

Recht der Internationalen Wirtschaft

Betriebs-Berater International

Die erste Seite · *Dr. Hanno Merkt*

Überführung von Wirtschaftsgütern zwischen inländischem Stammhaus und ausländischer Betriebsstätte
Prof. Dr. Wolfram Scheffler · 569

Das WTO-Schiedsverfahren zur Festlegung von Sanktionen nach Art. 22 DSU · *Dr. Thomas Jürgensen · 577*

Inkassotätigkeit vom Ausland aus gegenüber in Deutschland ansässigen Schuldnern – zulässig?
Dr. Christian Armbrüster · 583

Rechnungslegungspflichten der Zweigniederlassungen von ausländischen Gesellschaften
Prof. Dr. Rafael Arenas García · 590

Vorvertragliche Aufklärungspflichten des Franchisegebers im deutschen und US-amerikanischen Recht · *Dr. Alexander Haibt und Dr. Wolfram R. Siemens · 597*

„Job-Wunder“ in den USA – Arbeits- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen · *Alex Graser · 603*

Economic Empowerment am Beispiel des neuen südafrikanischen Vergaberechts · *Markus M. Gabbert · 613*

Saudi-Arabien: Neues Recht forciert ausländische Investitionen · *Dr. Kilian Bälz · 617*

Internationale Zuständigkeit bei Bankgarantien, m. Kommentar v. *Antonio Braggion · 638*

RIW

46. Jahrgang · August 2000 · Seiten 569–648

„Job-Wunder“ in den USA – Arbeits- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen

Von Alex Graser, LL.M., München*

Das Job-Wunder der Vereinigten Staaten als Modell für eine Reform des Sozialsystems in Deutschland? Wohl nur in Ansätzen. Zwar sind die USA alles andere als eine wohlfahrtsstaatliche Wüste, doch ist der Verzicht auf die soziale Absicherung der sozial Schwachen ein hoher Preis für ein Job-Wunder.

I. Einleitung

Der Reformbedarf des Systems der sozialen Sicherheit ist ein zentrales Thema der politischen Debatte – in Deutschland ebenso wie in vielen seiner europäischen Nachbarstaaten. In den USA ist das nicht anders. Auf den ersten Blick scheinen sogar die diskutierten Bereiche übereinzustimmen: Kostendämpfung im Gesundheitswesen¹, Stärkung der privaten Altersvorsorge², Reduktion der staatlichen Mindestsicherung³ – das klingt durchaus vertraut.

Bei näherem Hinsehen ergeben sich freilich ganz erhebliche Unterschiede. Nicht nur finden die Diskussionen in den USA insgesamt vor dem Hintergrund eines bereits bisher deutlich geringeren sozialstaatlichen Engagements statt. Auch und vor allem sind die USA in den letzten Jahren von der konstant hohen Arbeitslosigkeit verschont geblieben, die alle sozialpolitischen Reformbemühungen hierzulande extrem erschwert. So weist die amtliche Statistik des U.S. Department of Labor derzeit⁴ eine Arbeitslosenquote⁵ von 4,1% aus⁶, und in den letzten sieben Jahren sollen 20 Mio. neue Stellen geschaffen worden sein.⁷

Wie aber kommt es, dass Amerika es soviel besser hat? Ist die traumhafte Situation auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich die Folge eines im wirtschaftspolitischen Sinne liberaleren Arbeits- und Sozialrechts? Und wie hoch sind die „sozialen Kosten“ dieser arbeitsmarktpolitischen Erfolge?

II. Belastung der Erwerbseinkommen mit Sozialabgaben

Für eine zentrale Ursache der hiesigen Probleme halten viele, dass das System der sozialen Sicherheit zu sehr an die Erwerbsarbeit anknüpfe.⁸ Der Teufelskreis ist oft genug beschrieben worden: Bei steigender Arbeitslosigkeit geraten die einzelnen Sicherungssysteme unter Druck. Infolgedessen steigen die Beiträge und damit auch die Lohnnebenkosten, was den Arbeitsmarkt umso tiefer in Krise zieht.

Jedenfalls in Hinblick auf die Fixierung des Systems auf die Erwerbsarbeit ist die Lage in den USA nicht anders.⁹ Auch dort speist sich das gesetzliche System der Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätssicherung¹¹ (Old Age, Survivors, and Disability Insurance – OASDI¹²) aus Abgaben, die auf Erwerbseinkommen erhoben werden. Das Gleiche gilt für die obligatorische Krankenversicherung für das Rentenalter

(Medicare)¹³, die gemeinsam mit dem OASDI zentral vom Bund verwaltet wird. Auch die Arbeitslosenversicherung,

* Näheres über den Autor erfahren Sie auf S. VIII.

1 Vgl. dazu *Kruse*, Das Krankenversicherungssystem der USA – Ursachen seiner Krise und Reformversuche, 1997.

2 Einen Überblick über die aktuelle Reformdebatte gewähren *Aaron/Shoven*, Should the United States Privatize Social Security? Cambridge MA 1998. Es handelt sich dabei um die Dokumentation eines Symposiums, in dessen Zentrum ein Streitgespräch zweier führender Experten steht. Beide setzten sich in ihren Beiträgen eingehend mit den verschiedenen zur Diskussion stehenden Konzepten auseinander.

3 Näher zu diesen Diskussionen und zur inzwischen vollzogenen Reform in den USA unten VI. 2.

4 Stand Februar; aktuelle und detaillierte Daten finden sich auf der web site des U.S. Department of Labor – www.dol.gov – Bureau of Labor Statistics – www.bls.gov; vgl. insbesondere stats.bls.gov/newsrels.htm.

5 Zu beachten ist, dass die Arbeitslosenquote in den USA anders berechnet wird als bei uns. Einzelheiten zur Berechnung in den USA finden sich im Internet auf der web site des Bureau of Labor Statistics (www.bls.gov); vgl. insbesondere den Beitrag von *Reich/Abraham* „How the Government Measures Unemployment“ unter www.bls.gov/cps_htgm.htm. Die Unterschiede sind nicht so gravierend, dass sich bei vereinheitlichter Berechnung ein wesentlich anderes Bild ergäbe. Dennoch wird in der Literatur oft mit angeglichenen Daten gearbeitet. Soweit möglich wird im Folgenden auf solche verlässlicheren Gegenüberstellungen zurückgegriffen.

6 Kritiker des US-amerikanischen Systems weisen allerdings darauf hin, dass in den neunziger Jahren die Arbeitslosenquote in den USA dadurch um rund zwei Prozent gesenkt wurde, dass der Gefängnissektor (gemeint sind Insassen und Personal) entsprechend angewachsen sei, vgl. dazu *Wacquant*, In den USA wird die Armut bekämpft, indem man sie kriminalisiert, in taz vom 10. 7. 1998, sowie *Wacquant*, Les Pauvres en pâture: la nouvelle politique de la misère en Amérique, *Herodote* Nr. 85 (Jahrgang 1997).

7 So die Angaben des U.S. Department of Labor für die Zeit von Januar 1993 bis November 1999, vgl. www.dol.gov/dol/_sec/public/media/reports/20mill/main.htm.

8 Vgl. statt vieler *Zacher*, Der Wandel der Arbeit und der sozialen Sicherheit im internationalen Vergleich, *ZIAs* 1999, 1 (41, 47).

9 Einen Überblick zum System der sozialen Sicherheit in den USA vermitteln die in regelmäßigen Abständen vom „Committee on Ways and Means des US House of Representatives herausgegebenen Sammlungen unter dem Titel „Overview of Entitlement Programs – Green Book – Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee of Ways and Means (im Folgenden wird das letzte Green Book, 105 th Congress, 2d Session, Washington 1998, zitiert); in deutscher Sprache auch *Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, 1990.

10 Für einen Überblick zur gesetzlichen Alterssicherung in den USA vgl. *Green Book* (Fn. 9), S. 1 ff., in deutscher Sprache demnächst *Graser*, Gesetzliche Alterssicherung und ihre Reformperspektiven in den USA, in v. *Maydell/Reinhard*, Demographischer Wandel: Herausforderung und Chance für die Alterssicherungssysteme – Ein Rechtsvergleich, 2000; aus ökonomischer Perspektive *Schwarze*, Der Einfluss alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, S. 127 ff., in: *Hauser* (Hrsg.), Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, 1999.

11 Speziell zur Sicherung bei Invalidität *Green Book* (Fn. 9), S. 42 ff.: in deutscher Sprache *Kruse*, Die soziale Sicherung für den Fall der Invalidität in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 553-594, in: *Reinhard/Kruse/von Maydell* (Hrsg.), Invaliditätssicherung im Rechtsvergleich, 1998.

12 Im US-amerikanischen Sprachgebrauch wird dieses Programm mitunter auch schlicht mit „social security“ bezeichnet (vgl. z. B. *Aaron/Shoven*, Should the United States Privatize Social Security? – gemeint ist nur das OASDI).

13 Vgl. *Green Book* (Fn. 9), S. 101 ff.; in deutscher Sprache *Kruse* (Fn. 1), S. 27 ff.

deren Ausgestaltung und Verwaltung weitgehend in den Händen der Gliedstaaten liegt¹⁴, macht in dieser Hinsicht keine Ausnahme.¹⁵

1. Lohnnebenkosten sind in den USA geringer als in Deutschland

Allerdings ist die resultierende Gesamtbelastung der Lohnnebenkosten in den USA deutlich geringer als etwa in Deutschland.¹⁶ Das hat zwei zentrale Ursachen. Erstens ist speziell im Bereich der gesetzlichen Alterssicherung die demographische Situation in den USA derzeit sehr günstig. Denn im Moment zählen die extrem geburtenstarken Jahrgänge der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte¹⁷ zu den Beitragszahlern, während auf Empfängerseite trotz steigender Lebenserwartung¹⁸ noch relativ wenige stehen.¹⁹ Zweitens ist das Sicherungsniveau in allen Zweigen niedriger als hierzulande. So existiert – abgesehen vom erwähnten Medicare-System, das nur Rentnern zu gute kommt – beispielsweise keine obligatorische Sicherung für den Krankheitsfall. Und soweit staatliche Sozialleistungen existieren, zielen sie allesamt primär auf Mindestsicherung, während die Wahrung des Lebensstandards einen niedrigeren Stellenwert einnimmt.²⁰

2. Niedriglohn-Arbeitsverhältnisse – erhebliche Sicherungslücken in den USA

Nun liegt es nahe, den Blick an dieser Stelle auch auf die privaten Vorsorgeformen zu richten. Schließlich erfüllen sie für viele in den USA eben jene Funktionen, welche die staatlichen Systeme nicht übernehmen. Das gilt namentlich für die Kranken- und Alterssicherung. Tatsächlich steht das so insgesamt erreichte Sicherungsniveau dem hiesigen oft nicht nach – im Gegenteil. Und zumal es sich dabei in der Praxis überwiegend um *betrieblliche Vorsorgeformen* handelt²¹, können die hiermit verbundenen Aufwendungen durchaus als „Lohnnebenkosten“ gelten. Hervorzuheben bleibt freilich, dass diese zusätzlichen Sicherungen zwar staatlich gefördert²², aber nicht obligatorisch sind. Deswegen können die Arbeitgeber diese Belastungen grundsätzlich vermeiden. In der Praxis beobachtet man, dass sie dies auch tun. Gerade im unteren Segment des Arbeitsmarktes bestehen erhebliche Sicherungslücken. So sind die rund 30–40 Mio. US-Amerikaner ohne Sicherung für den Krankheitsfall²³ zu einem großen Teil Arbeitnehmer in Niedriglohn-Arbeitsverhältnissen.²⁴

III. Lohnbindungen

Nicht nur die hohen Lohnnebenkosten, auch das Lohnniveau selbst wird hierzulande zu den Ursachen für die anhaltenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt gezählt. Allerdings scheint die Lage in den USA in dieser Hinsicht nicht allzu stark von der in Deutschland abzuweichen. Denn ein Niedriglohnland sind die USA keineswegs, jedenfalls nicht, wenn man das durchschnittliche Lohnniveau betrachtet²⁵. Ähnlich der Lage bei den Lohnnebenkosten ist jedoch auch hier hervorzuheben, dass die obligatorischen Bindungen, denen Arbeitgeber in Bezug auf die Lohnhöhe unterworfen sind, deutlich geringer sind als bei uns.

