

Helm, Rüdiger

**Research Report**

Das Apartheid-Wage-Gap: Section 27 des südafrikanischen Employment Equity Act und dessen Potential zum Abbau diskriminierender Vergütungsabstände in Südafrika

Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 410

**Provided in Cooperation with:**

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Helm, Rüdiger (2019) : Das Apartheid-Wage-Gap: Section 27 des südafrikanischen Employment Equity Act und dessen Potential zum Abbau diskriminierender Vergütungsabstände in Südafrika, Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 410, ISBN 978-3-86593-323-2, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/194581>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

# STUDY

Study 410 · Februar 2019

## DAS APARTHEID-WAGE-GAP

**Section 27 des südafrikanischen Employment Equity Act und dessen Potential zum Abbau diskriminierender Vergütungsabstände in Südafrika**

Rüdiger Helm

Dieser Band erscheint als 410. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

# STUDY

---

Study 410 · Februar 2019

## DAS APARTHEID-WAGE-GAP

**Section 27 des südafrikanischen Employment Equity Act und dessen Potential zum Abbau diskriminierender Vergütungsabstände in Südafrika**

Rüdiger Helm

---

## Autor

**Dr. Rüdiger Helm**, LL.M., 1964, Jurist, ehemaliger Hans-Böckler-Stipendiat, Mitglied der NGG und ver.di. Er war Gesamtbetriebsratsvorsitzender einer Steak-Haus-Kette (1986–1993). In seiner Promotion untersuchte er die Grenzen, die sich aus dem Arbeitsschutzrecht für befristete Arbeitsverträge ergeben. Helm ist als Rechtsanwalt in München ausschließlich für Beschäftigte, Betriebsräte und ihre Gewerkschaften tätig. Mit seinem Freund Robert Seebacher gründete er die Kanzlei Seebacher & Helm, 2001 dann die Kanzlei [huber.muecke.helm](http://huber.muecke.helm). Er ist Gründungsmitglied der Netzwerke [arbeitnehmeranwalte.de](http://arbeitnehmeranwalte.de) und [elw-network.eu](http://elw-network.eu).

© Copyright 2019 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)



„Das Apartheid-Wage-Gap“ von Rüdiger Helm ist lizenziert unter **Creative Commons Attribution 4.0 (BY)**.

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

ISBN: 978-3-86593-323-2

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

# INHALT

---

<b>Vorwort</b>	<b>9</b>
<b>1 Einführung in das Thema</b>	<b>11</b>
1.1 Ein Vermächtnis der Regierung Mandela	11
1.2 Fragestellung der Untersuchung	15
1.3 Aufbau der Studie	16
<b>2 Das Apartheid-Wage-Gap</b>	<b>17</b>
2.1 Gemachte Unterscheidung	17
2.2 Die Geschichte der Ungleichheit	21
2.3 Gemachte Unterscheidung in Zahlen	34
2.4 Vertikale Entgeltdiskriminierung	47
2.5 Die Aufgabenstellung	52
<b>3 Normen zu vertikaler Entgeltdiskriminierung</b>	<b>53</b>
3.1 ILO: Gerechte Löhne	53
3.2 Die südafrikanische Verfassung	58
<b>4 Die Entstehungsgeschichte von sec. 27 EEA</b>	<b>65</b>
4.1 Gesetzgebung im Umbruchprozess	66
4.2 Die vorbereitende Arbeit	66
4.3 Das Gesetzgebungsverfahren	70
4.4 Nach dem Inkrafttreten	74
<b>5 Das Potential von sec. 27 EEA</b>	<b>80</b>
5.1 Das rechtliche Gebot	80
5.2 Die Umsetzungsoptionen	84
5.3 Mögliche Einwände	89
5.4 Verhältnismäßige Einkommensunterschiede	94
5.5 Ein Pilotprojekt	95
5.6 Weiterer Forschungsbedarf	101

<b>6</b>	<b>Ausblick</b>	<b>103</b>
6.1	Die internationale Perspektive	103
6.2	Zusammenfassung	105
6.3	Fazit	106
	<b>Glossar</b>	<b>108</b>
	<b>Literatur</b>	<b>109</b>
	Primärquellen	109
	Sekundärquellen	109
	Online-Ressourcen	113
	<b>Anhang</b>	<b>114</b>
	Anhang 1: Sec. 27 EEA zweisprachig	114
	Anhang 2: EEA4-Formulare	116

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Sich überlagernde Diskriminierungsmerkmale	19
Abbildung 2: Gini-Koeffizient weltweit in Prozent	35
Abbildung 3: D9/D1-Ratio in Schwellenländern	38
Abbildung 4: D9/D1-Ratio im weltweiten Vergleich (2010–2012)	39
Abbildung 5: Mangervergütungen in Südafrika im internationalen Vergleich	41
Abbildung 6: Anteil am Gesamteinkommen der obersten fünf Prozent der Bevölkerung in Südafrika (1990–2012)	42
Abbildung 7: Anteil am Gesamteinkommen des obersten Prozents der Bevölkerung in Südafrika (1990–2012)	42
Abbildung 8: D7/D3-Ratio in Schwellenländern	44
Abbildung 9: D7/D3-Ratio im weltweiten Vergleich (2010–2012)	45
Abbildung 10: Einkommensanteil der unteren 60 Prozent im weltweiten Vergleich	46
Abbildung 11: Die Entstehung eines vertikalen Wage Gap	49
Abbildung 12: Erwerbsbevölkerung in Südafrika 2014 (in Mio.)	50
Abbildung 13: Einkommensverteilung nach Quintilen	51
Abbildung 14: Die Entstehungsgeschichte von sec. 27 EEA	65
Abbildung 15: Durchschnittliche Mindestlöhne in Rand (2014)	76
Abbildung 16: Die zentrale Aussage von Sec. 27 EEA	83



Abbildung 17: Gemachte Unterscheidung abstrakt und konkret in Südafrika	91
Abbildung 18: Der Nutzen von Normen und Eckwerten	104
Abbildung 19: EEA4-Formular ab 150 Beschäftigte (1999)	116
Abbildung 20: EEA4A-Formular 50–150 Beschäftigte (1999)	117
Abbildung 21: EEA4-Formular aktuell	117

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Die Aufteilung in zehn Einkommensdezile	37
Tabelle 2: Sec. 27 EEA zweisprachig	114

## VORWORT

---

„In 1994 South Africans heroically avoided a racial war. In 2015 inequality and poverty now look like the poisoned fruits of freedom. In 2030 challenged by the vision of the National Development Plan, will they have avoided the war of the poisoned fruits?“

(Njabulo S. Ndebele<sup>1</sup>)

Die Entgeltunterschiede in Südafrika sind schockierend. Das Durchschnittseinkommen von Vollzeitbeschäftigten aus Khayelitsha, einem Township in Kapstadt, betrug nach einer kürzlich ausgewerteten Studie umgerechnet etwa 160 Euro im Monat. Die Einkommen des südafrikanischen Führungspersonals liegen dagegen über dem europäischen und knapp unter US-amerikanischem Niveau. Nach dem ILO Global Wage Report 2014/2015 ist der Abstand der Einkommen zwischen Oben und Unten in Südafrika etwa doppelt so hoch wie in Indien und dreimal so hoch wie in Brasilien.

In der Zeit der Apartheid und davor wurden in der betrieblichen Hierarchie höher gestellte Arbeiten und Führungspositionen Weißen zugeordnet, während Schwarzen – unabhängig von ihren Fähigkeiten – durch soziale und rechtliche Normen nur un- und angelernte Tätigkeiten zugänglich waren. Der Abstand zwischen den Löhnen der Beschäftigten beruht auf einer Überbewertung der Arbeit von Weißen und einer Unterbewertung der den Schwarzen erlaubten Tätigkeiten. Der ILO Global Wage Report kommt zu dem Schluss, dass das heutige Lohngefälle in Südafrika eine Folge dieses Erbes der Vergangenheit ist.

Dieses Erbe zu überwinden war ein Ziel der Arbeitsgesetzgebung der Regierung Mandela. Die Verfassung der Republik Südafrika verlangt die substantielle Gleichberechtigung der Menschen. Die so verstandene Gleichberechtigung umfasst, dass die Folgen diskriminierender Praktiken der Vergangenheit überwunden werden.

In den Betrieben sollten verhältnismäßige Entgeltabstände geschaffen werden. Nicht die Entrassifizierung der Vergütungsstruktur, sondern deren Überwindung ist das mit der substantiellen Gleichberechtigung verbundene Ziel.

---

1 Prof. Njabulo S. Ndebele zum Projekt zur Umsetzung von sec. 27 EEA. Ndebele ist u. a. Autor des Buches „The Cry of Winnie Mandela“ und Präsident der Nelson-Mandela-Stiftung ([www.njabulondebele.co.za/](http://www.njabulondebele.co.za/)).

Sec. 27 EEA gehört zu den zu diesem Zweck entwickelten rechtlichen Instrumenten. Sec. 27 EEA knüpft an den Folgen diskriminierender Praktiken an und fordert den schrittweisen Abbau unverhältnismäßiger Gehaltsabstände. Jedoch wurde die Norm noch nicht umgesetzt. Die Vergütungsspreizung besteht weitgehend fort.

Umso bedeutender könnte das Gebot der Norm zum schrittweisen Abbau unverhältnismäßiger Vergütungsunterschiede und der Schaffung verhältnismäßiger Vergütungsabstände zwischen den Tätigkeitsebenen für den laufenden Transformationsprozess in den Betrieben sein.

Diese Arbeit soll dazu beitragen, das Potential von sec. 27 EEA zu erörtern und die Möglichkeit seiner Umsetzung durch internationale Netzwerke fördern. Das südafrikanische Erfahrungswissen um Mechanismen und Wirkung von Diskriminierung, die darauf aufbauende gewerkschaftliche, politische Arbeit und wissenschaftliche Forschung vereint mit deutschem Erfahrungswissen aus der Neufassung von Entgeltordnungen wie dem Entgeltrahmenabkommen in der Metallindustrie (ERA) könnten sich hier gegenseitig bereichern. Das so zusammengeführte Wissen kann Grundlage für erste Pilotprojekte zur Realisierung von sec. 27 EEA sein.

Mein Dank gilt allen, die die Veröffentlichung möglich gemacht haben: Allen voran meiner Frau Titilayo, auf deren Geduld ich angewiesen bin, meinen großartigen Kindern Valentin, Elias, Sahara, Savannah und Sierra. Ohne die Unterstützung von Manfred Weiss, Darcy du Toit, Debbie Collier, Christiane Benner, Thomas Klebe, Archbishop Thabo Makgoba, Njabulo S. Ndebele, Reinhard Bahnmüller, Thorsten Schulten, Neil Coleman, Fairuz Mulla-gee, Murray Leibbrandt, Carmen Ludwig, Michael Knoche, Hendrik Simon, Shane Godfrey, der Mandela Initiative, dem Institute of Development and Labour Law (IDLL) an der University of Cape Town (UCT), der IG Metall, NUMSA, der Hans-Böckler Stiftung und so vielen weiteren wäre die Arbeit zu sec. 27 EEA so nicht möglich.

Cape Town, September 2016

Rüdiger Helm

# 1 EINFÜHRUNG IN DAS THEMA

---

## 1.1 Ein Vermächtnis der Regierung Mandela

Zum Vermächtnis der Regierung Nelson Mandela gehört mit section (Paragraf) 27 des Employment Equity Act (Act 55 of 1998) (nachfolgend: sec. 27 EEA) eine Vorschrift, die Arbeitgeber verpflichtet unverhältnismäßige Gehaltsabstände zwischen Tätigkeitsebenen schrittweise abzubauen. Das südafrikanische Parlament hat unmittelbar nach den ersten freien Wahlen am 27.4.1994 das Gesetzgebungsverfahren zum Employment Equity Act, dem Gesetz zur Gleichstellung am Arbeitsplatz eingeleitet. Gegenstand der Beratungen waren alle Formen der Diskriminierung aus der Zeit der Apartheid und davor. Erörtert wurde die vertikale Entgeltdiskriminierung, die zum Apartheid-Wage-Gap, der spezifischen südafrikanischen Vergütungsspreizung geführt hat. Wie kann sec. 27 EEA zur Identifizierung unververtretbarer vertikaler Vergütungsabstände beitragen und der ererbten Über- und Unterbewertung von Tätigkeiten entgegenwirken?

Die Überwindung der gesellschaftlichen Spaltung, die die Diskriminierung der Zeit der Apartheid und davor kennzeichneten, ist zentrales Anliegen der Verfassung der Republik Südafrika (Act 108 of 1996). Diese fordert eine auf substantielle Gleichberechtigung aufgebaute Gesellschaft (Sec. 1 und 9 der Verfassung der Republik Südafrika).

Das Konzept formeller Gleichberechtigung stellt alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Jeder genießt gleiche Rechte und gleichen Schutz (Currie/De Waal 2013, S.213). Formelle Gleichberechtigung gewährleistet eine formelle gleiche Behandlung aller Menschen vor dem Gesetz (De Vos/Freedman/Brand 2014, S.421). Im Arbeitsrecht führt dies zu der Bewertung der persönlichen Leistung abstrakter Individuen (Fredman 2005, S.165).

Formelle Gleichberechtigung berücksichtigt nicht die besonderen Umstände von Individuen oder Gruppen, den historischen Kontext, die sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen, das Defizit an Möglichkeiten, das sich aus einer diskriminierenden Vergangenheit ableiten kann und fortwirkende Effekte, die durch die vormalige oder fortbestehende Vorherrschaft einer Gruppe entstanden sein können. Ebenso wenig die damit verbundenen

Auswirkungen auf deren gegenwärtige Situation (De Vos/Freedman/Brand 2014, S. 421).

Dem gegenüber folgt das Modell der substantiellen Gleichberechtigung der Überzeugung, dass strukturelle und systembedingte Umstände den Zugang zu gleichen Möglichkeiten von Individuen und Gruppen erschweren oder versperren können (De Vos/Freedman/Brand 2014, S. 422). Folgen historischer Diskriminierung formen gegenwärtige Möglichkeiten und Lebensbedingungen abhängig von der Hautfarbe und dem Geschlecht (Fredman 2005, S. 165).

Formelle Gleichberechtigung betrachtet diesen Zusammenhang nicht, indem sie nicht auf das Ungleichgewicht zwischen vormalig bevorzugten und benachteiligten Gruppen eingeht (Currie/De Waal 2013, S. 213; De Vos/Freedman/Brand 2014, S. 422).

Substantielle Gleichberechtigung betrachtet nicht nur, wie das Gesetz Individuen behandelt, sondern stärker noch die gegenwärtigen Folgen heutiger und vormaliger unterscheidender Behandlung. Der Anspruch substantieller Gleichberechtigung ist die Behebung der von der Vergangenheit ererbten Ungerechtigkeiten durch beispielsweise proaktive Maßnahmen zur Überwindung rechtswidriger Diskriminierung wie auch positive Maßnahmen (affirmative action) durch die gezielte Bevorzugung bestimmter Gruppen (De Vos/Freedman/Brand 2014, S. 422; Schiek/Busch 2004, S. 28).

Die Verfassung der Republik Südafrika fordert substantielle Gleichberechtigung (Albertyn/Fredman 2015, 433; Currie/De Waal 2013, S. 214, Fn. 19). Sec. 1 der südafrikanischen Verfassung betont, dass Südafrika auf der Würde des Menschen, der Verwirklichung der Gleichberechtigung sowie der Diskriminierungs- und Sexismusfreiheit aufgebaut ist (Sec. 1 der Verfassung der Republik Südafrika). Sec. 9 Abs. 2 der Verfassung der Republik Südafrika hebt hervor, dass „Gleichberechtigung den vollen und gleichen Zugang zu allen Rechten und Freiheiten umfasst“ (Im Original: „equality includes the full and equal enjoyment of all rights and freedoms“).

„Es genügt nicht, wenn die Verfassung durch ihren Grundrechtekatalog nur sicherstellt, dass Normen, die in der Vergangenheit die Formen der Ungleichheit verursacht haben, aufgehoben werden. Die Diskriminierung der Vergangenheit hat andauernde nachteilige Folgen, die durch die Beseitigung des ursprünglichen Auslösers nicht automatisch entfallen und, solange sie nicht behoben werden, für eine beachtliche möglicherweise sogar unbestimmte Zeit weiter bestehen“ (Eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„It is insufficient for the Constitution merely to ensure, through its Bill of Rights, that statutory provisions which have caused such unfair discrimination

in the past are eliminated. Past unfair discrimination frequently has ongoing negative consequences, the continuation of which is not halted immediately when the initial causes thereof are eliminated, and unless remedied, may continue for a substantial time and even indefinitely“ (Constitutional Court, *National Coalition for Gay and Lesbian Equality and Another v Minister of Justice and Others* para 60).

Da die Benachteiligung der Vergangenheit nicht fortbestehen darf, hat das südafrikanische Verfassungsgericht betont, dass substantielle Gleichberechtigung eine „abhelfende oder entschädigende Gleichstellung umfasst“ (Constitutional Court, *National Coalition for Gay and Lesbian Equality and Another v Minister of Justice and Others* para 60; *Minister of Finance and Other v Van Heerden* para 31: „remedial or restitutionary equality“).

Das verlangt

„den Eintritt in einen überzeugenden und beständigen Prozess der Wiedergutmachung für vergangene Ausgrenzung, Enteignung und Herabwürdigung innerhalb des Regelwerks unseres verfassungsrechtlichen Rahmens“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„the start of a credible and abiding process of reparation for past exclusion, dispossession, and indignity within the discipline of our constitutional framework“ (Constitutional Court *Minister of Finance and Other v Van Heerden* para 25).

Die verfassungsrechtliche Vorgabe aufgreifend wurden Normen erlassen mit dem Ziel der Gleichberechtigung in allen Lebensbereichen. Damit die Gleichstellungsnorm sec. 9 der südafrikanischen Verfassung ihre volle Wirkung entfalten kann, verabschiedete das Parlament 2000 ein Gesetz mit dem Ziel, die Schaffung der substantiellen Gleichberechtigung insgesamt voranzutreiben: den Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act (PEPUDA, Act 4 of 2000).

PEPUDA erläutert in dem Kapitel „Begriffsbestimmungen“, dass Gleichberechtigung

„den vollen und gleichen Genuss von Rechten und Freiheiten – wie von der Verfassung vorgesehen – umfasst, die rechtliche und tatsächliche Gleichstel-

lung und ebenso wie die Gleichberechtigung in Bezug auf die Ergebnisse“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„includes the full and equal enjoyment of rights and freedoms as contemplated in the Constitution and includes de jure and de facto equality and also equality in terms of outcomes“ (sec. 1 (1) of the PEPUDA).

Der substantiellen Gleichberechtigung am Arbeitsplatz dient auch der 1998 erlassene EEA (Präambel des EEA). Dieser enthält mit sec. 27 EEA eine Vorschrift, die verhältnismäßige Vergütungsabstände zwischen Beschäftigten zwischen den Arbeitnehmern am unteren und denen am oberen Ende der Lohnskala einfordert (Helm 2016). PEPUDA kommt hier eine unterstützende Funktion zu, da in diesem Gesetz die Tatsache, dass die Vergütungsabstände ererbt sind und fortbestehen, vom Gesetzgeber bestätigt wird.

Im Kontext unverhältnismäßiger vertikaler Gehaltsunterschiede ist die in das Gesetz aufgenommene Übersicht unfairer Praktiken in bestimmten Lebensbereichen relevant. Dieses Verzeichnis wurde in das Gesetz aufgenommen und enthält ausweislich sec. 29 PEPUDA „einige der Gepflogenheiten, die unfair sind oder sein können, weit verbreitet sind und die angegangen werden müssen“ (sec. 29 (1) PEPUDA). Diese „veranschaulichende Liste unfairer Praktiken in bestimmten Bereichen“ („Illustrative list of unfair practices in certain sectors“) benennt zu überwindende diskriminierende Praktiken. Der erste Absatz der Liste benennt für den Bereich „Arbeit und Beschäftigung“ („Labour and Employment“) unter Buchstabe (d) als zu überwindende fortbestehende diskriminierende Praxis die

„sich verstetigenden unverhältnismäßigen Einkommensunterschiede die von der unfairen Diskriminierung<sup>2</sup> in der Vergangenheit herrühren“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„perpetuating disproportionate income differentials deriving from past unfair discrimination“.

---

2 Der Begriff „unfaire Diskriminierung“ hat historische Gründe und wird im südafrikanischen Recht in der Verfassung verwendet. Die Wahl dieses Begriffes ist der Überlegung geschuldet, dass es ebenso gerechtfertigte Diskriminierung gibt. Bei positiven Maßnahmen (*affirmative action*), die aus der Vergangenheit ererbte Schieflagen in zulässiger und gewollter Weise ausgleichen sollen etwa durch Bevorzugung der von Diskriminierung betroffenen Gruppen, wird nach dem südafrikanischen Rechtsverständnis die privilegierte Gruppe in zulässiger Weise diskriminiert. Das ist dann keine unzulässige Diskriminierung. Dort, wo andere Rechtsordnungen eine Diskriminierung untersagen, wird daher in Südafrika die „unfaire Diskriminierung“ untersagt. Es ist eine Frage der Terminologie und keine inhaltliche Besonderheit.

Auch mit PEPUDA erkennt der Gesetzgeber ausdrücklich an, dass die diskriminierenden unverhältnismäßigen Vergütungsabstände zwischen den Tätigkeitsebenen ein Vermächtnis der Vergangenheit sind. Um das Gebot substantieller Gleichberechtigung in sec. 9 der südafrikanischen Verfassung zu verwirklichen und substantielle Gleichberechtigung zu erreichen, sind diese zu überwinden (sec. 2 PEPUDA).

Als Leitgedanke kann interpretiert werden, eine substantielle Gleichberechtigung zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass die Feststellung in PEPUDA, die diskriminierende Gehaltsschere sei eine andauernde Folge der ausgrenzenden Vergangenheit und mit substantieller Gleichberechtigung nicht vereinbar. So wird die Forderung von sec. 27 EEA, verhältnismäßige Vergütungsabstände zwischen den Vergütungsebenen zu schaffen, ein Handlungsauftrag, das Gleichberechtigungsgebot am Arbeitsplatz zu verwirklichen. Jedoch ist Sec. 27 EEA bis heute nicht umgesetzt. Wie PEPUDA verdeutlicht, dient sec. 27 EEA mit seinem Regelungsgegenstand der Schaffung substantieller Gleichberechtigung. Seine Umsetzung ist verfassungsrechtlich geboten.

## 1.2 Fragestellung der Untersuchung

Substantielle Gleichberechtigung gestattet nicht die isolierte Betrachtung des Istzustands. Eine vertiefte Betrachtung der Diskriminierungsgeschichte und deren andauernden Folgen, der Betrachtung des rechtspolitischen Prozesses und der Motive der Normsetzung sowie der Auseinandersetzung mit sec. 27 EEA selbst, erfordert die Implementierung der Norm als Instrument zur Durchsetzung substantieller Gleichberechtigung beim Entgelt.

In Südafrika bestand während der Apartheid der Prototyp einer diskriminierenden Gesellschaftsordnung. Es wird dargestellt werden, dass Teil dieser Gesellschaftsordnung die systematische Unterbewertung von den an- und ungelernten Tätigkeiten waren, die gleichzeitig der Gruppe der schwarzen Beschäftigten zugeordnet waren. Die gleichzeitige Förderung weißer Beschäftigter am Arbeitsplatz und die damit verbundene Höherbewertung von deren Vergütung führten zu der Gehaltsschere, die besonders während des Gesetzgebungsprozesses zu sec. 27 EEA als das Apartheid-Wage-Gap bezeichnet wurde. Die Überwindung dieser Vergütungsstruktur verlangt zunächst eine Befassung mit den tatsächlichen und rechtlichen Umständen der Vergangenheit und dem nachgelagert einer Betrachtung des rechtlichen Rahmens, besonders von sec. 27 EEA.



- Welche sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen prägten die südafrikanische Diskriminierungsgeschichte?
- Wie wirkten sich diese in Arbeit und Beschäftigung aus?
- Wie groß ist die Vergütungsspreizung in Südafrika im globalen Kontext und was förderte und ermöglichte deren Entwicklung?
- Wie gestaltete sich der Gesetzgebungsprozess und was lässt sich hieraus für die praktische Umsetzung von sec. 27 EEA schließen?
- Wie könnte sec. 27 EEA praktisch umgesetzt werden?

Die Ungleichheit in Südafrika steht in einem historischen bis heute fortwirkenden Kontext. Um eine Vorstellung davon zu entwickeln, was verhältnismäßige Vergütungsabstände sein können und wie sich die Norm durchsetzen lässt, kann das Verständnis für Zusammenhänge entscheidend sein, auf die hier zumindest zusammenfassend eingegangen werden soll.

### 1.3 Aufbau der Studie

**Kapitel 2** befasst sich nach theoretischen Überlegungen zu gemachten Unterscheidungen mit einzelnen bis heute nachwirkenden Rahmenbedingungen der gespaltenen Gesellschaft, die in der Kolonialzeit ihren Ursprung haben. Die Folgen für die Beschäftigungs- und Vergütungsbedingungen in der gespaltenen Gesellschaft werden in Hinblick auf die Vergütungsverteilung betrachtet. Hier wird deutlich werden, wie sich die gemachte Ungleichheit in der gegenwärtigen Gehaltsschere abbildet. Begriff und Modell der vertikalen Diskriminierung werden anschließend betrachtet.

In **Kapitel 3** wird auf weitere in dem Kontext relevanter innerstaatlicher und internationaler Bestimmungen eingegangen und das Modell der vertikalen Entgeltdiskriminierung eingeordnet.

In **Kapitel 4** wird auf die Entstehungsgeschichte von sec. 27 EEA eingegangen, die für das Verständnis der Norm und deren Auslegung von praktischer Relevanz ist.

In **Kapitel 5** wird das Potential der Norm vorgestellt und Möglichkeiten von deren Implementierung erörtert. Auf ergänzenden wird eingegangen werden.

In **Kapitel 6** soll folgt darauf aufbauend eine Schlussbetrachtung, die auch auf die internationale Bedeutung von sec. 27 EEA eingeht.

## 2 DAS APARTHEID-WAGE-GAP

---

Die Vergütungsunterschiede zwischen den Tätigkeitsebenen im heutigen Südafrika lassen sich auf die lang andauernde Diskriminierung zurückführen. Die Folgen diskriminierender überholter Gesetzgebung sind bis heute auf dem südafrikanischen Arbeitsmarkt sichtbar. Die Zeit der Apartheid war von einer rechtlichen Verstetigung und Institutionalisierung der Diskriminierung geprägt, die deutlich früher begann.

### 2.1 Gemachte Unterscheidung

Dadurch dass schwarze Südafrikaner im Vergleich zu weißen vor und während der Apartheid-Ära als geringerwertig angesehen wurden und diese Unterscheidung zur Legitimation einer langandauernden Differenzierung genutzt wurde, wirken die Auswirkungen dieser Praktiken bis heute fort. Eine Befassung mit Diskriminierungsfolgen durch die Betrachtung von Differenzen birgt die Gefahr, konstruierte Unterschiede nicht als Konstruktionen zu erkennen, sondern sich dem Blick für Lösungsansätze zu verstellen. Sich mit den Folgen gemachter Unterscheidungen zu befassen, verlangt dennoch zunächst eine gruppenbezogene Betrachtung. Denn, um gruppenbezogene Strukturen der Vorherrschaft (*supremacy*) und Unterdrückung sowie die mit diesen verbundenen Folgen sichtbar zu machen, müssen diese zunächst benannt werden (Krell in Krell/Ortlieb/Sieben 2011, 12f).

Die Zuordnung von Merkmalen ist subjektiv geprägt. Hinter der Zuordnung stehen keine Erkenntnisse, sondern Annahmen, Ansichten und Einstellungen oftmals verknüpft mit dem eigenen Interesse an Vorherrschaft. Eine von weißen Männern geprägte Wirtschafts- und Arbeitswelt hätte nicht entstehen können, wenn nicht bestimmte Rollen und Ansichten damit verbunden wurden und werden. Beschreibende Bilder wie „der Ernährer“ würde es nicht geben, wenn damit nicht Rollenvorstellungen, Ansichten und Interessen verbunden wären. Durch verallgemeinernde Zuschreibungen, die in Abgrenzung von einem selbst als Individuum oder Mitglied der vorherrschenden Gruppe erfolgen, nimmt diese auch die Definitionsmacht für sich in Anspruch und rechtfertigt damit ihre Vorherrschaft.

Diese vorurteils- und (rollen-)interessengeleitete Kategorisierung, führt zu Vorstellungen, die Menschen aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit Eigenschaften zuordnet, sie „in Schubladen steckt“ (Krell in Krell/Ortlieb/Sie-

ben 2011, 13). Differenzierungen nach Gruppen und diesen zugeordnete Ansichten und Merkmale bilden sich in Rekrutierungsprozessen ab.

Der in der Literatur diskutierte Fall einer schwarzen Juraprofessorin, der während des Weihnachtsgeschäfts ein Verkaufsgeschäft in New York mit dem Hinweis eines weißen Teenagers „We are closed“ nicht geöffnet wurde (West/Fenstermaker 1995, S. 31), zeigt die Auswirkung dieses Denkens „nach Schubladen“. Es darf unterstellt werden, dass die Ladeninhaber annahm, die Professorin verfüge über keine ausreichenden Mittel. Dass nur kaufkräftige Menschen den Laden betreten sollten, verdeutlichte das System eines Summers an der Tür, der betätigt werden musste, um eingelassen zu werden. Lag die Entscheidung aber daran, dass die Professorin aufgrund der Annahme, sie sei aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Hautfarbe oder der sozialen Schicht niemand, mit dem Geld verdient werden kann, bleibt spekulativ. Es wurde als höchst unwahrscheinlich angenommen, dass einer weißen Professorin das gleiche passiert wäre. Die Zuordnung des äußeren Merkmals Hautfarbe zu der Vorstellung, dass sie nicht über ausreichend Geld verfüge, überlagert das Merkmal „Rasse“ mit dem Merkmal soziale Schicht. Das Beispiel zeigt, dass von der Perspektive der „Schublade“ aus betrachtet die Zuordnungen von Eigenschaften zu der Annahme „verfügt über keine Kaufkraft“ führt.

Die Wirkung solcher Zuordnungen lässt sich an Diskriminierungshandlungen ablesen. Es ist immer der gesellschaftliche Mechanismus dahinter, der aufgrund der zugewiesenen Eigenschaften besser- oder schlechterstellt. Am Werkstor auf der Suche nach Arbeit finden die Zuordnungen statt. Sie sind Konstrukt und prägen die daran anknüpfende Entscheidung sowie den beruflichen Einstieg und Werdegang, der einem Menschen ermöglicht wird.

Die Folgen der gemachten Unterscheidung lassen sich durch Gruppenvergleiche beurteilen. Solche Gruppenvergleiche können eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von Maßnahmen sein (Krell in Krell/Ortlieb/Sieben 2011, 13). So lassen sich Quotenregeln sinnvollerweise aufgrund von Kenntnissen der tatsächlichen Verhältnisse ermitteln. Die Überwindung ungerechtfertigter Unterscheidungen erleichtert aber in der Folge die analytische Herangehensweise. Nicht die Fokussierung auf zur Gruppenbildung und Eigenschaftszuordnung herangezogene äußere Merkmale kann die Überwindung diskriminierender Praktiken fördern. Dagegen steht bei der analytischen Betrachtungsweise der Perspektivwechsel durch Selbstreflektion und die Befassung mit den durch gruppenbezogene Zuordnungen entstandenen (Macht-)Wirkungen (Krell in Krell/Ortlieb/Sieben 2011, 13 f.).

Gruppenbezogene Zuweisungen von unterstellten Eigenschaften überlagern sich und die unterschiedlichsten äußeren Merkmale werden zur ab-

bzw. aufwertenden Gruppenbildung herangezogen. So können typischerweise bestimmten gesellschaftlichen Gruppen zugeordnete Arbeitsstellen aufgrund des Geschlechts, der gesellschaftlichen Schicht oder der „Rasse“ „typischer Stelleninhaber“ unterbewertet sein. Die Ursachen für die Geringerschätzung überlagern sich hingegen.

Das Modell der sich überlagernden Diskriminierungstatbestände kann unter rechtlichen Gesichtspunkten dabei helfen, herauszuarbeiten, welche Instrumente zum Diskriminierungsabbau zur Verfügung stehen. Denn eine internationale Norm, wie Art. 3 des ILO-Übereinkommen 100 kann herangezogen werden, wenn eine Person (auch) wegen ihres Geschlechts diskriminiert wird. An dieser Stelle viel wichtiger und aus diesem Grund vorangestellt ist die Betrachtungsperspektive, der sich überlagernden Diskriminierungstatbestände für den Blick in die südafrikanische Geschichte. Denn wenn in der Geschichte Südafrikas die Diskriminierung aufgrund der „Rasse“ zweifellos das stärkste Merkmal war, so wird es für die Entwicklung von

Abbildung 1

### Sich überlagernde Diskriminierungsmerkmale



Quelle: nach West/Fenstermaker 1995 S. 15

Umsetzungsschritten von sec. 27 EEA wichtig bleiben, die Geschlechterdiskriminierung und die Diskriminierung aufgrund der sozialen Schicht mit zu betrachten. Die Umsetzung von sec. 27 EEA ist anspruchsvoll. Aber könnte sich die Zurückhaltung auch daraus erklären, dass die gleiche Gehaltsschere sich mit anderen Rechtfertigungsmustern begründen lässt?

Denn wenn man der Regierung Mandela zustimmt, dass die Gehaltsschere Folge einer jahrzehnte-, wenn nicht jahrhundertelangen Diskriminierungsgeschichte ist, sollte man auch die Mechanismen diskriminierender Praktiken ganz allgemein reflektieren. Im heutigen Südafrika besteht die Gefahr, dass Praktiken entrassifiziert, aber nicht überwunden werden. Sec. 27 EEA trägt dieses Risiko nicht in sich. Den Autoren war das Risiko des Austauschs von Diskriminierungstatbeständen bewusst. Aber die Kritiker der Norm argumentieren, dass mit den ersten freien Wahlen nunmehr der Markt die Einkommen prägt. Tatsächlich zeigt die Diskriminierungsgeschichte aber, dass über das Merkmal „Rasse“ auch eine abgekoppelte soziale Schicht geschaffen wurde.

Sec. 27 EEA verlangt die Schaffung von vertretbaren Vergütungsabständen. Studien zur Implementierung der ERA-Tarifverträge haben gezeigt, dass sich diese dazu eignen, nicht nur die ungerechtfertigte Differenzierung zwischen gewerblichen und kaufmännischen Beschäftigten zu überwinden. Die Tarifverträge können auch ein Instrument zur Überwindung des Gender-Pay-Gaps sein (Jochmann-Döll/Ranftl 2010). Zu diesem Zweck muss man sich vergegenwärtigen, dass die Einführung von Normen ein mindestens zweistufiger Prozess ist. Einerseits geht es um die Erstellung eines Normenwerks und dann um dessen praktische Umsetzung. In beiden Phasen besteht das Risiko, dass ohne die Durchsetzung diskriminierungsfreier Verfahren negative, unvollständige oder defizitäre Zuschreibungen in die Bewertung einfließen und Tätigkeiten aufgrund von diskriminierenden Vorstellungen unterbewertet werden. Die Phase der betrieblichen Einführung ist daher für die diskriminierungsfreie Einführung von gleicher Bedeutung (Benner/Scheytt 2012).

Für die Umsetzung von sec. 27 EEA bedeutet dies, dass nicht nur bei der Herausarbeitung einer diskriminierungsfreien Entgeltordnung, sondern auch bei der Entwicklung eines Modells für dessen Implementierung Diskriminierung gleich aus welchem Grund ausgeschlossen werden muss. Die Befassung mit südafrikanischer Diskriminierungsgeschichte und deren Auswirkung kann hier helfen. Denn diese zeigt, dass diskriminierende Praktiken die verschiedensten Lebensbereiche erfassten und doch ein Leitmotiv der Aufbau von Lebensgrundlagen und die Schaffung von Wohlstand für die herrschende Gruppe der Weißen war. Hätten sich die Folgen der Diskrimi-

nierung tatsächlich unterschieden, wenn diese nicht mit der Hautfarbe, sondern einem anderen Merkmal, wie der sozialen Schicht begründet worden wären? Würden die Townships in Südafrika heute anders aussehen? Wären die Menschen anders gekleidet und könnte das äußere Erscheinungsbild der Armut nicht genauso ein Anknüpfungspunkt für diskriminierende Gehalts-scheren sein?

