die Kosten der Maßnahme. Nachfolgend werden die Details der Kosten- und Ertragspositionen erläutert.

Inhalte der Bruttokosten 1(a)

Die Bruttokosten beinhalten die Personalkosten für die Auszubildenden und die internen oder externen Ausbilder. Sie berücksichtigen die direkten Lohn- und Gehaltskosten, die Sozialgemeinkosten (Nebenkosten), Reise- und Materialkosten. Zusätzlich werden die Kosten für den benötigten Invest – Arbeitsplatz und Spezialräume – und die verursachten Verwaltungskosten kalkuliert.

Kalkulation der Erträge während des Bildungsmaßnahme 1(b)

Während der Trainings-/ Ausbildungsphase verrichten die Lernenden produktive Arbeit. Entsprechend der Theorie verwendet das Kalkulationsmodell hierfür zwei unterschiedliche Zeiten.⁴⁴² Der Auszubildende kann zum einen Tätigkeiten verrichten, die ansonsten von ungelernten Arbeitnehmern verrichtet würden. Diese Zeit wird in dem Modell als „produktive Zeit eins“ bezeichnet und berücksichtigt die entsprechenden Lohn- und Gehaltskosten einschließlich der Sozialgemeinkosten (Nebenkosten). Ein Faktor berücksichtigt die geringere Produktivität des Lernenden gegenüber dem Stammarbeiter. Analog bewertet die „produktive Zeit zwei“ eine Tätigkeit, die sonst von Facharbeitern ausgeführt werden.

Kalkulation der Produktivitätsverbesserung nach der Bildungsmaßnahme 2(a)

Die Bewertung der Produktivitätsverbesserung nach der Bildungsmaßnahme ist aufwendig. Das Modell bewertet die Erhöhung der Produktivität nach folgender Formel:⁴⁴³

$$\sum_{i=1}^j \sum_{t=k}^{k+n-1} S_{it} + (AP_{it} - wa_{it}) - (EP_{it} - we_{it})$$

442 Vgl. Abbildung 26.

443 Vgl. Walden: Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung, 2005, S. 174ff.

mit S: Kosten der nichterledigten Arbeit bis ein externer Arbeitnehmer die Arbeit aufnehmen kann.

AP/EP: Produktivität des Lernenden (nach dem Training)/Produktivität eines externen Arbeitnehmers.

wa/we: Mittleres Gehalt/Lohn incl. Sozialgemeinkosten (SGK) intern/
Gehalt/Lohn incl. SGK für einen externen Mitarbeiter.

i/j: Anzahl Teilnehmer der Weiterbildungsmaßnahmen/Anzahl der Teilnehmer, die den Kurs erfolgreich absolvierten.

k: Dauer des Trainings.

n: Beschäftigungsdauer/betrachteter Zeitraum der Erträge, die durch das Training erreicht wurden.

t: Mittlere eingesparte Zeit pro Mitarbeiter p.a.

Kalkulation der alternativen Recruitingkosten 2(b)

Die Kosten für das Recruiting sowie die Gebühren, die bei Nichterfüllen von Gesetzesvorgaben anfallen, werden in dem Modell ebenfalls berücksichtigt. Sie stellen einen Nutzen/Ertrag für die interne Aus- und Weiterbildung dar und werden den Nettokosten gegenübergestellt.

Die Summe der alternativen Recruitingkosten ergibt sich aus

$$\sum_{i=1}^j R_i$$

mit R: Kosten des Recruiting.

i/j: Anzahl Teilnehmer der Weiterbildungsmaßnahmen/Anzahl der Teilnehmer, die den Kurs erfolgreich absolvierten.

4.3.2 Analyse am Beispiel der Weiterbildungsmaßnahme „Computerkurs PowerPoint“ der BMW SA Ltd.

Das Modell wurde für die Bewertung von zwei verschiedenen Bildungsmaßnahmen verwendet. Der Computerkurs *PowerPoint* steht stellvertretend für kurzfristige Weiterbildungsmaßnahmen im Angestelltenbereich, die zwar keinen formellen Abschluss ermöglichen, aber helfen sollen, den Arbeitsalltag effizienter zu gestalten.

Die verwendeten Daten stammen einerseits von der Abteilung Training des Personalwesens der BMW SA Ltd. Zum anderen wurden die Arbeitnehmer direkt befragt, inwieweit die Weiterbildungsmaßnahme ihnen geholfen hat, ihren Arbeitsablauf produktiver zu gestalten.⁴⁴⁴ Die BMW SA Ltd. hat dem Autor sehr sensible Personaldaten zur Verfügung gestellt. Aus Gründen der Geheimhaltung werden diese Daten im Modell in abgewandelter Form dargestellt, jedoch bleibt die Gesamtsumme und somit die Aussage über die Wirtschaftlichkeit des Programmes erhalten.

Die genaue Kursbezeichnung ist „MS PowerPoint Levels 1, 2&3“. Der zweitägige Kurs wurde am 16. und 17. Mai 2006 mit einem externen Trainer durchgeführt. Seitens der BMW SA Ltd. haben neun Angestellte an dem Kurs teilgenommen.

Die genauen Kalkulationen der Einzelpositionen sind im Anhang eingefügt. Für die Bewertung des mittleren Gehaltes wurde ein *Level Seven of Automotive Engineering Category*⁴⁴⁵ der entsprechenden Gewerkschaft zu Grunde gelegt. Dieser *Level* entsprach 2006 etwa ZAR 24 pro Stunde. Das Modell berücksichtigt als Sozialgemeinkosten (SGK) einen kalkulierten Wert von 86 Prozent. Die Summe aus direkten Kosten und SGK ergibt also ZAR 45 pro Stunde und Teilnehmer.

Die Bruttokosten (1a) berücksichtigen neben den Gehaltskosten für die Teilnehmer und den Trainer auch die Raum- und Verwaltungskosten. Für die Ermittlung der Raumkosten wurden folgende Einrichtung angenommen: 10 PCs,

444 Im Anhang findet sich eine Auflistung der gestellten Fragen.

445 Die Kategorie des *Automotive Engineering* ist in acht *Level* eingeteilt. Jeder *Level* definiert erforderliche Abschlüsse, Kenntnisse und Aufgaben. Der verwendete *Level Seven* beinhaltet Techniker und Ingenieure sowie entsprechende Aufgaben in der Verwaltung.

Netzwerk, Beamer, Tische und Stühle, 70m² Fläche, sowie Strom und Wartung. Die Verwaltungskosten wurden mit vier Stunden pro Kurs bewertet. Für die Ermittlung der Investkosten wurde unter Berücksichtigung von Verzinsung, Abschreibung und Versicherung ein Tagessatz ermittelt und auf die entsprechende Belegungszeit umgelegt.⁴⁴⁶ Es ergibt sich eine Summe für die Bruttokosten (1a) von etwa ZAR 20.000.

Ein Nutzen während des Kurses (1b) ist nicht vorhanden, da die Teilnehmer keinen produktiven Beitrag während des Trainings leisten konnten.

Die Produktivitätssteigerung nach dem Kurs (2a) wurde von den Teilnehmern durchschnittlich mit 50 Prozent angegeben. Der betrachtete Zeitraum, in dem die Leistungsverbesserung wirksam wird, wurde mit 12 Monaten angesetzt. Die durchschnittliche wöchentliche Zeit, die Powerpoint verwendet wird, gaben die Teilnehmer mit zwei Stunden an. Somit ergab sich eine Produktivitätsverbesserung durch die Trainingsmaßnahme für BMW SA Ltd. von etwa 400 Stunden pro Jahr. Der Nutzen summiert sich auf ZAR 150.000.

Alternative Recruitingkosten (2b) fielen nicht an.

Die Summe aus $[2(a) + 2(b)] - [1(a) - 1(b)]$ beträgt somit etwa ZAR 130.000. Die monetären Erträge überwiegen damit die Kosten der Maßnahme deutlich.

4.3.3 Beispiel des *Learnerships Autotronic* der BMW SA Ltd.

Das Vorgehen zur Kosten-Nutzen Bewertung des *Learnerships Autotronic* erfolgte analog zum Beispiel des Computerkurses. Auf die detaillierte Darstellung im Anhang wurde verzichtet, da sich nur die verwendeten Daten, jedoch nicht die Methodik änderten. Die Ergebnisse der Analyse werden nachfolgend dargestellt.

Für die Betrachtung in dieser Arbeit wurde ein Mittelwert von 15 *Trainees* angenommen. Die Gesamtdauer des Kurses beträgt drei Jahre. Die Bruttokosten (1a) berücksichtigen neben den Gehaltskosten für die Teilnehmer, Raum- und Verwaltungskosten auch die Gehaltskosten für einen externen Trainer und drei interne Trainer. Die Summe für die Bruttokosten (1a) beläuft sich auf etwa 7,1 Millionen ZAR für die Gesamtdauer des Trainings.

446 Details zur Kalkulation im Anhang.

Der Nutzen während des Kurses (1b) wurde mit etwa einer Million ZAR bewertet, wobei sich der Nutzen der „produktiven Zeit eins“ auf etwa 750.000 ZAR beläuft, der Rest entsprechend in die „produktive Zeit zwei“ fällt.

Unter der Annahme, dass es mindestens drei Monate dauert, bis ein externer Mitarbeiter am freien Markt gefunden werden kann und die Aufgabe bei BMW übernehmen kann, beläuft sich die Position „S_{it}“ auf etwa 180.000 ZAR. Die weiteren Positionen der „Produktivitätsverbesserung nach der Bildungsmaßnahme 2(a) nach dem Kurs“ belaufen sich in Summe auf 950.000 ZAR – unter der Annahme, dass ein extern rekrutierter Mitarbeiter bei gleicher Produktivität vier Jahre lang 50 Prozent teurer ist als ein selbst ausgebildeter Mitarbeiter und dass alle 15 *Trainees* den Kurs erfolgreich absolvieren.

Die alternativen Recruitingkosten (2b) wurden mit 360.000 ZAR kalkuliert.

Die Summe aus $[2(a) + 2(b)] - [1(a) - 1(b)]$ beträgt somit etwa – 4,6 Millionen ZAR. Etwaige Ausgleichszahlungen seitens der Regierung an BMW SA Ltd. werden aufgrund kaufmännischer Vorsicht nicht betrachtet, da diese auch nur schwer vorhersehbar sind.

Es zeigt sich, dass der *Learnership Autotronic* für BMW einen erheblichen Aufwand darstellt. Jedoch ist bei sinnvoller Auswahl der Bildungsprogramme dennoch sichergestellt, dass neben der Erfüllung der Anforderungen aus dem *BBBEE* neue wertvolle Mitarbeiter für BMW ausgebildet werden. Die Nettoaufwände wären bei ungeeigneten Kursen erheblich höher.

4.4 Zusammenfassung

Dieses Kapitel hat gezeigt, welche Implikationen die Gesetzgebung des *BBBEE* für die Privatwirtschaft hat und welche Programme gemeinsam mit der *SETA* durchgeführt werden.

Die BMW SA Ltd. als Repräsentant für die metallverarbeitende Industrie und als großer Arbeitgeber stimmt sich mit der zuständigen *MERSETA* im Rahmen der nationalen *Skills Development Strategy* ab, um die Gesetze möglichst effektiv umsetzen zu können. Die Analyse der Bildungsprogramme von BMW ist daher aussagekräftig und repräsentativ für die metallverarbeitende Industrie in Südafrika.

Neben der grundlegenden Erwachsenenbildung und dem *Shop floor Training* ermöglicht BMW formelle Abschlüsse nach dem *NQF* und bildet neue Mitarbeiter im Rahmen von *Learnerships* aus. Um die Gesetzgebung zu erfüllen, wurden ein fünfjähriger *Employment Equity Plan* und ein jährlich kontrollierter *Workplace Skills Plan* verabschiedet.

Für eine nachhaltige Umsetzung der *BBBEE* Philosophie ist es entscheidend, dass Unternehmen auch den monetären Rahmen eines Bildungsprogramms bewerten können. An den Beispielen des *Learnerships Autotronic* und des Computerkurses *PowerPoint* wurde verdeutlicht, welche Aufwendungen für eine Firma durch Bildungsprogramme entstehen. Dieses Bildungscontrolling liefert eine Entscheidungsgrundlage für die sinnvolle Auswahl dieser Programme gemeinsam mit der zuständigen *SETA*.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Positionsbestimmung zu wesentlichen sozioökonomischen Aspekten der Entwicklung Südafrikas verdeutlicht, dass die Politik der Ausgrenzung der Schwarzen aus dem politischen Leben Südafrikas bei den Buren zentrale ideologische Zielsetzung und Mittel zur Sicherung der wirtschaftlichen Überlegenheit war. Bei den Briten war sie weniger ideologisch als eher von wirtschaftlichen Interessen geprägt. Die Apartheid wurde über vier Dekaden aufrechterhalten und erst durch die internationale Isolierung, den Widerstand der schwarzen Parteien und der Gewerkschaften abgeschafft. Die Auswirkungen dieser Zeit haben bis heute deutliche Spuren hinterlassen. Besonders das unterschiedliche Bildungsniveau führt dazu, dass von den etwa 47 Millionen Südafrikanern 20 Millionen – vor allem Schwarze – in bitterer Armut leben.

Im heutigen Südafrika, der *Rainbow Nation*, werden elf Sprachen offiziell gesprochen, allerdings ist Englisch die in Politik und Wirtschaft meist verwendete Sprache. Das Problem der hohen Analphabetenquote wird hierdurch verschärft. Die wirtschaftliche Entwicklung Südafrikas ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Die Konjunkturlage hat sich spürbar verbessert, für das Jahr 2002 betrug das reale Wirtschaftswachstum 3,1 Prozent. Im Jahr 2003 ist die Inflationsrate weiter gesunken und von einem anhaltenden Exportüberschuss bei Waren und Dienstleistungen (vor allem im Tourismus) ist auszugehen. Die Arbeitslosenquote liegt bei ca. 32 Prozent. Mangelnde Ausbildung, Kriminalität und die hohe Rate von *AIDS/HIV*-Infizierten stellen die südafrikanische Regierung weiterhin vor große Probleme.

Die Regierung hat diverse Programme initiiert, um die Fehler der Apartheid in der Wirtschaftspolitik wieder gut zu machen. Die während dieser Zeit ausschließlich nach innen orientierte Wirtschaftspolitik führte zur Isolation und behinderte den Anschluss Südafrikas an die immer stärker zunehmende Internationalisierung gerade auch im Automobilsektor. Die ersten Gesetze nach dieser Phase zielten daher darauf ab, diesen Trend umzukehren, ausländische Investoren anzulocken und die heimischen Standorte mit den Muttergesellschaften zu vernetzen. Südafrika befindet sich noch immer in diesem Wandel. Die Tatsache jedoch, dass Automobilhersteller aus aller Welt hier fertigen lassen und weit reichende Investitionen angekündigt haben, zeigt, dass die

ersten richtigen Schritte auf dem Weg zur Internationalisierung gemacht wurden.

Südafrika versucht im Rahmen des *BBBEE*, die erforderlichen Reformen umzusetzen. Die verschiedenen Blickwinkel auf *Affirmative Action* Maßnahmen wurden erläutert. Ein Vergleich der Programme diverser Länder weltweit verdeutlicht, dass Malaysia für die Entwicklung von Südafrika von besonderem Interesse ist. Die *New Economic Policy* Malaysias wurde analysiert und auf Parallelen sowie Unterschiede zu den Programmen Südafrikas untersucht. Ein besonderer Schwerpunkt lag hierbei auf dem Bildungswesen. Malaysia gelang es durch eine stringente Strategie, der *NEP*, Unruhen zu vermeiden und *Affirmative Action* Maßnahmen zu etablieren. Die *NEP* wird von vielen als Erfolg gewertet. Die Umsetzung wurde durch das stabile Wirtschaftswachstum gestützt.

Südafrikas Reformen wurden erst mit der Verabschiedung des *Employment Equity Act 55 of 1998 (EEA)*, des *Skills Development Act 97 of 1998* und des *Preferential Procurement Policy Framework Act 5 of 2000 (PPPFA)* auf eine formelle Basis gestellt. Ab 2004 etablierte die Regierung im Rahmen des *BBBEE* verschiedene Institutionen und Maßnahmen, um die ehemals Diskriminierten am wirtschaftlichen und politischen Leben teilhaben zu lassen.

Nach diesem komparativen Teil der Arbeit folgte eine Untersuchung, auf welche Weise Südafrika durch die neue Gesetzgebung im Kontext des *Broad-Based Black Economic Empowerment* die *Affirmative Action* Maßnahmen umsetzen will. Es wurde deutlich, dass die Privatindustrie eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Strategie in die Praxis spielt. Stellvertretend für einen großen Arbeitgeber in der Region *Gauteng* wurden Maßnahmen in Kooperation zwischen der staatlichen *MERSETA* und der *BMW Ltd. South Africa* vorgestellt.