1. Mindestlohngesetzgebung

Für die meisten Arbeitsverhältnisse in den USA gilt, dass die einzige bindende Vorgabe für die Arbeitgeber die gesetzliche

Regelung zum Mindestlohn ist. Derzeit beläuft sich dieses sog. minimum wage auf \$ 5,15²⁶ pro Stunde bei einer Wochenarbeitszeit von bis zu 40 Stunden²⁷. In den ersten 90 Tagen nach Einstellung brauchen sogar nur \$ 4,25²⁸ gezahlt zu werden. Das sind offensichtlich keine einschneidenden Interventionen des Gesetzgebers. Freilich ist damit die Frage nach den bindenden Vorgaben noch nicht abschließend beantwortet. Schließlich ist es auch in Deutschland nicht der Gesetzgeber, der die Untergrenzen für die Löhne festsetzt, sondern die Tarifvertragsparteien.

2. Kollektivvertragswesen²⁹

Auch Kollektivvereinbarungen spielen in den USA inzwischen³⁰ eine deutlich geringere Rolle. So sind in den USA nicht nur deutlich weniger Arbeitnehmer gewerkschaftlich

14 Green Book (Fn. 9), S. 327 f.; näher zu diesem Sicherungszweig unten V.

15 Allgemeine Aussagen zur Unfallversicherung sind kaum zu treffen. Hier hat sich der Bund jeglicher Regelung enthalten, und die Gliedstaaten sind unterschiedliche Wege gegangen, um eine Absicherung gegen das Risiko von Arbeitsunfällen zu gewährleisten. Die früher gültigen deliktsrechtlichen Regelungen sind inzwischen überall abgelöst worden. Auf ein Verschulden des Arbeitgebers kommt es nirgends mehr an. Die meisten Gliedstaaten setzen auf ein System der privaten Pflichtversicherung, etwa die Hälfte unterhält aber daneben auch eine öffentlich verwaltete Versicherung als Alternative zu den privaten. Großen Unternehmen wird ferner oft gestattet, ihr Risiko selbst zu tragen; nähere Informationen zum Ganzen finden sich in Green Book (Fn. 9), S. 1020 ff.; für einen Überblick vgl. auch Nelson, Workers' Compensation: Coverage, Benefits, and Costs, 1990-1991, 56 Social Security Bulletin 68.

16 Derzeit liegt der vom Arbeitgeber abzuführende und von Arbeitnehmer und Arbeitgeber je zur Hälfte getragene Beitrag für das OASDI bei insgesamt gut 12% und einer Bemessungsgrenze von knapp \$ 70000; der Medicare-Beitrag hat keine Bemessungsgrenze und beläuft sich insgesamt auf knapp 3% für beide zusammen; vgl. zum Ganzen Green Book (Fn. 9), S. 3. Zur Arbeitslosenversicherung vgl. unten V.

17 Mit Geburtenraten bis zu 3,6 im Jahr 1960; vgl. Green Book (Fn. 9), S. 22 f.

18 Ebd.

19 Die Situation ist in den USA bildhaft verglichen worden mit einer Python, die ein Schwein verschlungen hat; vgl. Moon, The Challenges Facing Social Security, www.urban.org/socsecurity.moon.html. Derzeit befindet sich das Schwein noch in den Mitte, aber es bewegt sich unaufhaltsam zum Ende der Schlange: Bis zum Jahr 2030 werden alle „Baby Boomer“ in Rente sein und von den Beiträgen der geburtschwächeren Jahrgänge der darauffolgenden Jahre zu finanzieren sein. Das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern wird sich von derzeit 3 : 1 auf 3 : 2 verschieben.

20 Für das OASDI belegen das sowohl das insgesamt geringe Leistungsvolumen als auch die ausgesprochen degressive Berechnungsformel (vgl. näher dazu Graser [Fn. 10]). Zur Arbeitslosenversicherung näher unten V.

21 Zum Gesundheitsbereich vgl. Kruse (Fn. 1), S. 57 ff., zur Altersvorsorge vgl. Graser (Fn. 10).

22 Zur steuerlichen Förderung betrieblicher Vorsorgesysteme ebd.

23 Gemeint sind solche, die auch nicht unter das personell nicht umfassende steuerfinanzierte Basissicherungssystem Medicaid fallen; vgl. Kruse (Fn. 1), S. 96.

24 Für empirische Belege zur unzureichenden Sicherung ehemaliger Fürsorgeempfänger und anderer Arbeitnehmer in Niedriglohn-Arbeitsverhältnissen vgl. den Nachweis unten Fn. 138.

25 Für eine internationale Gegenüberstellung vgl. die Aufstellungen des U.S. Department of Labor (Bureau of Labor Statistics), abzufragen im Internet unter www.bls.gov; vgl. insbesondere die Seiten <http://www.stats.bls.gov/newsrels.htm> und www.stats.bls.gov/80/news.release/ichcc.t02.htm; nach diesen Angaben liegen die Lohnkosten in den USA zwischen dem etwas niedrigeren OECD-Durchschnitt und dem etwas höheren Durchschnitt in den EU-Staaten.

26 Geregelt ist dies in section 6 (a) (1) des Fair Labor Standards Act, der ursprünglich aus dem Jahr 1938 stammt. Erhältlich ist die aktuelle Fassung dieses Gesetzes im Internet auf der web site des U.S. Department of Labor (www.dol.gov).

27 Überstunden müssen mit dem 1 1/2-fachen Stundensatz vergütet werden. So bestimmt es section 7 (a) (1) des Fair Labor Standards Act.

28 So section 6 (g) (1) des Fair Labor Standards Act.

29 Ausführlich zum Tarifvertragssystem in den USA Goldman, Labor and Employment Law in the United States, 1996, S. 165 ff.

30 Zur abnehmenden Bedeutung dieses Instruments in den USA vgl. Weiler, Governing the Workplace, Cambridge M.A. 1990, insbesondere S. 7 ff. („The Rise and Decline of Collective Bargaining“).

organisiert³¹, sondern es ist auch weniger üblich als hierzulande, nicht organisierte Arbeitnehmer nach Tariflöhnen zu bezahlen.³² Hinzu kommt, dass Tarifverträge in den USA regelmäßig nicht die Flächen- und Branchenwirkung haben, die ihnen in der deutschen Praxis zukommt. Zumal Arbeitgeber nur dann gehalten sind, Kollektivverhandlungen mit einer Gewerkschaft zu führen, wenn die Mehrheit ihrer Arbeitnehmer diese Gewerkschaft mandatiert hat, so kommt es regelmäßig nur auf Unternehmens- oder Werksebene zu Tarifverträgen.³³ Das bedingt, dass auch tariflich bestimmte Arbeitsbedingungen deutlich stärker an die Anforderungen des Einzelfalls (sprich: des einzelnen Unternehmens) angepasst werden können – oder anders gewendet: Die Tarifverträge tragen deutlich weniger zur Absicherung von Mindeststandards bei als hierzulande. Vor diesem Hintergrund ist nicht verwunderlich, dass in den USA eine bezogen auf die gesamte Volkswirtschaft breitere Lohndifferenzierung existiert.³⁴

3. Fazit: Die Klasse der „working poor“ als Folge der geringen Lohnbindungen

Die geringeren Lohnbindungen insgesamt ermöglichen, dass der US-amerikanische Arbeitsmarkt im unteren Segment mehr Arbeitssuchende aufnehmen kann, und zwar in den sog. „Mac-Jobs“, d. h. in gering bezahlten Tätigkeiten mit rudimentärer sozialer Absicherung. Das Ergebnis sind die „working poor“³⁵ – wobei man dieses Phänomen freilich unterschiedlich deuten kann: Auch die Armen finden Arbeit, aber viele Arbeitende bleiben arm.

IV. Kündigungsschutz³⁶

Neben den Lohnkosten wird noch ein zweiter Faktor im deutschen Arbeitsrecht für die Misere auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht.³⁷ Es handelt sich um den Kündigungsschutz, der zu weitgehend und deswegen ein Hemmschuh bei Neueinstellungen sei. In dieser Hinsicht gilt das US-amerikanische System gemeinhin als „liberaler“ – durchaus zu Recht, wie sich im Folgenden zeigen wird. Allerdings werden die Unterschiede mitunter übersteigert. Denn von einem schrankenlosen „hire and fire“ kann auch in den USA längst nicht mehr die Rede sein.³⁸

1. Spezieller Kündigungsschutz in Form von Diskriminierungsverboten

Tatsächlich gibt es im US-amerikanischen (Arbeits-)Recht eine Vielzahl von Normen³⁹, die sich zumindest auch bestandsschützend auswirken und dabei punktuell sogar weiter reichen können als entsprechende Regelungen in Deutschland.⁴⁰ Meist handelt es sich dabei um Diskriminierungsverbote⁴¹, die dem Arbeitgeber verbieten, Arbeitnehmer wegen bestimmter Merkmale⁴², Zugehörigkeiten⁴³ oder Verhaltensweisen⁴⁴ zu benachteiligen. Diese Benachteiligungsverbote erfassen auch und gerade Kündigungen.

Solche Normen können verschiedenen Ursprungs sein. Zum einen kann es sich um gesetzliche Regelungen handeln, und zwar sowohl des Bundes als auch der Gliedstaaten. Dabei lässt sich weiter differenzieren zwischen Gesetzen, die bestimmte Diskriminierungen generell verbieten, und solchen, die speziell für das Arbeitsrecht gelten. Zum anderen können die Normen mit bestandsschützender Wirkung auch richterrechtlichen Ursprungs sein. Wieder lässt sich weiter differen-

zieren, ob es sich um Rechtsprechung der Bundesgerichte handelt, also etwa zu verfassungsrechtlich abgeleiteten Schutzrechten⁴⁵, oder aber um gliedstaatliche Rechtsprechung, die dann regelmäßig die zivilrechtlichen Grundlagen des Arbeitsrechts betrifft. Das Ergebnis ist ein verwirrender, mitunter auch löchriger Flickenteppich von Normen mit bestandsschützender Wirkung.⁴⁶

2. Allgemeiner Kündigungsschutz besteht nur für wenige Arbeitsverhältnisse

Die zahlreichen speziellen Kündigungsverbote werden regelmäßig nicht von einem allgemeinen Kündigungsschutz flankiert, wie ihn hierzulande das Kündigungsschutzgesetz für

31 Der Organisationsgrad der US-amerikanischen Arbeitnehmer ist seit Jahren stark rückläufig. 1994 betrug er nur noch ca. 14%; vgl. *Cox/Bok/Gorman/Finkin*, Labor Law, 12. Aufl. 1996, S. 1002; vgl. hierzu auch *Neubäumer*, Der amerikanische Arbeitsmarkt – ein Modell für die Bundesrepublik Deutschland?, S. 147 ff. (170), in: Berg (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich, 2000.

32 So *Neubäumer* (Fn. 31), S. 171, 176.

33 So *Goldman*, S. 1.

34 Ebd.

35 Näher zu den Lebensbedingungen am unteren Rand des Arbeitsmarkts vgl. unten VI. 2.

36 Obschon das US-amerikanische Kündigungsrecht in der hiesigen Diskussion um den arbeitsrechtlichen Bestandsschutz häufig als Referenzpunkt dient, gab es bisher einen auffälligen Mangel an rechtsvergleichenden Untersuchungen zum allgemeinen Kündigungsschutz. Diese Lücke haben nunmehr *Kittner/Kohler* gefüllt mit ihrer Untersuchung zum „Kündigungsschutz in Deutschland und den USA“, BB-Beilage 4 zu Heft 13.

37 Vgl. dazu statt vieler *Rüthers*, Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht – Zur Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgerichtsbarkeit, 1996, S. 57–94.

38 So auch das Fazit von *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 28.

39 Einen Eindruck vom Umfang dieses Bereichs im US-amerikanischen Recht vermittelt bereits ein oberflächlicher Blick auf die inzwischen dreibändige Darstellung dieser Materie von *Perritt*, Employee Dismissal Law and Practice, 4. Aufl. 1998.

40 Ein Beispiel hierfür sind etwa die Schutzvorschriften für Arbeitnehmer, die illegales Verhalten ihrer Arbeitgeber anzeigen (sog. whistleblower); näher dazu Fn. 44.