## 2.2 Die Geschichte der Ungleichheit

Erste Ursprünge der heutigen Ungleichheit lassen sich auf den Beginn der Kolonialzeit zurückführen. Seit dieser Zeit prägten soziale und zunehmend auch rechtliche Normen Südafrika. Die Betrachtung der Diskriminierungsgeschichte kann zum besseren Verständnis der heutigen Ungleichheit beitragen (Wilson 2011, S. 1). Denn die diskriminierenden Sichtweisen und Einstellungen haben zu den heutigen Ungleichheiten geführt und wurden durch soziale Praktiken geprägt, welche die auf diese aufbauende Rechtssetzung verstärkt und verstetigt haben.

Soziale und rechtliche Normen ermöglichten die ungleiche Landverteilung. Das System der Wanderarbeit für schwarze Beschäftigte isolierte diese bereits früh von ihren weißen Landsleuten. Der weitgehende Ausschluss Schwarzer von der Urbanisierung und die erschwerte Möglichkeit mit ihren Familien zu leben, verhinderte den Aufbau gefestigter sozialer Strukturen. Die weitgehende physische Trennung von Schwarzen und Weißen in Betrieben schon während der Industrialisierung, der ungleiche Bildungszugang, die Unterscheidung zwischen Rechten von Schwarzen und Weißen am Arbeitsplatz sowie in der Gesellschaft reichen lange zurück.

In jeder Phase der gesellschaftlichen Entwicklung, von den agrarisch geprägten Jahren der Kolonialzeit ab dem 17. Jahrhundert, in der Zeit der Entdeckung und Ausbeutung der Bodenschätze zum Ende des 19. Jahrhunderts und dem damit verbundenen Prozess der Industrialisierung im 20. Jahrhundert floss die Wertschöpfung aus Industrie und Landwirtschaft der weißen Minderheit zu (Wilson 2011).

### 2.2.1 Ungleiche Landverteilung

Im 17. Jahrhundert, zum Zeitpunkt der Ankunft der ersten Europäer in Südafrika, bildeten Land und Wasser die Wertschöpfungsgrundlage. Der Zugriff

auf diese Ressourcen prägte den individuellen wirtschaftlichen Status, konnte Familien ernähren und ermöglichte ggf. auch eine Vermögensbildung, die an Nachkommen weitergegeben werden konnte.

Über einen Zeitraum von 200 Jahren bis zum 19. Jahrhundert sammelten sich diese Ressourcen zunehmend bei weißen Individuen oder diesen gehörenden Gesellschaften. Der Staat selbst wurde von Weißen und deren Kapital kontrolliert (Wilson 2011, S. 5). Zum Ende des 19. Jahrhunderts wurde der Landbesitz als Quelle von Wohlstand von der Wertschöpfung aufgrund der Entdeckung von Bodenschätzen überholt. Diamanten und andere Mineralien bildeten die Grundlage für die industrielle Revolution in Südafrika. Mininggesellschaften und Industriebetriebe veränderten die vormals agrarisch geprägte Gesellschaft.

### 2.2.2 Ungleichheit am Arbeitsplatz

In Südafrika wurden ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts besonders werthaltige Bodenschätze entdeckt, die eine neue und hohe Wertschöpfungsgrundlage bilden sollten. Von den Erträgen aus der Förderung von Bodenschätzen wurde die Bevölkerungsmehrheit weitestgehend ausgeschlossen.

Auch wenn Diamanten nicht in als weiß klassifizierten Regionen gefunden wurden, floss der maßgebliche wirtschaftliche Profit dennoch Mitgliedern der herrschenden Bevölkerungsgruppe zu. Ansprüche von nicht-weißen Minenarbeitern wurden durch die von der Kolonialmacht getragene Regierung am Kap zurückgewiesen. Die natürlichen Ressourcen wurden unter Ausschluss der Schwarzen monopolisiert und die aus den Minen erwirtschafteten Erträge flossen nur Mitgliedern der Gruppe der Weißen zu. Alle bedeutenden Gesellschaften gehörten Weißen und wurden von der weißen Regierung und der Kolonialmacht gestützt. Die De Beers Consolidated Mines Ltd setzte für sich zum Ende der 1880er Jahre in Kimberly ein Monopol am Colesberg Kopje, dem späteren Big Hole (Van der Merwe et al. 2010, S. 185). Auch privilegierte Schwarze, die Land hätten erwerben können, konnten dieser rassistischen Entwicklung nicht entgegenwirken (Wilson 2011, S. 5).

Cecil Rhodes selbst war von 1890 bis 1896 Premierminister am Kap. In dieser Zeit sicherte er den Weißen am Kap den Ertrag aus Bodenschätzen. Er veranlasste den Bau einer Eisenbahnverbindung von Kapstadt in die bedeutenden Diamantengebiete und sicherte gestärkt durch die koloniale Herrschaft dieser und der Gruppe der Weißen die Wertschöpfung aus den Mineralien des Landes (Wilson 2011, S. 5).

Wurden Bodenschätze auf privatem Grund gefunden, konnte der Landbesitzer die Schürfrechte z. B. für Gold an eine Bergwerksgesellschaft veräußern, die wiederum Weißen gehörten. Ebenso wurden die Abbaubestimmungen vom Staat kontrolliert, die diese durch seine Gesetzgebung beeinflusste (Wilson 2011, S. 6).

Die Landbesitzer in Regionen wie dem Transvaal und Free State, in denen Gold entdeckt wurde, waren ohnehin Weiße in einer von Weißen kontrollierten politischen Landschaft, und das Kapital, das in die Gewinnung der Bodenschätze investiert wurde, gehörte Weißen (Wilson 2011, S. 6).

Die Minenindustrie warb eine große Zahl zumeist schwarzer Männer an, sie kamen in der Regel aus abgelegenen Gebieten oder anderen Staaten aus dem südlichen Afrika (Van der Merwe et al. 2010, S. 185). Diese Wanderarbeiter wurden von ihren Familien getrennt und lebten unter bescheidenen Bedingungen in unmittelbarer Nähe zu ihrem Arbeitsplatz, sie unterstützten ihre Verwandten finanziell, mit denen sie nicht leben durften.

Im Gegensatz dazu erreichten weiße Bergleute durch Arbeitskämpfe über ihre Spartengewerkschaften eine Besserstellung. Ihre Arbeitsbedingungen wurden aufgewertet, und sie mussten nicht in den Wohnbaracken des Arbeitgebers leben.

Schwarze wurden dagegen mit Beginn des Bergbaus und der Industrialisierung in sogenannten Compounds untergebracht (Wilson 2011, S. 6). Dies waren Behausungen, die den weißen Arbeitgebern gehörten und in denen diese die angeworbenen schwarzen Arbeiter unter bescheiden ausgestatteten Bedingungen unterbrachten. Die Bewohner der Compounds waren strengen Zugangs-, Aufenthalts- und Kontrollregeln durch den Arbeitgeber unterworfen.

„Bei den meisten Bergwerken überschneit sich die Macht des Staates mit der des Compound-Managers, dem ‚obersten Diktator‘. Arbeiter durften nicht ohne ein Ausweisdokument, das ‚den vollständigen Namen des Besitzers, seine Nummer, seinen Arbeitsplatz und den Zeitraum seiner erlaubten Abwesenheit benannte‘, herausgehen. Innerhalb der Compounds herrschte ein Kontrollregime auf der Grundlage von Drohungen und Gewalt“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„On most mines, the power of the state intersected with that of the compound manager – ‚the supreme dictator‘ [...]. Workers could not leave without a pass which ‚set forth the full names of the holder, his number, place of employment [and] period of absence allowed thereby‘ [...]. Within the compounds, the regime of control rested on a bedrock of force and threat“ (Crush 1994, S. 303).



Compounds gewährleisteten die größtmögliche Kontrolle über die schwarzen Arbeiter. Die Form der Unterbringung ermöglichte dem Arbeitgeber die umfassende Kontrolle über das Leben schwarzer Arbeiter und isolierte sie von dem Leben außerhalb von dessen Bereich. Es war nicht möglich als Familie in einem Compound zu leben. Dies trennte schwarze Arbeiter von ihren Familien für unbestimmte Zeit und ohne die Möglichkeit, ihre Verwandten später einmal nachzuholen. Diese Bedingungen erfüllten das Anliegen der Industrie nach niedrigsten Löhnen (Wilson 2011, S. 11, Fn. 8).

Diese Ausprägung der Isolierung intensivierte den Wanderarbeiterstatus und war eine Ursache, die verhinderte, dass Schwarze an dem eintretenden Urbanisierungsprozess teilnehmen konnten und städtische Bürger wurden (Crush 1994, S. 304).

### 2.2.3 Ungleichheit in der Schul- und Ausbildung

Der Zugang zu Bildung war nicht so extrem verschlossen, aber eine weitere Facette der Auseinanderentwicklung. Der Staat bot schwarzen Kindern keine Schulen an. Private politische, soziale und kirchliche Bewegungen unterhielten vor der Apartheid seit etwa 1850 einzelne wichtige Schulen, die teilweise rassistisurfreie gleichwertige Bildung für alle Südafrikaner anboten. Solche Schulen blieben aber eine Ausnahme. Die dominierende soziale und politische Praxis war, wenn überhaupt Zugang zu Schulen ermöglicht wurde, dass diese für schwarze Kinder von geringerer Qualität waren, als die für weiße. Denn die Bildung für Schwarze orientierte sich in der ungleichen Gesellschaft an den Anforderungen der diesen zugeordneten einfachen Arbeiten. Das beeinflusste Investitionen in die Bildung, die Ausbildung der Lehrkräfte und die Ausstattung der Schulen (Wilson 2011, S. 8).

Mehr als ein Jahrhundert die Förderung der herrschenden Bevölkerungsgruppe war zentraler Gegenstand der Bildungspolitik und Aufgabe der entsprechenden Einrichtungen.

Die Schulpflicht wurde für weiße Kinder im damals noch unabhängigen Oranje-Freistaat in den 1890er Jahren eingeführt. Es dauerte ein ganzes Jahrhundert, bis 1994 die allgemeine Schulpflicht für schwarze Kinder folgte (Wilson 2011, S. 9).

1993 hatten zwanzig Prozent aller Südafrikaner über dem Alter von 18 Jahren zwölf Schuljahre absolviert. Innerhalb der Gruppe der Weißen waren es 61 Prozent und innerhalb der Gruppe der Schwarzen elf Prozent. Hinzu kam die deutlich geringere Qualität der Schulbildung besonders in naturwissenschaftlichen Fächern wie der Mathematik, die für schwarze Schüler zugänglich war (Wilson 2011, S. 8).

## 2.2.4 Diskriminierendes Recht

Die südafrikanische Union von 1910 wurde aus den Provinzen Natal, Kapkolonie, Oranje-Freistaat und Transvaal gebildet. In diesen Regionen galten bereits diskriminierende Normen. Zu deren Erstreckung auf die gesamte Union empfahl die zur Vereinheitlichung der Politik gegen Schwarze vor 1910 gebildete South African Native Affairs Commission das Modell der Provinz Natal mit der dortigen Praxis der „Native Administration“ (Posel, 2001, 90). Diese „Native Administration“ bildete den Vorgänger zu der in der Zeit der Apartheid wirkmächtigen Verwaltungsbehörde, der Bantu Administration.

Mit dem in der Provinz Natal 1891 in Kraft getretenen *Natal Native Code* wurde dem britischen Generalgouverneur der Titel des höchsten Oberhauptes der Zulus (Supreme Chief of the Zulus) übertragen (Mamdani 2002, 42). Mit dieser Funktion war das Recht verbunden, Schwarze nach eigenem Ermessen umzusiedeln. Diese Norm bildete den Vorläufer zu dem *Native Administration Act* von 1927 mit dem dieses Recht zum Umsiedeln auf den zuständigen Minister dem Minister of Bantu Administration and Development, der jetzt für alle Schwarzen in Südafrika zuständig war, übertragen wurde (Sagner 2000, 536). Die nach dem Ende der Apartheid unter der Leitung von Desmond Tutu eingerichtete Wahrheitskommission [Truth and Reconciliation Commission, kurz: TRC] hält hier folgendes fest:

„Die TRC stellt fest, dass das 1927er Gesetz den Minister of Bantu Administration and Development (handelnd durch den Generalgouverneur) ermächtigte anzuordnen, dass jeder ‚Stamm oder Eingeborene‘ sich zu irgendeinem benannten Ort zu begeben habe und diesen nicht ohne Erlaubnis wieder verlassen darf, ‚wann immer [der Minister annahm], dass dies im öffentlichen Interesse zweckmäßig sei‘. Für die Vertreibung waren keine besonderen Gründe notwendig; die ‚Entfernung‘ eines einzelnen erfolgte im Interesse der ‚Aufrechterhaltung von Frieden und guter Ordnung in der Bevölkerungsgruppe‘. Vertriebene Menschen wurden nicht vor Gericht angeklagt noch hatten sie die Möglichkeit sich rechtlich zu wehren“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„The TRC recognized that the 1927 Act empowered the Minister of Bantu Administration and Development (acting through the Governor General) to order ‚any tribe or native‘ to proceed forthwith to any designated place and not to leave it again without permission ‚whenever [the Minister deemed] it expedient in the general public interest.‘ No specific reason for the banishment was needed; the ‚removal‘ of the individual was in the interest of ‚maintaining peace and good order in the tribe.‘ Banished people were not charged in a court of law and had no opportunity to defend themselves“ (Mamdani 2002, 42 f.).

Die frühe Prägung der gesellschaftlichen Verhältnisse zwang Schwarze in den Status von Wanderarbeitern, schloss sie von der Verbesserung der Arbeitsbedingungen aus, ermöglichte ihnen nur ausnahmsweise und dann in der Regel geringerwertige Bildung, verhinderte eine sie einbindende Urbanisierung und verweigerte ihnen im und außerhalb des Arbeitsverhältnisses die gleichen Rechte, die Weiße ggf. über ihre Spartengewerkschaften durchsetzten (Matshikwe 2004, S. 69).

Die privilegierte Stellung Weißer im Bodenbesitz wurde 1913 durch den *Native Land Act* (Act 3 of 1913) rechtlich abgesichert. Der *Native Land Act* von 1913 ordnete einen kleinen Anteil an dem Land, es waren 7% der Fläche (Amend 2008, S. 8), der schwarzen Mehrheit zu, während die weiße Minderheit den verbleibenden Anteil bekam. Schwarzen war es untersagt, Immobilien in dem Weißen zugeordneten Anteil, 93 % der Landesfläche, zu kaufen oder zu mieten (Feinberg 1993, S. 109).

Der *Native Land Act* von 1913 bestimmte, dass 93 Prozent von Südafrika Weißen zustand.

Das Schwarzen zugeordnete Land war von unterdurchschnittlichem Nutzwert (Feinberg 1993, S. 70). Hinzu kam, dass der Kauf oder die Miete von Weißen gehörenden Immobilien Schwarzen verboten war (Feinberg 1993, S. 109). Dies war eine extreme Hürde für Schwarze, gewerblich oder freiberuflich tätig zu werden. Die Mehrheit der Südafrikaner war weitgehend vom Land- und Immobilienbesitz ausgeschlossen. Die Gesetzgebung wurde mehrfach ergänzt, und einzelne der ausschließlich Schwarzen zugeordneten Regionen wurden unabhängig von Südafrika erklärt (z. B. Status of the Transkei Act 100 of 1976; Status of Bophuthatswana Act No 89 of 1976; 1979. Status of the Ciskei Act 100 of 1976).

Nachdem über viele Jahrzehnte die Mehrheit auf einer Minderheit des Landes lebte und die Minderheit die Mehrheit des eroberten Landes für sich beanspruchte, wirkt diese ungleiche Verteilung bis heute nach. Denn Schwarze waren von der Urbanisierung kraft Gesetz ausgeschlossen. Der *Group Areas Act* von 1966 (Act 36 of 1966) zwang bestimmte „rassisch“ definierte Gruppen zum Leben auf vordefinierten Gebieten. Diese Menschen konnten Land nur innerhalb dieser definierten Gebiete besitzen und pachten. Dieses Gesetz führte zu den Zwangsumsiedelungen, die weltweit Aufmerksamkeit erlangten (Kotze/Donaldson 1998, S. 467).

Erst 1991 wurde diese Gesetzgebung aufgehoben und allen Südafrikanern gestattet, Land zu besitzen (Roberts 1994, S. 56).

Attraktive Arbeitsplätze, besonders Fach- und Vorgesetztentätigkeiten, waren grundsätzlich Weißen vorbehalten.

Diese diskriminierenden Praktiken am Arbeitsplatz fanden spätestens seit 1841 ihren Niederschlag in der Rechtssetzung (Matshikwe 2004, S. 69). Der *Masters and Servants Act* von 1926 (*Masters and Servants Law (Transvaal and Natal) Amendment Act, Act 26 of 1926*) ist ein Beispiel für den frühen Beitrag des Rechts zur Abkoppelung der schwarzen Südafrikaner (Bundy 1972, S. 385). Vor Gründung der Union of South Africa 1910 wurden *Master and Servant Acts* in Natal und der Kap-Provinz erlassen, diese blieben in Kraft und wurden in der Union z. B. 1926 durch das bereits genannte Gesetz weiter entwickelt (Scully 1989, S. 293). Der *Master and Servant Act* von 1926 verlangte von schwarzen Bediensteten, den Anweisungen ihrer Dienstherrn Folge zu leisten und diesen Respekt zu erweisen (Matshikwe 2004, S. 69).

Die Rechtslage in der Industrie war in gleicher Weise diskriminierend. Um den 1911 kurz nach der Unionsbildung erlassenen *Native Labour Regulation Act* kam es noch zu rechtlichen Auseinandersetzungen. Dieses Gesetz verfolgte das Ziel einer besonderen Besteuerung der Schwarzen. Weil dieses Gesetz die Definition von „Coloured People“ der South African Native Affairs Commission aufweichte und sie mit Schwarzen gleichstellte, wurde das Gesetz rechtlich angegriffen. Folge war, dass der Gesetzgeber zukünftig zwischen drei Gruppen differenzierte, den Schwarzen den „Coloured Persons“ und den Weißen (Posel 2002, 90).

Der *Mines and Works Act* von 1911 war das erste unionsweite Gesetz, das Schwarze im Bergbau auf geringerwertige Tätigkeiten beschränkte und eine

„Rassen“-Schranke am Arbeitsplatz einführte (Mariotti/van Zyl-Hermann 2014, S. 202). Gehobene Arbeitsplätze wurden für die weiße Minderheit reserviert (Matshikwe 2004, S. 69). So wurde die Diskriminierung seit der Kolonialzeit zunehmend juristisch abgesichert (Matshikwe 2004, S. 69). Die Apartheid-Gesellschaft entwickelte sich als politisches System nach dem Übergang in die Industriegesellschaft. Dieses System verfestigte das Modell der „Master and Servant“-Beziehung, indem es der weißen Minderheit einen gehobenen ökonomischen Status zuwies und die schwarze Minderheit systematisch ausgrenzte (Matshikwe 2004, S. 69). Die Apartheid-Regierung erließ ein Bündel von Normen um dieses Ziel abzusichern (Matshikwe 2004, S. 69–72).

Die Zuweisung un- und angelernter Arbeit an Schwarze und die Reservierung höherrangiger Positionen für Weiße wurde durch das Arbeitsrecht rechtlich abgesichert. Der *Mines and Works Act* von 1911 enthielt eine Liste von für Weiße reservierten Fach- und Vorgesetztenfunktionen. Dieses Gesetz wurde durch Spartengewerkschaften für weiße Facharbeiter gegen deren Zustimmung, dass aus China billige Arbeitskräfte angeworben werden konnten, geändert. Nach einer Kürzung der Gehälter für Schwarze war es zu einem Engpass an schwarzen Beschäftigten gekommen, der durch Arbeitskräfte aus China ausgeglichen werden sollte (Wilson 2011, S. 11).

Die Arbeitsplatzreservierung im *Mines and Works Act*, die „civilised labour“-Richtlinie der Bahn, das die Bewegungsfreiheit stark einschränkende als „Pass Law“ bezeichnete Aufenthaltsrecht und viele andere Normen und Gepflogenheiten hinderten Schwarze, Erfahrung zu gewinnen und höhere Einkommen in einer wachsenden Industriegesellschaft zu erzielen, so wie es ihren weißen Landsleuten über ein gesamtes Jahrhundert möglich war (Wilson 2011, S. 11). Änderungen des *Mines and Works Act* 1926 (Act 25 of 1926) und während der Zeit der Apartheid 1959 (Mariotti/van Zyl-Hermann 2014, S. 202) verschärften die Differenzierung nach Hautfarbe noch, indem weitere Berufe ausschließlich Weißen vorbehalten wurden (Mariotti/van Zyl-Hermann 2014, S. 202).

Der *Apprenticeship Act* von 1922 (Act 22 of 1922) schließt Nicht-Weiße von jeder Berufsausbildung aus. Damit unterbindet er für Schwarze die Möglichkeit, sich für angelernte und gelernte Berufe zu qualifizieren (Akoojee/Gonon 2013, S. 40).

Der *Native (Urban Areas) Consolidation Act* von 1945 (Act 25 of 1945) setzte fest, dass eine begrenzte Anzahl Schwarzer zur Arbeit in städtischen Gebieten zugelassen wurde. Mehr als die erforderliche Zahl an Arbeitskräften war in städtischen Gebieten nicht gestattet (Truth and Reconciliation Commission of South Africa 1998, S. 450).

Schwarze Beschäftigte galten juristisch gesehen nicht als Arbeitnehmer. Sie mussten einen Ausweis, der die Funktion eines Passierscheins im Weißengebiet hatte, mit sich führen. Sie konnten sich als arbeitende „Nichtarbeitnehmer“ bis 1979 keinen Gewerkschaften anschließen oder diese gründen (Adler/Webster 1995, S. 80). Auch weitere Rechte wie der Bezug des Mindestlohns standen ihnen wegen des fehlenden Arbeitnehmerstatus nicht zu.

Der Industrial Conciliation Act sah bereits seit 1924 vor, dass „ausweispflichtige schwarze Beschäftigte“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats), „pass bearing natives“, vom Arbeitnehmerstatus ausgeschlossen sind (Bezuidenhout/Fakier 2006, S.466). Dies betraf zunächst ausschließlich schwarze Männer. Frauen, „Colourds“ und „Indians“ waren davon nicht betroffen (Lichtenstein 2005, S.297). Mit der Gesetzesänderungen durch den Industrial Conciliation Amendment Act von 1959 wurde die Pflicht, einen Pass zu tragen, auch auf schwarze Frauen erstreckt (Bezuidenhout/Fakier 2006, S.466).

Der *Factories, Machinery and Building Works Act* von 1941 (Act 28 of 1956) und der 1956 neu gefasste *Industrial Conciliation Amendment Act* (Act 28 of 1956) wurden 1959 erneut verschärft. Beide Gesetze gestatteten es dem zuständigen Minister, Vorgaben und Restriktionen für die Stellung von Nicht-Weißen im den Betrieben zu machen.

Da sich Gewerkschaften registrieren lassen mussten und nur als Arbeitnehmer anerkannte Beschäftigte vertreten durften, war die Vertretung der ausweispflichtigen schwarzen Beschäftigten illegal (Lichtenstein 2005, S.297). Auch der Anspruch auf Mindestlohn und die freie Arbeitsplatzwahl setzte den Arbeitnehmerstatus voraus und bestand so für Schwarze nicht (Callinicos 1993, S.165). Die gewerkschaftliche Aktivistin Ray Alexander Simons hielt damals fest:

„Bezüglich des ‚Prinzips getrennter Sphären von Weißen und Nicht-Weißen Beschäftigten‘, erläuterte Herr Strydom,<sup>3</sup> dass das Konzept des *Industrial Amendment Act* von 1959 ist, dass Weiße und Schwarze daran gehindert werden, zusammen zu arbeiten“ (Eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

3 Johannes G. Strydom war vom November 1954 bis August 1958 Premierminister von Südafrika.

„As regards the ‚principle of separate spheres of work for White and non-White employees‘, Mr. Strydom explained that the *Industrial Conciliation Amendment Act* of 1959 was designed to stop Whites and Blacks from working together“ (Alexander/Simons 1959, S. 13).

Das Arbeitsrecht vertiefte die Trennung innerhalb der Beschäftigten indem es weitere Berufe den Bevölkerungsgruppen zuwies und weitere Maßnahmen zur Sicherstellung getrennter Bereiche für schwarze und weiße Beschäftigte auch während der Arbeitspausen vorsah. Die gewerkschaftliche Betätigung wurde illegal und die Bewegungsfreiheit durch die Ausweisungspflicht stark eingeschränkt.

Der *Apprenticeship Act* von 1922 (Act 22 of 1922) schließt Nicht-Weiße von jeder Berufsausbildung aus. Damit unterbindet er für Schwarze die Möglichkeit, sich für angelernte und gelernte Berufe zu qualifizieren (Akoojee/Gonon 2013, S. 40).

Der *Bantu Education Act* von 1953 (Act of 47 of 1953) regelte wie zwischen der Qualität und Art der Bildung für Schwarze und Weiße unterschieden wurde. Gesetzlich war eine minderwertigere Bildung für Schwarze vorgesehen. Denn Schwarze benötigten nur die Bildung, die eine für sie vorgesehene Arbeit erforderte (Wet/Wolhuter 2009, S. 365).

Der *Extension of University Education Act* von 1959 (Act 45 of 1959) verbot Schwarzen – bei wenigen Ausnahmen – den Besuch von Universitäten für Weiße. Gleichzeitig wurden durch dieses Gesetz separate Bildungseinrichtungen für Nicht-Weiße eingerichtet und dadurch der Kontakt junger Menschen weiter erschwert (Smout/Stephenson 2002, S. 198).

Während der Ära der Apartheid erweiterte und verfestigte die damalige Regierung ein diskriminierendes Netz aus Normen. Arbeitsrechtliche Bestimmungen wurden eingeführt, um der herrschenden Minderheit die wirtschaftlichen und sozialen Vorteile der südafrikanischen Wirtschaft zuzuordnen (Matshikwe 2004, S. 68–72).

Außerhalb des Arbeitsmarktes verfestigte und verstetigte sich die Ungleichheit durch eine Summe an Faktoren. Die minderwertige Schul- und Ausbildung, die beschränkte Bewegungsfreiheit, ungleicher Zugang zu Vermögen und ungleiches Dienstbotenrecht setzten weitere Bedingungen für die gemachte Unterscheidung (Employment Equity Bill, Bill 1840 of 1997, Kapitel: „The legacy of discrimination“, S. 6).

Der am 1. Dezember 1997 vorgestellte erste Gesetzentwurf des EEA (Bill 1840 of 1997) beschreibt in seinem Kapitel „Visions of the Bill“, wie sich dies langanhaltend parallel entwickelt hat und daran anknüpfend die Vergü-

tungsstrukturen in Südafrika abhängig von der Hautfarbe folgten (Employment Equity Bill, Bill 1840 of 1997, Kapitel: „The legacy of discrimination“, S. 6–8).

„Apartheid hat ein Vermächtnis der Ungleichheit hinterlassen. Im Arbeitsmarkt werden die Folgen der Diskriminierung durch das Missverhältnis zwischen den [...] Einkommen deutlich [...]. Dieses Missverhältnis wurde durch die Diskriminierung am Arbeitsplatz und sich verstetigende soziale Praktiken untermauert, wie auch durch Ursachen außerhalb des Arbeitsmarktes, wie etwa dem fehlenden Zugang zu Bildung, Wohnraum, medizinischer Versorgung und Transport“ (Eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„Apartheid has left behind a legacy of inequality. In the labour market the disparity in the [...] incomes reveal the effects of discrimination [...]. These disparities are reinforced by social practices which perpetuate discrimination in employment against these disadvantaged groups, as well as by factors outside the labour market, such as the lack of education, housing, medical care and transport“ (Employment Equity, Bill 1840 of 1997, Kapitel: „Introduction“, S. 5).

Schwarze durften keinen Landbesitz erwerben, sie durften sich nicht gewerkschaftlich organisieren und für bessere Beschäftigungsbedingungen eintreten. Schwarze waren vom beruflichen Aufstieg ausgeschlossen, sie konnten kein eigenes Gewerbe gründen oder als Freiberufler arbeiten, ebenso war ihnen der Zugang zu Bildung verwehrt als auch deren Weiterentwicklung und Weitergabe innerhalb der eigenen Familien. Schwarze waren sozial systematisch und weitgehend ausgeschlossen. Schwarzen Beschäftigten wurde der Arbeitnehmerstatus viele Jahrzehnte aberkannt. Die Schulpflicht für schwarze Kinder wurde erst 1994 eingeführt. Das gesellschaftliche und rechtliche Verständnis war von rassistischen Vorstellungen und weißer Vorherrschaft (white supremacy) geprägt.

Die diskriminierende Gesetzgebung schloss Schwarze von jeglicher politischen Mitgestaltung aus. Ihr Arbeitnehmerstatus war lange nicht anerkannt. Bis 1979 konnten sie sich nur illegal gewerkschaftlich organisieren (Adler/Webster 1995, S. 80). Das Recht reichte bis in ihr Privatleben hinein: Der *Immorality Act von 1927* verdeutlicht dies, denn er untersagte intime außereheliche Beziehungen zwischen Schwarzen und Weißen. Mit Beginn der Apartheid wurde 1949 auch die Ehe zwischen Schwarzen und Weißen verboten (Martens 2007, 224).

Die Herabwürdigung von Schwarzen in Südafrika über mehr als ein Jahrhundert in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zog sich bis zu ihrem Arbeitsplatz, wo ihre Tätigkeit finanziell unterbewertet war.



## 2.2.5 Die Auseinanderentwicklung der Gehälter

Das soziale und rechtliche Gerüst der Apartheid-Ära ermöglichte eine Auseinanderentwicklung der südafrikanischen Gesellschaft und verstetigte das „Master-Servant-Verhältnis“ (Matshikwe 2004, S. 69). Reduzierte Arbeitskosten durch sehr niedrige Löhne der (schwarzen) Mehrheit ermöglichten die Vergütungshöhe der weißen Minderheit (Green Paper: Employment and Occupational Equity 1996, Kapitel 2, para 2.4.5). Im Ergebnis zahlten so Arbeitgeber überdurchschnittlich für weiße Beschäftigte in gehobenen Positionen und extrem wenig für die ihnen untergeordneten Schwarzen (Green Paper: Employment and Occupational Equity 1996, Kapitel 2, para 2.4.5). Wie dargestellt reicht die Diskriminierungsgeschichte weit zurück.

„Seit der Zeit der Union<sup>4</sup> bezogen (weiße) Handwerker erheblich höhere Gehälter als in Großbritannien. Auch wenn die Lebenshaltungskosten für der Arbeiterklasse angehörende (weiße) Südafrikaner deutlich höher waren, teilweise weil Kosten wie z.B. für Hausangestellte und große Häuser in Südafrika Notwendigkeiten, in Großbritannien (und Australien) aber Luxus waren, waren die Gehälter der ausgebildeten (weißen) Arbeiter hoch, während die Gehälter der ungelernten (schwarzen) Arbeiter im Verhältnis zu ihren Kollegen in Großbritannien und Australien niedrig waren. In London oder Melbourne wurde ein Maurer höchstens um ein Drittel besser bezahlt als ein Arbeiter am Bau, dagegen wurde im Witwatersrand (um Johannesburg) Maurern beinahe das fünffache Gehalt von schwarzen Arbeitern bezahlt. [...] Arbeit von Schwarzen wurde in Südafrika als ‚minderwertig‘ betrachtet weil der Staat deren Vergütung weit unter die ansehnlichen Gehälter weißer Bürger drückte“ (Eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„From the time of Union, (white) artisans earned much higher wages in South Africa than in Britain. Although the cost of living for (white) working-class South Africans was much higher, in part because expenses such as a domestic worker and a large house were in South Africa but luxuries in Britain (and Australia), skilled (white) workers' wages were high while unskilled (African) workers' wages were low in comparison to their counterparts in Britain and Australia. In London or Melbourne, a bricklayer was paid at most one-third more than a labourer in construction, but on the Witwatersrand (around Johannesburg) bricklayers were paid almost more than five times the wages paid to African labourers. [...] African labour was considered ‚cheap‘ in South Africa because the state acted to suppress their wages so far below the inflated wages paid to white citizens“ (Seekings 2015, S. 8–9).

---

4 Die Südafrikanische Union wurde 1910 gegründet und 1961 zur Republik Südafrika.

In dem zuvor zitierten Text wird das frühe Rollenverständnis nach Hautfarben deutlich. Die Rolle der Hausangestellten und das damit verbundene Master-Servant-Verhältnis prägte die Vergütung von Weißen, für die ein Einkommen als angemessen angesehen wurde, das ihnen ermöglichen sollte, Schwarze als Hausangestellte in großen Häusern zu beschäftigen. Dieses Rollenverständnis bildete sich in der Vergütungsstruktur ab. Weiße verdienten deutlich mehr als vergleichbare Beschäftigte in anderen Regionen der Welt, während ihre schwarzen Landsleute erheblich schlechter gestellt waren als andernorts (Seekings 2015, S. 8f).

Bis zum Ende der Apartheid galten rechtliche und soziale Normen, die einerseits Schwarze<sup>5</sup> in allen Bereichen der Gesellschaft, so auch am Arbeitsmarkt methodisch benachteiligten und gleichzeitig Weiße systematisch bevorzugten. Rechtliche und soziale Normen führten während der Jahrzehnte der Apartheid und in den Jahren davor zur extremen Auseinanderentwicklung der Gehälter. Die Situation wurde 1997 in der Literatur so zusammengefasst:

„Das oberste Zehntel der südafrikanischen Haushalte erhält etwa 50 Prozent des nationalen Einkommens, während die untersten fünf Zehntel zusammen nur etwa neun Prozent verdienen“ (Eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„The top decile of South African households earns about fifty percent of the national income, whereas the bottom five deciles earn in total only about nine percent“ (Nattrass/Seekings 1997, S. 465).

Die Zahlen erklären sich aus den erheblichen Gehaltsunterschieden zwischen den Tätigkeitsebenen, die beispielsweise die Gehaltsabstände zwischen den Tätigkeitsebenen in Indien oder Brasilien deutlich überschreiten (ILO Global Wage Report 2014/15- Wages and Income Inequality 2014, S. 26).

Zum Ende der Apartheid bestand das oberste Zehntel fast ausschließlich aus Weißen. Nicht nur das Management in den Betrieben setzte sich zu 96 Prozent aus Weißen zusammen (Employment Equity Bill 1997, S. 6), auch der Gruppe der Facharbeiter und Beschäftigten mit Vorgesetztenfunktion gehörten noch 1995 78 Prozent und der Auszubildenden 61 Prozent Weiße an (Horwitz/Bowmaker-Falconer/Searll 1996, S. 135).

---

5 Die Bezeichnung Schwarze wird im Gesetzgebungsverfahren für alle Nicht-Weißen verwendet, Fußnote 1 des Green Papers (1996).

1996 waren 95 Prozent der Armen schwarze Südafrikaner und 65 Prozent der Schwarzen arm. Zwanzig Prozent der niedrigsten Einkommensbezieher hatten einen Lohnanteil von 1,5 Prozent (Employment Equity Bill 1997, S. 6). Es galt das „Apartheid Workplace Regime“ (Von Holdt 2002, S. 287; Webster/Omar 2003, S. 195). Die Berufsstruktur war nach den Hautfarben der Menschen strukturiert, mit Weißen, die den Ausbildungs- und Managementberufen nachgingen und Schwarzen, denen die un- und angelernten Berufe zugeordnet waren. Die Unterscheidung betraf nicht nur Berufe und Vergütungen. Sozialräume und andere Einrichtungen am Arbeitsplatz waren strikt getrennt (Von Holdt 2002, S. 287).

Für die von sec. 27 des EEA von Arbeitgebern geforderte Schaffung verhältnismäßiger Gehaltsabstände soll hier betrachtet werden, wie sich die Ungleichheit in Zahlen im südafrikanischen und globalen Kontext ausdrückt. Besonders Zahlen zur Einkommensverteilung am und nach dem Ende der Apartheid beschreiben die bestehende Einkommensverteilung.