Die Aus- und Weiterbildung wird in besonderem Maße von der Privatindustrie durchgeführt und finanziert. In dieser Arbeit wurde eine Methodik für die wirtschaftliche Bewertung der Aus- und Weiterbildung entwickelt, um Weiterbildungsprogramme kostenanalytisch detaillieren zu können. Es zeigte sich, dass die richtige Auswahl der Trainingsprogramme das Kosten- Nutzenverhältnis der Weiterbildung für eine Firma deutlich verbessert. Gemeinsam mit der *SETA* muss daher sichergestellt werden, dass Bildungsprogramme nicht nur alleinig auf die Gesetzeserfüllung ausgerichtet werden, sondern auch der tatsächliche

Nutzen für die Unternehmen nicht außer Acht gelassen wird. Sehen Unternehmer anhand belastbarer Zahlen, dass ihnen die Durchführung von Bildungsmaßnahmen einen messbaren monetären Nutzen bringt, so steigert dies ihre Bereitschaft zur Durchführung solcher Programme.

6 Ausblick für weitere Forschung

Dieses Kapitel gibt abschließend einen Ausblick für weiterführende Forschungsansätze. Es werden Anknüpfungspunkte und Theorien aufgezeigt, die es ermöglichen, die Auswirkungen der *Affirmative Action* Maßnahmen in verschiedenen sozioökonomischen Feldern zu evaluieren.

Während der Konzeptphase dieser Arbeit wurden bereits Theorien und Fragebögen recherchiert, mit denen empirisch die Auswirkungen der *Affirmative Action* ermittelt werden sollten. Ursprünglich war geplant, in drei verschiedenen sozioökonomischen Feldern Daten zu erheben – es sollte so die Auswirkungen der Fördermaßnahmen auf das Gesundheitsniveau, Kriminalität und Arbeitslosigkeit aufgezeigt werden.

Jedoch hatte sich im Rahmen der ersten Testbefragungen im Jahr 2005 gezeigt, dass eine empirische Erhebung noch nicht sinnvoll ist. Die Industrie kann die Forderungen des *BBEE* nicht binnen kurzer Zeit umsetzen und entsprechend ist es zu früh, die tatsächliche Wirkung der Reformen zu messen. Die nachfolgenden Grundlagen und Ansätze können aber Impulse für eine weiterführende Forschung in den kommenden Jahren geben.

6.1 Zusammenhang zwischen Aus- und Weiterbildung und dem Gesundheitsniveau

Wie bereits anhand der aufgeführten Daten über Südafrika gezeigt wurde, stellt das kritische Gesundheitsniveau (*HDI* 0,69; *IMR* 4,5 Prozent; *HIV* Quote > 30 Prozent) große Probleme für die Entstehung einer stabilen Mittelschicht dar. Die Verzahnung zwischen Bildungsniveau und Gesundheit (und damit auch besseren Einkommenschancen) wird durch zahlreiche Publikationen aufgegriffen. Besonders die *WHO* Definition legt in der *Ottawa Charter*⁴⁴⁷ die Ziele für „Gesundheit für alle“ im 21. Jahrhundert fest und betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Bildung.

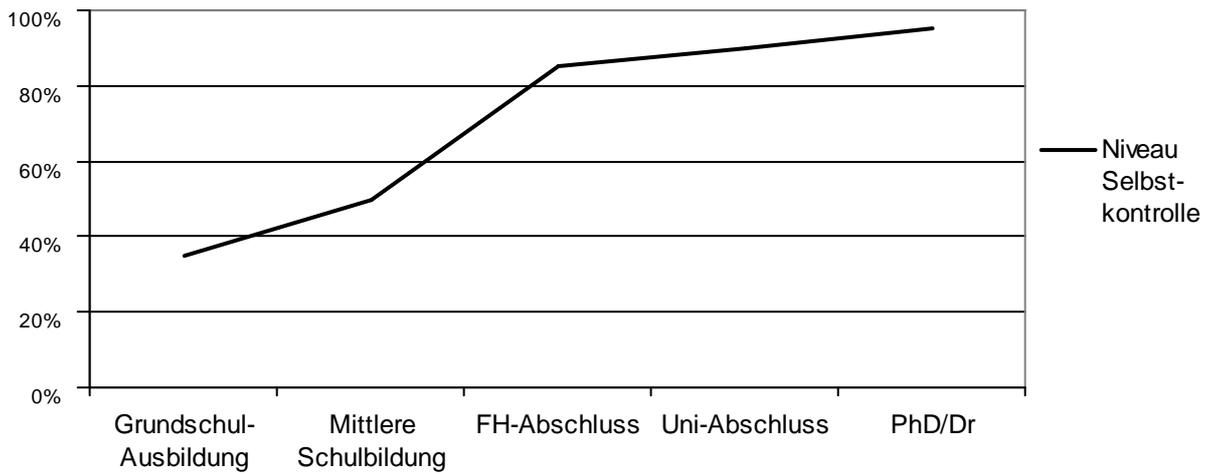
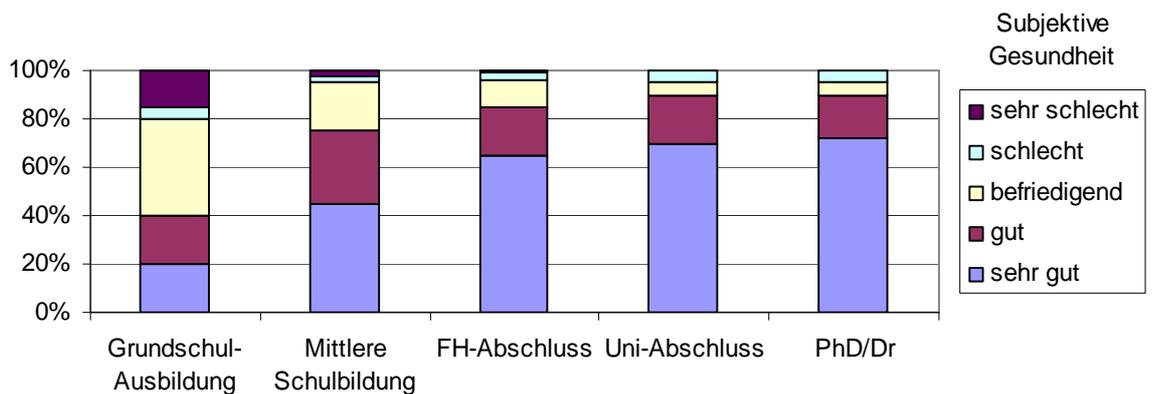
Die Verbesserung der Gesundheit wird gemäß der *Charter* durch folgende drei Elemente erreicht: *Advocate* (Grundvoraussetzungen für Gesundheit schaffen, z.B. Frieden, stabile politische Verhältnisse etc.), *Enable* (Zugang zu Einrichtungen, Informationen etc. ermöglichen) und *Mediate* (den Prozess der Gesundheitsförderung auch außerhalb des klassischen Gesundheitssektors etablieren, d.h. Miteinbeziehen der Industrie, Gemeinden, etc.). Um diese drei Elemente nachhaltig einzuführen und das „höchste Gesundheitspotential“ eines jeden Einzelnen erreichen zu können, ist es unabdingbar, den Menschen ein entsprechendes Bildungsniveau zu ermöglichen. Die *Ottawa Charter* erklärt, dass Menschen nur dann das höchste Potential erreichen, wenn sie „selber Entscheidungen in Bezug auf die persönliche Gesundheit treffen können“⁴⁴⁸. Diese Theorie wird von Mirowsky und Ross bestätigt: „Menschen, die Kontrolle über ihr Leben haben, versuchen einen Lebensstil zu führen, der zu besserer Gesundheit führt“⁴⁴⁹.

Folgende Grafiken zeigen die deutliche Korrelation zwischen Bildung, Selbstkontrolle und Gesundheit.

447 Vgl. Ottawa Charter for Health Promotion, WHO, HPR/HEP/95.1 Ottawa, 21.11.1986.

448 Franzkowiak / Sabo: Dokumente der Gesundheitsförderung, 1993, S. 97.

449 Mirowsky / Ross: Education, Social Status and Health, 2003, S. 60, übersetzt aus dem Englischen.

Abbildung 30: Korrelation Bildung und Selbstkontrolle⁴⁵⁰Abbildung 31: Korrelation Bildung und Subjektive Gesundheit⁴⁵¹

Interessant ist in diesem Kontext die Erkenntnis aus einer Studie nach Grimm und Brewster⁴⁵², dass das soziale Umfeld entscheidend durch die Bildung beeinflusst wird. Gesundheitliche Probleme und medizinische Versorgung werden in den verschiedenen Bevölkerungsschichten unterschiedlich gewichtet.

450 Vgl. Mirowsky, Ross: Education, Social Status and Health, 2003, S. 65.

451 Vgl. Mirowsky, Ross: Education, Social Status and Health, 2003, S. 37.

452 Vgl. Grimm und Brewster in: J. Kronenfeld Social Inequalities, Health and Health Care Delivery, 2002, S. 9ff.

6.1.1 Definitionen und Einflussfaktoren auf die Gesundheit

Die klassische Schulmedizin bezeichnet Gesundheit als das Abwesendsein von Krankheit. Einige Autoren jedoch vertreten die Ansicht, dass dieser Gesundheitsbegriff zu eng gefasst ist und definieren Gesundheit ganzheitlicher (beispielsweise Aggleton & Homans 1987 und Ewles & Simnett 1999). Dies bedeutet, dass alle die Gesundheit beeinflussenden Faktoren analysiert und bewertet werden müssen. Im Folgenden werden diese Faktoren aufgezählt und definiert:⁴⁵³

- Die physische Gesundheit, welche die Verfassung des Körpers widerspiegelt.
- Die psychische Gesundheit bezieht sich auf ein positives Lebens- und Selbstwertgefühl.
- Die emotionale Gesundheit, die die Fähigkeit beschreibt, Gefühle auszudrücken und Beziehungen zu entwickeln.
- Sowie die soziale Gesundheit, die sich auf das Gefühl bezieht, sich in einem familiären Umfeld aufgehoben zu fühlen.

Es gibt in der Wissenschaft keine grundsätzlich falschen oder richtigen Sichtweisen bezüglich Gesundheit. Viele Wissenschaftler unterstützen die genannte Einteilung nach Ewles und Simnett, obwohl sie in Details abweichen. (vgl. hierzu Mansfield 1977, Talcott und Parsons 1951, Crawford 1984, Thorogood 1993). Um diese Debatte voranzubringen wurde 1984 durch die *WHO* folgende Definition geprägt:

„[Gesundheit ist] das Ausmaß, [...] einerseits Wünsche und Hoffnungen zu verwirklichen und ihre Bedürfnisse zu befriedigen, andererseits aber auch ihre Umwelt meistern oder verändern zu können. [...] Gesundheit ist ein positives Konzept, das die Bedeutung sozialer und individueller

453 Vgl. Naidoo und Wills: Lehrbuch der Gesundheitsförderung, 2003, S. 6.

Ressourcen der Menschen ebenso betont wie deren körperliche Leistungsfähigkeit [und Verfassung].⁴⁵⁴

Inhaltlich entspricht diese Definition jedoch im Wesentlichen der von Ewles und Simnett.

Die Analyse in dieser Arbeit sollte weiterreichen, als nur die Statistiken der letzten Arztbesuche von BMW Mitarbeitern zu recherchieren und deren Krankheitsverlauf nachzuzeichnen. Die enge Definition der Gesundheit erweist sich daher als ungeeignet. Der Einfluß durch die Aus- und Weiterbildung der BMW SA Ltd. lässt sich deutlich besser am ganzheitlichen Gesundheitsbegriff aufzeigen. Der erstellte Fragebogen orientiert sich an den o.g. Faktoren der Gesundheit. Natürlich eröffnet sich mit dieser Sichtweise auch ein deutlich breiteres Feld an Einflußfaktoren. Dahlgren und Whitehead erwähnen in diesem Zusammenhang vier Einflüssebenen auf die Gesundheit.⁴⁵⁵

- Das Verhalten und die Lebensweise des Einzelnen.
- Unterstützung und Beeinflussung durch das soziale Umfeld.
- Die Lebens- und Arbeitsbedingungen und der Zugang zu Einrichtungen und Diensten.
- Die ökonomischen, kulturellen und physischen Umweltbedingungen, z.B. Lebensstandard und Arbeitsmarkt.

In der Praxis haben sich die wichtigsten Determinanten für Gesundheit und Krankheit im Zusammenhang zwischen Gesundheit und Schichtzugehörigkeit manifestiert. 1982 wurde in diesem Kontext der so genannte *Black Report* (nach Sir Douglas Black) veröffentlicht, der die Zusammenhänge zwischen Mortalität, Krankheit und der Zugehörigkeit zu einer sozialen Schicht aufzeigt. Bereits Wilkinson erkannte 1996 signifikante Zusammenhänge zwischen dem Einkommen und einer „dauerhaften gesundheitlichen Chancenungleichheit“. Diese Grundlagen zeigen die Relevanz einer Analyse der Einflüsse der sozioökonomi-

454 Zitat WHO 1984, entnommen aus Naidoo und Wills: Lehrbuch der Gesundheitsförderung, 2003, S. 23.

455 Vgl. Dahlgren und Whitehead: Policies and strategies to promote social equity in health, Institute for Future Studies, 1991.

schen Verhältnisse (und deren Veränderung durch eine Ausbildung) und Gesundheit.

Zusammengefasst zeigen der *Black Report* und auch nachfolgende Analysen (z.B. „Health Divide“, Whitehead 1988, und Studien nach Acheson 1998) deutlich, dass Erkrankungen und Gesundheitsniveau kein Schicksal sind, sondern stark durch Gesellschaft und Status beeinflusst werden. Reichere Menschen leben länger und gesünder als arme Menschen und diese Kluft wird durch eine „Spirale“ (kranke Menschen können weniger arbeiten) noch verstärkt.⁴⁵⁶

6.1.2 Messung der Gesundheit

Es besteht eine Vielzahl von Möglichkeiten, Gesundheit zu bewerten. In dieser Arbeit werden die zurzeit gängigsten Methoden aufgezeigt und als Grundlage für einen zu erstellenden Fragebogen herangezogen. Die aufgezeigten bereits bestehenden Fragebögen und Meßmethoden sind international anerkannt und weisen eine hohe testtheoretische Güte hinsichtlich Reliabilität und Validität auf:

- Eine der bekanntesten Messmethoden ist der *Index of Social Health* nach Kickbush (USA, 1998) und der davon abgeleitete *Life Quality Index (LQI)*. Er besteht aus 16 Einzelindikatoren, wobei unter anderem Säuglingssterblichkeit, Suizidrate, Zahl der Drogenabhängigen, Tötungsdelikte, Arbeitslosigkeit und Altersarmut erfasst werden. Dieser Index variiert von minimaler bis maximaler Lebensqualität (von 0 bis 100).⁴⁵⁷
- Das *SF-36 Health Survey* ist ein 36 Items umfassender Fragebogen, der in den 1970er Jahren in den USA zur Messung der Gesundheitseffekte einer *Medical Outcome* Studie entwickelt wurde und sich seitdem in weiteren Studien bewährt hat. Der Fragebogen umfasst acht Dimensionen der Lebensqualität (körperliche Funktion, Rollenerfüllung körperlich/sozial, Wohlbefinden, Schmerz, Vitalität und Gesundheitswahrnehmung) mit jeweils mehreren Items.

456 Vgl. Naidoo und Wills: Lehrbuch der Gesundheitsförderung, 2003, S. 31.

457 Vgl. Trojan und Legewie: Nachhaltige Gesundheit und Entwicklung, 2001, S. 79f.

- Häufig wird der „Allgemeine Gesundheitsfragebogen“ nach Goldberg und Hillier von 1979 eingesetzt. Der *General Health Questionnaire (GHQ)* ist ein Instrument mit 12 bis 60 Items (entsprechend werden die Varianten *GHQ 12* – *GHQ 60* genannt). Das Konzept beinhaltet neben gesundheitlichen Fragen auch Items zu Depression, Angst und psychischem Ungleichgewicht und trägt somit der gesamthaften Betrachtung von Gesundheit Rechnung.
- Die *Quality-of-Well-Being* Skala wurde in den 70er Jahren ebenfalls in den USA entwickelt. Dieses Instrument bezieht sich eher auf das kurzzeitige Wohlbefinden (der letzten 6 Tage) und sei hier der Vollständigkeit halber erwähnt. Die Lebensqualität wird hierbei in 4 Bereichen bewertet.
- Mortalitätsstatistiken können auf unterschiedliche Weise dargestellt werden und bilden nur einen kleinen Ausschnitt des gesamten Verständnisses von Gesundheit ab; sie können aber im Rahmen eines Fragebogen einen Beitrag leisten. Üblicherweise wird die rohe Sterberate pro 1.000 Personen in einem Jahr angegeben.⁴⁵⁸
- Neben der rohen Sterberate wird häufig die standardisierte Mortalitätsrate *SMR*, die bei der Berechnung der Sterberaten die Unterschiede in den Altersstrukturen berücksichtigt, verwendet.
- Ergänzend liefert die *IMR (Infant Mortality Rate)* und die *PMR (Perinatale Sterblichkeitsrate)*, für die Sterbefälle im ersten Lebensjahr und der Sterberate bei der Geburt bzw. in den ersten sieben Tagen nach der Geburt, Grundlagen zur Messung von Gesundheit.⁴⁵⁹
- Eine bekannte breite Erfassung des Gesundheitszustandes ist das *Nottinghamer Gesundheitsprofil*.⁴⁶⁰ Es entstand auf der Basis wissenschaftlicher Untersuchungen zu den wichtigsten Aspekten der Ge-

458 Vgl. Naidoo und Wills: Lehrbuch der Gesundheitsförderung, 2003, S. 54f.

459 Vgl. Townsend, Davidson, Whitehead: Inequalities in Health: the Black report and the health divide, 1988, S. 67ff.

460 Vgl. Hunt, McEwan und Kenna: Measuring health status, 1986.

sundheit, die gemeinhin in der Öffentlichkeit vertreten werden. Es umfasst mehrere Dimensionen, die unabhängig voneinander bewertet werden, nämlich körperliche Beweglichkeit, Schmerzen, soziale Isolation, Gefühlsleben und Leistungsfähigkeit.

