

Nötigt, doch wenig geliebt. Ausländische Arbeitskräfte in Botswana

Helmut Zell

Mit der Entdeckung der Diamantenvorkommen zu Anfang der 70er Jahre erfährt Botswana einen anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung. Botswana ist das Wirtschaftswunderland Afrikas, eines Kontinentes, der sonst nur durch Katastrophen auf sich aufmerksam macht. Die prosperierende Wirtschaft zeigt sich am deutlichsten in der Hauptstadt Gaborone. Innerhalb von zehn Jahren ist aus einer Kleinstadt in der Dornbuschsteppe eine moderne Stadt mit Hochhäusern, Supermärkten, Industriegebieten, Kinos, etc herangewachsen. An allen Ecken und Enden der Stadt schießen neue Häuser aus dem Boden, werden Schulen, Fabriken und Verwaltungsgebäude gebaut, entstehen neue Straßen für den immer dichter werdenden Straßenverkehr.

Während in den meisten Ländern Afrikas das Pro-Kopf-Einkommen bei 150 bis 400 US-DOLLAR stagniert, hatte Botswana im Jahr 1990 bereits 2040 US-Dollar erreicht und in den Folgejahren nochmal deutlich übertroffen. Botswana ist damit nach Südafrika und Gabun das drittreichste Land Afrikas und ähnelt von seiner wirtschaftlichen Lage her mehr den ölreichen Golfstaaten als seinen verschuldeten und desolaten schwarzafrikanischen Nachbarländern.

Mit dieser rapiden wirtschaftlichen Entwicklung haben die Kapazitäten der schulischen und beruflichen Bildung nicht Schritt gehalten. Fachkräfte, die sowohl vom Staat als auch vom privaten Sektor benötigt werden, stehen auf dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung. Der Arbeitskräftemangel führt zu einem Gehalts- und Lohnniveau, das für die besser qualifizierten Berufe etwa halb so hoch ist wie in den Hochlohnländern Europas. Im Vergleich mit den umliegenden schwarzafrikanischen Ländern sind solche Gehälter astronomisch. Es ist deshalb nicht weiter verwunderlich, daß sich gerade die besser qualifizierten Fachkräfte, wie Akademiker, Techniker, Ingenieure, aber auch Handwerker, aus diesen Ländern aufmachen, um in Botswana ihr Glück und ein höheres Einkommen zu suchen.

Insgesamt hatten im Jahr 1989 4650 Ausländern eine Arbeiterlaubnis in Botswana.¹ Davon waren 1210 Selbstständige und 3440 in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis. Mit 1400 Personen stellen Briten die größte Gruppe, gefolgt von 950 Personen aus Südafrika. Nicht berücksichtigt sind dabei Ausländer, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in Botswana (Lehrer, Ärzte, Ingenieure, etc) tätig sind. Ebenfalls nicht erfaßt sind Ausländer, die nach meist langjährigem Aufenthalt die botswanische Staatsbürgerschaft angenommen haben. Ferner gibt es immer noch eine Gruppe von Flüchtlingen, die von den Wirren in ihren Heimatländern (Namibia, Zimbabwe, Südafrika) Zuflucht suchten und noch nicht vollständig repatriiert sind. Unter Berücksichtigung der zugehörigen Familienangehörigen beträgt die Zahl der in Botswana lebenden Ausländer schätzungsweise etwa 20 - 30.000 Menschen, was etwa zwei Prozent an der Gesamtbevölkerung von 1,5 Millionen entspricht.²

Daß die Ausländer nicht uneingeschränkt willkommen sind, ist angesichts der Erfahrungen anderer Länder nicht weiter überraschend. Es gibt die Kritik, daß es sich Botswana angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Lande nicht leisten könne, einen der höchsten Ausländeranteil in ganz Afrika zu haben. Es wird behauptet, daß sich die Ausländer einen immer größer werdenden Anteil am Bruttosozialprodukt aneignen und mit ihrem gehobenen Lebensstil unrealisierbare Hoffnungen bei den Einheimischen wecken. Ein Universitätsabsolvent beklagt, daß die Ausländer die besseren Stellen besetzt halten und

¹ Statistical Bulletin, June 1990, Vol.15, No.2, Central Statistics Office, Gaborone, S.35