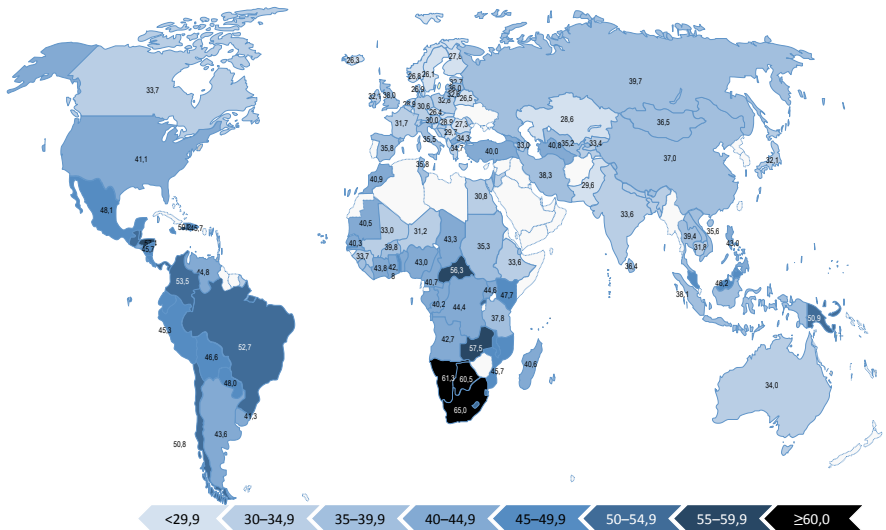
## 2.3 Gemachte Unterscheidung in Zahlen

Im Gesetzgebungsprozess mit dem eine Norm für verhältnismäßige Gehaltsabstände geschaffen werden sollte, wurde mit der sich in Zahlen ausdrückenden südafrikanischen Ungleichheit im globalen Kontext argumentiert. Zahlen zur Einkommensverteilung am und nach dem Ende der Apartheid wurden erörtert und waren ein Motiv für die dann eingeführte Bestimmung, sec. 27 des EEA (Green Paper 1996). Welche Zahlen überzeugten den Gesetzgeber, wie drückt sich die Ungleichheit im südafrikanischen und globalen Kontext aus?

### 2.3.1 Der Gini-Koeffizient

Mit dem Gini-Koeffizienten misst die Weltbank länderabhängig personen- oder haushaltsbezogen, in welchem Umfang die tatsächliche Einkommensverteilung (bzw. vereinzelt die Verbrauchsausgaben) von einer für alle gleichen Verteilung abweicht (Weltbank 2015, Abschnitt: „About the Data“). Die Weltbank nutzt diesen Koeffizienten als einen ihrer Entwicklungsindikatoren. Ein Gini-Koeffizient von 0 (Prozent) steht für die vollkommene Gleichheit. Ein Koeffizient von 100 Prozent oder 1,0 steht für die totale Ungleichheit, alles gehört einer Person, alle anderen haben nichts.

## Gini-Koeffizient weltweit in Prozent



Anmerkung: nicht eingefärbte Länder: keine Daten

Quelle: Weltbank Distribution of income or consumption, World Development Indicators (<http://wdi.worldbank.org/table/2.9>, Stand 9.9.2015)

Südafrika gehört 2015 mit einem Gini-Koeffizienten von 65 Prozent (Weltbank 2015), bzw. nach anderer Berechnung von fast 70 Prozent (Bhorat/Tseng/Stanwix 2014, S.225), zu den Ländern mit der höchsten Einkommensspreizung der Welt (Cock 2014, S.111.; Bhorat/Tseng/Stanwix 2014, S.225). Dänemark hat in der herangezogenen Erhebung der Weltbank einen Gini-Koeffizienten von 26,9 Prozent, Deutschland von 30,6 Prozent, Frankreich von 31,7 Prozent, die Türkei von 40 Prozent und für Mexiko 48,1 Prozent.

Für die hier notwendige Betrachtung ist es weniger entscheidend, ob der Gini-Koeffizient bei knapp 70 Prozent oder gut 65 Prozent liegt. Es geht darum, den Unterschied im globalen Kontext darzustellen. Dabei ist nachrangig, welche Methode das exaktere Ergebnis bringt. Entscheidend ist der Unterschied zu anderen Staaten, sobald eine Methode einheitlich angewandt wird.

Die Weltbank hat einen Gini-Koeffizient von 65 Prozent ermittelt, Wissenschaftler der University of Cape Town errechneten ein Wert von gut 70 Prozent (Bhorat/Tseng/Stanwix 2014, S. 225).

Der Durchschnittswert von 2015 für die Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beträgt 32 Prozent.<sup>6</sup> Die Zahl für Südafrika ist mit 65 Prozent mehr als doppelt so hoch und gehört zu den weltweit höchsten.

Eine Studie der Weltbank kommt zum Ergebnis, dass ein Gini-Koeffizient über 40 Prozent dem wirtschaftlichen Wachstum schadet (Cornia/Court 2001, S. 24). Die Autoren betonen weiter, dass nicht festgestellt wurde, dass der Abbau von Armut das Wirtschaftswachstum gefährde (Cornia/Court 2001, S. 25). Das hängt von der jeweiligen Politik eines Landes ab. Dagegen führt zunehmende Ungleichheit unabhängig von der Wachstumsrate zu wachsender Armut (Cornia/Court 2001, S. 25).

Vic van Vuuren, der Leiter des Büros der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Pretoria hat im Zusammenhang mit dem Arbeitskampf der Minenarbeiter der Platinmine in Marikana betont:

„Schaut man auf Brasilien oder Indien, hat sich der Gini-Koeffizient [...] zumindest bewegt – nicht sehr stark, aber da ändert sich was,‘ sagt Van Vuuren. ‚In Südafrika hat er sich überhaupt nicht bewegt. Das ist eine Anklage gegen uns“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„If you look at Brazil and India, the Gini co-efficient [...] has at least moved – not much, but there is change,‘ says Van Vuuren. ‚In South Africa it hasn’t moved at all. That is an indictment on us“ (De Wet 2014).

Der Grat der Ungleichheit mit einem Gini-Koeffizient von 65 Prozent steht für ein extremes Einkommensgefälle zwischen Oben und Unten.

### 2.3.2 Das Einkommensgefälle zwischen Oben und Unten

Der ILO Global Wage Report 2014/2015: Wages and Income Inequality der ILO befasst sich in seinem siebten Kapitel (ILO Global Wage Report 2014/15, S. 25–27) mit der weltweiten Entwicklung der Einkommensungleichheit und im dritten Teil dieses Kapitels mit der besonderen Entwicklung von zwölf

---

<sup>6</sup> [www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm](http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm)

Tabelle 1

### Die Aufteilung in zehn Einkommensdezile

10% geringste Einkommen	10% zweitgeringste Einkommen	10% drittgeringste Einkommen	10% viertgeringste Einkommen	10% fünftgeringste Einkommen	10% fünftgrößte Einkommen	10% viertgrößte Einkommen	10% drittgrößte Einkommen	10% zweitgrößte Einkommen	10% höchste Einkommen
D1			D3		Median		D7		D9

Quelle: eigene Darstellung

wichtigen Entwicklungs- und Schwellenländern.<sup>7</sup> Ein Schwerpunkt des Reports ist dabei die Ungleichheit zwischen den höchsten und niedrigsten Einkommen. Dieser Unterschied beschreibt das Einkommensgefälle zwischen Oben und Unten.

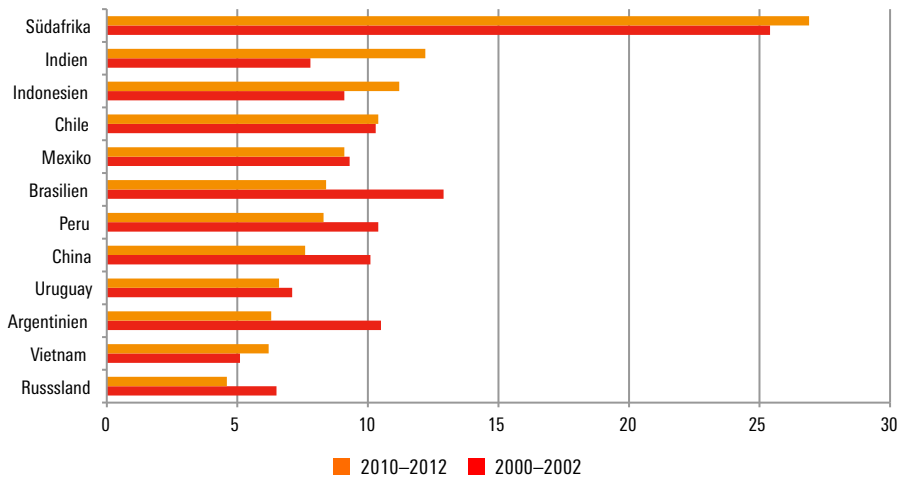
Die ILO errechnet den Einkommensabstand zwischen obersten und untersten Gehaltsgruppen mit der sogenannten D9/D1-Ratio. Diese Methode ermittelt zehn gleich große Einkommensgruppen (vgl. Tabelle 1).

Der Grenzwert zwischen den zehn Prozent höchsten und zweithöchsten Gehältern ist D9. Der Grenzwert zwischen den zehn Prozent niedrigsten und zweitniedrigsten Gehältern ist D1. Die Relation zwischen diesen beiden Grenzwerten ist die D9/D1-Ratio. Diese wird verwendet, um die Ungleichheit zwischen Oben und Unten zu messen.

Im Ergebnis wird also ermittelt, wie oft das höchste Gehalt des untersten Einkommensdezils in das niedrigste Gehalt des obersten Einkommensdezils passt. In Südafrika beträgt das niedrigste Einkommen der oberen zehn Prozent fast das 27-fache des höchsten Einkommens der untersten zehn Prozent. In Indien ist dieser Faktor mit 12,2 weniger als halb so hoch. In Brasilien beträgt er mit 8,4 nicht einmal ein Drittel von dem von Südafrika. Die Ursache dieser extremen Ungleichheit liegt in der Diskriminierungsgeschichte Südafrikas. Der Global Wage Report führt dazu aus, dass „unter den Ländern in dem Sample die Ungleichheit [...] in Südafrika von einem sehr hohen Niveau, ererbt von der Apartheid, noch angestiegen ist“ (ILO Global Wage Report 2015, S. 26).

<sup>7</sup> Die Länder sind Brasilien, Argentinien, China, Peru, Russland, Uruguay, Mexiko, Chile, Vietnam, Südafrika, Indonesien und Indien. Diese Auswahl habe ich auch für eigene Grafiken übernommen.

## D9/D1-Ratio in Schwellenländern



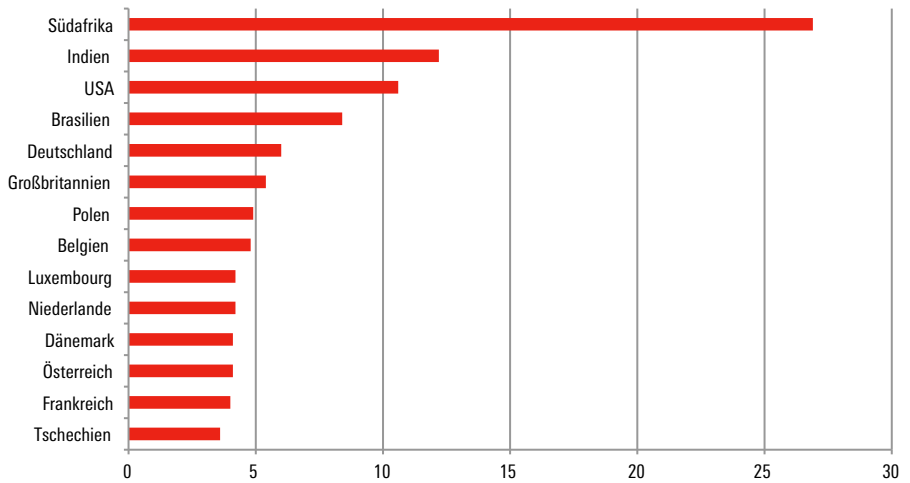
Quelle: Ungleichheit zwischen Oben und Unten Schwellenländer (ILO Global Wage Report 2015, S. 25, Diagramm 22 a.)

Wie der Global Wage Report zeigt, hat sich die Einkommensungleichheit seit dem Ende der Apartheid nicht zum Besseren verändert. Es wird eher eine Auseinanderentwicklung beobachtet. Nach 1994 hat die Einkommensungleichheit „in Südafrika [weiter] zugenommen“ (Green/Leibbrandt 2014).

„Auch wenn Ungleichheiten im Bereich des öffentlichen Dienstes abgebaut wurden, sind die Einkommensunterschiede gestiegen und das Armutsniveau stagniert“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„While inequalities in public services have been reduced, income inequality has increased, and poverty levels have remained stagnant“ (Bhorat et al. 2013, S. 2).

Ein Vergleich von Schwellenländern und maßgeblichen Industrieländern ist aufgrund der unterschiedlichen Strukturen nur eingeschränkt möglich. Hier erfolgt ein Vergleich von drei Schwellenländern mit den Zahlen aus Deutschland, seinen Nachbarländern und den USA zur D9/D1-Ratio, um den Umfang der Einkommensabstände besser einordnen zu können. Zahlen zur Schweiz wurden in den Global Wage Report nicht aufgenommen.

**D9/D1-Ratio im weltweiten Vergleich (2010–2012)**

Quelle: Ungleichheit zwischen Oben und Unten Ländervergleich (ILO Global Wage Report 2015, S. 24 Diagramm 21a; S. 25, Diagramm 22 a).

Der in der Apartheid-Ära und davor durch systematische Diskriminierung abgekoppelte Teil der Bevölkerung Südafrikas wurde „rassisch“ definiert, es handelte sich aber auch um eine per Gesetzgebung definierte Beschäftigten-gruppe. Es waren die Menschen mit einfachen und wenig attraktiven Arbeits-plätzen. Für diese sah die Apartheid sehr geringe Löhne vor.

Diese, durch das „Apartheid Workplace Regime“ (Von Holdt 2002, S. 287; Webster/Omar 2003, S. 195) unterbewerteten Tätigkeiten von Schwarzen stehen der Überbewertung der vormals für Weiße reservierten Tätigkeiten gegenüber. Dies hat die vertikale Entgeltdiskriminierung bzw. das Apartheid-Wage-Gap verursacht.

Wenn sich aber die unteren Gehälter nicht merklich bewegt haben, lässt sich die Zunahme der Einkommensunterschiede in Südafrika zwischen Oben und Unten nur mit einer Zunahme bei den oberen Einkommen erklären.

Ab 2019 gilt ein Mindestlohn von in der Regel 20 Rand pro Stunde. Die Maßnahme könnte extreme Armut reduzieren helfen. Zum Abbau des Apartheid-Wage-Gap reicht sie bei weitem nicht aus.



### 2.3.3 Die oberen Einkommen

Das Ende der Apartheid führte auch zum Ende der internationalen Isolation. Das Land ist bei Touristen beliebt. Import und Export sind nicht mehr durch den Boykott gegen das Apartheid Regime erschwert. Dies hat zu umfangreichen wirtschaftlichen Tätigkeiten im Land geführt. Davon scheinen nur die obersten Einkommensgruppen profitiert zu haben. Zu den obersten zehn Prozent der Einkommen gehören die Managementvergütungen.

„Eine vielleicht weniger bekannte Tatsache ist, dass südafrikanische Manager, auch im globalen Maßstab, außergewöhnlich großzügig vergütet werden“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„Perhaps a less well-known fact is that, even by global standards, South African executives are remunerated at extraordinarily generous levels“ (Massie/Collier/Crotty 2014, S. xxxi).

Während die südafrikanische Managervergütung im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz belegt, ist das Land das Schlusslicht bei den unteren Lohngruppen.

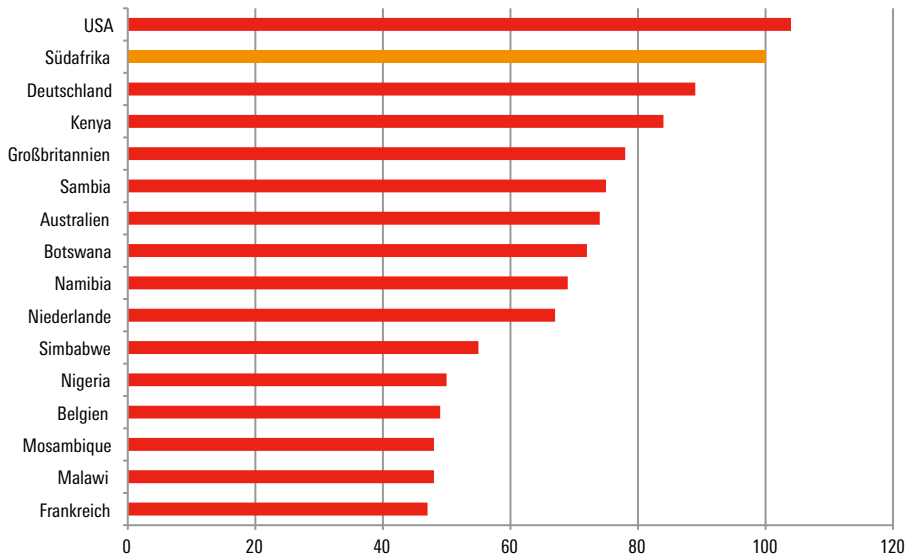
Zur Zeit des Arbeitskampfes der Bergarbeiter von den Goldminen in Marikana beschrieb die Presse die Ungleichheit in der Einkommensstruktur an folgendem Beispiel. Ein normaler Minenarbeiter ohne zusätzliche Aufgaben verdient monatlich 5.700,00 Rand. Er müsste 93 Jahre zu dieser Vergütung arbeiten, um nur den durchschnittlichen jährlichen Bonus eines Direktors von Amplat (Anglo American Platinum Limited) in Höhe von 6.370.000,00 Rand zu erreichen (De Wet 2014). Amplat ist das Bergbauunternehmen, das die Mine betreibt. 2014 entsprach die Vergütung eines Minenarbeiters von 5.700,00 Rand in dem Jahr 393,10 Euro.<sup>8</sup>

Den Bonus, für den dieser Minenarbeiter 93 Jahre arbeiten muss, beziehen die Direktoren zusätzlich zu ihrer Grundvergütung. Für 2012 hat der Labour Research Service (LRS) errechnet, dass im Bergbau Beschäftigte 302 Jahre arbeiten müssten, um die höchste im Unternehmen gezahlte Jahresvergütung zu erreichen (Labour Research Service 2013, S. 15).

---

<sup>8</sup> Nach [www.goyax.de](http://www.goyax.de) lag 2014 der Wechselkurs für einen Euro zwischen 13,6 und 15,4 Rand, also im Mittel bei einem Euro zu 14,5 Rand.

### Mangervergütungen in Südafrika im internationalen Vergleich



Anmerkung: unter Berücksichtigung der Kaufkraft

Quelle: Labour Research Service, 2013, S. 15

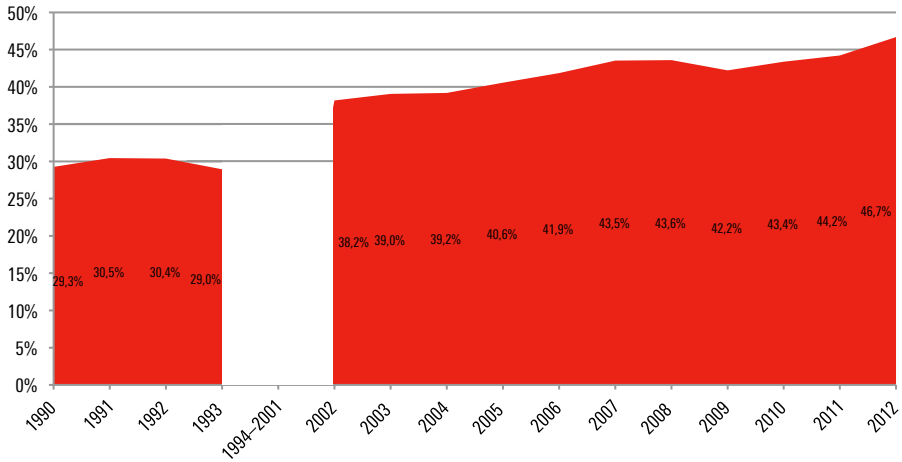
Betrachtet man weiter die Entwicklung der Einkommen der obersten fünf Prozent nach dem Ende der Apartheid, dann wird ein deutlicher Zuwachs des oberen Anteils deutlich. Mit dem Ende des internationalen Boykotts anlässlich der Überwindung der Apartheid haben sich die damit verbundenen wirtschaftlichen Zuwächse auf die oberen Einkommen konzentriert.

Bezogen die obersten fünf Prozent noch Anfang der 90er-Jahre 30 Prozent des Einkommens und die anderen 95 Prozent 70 Prozent, näherte sich der Anteil der 95 Prozent im Jahr 2010 einem Anteil von nur 50 Prozent des Einkommens.

Der Einkommensanteil des obersten Prozent stieg von etwa zehn Prozent zum Ende der Apartheid auf über 19 Prozent im Jahr 2012. Beide Auswertungen zu dem Verhältnis der Einkommen der obersten fünf und des obersten Prozent zu den anderen Einkommensbeziehern, bestätigen die von der ILO

Abbildung 6

Anteil am Gesamteinkommen der obersten fünf Prozent der Bevölkerung in Südafrika (1990–2012)

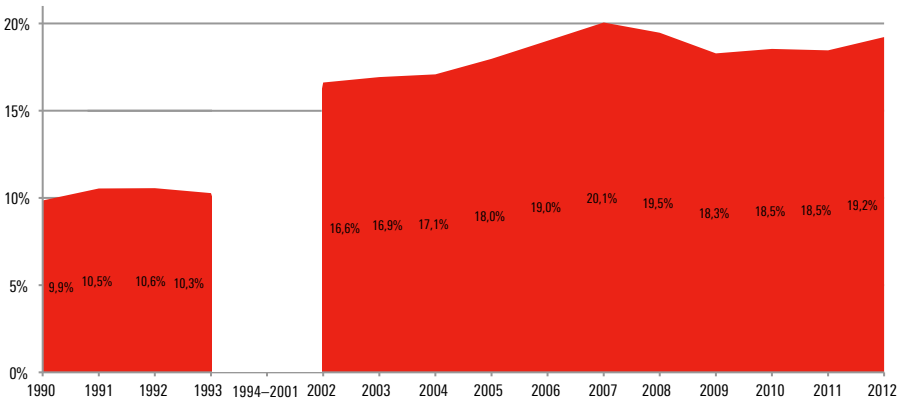


Anmerkung: keine Daten für 1994–2001

Quelle: World Inequality Database, [www.wid.world/](http://www.wid.world/)

Abbildung 7

Anteil am Gesamteinkommen des obersten Prozents der Bevölkerung in Südafrika (1990–2012)



Anmerkung: keine Daten für 1994–2001

Quelle: World Inequality Database, [www.wid.world/](http://www.wid.world/)

im Global Wage Report geäußerte Beobachtung einer sich verstärkenden Schieflage in der Einkommensverteilung in Südafrika durch eine weitere Auseinanderentwicklung der Einkommen.

Der Einkommensanteil der Menschen, die geringste Einkommen beziehen, prägt ihre Lebensverhältnisse. Diese wurden für Khayelitsha, einem Township in Kapstadt mit etwa 425.000 Einwohnern (KCI 2014, S.35 para 20) untersucht.

Die Khayelitsha-Kommission stellt in ihrem Abschlussbericht für die unter einfachsten Verhältnissen lebenden Menschen fest, dass das durchschnittliche Einkommen berufstätiger Männer 2013 monatlich 2.116,00 Rand (162,77 Euro<sup>9</sup>) (KCI 2014, S.38 para 27) und das berufstätiger Frauen 1.526,00 Rand (117,38 Euro) betrug (KCI 2014, S.38 para 27).

Die Einkommen in Khayelitsha sind auch im Vergleich mit Schwellenländern niedrig (Labour Market Commission 1996, para 226), die Managementvergütungen dagegen gemessen an entsprechenden Standards in Westeuropa oder den USA hoch (Massie/Collier/Crotty 2014, S. xxxi).

Während der Zeit der Apartheid war die systematische Unterbezahlung einfacher und unattraktivere Arbeiten in allen Bereichen der Wirtschaft das gesellschaftliche Modell. Die Bevölkerungsmehrheit musste Niedrigsteinkommen hinnehmen und die Minderheit nutzte ihre politische Stellung zu ihrem Vorteil auch in Hinblick auf die Einkommen. Dies sollte sec. 27 EEA schrittweise ändern. Das Potential von dieser Norm muss noch gehoben werden.

„In Sec. 27 EEA steckt ein großes Potential, um das Pay Gap abzubauen, aber seine Wirkkraft wird sowohl davon abhängen, inwieweit die Beschäftigten und die Gesellschaft für diese Bestimmung mobilisiert werden können und in welchem Umfang die ECC in der Lage sein wird, ihr Mandat durch die Entwicklung von Normen und Eckwerten zu erfüllen“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„Section 27 [of the] EEA holds a great potential to reduce the pay gap, but its efficacy will depend on both the extent to which employees, and society, can mobilise around its provisions and the extent to which the EEC is able to fulfil its mandate in providing norms and benchmarks“ (Massie/Collier/Crotty 2014, S.171).

---

9 Nach [www.goyax.de](http://www.goyax.de) lag 2013 der Wechselkurs für eine Euro zwischen 11,5 und 14,5 Rand, also im Mittel bei 1 Euro zu 13 Rand.

Bisher konzentrierte sich die Betrachtung auf die Abstände zwischen Oben und Unten. Verhältnismäßige Vergütungsabstände, wie sie sec. 27 EEA fordert, verlangen auch die Betrachtung der Mittelschicht.

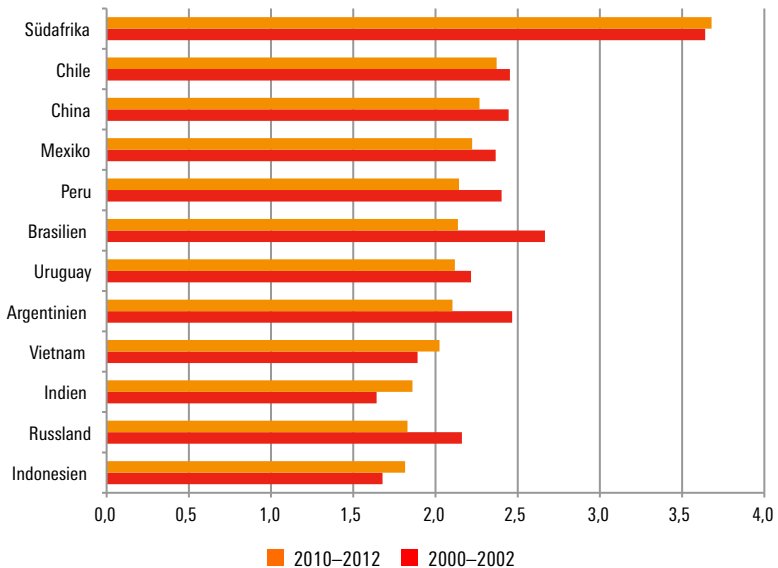
### 2.3.4 Die fehlende Mitte

Der Global Wage Report definiert als sog. Mittelschicht die mittleren Einkommensgruppen um das Medianeinkommen. Um die Ungleichheit innerhalb dieser Einkommensbezieher zu ermitteln, wird die D7/D3-Ratio verwendet.

Das Konzept unterscheidet sich nicht von der D9/D1-Ratio, konzentriert sich aber auf die mittleren Dezile um das Median-Einkommen. Mit der D7/D3-Ratio wird ermittelt, wie oft der Grenzwert zwischen dem dritt- und viert-untersten Einkommensdezil in den Grenzwert zwischen dem dritt- und viert-

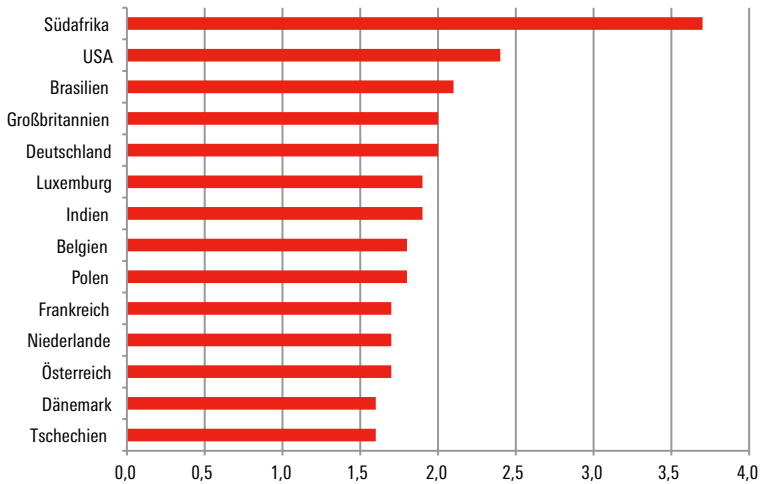
Abbildung 8

#### D7/D3-Ratio in Schwellenländern



Quelle: ILO Global Wage Report 2014/2015

Abbildung 9

**D7/D3-Ratio im weltweiten Vergleich (2010–2012)**

Quelle: ILO Global Wage Report 2014/2015

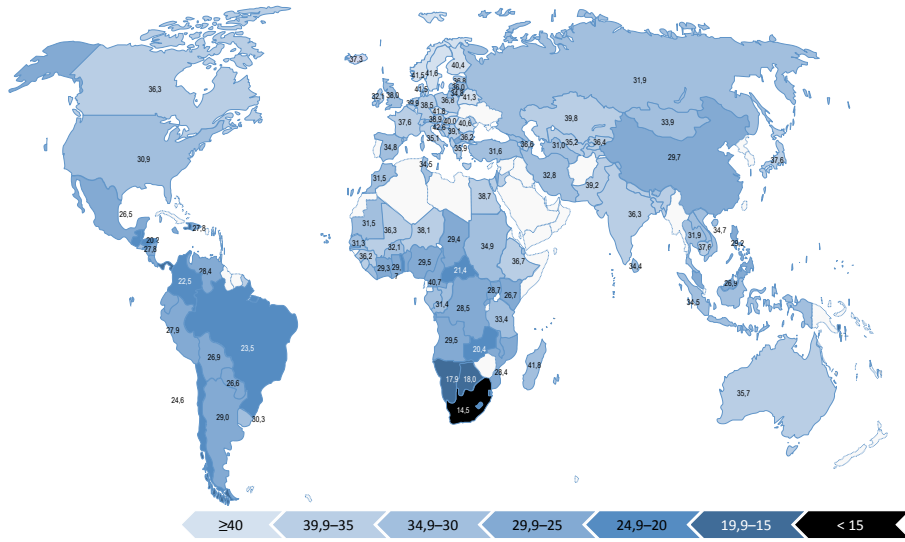
obersten Einkommensdezil passt (D7/D3-Ratio) (ILO Global Wage Report 2015/2015, S. 23 Diagramm 20). Daraus ergibt sich die Lohnspreizung für die sog. Mittelschicht.

Für die Schwellenländer lässt sich beobachten, dass sich in acht von zwölf Schwellenländern die Ungleichheit innerhalb der Mittelschicht im Betrachtungszeitraum von zehn Jahren<sup>10</sup> reduziert hat und gleichzeitig deutlich niedriger ist, als in Südafrika, wo sie im vergangenen Jahrzehnt noch zugenommen hat. Auch hier weist Südafrika die ungünstigsten Zahlen aus.

Die Mittelschicht-Ungleichheit (D7/D3-Ratio) in Südafrika ist mit 3,7 so hoch wie das Gehaltsgefälle zwischen Oben und Unten in Norwegen mit einer D9/D1-Ratio von 3,7, Island mit einer D9/D1-Ratio von 3,6 oder Tschechien mit einer D9/D1-Ratio von ebenfalls 3,6 (ILO Global Wage Report 2015/2015, S. 24, Diagramm 21a).

<sup>10</sup> Die in Bezug genommenen Erhebungen der Schwellenländer liegen je nach Land zwischen 2000 und 2002 und wurden mit den Zahlen zwischen 2010 und 2012 verglichen. Auch hier lagen die Erhebungen in den Ländern innerhalb der genannten Jahre.

**Einkommensanteil der unteren 60 Prozent im weltweiten Vergleich**



Anmerkung: nicht eingefärbte Länder: keine Daten

Quelle: Weltbank Distribution of income or consumption, World Development Indicators (<http://wdi.worldbank.org/table/2.9>, Stand 9.9.2015)

Bedenkt man, dass beispielsweise die Autoindustrie oder Versicherungswirtschaft ihre Produkte auf die Mittelschicht ausrichtet, scheint dies in Südafrika kaum möglich. Die Zahlen für Südafrika legen nahe, dass man dort von einer solchen Mittelschicht im eigentlichen Wortsinn nicht ausgehen kann. Der Begriff Mittelschicht passt nicht auf Südafrika.

**2.3.5 Südafrika im globalen Kontext**

Die Besonderheit an der südafrikanischen Situation ist das von dem Global Wage Report betonte Erbe der Apartheid und deren Einfluss auf die Vergütungsstruktur. Vergleicht man den Einkommensanteil der untersten zehn Prozent weltweit, dann sind die Zahlen für Südafrika ungünstig, das Land steht weltweit im Vergleich nicht gut da, aber vergleichbare Zahlen haben auch andere ungleiche Staaten, wie Brasilien.

Die Ausnahmestellung von Südafrika wird durch den Vergleich des Anteils der unteren 60 Prozent mit den anderen Staaten der Welt deutlich. Die unteren 60 Prozent der Einkommensbezieher erhalten in Südafrika 14,5 Prozent des Gesamteinkommens, ein einmalig niedriger Wert (Weltbank 2015).

Auch der Einkommensanteil der unteren 80 Prozent ist in Südafrika mit 30 Prozent im weltweiten Vergleich extrem ungünstig. Der Einkommensanteil des zweitobersten Einkommensquintils (Fünftel) ist mit 16 höher als der gesamte Einkommensanteil der unteren 60 Prozent von 14 Prozent. 70 Prozent des Einkommens erreicht das oberste Quintil (Weltbank 2015).

Dem obersten Zehntel verbleibt mit 54 Prozent der wesentliche Anteil hiervon, während der Einkommensanteil des zweitobersten Zehntels 16 Prozent beträgt.

Die Einkommenskurve in Südafrika wurde im Gesetzgebungsverfahren zu sec. 27 EEA als „ungewöhnlich schief“ (Green Paper 1996, Chapter 2, para 2.4.6) bezeichnet. Der Vergleich mit anderen Ländern zeigt, warum.

## 2.4 Vertikale Entgeltdiskriminierung

### 2.4.1 Der Begriff der vertikalen Entgeltdiskriminierung

Der Begriff der *vertikalen Entgeltdiskriminierung* wird hier in Abgrenzung zur *horizontalen Entgeltdiskriminierung* verwendet. Horizontale Entgeltdiskriminierung beschreibt eine nicht zu rechtfertigende unterschiedliche Vergütung für gleiche oder gleichwertige Arbeit aufgrund eines personenbezogenen Merkmals wie dem Geschlecht oder der Hautfarbe. Die Forderung nach gleichem Geld für gleiche und gleichwertige Arbeit richtet sich gegen horizontale Entgeltdiskriminierung.

Vertikale Entgeltdiskriminierung liegt dagegen vor, wenn der Gehaltsabstand zwischen unterschiedlichen Tätigkeitsebenen unverhältnismäßig groß ist. Eine von der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf (ILO) benannte Fallkonstellation ist die Unterbewertung von „typischen Frauenberufen“.

Unterscheiden sich Tätigkeiten in ihrer Wertigkeit und rechtfertigen sie grundsätzlich unterschiedliche Vergütungen, führt die Forderung nach gleichem Entgelt für gleichwertige Arbeit nicht weiter. Dennoch kann der Grat



der Differenzierung diskriminierend sein. Sind beispielsweise in einer Entgeltstruktur „typische Männerberufe“ einer höheren Tätigkeitsebene zuzuordnen, „typische Frauenberufe“ einer niedrigeren, ist aber der Abstand der Vergütungen zueinander unverhältnismäßig, liegt eine vertikale Entgeltdiskriminierung aufgrund des persönlichen Merkmals Geschlecht vor (Oelz/Olney/Tomei 2013, S.21).

#### **2.4.2 Vertikale Entgeltdiskriminierung im Modell**

Ein gespaltenes System, wie die Apartheid, treibt Vergütungen auseinander, da entgegengesetzte Kräfte über einen langen Zeitraum wirken. Bessere Vergütungen erhöhen sich weiter und niedrige fallen. Wie die in diesem Kapitel noch zu erörternden Zahlen des Global Wage Report zeigen, hat Südafrika nicht nur erhebliche Einkommensunterschiede zwischen den oberen und unteren Einkommensgruppen. Auch innerhalb der mittleren Einkommensgruppen besteht die höchste Schiefe innerhalb der Gruppe der Schwellenländer (ILO Global Wage Report 2014/2015, S.25).