Alle diese Dimensionen werden mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens von den Befragten entsprechend bewertet. Im Unterschied zu vielen anderen Erhebungen liefert das Profil somit auch eine subjektive Einschätzung des Gesundheitszustandes der befragten Personen.

In diesem Kapitel wurden verschiedene gängige Methoden und Indizes zur Messung der objektiven Gesundheit bis hin zur Messung der Gesundheit, wie sie subjektiv vom Menschen gefühlt wird, vorgestellt. Die unterschiedlichen Ansätze überlappen sich inhaltlich, daher soll für einen nutzbaren Fragebogen zum Gesundheitsniveau in der Region Gauteng eine möglichst geeignete Schnittmenge gefunden werden, um einerseits ein umfassendes Bild zu zeichnen, aber andererseits keine Redundanz zu erzeugen.

6.1.3 Ansätze zur Gesundheitsförderung

Das vorangegangene Kapitel hat sich ausführlich mit der Problematik der Messung von Gesundheit beschäftigt. Ergänzend werden nun die gängigen Methoden zur Gesundheitsförderung und zur Stellung des Bildungsniveaus aufgezeigt. In der Wissenschaft haben sich fünf grundsätzlich unterschiedliche Ansätze durchgesetzt:⁴⁶¹

- Der medizinische oder präventive Ansatz.
- Der Ansatz der Verhaltensänderung.
- Der Ansatz der Gesundheitsaufklärung.
- Der Ansatz des „Empowerment“.
- Der Ansatz der sozialen und politischen Veränderung.

Entsprechend verfolgen diese Ansätze unterschiedliche Strategien. Es sollen Krankheiten verhindert, Menschen über Gesundheit informiert und jedem Einzelnen ein höheres Maß an Selbstbestimmung über die Gesundheit ermöglicht werden. Soziale und politische Veränderungen sollen entsprechend der *Ottawa Charter* die Rahmenbedingungen für Frieden und gesunde Lebensweisen schaffen.

Nachfolgend werden die Ansätze kurz diskutiert. Der medizinische Ansatz zielt auf Maßnahmen zur Vorbeugung gegen vorzeitigem Tod und Krankheiten ab. Häufig werden hierbei drei Interventionsebenen skizziert: Die primäre Prävention in Form von Impfungen, Förderung von Nichtrauchen etc., die sekundäre Prävention zur Vermeidung des Fortschreitens einer Krankheit in Form von Frühdiagnosen und Untersuchungen sowie die tertiäre Prävention zur Vermeidung einer Verschlechterung der Gesundheit und zur Reduzierung des Leidens. Der medizinische Ansatz ist von einer entsprechenden Infrastruktur zur Durchführung der Impf- und Vorsorgeprogramme abhängig. Dazu gehören ausgebildetes Personal, Geräte, Informationssysteme und Impfstoffe. Neben dem hohen

461 Vgl. Naidoo und Wills: Lehrbuch der Gesundheitsförderung, 2003, S. 89ff.

materiellen Aufwand, der also für diesen Ansatz betrieben werden muss, hängt der Erfolg maßgeblich von der Überzeugung der Menschen ab.

Der zweite Ansatz hat sich zum Ziel gesetzt, Menschen dabei zu unterstützen, gesündere Verhaltensweisen anzunehmen. Jedoch bedeutet diese pragmatisch klingende Aufgabe, Menschen davon zu überzeugen, Verantwortung für ihre Gesundheit, ihre Familie und Mitmenschen zu übernehmen. Dies kann an mangelndem Wissen, Kochfähigkeiten, Geldmangel (hochwertige Nahrung ist teuer) und fehlenden Lebensmitteln scheitern. Im Gegensatz zum Ansatz der Einflussnahme auf Verhaltensweisen zielt der dritte Ansatz auf eine ganzheitliche Gesundheitsaufklärung ab. Es wird versucht, Klienten durch zusätzliches Wissen basierend auf freien Entscheidungen zu einer gesünderen Lebensweise zu bewegen. Alle Ansätze sind miteinander verflochten und basieren besonders auf dem vierten Ansatz, dem so genannten *Empowerment*. Dieser Ansatz wurde bereits von der *WHO* 1986 durch einen Prozess definiert, der den Menschen ein höheres Maß an Selbstbestimmung über ihre Gesundheit ermöglichen soll. Die neue Idee hierbei ist die Hilfe zur Selbsthilfe und bedeutet für die Experten ein neues Rollenverständnis in der Form des Unterstützers und Vermittlers. Grundsätzlich lässt sich das *Empowerment* des Einzelnen und das einer sozialen Gruppe unterscheiden. Entsprechend unterschiedlich sind die anzuwendenden Methoden.

Der letzte Ansatz der politischen Veränderung tangiert weniger das Bildungsniveau des Einzelnen als eher die strategische Ausrichtung einer Regierung, um Frieden und Stabilität als Voraussetzung für Gesundheit zu schaffen. Nahezu allen Ansätzen ist gemeinsam, dass die Bildung des Einzelnen einen erheblichen Anteil an der Verbesserung der Gesundheit hat, um eine gewisse Akzeptanz für medizinische Maßnahmen und den Willen zu Veränderungen zu erzeugen.

6.1.4. Diskussion der bestehenden Erhebungsmethoden

In den vorangegangenen Kapiteln wurden standardisierte Werkzeuge zur Messung des Gesundheitsniveaus aufgezeigt. Zu unterscheiden ist zwischen der Erhebung von Daten durch Ämter, die *WHO*, etc., die zur Ermittlung besonders von Indizes wie *SMR*, *PMR*, *IMR* und dem *LQI* notwendig sind und der Befragung der Individuen durch einen entsprechenden Fragebogen. Die Indizes können hierbei als Referenz zu den Erkenntnissen aus der Befragung herangezogen werden.

Im Rahmen der Erarbeitung des Fragebogens hat sich gezeigt, dass nicht ein alleiniger Standardfragebogen (wie z.B. der *GHQ*), sondern eher eine Kombination und Variation mehrerer der aktuellen Lage Südafrikas gerecht wird. Neben den Problemen wie *HIV*, Malaria, falscher Ernährung und mangelndem Wissen über gesunde Ernährung, finden sich in Südafrika auch viele Haushalte, die keinen Strom oder kein fließendes Wasser zur Verfügung haben. Keiner der Fragebögen behandelt alle Problemstellungen Südafrikas.

6.2 Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Kriminalitätsquote

Es ist in der Berufsbildungsforschung allgemein bekannt, dass ein Zusammenhang zwischen beruflichem Ausbildungsverlauf, Beruf sowie wirtschaftlicher Situation und delinquentem Handeln besteht.⁴⁶² In der Phase nach dem Schulabschluss bildet die berufliche Ausbildung den zentralen Aspekt finanzieller Selbständigkeit und Persönlichkeitsentwicklung. Besonders in Südafrika ist die berufliche Ausbildung oft die einzige Möglichkeit, gesellschaftliche Anerkennung zu finden und den womöglich bisher armen Lebensverhältnissen zu entkommen. Ein Scheitern in dieser Lebensphase muss nicht zwangsläufig zur Kriminalität führen,⁴⁶³ jedoch kann damit ein sehr schneller Vertrauensverlust in die Handlungsfähigkeit und somit in die Normen der Gesellschaft einhergehen. In einem Land wie Südafrika kann der Mangel an Ausbildungsplätzen zu Resignation und Gewaltbereitschaft führen. Entsprechende Entwicklungen können bei Verlust des Arbeitsplatzes erkannt werden. Der Zusammenhang mangelnder Qualifikation, Verlust des Arbeitsplatzes und Abdriften in die Kriminalität wurde schon häufig bestätigt.⁴⁶⁴

Dieses Feld sollten dieser Arbeit für den Raum Pretoria/Rosslyn untersucht werden. Die These, dass die Aus- und Weiterbildung durch BMW die Kriminalitätsquote positiv beeinflusst hat, sollte durch entsprechende Daten belegt werden. Variablen für Schulausbildung (ggf. von BMW unterstützt), berufliche Bildung, Veränderung der Arbeitslosenquote, Einkommensveränderung und Delinquenzkoeffizienten für bestimmte Delikte sollten ermittelt und analysiert werden. Jedoch hat sich bei ersten Umfragen gezeigt, dass es für eine derartige Erhebung und valide Ergebnisse noch zu früh war.

6.2.1 Definition und Ursachen der Kriminalität

Entsprechend der Vorgehensweise im Feld „Gesundheit“ wird für eine empirische Erhebung zunächst der Begriff der „Kriminalität“ definiert und in den folgenden Absätzen im Kontext der sozialen Situation der Betroffenen diskutiert. Der Begriff

462 Vgl. Heitmeyer et al., 1998, S. 323ff.

463 Vgl. Böttger in: Berufsbildung, Arbeit und Delinquenz (Schumann, Karl), 2003, S. 89.

464 Vgl. hierzu Literatur von Böttger/Köller und Solberg, 2003.

der Kriminalität orientiert sich im Wesentlichen an der juristischen Definition der Straftat. Während sich die Straftat oder der materielle Verbrechensbegriff jedoch eher an dem individuellen Verhalten misst, werden mit Kriminalität die Straftaten als Gesamtphänomen bezeichnet.

Die Kriminalität bezeichnet also sämtliche Verletzungen von strafrechtlichen Tatbeständen. Sie gilt somit als entscheidender Gegenspieler für das stabile Zusammenleben von Personen und ihrer Moral, innerhalb und außerhalb der Gruppe einer Gesellschaft, eines Volkes oder zwischen Völkern. Abgegrenzt werden muss die Kriminalität von den Begriffen Delikt und Devianz. Das Delikt taucht häufig im Jugendstrafrecht auf und wird auch im Zivilrecht im Rahmen des Deliktrechts behandelt. Devianz schließt nicht nur die Kriminalität, sondern jedes andere normabweichende Verhalten ein. Des Weiteren wird oft der Begriff der Massenkriminalität benutzt. Dieser Begriff ist wissenschaftlich umstritten und wird am ehesten durch Alltagskriminalität beschrieben. Sie wird von der Schwerekriminalität und Gewaltkriminalität abgegrenzt und im Alltag eher als „Bagatellfall“ empfunden. Typisch hierfür sind Sachbeschädigung und Diebstahl sowie Leistungerschleichung.

Das Problem der Bewertung und Messung von Kriminalität ist die Erhebung von Hellfeld und Dunkelfeld.⁴⁶⁵ Die Auswertung des Hellfelds, das nur einen kleinen Ausschnitt der Kriminalität (nämlich die polizeilich registrierte Kriminalität) ausmacht, ist unproblematisch und erfolgt durch die Analyse der Kriminalstatistik. Das Dunkelfeld umfasst all diejenigen Straftaten, die nicht polizeilich erfasst sind und ist deswegen nur schwer ermittelbar. Um vom bekannten Hellfeld Rückschlüsse auf das Dunkelfeld ziehen zu können, müsste die Bereitschaft der Bevölkerung ermittelt werden, Anzeige zu erstatten. Ferner sind es Befragungen, Experimente oder Beobachtungen, die Auskunft über die mögliche Kriminalität im Bezugsgebiet geben. Diese werden dann mit statistischen Methoden ausgewertet, jedoch sind Reliabilität und Validität nicht immer sicher und wissenschaftlich belastbare Aussagen über die „tatsächliche“ Kriminalität häufig nicht möglich.

Der Prozess der kriminellen Karriere ist in der Literatur ausführlich beschrieben. So erklärt beispielsweise B. Hanefeld die Entwicklung zu deviantem Verhalten

465 Vgl. Cremer-Schäfer: Straflust und Repression, 1998.

als eine Interaktion zwischen Normabweichungen und Sanktionen.⁴⁶⁶ In einem sogenannten Abweichungskorridor laufen die entscheidenden Schritte von primärer und sekundärer Abweichung bis hin zu stark kriminellm Verhalten ab.

Ein typischer Verlauf kann wie folgt aussehen:

Primärabweichung



Sanktion



Sekundärabweichung



Stärkere Sanktion



„Trotzreaktion“ , Hass auf Sanktionierer oder keine Akzeptanz der Sanktion, Wertediskrepanz; entsprechend fortgeführtes deviantes Verhalten



Weitere Bestrafungen und schließlich Akzeptanz der „kriminellen Rolle“

Natürlich besteht immer die Möglichkeit, diese Spirale an einem entscheidenden Punkt zu verlassen und zur Norm zurückzukehren, jedoch haben viele kriminelle Lebensläufe einen derartigen Verlauf aufgezeigt. Neuere Abhandlungen weisen darauf hin, dass sich bereits nach der ersten Sanktion eine gesellschaftliche Reintegration anschließen muss, da nur so die Abwärtsspirale durchbrochen werden kann. Häufig haben bereits Verurteilte viel schlechtere Chancen am Arbeitsmarkt. Einige Veröffentlichungen stigmatisieren den „typischen Kriminell-

466 Vgl. Hanefeld: Soziale Schicht und Kriminalität, 1977, S. 9.

len“ als „faul und unzureichend gebildet. Er macht ausschweifenden Gebrauch der Freizeit und seiner Herkunft aus asozialem Niveau.“⁴⁶⁷ Die Ursachen der Kriminalität sind jedoch vielfältig. Als Einstieg in diese Betrachtung werden nachfolgend einige Ergebnisse der Kriminalstatistik der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vorgestellt.⁴⁶⁸

Besonders auffällig ist, dass männliche Verbrecher häufiger sind als weibliche. Des Weiteren ist die Wahrscheinlichkeit ein Verbrechen zu begehen am größten vor dem 21. Lebensjahr. Auch die Art der Kriminalität unterscheidet sich stark zwischen den Geschlechtern. Frauen begehen weit weniger Gewaltverbrechen, Sachbeschädigungen, Einbruchdiebstähle und Sexualdelikte. Die Häufigkeit der einzelnen Arten von Verstößen ist auch nach Alter unterschiedlich. Einbruchdiebstähle und Raubüberfälle werden vor allem von Jugendlichen und jungen Erwachsenen begangen, während Betrug und Fälschung bei älteren Erwachsenen und Ladendiebstähle bei Frauen mittleren Alters überwiegen.

Verteilung Straftaten (Geschlecht und Alter)

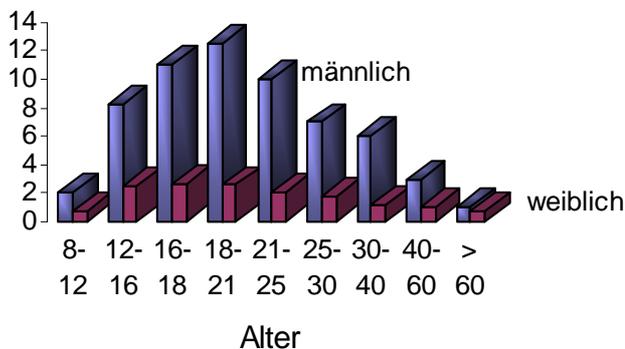


Abbildung 32: Verteilung Straftaten am Beispiel BRD im Jahr 1994⁴⁶⁹

Um zu verstehen, wie das Bildungsniveau auf den kriminellen Werdegang eines Menschen Einfluss nimmt, müssen Grundzüge der kriminalpsychologischen Ursachenforschung betrachtet werden.⁴⁷⁰ Wichtig ist, dass ererbte Anlagen und

467 Vgl. Peters: Zur gesellschaftlichen Verteilung der Kriminalität, 1973.

468 Vgl. Bodmer: Zur Psychologie der Kriminalität, 1985, S. 48ff.

469 Quelle: Bundeskriminalamt, 1994.

470 Vgl. : Bodmer: Zur Psychologie der Kriminalität, 1985, S. 79ff.

Umwelteinflüsse sowohl bei der Entwicklung der psychischen Grundlagen zu rücksichtsvollem und normgemäßem Verhalten als auch bei den krimineller Verhaltensneigungen zusammenwirken. Zunächst bedingen die genetischen Grundlagen eine Reaktion auf Umwelteinflüsse, später tun dies aber auch vorangegangene Umwelteinflüsse. Der Mensch ist mit neurophysiologischen Anlagen ausgestattet, die es ihm ermöglichen, sich so oder anders zu verhalten. Aber die Aktivierung dieser Anlagen ist von Wahrnehmungen und Erinnerungen abhängig und unterliegt der Kontrolle erworbener Erkenntnis-, Bewertungs- und Verhaltensmuster. Die genetische Grundlage wirkt also nicht wie ein starres Programm, sondern legt ein Faktorenbündel eines Rahmens der möglichen Entwicklung fest. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es keine kriminelle Veranlagung gibt, aber eine erbliche Anfälligkeit.