² Im Vergleich dazu hat die Bundesrepublik einen Anteil von 8,2, die Schweiz einen von 16,3 Prozent an ausländischen Mitbürgern. Aus Botswana sind gegenwärtig etwa 20.000 Arbeitsimmigranten vor allem in den Minen Südafrikas tätig. Statistical Bulletin, June 1990, Vol.15, No.2, Central Statistics Office, Gaborone, S.34

sich wenig darum bemühen, die einheimischen Mitarbeiter so fortzubilden, daß sie die Arbeit nach dem Vertragsende des Ausländers eigenständig fortführen könnten.³ Ein Chef einer Distrikt warnt die ausländischen Mitarbeiter in seiner Verwaltung recht unverblümt: Sie sollen die botswanische Kultur und deren Normen respektieren ("because when in Rome do what the Romans do"), denn die Gastfreundschaft, die ihnen gewährt werde, sei nicht so selbstverständlich.⁴ Ein einheimischer Wirtschaftsberater in Gaborone hat den Eindruck, daß botswanische Staatsbürger selbst dann in der von Ausländern dominierten Berufswelt benachteiligt werden, wenn sie mit exzellenten Zeugnissen von ausländischen Universitäten zurückkehrten. Unter diesen Bedingungen könnten sie ihre intellektuellen Fähigkeiten nicht entfalten.⁵ Diese Einschätzung wird von den Gruppe der besser Qualifizierten geteilt.

Dabei ist die Haltung gegenüber Ausländern manchmal auch sehr zwiespältig. Ganz typisch kommt dies in einem Gespräch mit einer Dame der besseren Gesellschaft Botswanas zum Ausdruck. Sie beklagt sich über die einheimischen Hausmädchen, die heutzutage undiszipliniert, unzuverlässig und in ihren Lohnforderungen unverschämt seien (gezahlt wird etwa DM 100 pro Monat). Dagegen seien Hausmädchen in Zimbabwe viel arbeitsamer, bescheidener und sehr wohlherzogen. Sie hielte es für wünschenswert, wenn die Beschäftigung von zimbabwischen Hausmädchen erlaubt würde, da so die überzogenen Ansprüche des einheimischen Dienstpersonals zurechtgestutzt würden. Im gleichen Atemzug beklagt sie sich über den geringen Lokalisierungsgrad bei den wichtigen Stellen in der Wirtschaft und im Staatsapparat Botswanas. Überall würden Ausländer sitzen, die den Einheimischen, die die Arbeit auch tun könnten, die besten und lukrativsten Stellen wegnehmen. Grund für diesen Widerspruch in der Argumentation: Die Mitglieder ihrer eigenen Familie sind durch die Beschäftigung der besser qualifizierten Ausländer in ihren Einkommensmöglichkeiten beeinträchtigt. Dagegen hat sie durch das Verbot der Beschäftigung von ausländischem Dienstpersonal den persönlichen Nachteil, für die Verrichtungen in ihrem Haus auf einheimisches Personal angewiesen zu bleiben.

Die zwiespältige Haltung kommt auch bei Vorgängen bei der Botswanischen Eisenbahn zum Ausdruck, die erst vor wenigen Jahren von Zimbabwe übernommen worden war. Nachdem sich Anfang letzten Jahres die Verspätungen bei der Bahn häuften und die Klagen der Passagiere überhandnahmen, forderte eine Gaboroner Zeitung, doch wieder vermehrt ausländisches Personal einzustellen. Offenbar hatte man nach der Übernahme der Eisenbahn in eigene Verwaltung die Lokalisierung der Stellen zu schnell vorangetrieben.

Von den botswanischen Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften wird immer wieder vorgebracht, daß Ausländer zu besseren Konditionen als ihre einheimischen Kollegen angestellt würden. Tatsächlich erhalten ausländische Arbeitskräfte in der Regel eine besondere Gehaltszulage. Diese unterschiedliche Entlohnung ist den Gewerkschaften ein ständiger Dorn im Auge. Immer wieder kommt es in dieser Frage zu Arbeitskonflikten. So protestierten die einheimischen Mitarbeiter der größten Diamantenmine in Jwaneng, und damit Hauptdevisenbringer, im letztes Jahr in einen mehrtägigen Ausstand gegen die Sonderkonditionen für ausländische Fachkräfte. Ferner erhoben sie den Vorwurf, daß die Unternehmensleitung Stellen mit Ausländern besetzte, obwohl einheimische Arbeitskräfte mit guter Qualifikation in ausreichendem Umfang zur Verfügung ständen.