Der erste Gesetzentwurf für das Gleichstellungsrecht, die Employment Equity Bill vom 1. Dezember 1997 war mit dem Aufruf des Ministers verbunden, ihn zu diskutieren (Employment Equity Bill no 1840 of 1997, Kapitel: „A note from the Minister“, S.3). Er bildete den Ausgangspunkt für eine Diskussion um die Ungleichheit am Arbeitsplatz. Die Gesetzesbegründung bestätigt die langanhaltende Auseinanderentwicklung des südafrikanischen Entgeltsystems und Beschäftigte wie Arbeitgeber wurden aufgefordert, sich an einer Diskussion zur Überwindung aller Formen der Diskriminierung im Arbeitsleben zu beteiligen (Employment Equity Bill no 1840 of 1997, Chapter: „The legacy of discrimination“, S.6–8).

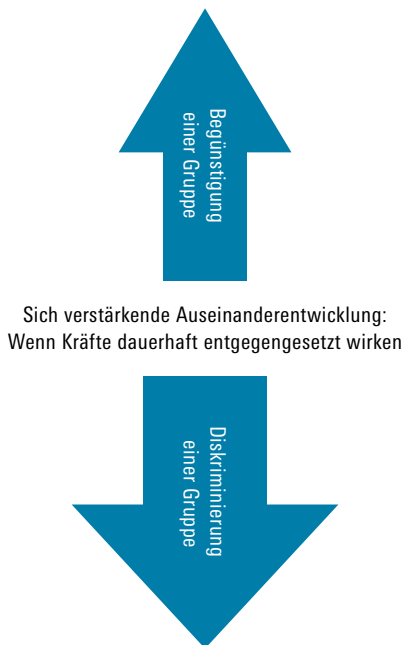
Die Erläuterung des Gesetzentwurfes war für die weitere Debatte zu Maßnahmen gegen die Gehaltsspreizung von besonderer Bedeutung, weil diese die Entwicklung der extremen Einkommensspreizung hervorhob. Betont wird z.B. dass der Anteil der unteren 20 Prozent der Einkommensbezieher 1,5 Prozent am Gesamteinkommen beträgt, während der Anteil der oberen 10 Prozent Einkommensbezieher bei 50 Prozent des Gesamteinkommens liegt und während ein Drittel der schwarzen Südafrikaner ein Einkommen von weniger als 500 Rand monatlich bezogen, lag der Anteil der Weißen mit einem so geringen Einkommen innerhalb deren Gruppe bei fünf Prozent. (Employment Equity Bill no 1840 of 1997, Kapitel: „The legacy of discrimination“, S.6–8).

„Die Apartheid hat ein Vermächtnis der Ungleichheit hinterlassen. Im Arbeitsmarkt zeigen die Unterschiede im Einkommen [...] die Effekte der Diskriminierung auf [...]. Diese Unterschiede wurden durch soziale Praktiken verstärkt, die die Diskriminierung benachteiligter Gruppen genauso verfestigten, wie die Defizite im Bildungswesen, im Wohnungswesen, der medizinischen Vorsorge und im Transportwesen“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„Apartheid has left behind a legacy of inequality. In the labour market the disparity in the [...] incomes reveal the effects of discrimination [...]. These disparities are reinforced by social practices which perpetuate discrimination in employment against these disadvantaged groups, as well as by factors outside the labour market, such as the lack of education, housing, medical care and transport“ (Employment Equity Bill no 1840 of 1997, Kapitel: „Introduction“, S. 5).

Abbildung 11

### Die Entstehung eines vertikalen Wage Gap



Quelle: Eigene Darstellung

Bis heute ist die Vergütungsstruktur von den starken Unterschieden aus der Vergangenheit geprägt. Die Ursprünge dieser Entwicklung reichen weit zurück. Es ist eine doppelte Diskriminierung. In der Apartheid war es die Diskriminierung wegen der Hautfarbe, die auch zu einer ökonomischen Diskriminierung von Beschäftigten mit einfachen Arbeitsaufgaben durch eine rassistisch geprägte Sichtweise auf diese Tätigkeiten geführt hat. Mit dem Ende der Apartheid ist letztere Sichtweise nicht entfallen. Deshalb ist sec. 27 EEA so wichtig.

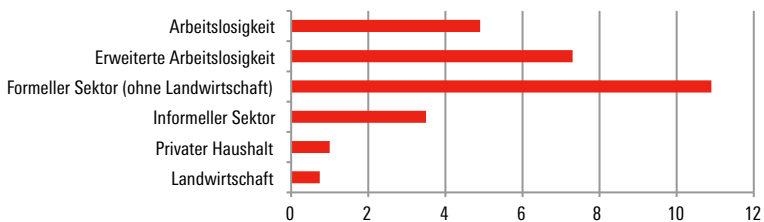
Das Resultat einer solchen gesellschaftlichen und rechtlichen Unterdrückung verbunden mit einer Begünstigung erinnert an eine Sanduhr. Der knappe Raum in der Mitte ergibt sich aus dem Schub der Minderheit in die oberen und der Mehrheit in die unteren Vergütungsgruppen. An dieser Schieflage in der Vergütungsstruktur hat sich bisher nichts geändert, wie die Literatur 2014 feststellt.

„Manche erwarteten dass eine Umverteilung eintreten würde, nach der ausgebildete Schwarze die Leiter hoch- und gering qualifizierte Weiße heruntersteigen. Aber trotz beträchtlicher Investitionen in Bildung und einer Regierung, die sich ausdrücklich zum Kampf gegen die Ungleichheit bekennt, blieb es dabei, dass Weiße mehr als Schwarze verdienen und sich das Einkommen noch stärker im obersten Zehntel konzentriert“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„Some expected reshuffling occurred, as skilled black Africans moved up the ladder and low-skilled whites moved down. But despite significant investment in education and a government vocally committed to fighting inequality, whites continued to earn more than blacks, and income became more concentrated in the top 10th“ (Hvistendahl 2014, S. 834).

Abbildung 12

### Erwerbsbevölkerung in Südafrika 2014 (in Mio.)



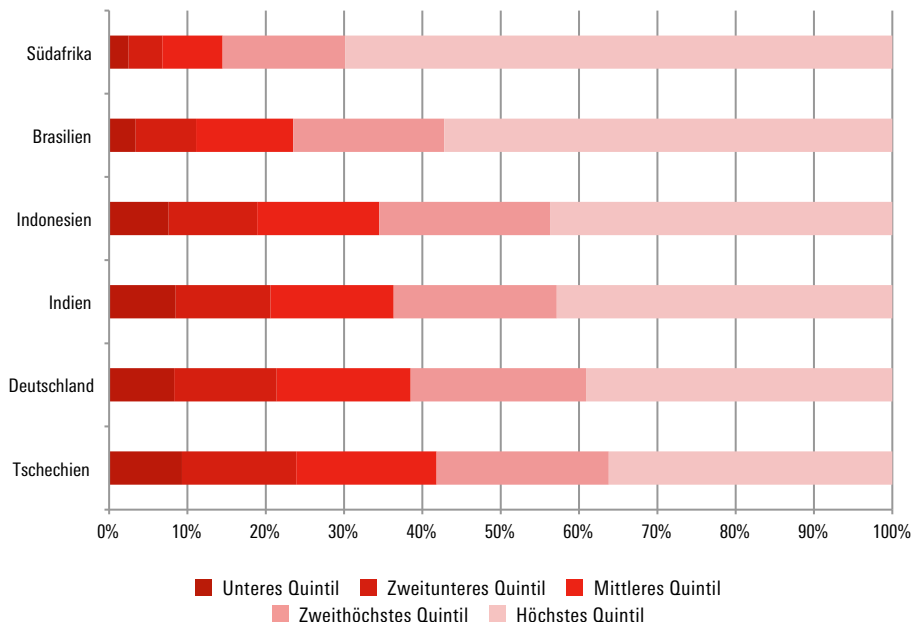
Quelle: Cottle 2015, S. 7

### 2.4.3 Die Notwendigkeit der Umsetzung von sec. 27 EEA

Die Zahlen zeigen, dass die Regierung Mandela aus guten Gründen nicht nur die horizontale, sondern ebenso die vertikale Entgeltdiskriminierung im Gleichstellungsrecht aufgegriffen hat. Südafrika hat im Global Wage Report ein doppelt so hohes Gehaltsgefälle als das Land mit der zweitungünstigsten Einkommensverteilung. Eine Mittelschicht im eigentlichen Wortsinn kann nicht festgestellt werden. Die Einkommenskurve ist zunächst flacher als in nahezu jedem anderen Land und schießt erst im letzten Dezil steil nach oben. Bei allen Leistungen im bisherigen Transformationsprozess in Südafrika bleibt die Umsetzung von sec. 27 EEA notwendig.

Abbildung 13

#### Einkommensverteilung nach Quintilen



Quelle: Weltbank Distribution of income or consumption, World Development Indicators (<http://wdi.worldbank.org/table/2.9>, Stand 9.9.2015), eigene Berechnung

## 2.5 Die Aufgabenstellung

Von den über 20 Millionen erwerbsfähigen Menschen sind knapp elf Millionen in einer formellen Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft tätig. Der Landwirtschaft werden 743000 Beschäftigte zugeordnet. In privaten Haushalten arbeiten etwa eine Million Menschen und 2,5 Millionen weitere im informellen Sektor ([Abbildung 12](#)).

Sec. 27 EEA fordert den schrittweisen Abbau unverhältnismäßiger Einkommensunterschiede und eine verhältnismäßige Vergütungsstruktur. Die Bestimmung beantwortet selbst nicht, wann verhältnismäßige Einkommensunterschiede vorliegen, sondern verweist dies an die Tarifvertragsparteien und die Wissenschaft. Niemals verhältnismäßig können aber diskriminierende Vergütungsstrukturen sein. Dieses Erbe der Apartheid prägt die Einkommensverteilung bis heute. Bereits eine Struktur wie in Indien oder Brasilien wäre eine deutliche Verbesserung gegenüber des bestehenden Status quo ([Abbildung 13](#)).

## 3 NORMEN ZU VERTIKALER ENTGELTDISKRIMINIERUNG

---

Eine diskriminierende Unterbewertung von Tätigkeiten wird nicht nur in Südafrika behandelt. Ein Beispiel ist die beobachtete Unterbewertung von sog. Frauenberufen (Oelz/Olney/Tomei 2013, S. 8).

### 3.1 ILO: Gerechte Löhne

#### 3.1.1 Die ILO-Erklärung von Philadelphia (1944)

Am 10. Mai 1944 hat die ILO die *Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation* (Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation), die *Erklärung von Philadelphia*, verabschiedet. Diese betont, dass die menschliche Arbeitskraft keine Ware ist. Diese Aussage ist unverändert gültig und unmittelbar verbunden mit der menschlichen Würde (Weiss 2013, S. 8). Im *dritten* Kapitel dieser Erklärung wird unter anderem „die Verpflichtung für ein höheres Maß an Gleichheit am Arbeitsplatz“ als *feierliche Verpflichtung* genannt.

„Die Konferenz erkennt die feierliche Verpflichtung der Internationalen Arbeitsorganisation an, bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zur Erreichung folgender Ziele zu fördern: Gewährleistung eines gerechten Anteils aller an den Früchten des Fortschritts hinsichtlich der Löhne und des Einkommens [...] sowie eines lebensnotwendigen Mindestlohnes für alle Arbeitnehmer, die eines solchen Schutzes bedürfen“ (Kapitel III (d) der Declaration of Philadelphia 1944).

In wesentlichen Entscheidungen und öffentlichen Erklärungen wiederholt und unterstreicht die ILO den Inhalt der Erklärung von Philadelphia, so z. B. in der *Erklärung der ILO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung* vom 10. Juni 2008 (ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization). Diese Wiederholungen zeigen, dass die Erklärung von 1944 eine Grundsatzentscheidung der Organisation ist und bei der Interpretation von Veröffentlichungen und Übereinkommen berücksichtigt werden muss.

Der zitierte Text aus der Erklärung unterscheidet zwischen in zwei Elementen: Löhne müssen einen *lebensnotwendigen Mindestlohn* abdecken und darüber hinaus einen *gerechten Anteil* sicherstellen. Ein *gerechter Anteil* verlangt zum einen, dass im Verhältnis zum Arbeitgeber ein fairer Anteil durch

die Entgelte den Beschäftigten zufließt. Der Grundsatz verlangt darüber hinaus, dass der *gerechte Anteil* individuell alle Beschäftigten erreicht und bestehende Vergütungsunterschiede zwischen den Beschäftigten, wenn auch grundsätzlich gerechtfertigt, dennoch fair bleiben. Denn auch dort besteht zwischen den Beschäftigten das Risiko einer Gerechtigkeitslücke. Dass alle Beschäftigten einen *gerechten Anteil* erhalten, ist indes das Ziel. Die Forderung nach einem *gerechten Anteil* gleicht dem Ziel der verhältnismäßigen Vergütungsabstände in sec. 27 Abs. 4 EEA. Dagegen wäre eine diskriminierende Unterbewertung kein *gerechter Anteil*.

### 3.1.2 Das ILO-Übereinkommen Nr. 100 (1951)

Das *ILO-Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit* Nr. 100 (nachfolgend: ILO-Übereinkommen Nr. 100) verlangt von den ratifizierenden Staaten „mit den Mitteln, die den bestehenden Verfahren zur Festsetzung der Entgeltsätze entsprechen, die Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit auf alle Arbeitnehmer zu fördern und, soweit es mit diesen Verfahren vereinbar ist, sicherzustellen“ (Artikel 2 des ILO Nr. 100 1951). Zusätzlich zu einer Diskriminierung aufgrund der „Rasse“ besteht ein Gender-Pay-Gap in Südafrika (Nyman, S.226). Die Studie von Ntuli zur Entgeltdiskriminierung aufgrund des Geschlechts stellt 2007 fest:

Trotz „Aufhebung der legalen Diskriminierung und dem Inkrafttreten einer Affirmative Action Gesetzgebung besteht weitgehende Übereinstimmung darin, dass ein signifikanter Teil der Gehaltsunterschiede auf Geschlechterdiskriminierung zurückzuführen ist“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats)

[Despite] „the abolition of legalised discrimination and the introduction of affirmative action legislation, there is still wide acknowledgement that a significant portion of these wage differentials is due to gender discrimination“ (Ntuli 2007, S.2)

Die Internationale Arbeitskonferenz bestätigt den Gender-Pay-Gap in Südafrika. Der auf der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2011 vorgestellte Bericht zur Gleichstellung am Arbeitsplatz des ILO-Generaldirektors betont, dass Frauen noch weit entfernt von einer Gleichstellung am Arbeitsmarkt sind (International Labour Conference, 100th Session: *Re-*

*port of the Director-General, Report I(B) – Equality at work, Report I (B)-2011, S. 19). Er verweist auf den Bericht von Glenn/Melis/Withers (2009), der einen Gender-Pay-Gap in nahezu allen Staaten feststellt, auch in Südafrika.*

„Der durchschnittliche Pay-Gap in den 20 Staaten, von denen wir über geeignete Daten verfügen, liegt zwischen 38,5 Prozent in Brasilien und 11,1 Prozent in Paraguay. Die durchschnittlichen Ergebnisse des Pay-Gaps sind in Dänemark (zwölf Prozent), Schweden (13 Prozent) und Russland (14 Prozent) niedriger und dem gegenüber in Argentinien (29 Prozent), Mexiko (36,1 Prozent) und Südafrika (33,5 Prozent) höher“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„The average pay gaps for the 20 countries for which we had sufficient pay data range from 38.5 per cent in Brazil to 11.1 per cent in Paraguay. The average pay gap results are lower for Denmark (12 per cent), Sweden (13 per cent) and the Russian Federation (14 per cent) and less so for Argentina (29 per cent), Mexico (36.1 per cent) and South Africa (33.5 per cent)“ (Glenn/Melis/Withers 2009)

Südafrika hat das ILO-Übereinkommen 100 am 30. März 2000 ratifiziert. Ratifizierende Staaten sind verpflichtet, die Entgeltgleichheit für alle Beschäftigten durch Gesetzgebung, gesetzlich geschaffene oder anerkannte Einrichtungen zur Lohnfestsetzung, Kollektivverträge oder einer Kombination aus diesen Mitteln sicherzustellen (Hlongwane 2007, S.71). Von den ratifizierenden Staaten wird ein ausreichendes Maß an Flexibilität erwartet, um die Entgeltgleichheit mit dem geeignetsten Instrument durchzusetzen. Das ILO-Übereinkommen 100 gibt in seinem Artikel 3 ergänzend vor, was dabei zu beachten ist:

„1. Wird die Anwendung dieses Übereinkommens dadurch erleichtert, so sind Maßnahmen zu treffen, die einer objektiven Bewertung der Beschäftigten auf Grund der dabei erforderlichen Arbeitsleistung dienlich sind.

2. Die bei dieser Bewertung anzuwendenden Methoden können entweder von den für die Festsetzung der Entgeltsätze zuständigen Stellen oder, wenn die Entgeltsätze auf Grund von Gesamtarbeitsverträgen festgesetzt werden, von den Vertragsparteien bestimmt werden.

3. Unterschiede zwischen den Entgeltsätzen, die ohne Rücksicht auf das Geschlecht des Arbeitnehmers derart objektiv festgestellten Unterschieden der Arbeitsleistung entsprechen, sind nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit anzusehen.“ (Artikel 3 ILO-Übereinkommen Nr. 100 von 1951)



Das ILO-Übereinkommen 100 verlangt objektive Kriterien zur Ermittlung der Frage ob und wann Vergütungsunterschiede zwischen den Tätigkeitsebenen gerechtfertigt sein können. Das ergibt sich zunächst aus dem Wortlaut des Artikels 3, der in seinem ersten Absatz erforderlichenfalls Maßnahmen zur „objektiven Bewertung der Beschäftigungen“ einfordert. Erforderlich ist dies, wenn sich die Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern nicht in anderer Weise durchsetzt. Nach den oben zitierten Feststellungen der Internationalen Arbeitskonferenz 2011 kann davon nicht ausgegangen werden. Nach dem zweiten Absatz des Artikels 3 ist dies bei Gesamtarbeitsverträgen, das ist die Bezeichnung für Tarifverträge in der Schweiz, die Aufgabe der Vertragsparteien der Tarifverträge, diese Methoden zu erarbeiten. Ergänzend ergibt sich dann aus dem dritten Absatz, dass bei „derart objektiv festgestellten Unterschieden“ unterschiedliche Vergütungen unbedenklich sind.

Die Forderung aus Artikel 3 des ILO-Übereinkommens 100, objektive Bewertungskriterien für die Schließung des Gender-Pay-Gaps herauszuarbeiten, gleicht der Forderung in sec. 27 Abs. 3 und 4 EEA zur Entwicklung von Normen und Eckwerten für vertretbare Vergütungsabstände. Auch wenn das ILO-Übereinkommen 100 die horizontale Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen verlangt, ist die Objektivierung der Tätigkeitsbewertung eine Parallele in beiden Normen. Die Betrachtung von Tätigkeiten durch eine „objektive Bewertung“ ist sowohl für die Frage, wann Arbeiten, die sich unterscheiden gleichwertig sind, notwendig, wie auch, wann und in welchem Umfang Tätigkeiten sich unterscheiden.

Das Objektivierungsgebot aus Artikel 3 des ILO-Übereinkommens 100 kann auch für die Entgeltdiskriminierung in Südafrika herangezogen werden, da das Apartheid-Wage-Gap ein Gender-Pay-Gap einschließt. Das ILO-Übereinkommen 100 kann daher für die Befassung der Folgen der Apartheid-Ära zusätzlich herangezogen werden.

### **3.1.3 Das Übereinkommen Nr. 111 (1958)**

Das *ILO-Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf* Nr. 111 von 1958 (nachfolgend ILO-Übereinkommen Nr. 111) verweist in seiner Einleitung auf die Bestimmungen zur Gleichstellung aus der Erklärung von Philadelphia. Das Übereinkommen wurde 1997 von Südafrika ratifiziert. Es richtet sich gegen alle Formen der Diskriminierung.

„Im Sinne dieses Übereinkommens gilt als ‚Diskriminierung‘ [...] jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen; [und] [...] jede andere Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen“ (Art. 1 Abs. 1 ILO-Übereinkommen Nr. 111 von 1958).

Das Übereinkommen verlangt „eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, mit Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepasst sind, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jegliche Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten“ (Artikel 2 ILO-Übereinkommen Nr. 111 von 1958).

Durch die Apartheid verfestigten sich diskriminierende Elemente im südafrikanischen Vergütungssystem. Das Übereinkommen verlangt die Beseitigung jeglicher Diskriminierung, dazu gehört das Apartheid-Wage-Gap als eine besondere Ausformung der vertikalen Diskriminierung.

### **3.1.4 Die ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1988)**

Die *Erklärung zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit und den damit verbundenen Folgemaßnahmen* von 1988 verlangt die Überwindung jeglicher Diskriminierung am Arbeitsplatz (Weiss 2013, S. 11) einschließlich diskriminierender Entgeltunterschiede. Implizit verweist dies auf vertikale Entgeltunterschiede, wie die ILO in der englischsprachigen Publikation zu der Erklärung betont:

„Wirksame Mechanismen sind notwendig, um das Hindernis der Diskriminierung anzugehen, dort wo es besteht. Ein gängiges Beispiel sind Klagen auf diskriminierungsfreie Bezahlung, welche auf objektive Kriterien gestützt werden sollten, die den Wert der ausgeübten Tätigkeit bewerten. ILO-Grundsätze bestimmen Mindestgrenzen, während innerstaatliche Gesetze und Praktiken auch einen breiteren Ansatz verfolgen und weiter angelegte Mittel zur Überwindung der Diskriminierung bei der Arbeit einschließen können“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„Effective mechanisms are needed to address the obstacles of discrimination when they occur. A common example involves claims for the non-discriminatory payment of wages, which should be set using objective criteria that takes into account the value of the work performed. ILO principles fix minimum thresholds while national laws and practices may well take a broader approach and include more comprehensive means in eliminating discrimination at work“ (ILO Erklärung zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit und den damit verbundenen Folgemaßnahmen von 1988, S. 3).

Die Übereinkommen 100 und 111 gehören zu den ILO-Kernarbeitsnormen. Die ILO-Erklärung zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit unterstreicht das Effizienzgebot bei der Umsetzung unter anderem dieser Übereinkommen. In dem vorzitierten Abschnitt geht es um die wirksame Sicherstellung der diskriminierungsfreien Vergütung, die die Übereinkommen 100 und 111 verlangen.

Werden die beiden Übereinkommen 100 und 111 angewendet und umgesetzt, sind damit innerstaatliche Umsetzungsmaßnahmen verknüpft. Für diese sollte die ILO-Erklärung zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit zur Auslegung herangezogen werden. Denn sie gibt das Verständnis der ILO über beide Übereinkommen wieder, wie Entgeltdiskriminierung mit innerstaatlichen Mitteln wirksam anzugehen ist.

Die ILO-Erklärung zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit ist eine zentrale Aussage der Internationalen Arbeitsorganisation und wurde von der 97. Internationalen Arbeitskonferenz am 18. Juni 1998 verabschiedet. Die internationale Arbeitskonferenz ist das höchste Organ der ILO (Artikel 2, 3 der ILO Verfassung) und rechtlich befugt, verbindliche Entscheidungen zu treffen.

### 3.2 Die südafrikanische Verfassung

Viele Verfassungen binden die öffentliche Gewalt im Staat-Bürger-Verhältnis. Dritte sind in der Regel an verfassungsrechtliche Pflichten nur indirekt gebunden. Die Bill of Rights, der Grundrechtekatalog der südafrikanischen Verfassung unterscheidet sich hier und richtet sich an alle, ebenfalls an private Dritte. Daher verpflichtet sec. 9 der Verfassung Arbeitgeber unmittelbar.

Darüber hinaus betont sec. 39 Abs. 1 lit. b der südafrikanischen Verfassung, dass bei der Auslegung der Bill of Rights internationales Recht berücksichtigt werden muss. Folglich sind die ILO-Übereinkommen 100 und 111 bei der Auslegung von sec. 9 der Verfassung zu berücksichtigen.

Die jüngere Verfassungsgeschichte Südafrikas begann mit der Übergangsverfassung von 1993 (Act 200 of 1993), die den Weg für die ersten freien Wahlen ebnete. Auf diese folgte die eigentliche, von allen Südafrikanern verabschiedete Verfassung von 1996. Da die Übergangsverfassung bereits viele Elemente enthält, die in die dann verabschiedete Verfassung aufgenommen wurden, ist die Verfassungsgerichtsrechtsprechung zur Übergangsverfassung unverändert relevant.

### 3.2.1 Die Übergangsverfassung der Republik Südafrika

Erste Rechtsprechung erging zu der Übergangsverfassung, die in ihren Grundrechten in vielen Bereichen mit der endgültigen Verfassung übereinstimmt. Stellungnahmen und Entscheidungen zur Übergangsverfassung sind die ersten rechtlichen Wertungen zum Neuanfang im Land.

„Diese Verfassung stellt eine historische Brücke dar zwischen der Vergangenheit einer zutiefst gespaltenen Gesellschaft, die sich durch Unfrieden, Kampf, unsagbares Leid und Unrecht auszeichnete und einer Zukunft, die auf der Anerkennung der Menschenrechte, Demokratie und dem friedlichem Zusammenleben sowie Entwicklungsmöglichkeiten für alle Südafrikaner errichtet wurde, dies unabhängig von Farbe, ‚Rasse‘, Klasse, Glauben oder Geschlecht“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„This Constitution provides a historic bridge between the past of a deeply divided society characterized by strife, conflict, untold suffering and injustice, and a future founded on the recognition of human rights, democracy and peaceful co-existence and development opportunities for all South Africans, irrespective of colour, race, class, belief or sex“ (Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993, Chapter National Unity and Reconciliation, para 1).

Vom ersten Kapitel in der Präambel bis zu dem zitierten Nachwort der Übergangsverfassung wird die Gleichberechtigung als ein zentrales Recht eingeführt, die als erstes Grundrecht in der Bill of Rights in sec. 8 des Kapitels 3 der Übergangsverfassung garantiert ist.

Da das Unrecht der Vergangenheit eingestanden und anerkannt ist, wird durch die Gegenüberstellung der Vergangenheit als Ist-Zustand und der Zukunft als Soll-Zustand die Brückenfunktion der Übergangsverfassung in eine neue diskriminierungsfreie Gesellschaftsordnung beschrieben. Zentrales Ziel ist ausweislich sec. 8 der Übergangsverfassung, die Gleichberechtigung aller Südafrikaner zu erreichen.

„Das Recht auf Gleichstellung [...] umfasst das Recht auf Wiedergutmachung vergangenen Unrechts. Nur wenn man es in diesem Sinne versteht, ist die Gleichstellung gleichwertig gemessen an den Aufgaben des Wiederaufbaus und der Wiedergutmachung“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„The right to equality [...] encompasses the right to reparation for past inequality. Only if it is understood in this way is equality equal to the task of reconstruction and reconciliation“ (Albertyn/Kentridge, S. 178).

Die Übergangsverfassung enthält einen weiten Antidiskriminierungsansatz, der die Überwindung der vertikalen Entgeltdiskriminierung umfasst. Der Verfassungsgerichtshof führt in einer seiner ersten Entscheidungen aus:

„Das Verbot der ungerechtfertigten Diskriminierung in der Übergangsverfassung will nicht nur die Diskriminierung gegen Menschen vermeiden, die benachteiligten Gruppen angehören. Im Zentrum des Verbots ungerechtfertigter Diskriminierung liegt die Erkenntnis, dass der Zweck der neuen verfassungsrechtlichen und demokratischen Ordnung der Aufbau einer Gesellschaft ist, in der alle Menschen gleiche Würde und gleichen Respekt genießen, dies unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe. Das Erreichen einer solchen Gesellschaft im Zusammenhang mit unserer zutiefst nicht egalitären Vergangenheit wird nicht einfach sein, aber dass es das Ziel der Verfassung ist, sollte nicht vergessen oder übersehen werden“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„The prohibition on unfair discrimination in the interim Constitution seeks not only to avoid discrimination against people who are members of disadvantaged groups. It seeks more than that. At the heart of the prohibition of unfair discrimination lies a recognition that the purpose of our new constitutional and democratic order is the establishment of a society in which all human beings will be accorded equal dignity and respect regardless of their membership of particular groups. The achievement of such a society in the context of our deeply inegalitarian past will not be easy, but that that is the goal of the Constitution should not be forgotten or overlooked“ (Constitutional Court *The President of the Republic of South Africa vs. Hugo*, para 41)

Die Überwindung der vertikalen Entgeltdiskriminierung ist ein notwendiger Schritt, um diese neue Gesellschaft aufzubauen.

### 3.2.2 Die Verfassung der Republik Südafrika

Wie in der Übergangsverfassung betont die Verfassung der Republik Südafrika (Act No. 108 of 1996) ebenfalls ausdrücklich das Ziel der Gleichstellung aller Südafrikaner als richtungweisenden Leitgedanken. Die Gleichstellung ist nicht nur ein Individualrecht, sondern ausweislich sec. 39 Abs. 1 lit. a der Verfassung der Republik Südafrika ein grundlegender Wert, der zur Interpretation anderer Verfassungsbestimmungen heranzuziehen ist.

Wie ausgeführt, muss bei Auslegung der Grundrechtecharta nach sec. 1 (1b) der Verfassung zusätzlich internationales Recht berücksichtigt werden. Wie weit dies gehen kann, betont das Verfassungsgericht in der Entscheidung *The State v Makwanyane* noch zu sec. 35 Abs. 1 der Übergangsverfassung (heute sec. 39 Abs. 1 lit. b der Verfassung).

„Der Geltungsbereich von sec. 35 Abs. 1 umfasst sowohl nicht-bindendes wie auch bindendes internationales öffentliches Recht. Beide sollen nach der Bestimmung zur Auslegung herangezogen werden. Internationale Vereinbarungen und internationales Gewohnheitsrecht bieten dementsprechend einen Rahmen innerhalb dessen das Kapitel drei [das Grundrechtekapitel] bewertet und verstanden werden kann, und für dieses Ziel können Entscheidungen von Gerichten mit vergleichbaren Aufgabenstellungen, wie der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, der Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof, die Europäische Menschenrechtskommission, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und in geeigneten Fällen Berichte von Sonderorganisationen, wie die Internationale Arbeitsorganisation, Leitlinien für die zutreffende Auslegung einzelner Bestimmungen des Kapitels 3 bieten“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„In the context of section 35(1), public international law would include non-binding as well as binding law. They may both be used under the section as tools of interpretation. International agreements and customary international law accordingly provide a framework within which Chapter Three can be evaluated and understood, and for that purpose, decisions of tribunals dealing with comparable instruments, such as the United Nations Committee on Human Rights, the Inter-American Commission on Human Rights, the Inter-American Court of Human Rights, the European Commission on Human Rights, and the European Court of Human Rights, and in appropriate cases, reports of specialised agencies such as the International Labour Organisation may provide guidance as to the correct interpretation of particular provisions of Chapter Three“ (Constitutional Court, *The State v Makwanyane*, para 35)

Wie unmittelbar dieses Gebot sich auswirkt zeigt die Entscheidung des südafrikanischen Verfassungsgerichts *NEHAWU v University of Cape Town*. Um verbindliches und nicht bindendes internationales Recht in seine Erwägungen einzubeziehen, hat das Gericht dort zur Auslegung einer Bestimmung zum Betriebsübergang aus dem Labour Relations Act (LRA) auf die Betriebsübergangsrichtlinie der Europäischen Union verwiesen (Cheadle 2012, S.360).

„Um das [Modell zu fairen Beschäftigungspraktiken] zu erfassen, müssen Gerichte und Spruchkörper Leitgedanken von innerstaatlicher und internationaler Erfahrung sammeln [...]. Internationale Erfahrung wird in den Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation wiedergegeben“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„In giving content to [the concept of fair labour practices] the courts and tribunals will have to seek guidance from domestic and international experience [...]. International experience is reflected in the Conventions and Recommendations of the International Labour Organisation“ (Constitutional Court, *NEHAWU v University of Cape Town*, para 34).

Die Entscheidungen betonen, dass auf Grund von sec. 39 Abs. 1 der Verfassung der Republik Südafrika sich die Auslegung eines Grundrechts aus der Bill of Rights an ILO-Übereinkommen und -Empfehlungen zu orientieren hat. Hieraus lässt sich ableiten, dass die ILO-Übereinkommen 100 und 111 einschließlich des Verständnisses über den Inhalt dieser Übereinkommen und deren Durchsetzung für die Auslegung des südafrikanischen Gleichstellungsrechts heranzuziehen sind. Und zwar wie sie in der ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zum Ausdruck gekommen sind. Schon unter diesem Gesichtspunkt wäre eine diskriminierungsfreie Entgeltstruktur Teil des internationalen und südafrikanischen Gleichstellungskonzepts. Ein international zunehmender Standard eines Rechts würde ebenfalls bei der Auslegung der Grundrechte der südafrikanischen Verfassung berücksichtigt werden.

Auch andere Gerichte, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (ECHR) berücksichtigen in ihrer Rechtsprechung die Weiterentwicklung des internationalen Rechts (Lörcher 2009, S.231). Der EHCR hat zur Auslegung von Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention das ILO-Übereinkommen Nr. 87 von 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes herangezogen. Es hat dabei aber das gewachsene im internationalen und innerstaatlichen Arbeitsrecht weiterentwi-

ckelte Verständnis vom Schutz der Vereinigungsfreiheit als entscheidend angesehen, nicht nur die Vorstellung von diesem Recht aus 1948, denn ein ILO-Übereinkommen ist ein lebendes Instrument (ECHR, 12. Nov. 2008, *Demir und Baykara v Turkey*, 34503/97, Rn. 154).

„In diesem Zusammenhang [der Entwicklung des Streikrechts und der Arbeitsbeziehungen] ist es angebracht zu bedenken, dass das Übereinkommen ein lebendiges Instrument ist, das im Lichte der Gegenwart und in Übereinstimmung mit der Entwicklung des internationalen Recht ausgelegt werden muss, so dass die zunehmend höheren Standards, die auf dem Gebiet des Schutzes der Menschenrechte gefordert werden, zu berücksichtigen sind, was eine größere Entschlossenheit bei der Beurteilung der Verletzung fundamentaler Werte von demokratischen Gesellschaften verlangt“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„In this connection [the development of the right to strike and labour relations], it is appropriate to remember that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions, and in accordance with developments in international law, so as to reflect the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights, thus necessitating greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies“ (ECHR, 12. Nov. 2008, *Demir und Baykara v Turkey*, 34503/97, Rn. 146).

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat ebenfalls einschlägiges internationales Recht, im konkreten Fall das ILO-Übereinkommen 111, herangezogen, um für einen Sachverhalt den aktuellen Gehalt der Geschlechtergleichstellung herauszuarbeiten (BVerfG v. 18. Nov. 2003, 1 BvR 302/96, Rn. 112).

Für Südafrika sind die ILO-Übereinkommen 100 und 111 bei der Auslegung von Gleichstellungsnormen in Südafrika ggf. eine zu beachtende Hilfestellung in Auslegungsfragen und ein nicht zu unterschreitendes Mindestniveau.

### 3.2.3 Sec. 9 der Verfassung der Republik Südafrika

Sec. 9 der südafrikanischen Verfassung enthält das Grundrecht auf Gleichstellung. Die Norm garantiert sowohl formale wie auch substantielle Gleichstellung (Dupper 2002, S.292). Die Norm enthält einen nicht abschließenden Katalog von persönlichen Merkmalen, die nicht zur Differenzierung herbeigezogen werden dürfen. Sie untersagt jede Form der Diskriminierung und damit auch die ungerechtfertigte vertikale Differenzierung.



Nach der vorangegangenen Analyse des internationalen Rechts und der Bedeutung dieses Rechts für die südafrikanische Verfassungsauslegung ist sec. 9 der Verfassung darüber hinaus unter Berücksichtigung des ILO-Übereinkommens 111 und der ILO-Erklärung von Philadelphia auszulegen.

Gleichstellung im Sinne von sec. 9 der südafrikanischen Verfassung bedeutet danach nicht nur die Abwesenheit von Diskriminierungen auf der horizontalen Ebene, sondern auch den „gerechten Lohnanteil“ im Sinne der Erklärung von Philadelphia, soweit dieser aufgrund von persönlichen Merkmalen nach dem ILO-Übereinkommen 111 nicht zugänglich gemacht wird. Die Abwesenheit von Diskriminierung steht in Verbindung zur Menschenwürde.