Kriminelles Verhalten wird selten durch einzelne Faktoren ausgelöst, sondern entsteht vielmehr aus dem Zusammenwirken mehrerer Umwelteinflüsse (Elternhaus, Schule, Freundeskreis, Arbeitsplatz, gesellschaftliche Normen etc.). Die soziale Struktur (und somit auch das Bildungsniveau und die Einkommensverhältnisse) sind maßgeblich daran beteiligt, ob ein Mensch, bei gleicher genetischer Vorbelastung, straffällig wird oder nicht.⁴⁷¹

Ob ein Mensch sich rücksichtslos oder normwidrig verhält, hängt überdies davon ab, ob ihm die Umweltverhältnisse überhaupt einen Anlass dazu bieten. Kurz gesagt, der asozialste Mensch begeht kein Verbrechen und handelt nicht rücksichtslos, wenn er kein tatsächliches Interesse hat, es zu tun, also durch diese Handlung keinen seiner Triebe befriedigen kann. Südafrika weist auch aufgrund der jungen Geschichte ein starkes soziales Gefälle auf und bietet daher potentiellen Straftätern durchaus die Möglichkeit, ihre Triebe (finanzielle Unabhängigkeit, soziale Anerkennung, Wutabbau, etc.) zu befriedigen. Wohl besonders deshalb ist das Kriminalitätsniveau vor allem in Ballungszentren Südafrikas eines der kritischsten der Welt.

Neben allgemeingültigen Faktoren der Kriminalität wie die ungenügende Erziehung zum normgemäßen Verhalten hat die Psychologie eine Reihe von Trieben

471 Vgl. Yeager: Law, Crime and Inequality, 1995, S. 251ff.

identifiziert, die normabweichendes Verhalten begünstigen.⁴⁷² Allen voran steht der Selbstbehauptungstrieb sowie die mangelnde Fähigkeit, zu objektivieren und die eigene Motivation fremdzuzentrieren. Dem Selbstbehauptungstrieb liegen eine ganze Reihe unterschiedlicher Ziele zugrunde. Auf ihm basieren Selbständigkeit, Freiheit, Ungehemmtheit, Mitbestimmung, Einfluss, Macht, Geltung, Ansehen, Fremddachtung, Ämter und Würden, Eigenwertempfinden, Selbstbeherrschung, Besitz, Eigentum, u.ä. Dieser Trieb äußert sich sowohl in Verteidigungs- und Angriffshandlungen, in Drohungen und Imponiergehabe als auch in besonderen Leistungen, die der Person dazu dienen, sich die Achtung, die Sympathie und die Anerkennung anderer zu sichern.

Der Selbstbehauptungstrieb kann je nach Verhältnissen Strebungen erzeugen, die mit den Normen der Gesellschaft unvereinbar sind. Sofern er stärker ist, als die Triebe, die hemmend wirken können (Moral, Neigung zur Rücksichtnahme, Wunsch nach sozialen Kontakten), bewirkt er rücksichtsloses und normwidriges Verhalten. Sich selbst zu behaupten ist nämlich das, was ein Mensch tut, wenn er sich zu Lasten anderer Besitz verschafft (Raub, Raubmord, Einbruch, Diebstahl, Betrug, etc.) oder versucht, über andere Macht zu gewinnen (Mord, Körperverletzung) oder sexuell zu missbrauchen. Besonders interessant ist die Tatsache, dass die Jugendkriminalität in den seltensten Fällen bis ins Erwachsenenalter anhält; dies ist im Zusammenhang mit dem Selbstbehauptungstrieb zu sehen. Junge Menschen befinden sich in einer Phase, in der sie sich von den familiären Bindungen und Kontrollen lösen und eine eigenständige Stellung in der Gesellschaft suchen. Dazu ist ein großer Selbstbehauptungstrieb erforderlich, um alte Gewohnheiten, Ängste und Bindungen abzulegen. In dieser Zeit weist er also die größte relative Stärke auf.

Neben den klassischen Ansätzen der Psychologie gibt es auch Faktoren, die ganz besondere Verbrechenarten begünstigen. Einem Sexualdelikt liegen Faktoren zugrunde, die bei einem Raubmord in der Regel keine oder nur eine geringe Rolle spielen, und ein Betrug ist anders motiviert als ein Totschlag. Jede Art des Verbrechens hat ihre eigenen Motive, ihr Triebprofil und ihre Denkmuster. Solche spezifischen Faktoren bewirken in vielen Fällen eine rein sektorielle Rücksichtslosigkeit und die Verletzung nur bestimmter Normen, wobei der Täter

472 Vgl. Bodmer: Zur Psychologie der Kriminalität, 1985, S. 54ff.

außerhalb ihres Wirkungsbereiches ein durchaus „sozialer“ Mensch sein kann. Die Grundlagen der Rücksichtslosigkeit und des normwidrigen Verhaltens sind also höchst komplex. Demzufolge lässt sich die Kriminalität auch nicht nur durch einzelne Maßnahmen bekämpfen.

6.2.2 Möglichkeiten zur Begrenzung des devianten Verhaltens

Dieser Abschnitt stellt stark komprimiert einige Überlegungen an, welche Maßnahmen getroffen werden können, um die Ursachen der Kriminalität ursächlich zu bekämpfen. Die Häufigkeit von rücksichtslosem und normwidrigem Verhalten kann durch Maßnahmen der Bewusstseinsförderung vermindert werden. Zunächst sollten jungen Leuten die Risiken einprägsam dargestellt werden, die für Kinder bestehen, welche von ihren Eltern vernachlässigt und ungünstig beeinflusst werden. Sie sollten zugleich zu einem rücksichtsvollen und freundlichen Verhalten gegenüber ihren eigenen Kindern ermutigt werden. Durch geeignete soziale Maßnahmen – auch die Ermöglichung einer entsprechenden Bildung⁴⁷³ – kann vermieden werden, dass junge Leute in wirtschaftliche Lagen, Wohnverhältnisse und berufliche Situationen kommen, in welchen sie psychischen Spannungen ausgesetzt sind.

Eine weitere Möglichkeit, rücksichtsvolles Verhalten zu verbreiten, kann unter bestimmten Bedingungen die Bildung von Beistandsgemeinschaften in überschaubaren Wohngemeinschaften sein, in welchen der Einzelne mehr Geborgenheit und persönliche Geltung finden kann und zugleich eine stärkere informelle Kontrolle stattfindet. Der Einfluss der Massenmedien kann entsprechende Wirkung im Besonderen auf junge Menschen nehmen. Natürlich behält neben diesen vorbeugenden Maßnahmen auch die Strafe eine wichtige Rolle. Sie dient der Abschreckung für Normalbürger, der Erziehung der Leichterziehbaren und der staatlichen Erfüllung des Strebens der Geschädigten.

473 Vgl. Cremer-Schäfer: Weshalb Arme so leicht kriminell werden müssen, in: Neue Kriminalpolitik, Heft 4, 1998, S. 33-37.

Chiricos / Bales: Unemployment and Punishment, in Criminology, Vol. 29, 1991, S. 701-724.

Eisenberg: Kriminologie, 2000, S. 36ff.

Die Berufsbildung und die Integration in das Arbeitsleben ist natürlich kein Allheilmittel und hinreichende Bedingung gegen Kriminalität⁴⁷⁴, doch ist in den obigen Abschnitten deutlich geworden, dass viele Bedürfnisse und soziale Anerkennung durch eine entsprechende Anstellung befriedigt bzw. erreicht werden können. Des Weiteren ist ein entsprechendes Bildungsniveau erforderlich, um die gesellschaftlichen Normen zu verstehen und ein entsprechendes Moralgefühl entwickeln zu können.

6.2.3 Ökonomische Betrachtung der Kriminalität – die neoklassische Kriminalitätstheorie

Dieses Kapitel erklärt, wie stark die zunehmende Kriminalität die Volkswirtschaft eines Staates beeinflusst. Die neoklassische Kriminalitätstheorie wurde bereits von Becker im Jahre 1968 begründet, findet aber in dieser Arbeit in der gesamten sozioökonomischen Betrachtung des Bildungseinflusses besondere Beachtung. Die Entwicklung der Straftaten seit 1960 in der BRD und der RSA stellt einleitend folgende Grafik dar:

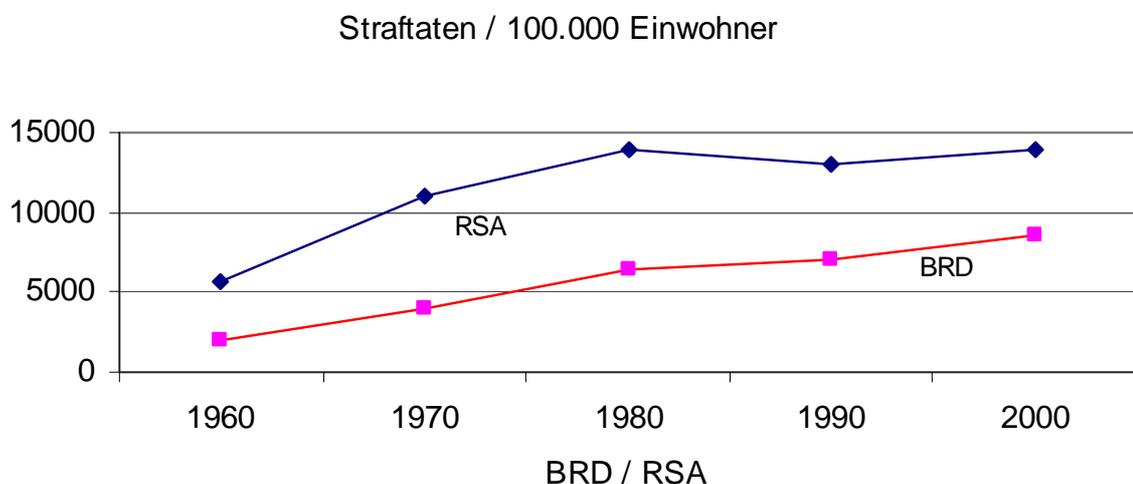


Abbildung 33: Entwicklung Straftaten seit 1960⁴⁷⁵

474 Vgl. Schuhmann: Berufsbildung, Arbeit und Delinquenz, 2003, S. 253.

475 Quelle: Bundeskriminalamt und <http://www.statssa.gov.za/publications/Report-00-11-01/Report-00-11-011995.pdf>, Zugriff 22.09.2006.

Die Daten aus Südafrika sind aufgrund der großen Dunkelziffer eher zu niedrig, während in der BRD die Dokumentation durch das Bundeskriminalamt vertrauenswürdiger ist. Entscheidend ist jedoch die Kernaussage der Grafik, dass die Kriminalität langfristig zunimmt.

Das Modell der neoklassischen Kriminalitätstheorie zielt darauf ab, eine soziale Verlustfunktion zu erstellen, die aus der Summe der durch Verbrechen verursachten Schäden, aus Verfolgungs- und Verurteilungskosten und aus den Kosten für die auferlegte Bestrafung besteht.⁴⁷⁶

Es gelten folgende Zusammenhänge:

- Netto-Schäden:

$$D(O) = H(O) - G(O)$$

mit D = Nettoschaden

H = „Brutto-Schaden“

G = Gewinne (Beschlagnahmungen, etc.)

O = Anzahl krimineller Aktivitäten.

- Kosten der Verhaftung und Verurteilung (Gehälter Polizei und Justiz):

$$K = K(O, p)$$

mit K = Kostenfunktion

p = Wahrscheinlichkeit, dass Verbrechen bestraft wird

O = Anzahl krimineller Aktivitäten.

- Bestrafungskosten (Entgangene Einkommen, Konsumverzicht, Gefängniskosten, etc.):

$$F' = b \cdot F$$

mit F' = Soziale Kosten je Verbrechen, die höher sind als die direkt für den Verbrecher anfallenden Kosten, da immer auch andere betroffen sind.

F = Kosten für den Verbrecher (Strafe)

b = Faktor mit $b > 0$, b ist bei reinen Geldstrafen nahezu gleich null.

476 Vgl. Ernsthof: Kriminalität und Ökonomie: Eine Bestandsaufnahme, 1995, S. 5ff.

- Verbrechensangebotsfunktion:

$$V = V(p, F, u)$$

mit V = Verbrechensangebotsfunktion

p = Wahrscheinlichkeit, dass Verbrechen bestraft wird

F = Strafe (s.o.) ;

u beschreibt übrige Faktoren, die von Fall zu Fall unterschiedlich sind.

Grundsätzlich wird deutlich, dass durch eine erhöhte Strafwahrscheinlichkeit p und durch eine höhere Strafe f der Nutzen aus dem Verbrechen sinkt. Somit gilt: $O_p < 0$ und $O_f < 0$. Ziel des Staates ist es nun, durch entsprechende Einflüsse auf die Parameter p und F die Verlustfunktion zu minimieren.

- Verlustfunktion

$$L = D(O) + C(p, O) + b p F O$$

wobei bF die sozialen Kosten je verurteiltem Verbrecher sind und

pO das zu bestrafende Verbrecheraufkommen ist.

Das Modell lässt weitere mathematische Ableitungen zu, um „Strafelastizitäten“, Grenzkosten etc. zu ermitteln. Um jedoch einen ersten ökonomischen Blickwinkel zum Thema Kriminalität zu ermöglichen, genügt die Erklärung der Verlustfunktion.

6.2.4 Berufsbildung, Arbeit und Delinquenz

„Kriminologische Untersuchungen haben gezeigt, dass eine gute Arbeitsmoral, also Arbeitsstetigkeit und Arbeitsregelmäßigkeit, prognostisch günstig zu werten sind. Hingegen ist eine schlechte Arbeitsmoral, besonders ein häufiger und grundloser Arbeitsstellenwechsel, als ungünstiges Anzeichen für das künftige Verhalten des Rechtbrechers zu werten.“⁴⁷⁷ Dieses Zitat soll einleitend auf den Schwerpunkt dieses Kapitels hinweisen. Es zeigt deutlich, welche Wechselwirkungen zwischen Bildung, Arbeit (Arbeitslosigkeit) und Delinquenz in der Literatur angenommen werden.

⁴⁷⁷ Zitat Mannheim und Wilkins in: Berufsbildung, Arbeit und Delinquenz, Schumann, Karl, 2003, S. 22.

Aus den Erkenntnissen der Psychologie hat die klassische Delinquenztheorie verschiedene Analyseebenen entwickelt; grundsätzlich sind drei analytische Ebenen⁴⁷⁸ bekannt:

- Die Ebene der gesellschaftlichen Strukturen.
- Die Ebene der handelnden Individuen.
- Die Diskursebene.

Die Strukturebene bildet den Wandel der Arbeitsnachfrage, die Raten der Arbeitslosigkeit, das Einkommensniveau und das Mindesteinkommen ab und setzt sie ins Verhältnis zur Kriminalitätsstruktur.

Die Ebene der Individuen beschäftigt sich mit der Umsetzung der persönlichen Entwicklung des Arbeitslebens in soziales Verhalten, beleuchtet also die Frage, wie das persönliche Empfinden von Berufsperspektiven mit Delinquenzverhalten zusammenhängt. In der Diskursebene werden Inhalte beider vorgenannten Ebenen diskutiert. Die Ergebnisse der Strukturebene sind nicht eindeutig. Es besteht eine bedingte Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit, Armut und Kriminalität. Eigentumsdelikte und Gewaltdelikte unterscheiden sich hier deutlich: Einbruch und Diebstahl zeigen sich vorwiegend positiv korreliert, während Tötung und Körperverletzung eher keine Korrelation aufweisen. Besonders in städtischen Regionen wird bei großer Armut die Kriminalität als „alternative to generate income“ gesehen. Die bekanntesten Studien hierzu wurden in den USA erhoben, diese Problematik gilt aber auch in den urbanen Regionen Südafrikas. Wohl kaum ein anderes Land hat in einer so kurzen Zeit einen derartigen drastischen Wandel durchlebt wie die RSA. Die Apartheid ist zwar offiziell abgeschafft, allerdings sind die sozioökonomischen Probleme eher größer als kleiner geworden. In Städten prallen größte Armut und Luxus aufeinander und die Kriminalität ist entsprechend hoch. Die Kernaussage der Strukturtheorie bestätigt sich hier in besonderem Maße. Dieses Erkenntnis wird in den folgenden Unterkapiteln weiter ausgeführt.

478 Vgl. Schumann: Berufsbildung, Arbeit und Delinquenz, 2003, S. 11ff.

Die zweite Ebene beschäftigt sich mit Analysen auf der Individualebene. Die wesentlichen Theorien hierbei sind die Anomietheorie, die Kontrolltheorie und die Rational-Choice Ansätze. Die Anomietheorie (nach Merton 1968) interessiert sich dafür, ob die Gesellschaftsstruktur und die Ziele oder Normen einer Gesellschaft kohärent sind. Gibt es hier Verwerfungen, so kommt es zu Spannungen. Wenn in einer Gesellschaft ein gewisses Maß an Wohlstand erforderlich ist, um soziale Akzeptanz zu erlangen, allerdings die Struktur es nicht allen ermöglicht, diesen Wohlstand zu erreichen, so werden häufig alternative Einkommensquellen (in diesem Fall Kriminalität) gesucht. Als häufige Kritik zu dieser Theorie wird die Tatsache gesehen, dass ein Mensch unterschiedlich auf das Verfehlen „üblicher“ gesellschaftlicher Ziele reagiert.⁴⁷⁹ Nicht jeder versucht, durch Kriminalität seine Bedürfnisdefizite (siehe auch Bedürfnispyramide nach Maslow) auszugleichen. Beobachtet werden beispielsweise auch Rückzug, Alkoholismus und Drogenmissbrauch.