41 So zur zentralen Bedeutung von Diskriminierungsverboten im US-amerikanischen Kündigungsrecht auch *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 5, 8 f., 29.

42 Dabei geht es um Verbote der Diskriminierung beispielsweise wegen Geschlechts, Rasse (normiert sind diese Verbote u. a. in Title VII des Civil Rights Act von 1964 – vgl. dazu *Perritt* (Fn. 39), Bd. I § 2.3 f.), Alter (normiert im Age Discrimination in Employment Act von 1967 –, vgl. dazu *Perritt* (Fn. 39), Bd. I § 2.6 f.), Behinderung (normiert im Americans with Disabilities Act von 1990 – vgl. dazu *Perritt* (Fn. 39), Bd. I § 2.14).

43 Dabei geht es um Verbote der Diskriminierung beispielsweise wegen Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaften (vgl. dazu auch *Perritt* (Fn. 39), Bd. I, § 2.3) oder – wichtiger – Gewerkschaften. Die entsprechenden Regelungen finden sich im National Labor Relations Act von 1935; vgl. auch dazu *Perritt* (Fn. 39), Bd. I § 2.17. Dort finden sich nicht nur Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung wegen Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft, sondern auch wegen *Verhaltens* im Zusammenhang mit dieser Zugehörigkeit.

44 Neben den koalitionsrechtsbezogenen Schutznormen aus dem National Labor Relations Act gehören hierzu beispielsweise auch die zuvor erwähnten Schutzvorschriften für Arbeitnehmer, die Missstände oder illegale Verhaltensweisen aus ihrem Unternehmen anzeigen oder an die Öffentlichkeit tragen; vgl. zu diesem Phänomen des „whistleblowing“ *Perritt* (Fn. 39), Bd. I §§ 2.16 ff., Bd. II §§ 7.35 f., § 11.8; auch *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 14 f.; umfassend aus rechtsvergleichender Sicht *Daniela Graser*, Whistleblowing – Arbeitnehmeranzeigen im US-amerikanischen und deutschen Recht.

45 Vgl. hierzu *Perritt* (Fn. 39), Bd. II §§ 8.9 ff. Weil in den USA grundsätzlich keine Drittwirkung der Grundrechte anerkannt ist – zu den Ausnahmen vgl. *Giegerich*, Privatwirkung der Grundrechte in den USA. 1992 –, kommt der verfassungsrechtliche Schutz grundsätzlich nur öffentlichen Bediensteten zugute, es sei denn, er ist einfachgesetzlich umgesetzt und so auf private Arbeitsverhältnisse erstreckt worden.

46 Ähnlich auch *Perritt* (Fn. 39), Bd. II, § 11.3 (S. 424: „... the growing body of law covering wrongful discharge (...) has riddled the employment at will rule with exceptions. (...) The existing legal framework is both incomplete and duplicative.“); ebenso auch *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 5: „... ein Flickwerk aus Gesetzen auf Gesamt- und bundesstaatlicher Ebene sowie Common Law-Doktrinen der Rechtsprechung ... die nicht alle vollständig miteinander übereinstimmen“.

die Mehrzahl der Arbeitsverhältnisse⁴⁷ normiert. Zwar haben sich in der zuvor erwähnten zivilrechtlichen Rechtsprechung der Gliedstaaten richterrechtliche Regeln herausgebildet, die auf den ersten Blick den Eindruck erwecken könnten, als handle es sich um einen allgemeinen Kündigungsschutz. Gemeint sind insbesondere⁴⁸ die public policy tort theory⁴⁹ – dabei werden Entlassungen als Delikt konstruiert – und die implied in fact contract theory⁵⁰ – dabei wird eine konkludente Kündigungsschutzklausel in den Arbeitsvertrag hineingelesen. Jedoch werden beide Theorien nur als Ausnahmen zum Grundsatz der Kündigungsfreiheit, des *employment at will*⁵¹, aufgefasst. Infolgedessen sind sie auf Einzelatbestände beschränkt, so dass eine Kündigung *grundsätzlich* weder ein deliktsrechtlich geschütztes Interesse verletzt noch den Bruch eines vertraglichen Versprechens bedeutet.⁵²

3. Kollektivvertragliche „just cause“-Klauseln gewähren „allgemeinen“ Kündigungsschutz

Einen dem deutschen Recht vergleichbaren allgemeinen Schutz genießen in den USA nur wenige Arbeitnehmer, nämlich vor allem solche, die unter kollektivvertragliche „just cause“-Klauseln fallen.⁵³ Zwar enthalten nahezu alle Kollektivverträge solche Regelungen.⁵⁴ Jedoch ist wegen der schrumpfenden Bedeutung von Kollektivverträgen⁵⁵ insgesamt dennoch nur gut ein Zehntel der privaten Arbeitnehmer⁵⁶ von diesen Klauseln erfasst. Daneben finden sich in den gesetzlichen Bestimmungen speziell für öffentliche Bedienstete mitunter ähnliche Schutzvorschriften.⁵⁷

Die Einführung eines allgemeinen Kündigungsschutzes wird in den USA seit langem diskutiert⁵⁸ – so lange schon, dass man diese Diskussionen kaum mehr als Indikator einer tatsächlich bevorstehenden Einführung werten kann. Einen Kulminationspunkt der Reformüberlegungen stellte der Entwurf eines „Modellgesetzes zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen“ dar, der von einer „Kommission für einheitliche gliedstaatliche Gesetzgebung“ erarbeitet und 1991 vorgelegt wurde und mehrere Optionen für eine übergreifende Kodifikation des Kündigungsrechts enthielt.⁵⁹

4. Nur vereinzelte Gliedstaaten haben einen allgemeinen Kündigungsschutz

Bislang gibt es allerdings nur in Puerto Rico und Montana Gesetze, die einen allgemeinen Kündigungsschutz vorsehen.⁶⁰ Die dortigen Regeln ähneln dem deutschen Modell. Allerdings kann in beiden Fällen nicht auf Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses, sondern nur auf Zahlung einer Geldsumme (konstruiert als Abfindung bzw. Schadensersatz für den entgangenen Lohn) geklagt werden.

Das Fehlen eines allgemeinen Kündigungsschutzes führt nicht nur dazu, dass keine umfassende Kontrolle arbeitgeberseitiger Kündigungen auf ihre Sozialverträglichkeit erfolgt und Normierungslücken mithin zu Lasten des Arbeitnehmers gehen. Es bedingt auch, dass der Schutz der speziellen Kündigungsverbote schwerer zu realisieren ist. Wenn nämlich eine Kündigung grundsätzlich auch aus willkürlichen Motiven zulässig ist – oder wie es in den USA so griffig heißt: „for good reason, for bad reason or for no reason at all“⁶¹ –, dann ist es für den Arbeitnehmer deutlich schwieriger nachzuweisen, dass ihm aus einem der gesetzlich verbotenen Gründe gekündigt wurde. Schließlich kann der Arbeitgeber im Prozess ohne weiteres abstreiten, aus einer verbotenen Motivation gekündigt zu haben, und sich stattdessen auf nahezu jede

erdenkliche Motivation berufen. Grenzen sind solchen Ausflüchten des Arbeitgebers allenfalls insoweit gesetzt, als nicht jeder vorgeschobene Kündigungsgrund auch glaubhaft sein wird. In der Tat kommt deswegen in der Praxis des US-amerikanischen Kündigungsschutzes den Beweisproblemen, die mit der Feststellung der Arbeitgebermotive verbunden sind, eine gesteigerte Bedeutung zu.⁶²

5. Sozialrechtlicher Bestandsschutz

Neben dem fragmentarischen Bestandsschutz, wie er durch spezielle Diskriminierungsverbote sowie den nur für manche Arbeitnehmer geltenden allgemeinen Kündigungsschutz vermittelt wird, tritt noch ein weiterer, der für alle Arbeitnehmer gilt. Seine Grundlage hat dieser Schutz, der durch finanzielle

47 Eingeschränkt wird der Geltungsbereich insbesondere durch die sog. Kleinbetriebsklausel in § 2312 KSchG. Dadurch wird insgesamt etwa ein Viertel der Arbeitnehmer vom Kündigungsschutz ausgenommen; zu den Zahlen vgl. den Kurzbericht Nr. 5 vom 24. 6. 1996 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA (von Helmut Rudolph). Sie beziehen sich zwar auf die Kleinbetriebsklausel in der vorletzten Fassung. Nach einer zwischenzeitlichen Ausdehnung der Kleinbetriebsdefinition von fünf auf zehn Mitarbeiter ist die aktuelle Fassung aber wieder zur früheren Definition zurückgekehrt (vgl. Art. 6 Nr. 2 des Gesetzes zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte, BGBl. 1998 I S. 3843). Die „alten“ Zahlen dürften insofern wieder einigermaßen zutreffen.

48 Erwähnenswert ist daneben auch die Figur des „implied covenant of good faith and fair dealing“, die dem hiesigen „Treu-und-Glauben“-Prinzip ähnelt. Potentiell wäre sie geeignet, die „at-will doctrine“ weitestgehend auszuhöhlen. In der Praxis zeigen die Gerichte aber größte Zurückhaltung gegenüber der Anwendung dieser Figur auf das Kündigungsrecht; vgl. *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 14.

49 Ausführlich dazu *Perritt* (Fn. 39), Bd. II §§ 7.1–7.41.

50 Ausführlich dazu *Perritt* (Fn. 39), Bd. II Chapter 6.

51 Ausführlich zu diesem Grundsatz *Perritt* (Fn. 39), Bd. I Chapter 1, insbesondere §§ 1.1–1.4.

52 Auch *Perritt* (Fn. 39), Bd. I, § 1.1 f., teilt diese allgemeine Beurteilung; vgl. etwa S. 3 f.

53 Vgl. dazu *Perritt* (Fn. 39), Bd. I §§ 5.5 f.; diese Klauseln können schiedsgerichtlich durchgesetzt werden. Die Schiedssprüche unterliegen einer eingeschränkten Kontrolle durch die staatlichen Gerichte. Inhaltlich ähnelt das „just cause“-Kriterium, das durch eine umfangreiche schiedsgerichtliche Kasuistik eine gewisse Konkretisierung erfahren hat, dem hiesigen Erfordernis der „sozialen Rechtfertigung“ in § 1 KSchG. Vgl. zu dieser Parallele auch *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 7, die von einer „frappierenden Ähnlichkeit mit den vom BAG entwickelten Grundsätzen zum deutschen KSchG“ sprechen; instruktiv zur Bedeutung der „just cause“-Klauseln auch der grundlegende Aufsatz von *Summers*, *Individual Protection Against Unjust Dismissal: Time for a Statute*, 62 *Virginia Law Review* 481, 499 ff. *Summers* tritt dort für die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Kündigungsschutzes nach dem Muster der „just-cause“-Klauseln ein.

54 Unter Verweis auf eine Erhebung, die Anfang der neunziger Jahre gemacht wurde, sprechen *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 6 (inklusive dortiger Fn. 23), von 97 % der Tarifverträge.

55 Vgl. zu diesem Bedeutungsverlust bereits oben Fn. 30, 31

56 *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 8, sprechen von „etwas mehr als 11 %“.

57 Vgl. *Perritt* (Fn. 39), Bd. II §§ 8.3 ff.

58 Ausführlich zur Entwicklung und zum aktuellen Stand der Diskussion *Perritt* (Fn. 39), Bd. II Chapter 11.

59 Vgl. dazu *Perritt* (Fn. 39), Bd. II § 11.6; instruktiv zu den Hintergründen auch *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 15, 29, die betonen, dass es sich bei dieser Kommission keineswegs um eine arbeitnehmernahe Institution handele. Dass sie dennoch die Einführung eines allgemeinen Kündigungsschutzes vorschläge, lasse darauf schließen, wie sehr auch die Arbeitgeberseite die Unberechenbarkeit des Kündigungsrechts in den USA als Last empfinde.

60 Näher dazu *Perritt* (Fn. 39), Bd. II § 11.11.

61 Vgl. zu dieser klassischen Formulierung der „employment-at-will rule“ *Perritt* (Fn. 39), Bd. I § 1.1, insbesondere S. 3 dortige Fn. 1.