„Im Zentrum des Verbots ungerechtfertigter Diskriminierung steht die Überzeugung unserer Verfassung, dass allen Menschen, unabhängig von ihrer Position in der Gesellschaft die gleiche Würde garantiert werden muss“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„At the heart of the prohibition of unfair discrimination is the recognition that under our Constitution all human beings, regardless of their position in society, must be accorded equal dignity“ (Constitutional Court *Hoffmann v South African Airways*, para 27).

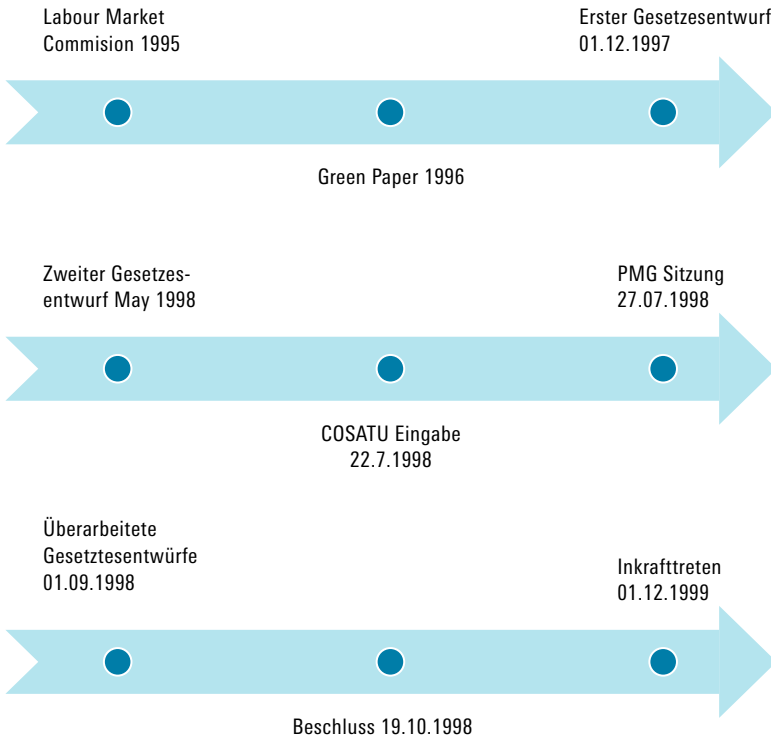
Substantielle Gleichstellung ist umfassend. Deshalb betont die Verfassung in sec. 9 Abs. 2, dass Affirmative-Action-Maßnahmen ergriffen werden sollen. Sec. 27 EEA ist Teil des Affirmative-Action-Kapitels des EEA. Die Norm mahnt nicht Verstöße an, sondern enthält eine positive Verpflichtung von Gleichheit. Die Bestimmung ist eine proaktive Gleichstellungsnorm zur Umgestaltung von Strukturen (Schiek/Busch 2004, S. 12).

## 4 DIE ENTSTEHUNGSGESCHICHTE VON SEC. 27 EEA

Sich mit der Entstehungsgeschichte von sec. 27 EEA zu befassen, ermöglicht eine Einordnung der Norm und ihrer Ausrichtung. Sie hilft darüber hinaus, die bestehenden und zu erwartenden Erschwernisse für ihre Implementierung besser einordnen zu können.

Abbildung 14

### Die Entstehungsgeschichte von sec. 27 EEA



Quelle: Helm 2015, S. 27 ff.

## 4.1 Gesetzgebung im Umbruchprozess

Im vorangestellten Zitat betont Ndebele die kaum fassbare Leistung der Vermeidung eines Bürgerkrieges in dem ökonomisch nachhaltig gespaltenen Land. Südafrika befand sich während des Gesetzgebungsverfahrens in einem umfassenden Umbruchprozess. Der Beginn einer demokratischen Gesellschaft war eingeleitet, viele Menschen waren aus dem Exil zurückgekehrt.

Nicht alle Südafrikaner befürworteten das Ende der Apartheid. Die Wirtschaft hatte sich an billige Beschäftigte gewöhnt.

Die Haftentlassung Nelson Mandelas am 11. Februar 1990 und so vieler weiterer, der Mord an Chris Hani am 10. April 1993 und die ersten freien Wahlen vom 26. bis 29. April 1994 hatten gerade stattgefunden. Die Truth and Reconciliation Commission hatte mit der Aufarbeitung der Vergangenheit begonnen. Der internationale Wirtschaftsboykott war aufgehoben. Vor diesen politischen Rahmenbedingungen begann die Arbeit um sec. 27 EEA.

Die Rechtssetzung selbst wurde kontrovers diskutiert (Godfrey 2010, S. 170). Zu den Leitgedanken der Diskussion gehörte das Ziel, unverhältnismäßige Gehaltsunterschiede, aber insbesondere den Apartheid-Wage-Gap zu überwinden. Die Rolle und Struktur des Rechts und das Instrument Tarifverhandlungen galt es einzuordnen. Faire Arbeitsbedingungen sollten ab sofort gelten.

## 4.2 Die vorbereitende Arbeit

### 4.2.1 Die Labour Market Commission 1995

Die Presidential Commission to Investigate the Development of a Comprehensive Labour Market Policy (nachfolgend: Labour Market Commission) wurde 1995 vor dem Hintergrund des Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramms der Regierung Mandela eingerichtet. Ihre Überzeugungen und Empfehlungen für den weiteren Gesetzgebungsprozess wurden in dem Abschlussbericht: „Report of the Presidential Commission to Investigate Labour Market Policy“ (Labour Market Commission 1996) von Juni 1996 dokumentiert.

Dieser Abschlussbericht fand deutliche Worte zum Apartheid-Wage-Gap:

- Die Gehaltsunterschiede in Südafrika sind sowohl gemessen an Standards von entwickelten Ländern wie auch Schwellenländern „extrem hoch“ (Labour Market Commission 1996, para 226).

- Die Einkommensunterschiede beruhen auf dem Apartheid-Unrecht, in der Weiße einen Lebensstandard erwarteten, der nur durch extrem ungleiche Einkommensverteilung möglich wurde. Das bisher auf das Merkmal „Rasse“ gestützte Modell extremer Einkommensunterschiede darf nicht einfach ent rassifiziert, sondern die Gehaltsunterschiede müssen langfristig insgesamt abgebaut werden (Labour Market Commission 1996, para 228).
- Die Entgeltdiskriminierung besteht fort. Die Entwicklung von konzeptionellen und praktischen Methoden, um legitime Entgeltunterschiede herauszuarbeiten, ist eine Herausforderung, aber notwendig. Beantwortet werden muss beispielsweise, wann Unterschiede zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen gerechtfertigt sind, wie hoch ein legitimer Unterschied sein kann und was die besten Methoden zur Ermittlung dieser Unterschiede und zur Berichtigung von Fehlentwicklungen sind (Labour Market Commission 1996, para 473).

Die Labour Market Commission folgte drei Leitgedanken, die den weiteren Prozess prägten. Der Umfang der Lohnspreizung zwischen Oben und Unten ist unhaltbar und extrem. Entgeltunterschiede zwischen den Beschäftigtengruppen bedürfen in ihrem Umfang der Rechtfertigung. Die auf Diskriminierung beruhenden Gehaltsunterschiede müssen nicht nur ent rassifiziert werden, sondern sind insgesamt zu überwinden (Labour Market Commission 1996, para 228).

Dies zeigt, dass der Gesetzgebungsprozess um sec. 27 EEA mit der Einlassung der Labour Market Commission begann und diese empfahl, geeignete Methoden zu entwickeln, um die diskriminierenden Gehaltsunterschiede, besonders den Apartheid-Wage-Gap zu überwinden. Mit den zu entwickelnden Methoden sollte ausgearbeitet werden, wann eine Unterscheidung der Vergütungshöhe gerechtfertigt werden kann, welcher Umfang möglicher Unterschiede noch legitim ist und wie ein solches System zur Ablösung der bestehenden Zustände implementiert werden kann. Das Department of Labour wurde unverzüglich im Anschluss auf den Report tätig.

#### **4.2.2 Das Green Paper 1996**

Das Department of Labour veröffentlichte kurz darauf am 1. Juli 1996 ein – den Bericht der Labour Market Commission aufgreifendes – Green Paper mit Politikvorschlägen (Green Paper 1996). Dieses Regierungsdokument be-

schreibt Südafrika als weltweit eine der „Gesellschaften mit der größten Ungleichheit“ (Green Paper 1996, Chapter 2, Nr. 2.1.1). Das Green Paper<sup>11</sup> gab die vorläufige Regierungsposition wieder und definierte Rechtssetzungsziele zur Entgeltdiskriminierung.

Die dem Dokument vorangestellte Zusammenfassung beschreibt die Ziele der Gesetzgebung in Bezug auf die Entgeltdiskriminierung:

- Die Erkenntnisse der Labour Market Commission sollen in den Gesetzesentwurf eingearbeitet werden. Dies schließt insbesondere die Überlegungen zu den Methoden zur Überwindung der Diskriminierung am Arbeitsplatz ein (Green Paper 1996, Summary, Nr. 1.2).
- Ein „ungewöhnlich kleiner Anteil“ des Nationaleinkommens erreicht die Bevölkerungsmehrheit. Schwarze drängen sich am unteren Ende der Lohnskala, während Weiße in der Regel die hohen Einkommen beziehen (Green Paper 1996, Summary, Nr. 2.1.1).
- Im Zusammenhang mit der Beschäftigung sind Bestimmungen notwendig, um die anhaltende Diskriminierung bei der Vergütung zu beseitigen (Green Paper 1996, Summary, Nr. 3.4.1).

Das zweite Kapitel des Green Papers befasst sich konkret mit Ungleichheiten in Einkommen und Status. Diesem Kapitel lassen sich folgende Festlegungen in Bezug auf den späteren sec. 27 EEA entnehmen:

- „Tief verwurzelte Unterscheidungen im Einkommen und beruflichem Status“ sind verknüpft mit „Rasse“ und Geschlecht. Die Ungleichheit ist eine schwere Bürde für Gesellschaft, Wirtschaft und Individuen (Green Paper 1996, Chapter 2, Nr. 2.1.3).
- Südafrika prägt eine durchgängige Entgeltdiskriminierung nach „Rasse“ und Geschlecht. Es besteht eine „ungewöhnliche Schiefelage in der Einkommensverteilung“. Das Ergebnis ist eine größere Ungleichheit und extremere Armut als in den meisten Drittstaaten mit vergleichbarer Produktivität (Green Paper 1996, Chapter 2, Nr. 2.4.6).
- Maßnahmen zur Beschäftigtengleichstellung können nur Teil einer breiter angelegten Strategie sein. Einerseits entstehen Ungleichheiten nicht ausschließlich oder in erster Linie durch Diskriminierung am Arbeitsplatz. Andererseits ist die Gesamtverteilung der Einkommen extrem un-

---

11 Green Paper gehören in vielen Staaten zur Vorbereitung der Gesetzgebung, besonders in Staaten aus dem angloamerikanischen Rechtsraum.

gleich. Daher soll die Entwicklung von Wegen und Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung am Arbeitsplatz mit dem Ziel einer besseren Gesamtverteilung des Einkommens unterstützt werden (Green Paper 1996, Chapter 2, Nr. 2.5.2).

Der Zweck des Green Papers war es, die politischen Felder für die Gesetzgebung zur Gleichberechtigung zu definieren und in die parlamentarische und außerparlamentarische Debatte einzuführen. Die verfassungsrechtlich garantierte Gleichberechtigung sollte für das Arbeitsleben ausgestaltet werden.

Deutlich wird, dass nicht nur die horizontalen Entgeltunterschiede, sondern die vertikale Entgeltdiskriminierung, die „ungewöhnliche Schieflage“ (Green Paper 1996, Chapter 2, Nr. 2.4.6) in der Einkommensverteilung im Fokus des Gesetzgebungsverfahrens stand. Diese Beobachtung ist entscheidend und beschreibt, warum diese Vergütungsstrukturen Bestandteil der Rechtssetzung wurden. Den ausführlichen Ergebnissen der Labour Market Commission schließt sich das Department of Labour an.

### 4.2.3 Ein erster Abbau des Apartheid-Wage-Gaps

Die Regierung Mandela machte auch in der Praxis mit dem Abbau von unvertretbaren Gehaltsabständen ernst. Die öffentlichen Arbeitgeber und die Gewerkschaften einigten sich auf einen systematischen Abbau des vertikalen Wage Gaps. Die Vergütungsabstände zwischen Oben und Untern im öffentlichen Dienst wurden von 25:1 im Jahr 1994 auf 20:1 im Jahr 1995 durch Einigung mit den Gewerkschaften verringert (COSATU 1998, 3.12, für 1994 unter Verweis auf die ILO).

1997 oder Anfang 1998, kündigte die Regierung als nächsten Schritt<sup>12</sup> für 1999 eine Reduzierung auf 12:1 an (COSATU 1998, 3.12). Diese ganz praktischen Maßnahmen und Ankündigungen fanden während der Diskussion um die Überwindung des Apartheid-Wage-Gaps statt.

---

12 Ob und in welchem Umfang dies tatsächlich verwirklicht wurde, konnte ich noch nicht ermitteln. Die Konflikte wurden mit dem Ende der Regierung Mandela härter und verlagerten sich auf den zunehmenden Einsatz von Leiharbeit und Werkverträgen durch öffentliche Arbeitgeber zur Umgehung der Tarifnormen.

### 4.3 Das Gesetzgebungsverfahren

Die Schließung des Apartheid-Wage-Gaps stand auf der politischen Agenda. Dennoch blieb das Ziel umstritten (Godfrey et al. 2010, S. 170).

#### 4.3.1 Der erste Gesetzesentwurf (1997)

Der erste Gesetzesentwurf wurde am 1. Dezember 1997 veröffentlicht. Er war verbunden mit der Aufforderung des Ministers, den Entwurf „anzureichern“ (Employment Equity Draft Bill 1997, S.3). Dem Entwurf folgte eine intensive politische Diskussion. Diese stützte sich unter anderem auf folgende, im Zusammenhang mit dieser Arbeit enthaltene Aussagen des Entwurfs:

- Die Regierung hält an der im Green Paper und dem Bericht der Labour Market Commission dokumentierten Überzeugung fest, dass die langanhaltende Diskriminierung zu extremen vertikalen Entgeltunterschieden geführt hat, die unmittelbar auf der Hautfarbe und dem Geschlecht beruhen (Employment Equity Draft Bill 1997, S.6).
- Ein Netz aus Gesetzen hat die Menschen Südafrikas „erfolgreich“ auseinanderdividiert und das Master-Servant-Verhältnis zwischen den „Rassen“ verstetigt (Employment Equity Draft Bill 1997, S.6).
- Wie im Green Paper festgehalten, verdienen ein Drittel der Schwarzen weniger als 500 Rand monatlich, aber nur fünf Prozent der Weißen. Die Wahrscheinlichkeit für eine schwarze Frau im Management zu arbeiten ist 5000-mal geringer, als die für einen weißen Mann (Employment Equity Draft Bill 1997, S.6).

Dennoch fehlt dem Gesetzesentwurf eine Norm, die sich mit der vertikalen Ungleichheit befasst. Dies kann einerseits nicht überraschen, da ein internationales Vorbild fehlt, andererseits passt es nicht zum Bericht der Labour Market Commission, dem Green Paper und den zuvor zitierten Aussagen des Entwurfs. Möglicherweise deshalb hatte der Minister in der Hoffnung auf geeignete Vorschläge dazu aufgerufen, den Entwurf mit Vorschlägen anzureichern (Employment Equity Draft Bill 1997, S.5).

### 4.3.2 Der zweite Gesetzentwurf (Mai 1998)

Der Entwurf von 1997 wurde umfassend unter anderem in dem National Economic Development and Labour Council (NEDLAC) mit den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften erörtert. Auf Grundlage des Act No. 35 of 1994, dem National Economic, Development and Labour Council Act wurde NEDLAC als gemeinsames Konsultationsgremium der Regierung, der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften durch ein gemeinsames Gründungsdokument eingerichtet. Dieses Gremium hat eine Vielzahl von Aufgaben und ist unter anderem nach dem Labour Relations Act in die arbeitsrechtliche Rechtssetzung einzubinden.

Die Erörterung des Entwurfs von 1997 führte zu einigen Änderungen und zu einem zweiten Gesetzentwurf im Mai 1998 (Employment Equity Bill, Bill 60 of 1998).

Wieder fehlte aber eine Bestimmung, die sich mit dem vertikalen Wage Gap befasste. Eine Einigung hierüber war zwischen den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in NEDLAC nicht erzielt worden. Der zweite Gesetzentwurf griff nur die aufgrund der Beratungen in NEDLAC, geeinigten Sachverhalte auf (Employment Equity Bill, Bill 60 of 1998, S. 56). Die Diskussion um das Apartheid-Wage-Gap und angemessene Reaktionen darauf ging dagegen weiter.

### 4.3.3 Die COSATU-Eingabe (22. Juli 1998)

COSATU, der größte gewerkschaftliche Dachverband, brachte am 22. Juli 1998 eine eigene umfangreiche Stellungnahme in die parlamentarische Debatte ein (COSATU 1998). Ein zentraler Punkt dieser Stellungnahme war überschrieben mit: „Closing the Apartheid-Wage-Gap“ (COSATU 1998, Nr. 3.2). Diese Eingabe betont 1998 Nachfolgendes:

- Derzeit beziehen Vorgesetzte die 15 bis 20-fache Vergütung von Arbeitern. Die Unterschiede zum Top-Management sind noch extremer. Ein Geschäftsführer in Südafrika bezieht das 100-fache oder noch mehr des am niedrigsten vergüteten Arbeiters, während der Abstand in Japan im Schnitt bei 1:7 liegt (COSATU 1998, Nr. 3.2).
- Zwischen Ungelernten, Angelernten, Handwerkern, Arbeitern, Produktions- und technischen Experten bestehen außergewöhnliche Einkommensunterschiede. Das Erbe der billigen Arbeit einerseits und die institutionalisierten hohen Löhne und Vergünstigungen für eine Minderheit



- durch protektionistische Maßnahmen andererseits, wie einer Arbeitsplatzreservierung, wirkt weiterhin (COSATU 1998, Nr. 3.3).
- Eine Hierarchie mit aufgeblähter Verwaltungs- und Vorgesetztenstruktur ist entstanden. 60 Prozent aller Löhne und Gehälter gehen an die Gruppe der Angestellten mit Management (COSATU 1998, Nr. 3.4).
  - Die massiven Gehaltsunterschiede zwischen den unterschiedlichen Beschäftigtengruppen, dem Management und den Leichtlohngruppen, Männern und Frauen, Schwarzen und Weißen, Arbeitern und Angestellten müssen verringert werden. Gleichstellung darf keine Formvorschrift bleiben. Insbesondere darf sich das Gesetz nicht darauf beschränken, nur die horizontale Ungleichheit durch eine bessere Vertretung benachteiligter Gruppen auf bestimmten Tätigkeitsebenen zu überwinden, aber es bei der zwischen Oben und Unten bestehenden vertikalen Ungleichheit zu belassen (COSATU 1998, Nr. 3.8).
  - Die Gleichstellungspläne müssen breiter angelegt werden und sich auch auf Restrukturierungen und das Abflachen von Hierarchien beziehen. Informationen zu den Vergütungsabständen einschließlich aller Vergünstigungen zwischen den Tätigkeitsebenen müssen offen gelegt werden. Zielsetzungen und Zeitrahmen müssen definiert werden, innerhalb derer diese Abstände zu reduzieren sind (COSATU 1998, Nr. 3.9).
  - Der Minister sollte durch Empfehlungen zur Umsetzung sicherstellen, dass einheitliche Maßstäbe für die Analyse, die Umsetzungsplanung und die Berichte gelten (COSATU 1998, Nr. 3.9).

Mit der Eingabe wurde ein mit sec. 15 A EEA nummerierter Gesetzesvorschlag (COSATU 1998, Annexure A: Reducing the Apartheid-Wage-Gap) eingebracht, dessen Ähnlichkeit zum späteren sec. 27 EEA offensichtlich ist. Dieser Gesetzesvorschlag wurde darüber hinaus in der Eingabe begründet:

„Anliegen der Gesetzesergänzung ist es, sicherzustellen, dass sich das Ziel das Wage Gap zu schließen aus dem Gesetz ergibt; [...]. Das eröffnet einen Gestaltungsrahmen, der sicherstellen kann, dass diese Aufgabe in jedem Betrieb auf der Tagesordnung steht. Dieser Gesetzesentwurf kann das Ziel dennoch nicht allein erreichen. Er muss von Verhandlungen auf der nationalen und Branchenebene begleitet werden“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats).

„The intention of the amendment is to ensure that closing the wage gap is reflected in the purpose of the Act; [...]. This will provide a framework for ensuring that this issue is put on the agenda of every workplace. However this Bill alone will not achieve this objective. It must be combined with negotiations at national and sectoral levels“ (COSATU 1998, 3.7).

Die Eingabe und die Reaktionen darauf führten zu den weiteren Schritten im Gesetzgebungsverfahren.

#### **4.3.4 Sitzung der Parliamentary Monitoring Group (27. Juli 1998)**

Bereits eine Woche nach der COSATU-Eingabe wurde diese am 27. Juli 1998 auf einer Sitzung der Parliamentary Monitoring Group (PMG) erörtert. Dieses Gremium stellt die beratende Einbindung von Nichtregierungsorganisationen im Gesetzgebungsprozess sicher. Der Eingabe von COSATU schlossen sich weitere Organisationen, wie NADEL (National Association of Democratic Lawyers) und FEDUSA (Federation Unions of South Africa) an (PMG 1998, Kapitel 11 und 111: „The apartheid-wage-gap“). Der Gesetzesvorschlag fand ausdrücklich Zustimmung.

#### **4.3.5 Die Überarbeitung des Gesetzesentwurfs (1. September 1998)**

Im Anschluss daran beschleunigten sich die Abläufe. Der zuständige Ausschuss des Parlaments (das Portfolio Committee of Labour) stimmte im Anschluss an die PMG zu, dass auch ohne Einverständnis der Arbeitgeber in NEDLAC eine Bestimmung zum vertikalen Wage Gap in den Gesetzesentwurf aufgenommen wird. Der Ausschuss brachte einen ersten Gesetzesvorschlag ein (Portfolio Committee Amendments to the Employment Equity Bill 1998, as agreed to by the Portfolio Committee on Labour, Juli 1998).

Die daran anknüpfende Debatte führte zu einem finalen Text in zwei insoweit inhaltlich gleichen Gesetzesentwürfen (Employment Equity Bill, Bill 60A of 1998 und Employment Equity Bill, Bill 60B of 1998) jeweils vom 1. September 1998. Erst wurde der Änderungsvorschlag gedruckt und beraten und nach erreichter Einigung im Ausschuss der gesamte Gesetzestext.

Die Verpflichtung der Arbeitgeber verhältnismäßige Entgeltabstände zwischen den Tätigkeitsebenen einzuführen, wurde im September 1998 Gesetz. Dies entsprach dem im Juni 1996 formulierten Ziel der Labour Market Commission, das Apartheid-Wage-Gap zu überwinden und nicht nur zu Entlassifizieren (Labour Market Commission 1996, para 228).

### 4.3.6 Inkrafttreten von sec. 27 EEA (1. Dez. 1999)

Die finale Text wurde am 12. Oktober 1998 verabschiedet, von Präsident Mandela unterzeichnet und am 19. Oktober 1998 im Gesetzblatt veröffentlicht. Das im Gesetz festgelegte Datum für das Inkrafttreten von sec. 27 EEA war der 1. Dezember 1999 (Government Gazette Vol. 400, No. 19370, 19. Oktober 1998).

## 4.4 Nach dem Inkrafttreten

### 4.4.1 Das EEA-4-Formular zu Einkommensunterschieden

Sec. 27 Abs. 1 EEA verpflichtet Arbeitgeber zur regelmäßigen Abgabe eines Berichts zur Entgeltspreizung. Dazu ist das sog. EEA 4-Formular zu verwenden. Erstmals kam das Formular durch Verordnung vom 1. Dezember 1999 zur Anwendung.

In der Einführungsphase wurde zwischen dem EEA-4-Formular ([Abbildung 19](#)) für Unternehmen mit mehr als 150 Beschäftigten und einer verkürzten Version, dem EEA-4A-Formular ([Abbildung 20](#)) für Unternehmen ab 50 Beschäftigten, die diesen Schwellenwert nicht erreichten, unterschieden. Der Abschnitt D (Section D) war in beiden Formularen identisch.

Im Abschnitt D wurde verlangt, die Durchschnittsvergütung der fünf höchsten und die der fünf niedrigsten Vergütungen (ggf. bei Teilzeit hochgerechnet auf Vollzeit) anzugeben.

Abschnitt D unterstreicht mit seiner Fokussierung auf die Gehaltsspreizung das Ziel, diskriminierungsfreie verhältnismäßige Vergütungsabstände zwischen Oben und Unten durchzusetzen.

Die EEA-4-Formulare wurden nach 2006 wiederholt überarbeitet und enthalten diese Klausel heute in ausführlicherer Form ([Abbildung 21](#)). Sie bleiben eine wichtige Arbeitsgrundlage.

Zur Feststellung des Normzwecks und des Willens des Gesetzgebers sind die ersten EEA-4-Formulare wegen des zeitlichen Zusammenhangs mit dem Gesetzgebungsverfahren von Bedeutung. Dieser kam zum Ergebnis, dass die bestehende Vergütungsstruktur überwunden werden muss.

#### 4.4.2 Die Änderung von sec. 27 EEA (14. Januar 2014)

Sec. 27 EEA wurde durch Beschluss vom 14. Januar 2014 mit dem Employment Equity Amendment Act 2013 (Employment Equity Amendment Act 47 of 2013, *Government Gazette*, Vol. 583, 16. Januar 2014, No. 37238) geändert. Die Änderung ergänzte die Norm um eine weitere Alternative, ohne den Inhalt der ursprünglichen Norm zu berühren. Mit dem hier den hervorgehobenen Text vom 14. Januar 2014 lautet sec. 27 Abs. 2 EEA jetzt:

„Bestehen ausweislich der Erklärung nach Abs. 1 unverhältnismäßige Einkommensunterschiede *oder eine ungerechtfertigte Diskriminierung durch unterschiedliche Beschäftigungsbedingungen im Sinne von sec. 6 Abs. 4*, muss ein vom Geltungsbereich erfasster Arbeitgeber Maßnahmen zum kontinuierlichen Abbau solcher Unterschiede ggf. unter Beachtung entsprechender ministerieller Weisungen gemäß Abs. 4 ergreifen“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originaltextes, meine Hervorhebung).

„Where disproportionate income differentials, *or unfair discrimination by virtue of a difference in terms and conditions of employment contemplated in section 6(4)*, are reflected in the statement contemplated in subsection (1), a designated employer must take measures to progressively reduce such differentials subject to such guidance as may be given by the Minister as contemplated in subsection (4).“ (Employment Equity Amendment Act 47 of 2013, *Government Gazette*, Vol. 583, 16. Januar 2014, No. 37238, S.10)

Die Verwendung des Wortes „oder“ bzw. im Originaltext „or“ stellt klar, dass eine zusätzliche Alternative in das Gesetz aufgenommen wurde. Das ergibt sich auch aus der Überschrift, die vormalig „Einkommensunterschiede“ (Income Differentials) lautete und mit der Gesetzesänderung um die Worte „und Diskriminierung“ („and discrimination“) ergänzt wurde.

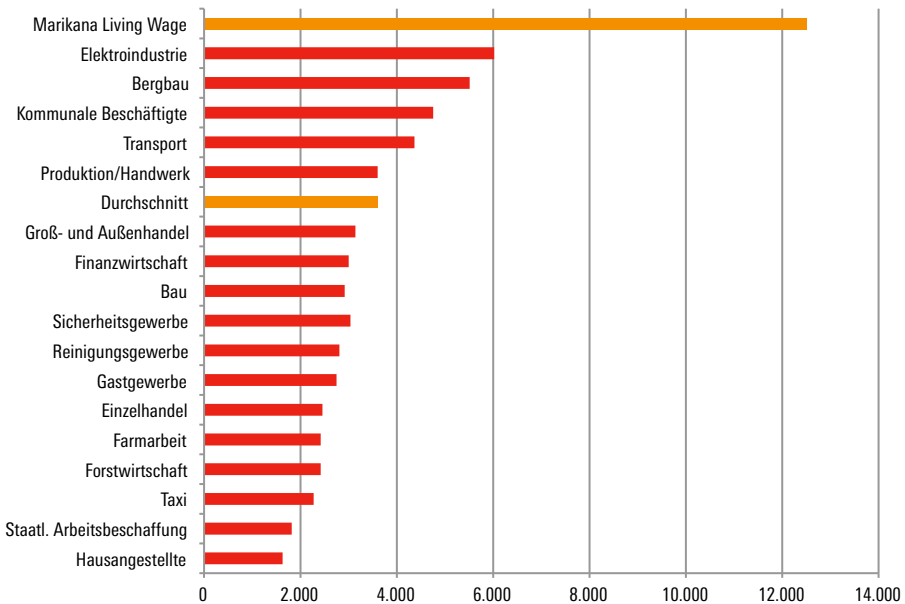
Für die hiesige Arbeit ist die Gesetzesänderung von 2014 daher neutral. Sie berührt den ursprünglichen Inhalt von sec. 27 EEA nicht. Die Ergänzung mag die Lesbarkeit der Norm erschweren, berührt aber nicht ihren Zweck.

#### 4.4.3 Die Rolle eines Mindestlohns

Ein flächendeckender, existenzsichernder Mindestlohn (Minimum Living Wage) steht spätestens seit 2015 in Südafrika auf der politischen Agenda.

Durch ein Verfahren mit der Wirkung der auch in Deutschland bestehenden Möglichkeit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung wurden branchen-

## Durchschnittliche Mindestlöhne in Rand (2014)



Anmerkung: Aufgrund regionaler Unterschiede zwischen Branchenmindestlöhnen sind die Zahlen ggfs. Durchschnittswerte. Die Marikana Living Wage war die beim Bergarbeiterstreik 2014 geforderte Lohnsumme.

Quelle: Cottle 2015, S. 14

bezogenen Mindestlöhne in Südafrika eingeführt. Die Tabelle zeigt die Unterschiedlichkeit solcher Löhne nach Land und Branche. Dabei ist der Zuschchnitt einer Branche in Südafrika nicht immer deckungsgleich mit Branchen in Deutschland. Mindestlöhne in Südafrika unterscheiden sich nicht nur nach Branche, sondern in vielen Fällen zusätzlich regional. Mindestlöhne bestehen nicht flächendeckend. Ihrer Höhe nach lag der durchschnittliche Mindestlohn einer Branche 2014 zwischen 1.631 Rand (112,50 Euro<sup>13</sup>) und 6.021 Rand (415,24 Euro).

13 Nach [www.goyax.de](http://www.goyax.de) lag 2014 der Wechselkurs für eine Euro zwischen 13,6 und 15,4 Rand, also im Mittel bei 1 Euro zu 14,5 Rand.

In einer empirischen Untersuchung zu den Mindestlöhnen wurde darüber hinaus festgestellt, dass diese in fast 45 Prozent der Fälle keine Beachtung finden (Bhorat/Kanbur/Mayet 2012, S.286). Die Durchsetzungsdefizite sprechen für eine Vereinheitlichung und landesweite Angleichung. Ein flächendeckend gleicher Mindestlohn kann zuverlässiger eine Untergrenze schaffen (Cottle 2015).

Die aktuelle Debatte unterscheidet sich hier von den bisherigen Lösungen. Ausdrücklich fordert sie nicht nur einen Mindestlohn, sondern einen existenzsichernden Mindestlohn (Minimum Living Wage). Damit geht es nicht nur um eine regionale Untergrenze in einer Branche, sondern auch um Mindestbedarfe der Menschen.

Die Debatte um den Mindestlohn wird kontrovers geführt (dafür: Finn 2015; Manning 2016; dagegen: Seekings/Nattrass 2015). Am 24. und 25. Juni 2015 wurde eine parlamentarische Anhörung durchgeführt, die auf wissenschaftliche Beiträge zurückgreift, aber besonders die Positionen der Gewerkschaften und Verbänden zum Gegenstand hatte.

Umfassende Arbeit leistet eine Forschungsinitiative an der University of the Witwatersrand (Wits)<sup>14</sup> in Johannesburg. Sie steuert innerstaatliche und internationale gewerkschaftliche, politische und wissenschaftliche Beiträge bei, die in die politische Debatte einfließen.

Auf einem National Minimum Wage Symposium vom 2. und 3. Februar 2016 an der University of the Witwatersrand (Wits) haben nationale und internationale Fachleute sich für einen flächendeckenden Mindestlohn eingesetzt. Die Präsentation von Rani, Manning, Issacs, Maurizio, Ngidi, Collier, Coleman, Sterkel, Godfrey und anderen sind digital hinterlegt.<sup>15</sup>

Die Frage ist offen, wie hoch der Mindestlohn sein wird. Der Medianlohn, d. h. der Lohn, der die untere Hälfte von der oberen Hälfte der Einkommensbezieher trennt, betrug 2014 3.033 Rand (209 Euro<sup>16</sup>) (Cottle 2015, S. 20) und liegt ca. 500 Rand über der durchschnittlichen Armutsgrenze für einen Haushalt in Südafrika (Cottle 2015, S. 17). Die Armutsgrenze wird dabei regional ermittelt.<sup>17</sup>

14 <http://nationalminimumwage.co.za/>

15 <http://nationalminimumwage.co.za/national-minimum-wage-symposium-2/presentations/>.

16 Nach [www.goyax.de](http://www.goyax.de) lag 2014 der Wechselkurs für einen Euro zwischen 13,6 und 15,4 Rand, also im Mittel bei 1 Euro zu 14,5 Rand.

17 Daten von Statistik Südafrika wurden 2015 in der Presse ausgewertet und sind graphisch aufgeschlüsselt unter <http://mg.co.za/data/2015-02-05-infographic-poverty-in-south-africa> einsehbar.

Ab dem 1.1.2019 gilt ein Mindestlohn von 20 Rand pro Stunde, abweichend 18 Rand in der Landwirtschaft und 15 Rand für Hausangestellte.

Piketty weist in der Einleitung zu Kapital des 21. Jahrhunderts auf den Arbeitskampf um die Platinmine von Marikana (Piketty 2014, S. 39) als Referenz für Ungleichheit. Dort forderten die Streikenden 2012 ein Minimum Living Wage von 10.500 Rand (972 Euro<sup>18</sup>) (Cottle 2015, S. 23). Der Abstand zwischen dem 2012 geforderten Marikana Minimum Living Wage in Höhe von 10.500 Rand und dem für 2014 errechneten Medianlohn in Höhe von 3.033 Rand, verdeutlicht, dass existenzsichernde Mindestlöhne das gesamte südafrikanische Lohngefüge hinterfragen.

Schon ein Mindestlohn in Höhe des Medianlohns von 2014 (209 Euro) würde bereits die Hälfte der Einkommensbezieher besserstellen und läge dennoch deutlich unter dem Marikana Living Wage von 10.500 Rand (972 Euro). Die tiefgreifende Wirkung der Unterbewertung der an- und ungelerten Tätigkeiten, der „typischen Schwarzenberufe“ kann dennoch ein flächendeckender Mindestlohn allein nicht überwinden. Dies unterstreicht die Bedeutung von sec. 27 EEA für die spezifische südafrikanische Diskriminierungsgeschichte.

Ein Mindestlohn kann aber zum Abbau vertikaler Vergütungsunterschiede beitragen, wenn er schneller steigt als die höheren Einkommen (Eyraud/Saget 2005, S. 87). Wird er dagegen zu gering angesetzt, könnte er Ungleichheiten verfestigen (Eyraud/Saget 2005, S. 87). In Großbritannien hatte die Einführung eines Mindestlohns zu einer signifikanten Reduzierung des Gender-Pay-Gaps geführt, weil Frauen von der Unterbewertung von Tätigkeiten besonders betroffen waren (Rubery 2003, S. 47). Das britische Beispiel zeigt, dass ein ausreichend hoch angesetzter Mindestlohn Ungleichheiten entgegen wirken kann.