Einen anderen Schwerpunkt verfolgt die Kontrolltheorie. Sie erklärt, dass ein Individuum grundsätzlich eine ausgeprägte Bindung (*attachment*) an vertraute Personen und eine Akzeptanz legitimer Werte einer Gesellschaft (*values*) hat. Des Weiteren geht sie davon aus, dass eine Person einen eigenen Bezug zu nachvollziehbaren gesellschaftlichen Praktiken und eine Bindung an den damit erreichbaren Erfolg hat (*involvement* und *commitment*). Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Kriminalität kann nun darin bestehen, dass die Legitimation der gesellschaftlichen Werte in Frage gestellt wird, da durch übliche Praktiken und Bindungen eine entsprechende Erfolgssituation ausbleibt.

Zusammengefasst unterscheidet also die beiden Theorien, dass ein Individuum nach der Anomietheorie aufgrund Verwerfungen der Gesellschaftsstruktur von Beginn an keine Chance hat, auf legalem Weg soziale Anerkennung zu erreichen, während eine Person nach der Kontrolltheorie grundsätzlich mit den bestehenden Strukturen einverstanden ist, allerdings aufgrund eines bestimmten Ereignisses den nötigen Erfolg nicht mehr erreichen kann und somit bestehende Normen hinterfragt bzw. ablehnt.

479 Vgl. Albrecht: Anomie oder Hysterie – oder beides? In: Heitmeyer, Wilhelm: Was treibt die Gesellschaft auseinander? 1997, S. 697-730.

Eine dritte bekannte Theorie ist der sogenannte Rational-Choice-Ansatz. Sie geht davon aus, dass ein Mensch grundsätzlich rational über den Gewinn bzw. Verlust durch die Kriminalität abwägen kann. Er ist gemäß dieser Theorie innerhalb eines Zeitlimits oder einer Risikopräferenz determiniert.⁴⁸⁰ Das bedeutet, dass Personen versuchen, für sich ein Optimum an Nutzen zu erzielen, sei es durch Reduzierung einer benötigten Zeitspanne oder durch Erhöhung des Erwerbs durch illegale Handlungen. Dabei ist es durchaus möglich, dass legale Erwerbsformen zeitgleich oder nacheinander mit illegalen auftreten, bzw. illegale Betätigungen nur temporär sind.

Interessant bei den Theorien ist, dass alle Theorien zwar das Verhältnis von Erfolg zu Aufwand sowie die soziale Anerkennung in gegebenen Strukturen erfassen, sich jedoch nicht mit einzelnen Dimensionen wie Berufszufriedenheit, Perspektiven und Beschäftigungsdauer einer Person beschäftigen. Neuere Abhandlungen beschäftigen sich auch damit, inwieweit das Arbeitsleben neben dem Geldverdienen eine sozial-integrative Komponenten beinhaltet. Es scheint sich zu bestätigen, dass besonders junge Arbeitnehmer sich umso stärker mit ihrem Beruf identifizieren, je mehr sie sich durch ihre erworbenen Kenntnisse einbringen und die Arbeit beeinflussen können.

Dies spricht für eine starke Korrelation zwischen Aus- und Weiterbildungsprogrammen und Kriminalität. Es sei an dieser Stelle an die Verteilung der Straftaten nach Alter erinnert, die ihr Maximum bei männlichen Personen zwischen 18 und 25 Jahren aufweist, also derjenigen Gruppe, die eine Ausbildung beginnt oder erst wenige Jahre in einem Betrieb arbeitet. Eine soziale Integration durch Arbeitsinhalte und Erfolgserlebnisse in der Arbeit zu erreichen, trägt maßgeblich zur Vermeidung devianten Verhaltens bei.

Abschließend wird die dritte Ebene, der gesellschaftliche Diskurs über Arbeit und Kriminalität, ausgeführt. Im Zusammenhang zwischen Aus- und Weiterbildung und deviantem Verhalten sind hierbei vor allem die gesellschaftlichen Institutionen Berufsbildungssystem (in der BRD geprägt durch das duale System und in Südafrika durch die Gesetzgebung und deren konzeptionelle Umsetzung in der

480 Vgl. Fagan und Freemann: Crime and work, in: Tonry, M.: Crime and justice, 1999, S. 253-268.

Privatwirtschaft) und Strafjustiz von Bedeutung. Interessant ist, dass im gesamten strafrechtlichen Prozess von Anzeige über Tatverdächtigung, Wahl zwischen Einstellung bzw. Anklagerhebung bis hin zur Verurteilung, die Arbeitslosigkeit einen negativen Einfluss hat. Entsprechend findet sich auch unter Verurteilten und Strafgefangenen ein überproportionaler Teil Arbeitsloser.⁴⁸¹ Die Frage, die man sich also aus dem Blickwinkel des gesamtgesellschaftlichen Diskurses stellen muss, ist, ob Kriminelle nur wegen der Arbeitslosigkeit kriminell werden oder Personen wegen der Kriminalität arbeitslos werden und bleiben. In Südafrika ist neben dieser Problematik auch die immer noch existierende Ungleichbehandlung der Rassen ein nicht zu vernachlässigender Faktor für Gerichtsentscheidungen.

Im Anschluss an die aufgezeigten Ebenen und die verbundenen Theorien der Kriminologie werden typische Delinquenzverläufe im Kontext der betrieblichen Bildung und Arbeitslosigkeit erläutert. Grundsätzlich lassen sich die Phasen „Übergang Schule zur Berufsbildung“, „Ausbildung“, „Beruf“ und „Arbeitslosigkeit“ identifizieren.

Nach dem Abschluss der Schule bildet die berufliche Ausbildung der Jugendlichen einen zentralen Bereich innerhalb des Erwerbs von Status und der Rolle des Erwachsenseins.⁴⁸² Wenn es nicht möglich ist, eine Berufsausbildung anzutreten, oder eine Lehre früh scheitert, so wird ein wesentlicher Bestandteil des Erwachsenseins nicht erreicht und häufig ist eine früh eintretende Arbeitslosigkeit die Folge. Die Reaktionen auf eine derartige Erfahrung können unterschiedlich sein, allerdings tritt leider häufig eine Herausbildung delinquenten Handelns auf. Wie bereits durch die Theorien der zweiten Ebene veranschaulicht, hängt die Entwicklung des Einzelnen stark von der Reaktion der Gesellschaft und der daraus entstehenden Einstellung zur Wertigkeit von Normen ab. Wenn der Jugendliche nicht mehr daran glaubt, dass die Gesellschaft in der Lage ist, die Rahmenbedingungen für eine Entwicklung sozialer Anerkennung zu schaffen (Anomietheorie), wird eine Abkehr vom normgerechten Verhalten wahrscheinlich.

481 Vgl. Albrecht: Kriminell weil arbeitslos? Arbeitslos weil kriminell? in: *Bewährungshilfe*, Jg. 35, 1988, S. 133-147.

482 Vgl. Hurrelmann: *Lebensphase Jugend. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Jugendforschung*, 1997, S. 123ff.

Eine Langzeitstudie zum Thema Delinquenzverläufe während der Berufsausbildungsphase hat sechs unterschiedliche Typen krimineller Entwicklung⁴⁸³ identifiziert. Der erste Typ kann in die Kategorie „unauffällig“ eingestuft werden, was bedeutet, dass während der Ausbildung keine signifikanten Delikte vorlagen. Diese Gruppe macht etwa ein Viertel der Befragten aus. Ein zweiter Typ lässt sich der Einstufung „Bagatelldelikte“ zuordnen. Hierzu gehören Schwarzfahren, Diebstahl kleinerer Wertgegenstände, etc. Die Häufigkeit der Begehung solcher Delikte ist erheblich, die Personen blieben aber von größeren Sanktionen verschont.

Der dritte Typus weist bereits erhebliche delinquente Handlungen auf (schwerer Diebstahl, Betrug, etc.), die von den Instanzen entsprechend geahndet wurden. Allerdings kam es zu keinen Desintegrationsprozessen in der Gesellschaft. Diese Gruppe macht etwa ein weiteres Viertel der Befragten aus. Der vierte Typ ist gekennzeichnet durch eine hohe Delinquenz- bzw. Kriminalisierungsbelastung sowie durch eine gesellschaftliche Desintegration in Folge einer gescheiterten oder gar nicht erst begonnenen Berufsausbildung. Dieser Gruppe sind etwa ein Achtel der Befragten zuzuordnen. Der Fünfte Typus ist der Vertreter des „Doppellebens“, d.h. zum Einen sind die Befragten durch ein hohes Maß an delinquentem Handeln geprägt, andererseits schaffen sie einen erfolgreichen Abschluss der Berufsausbildung. Der gesellschaftliche Ausschluss lässt sich also vermeiden, falls keine weiteren kriminellen Handlungen folgen. Dieser Gruppe gehören etwa 10 Prozent der Befragten an. Abschließend wird der Typus der sogenannten „Episode“ identifiziert. Diese Gruppe hatte phasenweise ein durch Delinquenz und entsprechende Sanktionen geprägtes Leben. Allerdings können die Befragten an einem bestimmten Abschnitt (Schulabschluss, Berufsausbildung o.ä.) einen Ausstieg aus der Kriminalität schaffen. Diese Gruppe macht den restlichen Anteil aus.

Es lassen sich zum Zusammenhang zwischen Berufsausbildung und Delinquenz folgende Schlüsse ziehen: Eine gescheiterte (Berufs-) Ausbildung bedeutet nicht zwangsweise eine Kompensation durch delinquentes Handeln. Die Zusammenhänge, die zu einer kriminellen Entwicklung führen, sind viel komplexer. Sowohl

483 Vgl. Böttger: Berufsbildung und Delinquenz – eine qualitative Analyse in: Schumann, Berufsbildung Arbeit und Delinquenz, S. 92ff., 2003.

die Ausprägung der sechs aufgezeigten Typen als auch die aufgeführten Theorien erklären aber, dass bei zunehmenden Desintegrationsprozessen eine Flucht in die Kriminalität wahrscheinlicher wird. Wenn Menschen die Normen der Gesellschaft nicht mehr als wegweisend akzeptieren, da sie die Gesellschaft nicht in der Lage sehen, dafür zu sorgen, die Voraussetzungen für das Erreichen sozialer Akzeptanz zu geben, ist eine kriminelle Karriere vorgezeichnet. In diesem Umfeld wird deutlich, dass die berufliche Bildung durch Unternehmen in Südafrika einen maßgeblichen Beitrag zur Kriminalitätsregulierung liefern kann. Der Staat Südafrika wird in naher Zukunft nicht aus eigener Kraft in der Lage sein, ein Bildungssystem zu etablieren, das unabhängig von der Industrie allen einen sozialen Aufstieg ermöglichen kann.

Während die sechs aufgezeigten Typen Kriminalität während der ersten Schwelle (Übergangsphase nach Beendigung der Schule) beschreiben, wird im Folgenden das Delinquenzverhalten ab der zweiten Schwelle (Beendigung der Ausbildung und ggf. Übergang ins Berufsleben) und im daran anschließenden Berufsleben analysiert. Interessant sind neuere Erkenntnisse, die zeigen, dass während der Übergangsphase von Ausbildung zu Beruf „weder eine prekäre Erwerbssituation noch Erwerbslosigkeit als solche delinquentes Verhalten fördern“.⁴⁸⁴

Bisherige Theorien (s.o.) deuten auf eine erheblich höhere negative Korrelation zwischen beruflichem Erfolg und Kriminalität hin. Dies scheint im Widerspruch zur genannten Studie zu stehen. Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass viele Jugendliche, die keine direkte Anstellung nach der Ausbildung finden, sich bemühen, aus dem was ihnen bleibt, das Beste zu machen. Bei einer Betrachtung längerfristiger Prozesse wird schnell deutlich, dass bestehende Annahmen bestätigt werden. Jugendliche, die über mehrere Jahre hinweg trotz erfolgreicher Ausbildung keine Anstellung finden, tauchen viel häufiger in Kriminalitätsstatistiken auf, als beruflich erfolgreiche. Vergleichbare Verläufe finden sich bei ungelernten Personen. Diese Betrachtung der Delinquenz im Kontext langfristiger Analysen gilt besonders auch für Berufstätige. Kriminalität sollte nicht als konstante Eigenschaft einer Person gesehen werden, sondern entsteht in bestimmten Lebensphasen und kann ebenso wieder verschwinden.

484 Zitat Grobbin, et al: Nach der zweiten Schwelle: Zur Bedeutung der beruflichen Etablierung im Lebenslauf in: Schumann, Berufsbildung Arbeit und Delinquenz, 2003, S. 210.

Interessant jedoch ist, dass Analysen über einen längeren Zeitraum die theoretischen Ansätze zunehmend bestätigen. Personen, die langfristig arbeitslos sind oder häufiger ihren Job verlieren und entsprechend die gesellschaftliche Anerkennung nicht erhalten, neigen ebenso wie die Jugendlichen eher zu delinquentem Verhalten.⁴⁸⁵

Wichtig ist die Erkenntnis, dass vor allem das Gefühl der ungleichen Behandlung und der relativen Schlechterstellung kriminelle Handlungen begünstigt. Umgekehrt lässt sich schlussfolgern, dass nicht absolute Armut und die Zugehörigkeit zur armen Schicht zu Kriminalität führen, sondern immer die Interaktion mit der Gesellschaft.⁴⁸⁶ Dieses Problem ist besonders kritisch in Südafrika, da die Ungleichbehandlung aus der Zeit der Apartheid noch allgegenwärtig ist. Im Folgenden wird ein Vorschlag für eine empirische Studie erarbeitet, die unter anderem die Auswirkungen der ungleichen Voraussetzungen untersuchen und den Einfluss der betrieblichen Bildung aufzeigen soll.

6.2.5 Methodik zur quantitativen und qualitativen Erhebung der lokalen Kriminalität

Für eine Erhebung können quantitative und qualitative Methoden angewendet werden. Hierbei ist es zielführend, einen Kriminalitätsindex zu erheben, der einen Aufschluss über Häufigkeit und Schwere von Straftaten gibt. Eine bekannte Indexerstellung haben Sellin und Wolfgang⁴⁸⁷ bereits im Jahr 1967 vorgestellt. Diese ermöglicht einen gleichzeitigen Kriminalitätsbelastungsvergleich zwischen verschiedenen Gruppen und eine Betrachtung der Gesamtdelinquenz von Individuen. Für diese Erhebung können Gespräche mit verurteilten Personen geführt, Datenrecherche bei entsprechenden Behörden angestellt sowie Interviews mit Personalverantwortlichen⁴⁸⁸ der Industrie durchgeführt werden.

Die Berechnung der Deliktsschwere nach Sellin/Wolfgang beruht auf einem Index-Zählblatt (s.u.), welches die Bemessung diverser Delikte durch die wichtigsten

485 Vgl. Bley: Kriminalität in der Stadt, 1987, S. 9.

486 Vgl. Jankowski: Ethnography, Inequality and Crime in the Low-Income Community, in: Crime and Inequality, 1995, S. 80ff.

487 Vgl. Sellin und Wolfgang: The Measurement of Delinquency, 1964.

488 Diese Gespräche sollen Daten über Delinquenz in Betrieben und deren Auswirkungen liefern.

Sanktionsinstanzen (Polizei, Richter, Staatsanwaltschaft) widerspiegelt. Grundsätzlich werden den verschiedenen Delikten Wertungen zugeordnet. Diese können mit der Häufigkeit multipliziert werden, um einen Gesamtindex zu generieren.

Ebenso leicht nachvollziehbar erfolgt die Ermittlung der Häufigkeit. Bei Antworten, die eine Einteilung „nie“, „selten“, „weniger oft“ und „sehr häufig“ zulassen, werden entsprechend linear die Punkte 0, 2, 4 und 6 vergeben. „Die Punktzahl des deliktspezifischen Schwerewerts multipliziert mit der jeweiligen Häufigkeitspunktzahl ergibt den Punktwert des Einzeldelikts. Die Summe aller Einzeldelikte ergibt dann die Gesamtpunktzahl des Kriminalitätsindex.“⁴⁸⁹

489 Hanefeld: Soziale Schicht und Kriminalität, 1977, S. 112.

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht bzgl. der Zuordnung der Einzeldelikte (ohne Kapitalverbrechen), um eine Bewertung der Deliktsschwere zu ermöglichen.