Baufirmen aus der Volksrepublik China gelang es im anhaltenden Bauboom der letzten Jahre in einem hohen Maße, öffentlich ausgeschriebene Bauaufträgen für sich zu gewinnen. Ihre Wettbewerbsfähigkeit ist wesentlich der Tatsache zu verdanken, daß sie viele chinesischen Bauarbeiter und Fachkräfte beschäftigen. Diese sind besser ausgebildet und weit produktiver. Es wird berichtet, daß ein chinesischer Maurer auf der Baustelle 2000 Zementblockstein pro Tag setzt, während sein einheimischer Kollege gerade mal 300 Steine schafft. Es ist nicht verwunderlich, daß die lokalen Baufirmen die Regierung energisch aufforderten, sie gegenüber der "unfairen" Konkurrenz der Chinesen zu schützen. Die Regierung hat dieses Ansinnen gemäß ihrer marktwirtschaftlichen Philosophie bisher zurückgewiesen.

Der Zuzug und die Vergabe von Arbeiterlaubnissen wird in Botswana vom Staat jedoch streng reglementiert. Wegen dem politischen Druck durch die Bevölkerung ist die Regierung zum Teil

³ New African, April 1990, S. 40

⁴ Daily News, 5. Mai 1992

⁵ Victor Sibiya, Towards a more conducive technology-led, in: Mmegi, 29. Nov. - 5. Dec. 1991, S. 9

gezwungen, die Lokalisierung von Stellen stärker zu forcieren als dies entwicklungs- oder wirtschaftspolitisch sinnvoll wäre. Es besteht also die Gefahr, daß es wegen dem in Botswana nach wie vor bestehenden Mangel an ausreichend qualifizierten und erfahrenen Fachkräften zu Wachstumseinbußen kommt.

Die niedrige Arbeitsproduktivität und die schlechte Arbeitsmoral der Beschäftigten in Regierung und Privatindustrie wird immer stärker als Problem erkannt und auch vermehrt öffentlich diskutiert. Die Regierung ist sich bewußt, daß eine niedrige und sinkende Arbeitsproduktivität bei einem hohen und steigenden Lohnniveau die Industrialisierungsbemühungen gefährden und die dringend benötigten ausländischen Investoren abzuschrecken könnte.

Die Abgeordnete des Parlaments und die Parteipolitiker vertreten in dieser Frage oft eine von der Regierung abweichende Position. Während die Regierung die Gesamtinteressen des Landes, insbesondere hinsichtlich Entwicklung und Wachstum zu vertreten hat, tendieren die demokratisch gewählten Parlamentsabgeordnete verständlicherweise eher dazu, auf die öffentliche Meinung oder auf ihre Klientel zu hören.

Einen klassischen Fall dieser Art gab es im vorletzten Jahr beim jüngsten Großunternehmen, bei Soda Ash Botswana. Wenige Monate nach der Produktionsaufnahme brachte der Parlamentsabgeordnete des Wahlbezirks im Parlament die Anschuldigung vor, daß das Management des Unternehmens in Korruption verwickelt sei und rassistische Diskriminierungen praktiziere. Anlaß war die Absicht der Betriebsleitung eine Ausländerin als Kantinenchefin einzustellen, obwohl angeblich einheimische Kräfte für diese Position zur Verfügung standen. Das Parlament forderte in der Sitzung in einer Entschließung die Regierung auf, eine spezielle Kommission zur Untersuchung dieser Vorwürfe einzurichten. Der Oppositionspartei ging das nicht weit genug und forderte sofortige Hilfsmaßnahmen für die Opfer der schändlichen Praktiken.

Der Kommissionsbericht wurde im April 1992 dem Parlament vorgelegt. Er kam zum Schluß, daß die Anschuldigungen in ihrer Substanz unzutreffend waren. Doch kein Politiker wagte es, dieses, nach all der Aufregung eher peinliche Ergebnis unverblümt und offen auszusprechen. Die Tageszeitungen verschwiegen dieses Ergebnis zwar nicht völlig, rückten es jedoch so weit in den Hintergrund, daß in der Öffentlichkeit weiterhin der Eindruck bestehen blieb, es habe rassistische Diskrimination stattgefunden. Bemerkenswert an diesem Fall ist das Ausmaß an öffentlicher Empörung, und wie geradezu begierig solche Dinge aufgegriffen werden. Bei diesem Thema ist die Öffentlichkeit hochgradig sensibilisiert.