Für Südafrika müsste zusätzlich berücksichtigt werden, dass die sehr niedrigen Löhne die große Mehrheit der Beschäftigten betreffen. Selbst ein ausreichend hoher Mindestlohn kann daher nur ein erstes Element vertretbarer Vergütungsabstände sein, denn er kann keinen Einfluss auf die Vergütungen zueinander nehmen. Ohnehin widersprechen sich beide Ansätze nicht, sondern bereichern sich gegenseitig, wie die ILO-Erklärung von Philadelphia verdeutlicht. Die ILO-Erklärung von Philadelphia beschreibt den existenzsichernden Mindestlohn und den fairen Anteil als sich ergänzenden Modelle. Das Ziel ist die:

---

18 Nach [www.goyax.de](http://www.goyax.de) lag 2012 der Wechselkurs für einen Euro zwischen 10,0 und 11,6 Rand, also im Mittel bei 1 Euro zu 10,8 Rand.

„Gewährleistung eines gerechten Anteils aller an den Früchten des Fortschritts hinsichtlich der Löhne und des Einkommens [...] sowie eines lebensnotwendigen Mindestlohnes für alle Arbeitnehmer, die eines solchen Schutzes bedürfen“ (ILO Erklärung von Philadelphia (1944), III, d).

Der Mindestlohn folgt dem verfassungsrechtlichen Würdegedanken, richtet sich gegen Erwerbsarmut und verlangt unabhängig von den Einkommen anderer Beschäftigter sowie der Ertragslage das „lebensnotwendige Minimum“ im Sinne eines menschenwürdigen Daseins. Bei sec. 27 EEA geht es um die Beseitigung von struktureller Diskriminierung und um den „gerechten Anteil“ auch für die Beschäftigten am unteren Ende der Vergütungsstruktur. Dies geht über den Mindestabsicherungsgedanken eines Mindestlohns hinaus. Wie sec. 27 EEA verdeutlicht, geht es um die Schaffung verhältnismäßiger Gehaltsabstände zwischen den Tätigkeitsebenen. Unverhältnismäßige vom Apartheid-Wage-Gap geprägte Abstände sollen schrittweise angepasst und auf diesem Weg verhältnismäßig werden.



## 5 DAS POTENTIAL VON SEC. 27 EEA

---

### 5.1 Das rechtliche Gebot

Das zentrale Gebot von sec. 27 EEA findet sich in seinem zweiten Absatz. Unverhältnismäßige Vergütungsabstände zwischen den Tätigkeitsebenen sind schrittweise abzubauen, so das Gesetz. Hierbei handelt es sich um ein verpflichtendes Gebot.

Die Norm bezieht sich in ihrer ursprünglichen Fassung von 1998 und der hier relevanten Fallgruppe ausschließlich auf Vergütungsabstände zwischen den Tätigkeitsebenen. Das ergibt sich aus dem Gesetzeszusammenhang, der an anderer Stelle die Entgeltgleichheit für gleiche und gleichwertige Arbeit vorsieht. Es ergibt sich weiter aus der Bezugnahme auf das Apartheid-Wage-Gap während der Entstehung der Norm. Hinzu kommt der Wortlaut der Norm selbst, die nicht nur in Absatz 2, sondern auch in Absatz 4 verhältnismäßige Vergütungsabstände einfordert.

Besteht kein Differenzierungsgrund, weil die Tätigkeiten gleich oder gleichwertig sind, gilt der Equal-Pay-Grundsatz. Damit kann sich der Verhältnismäßigkeitsgedanke immer nur auf sich grundsätzlich unterscheidende Tätigkeitsebenen beziehen. Bei diesen Tätigkeiten ist nicht der Vergütungsunterschied selbst, sondern dessen Umfang der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen.

Wann genau verhältnismäßige Vergütungsabstände vorliegen, gibt das Gesetz nicht vor. Es ist nach sec. 27 Abs. 4 EEA Aufgabe der ECC hier Normen und Eckwerte zu entwickeln. Bis heute liegen aber keine Vorschläge der ECC vor. Dennoch lässt sich die Frage im Umkehrschluss zumindest dahingehend beantworten, was in keinem Fall verhältnismäßig sein kann. Die Norm richtet sich gegen die Fehlentwicklungen der Vergangenheit. Gehaltsabstände, die sich ohne Diskriminierung z. B. ererbt aus der Zeit der Apartheid nicht erklären lassen, können nicht im Sinne des Gesetzes gerechtfertigt sein. Die Zahlen im globalen Vergleich können hier erste Anhaltspunkte geben. Denn auch wenn die Ungleichheit in Brasilien und Indien extrem ist, liegt sie doch deutlich unter der in Südafrika.

Das Gesetz sieht zu diesem Zweck zunächst vor, dass Arbeitgeber mit mindestens 50 Beschäftigten einen Bericht erstellen, der Auskunft über die Vergütungen und zusätzlichen Leistungen gibt. Den konkreten Inhalt der Auskunft enthält ein aufgrund des EEA ergänzend erlassenes Formular. Dieses Formular verfolgt mehrere Zwecke. Für sec. 27 EEA ist von Bedeutung,

dass man, wie in Sec. 27 Abs. 1 EEA verlangt, die konkreten Vergütungsabstände zwischen den einzelnen Tätigkeitsebenen entnehmen kann. Die Information steht zweckbezogen ausweislich sec. 27 Abs. 6 EEA auch den Tarifvertragsparteien zu. Das Gesetz stellt dadurch sicher, dass beide Tarifvertragsparteien die betrieblichen oder in einer Tarifregion bestehenden Vergütungsstrukturen kennen.

Das Gesetz gibt den Betrieben darüber hinaus keine Hilfestellung, wann Vergütungsabstände verhältnismäßig sein können. Diese Information soll die ECC ausweislich sec. 27 Abs. 4 EEA ermitteln. Diese ist aber bisher nicht tätig geworden.

In Sec. 27 Abs. 3 EEA sind Instrumente und Wege bezeichnet, mit denen die Verpflichtung zur Schaffung verhältnismäßiger Vergütungsabstände umgesetzt werden kann. Drei grundsätzlich in Betracht kommende Wege sind Tarifverhandlungen, die Anwendung der Normen und Eckwerte der ECC und sonstige geeignete Maßnahmen. Die weiteren (nur in [Anhang 1](#) zitierten) Möglichkeiten dieses Absatzes sind für die hiesige Arbeit nicht relevant, weil sie die Anwendung anderer Tarifverträge zulassen (zu sec. 27 EEA fehlen aber bisher Tarifverträge) bzw. weil sie ergänzende Qualifizierungsmaßnahmen enthalten, die für sich allein nicht ausreichen können. In den folgenden Abschnitten wird hierauf genauer eingegangen werden.

Der maßgebliche Wortlaut der Bestimmung beschreibt, wie sich der Gesetzgeber die schrittweise Durchsetzung verhältnismäßiger diskriminierungsfreier Vergütungsabstände vorstellt.

#### Sec. 27 EEA

##### „Einkommensunterschiede

- (1) Jeder vom Geltungsbereich erfasste Arbeitgeber [...] muss eine Erklärung einreichen [...], die die Vergütung und zusätzlichen Leistungen, auf jeder Tätigkeitsebene der Beschäftigten des Arbeitgebers darstellt.
- (2) Bestehen ausweislich der Erklärung nach Abs. 1 unverhältnismäßige Einkommensunterschiede [...], muss ein Arbeitgeber Maßnahmen zum schrittweisen Abbau solcher Unterschiede [...] ergreifen.
- (3) Die in Abs. 2 genannten Maßnahmen können einbeziehen:
  - (a) Tarifverhandlungen; [...]
  - (c) die Anwendung von durch die Employment Conditions Commission aufgestellten Normen und Eckwerte; [...]
  - (e) andere nach den Umständen angemessene Maßnahmen.
- (4) Die Employment Conditions Commission muss Normen und Eckwerte für verhältnismäßige Einkommensunterschiede erforschen und ermitteln, sowie den Minister bezüglich geeigneter Maßnahmen zur Reduzierung unvertretbarer Gehaltsabstände beraten. [...]

(6) Tarifvertragsparteien können die in der Stellungnahme nach Abs. 1 enthaltenen Informationen für Aufgaben im Zusammenhang mit Tarifverhandlungen [...] anfordern [...]“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originalzitats)

„Income differentials

(1) Every designated employer [...] must submit a statement [...] on the remuneration and benefits received in each occupational level of that employer's workforce.

(2) Where disproportionate income differentials, [...] are reflected in the statement contemplated in subsection (1), a designated employer must take measures to progressively reduce such differentials [...].

(3) The measures referred to in subsection (2) may include

(a) collective bargaining; [...]

(c) applying the norms and benchmarks set by the Employment Conditions Commission; [...]

(e) other measures that are appropriate in the circumstances.

(4) The Employment Conditions Commission must research and investigate norms and benchmarks for proportionate income differentials and advise the Minister on appropriate measures for reducing disproportional differentials. [...]

(6) Parties to a collective bargaining process may request the information contained in the statement contemplated in subsection (1) for collective bargaining purposes [...]“ (sec. 27 EEA).

Das zentrale rechtliche Gebot von sec. 27 EEA ist die Überwindung ungegerechtfertigter vertikaler Gehaltsunterschiede und die Schaffung verhältnismäßiger Vergütungsabstände zwischen den Tätigkeitsebenen. Das ergibt sich aus dem Wortlaut, dem Gesetzgebungsverfahren und dem EEA-4-Formular. Das EEA-4-Formular fasst von Beginn an das Gebot auf seinen Kern zusammen. „Verhältnismäßig“ bedeutet, dass der Einkommensabstand zwischen Oben und Unten zu einer akzeptablen D9/D1-Ratio führt, der keine aus der Apartheid ererbte Ungleichheit mehr widerspiegelt.

Unverhältnismäßige Vergütungsabstände müssen schrittweise abgebaut werden, bis verhältnismäßige Abstände erreicht sind. Dabei sollten sozio-ökonomische Aspekte bei der Vermessung der einzelnen Schritte berücksichtigt (Van Niekerk et al. 2012, S.166), nicht jedoch als Argument gegen die Umsetzung des Gebots selbst herangezogen werden. Auch wenn Normen und Eckwerte von der ECC fehlen, kann davon ausgegangen werden, dass eine von der Apartheid ererbte Vergütungsspreizung immer unverhältnismäßig ist. Sie ist auch mit der Verfassung und dem ILO-Übereinkommen 111 nicht vereinbar, die gegen jede Form der Diskriminierung eintreten. Arbeitgeber ab 50 Beschäftigte, das ist der Schwellenwert für sec. 27 EEA, sind un-

Abbildung 16

### Die zentrale Aussage von Sec. 27 EEA



Quelle: eigene Darstellung

abhängig von einem Tätigwerden der ECC nach sec. 27 EEA verpflichtet, das ererbte Apartheid-Wage-Gap schrittweise abzubauen.

Die Umsetzung dieses Gebots durch Tarifverträge räumt den Tarifvertragsparteien eine Einschätzungsprärogative für die einzelnen Schritte ein. Damit lässt sich die Kernaussage von sec. 27 EEA wie folgt reduzieren:

„Sec. 27 EEA enthält ein großes Potential für die Reduzierung des Pay Gaps, aber seine Wirkung ist abhängig davon, in welchem Umfang Beschäftigte und die Gesellschaft um seine Vorgaben herum mobilisieren können. Aber auch, in welchem Umfang die ECC in der Lage sein wird, ihrem Mandat nachzukommen indem sie Normen und Eckwerte zur Verfügung stellt“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originaltextes).

„Section 27 EEA holds a great potential to reduce the pay gap, but its efficacy will depend on both the extent to which employees, and society, can mobilise around its provisions and the extent to which the ECC is able to fulfil its mandate in providing norms and benchmarks“ (Massie/Collier/Crotty 2014, S. 171).

Wie lässt sich sec. 27 EEA umsetzen und sein Potential heben? Um diese Frage zu beantworten soll auf die Rolle der ECC, das Potential von sec. 27 EEA und seine Kernvorgabe sowie die internationale Einordnung und internationale Bedeutung betrachtet werden.

## 5.2 Die Umsetzungsoptionen

Die in sec. 27 Abs. 3 EEA genannten Umsetzungsoptionen sind nicht abschließend. Dies unterstreicht der Eingangssatz des Absatzes durch die Worte „können einbeziehen“ („may include“). Im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung sind drei Fallgruppen von Bedeutung.

- Die Umsetzung durch Tarifvertrag gemäß sec. 27 (3) a) EEA ist den anderen Optionen vorangestellt. Die Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch Gewerkschaften und Arbeitgeber bzw. deren Verbände ist verfassungsrechtlich in Südafrika gewollt. Hier besteht eine große Ähnlichkeit zur Rechtslage in Deutschland.
- Die Umsetzung durch die Anwendung von durch die ECC gemäß sec. 27 (3) c) EEA gesetzten Normen und Eckwerten. Solche Normen fehlen bisher noch.
- Die Umsetzung könnte gemäß sec. 27 Abs. 3 (e) EEA durch die Einleitung sonstiger Maßnahmen, wie selbst gesetzter Richtlinien erfolgen. zu ergreifen, wird nur ausnahmsweise in Betracht kommen. Sonstige Maßnahmen können einseitig gesetzte Richtlinien sein.

Die Reihenfolge der Umsetzungswege wird auch als eine Gewichtung verstanden (Hlongwane 2007, S.81). An erster Stelle der Umsetzungswege ist die Umsetzung von sec. 27 Abs. 2 EEA durch Tarifvertrag genannt. Von den drei Optionen ist es diejenige, mit dem größten Potential. Aufgrund der rechtlichen Stellung von Tarifvertragsparteien, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gestalten, sind diese auch im Rahmen des Gesetzeszwecks und der Verfassungsrechtlichen Ordnung rechtlich in der Lage, selbst Normen und Eckwerte für verhältnismäßige Vergütungsabstände aufzustellen. Anders als eine grundsätzlich mögliche Ministeranweisung sind sie nicht auf von der ECC gesetzte Normen und Eckwerte angewiesen.

Dennoch soll zunächst auf die fehlenden von der ECC gesetzten Normen und Eckwerte Bezug genommen und ein Umsetzungsbeispiel durch eine selbstgesetzte Richtlinie dargestellt werden. Denn aus beidem lassen sich Schlüsse für mögliche tarifvertragliche Vorgehensweisen ziehen.

### 5.2.1 Von der ECC festzulegende Normen und Eckwerte

Bisher sind durch die ECC keine Normen und Eckwerte bestimmt worden. Das Gesetz verlangt dies in Absatz 4 und bestimmt:

„Die Employment Conditions Commission muss Normen und Eckwerte für verhältnismäßige Vergütungsunterschiede erforschen und ermitteln“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originaltextes).

„The Employment Conditions Commission must research and investigate norms and benchmarks for proportionate income differentials“ (Section 27 Absatz 4, 1. Halbsatz EEA).

Auf die Normen und Eckwerte der ECC nimmt das Gesetz an zwei Stellen Bezug. In Absatz 2 wird dem Minister die Möglichkeit eingeräumt, entsprechend dieser Normen und Eckwerte Vorgaben

„ggf. unter Beachtung entsprechender ministerieller Weisungen gemäß Absatz 4“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originaltextes).

„subject to such guidance as may be given by the Minister as contemplated in subsection (4)“ (Sec. 27 Abs. 2 EEA, Auszug).

zu machen. Der Verweis auf Absatz 4 zeigt, dass der Gesetzgeber ein Regelwerk und ein systematisches Vorgehen erwartet.

In Absatz 3, der zweiten oben genannten Umsetzungsoption, wird Arbeitgebern die Möglichkeit eingeräumt, durch Anwendung der gesetzten Normen und Eckwerte die Verpflichtung aus dem Gesetz zu erfüllen.

Hieraus lässt sich zunächst folgern, dass der Gesetzgeber sich ein Normenwerk, wie einen Entgelttarifvertrag vorstellt, das mindestens zu drei Regelungskomplexen Normen und Eckwerte umfasst.

- Normen und Eckwerte zur Ermittlung der Wertigkeit und Belastung von Tätigkeiten: Für Tarifverhandlungen könnte daher ein Modell sein, das ein in einem Rahmentarifvertrag umsetzbares Raster entwickelt wird, wonach künftig die Wertigkeit und Belastung von Tätigkeiten ermittelt wird.
- Normen und Eckwerte zu verhältnismäßigen Vergütungsabständen: Normen und Eckwerte beschreiben, in welchem Verhältnis diese Tätigkeiten zueinander stehen. Hierbei muss die Diskriminierungsfreiheit sichergestellt werden. Das umfasst die Überwindung der fortbestehenden Diskriminierung der Vergangenheit durch die unveränderte Unterbewertung bestimmter Tätigkeiten. Daher müssten die Tarifvertragsparteien sich mit dem Apartheid-Wage-Gap einerseits und der inhaltlichen Ausfüllung der Forderung nach verhältnismäßigen Vergütungsabständen andererseits befassen. Eine im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung auszuübende Einschätzungsprärogative steht ihnen dabei zu.

- Normen und Eckwerte zur schrittweisen Umsetzung: Weiter müssen aufgrund der Vorgabe von sec. 27 Abs. 2 EEA der jeweilige Zeitraum und Umfang bestimmt werden, der den schrittweisen Abbau der unverhältnismäßigen Vergütungsabstände bestimmt.

Die drei Regelungskomplexe umfassen Normen und Eckwerte (1.) zur Ermittlung der Wertigkeit und Belastung von Tätigkeiten, (2.) zu verhältnismäßigen Vergütungsabständen und (3.) zur schrittweisen Verwirklichung verhältnismäßiger Vergütungsabstände.

Selbst wenn der Gesetzgeber ausdrücklich andere geeignete Umsetzungsoptionen zulässt, erscheinen Normen und Eckwerte als generelles Umsetzungskonzept überzeugend. Soll wie dargestellt das Ziel verhältnismäßiger Gehaltsabstände schrittweise und nachhaltig erreicht werden, dürfte dies nur ein planmäßiges systematisches Vorgehen sicherstellen.

Die fehlende Setzung von Normen und Eckwerten durch die ECC dürfte unterschiedliche Gründe haben. Ein Grund könnten fehlende ausreichende Mittel der ECC sein. Denn das Gesetz beschreibt mit dem Auftrag, die Normen und Eckwerte für verhältnismäßige Vergütungsabstände zu entwickeln, einen umfassenden Forschungsauftrag. Eine solche Aufgabe lässt sich ohne Sach- und Geldmittel nicht umsetzen.

Die praktische Umsetzung der Norm wird durch das Fehlen der zu setzenden Normen und Eckwerte für verhältnismäßige Vergütungsunterschiede durch die ECC nicht erleichtert. Dennoch steht das Fehlen dem Abschluss von Tarifverträgen nicht entgegen.

Dennoch könnten zukünftige Kriterien aus Tarifverträgen hier zu Modellen für Normen und Eckwerte der ECC werden. Da hier der Minister ggf. Durchsetzungsmöglichkeiten hätte, wäre es wünschenswert, wenn dieses Umsetzungsdefizit überwunden wird. Daher könnte diese Option nachrangig, aber konzeptionell mitgedacht werden. Es wäre nicht das erste Mal, dass gesetzliche Normen einem tariflichen Vorbild nachgebildet werden. Diese Option gibt über die konkrete Fallgruppe hinaus Hinweise, wie sich der Gesetzgeber die Durchsetzung verhältnismäßiger Vergütungsabstände vorstellt. Normen und Eckwerte sollen die Vergütungsstruktur vorgeben.

Die Herausarbeitung von Normen und Eckwerten durch Tarifvertrag setzt kein Tätigwerden der ECC voraus. Die Tarifautonomie in Südafrika entspricht internationalen Standards. Normen und Eckwerte der ECC könnten Tarifvertragsparteien nicht binden, diese sind in der Rechtsetzung grundsätzlich frei. Fehlende Festsetzungen der ECC hindern die Umsetzung von sec. 27 EEA durch Tarifvertrag nicht.

### 5.2.2 Der Fall PPC Ltd

Auf den Fall einer selbstgesetzten Richtlinie hatte COSATU anlässlich der parlamentarischen Anhörung zum Mindestlohn 2015 verwiesen (Coleman 2015, S. 63). Die PPC Ltd (<http://www.ppc.co.za>), ein im südlichen Afrika führender Zementhersteller, hatte einen Einkommensabstand zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Vollzeiteinkommen von 1:120 errechnet. Damit bezog der CEO Ketso Gordhan das 120fache von der niedrigsten Vergütung.

Der CEO Ketso Gordhan und die weiteren 60 Top-Manager reduzierten ihre Gehälter zu Gunsten der unteren Vergütungsgruppen. Für mehr als ein-tausend Beschäftigte der untersten Lohngruppe erhöhte sich die Vergütung um 10.000,00 Rand im Jahr. Das Verhältnis zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Einkommen verringerte sich von den 1:120 auf 1:40 (Coleman 2015, S. 63).

Ketso Gordhan beschreibt die Veränderung in einem Interview wie folgt:

„Wir leben in einem Land, in dem die Einkommensungleichheit ziemlich hoch ist. Wir haben einen Gini-Koeffizienten, der zu den schlimmsten der Welt gehört. Aber noch wichtiger war, dass ich, als ich zum CEO benannt wurde, in den Produktionsbereich ging und mir die Zeit für Gespräche mit kleinen Gruppen von Arbeitern nahm und so verstand, dass aus deren Perspektive die Gehälter zu gering zum Leben waren. Ich nahm selbst eine davon unabhängige Bewertung vor und begriff, dass wir daher etwas veranlassen müssen.“

Natürlich möchte jeder mehr Lohn. Das steht außer Frage. Die Frage ist: Ist das Anliegen, die Forderung oder das Verlangen angemessen? Aus meiner Perspektive war es das. Und ich hatte das Gefühl, dass ein 1:120 Verhältnis zwischen mir und der am geringsten bezahlten Person bei PPC falsch ist und wir haben es zum Oktober auf 1:40 reduziert. Der einzige Weg, über den sich das erreichen lässt, ist der einer Kürzung oben und einer Erhöhung unten. Es gibt keinen anderen Weg das hinzubekommen.

Die 60 Top-Manager bei PPC taten sich mit mir zusammen und beteiligten sich gerne und freiwillig. Als wir die beachtliche Summe an Geld investierten, erhielten 1000 der einfachen Arbeiter etwa 10.000 Rand im Jahr mehr.

Stellt man die einfache Rechnung auf, bedeutete mein Verzicht auf 1 Million Rand genauso viel wie für 100 Arbeiterfamilien 10.000 Rand jeweils mehr. Sieht man das so, ist es eine großartige Geschichte. War meine Lebensqualität dadurch wesentlich beeinflusst? Sicher nicht. Wurde deren Lebensqualität dadurch beeinflusst? Ganz sicher“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originals).



„We live in a country where income inequality is pretty high. We've got a Gini coefficient that's amongst the worst in the world. But, more importantly, when I was appointed CEO, I went to the shop floor, spent some quality time talking to small groups of workers and understood from their point of view that the salary was too tight to live on. I made my own independent assessment and understood that we needed to do something about it.

Everybody clearly wants more salary. That's never a debate. The question is: is it a fair request or requirement or demand? And in my view I said that it was. And I felt that a 1:120 ratio between me and the lowest-paid person in PPC was wrong, and by this October we've reduced it to 1:40. The only way you can achieve that is by cutting at the top and increasing at the bottom. There's no other way of doing that.

So the 60 top executives at PPC joined me in this initiative and did so happily and voluntarily. When we invested a significant amount of cash in the bottom 1 000 workers in PPC, each of them got roughly R 10 000 a year more.

So if you do the simple maths, my giving up R 1 m was equal to 100 families getting R 10 000 each more. If you look at it, it's a compelling story. Was my quality of life fundamentally affected by that? Definitely not. Was their quality of life affected by that? Definitely yes“ (Gordhan/Hilton 2014).

Nach anderen Presseberichten waren es nicht 1.000, sondern etwa 1.200 Beschäftigte, die die zusätzliche Vergütung bezogen. Im September 2014 trat Ketso Gordhan auf internen Druck von seinem Amt zurück (Reuters 2014). Die Aktie verlor daraufhin 23 Prozent an Wert und der gesamte Führungstab musste reorganisiert werden (Spilane 2014). Die Reduzierung des Wage Gaps im Oktober 2013 auf 1:40 – die bis heute fortbestehen dürfte – hatte dagegen zu keinen Aktienverlusten geführt.

Diese Option des sec. 27 Abs. 3 (e) EEA „sonstige Maßnahmen“ zu ergreifen, dürfte aber trotz dieses Falles eine Ausnahme bleiben. Sonstige Maßnahmen können einseitig gesetzte Richtlinien sein. Dieses Instrument könnte beispielsweise in Stiftungen, Universitäten und Unternehmen genutzt werden, in denen ein entsprechendes Verständnis für vertikale Diskriminierung und die Verantwortung aus der Vergangenheit besteht.

Die Reduzierung der Vergütungsabstände durch eine interne Richtlinie kann ausnahmsweise ein Instrument zum Abbau des Pay Gaps sein. Nachhaltiger sind aber Tarifverträge. Denn wie das Beispiel zeigt, war die Entscheidung von einzelnen Personen abhängig. Ketso Gordhan hat die Entscheidung durchgesetzt, wurde aber bald zum Verlassen der Firma veranlasst. Es steht zu befürchten, dass das Erreichte nicht nachhaltig abgesichert ist und

die zukünftige Gehaltsentwicklung der erreichten Verringerung der Vergütungsabstände wieder entgegen wirkt. Denn eine einseitige Zusage eines Unternehmens ist davon abhängig, dass diese aufrechterhalten wird.

Der Fall PPC Ltd. ist unter mehreren Gesichtspunkten lehrreich. Er zeigt zunächst, dass sec. 27 EEA eine Norm ist, die sich im südafrikanischen Zusammenhang kostenneutral umsetzen lässt. Er zeigt, dass es die Bereitschaft in einzelnen Unternehmen gibt, der ererbten Entgeltspreizung entgegen zu wirken. Die Erinnerung an die Apartheid ist noch nicht verblasst. Er zeigt aber auch, welchen Vorteil eine Umsetzung durch Normen und Eckwerte hat.

Von den drei Elementen, den Normen und Eckwerte (1.) zur Ermittlung der Wertigkeit und Belastung von Tätigkeiten, (2.) zu verhältnismäßigen Vergütungsabständen und (3.) zur schrittweisen Verwirklichung verhältnismäßiger Vergütungsabstände wurde hier nur das zweite aufgegriffen. Dieses wurde isoliert zwischen der höchsten und der niedrigsten Tätigkeitsebene angewendet. Damit entspricht es eher dem Konzept eines Mindestlohns, als dem Modell des „gerechten Anteils [...] an den Früchten des Fortschritts hinsichtlich der Löhne“ aus der Erklärung von Philadelphia.

Es wird aber der Verdienst von Ketso Gordan bleiben, einen Ansatz aufgezeigt zu haben und damit nicht nur für die Debatte, um einen flächendeckenden Mindestlohn, sondern auch für die Umsetzung von sec. 27 EEA ein Beispiel gesetzt zu haben, das in der Diskussion erhebliche Bedeutung entfalten kann.

### 5.3 Mögliche Einwände

Kritiker mögen sich darauf berufen, dass die südafrikanische Wirtschaft eine auf Niedriglöhnen aufgebaute Ökonomie ist und die vertikalen Vergütungsabstände kein Erbe der Apartheid, sondern Folge der Wirtschaftsstruktur sind. Dem wäre entgegenzuhalten, dass die Wirtschaftsstruktur aus der Apartheid heraus entstanden ist. Gemachte Unterscheidung greift nicht ausschließlich auf ein Merkmal zurück. Diskriminierungstatbestände können sich überlagern (West/Fenstermaker 1995, S. 31).

In der Vergangenheit fand in Südafrika die Diskriminierung wegen der „Rasse“ und wegen des Geschlechts statt. Schwarze bildeten aber gleichzeitig die Gruppe der Geringverdiener und sozial Schwachen. Dadurch war die Diskriminierung wegen der Hautfarbe gleichzeitig eine Diskriminierung aufgrund der gesellschaftlichen Klasse oder Schicht. Die vollständige Überwin-

dung des Diskriminierungsmerkmals „Rasse“ wäre unzureichend, wenn nicht die damit verbundene Diskriminierung wegen der Zuordnung zur „Unterschicht“ überwunden würde.

Das bereits eingangs vorgestellte Modell nach West/Fenstermaker (2015) (Abbildung 1) verdeutlicht anhand von drei Diskriminierungsmerkmalen, wie sich diese Merkmale überlagern. Die gesellschaftsschichtbezogene Diskriminierung wird im englischen Original als Diskriminierung wegen der Klasse beschrieben. In Deutschland ist gelegentlich vom kategorisierenden und wertenden Begriff der „Unterschicht“ zu hören oder lesen. In der Diskriminierungsgeschichte Südafrikas wurden über ein Jahrhundert positive Maßnahmen (affirmative action) für weiße Männer in Südafrika tatsächlich und rechtlich umgesetzt, wie Mamphela Ramphele es zutreffend beschrieben hat (Wilson 2011, S. 12). Die Auseinanderentwicklung wurde begleitet durch die zwangsweise soziale und rechtliche Zuordnung von Schwarzen zu einer geringeren gesellschaftlichen Stufe, einer „Unterschicht“ in alle Bereichen des Lebens einschließlich des Arbeitsplatzes.

Beim Modell der sich überlagernden Diskriminierungsmerkmale (Abbildung 17) wurden Schwarze während der Apartheid nicht nur nach ihrer Hautfarbe kategorisiert. Sie wurden zu einer Schicht gemacht und als solche diskriminiert. Übertragen auf das Modell von West/Fenstermaker (2015) dürfte die Diskriminierung wegen der Hautfarbe in aller Regel eine Diskriminierung wegen der Gesellschaftsschicht mit umfasst haben.

Der Einwand, dass die fortbestehende vertikale Entgeltdiskriminierung keine Diskriminierungsfolge sei, sondern der Ökonomie geschuldet ist, kann nicht aufrecht erhalten werden beim Betrachten überlagernder Diskriminierungsmerkmale. Denn würde man alle Diskriminierungsmerkmale unbeachtet lassen und nur das Merkmal „rassistische“ Diskriminierung beseitigen, würde man die Apartheidfolgen in Hinblick auf die Vergütungsspreizung nicht erreichen. Wenn auch ein alles überlagerndes Motiv die Zuordnung und Abwertung nach Hautfarbe war, sind die Ursachen der fortwirkenden Gehaltsspreizung vielschichtig und nicht monokausal.

Durch den Zwang von Schwarzen anders als ihre weißen Landsleute als un- und angelernte Beschäftigte zu Niedrigslöhnen zu arbeiten, haben sich in Südafrika der Vergangenheit die beiden Merkmale rassistische Diskriminierung und gesellschaftsschichtbezogene Diskriminierung zunehmend überlagert. Aus dem abstrakten Modell sich überlagernder Diskriminierungsmerkmale (linkes Bild) leitet sich für die Zeit während der Apartheid und davor ein konkretes Diskriminierungsprofil (rechtes Bild) ab. Die Entgeltspreizung ist Folge des Bündels der Diskriminierungsmerkmale.

„Sec. 27 EEA enthält ein großes Potential für die Reduzierung des Pay Gaps, aber seine Wirkung ist abhängig davon, in welchem Umfang Beschäftigte und die Gesellschaft um seine Vorgaben herum mobilisieren können. Aber auch, in welchem Umfang die ECC in der Lage sein wird, ihrem Mandat nachzukommen indem sie Normen und Eckwerte zur Verfügung stellt“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originaltextes).

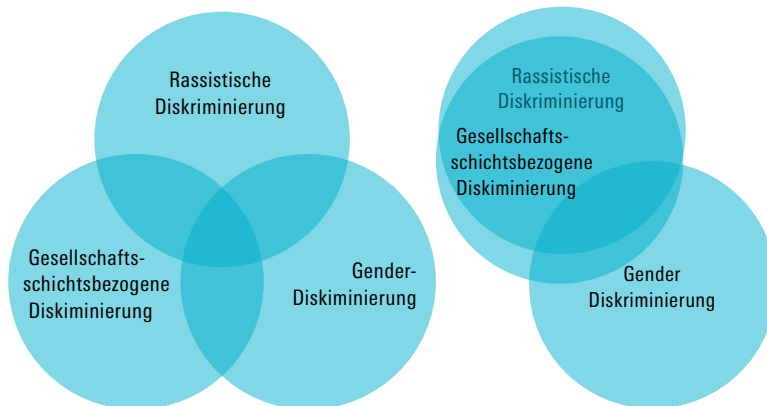
„Section 27 EEA holds a great potential to reduce the pay gap, but its efficacy will depend on both the extent to which employees, and society, can mobilise around its provisions and the extent to which the ECC is able to fulfil its mandate in providing norms and benchmarks“ (Massie/Collier/Crotty 2014, S.171).

Wie lässt sich sec. 27 EEA umsetzen und sein Potential heben? Um diese Frage zu beantworten soll auf die Rolle der ECC, das Potential von sec. 27 EEA und seine Kernvorgabe sowie die internationale Einordnung und internationale Bedeutung betrachtet werden.

Hier bestätigt sich die vorausschauende Beurteilung der Labour Market Commission, die betonte, dass es nicht ausreicht, die Entgeltspreizung zu ent-rassifizieren, die Entgeltspreizung ist als Diskriminierungsfolge zu überwinden (Labour Market Commission 1996, para 228).

Abbildung 17

### Gemachte Unterscheidung abstrakt und konkret in Südafrika



Quelle: Modell nach West/Fenstermaker 2015, S. 15

Das vertikale Wage Gap hat gezeigt, dass die hautfarbenbezogene Diskriminierung der Vergangenheit immer auch eine ökonomische Ausprägung hatte. Ohne diese ökonomische Ausprägung wäre möglicherweise nicht so viel politische Kraft in die Diskriminierung gesteckt worden. Mit dem Ende der Apartheid wurde die rassistische Diskriminierung zumindest formal vollumfänglich beseitigt. Die mit ihr geschaffene ökonomische Ausprägung, das Apartheid-Wage-Gap besteht fort.

In der Vergangenheit haben sich in Südafrika drei Diskriminierungstatbestände überlagert. Die Diskriminierung wegen der „Rasse“ war durch die gemachte Ungleichheit eine Diskriminierung wegen der Klasse bzw. der betrieblichen Tätigkeitsebene und gesellschaftlichen Schicht. Beide Diskriminierungstatbestände waren mit der Genderdiskriminierung verknüpft. Bedenkt man, dass in der Apartheid der Niedriglohnssektor kraft sozialer und gesetzlicher Normen mit der Hautfarbe verknüpft war, wäre die Fortsetzung der daran anknüpfenden diskriminierenden Vergütungspraxis die Beibehaltung des Apartheid-Wage-Gaps.

Bildung und Qualifizierung werden oft als der richtige Weg aus der Armut beschrieben. Über 50 Prozent der Menschen in Südafrika leben in Armut (Cottle 2015, S. 5). Die Arbeitslosigkeit allein kann den Wert von 50 Prozent der Menschen in Armut nicht ausreichend erklären. Viele Menschen sind trotz Arbeit arm. Das legt auch das Medianeinkommen von 3.033 Rand nahe. Denn 50 Prozent der Einkommen sind niedriger oder erreichen gerade diesen Wert, der etwa 500 Rand oberhalb der Armutsgrenze für einen Haushalt in Südafrika liegt (Cottle 2015, S. 17).

Bildung und Qualifizierung kann nicht bewirken, dass es Tätigkeiten gibt, die der untersten Vergütungsgruppe zugeordnet werden. Es wird nicht nur Restaurantleiter geben, sondern auch Servicekräfte und Küchenbeschäftigte. Die Bedeutung von Bildung und Qualifizierung ist unstrittig. Bildung kann aber nicht bewirken, dass ungelernete Beschäftigte einen verhältnismäßigen Lohnanteil beziehen. Das Anliegen von sec. 27 EEA ist ein verhältnismäßiger Vergütungsanteil für alle innerhalb des Lohngefüges. Bildung und Qualifizierung beschreiben dagegen die Stufe, die jemand innerhalb dieses Gefüges erreichen oder innehaben kann.

Es mag eingewandt werden, dass nicht die Perpetuierung einer diskriminierenden Vergütungspraxis, sondern die südafrikanische Wirtschaftsstruktur für das Pay Gap verantwortlich ist. Das Argument mag auf den ersten Blick einleuchten. Denn die Ökonomie der Apartheid setzte auf geringe Gehälter von ungelerten Beschäftigten und war an den Interessen des kleineren Teils der Wohlhabenden ausgerichtet. Nach dem Ende der Apartheid blieb diese

Struktur weitestgehend erhalten, denn an der ökonomischen Spaltung änderte sich wenig. Die Statistik zur erwerbsfähigen Bevölkerung hat gezeigt, dass allein eine Million Menschen in Südafrika in privaten Haushalten arbeiten.