Eigentumsdelikte	Punkte	Gewaltdelikte	Punkte	Drogen-delikte	Punkte	Rest	Punkte
Diebstahl am Arbeitsplatz	3	Schlägerei	6	Gebrauch weicher Drogen	3	Fahren ohne Schein	2
Hehlerei	3	Körperverletzung (ohne Waffe)	8	Gebrauch harter Drogen	6	Waffenbesitz	4
Ladendiebstahl	3	Körperverletzung (mit Waffe)	10	Drogenhandel (weiche)	6	Hausfriedensbruch	4
Kfz-Diebstahl	6	Raub (ohne Waffe)	7	Drogenhandel (harte)	8	Trunkenheit am Steuer	3
Betrug	5	Raub (mit Waffe)	9			Sachbeschädigung	3
Diebstahl	3					Waffenhandel	7
Einbruch	6					Urkundenfälschung	4
						Fahrerflucht	6

Abbildung 34: Delinquenzschwere

Um die Delikte in Verhältnis zur sozialen Schicht und zur Schulbildung zu setzen, werden entsprechende Punkte vergeben.

Berufsklasse	Punkte
Bettler, Herumtreiber	0
Wanderarbeiter / Tagelöhner	1
Arbeiter ohne Ausbildung	2
Angelernte Arbeiter	4
Facharbeiter	9
Kaufmännische Angestellte / Untere Beamte	12
Mittlere Angestellte (Ingenieur, Architekt, etc.) / Mittlere Beamte / kleine Selbstständige	16
Leitende Angestellte / Leitende Beamte / mittlere Selbstständige	20
Betriebsleiter / Vorstände / Professoren / Unternehmer	25
Azubis / Studenten	10

Schulbildung	Punkte
Ohne jede Ausbildung	0
Grundschulniveau	1
Junior Certificate	9
Senior Certificate	14
Abschluss Technicon	16
Undergrade Diploma	18
Honours Diploma	20
Masterabschluss	22
PhD	24

Abbildung 35: Soziale Schicht⁴⁹⁰

490 Die allgemeinen Kategorien dieser Zuordnung sind in der Literatur weit verbreitet (vgl. Bauer, A.: Zum sozioökonomischen und soziokulturellen Bildungsmilieu, S. 85f., 1971). Für diese Arbeit wurde die Aufstellung allerdings an die lokalen Gegebenheiten in Südafrika angepasst.

6.3 Zusammenhang zwischen betrieblicher Bildung und Arbeitslosigkeit

In der gängigen Literatur wird hinsichtlich Arbeitslosigkeit bestätigt, dass eine frühzeitige Qualifizierung bei Mitarbeitern und Arbeitslosen die Chancen auf Erhalt und Weiterentwicklung des Humanvermögens deutlich erhöht. Es müssen entsprechend weniger Mittel eingesetzt werden, um die Folgeschäden der Arbeitslosigkeit zu kompensieren.⁴⁹¹ Eine empirische Untersuchung des BIBB aus dem Jahr 2002 zum individuellen Nutzen beruflicher Weiterbildung unterstreicht diese Aussage.⁴⁹² Im Winter 2002/2003 wurden 2.000 repräsentativ ausgewählte Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in Deutschland in Form von computerunterstützten Telefoninterviews zu Kosten und Nutzen beruflicher Weiterbildung befragt.

6.3.1 Subjektive Einschätzung der Mitarbeiter

Unter „beruflicher Weiterbildung“ wird eine Vielzahl von Bildungsaktivitäten subsumiert, die sich sowohl im Hinblick auf die verfolgten Zielsetzungen als auch ihre zeitliche Dauer und ihre methodisch-didaktische Organisation der Lernprozesse erheblich voneinander unterscheiden. Längerfristige Lehrgänge – u.a. im Bereich der Aufstiegsfortbildung – werden ebenso einbezogen wie Maßnahmen mit einer Dauer von wenigen Stunden. Der Nutzen beruflicher Weiterbildung kann z.B. darin bestehen, das Risiko eines Arbeitsplatzverlustes zu vermindern, soziale oder berufliche Kontakte zu knüpfen, die berufliche Leistungsfähigkeit zu verbessern oder sich persönlich weiter zu entwickeln. In der BIBB-Erhebung wurde ein breites Spektrum entsprechender Nutzenaspekte betrachtet. Insgesamt wurden zwölf Nutzenkategorien unterschieden. Für jeden Aspekt war von den Befragten eine eigene Bewertung des bereits eingetretenen und des noch erwarteten Nutzens vorzunehmen. Die Einschätzung des Nutzens wurde, stark komprimiert, wie folgt gesehen:

Es wurde ein hoher Nutzen im Hinblick auf die persönliche Weiterentwicklung angegeben. Auch hinsichtlich der Verbesserung der beruflichen Leistungsfähig-

491 Vgl.: Farhauer: Zeitschrift „DIE“, Thema „Wunder gibt es immer wieder...“, S. 33-36, Ausgabe 2/2004.

492 Quelle: Beicht, Ursula et al, URL: http://www.diezeitschrift.de/32004/beicht04_01.htm, Dokument aus dem Internetservice Texte online des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, Zugriff 24.Juni 05.

keit, der Anpassung an neue Tätigkeitsanforderungen und dem Verschaffen eines Überblicks über neue berufliche Entwicklungen wurde der Weiterbildung oft ein hoher Nutzen zugeschrieben. Der hauptsächliche Nutzen lag damit für die meisten Befragten in einer Kompetenzerweiterung oder Persönlichkeitsentwicklung, welche ihrer Einschätzung nach durch die berufliche Weiterbildung ermöglicht wurde. Zurückhaltender war dagegen die Beurteilung bei den Nutzenaspekten, die sich auf eine Sicherung oder Verbesserung der beruflichen Situation bezogen, wie die bessere Aussicht auf eine interessantere oder anspruchsvollere Tätigkeit, mehr Sicherheit vor Arbeitsplatzverlust, Erlangen der Voraussetzungen für berufliche Selbstständigkeit, bessere Chancen für eine andere Beschäftigung, einen beruflichen Aufstieg oder einen höheren Verdienst. Der Nutzenaspekt, bessere Chancen zur Erlangung eines Arbeitsplatzes zu erzielen, war nur für Personen relevant, die bei Weiterbildungsbeginn arbeitslos bzw. nicht erwerbstätig waren. Das Vorgehen für diese Studie kann als Basis für die Analyse in Südafrika herangezogen werden.

6.3.2 Befragung der Zulieferindustrie

Neben dem Ansatz einer Erhebung der subjektiven Einschätzung von Absolventen interner Bildungsmaßnahmen, bietet sich die Befragung der Zulieferbranche eines großen *OEM* an. Es kann erhoben werden, inwieweit ehemalige Mitarbeiter eines *OEM* aufgrund von Bildungsmaßnahmen in die Lage versetzt wurden, einen eigenen Betrieb zu eröffnen oder bei einem Zulieferer eine neue Aufgabe zu übernehmen. Eine hohe Trefferzahl würde eine entsprechende Korrelation zwischen den Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen – beispielsweise eines großen ausländischen Investors – und der Entschärfung der Arbeitslosigkeit in einem Wirtschaftsraum wie Gauteng ergeben.

Die vorgeschlagenen empirischen Erhebungen sollten etwa zehn Jahre nach Veröffentlichung des *BBBEE Acts* und der ersten *Codes of Good Practice* durchgeführt werden, um messbare Resultate der *Affirmative Action* Maßnahmen erhalten zu können.

7 Gesamtquellenverzeichnis

Dieses Verzeichnis listet sämtliche recherchierten Quellen auf.

Literatur

Abdi, Ali: Culture, Education and Development in South Africa, London, 2002

Acco, J.: Education under the new Constitution in South Africa, New York, 1996

Adam, Kanya: The Colour of Business: Managing Diversity in South Africa, Johannesburg, 2000

Adam, S. / Moodley: The negotiated revolution, Johannesburg, 1993

Adam, S. et al: Südafrika ohne Apartheid, München, 1987

Agocs, Carol: Workplace equality, Ontario, 2002

Ail, Abdi: Culture, Education and Development in South Africa, Johannesburg, 2002

Albrecht, Hans-Jörg / Kury Helmut: Kriminalität, Strafrechtsreform und Strafvollzug in Zeiten des sozialen Umbruchs, 1999

Albrecht, H.J.: Kriminell weil arbeitslos? Arbeitslos weil kriminell? in: Bewährungshilfe, Jg. 35, 1988

Albrecht, Günter: Anomie oder Hysterie – oder beides? In: Heitmeyer, Wilhelm: Was treibt die Gesellschaft auseinander?, Frankfurt, 1997

Ambedkar, B.R.: Constituent Assembly, 25. Nov 1949

Andaya-Watson et al: A History of Malaysia, London, 1982

Anthony, B.: Globalisation and Restructuring in the South African Automotive Industry, Journal of International Development, Bibliothek InWent, 2001

Arnold, Rolf: Berufsbildung, Berlin, 2004

Arnové, Robert: Neoliberal Education Policies in Latin America: Arguments in Favor and Against, in Torres et al: Latin American Education, Oxford, 1997

Arrow, K.: The theory of discrimination, in Ashenfelter, Orley, 1973

Balshaw, Tony / Goldberg, Jonathan: Cracking Broad-based Black Economic Empowerment – Codes and Scorecard Unpacked, Pretoria, 2005

Barnes, J.: Competing in the Global Economy; The Competitiveness of the South African Automotive Components Industry, CSDS Research Report 13, University of Natal, Durban, 1998

- Baßmann et al: Südafrika in der Schule, Berlin, 1984
- Beck-Reinhardt, C.: Demokratie durch Bildung? Zum Beitrag des bildungspolitischen policy-Formulierungsprozess in Südafrika zur demokratischen Konsolidierung, Konstanz, 2003
- Becker, G.: The economics of discrimination, Chicago, 1957
- Becker, W.: Funktionsprinzipien des Controllings, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1990, Heft 3, S. 295-318
- Beckwith F., Jones T.: Affirmative Action, Justice or Reverse Discrimination, Las Vegas und Anaheim Hills, 1997
- Beicht U., Walden, G.: Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland, BiBB, Bonn, 2004
- Beicht, Ursula / Walden, Günter: Costs and Benefits of In-Company Vocational Education and Training in Germany, 2004
- Beicht, U. / Krekel, E.M. / Walden, G.: Berufliche Weiterbildung – Welche Kosten tragen die Teilnehmer? In: BWP, H. 2, S. 39–43, 2004
- Beicht, U. / Schiel, S. / Timmermann, D.: Berufliche Weiterbildung – Wie unterscheiden sich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer?, In: BWP, H. 1, S. 5–10, 2004
- Bellmann, L.: Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens Band 2, Bielefeld, 2003
- Betz, Brüne: Neues Jahrbuch, 3. Welt, Bonn, 2001
- BFAI: Republik Südafrika, Bonn, 1998
- BFAI: Investitionsklima und -risiken - Südafrika, Köln-Bonn, 2005
- BiBB, Borch et al: Internationalisierung der Berufsbildung, Bonn, 2003
- BiBB: BWP (Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis), Bielefeld, 3/2005
- Bley, Katharina: Kriminalität in der Stadt, Trier, 1987
- Bliss: Zum Beispiel Entwicklungshilfe, Lamuv, 2001
- BMW Group: Geschäftsbericht 2004 Kurzfassung, München, 2004
- Bodmer, Walter: Zur Psychologie der Kriminalität, Bern und Stuttgart, 1985
- Bodenhöfer H.J. / C. C. von Weizsäcker: Bildungsinvestitionen, 1967
- Bodenhöfer H.J.: Wachstum des Wissens – Wachstum der Wirtschaft, Klagenfurter Universitätsreden, 1985

- Bolle, Michael: Berufsbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der EU, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, Luxemburg, 1986
- Borch, Hans et al: Internationalisierung der Berufsbildung, BiBB, Bonn, 2003
- Bötcher, Wolfgang / Klemm, Klaus: Bildung in Zahlen, München, 1995
- Böttger, Andreas in: Berufsbildung, Arbeit und Delinquenz (Schumann, Karl), München, 2003
- Box, Steven: Recession, Crime and Punishment, New Jersey, 1987
- Broschüre Süd-Afrika, J. Latka Verlag, Bonn, 2/2005
- Bundesministerium für Bildung & Forschung, Berufsbildung für eine nachhaltige Entwicklung, Universität Hannover, 2001
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berichtssystem Weiterbildung VIII. Bonn, 2003
- Bühner, M: Einführung in die Test- und Fragebogenkonstruktion, Pearson Studium, München, 2004
- BzgA: Leitbegriffe der Gesundheitsförderung, Schwabenheim, 1999
- BzgA: Lehrbuch der Gesundheitsförderung, Köln, 2003
- Sharon A. Carstens: Histories, Cultures, Identities – Studies in Malaysian Chinese worlds, Singapur, 2005
- Cassese, A.: Los derechos humanos en el mundo contemporaneo, 1991
- Castellino, Joshua / Elvira, D. Redondo: Minority rights in Asia, Oxford, 2006
- Centre for Industrial and Organisational Psychology, UNISA: Skills Development Facilitation, Pretoria, 2006
- Charlton, Guy D. / van Niekerk, Naas: Affirmative Action – Beyond 1994, Johannesburg, 1994
- Chaskalson / Kentridge / Klaaren: Constitutional Law of South Africa, Kenwyn, 1999
- Chen, Kleinman und Ware: Health and Social Change in International Perspective, Boston, 1994
- Chiricos, Theodore G. / Bales, William, Unemployment and Punishment in Criminology, Vol. 29, 1991
- Cliffe / Dekker (Hrsg.): The way to BEE 2007 – A Guide to Broad-based Black Economic Empowerment in South Africa, Johannesburg, 2007
- Cohen, Carl / Sterba, James: Affirmative Action and Racial Preference, Oxford, 2003

- Costa, Sérgio: Rassismus und Antirassismus in Lateinamerika, 2005
- Cremer-Schäfer, Helga / Steinert, Heinz: Straflust und Repression, 1998
- Cremer-Schäfer, Helga: Weshalb Arme so leicht kriminell werden müssen, in: Neue Kriminalpolitik, Heft 4, 1998
- Cron, Jan: Deutsche Unternehmen im Entwicklungsprozess Südafrikas, Wiesbaden / Erlangen, 1997
- Dahlgren und Whitehead M.: Policies and strategies to promote social equity in health, Institute for Future Studies, Stockholm, 1991
- Das ist Südafrika: Mit Genehmigung der Südafrikanischen Botschaft in Wien, 2005
- De Groof Jan / Bray, Elemene: Education under the new constitution in South Africa, Leuven, 1996
- De Groof, Jan / Bray, Elemene: Education in Transition, 2001
- Diamond, Larry: Class, ethnicity and democracy in Nigeria, Syracuse, 1988
- Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung, Hamburg, 2003
- Doughty, Oswald/Walker, Eric: Cultural Development, in: Walker, Eric: The Cambridge History of the British Empire, Cambridge, 1963
- Department of Trade and Industry (Hrsg.): South Africa's Transformation: A Strategy for Broad-based Black Economic Empowerment, Pretoria, 2003
- Department of Trade and Industry (Hrsg.): The Codes of Good Practice on Broad-based Black Economic Empowerment – Phase One, A Guide to Interpreting the First Phase of the Codes, Pretoria, 2005; http://www.thedti.gov.za/bee/Chapterone_1_11.pdf [zuletzt abgerufen am 15. April 2008]
- Du Plessis, Lourens: A practical guide to labour law, Durban, 2006
- Du Plessis, Lourens / Corder, Hugh: Understanding South Africa's Transition Bill of Rights, Kenwyn, 1994
- DSKHI: Jahresbericht, Pretoria, 1991
- Edley: Not all Black and White: Affirmative Action, Race and American Values, New York, 1996
- Ehmann, Ch. : Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit, Bielefeld, 2003
- Eisenberg Ulrich: Kriminologie, München, 2000
- Elkeles, Thomas / Kirschner Wolf: Arbeitslosigkeit und Gesundheit, BKK, Berlin, 2004

- Elsner, Uwe: Kooperationsstrategien internationaler Automobilhersteller unter besonderer Berücksichtigung der horizontalen Kooperation, 1996
- Economic Empowerment Rating Agency: Empowerdex Guide – The Codes of Good Practice, Pretoria, 2006
- Engdahl, Cecilia / Hauki, Hannele: Black Economic Empowerment – An Introduction for Non-South African Businesses, Göteborg, 2001
- Ernsthof, Horst: Kriminalität und Ökonomie: Eine Bestandsaufnahme, Mannheim, 1995
- Etounga-Manguelle in: Huntigton/Harrison: Streit um Werte, München, 2002
- Expertenkommission BiBB: Auf dem Weg zur Finanzierung lebenslangen Lernens. Zwischenbericht, Bielefeld, 2002
- Fagan, J und Freemann, R: Crime and work, in: Tonry, M: Crime and justice, Chicago, 1999
- Faaland, Parkinson und Saniman: Growth and ethnic inequality, Malaysia's New Economic Policy, Kuala Lumpur, 1990/2003
- Farhauer, Oliver: Zeitschrift „DIE“, Thema „Wunder gibt es immer wieder...“, Ausgabe 2/2004
- Faundez, J.: Affirmative Action: International Perspectives, Genf, 1994
- Fisch, Jörg: Geschichte Südafrikas, München, 1991
- Fobanjong, John: Understanding the backlash against Affirmative Action, New York, 2001
- Franzkowiak, P; P. Sabo: Dokumente der Gesundheitsförderung, Mainz, 1993
- Fredmann, S: Discrimination Law, New York, 2002
- Friedrich-Ebert-Stiftung, FOKUS SÜDAFRIKA, Johannesburg, 03/2006
- FW de Klerk Foundation, Transformation and Black Economic Empowerment in South Africa, Johannesburg, 2006
- FW de Klerk Foundation: Affirmative Action and the Politics of Transformation: A Survey of Public Opinion, Johannesburg, 2004
- Gann L.H., / Duignan: Südafrika geht seinen Weg, Stuttgart, 1981
- Gas, Tonio: Affirmative Action in der Republik Südafrika, Baden-Baden, 2002
- Goldman, Alan: Justice and reverse discrimination, Princeton, 1979
- Goldstein, Andrea / David O'Connor: Electronic Commerce for Development, Bibliothek InWent, 2002
- Gomes, Alberto: Modernity and Malaysia, New York, 2007