Die Anwesenheit von Immigranten gleich welcher Art, ob Siedler, Missionare, Entwicklungsexperten, haben für die Menschen des Gastlandes entsprechend ihrer beruflichen oder sozialen Stellung ganz unterschiedliche Konsequenzen. Sie werden dann tendenziell ablehnend auf Ausländer reagieren, wenn ihre persönliche Lage durch diese beeinträchtigt wird. Anders als in Deutschland kommen in Botswana vor allem Akademiker und hochqualifizierte Fachkräfte ins Land. Es ist also die einheimische Mittelschicht und die Schicht der besser qualifizierten Fachkräfte, die ihren Vorteil suchen und sich am vehementesten gegen die Beschäftigung von Ausländern wehren. Dabei macht es erstaunlich wenig Unterschied, ob die Ausländer schwarz oder weiß sind. Ghanesen oder Zimbabwer werden in der gleichen Weise angefeindet wie Ausländer weißer Hautfarbe. Dies ist erstaunlich, denn von Gaborone bis zur Grenze zum benachbarten Südafrika, mit all seinen Rassenkonflikten, sind es nur wenige Kilometer. Die ablehnende Haltung gegenüber Ausländern hat viel mit wirtschaftlichem Egoismus, aber wenig mit rassistischen Vorurteilen zu tun. Ausländer, die nach meist vieljährigem Aufenthalt im Land, die botswanische Staatsbürgerschaft erwerben, werden zu "Nationals" und werden auch als solche behandelt. Auch dies beweist den nicht-rassistischen Charakter der Beziehungen. Im Vordergrund steht die Besitzstandswahrung nach dem Motto "Wir wollen die Früchte unseres Diamantenreichtums selbst genießen" und man appelliert an die Regierung, daß sie doch für die eigenen Leute mehr, und für die Ausländer weniger tue.

Für die Einheimischen gibt es ferner das psychologische Problem, in ihrem Berufsleben häufig mit Ausländern konfrontiert zu sein, die glauben, alles besser zu wissen, und tatsächlich oft intellektuell und fachlich überlegen sind. Dies demotiviert und lähmt die Eigeninitiative.

Mitglieder der oberen Regierungsebene und der reichen Familien des Landes sind der Konkurrenz durch ausländische Arbeitskräfte nicht direkt ausgesetzt. Sie haben deshalb bei dieser Frage eine eher neutrale und sachliche Haltung. Wegen des Reichtums des Landes ist es der Regierung möglich, die ausländischen Experten, die im Staatsdienst beschäftigt sind, weitgehend selbst zu bezahlen. Dies ist für afrikanische Verhältnisse ungewöhnlich und führt dazu, daß die Regierung sehr selbstbewußt auftritt.

Im Gegensatz zu den ausländerfeindlichen Ausschreitungen in Deutschland fehlt in Botswana die rassistische oder rassistische Dimension. In Botswana hat sich nie ein völkischer Nationalismus entwickelt. Es gibt in dieser Hinsicht keine Tradition, keine Herrenideologie. Es fehlen Überlegenheitsphantasien und rassistische Symbole. Das Problem ist kein Rassenkonflikt, sondern entspricht mehr der Situation einer Familie, die sich Gäste eingeladen hat, die einigen Familienmitgliedern unwillkommen sind. Der Regierung bleibt die schwierige Aufgabe des Lavierens: Läßt sie zuviele Ausländer ins Land, bekommt sie innenpolitisch Schwierigkeiten; läßt sie zuwenige ins Land, besteht die Gefahr, daß wegen dem dann entstehenden Fachkräftemangel die Effizienz leidet und die ehrgeizigen Entwicklungsziele des Landes nicht erreicht werden können. Die Regierung weiß, daß sie die Ausländer noch auf Jahre hinaus brauchen wird. Sie verstand es bisher sehr gut, diesen Konflikt durch geschicktes Balancieren unter Kontrolle zu halten.

Trotz viel Armut und großer sozialer Konfliktstoffe gab es bisher noch keine tätlichen Angriffe oder Ausschreitungen in Botswana. Allerdings gibt es keine Garantie dafür, daß der Konflikt weiterhin nur friedlich aufgetragen wird. Das zeigen die Ereignisse im nicht weit entfernten Lesotho: Dort kam es vorletztes Jahr zu gewalttätigen Ausschreitungen und Plünderungen von Geschäften, die dort überwiegend im Besitz von Ausländern asiatischer Herkunft sind. Für die bisher friedliche und erfolgreiche Entwicklung Botswanas wäre eine solche Eskalation verhängnisvoll.