62 Vgl. *Perritt* (Fn. 39), Bd. II, §§ 9.18 ff., insbesondere § 9.20; zur zentralen Bedeutung der (Beweis-)Frage, welches der „wahre“ Kündigungsgrund sei, auch *Kittner/Kohler* (Fn. 36), S. 29. Sie nennen es einen „dramatischen kulturellen Unterschied des Herangehens an Kündigungsfälle in beiden Ländern“, dass „mögliche Diskriminierungen hinter dem ausdrücklich genannten Kündigungsgrund („pretext“) ... für US-amerikanische Juristen im Vordergrund“ stünden, während diese Frage in Deutschland nur ausnahmsweise eine Rolle spiele.

Anreize für die Arbeitgeber vermittelt wird und nicht individuell einklagbar ist, im Recht der Arbeitslosenversicherung.

V. Arbeitslosenversicherung

1. Organisation

Der Bund hat den Gliedstaaten die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung überlassen⁶³, die *de jure* sogar die Freiheit hätten, auf ein Sicherungssystem für den Fall der Arbeitslosigkeit völlig zu verzichten. Tatsächlich gibt es jedoch in allen Gliedstaaten eine staatliche Arbeitslosenversicherung, und auch in der Ausgestaltung weisen die einzelnen Systeme augenfällige Gemeinsamkeiten auf.

Das ist kein Zufall. Denn der Bund hat sich zwar einer direkten Regelung in diesem Bereich enthalten, aber er nimmt doch erheblichen Einfluss auf die gliedstaatlichen Systeme, indem er den Gliedstaaten finanzielle Anreize setzt. Konkret werden diese Anreize dadurch vermittelt, dass der Bund bei den Unternehmen eine Steuer auf die Lohnsumme erhebt. Der Steuersatz liegt bei 6,2% der Lohnsumme, wobei allerdings jährlich nur maximal \$ 7000 pro Arbeitnehmer berücksichtigt werden.⁶⁴ Hiervon können Beiträge abgesetzt werden, welche die Unternehmen an eine gliedstaatliche Arbeitslosenversicherung entrichten. Die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung „kostet“ die Gliedstaaten also nichts, weil sie die Belastung „ihrer“ Unternehmen durch die erwähnte Bundessteuer (fast⁶⁵) völlig abwenden können, wenn sie den Unternehmen stattdessen Arbeitslosenversicherungsbeiträge abverlangen. Das erklärt, warum es staatliche Arbeitslosenversicherungen in allen Gliedstaaten gibt.

Auch die Gemeinsamkeiten der einzelnen Systeme sind zum Teil auf die Einflussnahme des Bundes zurückzuführen. Der Bund hat die Absetzbarkeit der Versicherungsbeiträge daran geknüpft, dass die gliedstaatlichen Arbeitslosenversicherungen bestimmten Vorgaben genügen. Vorgeschrieben ist etwa, dass alle Beiträge für Versicherungsleistungen oder deren Verwaltung eingesetzt werden und dass zu den Anspruchsvoraussetzungen gehört, dass mindestens zwei Jahre lang Beiträge gezahlt wurden.⁶⁶ Alle Gliedstaaten halten sich an diese Vorgaben. Allerdings hat der Bund ihnen bei der Ausgestaltung der Systeme weitgehende Freiräume eingeräumt. So fehlen etwa bundeseinheitliche Regelungen über die Beitragshöhe, die Leistungshöhe, die Dauer sowie den Kreis der versicherten Personen.

2. Inhaltliche Ausgestaltung im Überblick

Eine Detaildarstellung der einzelstaatlichen Systeme würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen.⁶⁷ Immerhin jedoch kann ein Überblick gegeben werden.

a) Beitragsseite

Beitragspflichtig sind in nahezu⁶⁸ allen Gliedstaaten nur die Arbeitgeber. Arbeitnehmerbeiträge wären auch nicht von der Bundessteuer absetzbar. Die Beitragshöhe variiert zwar, ist aber in der Mehrheit der Gliedstaaten gleich dem maximal von der Bundessteuer absetzbaren Betrag.⁶⁹ Derzeit sind dies 5,4% der Lohnsumme⁷⁰, wobei die Bemessungsgrenze regelmäßig höher liegt als die der Bundessteuer.⁷¹

b) Leistungsdauer

Die Leistungen werden in nahezu⁷² allen Gliedstaaten für einen Zeitraum von maximal 26 Wochen gewährt. Allerdings

ist die Dauer des individuellen Leistungsanspruchs in den meisten Gliedstaaten abhängig vom Jahreseinkommen, das der Versicherte im Berechnungsjahr erzielt hat, so dass die maximale Bezugsdauer im Einzelfall deutlich unter 26 Wochen liegen kann.⁷³ Wenn ein Gliedstaat von besonders hoher Arbeitslosigkeit betroffen ist, kann die Leistungsdauer mit Unterstützung des Bundes um 13 Wochen ausgedehnt werden.⁷⁴

c) Leistungshöhe

Die Leistungshöhe richtet sich regelmäßig nach dem früheren Bruttolohn⁷⁵ und beträgt zwischen 50 und 70% dessen. Allerdings gibt es in allen Gliedstaaten sowohl Mindest- als auch Höchstgrenzen, die beträchtlich variieren⁷⁶. Im Ergebnis erreicht bundesweit die durchschnittliche Arbeitslosenversicherungsleistung nur 35% des durchschnittlichen versicherungspflichtigen Einkommens.⁷⁷

d) Anspruchsvoraussetzungen⁷⁸

Die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Versicherungsleistungen bestimmen die Gliedstaaten weitgehend selbst. In der Praxis variieren sie erheblich. Im Allgemeinen sind sie darauf zugeschnitten, Leistungen für den Fall arbeitgeberseitiger, nicht verhaltensbedingter Kündigungen vorzusehen. Dagegen besteht grundsätzlich kein Leistungsanspruch bei arbeitnehmerseitigen Kündigungen ohne „berechtigtes Motiv“ oder bei arbeitgeberseitigen Kündigungen aufgrund von „Fehlverhalten“ des Arbeitnehmers. Ausgeschlossen ist der Anspruch ferner, wenn der Arbeitslose nicht willig oder fähig ist, eine „zumutbare Arbeit“ anzunehmen. Allerdings unterscheiden sich die gliedstaatlichen Systeme erheblich bei der Frage, was als „berechtigtes Motiv“, „Fehlverhalten“ oder „zumutbare Arbeit“ gilt.

Tendenziell scheinen diese Voraussetzungen strenger ausgelegt zu werden als die entsprechenden Kriterien hierzulande.

63 Ähnlich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hierzulande könnte in den USA der Bund – bei grundsätzlicher Zuständigkeit der Gliedstaaten – die Materie an sich ziehen. Umfassend zur Kompetenzverteilung *Tribe*, *American Constitutional Law*, Bd. I, 2000, Chapters 5, 6.

64 Die maßgeblichen Vorschriften finden sich in *United States Code*, Title 26 – *Internal Revenue Code*, Subtitle C – *Employment Taxes*, Chapter 23 – *Federal Unemployment Tax Act*; kurz: 26 USC §§ 3301-3311.

65 Ein Mindestsatz der Bundessteuer von 0,8% bleibt jedenfalls bestehen. Daraus werden Verwaltungskosten und Aufwendungen für vom Bund mitgetragene Zusatzleistungen (vgl. näher dazu unten Fn. 74) gedeckt.

66 Vgl. 26 USC §§ 3304.

67 Einige vergleichende Gegenüberstellungen der einzelstaatlichen Regelungen finden sich in *Green Book* (Fn. 9), S. 334 ff.

68 Nur in Alaska, New Jersey und Pennsylvania werden auch Arbeitnehmer zur Finanzierung herangezogen.

69 Vgl. im Einzelnen die Übersichten, die das „*Information Technology Support Center* (ITSC)“ im Internet anbietet; www.itsc.state.md.us. Das ITSC ist eine Gemeinschaftseinrichtung des U.S. Department of Labor, einiger gliedstaatlicher Behörden und privater Firmen, die Informationen zur Arbeitslosenversicherung bereitstellen.

70 So *Green Book* (Fn. 9), S. 327.

71 Vgl. ITSC (Fn. 69).

72 Ausnahmen sind Massachusetts und Washington mit 30 Wochen, *Green Book* (Fn. 9), S. 340 f.

73 So *Green Book* (Fn. 9), S. 339 ff.

74 Näher zum sog. *Federal-State Extended Benefits Program* vgl. *Green Book* (Fn. 9), S. 341 f.

75 Einzelheiten zum Berechnungszeitraum *Green Book* (Fn. 9), S. 339.

76 Eine Übersicht bietet *Green Book* (Fn. 9), S. 340 f. – die Mindestbeträge schwankten 1997 zwischen § 5 und § 87, die Höchstbeträge zwischen § 152 und § 543.

77 Zahlen für Ende 1996, *Green Book* (Fn. 9), S. 339.

78 Vgl. zu diesem Abschnitt den Überblick in *Advisory Council on Unemployment Compensation* (kurz: ACUC), *Defining Federal and State Roles in Unemployment Insurance*, A Report to the President and Congress, 1996, S. 113 ff.

Dieser Eindruck wird durch die Tatsache bestätigt, dass, obwohl 97% aller Arbeitnehmer versichert sind⁷⁹, nur 36% der aktuell Arbeitslosen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen.⁸⁰ Teilweise wird dies freilich der kurzen Leistungsdauer zuzuschreiben sein.

e) Verfahrensfragen

Die Feststellung derjenigen Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosenversicherungsleistungen, die sich auf die Umstände der Beendigung des letzten Arbeitsverhältnisses beziehen, ist in den USA schwieriger als hierzulande. Das beruht darauf, dass die Umstände, unter denen ein Arbeitsverhältnis beendet wurde, oftmals erst dann zur Klärung kommen, wenn um den Anspruch auf Versicherungsleistungen gestritten wird. Denn auch in streitigen Fällen geht oft kein Kündigungsschutzprozess voraus, und meist besteht nicht einmal die Pflicht zur Begründung der Kündigung gegenüber dem Arbeitnehmer⁸¹, geschweige denn in einem betriebsverfassungsrechtlichen Verfahren.

An den Verfahren, die über den Anspruch des Arbeitslosen befinden, sind regelmäßig auch die Arbeitgeber beteiligt. Sie haben ein Interesse daran, dass der entlassene Arbeitnehmer keine Leistungen erhält. Denn Entlassungen, die zu Versicherungsansprüchen führen, heben die künftigen Arbeitslosenversicherungsbeiträge des entlassenden Unternehmens (näher zu dieser Besonderheit der Beitragsberechnung sogleich unter drittens). Diese Interessenlage bewerten viele in den USA als günstig, weil sie einer missbräuchlichen Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitslosenversicherung vorbeuge.⁸²

3. Bestandsschützende und allgemein beschäftigungsfördernde Elemente der Beitragsberechnung

a) Prinzip des *experience rating*⁸³

Wie bereits angedeutet, trägt in den USA die Arbeitslosenversicherung zum Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse bei und tritt insoweit neben den fragmentarischen arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz. Der sozialrechtliche Bestandsschutz basiert auf dem Berechnungsmodus der (Arbeitgeber-)Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Dieses Prinzip des sog. *experience rating* ähnelt der Prämienberechnung in der deutschen Kfz-Haftpflichtversicherung. So wie hierzulande unfallfreies Fahren mit niedrigeren Prämien „belohnt“ wird, so wird in der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung durch Beitragssenkungen honoriert, wenn ein Unternehmen in der Vergangenheit wenige Entlassungen vorgenommen hat.