- Greinert, W.D.: Das duale System der Berufsausbildung in der BRD. Struktur und Funktion, Eschborn, 1992
- Grimm und Brewster, in: J. Kronenfeld Social Inequalities, Health and Health Care Delivery, Oxford, 2002
- Grobbin, Alexander, et al: Nach der zweiten Schwelle: Zur Bedeutung der beruflichen Etablierung im Lebenslauf, in: Schumann: Berufsbildung Arbeit und Delinquenz, Weinheim/München, 2003
- Guelke, Adrian: Rethinking the Rise and Fall of Apartheid, New York, 2005
- Gqubule, Duma (Hrsg.): Making Mistakes Righting Wrongs – Insights into Black Economic Empowerment, Südafrika, 2006
- Gülpen, B. : Evaluation betrieblichen Verhaltenstrainings unter besonderer Berücksichtigung des Nutzens, München und Mering, 1996
- Hagan, John / Peterson Ruth: Crime and Inequality, Stanford, 1995
- Hagemann: Kleine Geschichte Südafrikas, Frankfurt, 2001
- Hahn, D.: State of the Art, 1997, Controlling in Deutschland - State of the Art, in: Die Kunst des Controlling, Hrsg. v. R. Gleich / W. Seidenschwarz, München, 1997
- Hahne, Klaus: Affirmative Action im neuen Südafrika, München, 2002
- Hamer, E.: Die Industrialisierung Südafrikas, Stuttgart, 1964
- Hanefeld, Bruno: Soziale Schicht und Kriminalität, Tübingen, 1977
- Hansen: Affirmative Action in Europa, Aachen, 2004
- Heinzel-Gutenbrunner, Monika: Armutslebensläufe und schlechte Gesundheit, 1999
- Helmwert Uwe et al: Müssen Arme früher sterben, München, 2000
- Hentze, J. / Kammel, A.: Personalcontrolling, 1993
- Hippach-Schneider: BWP, 1/2005 H 20155
- Holz-Kemmler, Fee: Der Weg zum neuen Südafrika, Frankfurt am Main, 2001
- Horne: Reversing Discrimination, the case for affirmative action, New York, 1992
- Horvath, P.: Controlling, 5. A., München, 1994
- Hunt, Barbara: Peruvian primary education: Improvement still needed, Washington, 2001
- Hunt, McEwan und Kenna: Measuring health status, London, 1986

- Hurrelmann, Klaus : Lebensphase Jugend. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Jugendforschung, Weinheim/München, 1997
- Interview in der Zeitschrift „DIE“ ‚Keine Chance für engen Nutzenkalkül‘, Ausgabe 3/2004
- Jaarsveld, Marlize van: Black Economic Empowerment and Skills Development, Pretoria, 2005
- Jacobson, Doranne: Social Systems, India: A country study, Washington, 1996
- Jauch, Herbert: Human resource development and Affirmative Action in Namibia: A trade union perspective, Namibia, 1999
- Jain, Harish: Employment equity in selected countries, in: Agocs, Carol: Workplace equality, New York, 2002
- Jankowski, Martin: Ethnography, Inequality and Crime in the Low-Income Community, in: Crime and inequality, Stanford, 1995
- Jayum a Jawan: Malaysian Politics and Government, Shah Alam, 2003
- Jomo, K.S.: The New Economic Policy and Interethnic Relations in Malaysia, Paper No. VII, Genf, 2004
- Jomo, K.S.: The New Economic Policy and National Unity in Bangura, Y.: Racism and Public Poverty, London, 2005
- Jones, W.C.: Trying to understand the current Chinese legal system, New York, 2003
- Kalinna: Südafrika im Bann?, 1981
- Kallaway, Peter: The History of education under Apartheid, New York, 2002
- Kambiz, Ghawami et al: Education and Ed-planning for a post-apartheid society in South Africa, Durban, 1991
- Kennedy-Dubourdieu, Elaine (Hrsg.): Race and Inequality – World Perspectives on Affirmative Action, New York, 2006
- Kiat, D.K.W.: Facing the Future, in: The Future of Malaysian Chinese, Kuala Lumpur, 1988
- Koike und Inoki: Skill Formation in Japan and Southeast Asia, Tokyo, 1990
- König, Rene: Grundlegende Methoden und Techniken der empirischen Sozialforschung, Stuttgart, 1974
- Kopp, Botho von: Das Bildungssystem Malaysias: Zwischen Gestern und Cyberjaya, Münster, 2002
- Kramer, Jutta: Apartheid und Verfassung, Bremen, 2000

- Kreysing, Matthias: Berufsausbildung in Deutschland und den USA, Institutionalisierung des dualen Berufsausbildungssystems in vergleichender Perspektive, Göttingen, 2003
- Kromrey, Helmut: Empirische Sozialforschung, Opladen, 1994
- Kruchém: Brücken über die Apartheid, Wiesbaden, 1986
- Kühne: Südafrika und seine Nachbarn – Durchbruch zum Frieden?, 1984
- Küpper, H.-U.: Controlling, Stuttgart, 1995
- Lachmann: Entwicklungspolitik/Grundlagen 2. Auflage, Oldenbourg, 2004
- Lechner, Elmar / Pöggeler Franz: Allgemeinbildung und Berufsbildung, Frankfurt a.M., 2004
- Lemann, Nicolas: Taking Affirmative Action Apart, in: Affirmative Action: Social Justice or Reverse Discrimination, New York, 1997
- Loenen, Titia / Rodrigues, Peter: Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives, London, 1999
- Lopes, Vinod, Wang: Addressing the Education Puzzle, The world bank: working paper Nr. 2031, 1998
- Lundahl, M. / Wadensjö, E.: Unequal Treatment: A study in the Neo-Classical Theory of Discrimination, New York, 1984
- Madi, Mzwakhe Phinda: Affirmative Action in Corporate South Africa – Surviving in the Jungle, Pretoria, 1993
- Mahncke, Dieter: Konflikt in Südafrika, München, 1989
- Malaysia Government Printer: Second Malaysia Plan, Kuala Lumpur, 1971
- Mandela, N.: Der lange Weg zur Freiheit, Kapstadt, 1994
- Mandla P. Mncwabe: Post Apartheid Education, Lanham, 1993
- Mauzy, Diane: The human rights and Asian Values debate in Southeast Asia, Singapur, 1997
- McGregor, Marié: No right to affirmative action, in: Juta's Business Law: The Quarterly Law Review for People in Business, Part 1, 2006
- Means, Gordon: Malaysian Politics, the second generation, Oxford, 1991
- Mendes, E.P.: Asian Values and human rights, letting the tiger free, Ottawa, 2005
- Menkhoff, Thomas: Personalentwicklung und berufliche Bildung in Malaysia – Ziele, Finanzierungsmodell, Entwicklungsperspektiven, in: Asien ,2000, Nr.75, S. 44-60

- Mercedes Benz: Diary, Stuttgart, 1989
- Mncawabe: Post-Apartheid Education, London, 1993
- Mirowsky, J., Ross, C.: Education, Social Status and Health, New York, 2003
- Mohamad, Mahathir: A new deal for Asia, Malaysia, 1999
- Mukherjee, R.: Regulating Race in the California Civil Rights Initiative: Enemies, Allies, and Alibis, in: Journal of Communication 50, 2000
- Mundorf, Dirk: Bedeutung von Investitionen deutscher Industrieunternehmen für die Wirtschaft Südafrikas, Frankfurt, 1992
- Munro, Barbara: Statistical Methods, Philadelphia, 1993
- NAAMSA, Annual Report, Pretoria, 2000
- Nabhi: Brochure on Reservation and Concessions on Scheduled Castes and Scheduled Tribes, New Delhi, 2004
- Naidoo und Wills: Lehrbuch der Gesundheitsförderung, Köln, 2003
- National Education Policy Branche 1991: Education Realities in South Africa 1990. Report: NATED 02-300 (91/06), June 1991. Department of National Education, Pretoria
- Navaratnam, R.: Malaysia's Socioeconomic Challenges, Selangor, 2003
- Niedermayr, R., Entwicklungsstand des Controllings: System, Kontext und Effizienz, Diss., Wiesbaden, 1994
- Neuberger, O.: Personalentwicklung, Stuttgart, 1991
- Nnoli, Okwudiba: Ethnic and regional balancing in Nigerian federalism, Enugu, 1996
- Nohlen: Lexikon, 3. Welt, Heidelberg, 2000
- Nolen / Nuscheler: Handbuch der Dritten Welt, Heidelberg, 1993
- Nork, M.E.: Management Training: Evaluation, Probleme, Lösungsansätze, in: Hochschulschriften zum Personalwesen, hrsg.v. T. R. Hummel / D. Wagner / E. Zander, München und Mering 1989.
- Olfert, Personalwirtschaft 10. Auflage, 2003
- Osborn, James: Area, development policy and the middle city in Malaysia, Chicago, 1974
- Osode, Patrick: The new Broad-based Black Economic Empowerment Act: A Critical Evaluation, Speculum Juris, 2004
- Ottawa Charter for Health Promotion, WHO, HPR/HEP/95.1 Ottawa, 21.11.1986

- Peron: Die, the Beloved Country?, Johannesburg, 1992
- Pesenti, Patrizia: Nationaler Kongress der schweizerischen Gesellschaft für psychosomatische und psychosoziale Medizin SSMPP , Cadro, 2003
- Peter Kallaway: History of education under apartheid, New York, 2002
- Peters: Zur gesellschaftlichen Verteilung der Kriminalität, Stuttgart, 1973
- Pizalo: Bestimmungsfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums von Entwicklungsländern, Berlin, 1993
- Ponte, Stefano / Roberts, Simon / van Sittert, Lance: To BEE or not to BEE? South Africa's Black Economic Empowerment (BEE), Corporate Governance and the State in the South, Danish Institute for International Studies, Working Paper no 2006/27, 2006
- Potts / Ryan / Toner: Development planing and poverty reduction, Pretoria, 2003
- Preisner, K.: Individuumorientierte Konzeption zur verbesserten Koordination des betrieblichen Weiterbildungssystems, Nürnberg, 2003
- Pretorius / Klinck / Ngwena: Employment Equity Law; Lose Blattsammlung, Johannesburg, Stand: Juli 2005
- Puschra: Schwarze Gewerkschaften in SA, 1982
- Pütz, Helmut: Berufsausbildung, Berufsbildung, Fortbildung – Ein Überblick BiBB, Bielefeld, 2003
- Qunta, Christine: Who's afraid of Affirmative Action, Cape Town, 1995
- Rank, Birgit: Bildungscontrolling: Erfolg in der Führungskräfteentwicklung, München, 1996
- Rauner, Felix et al: Handbuch Berufsbildungsforschung , Bielefeld, 2005
- Ripken, Peter: Südliches Afrika, Berlin, 1978
- Rolf, Arnold: Berufsbildung, Hohengehren, 1994
- Rosenfeld, Michel: Affirmative Action and Justice, London, 1991
- Rost, J: Lehrbuch Testtheorie, Testkonstruktion, Hogrefe, Göttingen, 1996
- Rubio, P.: A history of affirmative action, 1619-2000, Jackson Mississippi, 2001
- Runge: Südafrika, Weilheim, 1974
- Sachs, Jeffrey: Das Ende der Armut, New York, 2006
- SARB: Quarterly bulletin, Pretoria, 1991
- Schelten, A.: Einführung in die Berufspädagogik, Alzey, 2004

- Schmidt: Die Republik Südafrika vor dem Ende der Ära Mandela, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B27/99, 1999
- Schneide / Wiese: Südafrika Fakten u. Probleme, Köln, 1983
- Scholtz, Wouter: BEE Service – Empowermentor , Lose Blattsammlung, Johannesburg, Stand: Mai 2006
- Schubert: Affirmative Action und Reverse Discrimination, Baden-Baden, 2003
- Schumann, Karl: Berufsbildung, Arbeit und Delinquenz, Bonn, 2002
- Scott: South Africa in the global economy, Johannesburg, 1995
- Sechting, S.: Affirmative Action und Frauenförderung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung anhand der Rechtsprechung des Supreme Courts und des Europäischen Gerichtshofs, Osnabrück, 1998
- Sellin, Th. Wolfgang, M.: The Measurement of Delinquency, New York, 1964
- Sheahan, John: The Andean Economies, in: Drake et al: State and society in conflict, Pittsburgh, 2006
- Snodgrass, Donald: Inequality and Economic Development in Malaysia, Kuala Lumpur, 1980
- Snodgrass, Donald: Inequality and Economic Development in Malaysia, New York, 1998
- Sowell, Thomas: Affirmative Action around the world, New Haven and London, 2004
- Sowell, Thomas: Race and Culture, New York, 1994
- Sowell, Thomas: Civil rights: Rhetoric or Reality, New York, 1984
- Stahl, T.: Neurolinguistisches Programmieren (NLP): Was es kann, wie es wirkt und wem es hilft, Mannheim, 1993
- Statistics South Africa: Economic activity survey, Pretoria, 2004
- Stich, Anne Kathrin: Arbeitslosigkeit und subjektive Gesundheit, Berlin, 1998
- Sunday Times South Africa, Guidelines gazetted for BEE practice, 11. Februar 2007
- Teschner, Wolfgang: Der Nord-Süd-Konflikt als pädagogische Herausforderung an die industrialisierte Welt, in: Dahncke: Bewahrung des Menschlichen, Bad Heilbrunn, 1988
- Thoka, Segokodi S.: An Investigation into the necessity for the implementation of a vigorous Affirmative Action Programme in a Democratic South Africa, Johannesburg, 1995

- Thom, N. / Blunck, T., Strategisch, 1992, Strategisches Weiterbildungs-Controlling, in: Bildungs-Controlling, hrsg. v.G. von Landsberg / R. Weiss, S. 35-49, Stuttgart, 1992
- Timmermann, D.: Nutzen aus der Sicht der Wissenschaft. In: Nutzen der beruflichen Bildung. Fachtagung des BIBB am 25. und 26. September 1997, Dokumentation, Bielefeld, 1998
- Trojan, Alf: Nachhaltige Gesundheit und Entwicklung, Frankfurt a. M., 2001
- Townsend, Davidsohn, Whitehead: Inequalities in Health: the black report and the health divide, Harmondsworth, 1988
- Van Buerr, Jürgen, in: Rauner: Handbuch Berufsbildungsforschung, Bielefeld, 2005
- Van der Nest, Delrené: The Impact of Black Economic Empowerment on the Management of Small Companies in South Africa, Dissertation an der Rand Afrikaans University, Johannesburg, 2004
- Vasil, R.K.: The Malaysian General Election of 1969, Oxford, 1972
- Von de Ropp, Klaus: Hintergründe und Perspektiven der Demokratiegespräche, 1996, in: Behrens et al: Südafrika nach der Apartheid, Baden Baden, 1996
- Voß, Werner: Praktische Statistik mit SPSS , Hattingen, 2000
- Weber, J.: Einführung in das Controlling, Stuttgart, 1998
- Whiteside, A. W.: Industrialisation in Southern Africa: Policies and Results, Bonn / Durban, 1987
- Winker, P.: Empirische Wirtschaftsforschung, Springer Verlag, Berlin, 1999
- World Bank: Project Appraisal, Report No: 18890-Ma, Washington, 1999
- Wright, S.A.: Attitudes to Affirmative Action and the Perceived Impact of Affirmative Action Programmes in the South African Business Environment: A Comparative Study based on Race and Gender, Masterarbeit an der Rhodes University of Grahamstown, Grahamstown, 1994
- Yeager, Peter: Law, Crime and Inequality, Stanford, 1995
- Zea, Leopoldo: Globalisation, Philosophy and Latin America, in: Latin American perspectives on globalisation, Oxford, 2002
- Zöfel, Peter: Statistik für Wirtschaftswissenschaftler im Klartext, München, 2003

BMW interne Quellen

Zentrale München	Daniela Egenhofer Daniela.Egenhofer@bmw.de
Berufsausbildung München	Manfred Theunert Manfred.Theunert@bmw.de
Weiterbildung München	Max Neumeier Max.Neumeier@bmw.de
Zentrales Personal Rosslyn	Colen Davidson und Chrystal Christian Colen.Davidson@bmw.co.za Chrystal.Christian@bmw.co.za