Die Master/Servant-Gesellschaft scheint hier nicht durch rechtliche, sondern durch wirtschaftliche Rahmenbedingungen fortzubestehen. Dennoch übersieht dieses Argument, dass in Südafrika die Vergütungen nur für die Mehrheit der Beschäftigten niedrig, für die Minderheit aber überdurchschnittlich hoch sind. Daher ist die Wirtschaftsstruktur nicht von Niedriglöhnen geprägt, sondern von einer ungewöhnlichen Gehaltsspreizung.

Kritiker verhältnismäßiger Vergütungsabstände scheinen die Apartheid zu verteidigen oder zumindest die von ihr verursachte Gehaltsspreizung mit Marktmechanismen rechtfertigen zu wollen.

„Es ist unverantwortlich und falsch, dass zwischen dem niedrigsten und höchsten Vergütungsstufen in einem Unternehmen ein ‚Wage Gap‘ besteht. [...] Bezahlung muss sich nach der Arbeit richten, die von jedem Beschäftigten erledigt oder beigetragen wird. Es ist unbillig von Unternehmen zu erwarten, Beschäftigte für ‚Beiträge‘ zu ‚belohnen‘, die keinen Mehrwert zugeben. Wenn nicht Qualifikation oder Berufserfahrung zusätzlichen Wert beibringen oder ein Mangel an bestimmten Fähigkeiten auf dem Markt besteht, macht die Zahlung von ‚Premium‘-Vergütungen an Beschäftigte keinen Sinn“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originals).

„It is irresponsible and wrong to suggest that there is a ‚wage gap‘ between the lowest and highest pay levels in an enterprise. [...] Pay has to be aligned with the work done or contribution of each employee. It is unreasonable to expect enterprises to ‚reward‘ employees for ‚inputs‘ that do not add extra value. Unless a qualification or long service adds additional value, or there is a shortage of those skills in the market, there is no point in paying ‚premium‘ wages to employees“ (Giles 2015).

Es ist ein verbreitetes Missverständnis, dass extrem niedrige Gehälter von ungelerten Beschäftigten sich aufgrund fehlender Ausbildung ergeben. Ungelernte Beschäftigte beziehen weltweit in jeder Vergütungsstruktur die niedrigste Vergütung. Die Besonderheit in Südafrika ist die Höhe des Abstands zu anderen Vergütungsgruppen, der Umfang des vertikalen Pay Gaps. Dies besteht bis heute fort und wäre ohne die besondere südafrikanische Diskriminierungsgeschichte nicht vorstellbar.

Die Überwindung der Diskriminierung würde nichts daran ändern, dass ungelerte Beschäftigte das Entgelt der niedrigsten Vergütungsstufe beziehen. Die Umsetzung von sec. 27 EEA würde bedeuten, dass auf der untersten Vergütungsstufe diskriminierungsfreie Entgelte bezogen würden, also ent-

sprechend der ILO Erklärung von Philadelphia ein „gerechter Anteil [...] an den Früchten des Fortschritts hinsichtlich der Löhne“ sichergestellt wird.

#### 5.4 Verhältnismäßige Einkommensunterschiede

Wann verhältnismäßige Vergütungsabstände im Sinne von sec. 27 EEA erreicht sind, bestimmt das Gesetz nicht. Die Entstehungsgeschichte von sec. 27 EEA gibt aber eine Hilfestellung dahingehend, wann keine verhältnismäßigen Vergütungsabstände vorliegen können.

Ein Pay Gap, das sich durch die Diskriminierung der Vergangenheit erklärt, kann nicht verhältnismäßig sein. Das Apartheid-Wage-Gap kann niemals verhältnismäßig sein. Besonders die Zahlen aus dem ILO Global Wage Report liefern hier Anhaltspunkte, zumal der ILO Global Wage Report betont, dass die Gehaltsschere in Südafrika ein Erbe der Apartheid ist. Das Apartheid-Wage-Gap müsste daher vollständig abgebaut sein, damit Verhältnismäßigkeit im Sinne von sec. 27 EEA in Betracht kommt.

Der Gesetzgeber verlangte nicht nur die Überwindung der Diskriminierung aus der Vergangenheit, sondern darüber hinaus verhältnismäßige Entgeltabstände herbeizuführen. Das Abbauziel geht also über die Beseitigung des Apartheid-Wage-Gap hinaus. Dennoch könnte dieses in einem ersten Schritt angegangen werden.

PEPUDA und das Gebot der substantiellen Gleichberechtigung aus sec. 9 der Verfassung der Republik Südafrika verlangen ebenfalls die Überwindung des Apartheid-Wage-Gap und die diskriminierungsfreie Vergütung. Für die Herausarbeitung des Abbauziels in einem konkreten Sachverhalt können diese, wie auch internationale Normen, wie die ILO-Übereinkommen 100 und 111 ergänzende Hilfestellung leisten.

Ein weiteres Indiz für den Umfang und die Reichweite des vom Gesetzgeber gewünschten Abbaus der Unterschiede zwischen den Gehältern lässt sich dem Bericht der Labour Market Kommission und den darauf gestützten Positionspapiere wie dem Green Paper ableiten. Dort wurde das vertikale Wage Gap als unverhältnismäßig sowohl aus Schwellenland- wie auch aus Industrielandperspektive beschrieben.

Darüber hinaus verlangt das Gesetz als Methode Normen und Eckwerte, um verhältnismäßige Vergütungsabstände sicherzustellen. Denkbar wären hier Modelle mit anforderungsbezogener Stellenbewertung, die bei steigender Vergütungsentwicklung eine Verhältnismäßigkeit zwischen den Entgeltstufen sicherstellen.

Hier würde sich ein Rückgriff auf das Gebot zur systematischen Vorgehensweise aus Art. 3 ILO-Übereinkommen Nr. 100 anbieten. Weitere Erkenntnisse könnten aus der Forschung zu Entgeltordnungen mit einer analytischen Arbeitsbewertung gewonnen werden, wie aus den ERA-Tarifverträgen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Denn die Arbeitsbewertung selbst müsste vor dem Hintergrund der Diskriminierungsgeschichte überprüft werden.

## 5.5 Ein Pilotprojekt

Um erste Erfahrungen zu sammeln, könnte ein die bestehenden Erkenntnisse aus der ERA-Forschung nutzendes Pilotprojekt durchgeführt werden. Es müsste gestützt werden von Gewerkschaftsaktiven aus Deutschland und Südafrika und sollte bei einer Zweigniederlassung eines mitbestimmten deutschen Konzerns angesiedelt sein.

Die Erfahrungen aus dem Abschluss der Entgeltrahmenabkommen (ERA) in der Metall- und Elektroindustrie sind wissenschaftlich analysiert und dokumentiert.

### 5.5.1 Impulse von den Entgeltrahmenabkommen (ERA)

Wie dargelegt, verlangt sec. 27 EEA verhältnismäßige und damit diskriminierungsfreie Vergütungsabstände zwischen den Tätigkeitsebenen. Ein Ziel der Tarifverhandlungen zu ERA war, die „bestehenden Unterscheidungen und Ungleichbehandlungen in getrennten Entgelttarifverträgen für Arbeiter, kaufmännische Angestellte und technische Angestellte zu überwinden“ (Bahnmüller/Schmidt 2007, S.358). Die Tarifreform in der Metall- und Elektroindustrie löste die überholte Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten ab und stellte die einheitliche Behandlung aller Beschäftigten in einem Tarifwerk sicher. Ebenso soll sec. 27 EEA vormalige Ungleichbehandlung überwinden.

„Allein schon durch die Aufhebung der rechtlichen Statusunterteilung ist ERA nicht nur ein tarifpolitisches, sondern auch ein gesellschaftspolitisches Reformprojekt“ (Huber/Schild 2004, S. 102).

ERA sieht eine Entgelttabelle für alle Beschäftigten sowie gleiche Eingruppierungsmerkmale und damit die Vereinheitlichung der Bezahlung der bisher



getrennt geregelten Gruppen vor (Beraus 2004, S. 102). Das Ziel der Vereinheitlichung der Bezahlung, wenn auch vor dem Hintergrund einer deutlich extremeren Unterscheidung verfolgt sec. 27 EEA. Dort sollen Statusunterteilungen keine Rolle mehr spielen und nicht gerechtfertigte Differenzierungen unbeachtet bleiben.

Die Rechtslage ist in Deutschland und Südafrika in der hier relevanten Frage ähnlich. Die Stellung von Gewerkschaften und Tarifverträgen ist in Südafrika mit der Stellung in Deutschland vergleichbar. Die Verfassung der Republik Südafrika und der Labour Relations Act (LRA) garantieren die Tarifautonomie. Allerdings kennt Südafrika keine Beschäftigtenvertreter im Aufsichtsrat und die Workplace Forums sind anders als Betriebsräte kaum verbreitet.

Regionale Tarifverhandlungen sind in Südafrika ebenso wie in Deutschland möglich und verbreitet. Dieses System dezentraler Tarifverhandlungen ermöglicht es Pilotverhandlungen in einem Tarifgebiet zu führen. Bei den ERA-Tarifverhandlungen war dies ein wichtiger Erfolgsfaktor, wenn man den Beitrag der Tarifvertragsparteien in Baden-Württemberg zu ERA betrachtet.

Die Ausrichtung der Arbeitgeberverbände als Erfolgsfaktor bei ERA war Gegenstand vertiefter Untersuchungen. Der Arbeitgeberverbandstypus des tarifvertraglich-orientierten Dienstleisters oder besser noch des offensiven Gestalters ist ein geeigneterer Verhandlungspartner als der Typus des eher passiven Dienstleisters (Bahnmüller et al. 2010, S.258). Vor dem Hintergrund dieser Analyse könnte ein Pilotprojekt für die Umsetzung von sec. 27 EEA eingeleitet werden, dafür ist diese Auswertung hilfreich. Für sec. 27 EEA bietet sich eher ein Unternehmen als eine Branche an, da erheblich grundsätzlichere Erkenntnisse erarbeitet werden müssen. Die anlässlich der ERA-Verhandlungen herausgearbeitete Typisierung kann hier umso mehr helfen.

Bei der Auswahl von einem Pilotbetrieb sollte nach offensiven Gestaltern gesucht werden. Das Beispiel der PPC Ltd. zeigt, dass solche Interessenlagen bestehen. In Hinblick auf sec. 27 EEA könnte die Bereitschaft von Arbeitgebern gefördert werden, wenn es sich um Zweigniederlassungen international tätiger Unternehmen handelt. Denn solche Unternehmen dürften ein eigenes Interesse an ihrer Wahrnehmung außerhalb von Südafrika haben.

Hier könnte ein Unternehmen mit einer Konzernspitze in Deutschland und einem Aufsichtsrat mit Arbeitnehmervertretern oder zumindest einem gewerkschaftlich orientierten Konzernbetriebsrat bzw. europäischen Betriebsrat, der sich im Konzern Gehör verschaffen kann, eine günstige Ausgangslage beschreiben. Denn die Verhandlungsbereitschaft des Managements der südafrikanischen Zweigniederlassung dürfte durch eine solchen

Verhandlungen aufgeschlossen gegenüberstehende Konzernzentrale gestärkt werden. Zu einer solchen Haltung können Beschäftigtenvertreter an der Konzernspitze, die sich direkt einbringen, ggf. bei der Überzeugungsbildung der Konzernspitze ausschlaggebend für die Haltung zu Verhandlungen zu sec. 27 EEA sein. Gerade bei einem Pilotprojekt von dieser für Südafrika nicht zu unterschätzenden Bedeutung sollten auch solche Aspekte Berücksichtigung finden.

Die Verhandlungen zu ERA haben viele Jahre gedauert (Bahn Müller/Schmidt 2008, S. 115 f.). Lange Verhandlungen erfordern stabile Verhandlungsstrukturen. Für Verhandlungen zu sec. 27 EEA sollten ebenfalls möglichst stabile Verhandlungsstrukturen bestehen. Stabilität ließe sich für die Arbeitgeberseite an der Tätigkeitsdauer des Managements und in der Sache an der Verhandlungserfahrung mit Gewerkschaften fest machen. Auf der Beschäftigtenseite sollte die gewerkschaftliche Vertretungsstruktur ebenfalls eine gewisse Zeit im Amt sein und möglichst tatsächliche Erfahrungen in Verhandlungen mit dem konkreten Arbeitgeber haben.

Die inhaltliche Systematik des ERA in Baden-Württemberg mit einem Stufenwertzahlverfahren (Huber/Schild 2004, S. 104) als analytische Arbeitsbewertungsmethode könnte darüber hinaus eine Hilfestellung zur Entwicklung eines Modells für sec. 27 EEA geben. Analytische Verfahren gelten zunächst als weniger diskriminierungsanfällig (Krell/Winter in Krell/Ortlieb/Sieben 2011, S. 352). Abstrakte, für alle Tätigkeiten gleiche Maßstäbe bei der Heranziehung von Bewertungskriterien von Stellen könnten in Südafrika einen Perspektivwechsel – weg von dem tradierten Berufsbild hin zu den tatsächlichen Stellenanforderungen – erleichtern. Die einheitliche Gestaltung von leistungsabhängiger Vergütung und die gleichwertige Betrachtung von Belastungen könnte ein weiteres, die Vergütungsgerechtigkeit förderndes Element sein. Ein Stufenwertzahlverfahren könnte dabei helfen zu ermitteln, bis zu welchem Umfang Unterschiede in der Vergütung zwischen Tätigkeiten gerechtfertigt sein können. Denn Punktwerte eröffnen einen Raum für einen objektivierten Vergleich.

Eine besondere Herausforderung bildet in Südafrika die Anzahl der Entgeltgruppen und die Entgelttabelle. Bei der Zahl der Gruppen wird ERA eine Hilfestellung geben können, für den Abstand der Vergütungen zueinander wird man im Rahmen des rechtlichen Gebots von sec. 27 EEA, der Überwindung des Apartheid-Wage-Gaps und der Schaffung verhältnismäßiger Vergütungsabstände einen erheblichen Gestaltungsspielraum haben. Insofern besteht im südafrikanischen Recht eine Einschätzungsprärogative der Tarifvertragsparteien.

Die Implementierungsphase von ERA gestattete den Betrieben die Einführung von ERA in Baden-Württemberg zwischen dem 1. März 2005 und dem 29. Februar 2008. Mit Zustimmung der Tarifvertragsparteien konnte diese Frist um ein Jahr verlängert werden (Bahnmüller/Schmidt 2008, S. 140). Für Über- und Unterschreiter (Personen, die in das neue Gehaltsgefüge noch nicht passten) galt bei ERA eine zeitlich gestufte und abgemilderte Anpassung. Für Überschreiter galt eine eingeschränkte und der maximalen Höhe nach beschränkte Verrechnungsmöglichkeit mit Entgeltsteigerungen (Bahnmüller/Schmidt 2008, S. 256 f.). Unterschreiter werden nur schrittweise an die ERA-Entgelthöhe herangeführt (Bahnmüller/Schmidt 2008, S. 112). Darüber hinaus wurde ein ERA-Anpassungsfond gebildet und es galt der Grundsatz der Kostenneutralität (Bahnmüller/Schmidt 2008, S. 112 f.).

Sec. 27 EEA geht ebenfalls von einer schrittweisen Umsetzung des Normbefehls aus. Der Abbau der ungerechtfertigten Entgeltunterschiede soll nicht in einem Schritt, sondern in mehreren Schritten zeitlich gestreckt erfolgen. Kostenneutralität ist in der Norm nicht explizit angesprochen. Da die Norm aber auf das Verhältnis der Vergütungen zueinander und nicht auf die absolute Höhe abstellt, können hier Impulse von ERA für eine Ausgestaltung der Einführungsschritte abgeleitet werden.

Die ERA Tarifverträge sind diskriminierungsfrei ausgestaltet (Beraus 2004, S. 249). Die Forschung zu den Tarifverträgen hat gezeigt, dass grundsätzlich zwischen zwei Phasen unterschieden werden muss. In der Phase der Verhandlung und Normfestlegung ist auf eine diskriminierungsfreie inhaltliche Ausgestaltung Wert zu legen. In der zweiten Phase ist auf eine diskriminierungsfreie Umsetzung zu achten. Die sorgfältige Vorbereitung der Schritte der Implementierung und die Förderung des Problembewusstseins bei den mit der Umsetzung befassten Akteuren unterstützt das Ziel einer diskriminierungsfreien Umsetzung. (Jochmann-Döll/Ranftl 2009, S. 171).

Die Erkenntnisse aus den zwei Phasen lassen sich auf sec. 27 EEA übertragen. Sind Normen und Eckwerte eingeführt, muss eine gut vorbereitete Umsetzung erfolgen, um zu vermeiden, dass sich in dieser Phase beispielsweise bei der Ermittlung der Tätigkeitsmerkmale tradierte Sichtweisen durchsetzen, die etwa durch ein nicht so genaues Hinschauen verursacht werden können, weil die Tätigkeit nicht besonders anspruchsvoll scheint. Das Risiko „negativer und defizitärer Zuschreibungen“ (Merx/Klose in Krell/Ortlieb/Sieben 2011, S. 69) aufgrund überholter Prägungen besteht bei der Umsetzung neu erarbeiteter Vergütungssysteme aufgrund des „Glaubens an die Objektivität von Eingruppierungsentscheidungen“ (Jochmann-Döll/Ranftl 2010, S. 179).

Die Notwendigkeit der „Sensibilisierung [...] für Fragen der mittelbaren und unmittelbaren Diskriminierung durch Entgelt- und Arbeitsbewertungssysteme“ (Jochmann-Döll/Ranftl 2010, S. 184). Es muss ein „Perspektivwechsel erfolgen, der im Rahmen eines horizontalen, ressourcen- und potentialorientierten Diversity-Ansatzes den Blick auf die Talente und Kompetenzen der Menschen richtet“ (Merx/Klose in Krell/Ortlieb/Sieben 2011, S. 69).

Die wissenschaftliche Begleitung der Verhandlungen bei ERA könnte auch ein Vorbild für die Umsetzung von sec. 27 EEA sein. Denn dadurch könnten einerseits Indikatoren für den betriebsspezifischen Umfang des Apartheid-Wage-Gaps herausgearbeitet, wie auch die Umsetzungsschritte wie etwa die Entwicklung eines Stufenwertzahlverfahrens unterstützt werden.

Zusammengefasst bieten sich inhaltlich die ERA Tarifverträge in Baden-Württemberg als Modell für ein Konzept aus Normen und Eckwerten an, das nach seiner Struktur als Umsetzungsmodell von sec. 27 EEA zumindest ernsthaft in Erwägung gezogen werden sollte. Möglicherweise wäre ein Ansatz „ERA-light“ oder – vertieft – ein Modell, das sich bei konkreter Betrachtung als passend erweist. Darüber hinaus bieten sie durch die anforderungsbezogene Tätigkeitsbeschreibung ein übertragbares und zukunftsorientiertes Modell.

Zu den ERA-Tarifverträgen wurde nicht nur die Verhandlungs-, sondern auch die Implementierungsphase untersucht. Die Erkenntnisse hieraus zur Notwendigkeit einer problemorientierten Vorbereitung während der Einführung, dort im Hinblick auf die Geschlechterdiskriminierung, können für die südafrikanische Situation wichtig sein. Aus alledem lassen sich Leitgedanken für ein Pilotprojekt entwickeln.

### **5.5.2 Leitgedanken für ein Pilotprojekt**

Als Pilotprojekt könnte sich, wie ausgeführt, die südafrikanische Zweigniederlassung einer Unternehmensgruppe mit Konzernzentrale in Deutschland und bei geeigneten Beschäftigtenstrukturen auch in einem anderen europäischen Staat anbieten. Wichtig ist, dass die Konzernspitze erforderlichenfalls durch die Beschäftigtenvertretung erreicht werden kann. Gelingt es in einem ersten Schritt, dass die Konzernspitze sich nicht gegen die Implementierung von sec. 27 EEA in der südafrikanischen Zweigniederlassung stellt, könnte so von den Beschäftigtenvertretern an der Konzernspitze die Umsetzung in der Zweigniederlassung in Südafrika unterstützt werden.

In Südafrika und an der Konzernzentrale sollte jeweils die beidseitige Überzeugung beim Management und den Gewerkschaftsvertretern bestehen,

dass ein Tarifwerk zur Umsetzung von sec. 27 EEA grundsätzlich wünschenswert ist. Ein Konsens über die Notwendigkeit der Regelung und Verhandlungen, nur bezogen auf die Umsetzung der Vorgaben von sec. 27 EEA, könnte den Konfliktstoff auf die Inhalte konzentrieren und damit einen möglichen Verhandlungserfolg fördern. Hier dürfte ein internationaler Konzern am besten geeignet sein. Ein mitbestimmter Konzern hat darüber hinaus den Vorteil, dass die Arbeitgeberseite durch Mitbestimmungsorgane davon überzeugt werden kann, örtliche Verhandlungen zu fördern.

Stabile Verhandlungsstrukturen auf beiden Seiten sollten bestehen. Tarifverhandlungen verlangen eine gewisse Stabilität bei beiden Seiten. Daher sollte die Arbeitnehmervertretungsstruktur in Südafrika, wie auch in der deutschen oder europäischen Konzernzentrale entsprechend stabil aufgestellt sein, um Verhandlungen zu führen und sich gegenüber der Konzernspitze Gehör verschaffen zu können.

Eine Mindestbetriebsgröße müsste definiert werden. Denn nicht nur sec. 27 EEA kennt einen Schwellenwert von 50 Beschäftigten. Die differenzierende Herangehensweise wird erst ab einer Mindestgröße und Beschäftigtengruppen in verschiedenen Tätigkeitsebenen möglich. Nach einem ersten Anschein wären das wahrscheinlich Betriebe zwischen 500 und 2.000 Beschäftigten.

Die wissenschaftliche Unterstützung in Südafrika und idealerweise zusätzlich in Deutschland bei beiden Tarifvertragsparteien wäre ein weiteres Element für einen gut vorbereiteten Verhandlungseintritt. Eine fachliche Unterstützung kann bei allen inhaltlichen Differenzen dabei helfen, eine gemeinsame Sprachebene zu finden und an der Sache zu arbeiten.

Politische und gesellschaftliche Bündnispartner sowie Schirmherren für das Projekt könnten einen gewissen Schutz über den öffentlichen Raum sicherstellen, der helfen kann in schwierigen Phasen Verhandlungen fortsetzen zu können.

### **5.5.3 Vorbereitungshandlungen**

In Betracht kommende Konzerne mit Zweigniederlassungen möglichst der vorbezeichneten Größe in Südafrika wären zu ermitteln. Die in Deutschland und Südafrika bestehenden Beschäftigtenvertretungs- und Unternehmensstrukturen wären sodann zusammenzufassen und eine entsprechende Datenbank aufzubauen. Mit den zuständigen Gewerkschaften in Deutschland und Südafrika ließe sich eine erste Einschätzung der Konzerne und Zweignieder-

lassungen und der dort verantwortlichen Personen auf Beschäftigten- und Unternehmensseite vornehmen. Daran anknüpfend wären auf Kriterien gestützte Recherchen dahingehend anzustellen, wo Pilotprojekte aussichtsreich eingeleitet werden könnten. Ein geeignetes wissenschaftliches Unterstützungskonzept wäre begleitend zu entwickeln.

In Deutschland müsste die Beschäftigtenseite mitbestimmt so aufgestellt sein, dass die Beschäftigtenvertretungen fest implementiert sind und sich erforderlichenfalls Gehör verschaffen können, sowie als Gesprächspartner anerkannt sind. Denn im Rahmen einer Umsetzung könnten sie Auskunftsrechte geltend machen und fordern, dass sich die südafrikanische Niederlassung auf Tarifverhandlungen einlässt.

Auf der südafrikanischen Seite wären aus praktischen Erwägungen besonders Zweigniederlassungen in der Nähe von Kapstadt von Interesse. Viel entscheidender ist aber, dass diese Unternehmen auf der Beschäftigtenseite stabil organisiert sind, um auch längerfristige Verhandlungen führen zu können. Das Management sollte in einem Pilotprojekt kooperativ und gegenüber der Überwindung der Folgen der Apartheid aufgeschlossen sein.

## 5.6 Weiterer Forschungsbedarf

Der weitere Forschungsbedarf könnte umfassend angesetzt werden. So wären vergleichende Studien zu den Ursachen der Ungleichheit und möglichen alternativen Ursachen denkbar. Dem lässt sich aber entgegen halten, dass diese Studien tendenziell nur schwer Erkenntnisse zu den spezifischen südafrikanischen Verhältnissen bringen und die Erwartung der Beschäftigten sein dürfte, dass man sich auf die praktische Umsetzung konzentriert. Darüber hinaus kann aber in spezifischen Bereichen Forschung zusätzliche Erkenntnisse bringen.

### 5.6.1 Auskunfts- und Durchsetzungsrechte

Im südafrikanischen Zusammenhang besteht eine Unklarheit, welche Informations- und Durchsetzungsrechte in Bezug auf die EEA-4-Formulare der Unternehmen und weiterer Unternehmensdaten besteht. Sec. 27 Abs. 6 EEA betont einen Auskunftsanspruch der Tarifvertragsparteien. Begleitend zu der sich hieraus ergebenden Aufgabe wäre es von wissenschaftlichen Interesse, zu ermitteln, welche Durchsetzungsrechte Beschäftigtenvertreter, das wären Ge-

werkschaften, innerstaatliche und europäische Betriebsräte sowie Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmerseite, in Bezug auf Daten und Praktiken in Südafrika und anderen Staaten haben, wenn sie in Deutschland an der oder für die Unternehmenszentrale zuständig sind. Kann beispielsweise aus Unternehmensinternen Regeln oder Compliance-Richtlinien, die eine Beachtung des innerstaatlichen Rechts fordern, abgeleitet werden, dass Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat die entsprechenden Daten zur Vergütungsspreizung in einer Zweigniederlassung nach sec. 27 Abs. 1 EEA in Deutschland anfordern?

### 5.6.2 Sachmittel für die ECC

Im südafrikanischen Zusammenhang könnte es von Interesse sein, zu prüfen, inwieweit Gewerkschaften eine juristische Durchsetzungsmöglichkeit für eine Infrastruktur des ECC haben. Dies wäre von Interesse, wenn Gewerkschaften eine effektivere Arbeit des ECC für ihre Arbeit als notwendig ansehen, was wahrscheinlich sein dürfte. Die Frage stellt sich deshalb, weil nach der südafrikanischen Rechtsprechung grundsätzlich eine gesetzliche Aufgabe auch umsetzbar sein muss und unter bestimmten Umständen die dafür erforderlichen Sachmittel gerichtlich durchgesetzt werden können (z. B. *Constitutional Court Bel Porto School Governing Body and Others v Premier of the Western Cape Province and Another*). Gewerkschaften kommt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von sec. 27 EEA zu. Ihre Rechte und die ihrer Mitglieder werden geschwächt, wenn die Norm nicht umgesetzt wird.

## 6 AUSBLICK

---

„Recht kann nicht die Herzen der Menschen verändern. Aber es kann die Herzlosen bändigen (Dr. Martin Luther King Jr.)“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Zitats).

„Law may not change the heart, but they can restrain the heartless. (Dr Martin Luther King Jr)“ (nach Hepple 1997, S. 604).

Es lässt sich nicht rechtfertigen, dass sich der Abbau des Apartheid-Wage-Gaps weiter verzögert. Der vormalige Direktor des National Economic Development and Labour Councils (NEDLAC), Alistair Smith hat die Situation wie folgt kommentiert:

„Als Gesellschaft können wir nicht der Realität entfliehen, dass der aktuelle Status der Arbeitsbeziehungen und des dreiseitigen sozialen Dialogs tiefe grundlegende und strukturelle Herausforderungen in Wirtschaft und Arbeitsmarkt widerspiegelt. Das Potential für Konflikte und Gewalt ist in Situationen hoch, in denen große Ungleichheit präsent und entlang ‚rassischer‘ und ethischer Linien geordnet ist. Der südafrikanische Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft ist noch in der Apartheid-Falle gefangen“ (eigene Übersetzung des nachfolgenden Originals).

„As a society we cannot escape the reality that the current state of our labour relations environment and tripartite social dialogue reflects the deeper material and structural challenges in our economy and labour market. The potential for conflict and violence is always high in situations where high inequality is pervasive and patterned along racial and ethnic lines. The South African private sector workplace is by and large still trapped in the apartheid era“ (*The Independent*, World of Work supplement, April 2015, S. 3).

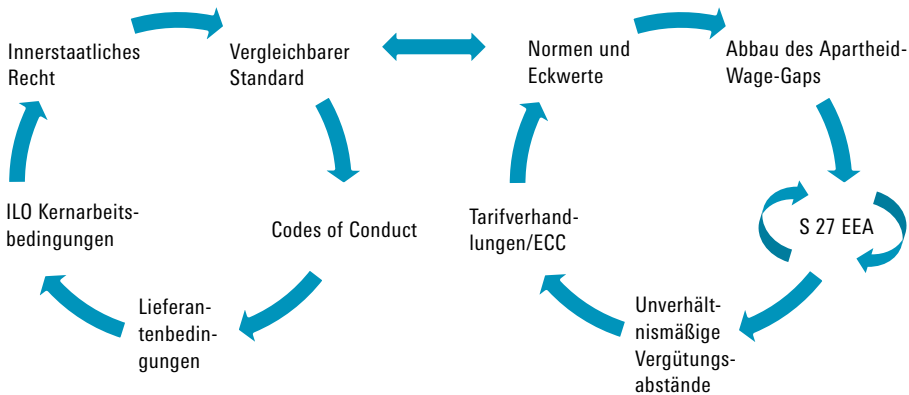
### 6.1 Die internationale Perspektive

Sec. 27 EEA in die Praxis umzusetzen, besitzt eine internationale Perspektive: Internationale Konzerne wenden weltweit gleiche oder sehr ähnliche Prozesse an. Ein Vergleich von Löhnen in Betriebsstätten in Südafrika und andernorts, z. B. in Europa, wird die unterschiedlichen Praktiken und Vorgehensweisen zwischen gelernten und ungelerten Beschäftigten aufzeigen.

Mit empirischen Analysen, Recherchen und Fallstudien ermittelte Einkommensdaten zu vergleichbaren Arbeitsbereichen in verschiedenen Teilen



## Der Nutzen von Normen und Eckwerten



Quelle: Eigene Darstellung

der Welt lassen sich mit dem Human Development Index (HDI) oder einem anderen geeigneten Index in Beziehung setzen. Vergütungsabstände in Ländern mit einem geringeren Maß an Ungleichheit dürften verhältnismäßiger im Sinne von sec. 27 EEA sein.

Multinationale Unternehmen könnten in ihre Codes of Conducts als verhältnismäßig festgestellte Werte als Vorgabe für einen diskriminierungsfreien Umgang mit ungelerten Beschäftigten aufnehmen. In einer Welt, in der es für Konsumenten in Schweden von Bedeutung sein kann, wie eine Unternehmensgruppe mit ihren Beschäftigten in Südafrika umgeht, kann die praktische Implementierung internationaler Standards hier zur Umsetzung der ILO-Übereinkommen 100 und 111 entscheidend sein. Denn die Entgeltdiskriminierung ist weltweit zu unterlassen.

Die ILO-Übereinkommen 100 und 111 richten sich gegen Diskriminierung jeder Art und damit auch gegen vertikale Entgeltdiskriminierung. Methoden zum Abbau vertikaler Entgeltdiskriminierung fehlen weitgehend. Lassen sich über sec. 27 EEA geeignete Normen und Eckwerte entwickeln, könnten diese ein Leitbild oder eine Umsetzungsoption in Regionen sein, in denen Lösungsansätze bei ähnlicher Fallgestaltung noch fehlen. Auch für den Umgang mit dem Gender-Pay-Gap lassen sich ggf. ergänzende Erkenntnisse gewinnen.

## 6.2 Zusammenfassung

Soziale und rechtliche Normen haben in Südafrika über mehr als hundert Jahre eine Minderheit privilegiert und die Mehrheit nach rassistischen Kriterien abgewertet. Bereits früh hat dies zu einer Master-Servant-Gesellschaft geführt, in der Schwarze unterdrückt und Weiße aufgewertet wurden.

Im Arbeitsleben hatten Weiße uneingeschränkten Zugang zu Bildung und Führungspositionen, während Schwarze grundsätzlich auf ungelernete und angelernte Tätigkeiten beschränkt waren.

Ungelernte und angelernte Tätigkeiten wurden bereits um 1900 im internationalen Vergleich deutlich niedriger bezahlt, während gelernte und Vorgesetztentätigkeiten ebenfalls im internationalen Vergleich stark überdurchschnittlich vergütet wurden.

Mit Beginn der Apartheid wurden die rechtlichen Normen zur Diskriminierung noch drakonischer bis zu dem Punkt, dass schwarze Beschäftigte nicht als Arbeitnehmer im Rechtssinne galten. Die Gesamtlohnkosten von südafrikanischen Betrieben waren so nicht explizit gering, aber die sehr niedrigen Gehälter für un- und angelernte Arbeiten, denen Schwarze mangels anderer Alternativen nachgehen mussten, ermöglichten die im internationalen Vergleich beachtliche Vergütung für Weiße. Das Ergebnis war eine Vergütungsspreizung, in der die rassistische Diskriminierung sich mit der Diskriminierung wegen der Zugehörigkeit zur Gruppe der ungelerten Beschäftigten deckte. Das Apartheid-Workplace-Regime war insoweit ein unternehmensbezogenes Leichtlohngruppenkonzept.

Die Vergütungsspreizung in Südafrika liegt weltweit mit Abstand an der Spitze. Die D9/D1-Ratio ist doppelt so hoch wie in Indien und dreimal so hoch wie in Brasilien. Sechzig Prozent der Bevölkerung beziehen 15 Prozent des Einkommens, ein weltweit singulärer Wert. Nach dem Ende der Apartheid ist der Einkommensanteil der obersten fünf Prozent von 30 auf 40 Prozent gestiegen.

Die Regierung Mandela hat mit sec. 27 EEA eine proaktive Bestimmung zur Überwindung diskriminierender vertikaler Vergütungsabstände zwischen den beruflichen Ebenen eingeführt. Diese Norm verlangt, dass unverhältnismäßige Vergütungsabstände schrittweise abgebaut werden. Auch wenn noch keine Normen und Eckwerte für verhältnismäßige Gehaltsabstände durch die damit beauftragte ECC entwickelt wurden, lässt sich die Bestimmung umsetzen. Die Rechtspflicht erfasst Arbeitgeber ab 50 Beschäftigte. In keinem Fall können von der Apartheid ererbte Vergütungsabstände verhältnismäßig sein. Diese sind auch nach der südafrikanischen Verfassung

und dem ILO-Übereinkommen 111 diskriminierend, denn die Unterbewertung der Tätigkeit beruht auf dem äußeren Merkmal Hautfarbe.

Die Umsetzungspflicht lässt sich vorrangig durch Tarifverträge verwirklichen. Die Tarifautonomie unterscheidet sich in Südafrika nicht von der in Deutschland. Die Gestaltung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist verfassungsrechtlich gewünscht.

Die soziale Schieflage in Südafrika ist extremer als in anderen Schwellenländern und Niedrigstlöhne werden der Mehrheit der Erwerbstätigen bezahlt. Daher ist der flächendeckende Mindestlohn zur Schaffung einer allgemeinen absoluten Untergrenze eine wichtige Weiterentwicklung des bestehenden branchenbezogenen und regionalen Mindestlohnsystems wichtig, aber nicht ausreichend. Der faire Vergütungsanteil im Betrieb im Sinne der ILO-Erklärung von Philadelphia lässt sich erst durch die Umsetzung von sec. 27 EEA erreichen.

Diese Norm hat ein hohes Potential vertikale Diskriminierung abzubauen. Damit kann eine erfolgreiche Einführung in Südafrika erkenntnisleitend für andere Situationen vertikaler Diskriminierung, wie die Unterbewertung verschiedener sog. Frauenberufe sein.

Für die Umsetzung von sec. 27 EEA kann aus der Forschung z. B. zu den ERA-Tarifverträgen (Bahn Müller/Schmidt, 2009) in der deutschen Metallindustrie abgeleitet werden, dass einerseits diskriminierungsneutrale Kriterien zur Tätigkeitsbewertung und daran anknüpfend zu Gehaltsabständen wertneutral entwickelt werden können. Andererseits muss die Implementierungsphase sorgfältig vorbereitet werden, um negative oder defizitäre Zuschreibungen aus der überholten Diskriminierungspraxis zu vermeiden (Jochmann-Döll/Ranftl 2010).