Die Arbeitslosenversicherung schützt damit den Bestand aller versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse. Freilich ist dieser sozialrechtliche Bestandsschutz durch finanzielle Anreize im Gegensatz zum arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz nicht individuell einklagbar, und auch im Ausmaß dürfte die Schutzwirkung jedenfalls in ihrer derzeitigen Ausgestaltung weit hinter dem zurückbleiben, was mit einem allgemeinen arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz erreicht würde.⁸⁴

b) Bund drängt die Gliedstaaten zum Einsatz von *experience rating*

Im internationalen Vergleich ist der Einsatz von *experience rating* in der Arbeitslosenversicherung ungewöhnlich.⁸⁵

Umso erstaunlicher wirkt es auf den ersten Blick, dass sich das *experience rating* dennoch in den Arbeitslosenversicherungen aller US-Gliedstaaten durchgesetzt hat. Bei näherem Hinsehen ergibt sich jedoch auch hier, dass dies das Ergebnis einer Einflussnahme des Bundes ist. Zwar gehört die Verwendung von *experience rating* bei der Beitragsberechnung nicht zu den Voraussetzungen dafür, dass die Arbeitslosenversicherungsbeiträge der Unternehmen überhaupt von der Bundessteuer absetzbar sind. Aber dennoch setzt der Bund starke Anreize für den Einsatz von *experience rating* – etwa dadurch, dass er den Unternehmen erlaubt, den vollen Beitrag zur gliedstaatlichen Arbeitslosenversicherung abzusetzen, auch wenn das Unternehmen auf Grund von *experience rating* tatsächlich nur einen geringen Beitrag zahlt.⁸⁶ Im Ergebnis würden die Gliedstaaten also „ihren“ Unternehmen ein „Steuergeschenk“ des Bundes nehmen, wenn sie bei der Beitragsberechnung kein *experience rating* einsetzen.

c) Einzelheiten der Beitragsberechnung: Bestandsschutz vs. Beschäftigungsförderung

Wie das *experience rating* konkret ausgestaltet ist, variiert erheblich von Gliedstaat zu Gliedstaat. Dabei geht es etwa darum, wie stark frühere Entlassungen bei der Beitragsberechnung zu Buche schlagen, über welchen Zeitraum sie berücksichtigt werden und inwieweit die Beitragssteigerung durch Neueinstellungen ausgeglichen werden kann.

Damit ist neben der bestandsschützenden Wirkung des *experience rating* noch eine weitere angesprochen: die allgemeine Beschäftigungsförderung. Wesentliche Bezugsgröße der Beitragsberechnung ist stets die Lohnsumme des Unternehmens. Vergrößert sie sich, sinken – *ceteris paribus* – die Beiträge. Das setzt beschäftigungsfördernde Anreize.

In die entgegengesetzte Richtung wirkt allerdings die bestandsschützende Komponente. Denn wie beim arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz gilt auch hier, dass zumindest in der Theorie Arbeitgeber von Neueinstellungen abgeschreckt werden, wenn sie fürchten müssen, bei Entlassungen bestraft zu werden.

79 So die Zahl für 1995; vgl. Green Book (Fn. 9), S. 328.

80 So die Angabe für 1996, vgl. Green Book (Fn. 9), S. 331. Allerdings schwankt diese Zahl über die Jahre hinweg erheblich.

81 Eine Ausnahme bildet insofern der Gliedstaat Missouri, wo eine schriftliche Begründung der Kündigung gesetzlich vorgeschrieben wird; vgl. dazu Perritt (Fn. 39), Bd. II § 11.10 m. w. N.

82 Näher dazu hierzu Graser, „*Experience rating*“ in der Arbeitslosenversicherung – Der US-amerikanische Sonderweg beim Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse, ZIAS 1999, S. 48 (56 f.) m. w. N.

83 Ausführlich zum *experience rating*, Graser, Fn. 82.

84 Angesichts der unterschiedlichen Beitragssätze und der Vielfalt von Berechnungsformeln lassen sich allgemeine oder auch nur repräsentative Angaben zu den Mehrkosten einer einzelnen Entlassung aufgrund von *experience rating* kaum machen. Insgesamt dürfte die Abschreckungswirkung allerdings eher gering sein – schon weil das Leistungsniveau in der Arbeitslosenversicherung und damit auch die Beitragsbelastung insgesamt vergleichsweise niedrig sind. Trotzdem geht man in den USA seit jeher davon aus, dass die finanziellen Anreize des *experience rating* in der Praxis durchaus zu erhöhtem Bestandsschutz führten, vgl. ACUC (Fn. 78), S. 122 m. w. N.; zu dieser Einschätzung gelangte auch schon Becker, *Experience Rating in Unemployment Insurance: An Experiment in Competitive Socialism*, 1972, S. 261.

85 Vgl. dazu Schmidt/Reissert/Bruche, Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, 1987 (zitiert wird im Folgenden die neuere, 1992 in englischer Sprache erschienene Version: *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy*); S. 85. – Beachtlich aber die neuere Entwicklung in den Niederlanden; zu dieser Diskussion vgl. de Wolff, *Premiendifferentiatie in de Werkloosheidswet en Ontslagbescherming*, in: *Sociaal Maandblad Arbeid* 1997, S. 606 ff., und Doodeman/Genet/Hoogewoning, *Premiendifferentiatie in de Wachtgeldperiode*, *Sociaal Maandblad Arbeid* 1997, S. 615 ff.

86 Die maßgebliche Norm ist 26 U.S.C. § 3303.

Das Verhältnis von Bestandsschutz und allgemeiner Beschäftigungsförderung können die Gliedstaaten bei der konkreten Ausgestaltung der Beitragsberechnungsformel variieren. Maßgeblich ist, wie sie die „Bestrafungen“ für Entlassungen einerseits und die „Belohnungen“ für Neueinstellungen andererseits gegeneinander gewichten. Insgesamt räumt man dem Bestandsschutz Vorrang ein: Eine Entlassung mit korrespondierender Neueinstellung wirkt sich in allen Gliedstaaten – mit Ausnahme Alaskas – beitragssteigernd aus.

VI. Arbeitsförderung

1. Überblick

Insgesamt spielt die staatliche Beschäftigungsförderung in den USA eine geringe Rolle. Das gilt nicht nur für die soeben erwähnten potentiell beschäftigungsfördernden Wirkungen des *experience rating*, deren Ausmaß zwar von der gliedstaatlichen Ausgestaltung im Einzelfall abhängt, insgesamt aber relativ gering ist. Auch von anderen Formen staatlicher Beschäftigungsförderung wird in den USA wenig Gebrauch gemacht – und zwar nicht erst, seit die Lage auf dem Arbeitsmarkt so günstig ist.⁸⁷ Vielmehr hat die Zurückhaltung gegenüber aktiver Arbeitsmarktpolitik in den USA Tradition.⁸⁸ Dabei spielen Schulungsmaßnahmen noch die relativ größte Rolle, gefolgt von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.⁸⁹

Dennoch hat in jüngerer Zeit ein Teilaspekt der Beschäftigungspolitik in der öffentlichen Diskussion in den USA viel Beachtung gefunden. Es geht dabei um einige Maßnahmen zur (Wieder-)Eingliederung dauerhaft Fürsorgeabhängiger in den Arbeitsmarkt, die im Zusammenhang mit der letzten Reform des Fürsorgewesens in den USA eingeführt wurden. Auf diese Neuerungen soll im nächsten Abschnitt genauer eingegangen werden, zum einen, weil sie hierzulande bisher auf einiges Interesse gestoßen sind⁹⁰, zum anderen, weil dieses Beispiel illustriert, wie sich das Leben am unteren Ende des Arbeitsmarkts in den USA darstellt.

2. „Welfare to Work“

In den letzten Jahren versuchte die US-amerikanische Politik verstärkt, die Anzahl der dauerhaft Fürsorgeabhängigen zu reduzieren. Dabei spielen auch Schulungsmaßnahmen und finanzielle Arbeitsanreize für diese Gruppe eine Rolle. Den Hintergrund dieser Änderungen bildet eine Initiative⁹¹ der Republikanischen Partei; das Fürsorgewesen von Grund auf⁹² zu erneuern. Auch wenn die Reform letztlich weit hinter den Forderungen der Republikaner zurückblieb, sind doch gerade hinsichtlich der Eingliederung in den Arbeitsmarkt spürbare Änderungen erfolgt.

a) Fürsorgewesen der USA im Überblick⁹³

Vor wie nach der Reform existiert in den USA keine der deutschen Sozialhilfe vergleichbare umfassende Mindestsicherung. Stattdessen gibt es zahlreiche sich überschneidende staatliche Fürsorgeprogramme, die allerdings aus hiesiger Sicht allesamt äußerst knapp bemessen sind.

Die einzige personell umfassende staatliche Mindestleistung sind die sog. Food Stamps (Lebensmittelmärkte).⁹⁴ Sie werden vom Bund gewährt und stehen grundsätzlich jedem Bedürftigen zu. Daneben gibt es noch eine Reihe anderer zweckgebundener Leistungen, etwa Miet-⁹⁵ oder Heizkostenbeihilfen⁹⁶, die grundsätzlich jedem zugänglich sind. Allerdings besteht kein Rechtsanspruch auf diese Leistun-

gen.⁹⁷ Stattdessen erfolgt ihre Zuteilung meist per Warteliste, und im Ergebnis kommt nur eine Minderheit derer, welche die Vergabekriterien erfüllen, tatsächlich in den Genuss der Leistungen.⁹⁸

Daneben gibt es für bestimmte als besonders unterstützungsbedürftig oder -würdig angesehene Personengruppen auch Geldleistungen, die nicht zweckgebunden sind. Die am besten versorgte Gruppe sind Bedürftige, die schwerbehindert oder im Rentenalter sind. Sie bekommen vom Bund Geldleistungen aus dem „Supplemental Security Income Program“⁹⁹, eventuell aufgestockt durch zusätzliche gliedstaatliche Leistungen.¹⁰⁰ Diese Leistungen sind etwa so bemessen, dass die Empfänger die staatlich errechnete Armutsgrenze¹⁰¹ erreichen.¹⁰²

87 Zur Entwicklung der Arbeitsmarktlage in den USA vgl. *Neubäumer* (Fn. 31), S. 148 f.; auch *Funk*, Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, 1999, S. 25 f., 95.

88 Vgl. dazu die Angaben bei *Schmidt/Reissert/Bruche* (Fn. 85), S. 185, 211, 196, die zeigen, wie gering die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in den USA im internationalen Vergleich sind.

89 Vgl. *Schmidt/Reissert/Bruche* (Fn. 85), S. 186.

90 Vgl. statt vieler *Backhaus-Maul* (Hrsg.), Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit – Die Welfare Reform in den USA als Vorbild? Einzelne Beiträge enthalten auch eine aktuelle Zusammenstellung des deutschen Echos auf die US-amerikanischen Reformen, siehe dazu insbesondere den Beitrag von *Hammel*, Ein Ende des New Deal, die lange Vorgeschichte der Sozialhilfereform, S. 34 ff.

91 Diese Initiative zielte auf eine tiefgreifende gesellschaftliche Erneuerung und beschränkte sich nicht auf den Bereich der Sozialpolitik; einen Überblick bietet die in Buchform publizierte programmatische Schrift *Gillespie/Schellhas* (Hrsg.), Contract with America: The Bold Plan by Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Armey and the House Republicans to Change the Nation, 1994.

92 Vor der Präsidentschaftswahl 1996 lautete der gängige Slogan beider (!) politischen Lager „the end of welfare as we know it“; vgl. dazu etwa die Nachweise bei *Romberg*, Is there a Doctrine in the House? Welfare Reform and the Unconstitutional Conditions Doctrine, 22 *Fordham Urban Law Journal* 1051 (1058); weitere Nachweise für die vollmundige Rhetorik beider Seiten bei *Hammel* (Fn. 90), S. 92 ff.

93 Einen Überblick in deutscher Sprache gewährt auch *Hartmann*, Sozialhilfereform in den USA – Grundzüge der Reform und Schlussfolgerungen für die Praxis, in: *Backhaus-Maul* (Fn. 90).

94 Vgl. ausführlich dazu *Green Book* (Fn. 9), S. 923 ff.

95 Vgl. dazu *Green Book* (Fn. 9), S. 989 ff.

96 Zum sog. *Low-Income Household Energy Assistance Program* vgl. *Green Book* (Fn. 9), S. 1011 ff.

97 Es handelt sich – im US-amerikanischen Sprachgebrauch – nicht um „entitlement programs“.

98 So beispielsweise die Lage im Bereich der Mietbeihilfen, wo nur ein Viertel zum Zuge kommt; vgl. *Kingsley*, Federal Housing Assistance and Welfare Reform: Uncharted Territory, Beitrag A-19 (1998) aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet unter www.newfederalism.urban.org.