Befragte Organisationen**Universitäten in der BRD**

Berlin	Abteilung Wirtschaftspädagogik http://www2.hu-berlin.de/wipaed/
Bremen	Institut Technik und Bildung www.itb.uni-bremen.de
Dortmund	Institut für Allgemeine Erziehungswissenschaft und Berufspädagogik: Abteilung Berufspädagogik http://www.fb12.uni-dortmund.de/berufspaed/willkommen.htm
Dresden	Lehrstuhl Wirtschaftspädagogik http://wipaed.wiwi.tu-dresden.de
Duisburg	Fachgebiet Wirtschaftspädagogik / Betriebliche Aus- und Weiterbildung http://www.uni-duisburg.de/FB2/BERU/index.htm
Gießen	Professur für Berufspädagogik http://www.erziehung.uni-giessen.de/bp
Göttingen	Seminar für Wirtschaftspädagogik http://www.wipaed.wiso.uni-goettingen.de
Jena	Lehrstuhl für Wirtschaftspädagogik mail@ibb-jena.com
Kassel	Institut für Berufsbildung http://www.uni-kassel.de/fb7/ibb/

Kiel	http://www.uni-kiel.de/ifw
Köln	Institut für Berufs-, Wirtschafts- und Sozialpädagogik http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/wipaed/
Konstanz	Wirtschaftspädagogik http://www.uni-konstanz.de/FuF/wiwi/wipaed/
Magdeburg	Institut für Berufs- und Betriebspädagogik http://www.uni-magdeburg.de/ibbp
Mainz	Lehrstuhl für Wirtschaftspädagogik http://wiwi.uni-mainz.de/wipaed/wipaed.htm
Mannheim	Lehrstuhl für Wirtschaftspädagogik http://www.bwl.uni-mannheim.de/Ebner
München	Institut für Wirtschafts- und Sozialpädagogik http://www.wipaed.bwl.uni-muenchen.de/
Nürnberg	Lehrstuhl für Wirtschaftspädagogik http://www.wiso.uni-erlangen.de/WiSo/BWI/WiPd/
Oldenburg	Fach Berufs- und Wirtschaftspädagogik http://www.uni-oldenburg.de/bwp/6566.html
Paderborn	Institut für Wirtschaftspädagogik http://wiwi.uni-paderborn.de/wiwi1/index.html

Universitäten in der RSA

UNISA	http://www.unisa.ac.za
University of Pretoria	http://www.up.ac.za
Uni North	http://www.unorth.ac.za
Uni Free State	http://www.uovs.ac.za
University of Cape Town	http://www.uct.ac.za

IHK

München	http://www.muenchen.ihk.de/internet/mike/ihk_geschaeftsfelder/index.html
---------	---

Deutsche IHK Abteilung
Südafrika www.ahk-suedafrika.de

Südafrika eseiler@germanchamber.co.za

Stiftungen/Botschaften/sonstige Organisationen

Auswärtiges Amt der BRD [http://www.auswaertiges-
amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Malaysia/Wirts-
chaft.html](http://www.auswaertiges-
amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Malaysia/Wirts-
chaft.html)

BPB [http://www.bpb.de/popup/popup_druckversion.
html?guid=2FD3J3](http://www.bpb.de/popup/popup_druckversion.
html?guid=2FD3J3)

GTZ <http://www.gtz.de/de/index.htm>

BMZ <http://www.bmz.de/de/index.html>

INWENT <http://www.inwent.org - http://www.biblio@inwent.org>

DED [http://www.ded.de/cipp/ded/custom/pub/
content,lang,1/oid,5/ticket,g u e s t](http://www.ded.de/cipp/ded/custom/pub/
content,lang,1/oid,5/ticket,g u e s t)

DAAD <http://www.daad.de/de/index.html>

IAB <http://www.iab.de/iab/default.htm>

UNDP <http://www.undp.org/>

UNESCO <http://www.unesco.de/>

US Department
of State <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2777.htm>

Südafrika Hilfe e.V. http://www.suedafrika-hilfe.de/unsere_arbeit_2.php4

Services Sector Education and Training Authority
www.serviceseta.org.za

BIBB <http://www.bibb.de/de/>

Department of Trade and Industry (Hrsg.): The Codes of Good Practice on
Broad-based Black Economic Empowerment – Phase One, A Guide to Interpret-
ing the First Phase of the Codes (2005);
http://www.thedti.gov.za/bee/Chapterone_1_11.pdf

Konrad-Adenauer -Stiftung	http://www.kas.de/
Friedrich-Ebert-Stiftung	http://www.fes.de/
Hans-Seidel-Stiftung	http://www.hss.de/
Friedrich-Naumann- Stiftung	http://www.fnst.de/webcom/show_article.php/c-449/i.html
Christian-Liebig-Stiftung	www.christian-liebig-stiftung.de
Südafrika Botschaft	http://www.suedafrika.org/sae/de/index.asp?DocumentID=0
Südafrika Konsulat	http://www.konsulate.de/info/info_suedafrikanisches_konsulat_muenchen_deutschland.php

Sonstige URL

http://www.bmj.bund.de/enid/presse/Pressemitteilungen_58.html?pressartikel_id=2497

www.xipolis.net

www.brockhaus.de/mulimedial/

www.britannica.com

www.iicm.edu/meyers

www.vhs.de

www.fbw.hs-bremen.de/~shundt/hinweise.html

<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/institut/merblaetter/technik.htm>

<http://www.bmw.co.za/Info/News/current/aids.asp>

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=24&land_id=162

http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/laendergutachten/anglo_lusophones_afrika/Suedafrika.pdf

http://www.statssa.gov.za/about_statssa/vision.asp

<http://www.aidc.co.za>

http://www.geocities.com/sven_polz/dsny/suedafrika.html#ebene

<http://idw-online.de/pages/de/institution206>

<http://www.statssa.gov.za/publications/Report-00-11-01/Report-00-11-011995.pdf>

http://www.cdp.-hrc.uottawa.ca/publicat/asian_values.html

<http://www.nyualglobal.org/globalex/Zimbabwe.htm>

<http://www.fwdklerk.org.za/download>

8 Anhang

I Präambel zur endgültigen Verfassung Südafrikas

„We, the people of South Africa, recognise the injustices of our past; Honour those who suffered for justice and freedom in our land; Respect those who have worked to build and develop our country; and believe that South Africa belongs to all who live in it, united in our diversity.

We therefore, through our freely elected representatives, adopt this Constitution as the supreme law of the Republic so as to –

Heal the divisions of the past and establish a society based on democratic values, social justice and fundamental human rights;

Lay the foundations for a democratic and open society in which government is based on the will of the people and every citizen is equally protected by law; Improve the quality of life of all citizens and free the potential of each person; and build a united and democratic South Africa able to take its rightful place as a sovereign state in the family of nations.

May God protect our people. Nkosi Sikelel' iAfrika. Morena boloka setjhaba sa heso. God seën Suid-Afrika. God bless South Africa. Mudzimu fhatutshedza Afurika. Hosi katekisa Afrika.“

II Auszüge aus der Verfassung Südafrikas, endgültige Verfassung

Section 1 Republic of South Africa

The Republic of South Africa is one, sovereign, democratic state founded on the following values:

- (a) Human dignity, the achievement of equality and the advancement of human rights and freedoms.
- (b) Non-racialism and non-sexism.
- (c) Supremacy of the constitution and the rule of law.
- (d) Universal adult suffrage, a national common voters roll, regular elections and a multi-party system of democratic government, to ensure accountability, responsiveness and openness.

Section 3 Citizenship

- (1) There is a common South African citizenship.
- (2) All citizens are –

- (a) equally entitled to the rights, privileges and benefits of citizenship; and
 - (b) equally subject to the duties and responsibilities of citizenship.
- (3) National legislation must provide for the acquisition, loss and restoration of citizenship.

Section 7 Rights

- (1) This Bill of Rights is a cornerstone of democracy in South Africa. It enshrines the rights of all people in our country and affirms the democratic values of human dignity, equality and freedom.
- (2) The state must respect, protect, promote and fulfil the rights in the Bill of Rights.
- (3) The rights in the Bill of Rights are subject to the limitations contained or referred to in section 36, or elsewhere in the Bill.

Section 8 Application

- (1) The Bill of Rights applies to all law, and binds the legislature, the executive, the judiciary and all organs of the state.
- (2) A provision of the Bill of Rights binds a natural or a juristic person if, and to the extent that, it is applicable, taking into account the nature of right and the nature of any duty imposed by the right.
- (3) When applying a provision of the Bill of Rights to a natural or juristic person in terms of subsection (2), a court –
- (a) in order to give effect to a right in the Bill, must apply, or if necessary develop, the common law to the extent that legislation does not give effect to that right; and
 - (b) may develop rules of common law to limit the right, provided that the limitation is in accordance with section 36 (1).
- (4) A juristic person is entitled to the rights in the Bill of Rights to the extent required by the nature of the rights and the nature of that juristic person.

Section 9 Equality

- (1) Everyone is equal before the law and has the right to equal protection and benefit of the law.
- (2) Equality includes the full and equal enjoyment of all rights and freedoms. To promote the achievement of equality, legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination may be taken.
- (3) The state may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds, including race, gender, sex, pregnancy, marital

status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth.

- (4) No person may unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds in terms of subsection (3). National legislation must be enacted to prevent or prohibit unfair discrimination.
- (5) Discrimination on one or more of the grounds listed in subsection (3) is unfair unless it is established that the discrimination is fair.

Section 10 Human Dignity

Everyone has inherent dignity and the right to have their dignity respected and protected.

Section 22 Freedom of Trade, occupation and profession

Every citizen has the right to choose their trade, occupation or profession freely. The practice of a trade, occupation or profession may be regulated by law.

Section 29 Education

- (1) Everyone has the right –
 - (a) to a basic education, including adult basic education; and
 - (b) to further education, which the state, through reasonable measures, must make progressively available and accessible.
- (2) Everyone has the right to receive education in the official language or languages of their choice in public educational institutions where the education is reasonably practicable. In order to ensure the effective access to, and implementation of, this right, the state must consider all reasonable educational alternatives, including single medium institutions, taking into account –
 - (a) equity;
 - (b) practicability; and
 - (c) the need to redress the results of past racially discriminatory laws and practices.
- (3) Everyone has the right to establish and maintain, at their own expense, independent educational institutions that –
 - (a) do not discriminate on the basis of race;
 - (b) are registered with the state; and
 - (c) maintain standards that are not inferior to standards at comparable public educational institutions.
- (4) Subsection (3) does not preclude state subsidies for independent educational institutions.

Section 30 Language and Culture

Everyone has the right to use the language and to participate in the cultural life of their choice, but no one exercising these rights may do so in a manner inconsistent with any provision of the Bill of Rights.

Section 31 Cultural, religious and linguistic communities

- (1) Persons belonging to a cultural, religious or linguistic community may not be denied the right, with other members of that community –
 - (a) to enjoy their culture, practise their religion and use their language; and
 - (b) to form, join and maintain cultural, religious and linguistic associations and other organs of civil society.
- (2) The rights in subsection (1) may not be exercised in a manner inconsistent with any provision of the Bill of Rights.

Section 217 Procurement

- (1) When an organ of state in the national, provincial or local sphere of government, or any other institution identified in national legislation, contracts for goods or services, it must do so in accordance with a system which is fair, equitable, transparent, competitive and cost-effective.
- (2) Subsection (1) does not prevent the organs of state or institutions referred to in that subsection from implementing a procurement policy providing for –
 - (a) categories of preference in the allocation of contracts; and
 - (b) the protection or advancement of persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination.
- (3) National legislation must prescribe a framework within which the policy referred to in subsection (2) may be implemented.

Section 1 (Definitions)

In this Act, unless the context indicates otherwise

“black people” is a generic term which means Africans, Coloureds and Indians;

“broad-based black economic empowerment” means the economic empowerment of all black people including women, workers, youth, people with disabilities and people living in rural areas through diverse but integrated socio-economic strategies that include, but are not limited to –

- (a) increasing the number of black people that manage, own and control enterprises and productive assets;
- (b) facilitating ownership and management of enterprises and productive assets by communities, workers, cooperatives and other collective enterprises;
- (c) human resource and skills development;
- (d) achieving equitable representation in all occupational categories and levels in the workforce;
- (e) preferential procurement; and
- (f) investment in enterprises that are owned or managed by black people; [...].

Section 2 (Objectives of the Act)

The objectives of this Act are to facilitate broad-based black economic empowerment by

- (a) promoting economic transformation in order to enable meaningful participation of black people in the economy;
- (b) achieving a substantive change in the racial composition of ownership and management structures and in the skilled occupations of existing and new enterprises;
- (c) increasing the extent to which communities, workers, cooperatives and other collective enterprises own and manage existing and new enterprises and increasing their access to economic activities, infrastructure and skills training;
- (d) increasing the extent to which black women own and manage existing and new enterprises, and increasing their access to economic activities, infrastructure and skills training;
- (e) promoting investment programmes that lead to broad-based and meaningful participation in the economy by black people in order to achieve sustainable development and general prosperity;
- (f) empowering rural and local communities by enabling access to economic activities, land, infrastructure, ownership and skills, and
- (g) promoting access to finance for black economic empowerment.

Section 10 (Status of codes of good practice)

Every organ of state and public entity must take into account and, as far as is reasonably possible, apply any relevant code of good practice issued in terms of this Act in

- (a) determining qualification criteria for the issuing of licenses, concessions or other authorisations in terms of any law;
- (b) developing and implementing a preferential procurement policy;
- (c) determining qualification criteria for the sale of state-owned enterprises; and
- (d) developing criteria for the entering into partnerships with the private sector.

IV Fragen an Teilnehmer des Computerkurses *PowerPoint*, BMW SA Ltd.

1. Did you work with PowerPoint before the training?
2. How many hours (approx.) per day / per week do you need PowerPoint?
3. Have your PowerPoint skills improved after the training?
If yes, please give examples.
4. Are you able to finish your work faster or can you use new functions of PowerPoint which increase your output?
Can you estimate a percentage of the efficiency increase?

V Das Kalkulationsmodell am Beispiel des Computerkurses *PowerPoint*

1. Ermittlung des SGK

Paid 'off time'			
	sum off time		13,00%
Extra Pay			
	sum extra pay		4,00%
Bonusses			
	sum extra pay		35,00%
	SUBTOTAL		52,00%
Social insurance			
	(basis direct labour 100% + subtotal)		
	sum employer due	30,33%	sum social insurance
			30,00%
Further payment			
	sum further payment		3,00%
SOH Total basis direct labour			85,00%

2. Kalkulation des Investanteils

Asset calc												Effective: 21. Mai 07		
CALCULATION BASIS :														
re-acquisition rate 0%		room cost (ZAR/qm/a): 260,00		N ₂ [ZAR/m ³] 0,88		water [ZAR/m ³] 7,00		Employee Machine Hourly Rate		Initial Value				
calc. interest rates (% of. IV/2): 12,60		elec. (ZAR/kWh): 0,29		press. air (ZAR/m ³ - 6,2bar): 0,30		N ₂ [ZAR/kg]: 0,70		loading 80%						
tax+insurance (% of. IV): 5,00		density N ₂ (kg/m ³): 1,251		machine running time per shift 8,0										
yellow fields to be filled only														
Fix costs												daily	Productive	
Nr.	Position	initial value IV (T ZAR)	re-acquisition value	depreciation time [years]	depreciation [ZAR/a]	calc. interests [ZAR/a]	tax/ insurance [ZAR/a]	required space [m ²]	SUM [ZAR/a]	Rep./maint. -cost. [ZAR/a]	Σ energy [ZAR/h]		rate [ZAR/d]	using time [d]
	Room	0	0	10	0	0	0	70	17.600	0	0,00		72,917	240
	Invest (PC, Tables, Beamer, Network etc.)	164	164	5	32.800	10.250	8.200	0	51.250	4.920	1,74		235,782	240

3. Bruttokostenkalkulation

1. a Kosten

Position

Personal Kosten pro Trainee

2d

Lohn/Gehalt	792 ZAR					Annahme: Level 7	7.124 ZAR
Sozialgemeinkosten (SGK)	673 ZAR						6.055 ZAR
Zusätzliche Zahlungen	0 ZAR						0 ZAR

Anzahl der Trainees	9
---------------------	---

Personal Kosten pro Trainer

a	Externes Training (Gehalt+SGK+Reisen+Material)	6.000 ZAR					6.000 ZAR
b	Interner Mentor/Trainer	0 ZAR					0 ZAR
c	Teilzeit interner Trainer	0 ZAR					0 ZAR
d	MwSt?						
Anzahl der Trainer							
a		1					
b		0					
c		0					

Invest, Aktivposten

Arbeitsplatz	0,00 ZAR						
Training_Center / Invest	472 ZAR						472 ZAR
Weitere Spezialräume	146 ZAR						146 ZAR

10 PC, Network, Beamer, Tables+Chairs
PC Raum 2, Fläche: 70 m²

Weitere Kosten

Training Material, beinhaltet in 'Externes Training'	0 ZAR						0 ZAR
Training Levies an Behörden	0 ZAR						0 ZAR
Verwaltungskosten, Reise- und Kantinenkosten	732 ZAR						732 ZAR
Weitere?							

Strom, Wartung etc. pro Training 16 h
i.A.
Annahme: Benötigte Verwaltungszeit: 4 h pro Kurs

4. Nutzen während des Trainings

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere, dass ich diese Arbeit ohne Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen nach bestem Wissen und Gewissen als solche kenntlich gemacht habe.

München, den 13. März 2009



Dirk Hecht