### 6.3 Fazit

Mit sec. 27 EEA besteht eine Norm, die sich unmittelbar gegen Ungleichheit richtet. Die Umsetzung der Norm kann sich positiv auf das Leben von ungezählten Beschäftigten in Südafrika auswirken. Sie enthält erhebliches Potential, das ausgeschöpft werden sollte. Hierdurch könnte nicht nur Erfahrung mit einer Bestimmung gewonnen werden, die sich gegen die Unterbewertung von Tätigkeiten richtet. Es könnte außerdem durch eine internationale Zusammenarbeit von Beschäftigten und ihren Gewerkschaften die praktische Verbesserung der Lebensverhältnisse von Millionen Menschen erreicht werden, die in einem Industrieland durch eine Tradition der Diskriminie-

rung bis heute in ihrer Mehrheit von der Entwicklung des Landes abgekoppelt sind. Die Regierung Mandela hat mit sec. 27 EEA ein rechtliches Instrument eingeführt, das sich gegen die anhaltende Wirkung der Unterbewertung von Tätigkeiten richtet. Die Bestimmung sollte in die Praxis umgesetzt werden. Tarifverträge sind hierzu ein geeignetes Mittel.

## **GLOSSAR**

---

### **D9/D1-Ratio (Dezilrelation)**

Das Verhältnis aus dem niedrigsten Einkommen des höchsten Einkommensdezils zum höchsten Einkommen des untersten Einkommensdezils.

### **ECC**

Employment Conditions Commission. Die ECC ist eine mit Experten besetzte beratende Institution, die nach unterschiedlichen Gesetzen insbesondere in Tarifvertragsangelegenheiten Aufgaben wahrzunehmen hat.

### **EEA**

Employment Equity Act. Der EEA ist das Gleichstellungsgesetz am Arbeitsplatz

### **NEDLAC**

National Economic Development and Labour Council. NEDLAC institutionalisiert den sozialen Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und wird zur Gesetzgebung angehört.

# LITERATUR

## Primärquellen

### Innerstaatliche und internationale Normen

Constitution of the Republic of South Africa, Act No. 108 of 1996

Employment Equity Act (EEA), Act 55 of 1998

**ILO:** Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (ILO Erklärung von Philadelphia), 10 Oct 1944

**ILO:** C 100 – Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, 1951 (ILO-Übereinkommen 100)

**ILO:** C 111 – Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958, 1958 (ILO-Übereinkommen 111)

### Gesetzgebungsmaterialien

**Green Paper:** Employment and Occupational Equity, 01 July 1996, Notice 804 of 1996, Department of Labour, Ministry of Labour, Employment Equity: policy proposal

**Report of the Presidential Commission to Investigate Labour Market Policy:** Restructuring the South African Labour Market, June 1996

### Rechtsprechung

The President of the Republic of South Africa v Hugo, 18. April 1997 (case 11/1996) (Constitutional Court of South Africa)

Hoffmann v South African Airlines, 28. September 2000 (case 17/2000) (Constitutional Court of South Africa)

Independent Municipal and Allied Trade Union and Another v City of Cape Town, 18. Juli 2005 (case 521/2003) (Labour Court)

## Sekundärquellen

**Adler, G., & Webster, E. (1995):** Challenging transition theory: The labor movement, radical reform, and transition to democracy in South Africa. *Politics and Society*, 23, 75–75.

**Bahn Müller, R. (2002):** Diesseits und jenseits des Flächentarifvertrags. Entgeltfindung und Entgeltstrukturen in tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Unternehmen. *Industrielle Beziehungen/The German Journal of Industrial Relations*, 9(4), 402–424.

**Bahn Müller, R., & Schmidt, W. (2009):** Riskante Modernisierung des Tarifsystems: Die Reform der Entgeltrahmenabkommen am Beispiel der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs, edition sigma.

**Benner, C., & Scheytt, S. (2012):** „Equal Pay kostet Geld“ (Christiane Benner, stellv. Vorsitzende der IG Metall, erklärt ihre Equal-Pay-Strategie für die Betriebe). *Magazin Mitbestimmung*, 05/2012, 18.

**Beraus, W. (2004):** Auf dem Weg zur Überwindung der mittelbaren Diskriminierung in den Tarifverträgen der Metall- und Elektroindustrie in Baden-Württemberg. *WSI Mitteilungen* 2004 (2), 112–114.

**Bhorat, H., Kanbur, R., & Mayet, N. (2012):** Minimum Wage Violation in South Africa. *International Labour Review*, 151(3), 277–287.

**Bhorat, H., Tseng, D., & Stanwix, B. (2014):** Pro-poor growth and social protection in South Africa: Exploring the interactions. *Development Southern Africa*, 31(2), 219–240.

**Bhorat, H., Hirsch, A., Kanbur, R., & Ncube, M. (2014):** Economic Policy in South Africa – Past, Present and Future. DPRU Working Paper 201401.

**Bond, P. (2014):** „Talk left, walk right“. *South African Social Policy Working Paper*. Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press. <http://ccs.ukzn.ac.za/files/Bond%20SA's%20tokenistic%20social%20policy.pdf>.

- Bezuidenhout, A., & Fakier, K. (2006):** Maria's burden: Contract cleaning and the crisis of social reproduction in Post-apartheid South Africa. *Antipode*, 38(3), 462–485.
- Callinicos, L. (1993):** Labour history and worker education in South Africa. *Labour History*, 65, 162–178.
- Cheadle, H. (2012):** Reception of international labour standards in common-law legal systems. *Acta Juridica*, Januar, 348–364.
- Cock, J. (2014):** Inequality, Consumption and Some Damaging Conceptions of the „Modern“ in Contemporary South Africa. *Rethinking Development & Inequality*, 3, 111–122.
- Coleman, N. (2015):** Input on behalf of Organised Labour – COSATU, NACTU and FEDUSA. Parliamentary Portfolio Committee on Labour, 24. Juni 2015. [www.cosatu.org.za/docs/misc/2015/olsp.pdf](http://www.cosatu.org.za/docs/misc/2015/olsp.pdf).
- Cornia, G. & Court, J., (2001):** Inequality, growth and poverty in the era of liberalization and globalization. World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), Helsinki, Finland.
- Cottle, E. (2015):** Towards a South African National Minimum Wage. Genf: International Labour Organization.
- Crush, J. (1994):** Scripting the compound: Power and space in the South African mining industry. *Environment and Planning D: Society and Space*, 12(3), 301–324.
- De Vos, P., Freedman, W. & Brand, D. (2014):** South African Constitutional law in Context. Oxford: Oxford University Press.
- De Wet, P. (2014):** Mining strike: The bosses eat, but we are starving. *Mail & Guardian*, 16. Mai 2014.
- Dupper, O. (2002):** Affirmative action and substantive equality: The South African experience. *South African Mercantile Law Journal*, 14, 275.
- Du Toit, D., Godfrey, S., Cooper, C., Giles, G., Cohen, T., Conradie, B. and Steenkamp, A. (2015):** Labour Relations Law: A Comprehensive Guide. 6. Auflage. Durban: Lexis Nexis.
- Elsley, T.; Mthethwa, G.; Taal, M. (2013):** Labour Research Service – LRS Bargaining Monitor, 27 (179).
- Eyraud, F., & Saget, C. (2005):** The fundamentals of minimum wage fixing. Genf: International Labour Organization.
- Fergus, E., & Collier, D. (2014):** Race and gender equality at work: The role of the judiciary in promoting workplace transformation. *South African Journal on Human Rights*, 30(3), 484–507.
- Finn, A. (2015):** A National Minimum Wage in the Context of the South African Labour Market. SALDRU Working Papers, Nr. 153. Kapstadt: University of Cape Town.
- Forslund, D. & Rudin, J. (2014):** Wage gap kept wide open by top echelons. *Mail & Guardian*, 2. Mai 2014.
- Fredman, S. (2005):** Providing equality: Substantive equality and the positive duty to provide. *South African Journal on Human Rights*, 21, 163–190.
- Giles G. (2015):** Pay differential: proportionality without a wage gap. *GilesFiles*, 16. Juni 2015.
- Glenn, S., Melis, S., & Withers, L. (2009):** Gender (in) equality in the labour market: An overview of global trends and developments. Brussels: International Trade Union Confederation.
- Godfrey, Shane, Maree, Johann, Du Toit, Darcy & Theron, Jan (2010):** Collective Bargaining in South Africa. Kapstadt: Juta.
- Green, P. & Leibbrandt, M. (2014):** Inequality: What Brazil got right, *Sunday Times' Business Times*, 2. November 2014.
- Hearn, J. (2000):** Aiding democracy? Donors and civil society in South Africa. *Third World Quarterly*, 21(5), 815–830.

- Helm, Ruediger (2015):** The Vertical Effect of Section 27 of the Employment Equity Act. Development and Labour Monograph Series, Institute of Development and Labour Law. Kapstadt: University of Cape Town.
- Hepple, B. (1997):** Equality Laws and Economic Efficiency. *Industrial Law Journal*, 18, 598–608.
- Hlatshwayo, M. (2014):** NUMSA and Solidarity's responses to technological changes at the ArcelorMittal Vanderbijlpark plant: Unions caught on the back foot. *Global Labour Journal*, 5(3), 283–305.
- Hlongwane, N. (2007):** Commentary on South Africa's position regarding equal pay for work of equal value. *Law, Democracy & Development*, 11(1), 69–84.
- Hormel, U., & Scherr, A. (2010):** Diskriminierung. Wiesbaden: Springer/VS.
- Horwitz, F. M., Bowmaker-Falconer, A., & Searl, P. (1996):** Human resource development and managing diversity in South Africa. *International Journal of Manpower*, 17(4/5), 134–151.
- Horwitz, F. M., Browning, V., Jain, H., & Steenkamp, A. J. (2002):** Human resource practices and discrimination in South Africa: Overcoming the apartheid legacy. *International Journal of Human Resource Management*, 13(7), 1105–1118.
- Hvistendahl, M. (2014):** While emerging economies boom, equality goes bust. *Science*, 344(6186), 832–835.
- ILO (2015):** Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality. Genf: International Labour Organization.
- Jochmann-Döll, A., & Ranftl, E. (2010):** Impulse für die Entgeltgerechtigkeit: Die ERA und ihre betriebliche Umsetzung auf dem gleichstellungspolitischen Prüfstand. edition sigma, Berlin
- KCI – Khayelitsha Commission of Inquiry (2014):** Towards a safer Khayelitsha: Report of the Commission of Inquiry into allegations of police inefficiency and a breakdown in relations between SAPS and the community of Khayelitsha. [www.khayelitshacommission.org.za/final-report.html](http://www.khayelitshacommission.org.za/final-report.html).
- Klose, A. (2010):** Mehr Verbindlichkeit wagen – Positive pflichten zu positiven Maßnahmen. Positive Maßnahmen, 21–28. In: Merx, A. & Drossou O.: Positive Maßnahmen. Von Antidiskriminierung zu Diversity. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 21–28.
- Kotze, N., & Donaldson, S. (1998):** Residential desegregation in two South African cities: A comparative study of Bloemfontein and Pietersburg. *Urban Studies*, 35(3), 467–477.
- Körner-Dammann, M. (1989):** Rechtliche Rahmenbedingungen der Arbeitsbeziehungen in Südafrika. *Arbeit und Recht*, 37(2), 44–50.
- Lichtenstein, A. (2005):** Making apartheid work: African trade unions and the 1953 native labour (settlement of disputes) act in South Africa. *The Journal of African History*, 46(02), 293–314.
- Lörcher, K. (2009):** Das Menschenrecht auf Kollektivverhandlung und Streik – auch für Beamte. *Arbeit und Recht*, Heft 7, 229–242.
- Mahoney, M. R. (2003):** Racial formation and ethnogenesis from below: The Zulu Case, 1879–1906. *The International Journal of African Historical Studies*, 36(3), 559–583.
- Mamdani, M. (2002):** Amnesty or impunity? A preliminary critique of the report of the truth and reconciliation commission of South Africa (TRC). *Diacritics*, 32(3), 33–59.
- Manning, A. (2016):** The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage. CEP Discussion Paper No 1428. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Massie, K., Collier, D., & Crotty, A. (2014):** Executive salaries in South Africa: Who should have a say on pay? Kapstadt: Jacana Media.
- Matshikwe, L. E. (2004):** An analysis of the policy-making process in the Department of Labour with specific reference to the employment equity act, act 55 of 1998. <https://core.ac.uk/display/145051941>



- McGregor, M. (2012):** Endeavours in closing the pay gap between race and gender: a South African perspective. *International Journal of Private Law*, 5(4), 390–405.
- Merx, A. (2010):** Positive Maßnahmen in der Praxis – 10 Fragen und Antworten zur Umsetzung positiver Maßnahmen. *Positive Maßnahmen*, 28. In: Merx, A. & Drossou O.: *Positive Maßnahmen. Von Antidiskriminierung zu Diversity*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 28.
- Merx, A., & Klose, A. (2011):** Forschungsskizze: Chancengleichheit durch zielgruppenorientierte Instrumente – eine Expertise zu positiven Maßnahmen. In: Krell, G.; Ortlieb, R. & Sieben, B. (Hrsg.): *Chancengleichheit durch Personalpolitik*, Wiesbaden: Springer/Gabler, 65–70.
- Natrass, N., & Seekings, J. (1997):** Citizenship and welfare in South Africa: Deracialisation and inequality in a labour-surplus economy. *Canadian Journal of African Studies/La revue canadienne des études africaines*, 31(3), 452–481.
- Nyman, R. (1998):** So many legislative changes with such little impact – A gender analysis of labour reform. *Law, Democracy & Development*, 2, 225–242.
- Oelz, M., Olney, S., & Tomei, M. (2013):** Equal pay: An introductory guide. Genf: ILO.
- O'Reilly, J., Smith, M., Deakin, S., & Burchell, B. (2015):** Equal pay as a moving target: International perspectives on forty-years of addressing the gender pay gap. *Cambridge Journal of Economics*, 39(2), 299–317.
- Orthofer, A. (2015):** Private Wealth in a Developing Country: A South African Perspective on Piketty. *ERSA Working Paper 564*. Stellenbosch: University.
- Peetz, D. (2015):** Regulation distance, labour segmentation and gender gaps. *Cambridge Journal of Economics*, 39(2), 345–362.
- Piketty, T. (2014):** *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Posel, D. (2001):** Race as common sense: Racial classification in twentieth-century South Africa. *African Studies Review*, 44(2), 87–114.
- Reuters (2014):** PPC fires back at Ketso Gordhan, [www.fin24.com](http://www.fin24.com), 5. November 2014.
- Roberts, M. (1994):** The ending of apartheid: Shifting inequalities in South Africa. *Geography*, 79(1), 53–64.
- Rubery, J. (2003):** Pay equity, minimum wage and equality at work. Genf: International Labour Organization.
- Sagner, A. (2000):** Ageing and social policy in South Africa: Historical perspectives with particular reference to the Eastern Cape. *Journal of Southern African Studies*, 26(3), 523–553.
- Schiek, D., & Busch, S. (2004):** Proaktiver Schutz vor (rassistischer) Diskriminierung im Arbeitsrecht – Lernen von Südafrika? Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Scully, P. (1989):** Criminality and conflict in rural Stellenbosch, South Africa, 1870–1900. *The Journal of African History*, 30(2), 289–300.
- Seekings, J. & Natrass, N. (2015):** „National“ Minimum Wage-Setting in South Africa, *CSSR Working Paper No. 362*, September 2015.
- Slater, H. (1973):** The changing pattern of economic relationships in rural Natal, 1838–1914. *Collected Seminar Papers*. Institute of Commonwealth Studies, 16, 38–52.
- Slater, H. (1975):** Land, Labour and Capital in Natal: The Natal Land and Colonisation Company 1860–1948. *The Journal of African History*, 16(2), 257–283.
- Smout, M., & Stephenson, S. (2002):** Quality assurance in South African higher education: A new beginning. *Quality in Higher Education*, 8(2), 197–206.
- Spilane, P. (2014):** PPC and investors find common ground on board appointments, *Mail & Guardian*, 3. Dezember 2014

**United Nations (2011):** Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations „Protect, respect and remedy“ framework. General Assembly 21 March 2011. A/ HRC/17/31. Deutsche Übersetzung (Juni 2014): Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN) Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“.

**Van der Merwe, Alie Emily, Morris, D., Steyn, M., & Maat, G. (2010):** The history and health of a nineteenth-century migrant mine-worker population from Kimberley, South Africa. The South African Archaeological Bulletin, nnn, 185–195.

**Van Niekerk, A.; Christianson, M.; McGregor, M.; Smith, E., Van Eck, BPS (2012):** Law@work. Durban: Lexisnexis.

**Von Holdt, K. (2002):** Social movement unionism: The case of South Africa. Work, Employment & Society, 16(2), 283–304.

**Webster, E., & Omar, R. (2003):** Work restructuring in post-apartheid South Africa. Work and Occupations, 30(2), 194–213.

**Weiss, M. (2013):** International labour standards: A complex public-private policy mix. International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 29(1), 7–19.

**Weiss, M., & Schmidt, M. (2008):** Labour law and industrial relations in Germany. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

**Weiss, M. (1998):** Die Neuregelung des kollektiven Arbeitsrechts in Südafrika. Arbeit und Recht, 46(8), 301–307.

**Weltbank (2015):** World Development Indicators: Distribution of income or consumption Source <http://wdi.worldbank.org/table/2.9> (Stand 9.9.2015)

**West, C., & Fenstermaker, S. (1995):** Doing difference. Gender & Society, 9(1), 8–37.

**Wet, C. d., & Wolhuter, C. (2009):** A transitiological study of some South African educational issues. South African Journal of Education, 29(3), 359–376.

## Online-Ressourcen

**Die Geschichte Südafrikas:** [www.sahistory.org.za/](http://www.sahistory.org.za/).

**ILO Global Wage Report 2014 Daten:** [www.ilo.org/gwr-figures](http://www.ilo.org/gwr-figures).

**The Southern African Legal Information Institute:** [www.saflii.org](http://www.saflii.org).

**The National Minimum Wage Research Initiative (Forschungsinitiative Mindestlohn), Wits University in Johannesburg:** <http://nationalminimumwage.co.za/>.

**Truth, S. A. (1998). Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report. Vol 1: Chronology of Apartheid Legislation,** [www.justice.gov.za/trc/report/index.htm](http://www.justice.gov.za/trc/report/index.htm).

**OECD Income Distribution Database (IDD):** Gini, poverty, income, Methods and Concepts. [www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm](http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm).

**Goyax, Wechselkurse Rand zu Euro:** [www.goyax.de/suedafrikanische-rand](http://www.goyax.de/suedafrikanische-rand).

**KCI – Khayelitsha Commission of Inquiry (2014):** Der Bericht ist als Buch und online zugänglich: [www.khayelitshacommission.org.za](http://www.khayelitshacommission.org.za).

Alle Internet-Quellen wurden zuletzt am 1. September 2016 abgerufen.

# ANHANG

## Anhang 1: Sec. 27 EEA zweisprachig

Tabelle 2

### Sec. 27 EEA zweisprachig

#### **Einkommensunterschiede und Diskriminierung**

#### **Income differentials and discrimination**

(1) Jeder vom Geltungsbereich erfasste Arbeitgeber muss, wenn er nach sec. 21 Abs. 1, wie vorgegeben, bei der durch sec. 59 Basic Conditions of Employment Act eingerichteten Employment Conditions Commission, eine Erklärung einreichen, die die Vergütung und zusätzlichen Leistungen, auf jeder Tätigkeits-ebene der Beschäftigten des Arbeitgebers darstellt.

(1) Every designated employer, when reporting in terms of section 21(1), must submit a statement, as prescribed, to the Employment Conditions Commission established by section 59 of the Basic Conditions of Employment Act, on the remuneration and benefits received in each occupational level of that employer's workforce.

(2) Bestehen ausweislich der Erklärung nach Abs. 1 unverhältnismäßige Einkommensunterschiede oder eine ungerechtfertigte Diskriminierung durch unterschiedliche Beschäftigungsbedingungen im Sinne von sec. 6 Abs. 4, muss ein vom Geltungsbereich erfasster Arbeitgeber Maßnahmen zum schrittweisen Abbau solcher Unterschiede ggf. unter Beachtung entsprechender ministerieller Weisungen gemäß Abs. 4 ergreifen.

(2) Where disproportionate income differentials, or unfair discrimination by virtue of a difference in terms and conditions of employment contemplated in section 6(4), are reflected in the statement contemplated in subsection (1), a designated employer must take measures to progressively reduce such differentials subject to such guidance as may be given by the Minister as contemplated in subsection (4).

(3) Die in Abs. 2 genannten Maßnahmen können einbeziehen

- (a) Tarifverhandlungen;
- (b) die Umsetzung von durch den Minister nach sec. 51 des Basic Conditions of Employment Act aufgestellten Bestimmungen;
- (c) die Anwendung von durch die Employment Conditions Commission aufgestellten Normen und Eckwerte;
- (d) erforderliche Maßnahmen aus der Gesetzgebung zur beruflichen Bildung;
- (e) andere nach den Umständen angemessene Maßnahmen.

(3) The measures referred to in subsection (2) may include

- (a) collective bargaining;
- (b) compliance with sectoral determinations made by the Minister in terms of section 51 of the Basic Conditions of Employment Act;
- (c) applying the norms and benchmarks set by the Employment Conditions Commission;
- (d) relevant measures contained in skills development legislation;
- (e) other measures that are appropriate in the circumstances.

Tabelle 2

**Einkommensunterschiede und  
Diskriminierung**
**Income differentials and  
discrimination**

(4) Die Employment Conditions Commission muss Normen und Eckwerte für verhältnismäßige Einkommensunterschiede erforschen und ermitteln, sowie den Minister bezüglich geeigneter Maßnahmen zur Reduzierung unverhältnismäßiger Gehaltsabstände beraten.

(4) The Employment Conditions Commission must research and investigate norms and benchmarks for proportionate income differentials and advise the Minister on appropriate measures for reducing disproportional differentials.

(5) Die Employment Conditions Commission darf keine Informationen über einzelne Beschäftigte oder Arbeitgeber offenlegen.

(5) The Employment Conditions Commission may not disclose any information pertaining to individual employees or employers.

(6) Tarifvertragsparteien können die in der Stellungnahme nach Abs. 1 enthaltenen Informationen für Aufgaben im Zusammenhang mit Tarifverhandlungen entsprechend sec. 16 Abs. 4 und 5 des Labour Relations Act anfordern.

(6) Parties to a collective bargaining process may request the information contained in the statement contemplated in subsection (1) for collective bargaining purposes subject to section 16(4) and (5) of the Labour Relations Act.

Anmerkung: Die durch die Gesetzesänderung von 2014 hinzugekommene weitere Fallgruppe ist nur der Vollständigkeit halber zitiert, die kursiv gehaltenen Textteile beschreiben die zusätzliche Fallgruppe der Norm und betreffen den Abbau der vertikalen Entgeltunterschiede nicht.

Anhang 2: EEA4-Formulare

EEA4-Formular ab 150 Beschäftigte (1999)

Statement of Income Differentials to the Employment Conditions Commission

EEA 4

DEPARTMENT OF LABOUR



Income Differential Statement

Page: 1 of 2

Employment Equity Act  
55 of 1998, Section 27

**PLEASE READ THIS FIRST**

**WHAT IS THE PURPOSE OF THIS FORM?**

This form contains the format for reporting income differentials to the Employment Conditions Commission.

**WHO FILLS IN THIS FORM?**

All designated employers, that have to submit a report in terms of the Employment Equity Act, 55 of 1998.

Smaller employers (less than 150 employees) only have to complete **Sections A and D** of this statement. All other designated employers complete every section of this statement.

**INSTRUCTIONS**

Income levels per occupational group must be reported in two wage categories. In completing the Income Levels, the first income level (1) represents the average equivalent yearly remuneration and benefits of the five highest paid employees in that occupational category.

The second income level (2) represents the average equivalent yearly remuneration and benefits of the five lowest paid employees in that occupational category. For reporting purposes, calculate what the equivalent yearly remuneration and benefits would be of workers who are not employed full-time.

Per occupational group:

The first income level (1) = sum of the 5 highest salaries in that occupational group divided by 5.

The second income level (2) = sum of the 5 lowest salaries in that occupational group divided by 5.

Section A: Employer details

Employer:	
Registration No:	
SARS Registration No:	
UIF Number:	
Industry Sector:	
Contact Person:	
Address:	
Town/City:	
Postal Code:	
Telephone No:	
Fax No:	
E-Mail Address:	
Date of submission:	

Section B: Income differentials per occupational category

Occupational Categories	Income Levels	
	1.	R
Legislators, senior officials and managers	1.	R
	2.	R
Professionals	1.	R
	2.	R
Technicians and associate professionals	1.	R
	2.	R
Clerks	1.	R
	2.	R
Service and sales workers	1.	R
	2.	R
Skilled agricultural and fishery workers	1.	R
	2.	R
Craft and related trades workers	1.	R
	2.	R
Plant and machine operators and assemblers	1.	R
	2.	R
Elementary occupations	1.	R
	2.	R

Statement of Income Differentials to the Employment Conditions Commission

EEA 4

## DEPARTMENT OF LABOUR



## Income Differential Statement

Page: 2 of 2

Per occupational level:

The first income level (1) = sum of the 5 highest salaries in that occupational level divided by 5.

The second income level (2) = sum of the 5 lowest salaries in that occupational level divided by 5.

**Income and Occupational Groups are defined in Regulation 6.**

**SEND TO?**

Employment Conditions Commission  
c/o Employment Equity Registry  
(Income Differentials)  
The Department of Labour  
Private Bag X117  
Pretoria  
0001  
e-mail: [ee@labour.gov.za](mailto:ee@labour.gov.za)

**Section C: Income differentials by occupational level**

Occupational level	Income levels	
Top management	1.	R
	2.	R
Senior management	1.	R
	2.	R
Professionally qualified and experienced specialists and mid - management	1.	R
	2.	R
Skilled technical and academically qualified workers, junior management, supervisors, foremen, and superintendents	1.	R
	2.	R
Semi-skilled and discretionary decision making	1.	R
	2.	R
Unskilled and defined decision making	1.	R
	2.	R

**Section D: Total income differentials**

	Income levels	
All occupations and levels	1.	R
	2.	R

**EEA4A-Formular 50–150 Beschäftigte (1999)**

Statement of Income Differentials to the Employment Conditions Commission

EEA 4 A

**DEPARTMENT OF LABOUR**



Employment Equity Act  
55 of 1998, Section 27

**PLEASE READ THIS FIRST**

**WHAT IS THE PURPOSE OF THIS FORM?**

This form contains the format for reporting income differentials to the Employment Conditions Commission.

**WHO FILLS IN THIS FORM?**

All designated employers, that have to submit a report in terms of the Employment Equity Act, 55 of 1998.

Smaller employers (less than 150 employees) only have to complete **Sections A and D** of this statement.

**INSTRUCTIONS**

Income levels must be reported in two wage categories. In completing the Income Levels, the first income level (1) represents the average equivalent yearly remuneration and benefits of the five highest paid employees.

The second income level (2) represents the average equivalent yearly remuneration and benefits of the five lowest paid employees.

For reporting purposes, calculate what the equivalent yearly remuneration and benefits would be of workers who are not employed full-time.

**SEND TO?**

Employment Conditions Commission  
c/o Employment Equity Registry  
(Income Differentials)  
The Department of Labour  
Private Bag x117  
Pretoria  
0001  
e-mail: [ec@labour.gov.za](mailto:ec@labour.gov.za)

**Section A: Employer details**


Employer:	
Division of:	
Registration No:	
SARS Registration No:	
UIF Number:	
Industry Sector:	
Contact Person:	
Address:	
Town/City	
Postal Code	
Telephone No:	
Fax No:	
E-Mail Address:	
Date of submission:	

**Section D: Total income differentials**

Income Levels	
All occupations and levels	1. R
	2. R

## EEA4-Formular aktuell

 <b>labour</b> <small>Department of Labour REPUBLIC OF SOUTH AFRICA</small>	PAGE 1 OF 5	EEA4
--	-------------	------

PLEASE READ THIS FIRST	SECTION A: EMPLOYER DETAILS & INSTRUCTIONS	
		
<p><b>PURPOSE OF THIS FORM</b></p> <p>This form enables employers to comply with Section 27 (1) of the Employment Equity Act 55 of 1998 as amended.</p> <p>This form contains the format for Income Differential Statement to be completed by designated employers to the Employment Conditions Commission.</p>	Trade name	
	DTI registration name	
	DTI registration number	
	PAYE/SARS number	
	UIF reference number	
	EE reference number	
	Seta classification	
	Industry/Sector	
	Telephone number	
	<b>Postal address</b>	
	Postal code	
	City/Town	
	Province	
	<b>Physical address</b>	
	Postal code	
	City/Town	
	Province	
<p><b>WHO COMPLETES THIS FORM?</b></p> <p>All designated employers who are required to submit a report in terms of Section 27(1) of the Employment Equity Act, 55 of 1998 as amended. Employers who wish to voluntarily comply with the reporting requirements of the Act are also required to complete this form.</p>	<b>Details of CEO/Accounting Officer at the time of submitting this report</b>	
	Name and surname	
	Telephone number	
	Fax number	
	Email address	
<p><b>WHEN SHOULD EMPLOYERS REPORT?</b></p> <p>Designated employers must submit the Income Differential Statement annually on the first working day of October or by 15 January of the following year in the case of electronic reporting.</p> <p>Employers who become designated on or after the first working day of April but before the first working day of October must submit their Income Differential Statement on the first working day of October of the following year.</p>	<b>Details of Employment Equity Senior Manager at the time of submitting this report</b>	
	Name and Surname	
	Telephone number	
	Fax number	
	Email address	
	<b>Business type</b>	
	<input type="checkbox"/> Private Sector	<input type="checkbox"/> State-Owned Enterprise
	<input type="checkbox"/> National Government	<input type="checkbox"/> Provincial Government
	<input type="checkbox"/> Local Government	<input type="checkbox"/> Educational Institution
	<input type="checkbox"/> Non-profit Organisation	
<p><b>SEND TO:</b></p> <p><b>Employment Equity Registry</b>  The Department of Labour  Private Bag X117  Pretoria 0001</p> <p><b>Online reporting:</b>  <a href="http://www.labour.gov.za">www.labour.gov.za</a>  Helpline: 0860101018</p> <p><b>NO FAXED OR E-MAILED REPORTS WILL BE ACCEPTED</b></p>	<b>Information about the organisation at the time of submitting this report</b>	
	Number of employees in the organisation	<input type="checkbox"/> 0 to 49 <input type="checkbox"/> 50 to 149 <input type="checkbox"/> 150 or more
	Is your organisation an organ of State?	<input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No
	Is your organisation part of a group / holding company?	<input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No
	If yes, please provide the name.	_____
	Year for which this report is submitted	_____



**SECTION B: THE FOLLOWING MUST BE TAKEN INTO CONSIDERATION WHEN COMPLETING THE EEA4 FORMS**

1. All employees (including Foreign Nationals) must be included when completing the EEA4 form in the appropriate space provided in the table below. Temporary employees are employees employed to work for less than three months.
2. Calculation of remuneration must include twelve months, which must be in line with the period covered by the EEA2 reporting form. In the case of employees who have not worked a full twelve month period an amount equivalent to the annual salary should be furnished, e.g. if a person worked for three months and earned R30 000, the annual equivalent will be  $(R30\ 000 / 3) * 12$ , which means the annual equivalent for this person will be R120 000. All payment amounts to be reflected in the table below must be rounded to the nearest Rand (R) and included as total remuneration for each group in terms of race and gender.
3. No blank spaces, commas (,), full stops or decimal points (.) or any other separator should be included when capturing the payment amounts in each of the cells in the table below – for example R7 345 567.22 must be captured as 7345567 with no separators.
4. The payments below indicate what must be included and what must be excluded in an employee's remuneration for the purposes of calculating pay in order to complete the EEA4 form.
  - 4.1. **Included**
    - (a) Housing or accommodation allowance or subsidy or housing or accommodation received as a benefit in kind;
    - (b) Car allowance or provision of a car, except to the extent that the car is provided to enable the employee to work;
    - (c) Any cash payments made to an employee, except those listed as exclusions in terms of this schedule;
    - (d) Any other payment in kind received by an employee, except those listed as exclusions in terms of this schedule;
    - (e) Employer's contributions to medical aid, pension, provident fund or similar schemes; and
    - (f) Employer's contributions to funeral or death benefit schemes.
  - 4.2. **Excluded**
    - (a) Any cash payment or payment in kind provided to enable the employee to work (for example, an equipment, tool or similar allowance or the provision of transport or the payment of a transport allowance to enable the employee to travel to and from work);
    - (b) A relocation allowance;
    - (c) Gratuities (for example, tips received from customers) and gifts from the employer;
    - (d) Share incentive schemes;
    - (e) Discretionary payments not related to an employee's hours of work or performance (for example, a discretionary profit-sharing scheme);
    - (f) An entertainment allowance; and
    - (g) An education or schooling allowance.
5. The value of payments in kind must be determined as follows –
  - (a) a value agreed to in either a contract of employment or collective agreement, provided that the agreed value may not be less than the cost to the employer of providing the payment in kind; or
  - (b) the cost to the employer of providing the payment in kind.
6. An employee is not entitled to a payment or the cash value of a payment in kind as part of remuneration if-
  - (a) the employee received the payment or enjoyed, or was entitled to enjoy, the payment in kind during the relevant period; or
  - (b) in the case of a contribution to a fund or scheme that forms part of remuneration, the employer paid the contribution in respect of the relevant period.
7. If an employee's remuneration or wage fluctuates significantly from period to period, any payment to that employee in terms of the BCEA must be calculated by reference to the employee's remuneration or wage during-
  - (a) the preceding 13 weeks; or
  - (b) if the employee has been in employment for a shorter period, that period.

Abbildung 21

3 of 5 EE44

**SECTION C: INCOME DIFFERENTIALS STATEMENT**

Please use the table below to indicate the number of employees, including people with disabilities, and their remuneration in each occupational level in terms of race and gender.

Occupational levels	MALE						FEMALE						FOREIGN NATIONALS			Total			
	A		C		I		W		A		C		I		W		M	F	
Top Management	Number of workers		Remuneration																
Senior Management	Number of workers		Remuneration																
Professionally qualified and experienced specialists and mid-management	Number of workers		Remuneration																
	Number of workers		Remuneration																
Semi-skilled and unskilled workers, foremen and supervisors, superintendents	Number of workers		Remuneration																
	Number of workers		Remuneration																
Unskilled and defined decision making	Number of workers		Remuneration																
	Number of workers		Remuneration																
<b>TOTAL PERMANENT</b>	Number of workers		Remuneration																
Temporary employees	Number of workers		Remuneration																
	Number of workers		Remuneration																
<b>TOTAL</b>	Number of workers		Remuneration																

4 of 6 EEM4

**SECTION D:** Please indicate the key reason(s) for differentiation in income in each occupational level that apply to your organisation. Please use (X) to mark the applicable key reason(s).

OCCUPATIONAL LEVELS	REASONS FOR INCOME DIFFERENTIALS						Other relevant factor
	Seniority or length of service	Qualifications, ability, competence or potential	Performance, quantity or quality of work	Demotion	Experiential training	Shortage of relevant skills	
Top Management							
Senior Management							
Professionally qualified and experienced specialists and mid-management							
Skilled technical and academically qualified workers, junior management, supervisors, foremen and superintendents							
Semi-skilled and discretionary decision making							
Unskilled and defined decision making							
Temporary employees							

Abbildung 21

5 of 5 EEA4

**SECTION E: Signature of the Chief Executive Officer/Accounting Officer**

**Chief Executive Officer /Accounting Officer**

I ..... (full Name) CEO/Accounting Officer of  
.....

hereby declare that I have read, approved and authorized this information.

Signed on this .....day of ..... (month) year .....

At (place): .....

.....  
Chief Executive Officer/Accounting Officer

---

Infolge der Apartheid ist Südafrika nach wie vor durch eine besonders starke Ungleichheit der Einkommen gekennzeichnet. Zur Überwindung der Rassendiskriminierung reicht eine formale Gleichstellung nicht aus. Es muss auch die vertikale Entgeltdiskriminierung beseitigt werden, also der extreme Unterschied zwischen typisch „schwarzen“ und typisch „weißen“ Berufen. Die Studie schildert den politischen Prozess in Südafrika und erörtert Möglichkeiten, wie Südafrika und Deutschland (etwa bei der Überwindung des Gender-Pay-Gaps) voneinander lernen können.

---

[WWW.BOECKLER.DE](http://WWW.BOECKLER.DE)

ISBN 978-3-86593-323-2