99 Ausführlich dazu *Green Book* (Fn. 9), S. 261.

100 Zu dieser Option für die Gliedstaaten vgl. *Green Book* (Fn. 9), S. 281 ff.; zu deren geringer Bedeutung in der Praxis vgl. die Übersicht S. 264 f.

101 Die Armutsgrenze lag 1997 für Alleinstehende bei einem Jahreseinkommen von knapp \$ 7900, vgl. *Green Book* (Fn. 9), S. 954. Dabei ist zu beachten, dass die Armutsgrenze nicht in Abhängigkeit von Durchschnittseinkommen bemessen wird, sondern aufbauend auf den Kosten einer Basisernährung, nämlich als Dreifaches des dafür nötigen Betrages (allerdings werden die Ernährungskosten hierfür nicht jährlich neu bemessen, sondern die alten Zahlen lediglich um die Preissteigerung bereinigt). Für Einzelheiten zur Bemessung vgl. *Green Book* (Fn. 9), S. 1297 f. Im Ergebnis liegt diese Armutsgrenze deutlich niedriger als bei den sonst im internationalen Vergleich gebräuchlichen Berechnungsverfahren, wie ein Vergleich der amerikanischen Daten mit denen anderer Studien ergibt, vgl. etwa *Schwarze* (Fn. 10), S. 153.

102 Die maximale Höhe der Bundesleistungen für einen alleinstehenden Empfänger betrug 1997 \$ 484; vgl. *Green Book* (Fn. 9), S. 227. Sie belief sich damit auf drei Viertel der vom Bund festgesetzten Armutsgrenze; *Green Book* (Fn. 9), S. 266. Paare standen sich insoweit zwar günstiger, aber auch für sie reichte die SSI-Leistung nicht ganz an die entsprechende Armutsgrenze heran. Nimmt man die Ansprüche aus dem Food Stamps-Programm hinzu, die SSI-Empfänger typischerweise zustehen, so dürften die Empfänger im Ergebnis die Armutsgrenze regelmäßig erreichen.

Eine weitere unterstützte Gruppe sind bedürftige Familien, die in ihrer Erwerbsfähigkeit beeinträchtigt¹⁰³ sind und in denen minderjährige Kinder leben. Die Leistungsvoraussetzungen bestimmen hier grundsätzlich die Gliedstaaten. Aus ihrem Haushalt werden die Programme auch finanziert. Allerdings gewährt der Bund den Gliedstaaten hierfür Zuschüsse in erheblichem Umfang. Da der Bund diese Zuschüsse an Bedingungen knüpft, nimmt er Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der gliedstaatlichen Programme. Die Bundesregelungen, quasi das Dach der einzelnen gliedstaatlichen Programme, firmierten früher unter dem Titel „Aid for Families with Dependent Children“ (AFDC)¹⁰⁴. Seit der Reform¹⁰⁵ heißen sie „Temporary Aid for Needy Families“ (TANF).¹⁰⁶

Diese Familienbasisleistungen decken regelmäßig nur einen Teil des staatlich errechneten Mindestbedarfs ab. Und selbst wenn man den Wert der Lebensmittelmarken, soweit er nicht ohnehin auf die Geldleistung angerechnet wird, in die Betrachtung einbezieht, ergibt sich, dass die meisten Empfänger noch unter der erwähnten Armutsgrenze bleiben.¹⁰⁷

Die verbleibenden Sicherungslücken werden zum Teil durch ergänzende Mindestsicherungsprogramme geschlossen, welche die Gliedstaaten in eigener Regie unterhalten. Allerdings gibt es längst nicht in allen Gliedstaaten solche zusätzlichen Programme, und regelmäßig kommen auch sie nicht allen, sondern nur bestimmten Gruppen von Bedürftigen zugute. Zielgruppe sind meist ältere oder behinderte Menschen sowie Kinder¹⁰⁸, also wie bei den Programmen mit Bundesbeteiligung grundsätzlich die „deserving poor“, also die unterstützungswürdigen Armen, und nicht, wie es bis vor kurzem auch in den USA der landläufigen Meinung entsprach¹⁰⁹, die „able-bodied adults without children“, also die arbeitsfähigen Erwachsenen. Diese Gruppe fällt im Regelfall sowohl auf Gliedstaaten- als auch auf Bundesebene durch die Maschinen des sozialen Netzes.

Auch im Bereich der medizinischen Versorgung ist die Mindestsicherung in den USA fragmentarisch. Zwar existiert mit Medicaid ein steuerfinanziertes Basissicherungsprogramm, das gemeinsam von Bund und Gliedstaaten getragen wird.¹¹⁰ Zugang zu dessen Leistungen haben allerdings nicht alle Bedürftigen, sondern nur einzelne Personengruppen, die das Gesetz – meist in Anlehnung an die anderen Mindestsicherungsprogramme – definiert. Infolgedessen bleiben mindestens 30 Mio. US-Amerikaner ohne Sicherung für den Krank-

heitsfall.¹¹¹ Insbesondere haben bei weitem nicht alle Menschen, deren Einkommen unter der erwähnten Armutsgrenze liegt, Zugang zu Medicaid.¹¹²

b) Reform im Überblick

Betroffen von der jüngsten Reform sind vor allem die Basisleistungen für Familien mit Kindern. Geändert hat sich u. a. das Zusammenspiel von Bund und Gliedstaaten bei der Finanzierung.¹¹³ Ferner sind die Gliedstaaten nicht mehr verpflichtet, einen Anspruch auf die Familienleistungen einzuräumen.¹¹⁴ Beides führt im Ergebnis zu einer Verschlechterung der Situation Fürsorgeabhängiger. Ähnliche Änderungen waren für Medicaid vorgeschlagen worden¹¹⁵, sind aber nach langer Kontroverse letztlich am Widerstand Präsident Clintons gescheitert.¹¹⁶

Daneben hat es Verschärfungen der Leistungsvoraussetzungen gegeben, und zwar nicht nur bei den Familienleistungen, sondern auch bei anderen Fürsorgeprogrammen. Neben einer stärkeren Beschränkung der staatlichen Sozialleistungen auf US-Bürger¹¹⁷ verfolgten diese Verschärfungen erklärtermaßen auch das Ziel, das Übel Fürsorgeabhängigkeit an der

103 Der typische Fall ist die Eineltern-Familie. Seit der letzten Reform des Fürsorgewesens sind die Gliedstaaten bei der Bestimmung der Zielgruppe freier als zuvor, so dass genauere allgemeine Angaben zum Empfängerkreis erschwert sind; vgl. Green Book (Fn. 9), S. 495 f.; zu den Voraussetzungen, die der Bund vor der Reform vorgegeben hatte und die noch immer eine Orientierungshilfe darstellen, vgl. Green Book (Fn. 9), S. 399 ff.

104 Ausführlich dazu Green Book (Fn. 9), S. 399 ff.

105 Grundlage ist der im August 1996 erlassene Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act – PRWORA – (Public Law 104-193); näher zum Inhalt der Reform unten b).

106 Ausführlich dazu Green Book (Fn. 9), S. 494 ff.

107 Vgl. dazu die Übersicht in Green Book (Fn. 9), S. 418 ff.

108 So *Gallagher/Uccello/Pierce/Reidy*, State General Assistance Programs 1998, Discussion Paper 1999-01 aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet unter www.newfederalism.urban.org, S. 4; mit dieser Feststellung widerspricht die Studie ausdrücklich der landläufigen Meinung, dass typische Empfänger der General Assistance die sog. „able-bodied adults without children“ seien.

109 Vgl. für diese Einschätzung statt vieler *Alston*, Federalism and U.S. Social Welfare Policy: Fundamental Change and New Uncertainties, 2 Columbia Journal of European Law 441 (Text nach dortiger Fn. 54).

110 Vgl. dazu Green Book (Fn. 9), S. 950 ff., in deutscher Sprache *Kruse* (Fn. 1), S. 39 ff.

111 1996 hatten nur knapp 45 % derer unter der Armutsgrenze Zugang zu Medicaid, vgl. Green Book (Fn. 9), S. 956 f. mit genaueren Daten.

112 Insgesamt hatten 1996 laut Green Book (Fn. 9), S. 956, 12% der US-Amerikaner einen Anspruch auf Medicaid-Leistungen; das ist etwas weniger als die Hälfte derer, die unter der Armutsgrenze leben.

113 Statt einer bisher anteiligen Finanzierung durch den Bund („*matching grant*“) handelt es sich nunmehr um einen Fixbetrag („*block grant*“); vgl. dazu Green Book (Fn. 9), S. 503 ff. Zumal keine Inflationsanpassung vorgesehen ist, wird die Bundesbeteiligung real voraussichtlich sinken. Zudem hat sich die Anreizstruktur für die Gliedstaaten verändert. Jeder zusätzliche Dollar, den die Gliedstaaten in Familienleistungen investieren, fällt ihrem Haushalt nunmehr voll zur Last, während er vor der Reform anteilig vom Bund getragen wurde, und zwar zu mindestens 50%. Im Ergebnis wird daher allenthalben ein schleichender Verfall des Fürsorgeneiveaus prognostiziert; vgl. etwa *Peterson*, *Devolution's Price*, 14 *Yale Journal on Regulation* 111 ff.; S. 120: „... benefit levels will not keep path with the cost of living.“ und S. 118: „All of the additional costs generated by inflation, population growth, and economic slowdowns will be borne entirely by state governments... A race to the bottom is virtually assured.“; ausführlicher und mit empirischem Material *ders.*, in: *The Price of Federalism*, 1995.

114 Sie müssen also nicht mehr als „*entitlement program*“ ausgestaltet werden; vgl. dazu Green Book (Fn. 9), S. 49. Strukturell ähneln sie damit nunmehr den zuvor erwähnten Programmen etwa der Mietbeihilfen, die bei weitem nicht alle erreichen, die als mögliche Empfänger definiert sind.

115 Und zwar im ursprünglichen von den Republikanern im Jahr 1995 im Kongress eingebrachten Gesetzesentwurf zur Reform des Fürsorgewesens; einen knappen Überblick über die darin enthaltenen Vorschläge geben *Hosek/Levine*, *An Introduction to the Issues*, S. 1 ff. (S. 6), in: *Hosek/Levine* (Hrsg.), *The New Fiscal Federalism and the Social Safety Net – A View from California*, 1996; ausführlicher im selben Band *Dertouzos/Schoeni*, *Preparing for Welfare Block Grants: Issues facing California*, S. 19 ff. (25 ff.). Unter anderem hatte dieser Gesetzesentwurf vorgesehen, Medicaid durch ein „*MediGrant*“ genanntes Programm zu ersetzen. Wie bei den Familienleistungen stand auch hinter der *MediGrant* das Bestreben des Bundes, sich aus der Finanzierung (und Ausgestaltung) des Programms teilweise zurückzuziehen; vgl. im Einzelnen dazu wieder im selben Band *Leibowitz/DuPlessis*, *Restructuring the Medicaid Program*, S. 101 ff. (107 ff.).

116 Präsident Clinton hatte die im Parlament bereits verabschiedeten Reformgesetze zweimal mit seinem Veto aufgehalten. Diesem Widerstand ist es zuzuschreiben, dass unter anderem die Reform von Medicaid letztlich scheiterte; vgl. hierzu *Volden*, *Entrusting the States with Welfare Reform*, S. 65 ff. (S. 65–68), in: *Ferejohn/Weingast*, *New Federalism – Can the States be Trusted?* 1997.

117 Die zum Teil drastischen Beschränkungen für Ausländer zogen sich quer durch alle Sozialleistungsbereiche; einen umfassenden Überblick zu diesen Änderungen bietet Green Book (Fn. 9), S. 1379 ff. Zu beachten ist allerdings, dass einige der 1996 eingeführten Beschränkungen für Ausländer inzwischen wieder zurückgenommen wurden; vgl. dazu aus jüngerer Zeit *Zimmermann/Tumlin*, *Patchwork Policies: State Assistance for Immigrants under Welfare Reform*, *Occasional Paper* 24 (1999), aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet: <http://newfederalism.urban.org>, insbesondere S. 3.

Wurzel zu packen, indem stärkere Arbeitsanreize geschaffen wurden.¹¹⁸ Dies ist die beschäftigungspolitische Dimension der Fürsorge reform.

c) *Verknüpfung von Mindestsicherung und arbeitsmarktpolitisch wirkenden Maßnahmen*

Soweit es um die Familienleistungen geht, verfolgt der Bund zur Umsetzung der Änderungen die bekannte Strategie, die Vergabe seiner Zuschüsse an bestimmte Vorgaben zu knüpfen. Zu diesen Vorgaben gehört, dass ein TANF-Empfänger diese Leistungen künftig maximal fünf Jahre seines Lebens beziehen darf. Allerdings dürfen die Gliedstaaten 20% ihrer Bedürftigen von dieser Beschränkung ausnehmen, und aus eigenen Mitteln können die Gliedstaaten ohnehin auch über längere Zeiträume Leistungen gewähren.¹¹⁹

Ferner macht der Bund die Zuschüsse davon abhängig, dass ein graduell steigender Prozentsatz der Fürsorgeempfänger von den Gliedstaaten verpflichtet wird, zu arbeiten oder „arbeitsbezogene Tätigkeiten“ zu verrichten, also insbesondere in Schulungsmaßnahmen teilzunehmen. Im Jahr 2002, sprich fünf Jahre nach Inkrafttreten der Reform, sollen es mindestens 50% der Fürsorgeempfänger sein. Zudem hat der Bund bestimmt, dass kein einzelner Empfänger länger als zwei Jahre Leistungen beziehen darf, ohne in solche Tätigkeiten einbezogen zu werden.¹²⁰ Die Ausnahmetatbestände – etwa zur Betreuung von Kleinkindern etc. – sind gegenüber ähnlichen Vorschriften früherer Programme verschärft worden.¹²¹

Um die Gliedstaaten bei der Verfolgung dieser Zielvorgaben zu unterstützen, hat der Bundesgesetzgeber ein Jahr nach der Fürsorge reform beschlossen, den Gliedstaaten weitere Zuschüsse zu gewähren, die nicht für Fürsorgeleistungen aufgewendet werden sollen, sondern speziell für die damit zusammenhängenden beschäftigungspolitischen Maßnahmen.¹²²

d) *Versuch einer Zwischenbilanz*

Zumal den Gliedstaaten bei der Umsetzung der Bundesvorgaben bewusst mehr Freiräume gewährt wurden als unter dem Vorläufer-Programm, sind allgemeine Angaben zu den gliedstaatlichen Strategien kaum möglich. Immerhin jedoch kann ein Überblick über die ersten Erfahrungen mit dieser Reform des Fürsorgewesens gegeben werden.

aa) *Stärkere Arbeitsanreize?*

Erklärtes Ziel war es, verstärkte Arbeitsanreize zu setzen. Inwieweit das gelungen ist, bleibt zweifelhaft. Studien zeigen zwar, dass der Zuschnitt der Fürsorgeleistungen im Allgemeinen wie der Familienleistungen im Besonderen durchaus spürbare finanzielle Anreize setzt, eine Arbeit aufzunehmen.¹²³ Fraglich ist allerdings, inwiefern diese Anreize tatsächlich von den Adressaten wahrgenommen werden. Mangelnde Information über das Zusammenwirken der Leistungen mag insoweit ein Hindernis sein.¹²⁴ Überdies ist nicht klar, ob die Reform tatsächlich wesentliche Änderungen gebracht hat. Denn in finanzieller Hinsicht lohnte es sich schon vorher in kaum geringerem Maße, eine Arbeit anzunehmen.¹²⁵ Denkbar ist freilich, dass neben jenen unmittelbar wirkenden finanziellen Anreizen die neu hinzutretene zeitliche Beschränkung des Fürsorgebezugs die Situation wesentlich verändert hat.¹²⁶

bb) *Absorptionschancen auf dem Arbeitsmarkt?*

Ferner stellt sich die Frage, ob denn der Arbeitsmarkt überhaupt in der Lage ist, die Fürsorgeabhängigen aufzunehmen,

so sie denn den Arbeitsanreizen folgen würden. Erste Studien¹²⁷ hierzu deuten darauf hin, dass insoweit keine gravierenden Hindernisse bestehen. USA-weit scheint derzeit genügend Nachfrage nach „low-skill“-Arbeitnehmern zu bestehen, um den „typischen“ Fürsorgeabhängigen eine Beschäftigungsmöglichkeit zu bieten. Allenfalls in einigen Ballungsräumen könnten Nachfrageengpässe entstehen.

cc) *Erfolge der Reform?*

Jüngste Erhebungen konstatieren eine drastische Reduktion der Empfänger der Familienleistungen in den letzten Jahren. Zwischen 1994 und 1998 hat sich die Anzahl um gut 40% verringert.¹²⁸ Auf den ersten Blick ist dies eine beeindruckende Bilanz. Bei näherem Hinsehen jedoch relativiert sich das Bild.

So ist erstens festzuhalten, dass zwar die Mehrheit, aber keineswegs alle der ehemaligen Fürsorgeempfänger in den Arbeitsmarkt aufgenommen wurden. Manche sind gleichermaßen bedürftig geblieben, aber keine Fürsorgeempfänger

118 „To end dependence of needy parents upon government benefits by promoting job preparation, work“, vgl. – auch zu den weiteren erklärten Zielen wie etwa der Verringerung außerehelicher Geburten – Green Book (Fn. 9), S. 495.

119 Näher zur maximalen Bezugszeit Green Book (Fn. 9), S. 496; bemerkenswert ist, dass eine beachtliche Minderheit der Gliedstaaten noch deutlich striktere Regelungen zur maximalen Bezugsdauer getroffen hat; vgl. dazu die Übersicht in Green Book (Fn. 9), S. 515 ff.

120 Näher zu den Arbeitsanforderungen Green Book (Fn. 9), S. 496 f.; auch hier sehen einige Gliedstaaten deutlich kürzere Fristen vor, bis eine Arbeit aufgenommen werden muss; vgl. auch dazu die Übersicht in Green Book (Fn. 9), S. 515 ff. Im Übrigen wurden auch beim Food Stamps Programm Arbeitsanforderungen eingeführt. Arbeitsfähige Erwachsene ohne Unterhaltsverpflichtungen können danach innerhalb dreier Jahre nur noch für maximal sechs Monate Lebensmittelmarken bekommen, ohne dass sie einer Beschäftigung nachgehen; näher dazu Green Book (Fn. 9), S. 928.

121 Vgl. die Gegenüberstellung in Green Book (Fn. 9), S. 399. Beispielsweise gelten nunmehr Arbeitserfordernisse grundsätzlich bereits für Eltern von Kindern ab Vollendung des ersten Lebensjahres, während die entsprechende Grenze früher die Vollendung des dritten Lebensjahres war.

122 Es handelt sich dabei um das sog. Welfare-to-Work Grants Programm, das im Balanced Budget Act von 1997 (Public Law 105-33) enthalten ist und ein Gesamtvolumen von 3 Milliarden Dollar hat. Das ist knapp ein Fünftel der Bundesausgaben für das TANF-Programm im selben Jahr; vgl. dazu Green Book (Fn. 9), S. 526 ff.; einen Überblick über dieses Programm geben auch *Smith Nightingale/Brennan, The Welfare-to-Work Grants Program: A New Link in the Welfare Reform Chain* – No. A-26 (September 1998) aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet unter www.newfederalism.urban.org.

123 Vgl. *Coe/Acs/Lerman/Watson*, „Does Work Pay? An Analysis of the Work Incentives under TANF“ Occasional Paper No. 9 (July 1998) – im Folgenden zit.: *Analysis* – oder auch „Does Work Pay? A Summary of the Work Incentives under TANF“ No. A-28 (Dezember 1998) – im Folgenden zit.: *Summary*. Beide stammen aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet unter www.newfederalism.urban.org.

124 Darauf weisen auch *Coe/Acs/Lerman/Watson* (Fn. 123) hin, vgl. *Summary* S. 6.

125 Auch dies ist ein Ergebnis der Studie von *Coe/Acs/Lerman/Watson* (Fn. 123); für eine genaue Gegenüberstellung der finanziellen Anreize vor und nach der Reform vgl. *Analysis* S. 47.

126 Auch *Coe/Acs/Lerman/Watson* (Fn. 123) erwägen diese Möglichkeit, kommen aber zu keiner abschließenden Bewertung, vgl. *Analysis* S. 40.

127 Vgl. dazu *Lerman/Loprest/Ratcliffe, How Well Can The Urban Labor Market Absorb Welfare Recipients?* No. A-33 (Juni 1999) aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet unter www.newfederalism.urban.org – Die Autoren geben einen Überblick über die Ergebnisse verschiedener Studien zu dieser Frage.

128 Zu den Zahlen vgl. *Brauner/Loprest*, „Where Are They Now? What States' Studies of People Who Left Welfare Tell US“ No. A-32 (May 1999) aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet unter www.newfederalism.urban.org, S. 1.

mehr, weil sie die strikteren Anforderungen nicht mehr erfüllen.¹²⁹

Zweitens ist auch bei jener Mehrheit von fast 70%¹³⁰, die die Fürsorgeabhängigkeit gegen eine bezahlte Arbeit eingetauscht haben, nicht klar, ob sie dies tatsächlich allein wegen der Arbeitsanreize getan haben. Denn auch die Arbeitsmarktsituation hat sich in dieser Zeit weiter verbessert.¹³¹ Vielleicht hätten sie also auch ohne zusätzliche Anreize den Schritt ins Arbeitsleben geschafft. Jedenfalls besteht Anlass zur Sorge, was mit diesen Arbeitnehmern geschehen wird, wenn die Arbeitsmarktlage eines Tages wieder weniger günstig sein sollte.¹³² Das gilt umso mehr, als drittens beachtet werden muss, dass auch jene, die nunmehr einer Arbeit nachgehen, keineswegs über den Berg sind. So zeigen jüngste Untersuchungen, dass immerhin knapp 30% derer, die eine Arbeit aufgenommen hatten, wieder in die Fürsorgeabhängigkeit zurückgekehrt sind.¹³³ Das unterstreicht die Instabilität dieser Arbeitsverhältnisse. Hinzu kommt, dass auch wer arbeitet, oft noch mit Armut zu kämpfen hat.¹³⁴ Knapp 30% der nunmehr arbeitenden ehemaligen Fürsorgeempfänger arbeiten nachts.¹³⁵ Knapp 40% haben keine hinreichenden Kinderbetreuungsvorkehrungen während ihrer Arbeitszeiten treffen können.¹³⁶ Ebenfalls knapp 40% berichten, dass sie zumindest vorübergehend Miete, Strom etc. nicht bezahlen konnten, und ein Drittel musste sogar Mahlzeiten einschränken oder streichen.¹³⁷ An eine angemessene Vorsorge für Alter oder Krankheit ist in solchen Niedriglohn-Arbeitsverhältnissen – wie gesagt – ohnehin in der Regel nicht zu denken.¹³⁸

Viertens wäre sogar bei konstant guten Arbeitsmarktbedingungen davor zu warnen, auf eine kontinuierliche Fortschreibung der bisherigen Erfolge zu hoffen. Denn wer jetzt noch keine Stelle hat, dessen Eingliederung in den Arbeitsmarkt dürfte regelmäßig auf Hindernisse stoßen, die durch bloße Anreize nicht zu überwinden sind. Diese Prognose bestätigt eine neuere empirische Untersuchung¹³⁹, welche die „Eingliederbarkeit“ von inzwischen in den Arbeitsmarkt übernommenen ehemaligen Fürsorgeempfängern einerseits und weiterhin Fürsorgeabhängigen andererseits vergleicht. Sie zeigt, dass bei den weiterhin Fürsorgeabhängigen meist Umstände gegeben sind, welche die Fortdauer der Fürsorgebedürftigkeit erklären und die eine künftige Eingliederung in den Arbeitsmarkt zumindest unwahrscheinlich machen.¹⁴⁰

dd) Gesamtbewertung

Um zu einer Gesamtbewertung der beschäftigungspolitischen Anreize der Fürsorgereform zu gelangen, läge es aus hiesiger Sicht nahe, die Erfolge bei der Reduktion der Empfänger jenen sozialen Kosten gegenüberzustellen, welche die Neuerungen bereits fordern oder noch fordern werden. Konkret: Rechtfertigt die Integration einiger ehemals Arbeitsunwilliger in das Arbeitsleben die Verschärfungen für jene verbliebenen Fürsorgebedürftigen, die arbeitsunfähig oder selbst auf dem US-amerikanischen Arbeitsmarkt chancenlos sind?

Aber vermutlich würde man damit den hinter der Reform stehenden Anliegen nicht gerecht. Denn diese Maßnahmen wurden nicht allein durch spezifisch beschäftigungspolitische Zielsetzungen induziert. Vielmehr sind sie Teil eines breiter angelegten sozialpolitischen Projekts, dessen moralischer Anstrich von Anfang an offen zu Tage lag. Fürsorgeabhängigkeit wurde nicht als Folge arbeitsmarktpolitischer Probleme gesehen – wie auch, angesichts der Lage auf dem

Arbeitsmarkt? –, sondern als sozialschädlicher „life-style“.¹⁴¹ Die politische Antwort wurde zwar meist als Korrektur „falscher Anreize“ ausgegeben.¹⁴² Aber in vielen Fällen dürfte von vornherein klar gewesen sein, dass Anreize nichts nutzen würden. So zum Beispiel, wenn man Drogenabhängigen die Unterstützung versagt¹⁴³, oder wenn man einer unverheirateten minderjährigen Mutter – dem Prototyp der Empfängerin von TANF-Leistungen – in Aussicht stellt, dass sie für ein weiteres Kind keine weiteren staatlichen Unter-

129 Ihre Zahl ist schwer zu ermitteln. Fest steht, dass bei etwa 20 % der ehemaligen Fürsorgeempfänger weder ein eigenes Arbeitseinkommen noch das eines Ehegatten vorhanden sind und überdies keine Ansprüche auf staatliche Leistungen wegen Arbeitsunfähigkeit/Behinderung bestehen. Zu den Zahlen vgl. Loprest, „How Families That Left Welfare Are Doing: A National Picture“ No. B-1 (August 1999), S. 1 (im folgenden zitiert als „Zusammenfassung“); dieser Bericht basiert auf der breiter angelegten Studie von Loprest, Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing? Discussion Paper 99-02 (im Folgenden zitiert als Studie). Beide stammen aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet unter www.newfederalism.urban.org.

130 Vgl. Loprest (Fn. 129), Zusammenfassung, S. 2.

131 So verzeichnete etwa das U. S. Department of Labor die Schaffung von 20 Millionen neuen Stellen in der Zeit von Januar 1993 bis November 1999, vgl. www.dol.gov/dol_sec/public/media/reports/20mill/main.htm.

132 Diese Sorge ist umso naheliegender, als das absolute Beschäftigungsniveau derzeit ein Allzeithoch erreicht hat und auch das relative seit fast dreißig Jahren nicht mehr so günstig war; vgl. hierzu wieder die Meldung des U.S. Department of Labor; www.dol.gov/dol_sec/public/media/reports/20mill/main.htm.

133 So Loprest (Fn. 129), Zusammenfassung, S. 1, 5.

134 Einen eindrucksvollen Erlebnisbericht zu den Lebensbedingungen der US-Amerikaner in Billiglohn-Arbeitsverhältnissen hat kürzlich die amerikanische Kolumnistin Barbara Ehrenreich vorgelegt. Im Rahmen eines „Feldversuches“ hatte sie versucht, sich einen Monat lang in typischen „Mac-Jobs“, nämlich als Kellnerin in verschiedenen Fast-Food-Restaurants, durchzuschlagen. Vgl. dazu DIE ZEIT Nr. 18 vom 27. 4. 2000, Rubrik LEBEN, S. 9 f.

135 So Loprest (Fn. 129), Studie, S. 11 ff. (Table 2).

136 Ebd.

137 Zu den Daten vgl. Loprest (Fn. 129), Zusammenfassung, S. 4 f.

138 Auch hierzu finden sich einige Angaben bei Loprest (Fn. 129), Studie, S. 11 ff. (Table 2). So hat weniger als ein Viertel der nunmehr arbeitenden ehemaligen Fürsorgeempfänger einen Krankenversicherungsschutz, an dem sich der Arbeitgeber beteiligt.

139 Zedlewski, Work-Related Activities and Limitations of Current Welfare Recipients, Discussion Paper 99-06 (July 1999) aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet unter www.newfederalism.urban.org.

140 Zu diesen Umständen zählen etwa physische oder psychische Arbeitshindernisse, das Fehlen einer festen Adresse, erschwerte familiäre Bedingungen wie z. B. ein besonders betreuungsbedürftiges Kind, innerfamiliäre Gewalt etc. Die Studie fand einen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Auftreten solcher Umstände und fortbestehender Fürsorgeabhängigkeit; vgl. Zedlewski (Fn. 139), zu den Umständen insbesondere S. 5 f., zur Korrelation insbesondere S. 23 f.

141 Auch Präsident Clinton machte sich diese Diktion zu eigen; vgl. dazu auch das Zitat bei Hammel (Fn. 90), S. 92, dortige Fn 137.

142 Ein besonders eindrucksvolles Beispiel liefert das folgende Zitat aus der programmatischen Schrift der Republikaner, Gillespie/Schellhas (Fn. 91), S. 75, in der die Grundlinien auch der angestrebten Fürsorgereform skizziert werden. In der nachfolgenden Passage geben die Autoren zunächst einen häufig vorgebrachten Einwand gegen die Reform wieder und suchen ihn sodann zu entkräften: „Myth: Cutting off a meager check for a welfare mom will not deter teenage pregnancy. – Fact: Republicans understand one important thing ignored by most Democrats – incentives affect behavior. Currently, the federal government provides young girls the following deal: Have an illegitimate baby and taxpayers will guarantee you cash, food stamps, and medical care, plus a host of other benefits. As long as you don't work, we'll continue giving you benefits worth a minimum of \$ 12000 per year ... It's time to change the incentives and make responsible parenthood the norm and not the exception.“ (Hervorhebung nicht im Original).

143 So kann eine Verurteilung wegen eines Drogendelikts nunmehr zur Vergabung der Unterstützung mit TANF-Leistungen (vgl. Green Book (Fn. 9), S. 496) und Food Stamps (vgl. Green Book (Fn. 9), S. 928) führen, und auch die Leistungen des SSI dürfen künftig nicht mehr gewährt werden, wenn es sich um Behinderungen aufgrund von Drogenabhängigkeit oder Alkoholismus handelt, vgl. Green Book (Fn. 9), S. 321.

stützungsleistungen erhalten werde.¹⁴⁴ Bei solchen Maßnahmen geht es nicht darum, Bedürftige aus der Fürsorgeabhängigkeit ins Arbeitsleben – from welfare to work – zu führen, sondern um die Sanktion als unmoralisch empfundener Lebenswege durch die Versagung staatlicher Unterstützung.

Vor diesem Hintergrund wäre es wohl auch verfehlt, die sozialen Härten, welche die Reform für viele Fürsorgeabhängige bedeutet, als Schattenseite der erzielten beschäftigungspolitischen Erfolge zu betrachten. Denn man muss davon ausgehen, dass auch diese Wirkungen durchaus beabsichtigt waren, als „moralpolitische“ Sparmaßnahmen im Fürsorgebereich.

VII. Fazit und Ausblick

Auch wenn man das Stereotyp hierzulande gern einsetzt – eine wohlfahrtsstaatliche Wüste sind die USA sicherlich nicht. Sozialstaatliche Interventionen gibt es auch dort auf nahezu allen Feldern, auf denen man sie bei uns findet. Überdies sind es auch in den USA insbesondere die Arbeitsverhältnisse, die den Anknüpfungspunkt sozialer Regulierung bilden.

Allerdings geht diese Regulierung oft weniger weit als hierzulande, so dass sich das Arbeits- und Sozialrecht in den USA insgesamt als arbeitsmarktfreundlicher darstellt. Insbesondere fehlt es dort an zwingenden gesetzlichen Regelungen

gen gerade in den Bereichen sozialstaatlicher Regulierung, die bei uns als besonders belastend empfunden werden. Das spricht für die Annahme, dass diese liberaleren Rahmenbedingungen – neben anderen Faktoren der Wirtschafts- und Finanzpolitik¹⁴⁵ – jedenfalls mitverantwortlich sind für die arbeitsmarktpolitischen Erfolge in den USA.

Zugleich jedoch lässt sich an den arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen der Preis ablesen, den diese Erfolge fordern. Es ist der Verzicht auf soziale Absicherung selbst in solchen Bereichen, die man hierzulande für zentral hält – nicht für alle zwar, denn private Sicherungsformen fangen einiges auf, wohl aber für die sozial Schwachen. Und davon gibt es in den USA trotz des „Jobwunders“ viele.

¹⁴⁴ Dies ist der Inhalt der sogenannten „family cap“-Regelungen. Sie sehen vor, dass der Gesamtbetrag, den eine Familie aus dem TANF-Programm erhält, nicht steigt, wenn während der Fürsorgeabhängigkeit ein weiteres Kind geboren wird. Der Bund hat den Gliedstaaten nunmehr generell erlaubt, ihre Fürsorgeleistungen für Familien in dieser Weise zu beschränken; zum Hintergrund dieser *family caps*, die mit Genehmigung des Bundes schon vor der Reform in einigen Gliedstaaten erprobt worden waren, vgl. *Zedlewski/Holcomb/Duke*, Cash Assistance in Transition: The Story of 13 States, Occasional Paper Nr. 16 (1999), aus der Reihe „Assessing the New Federalism“ des Urban Institute, erhältlich im Internet unter www.newfederalism.urban.org, S. 10. Allerdings haben bislang nur wenige Gliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht; vgl. dazu die Übersicht in Green Book (Fn. 9), S. 515 ff.

¹⁴⁵ Zu den diesen weiteren Rahmenbedingungen aus ökonomischer Sicht *Neubäumer* (Fn. 31).

Economic Empowerment am Beispiel des neuen südafrikanischen Vergaberechts

Von Rechtsanwalt Markus M. Gabbert, Bonn*

„Black Economic Empowerment“ oder einfach nur „Economic Empowerment“ ist einer der wohl am häufigsten gebrauchten Begriffe, wenn über die wirtschaftliche Entwicklung und Ausrichtung Südafrikas gesprochen wird. Am Beispiel des neuen südafrikanischen Vergaberechts lässt sich zeigen, wie „Economic Empowerment“ auch im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen ist.

I. Historischer und kultureller Hintergrund

Nach der Wahl der ersten demokratischen Regierung in Südafrika im Jahr 1994 gingen im Zug von „empowerment deals“ etliche Firmen und Konzerne in die Hände der neuen schwarzen Geschäfts-Elite über. In der Hoffnung auf einen boomenden Markt wurden hierfür Milliardenkredite bei Investment-Banken aufgenommen. Derzeit ist die Dynamik ins Stocken geraten, und das „black economic empowerment“ steckt zumindest auf der höchsten Ebene in einer Flurbereinigung.

Das Hauptanliegen des African National Congress (ANC), der 1994 die erste von Südafrikanern aller Hautfarben ge-

wählte Regierung bildete, war es, die bis dato fast ausschließlich weiß geprägte Wirtschaft Südafrikas farblich besser zu durchmischen. Die beiden Schlüsselbegriffe in diesem Umgestaltungsprozess heißen „affirmative action“ und „economic empowerment“. Im Zug des Ersteren werden Kandidaten aus „vormals benachteiligten Gemeinschaften“ bei Bewerbungen und Beförderungen bevorzugt. Diese, wie es auf Afrikaans heißt, „regstellende aksie“ ist in einem Land mit derart ungleich verteiltem Reichtum und früher inexisterter Chancengleichheit sicherlich vordringlich und lässt sich eigentlich ernsthaft kaum bestreiten.

Wesentlich spektakulärer als die „affirmative action“ entpuppte sich allerdings die wirtschaftliche Ermächtigung der Schwarzen im einzelnen Fall. Der politisch-ökonomische Modebegriff des „economic empowerment“, wenngleich nirgendwo eindeutig definiert, meint den erleichterten Zugang schwarzer Investoren zu Firmen, und zwar sowohl auf der Ebene des Besitzes als auch des Managements. Aus den Rechtsquellen, die sich mit der Behandlung vormals benach-

* Auf S. VIII stellen wir Ihnen den Autor vor.