

Zusammenfassend stellt die Arbeit einen wertvollen Beitrag zur Analyse des neuen südafrikanischen Verfassungsrechts dar, die auch für die Beobachtung der weiteren Entwicklung der rezipierten Normen im neuen Rechtsgefüge eine wertvolle Grundlage sein kann. Das Buch ist neben mit Rechtsvergleichung Befassten und südafrikanischen Verfassungsrechtlern auch deutschen Verfassungsrechtlern sehr zu empfehlen, da es eine der wohl umfassendsten Rezeptionen deutschen Verfassungsrechts dokumentiert, aus der sich in der Zukunft auch interessante Rückkopplungen im Hinblick auf die übernommenen Normen selbst ergeben können.

*Edzard A. Schmidt-Jortzig, New York*

*Sabine Mengelkoch*

### **The right to work in SADC countries**

Recht und Verfassung in Südafrika, Band 13

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, 98 S., € 20,00

Soziale Grundrechte – darunter besonders auch das Recht auf Arbeit – spielen in der verfassungsrechtlichen Diskussion im südlichen Afrika seit langem eine große Rolle. So wurde beispielsweise bei den südafrikanischen Verfassungsverhandlungen in den neunziger Jahren erwogen, der durch die Apartheid benachteiligten schwarzen Mehrheitsbevölkerung materiellen Wohlstand durch entsprechende soziale Grundrechte zu sichern. In letzter Zeit sind derartige Gewährleistungen aufgrund der mangelnden Leistungsfähigkeit der garantierenden Staaten jedoch mehr und mehr zugunsten ökonomischer Freiheitsrechte in den Hintergrund getreten. Dementsprechend definiert die Verfasserin das *Right to Work* nunmehr als Fähigkeit, möglichst ungestört von staatlicher Regulierung eine Anstellung suchen und dann auch erhalten zu können. Im regionalen Kontext der South African Development Community (SADC) – einer internationalen Organisation mit dem Ziel einer umfassenden Koordinierung, Harmonisierung und Rationalisierung der Politiken ihrer im südlichen Afrika befindlichen Mitgliedsstaaten – wandeln sich nationale arbeitsbezogene Freiheitsrechte in ein Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit ähnlich Art. 39 des EG-Vertrages (EGV), mit dem sich Mengelkoch in ihrer Untersuchung befasst. Die Arbeit wurde als *LL.M.-thesis* an der Universität Stellenbosch eingereicht und ist in englischer Sprache verfasst.

Im ersten von vier Teilen diskutiert die Verfasserin zunächst den Bedarf für eine umfassende Arbeitnehmerfreizügigkeit, wobei wirtschaftliche und politische Aspekte beleuchtet werden. Wirtschaftlich ist vor allem die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes von Vorteil, die zu einer Vergünstigung der Arbeit in den sog. Empfängerländern führt, während die sog. Entsendestaaten durch den steigenden Wohlstand der Fremdarbeiter und ihrer Familien in der Heimat profitieren. Im politischen Bereich weist die Verfasserin auf die ermuti-

genden Entwicklungen seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft hin, bemerkt aber einschränkend, dass diese auf das südliche Afrika – insbesondere weil es sich bei den betroffenen Staaten um Entwicklungsländer handelt – nicht ohne weiteres übertragbar seien. Auch erweise sich für die Entsendestaaten vor allem die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte als Problem. Dennoch gibt Mengelkoch den positiven Aspekten im Ergebnis den Vorrang. Als entscheidend sieht sie die Möglichkeiten zu einer koordinierten Reaktion auf bereits existierende illegale Migrationsbewegungen, den Trend zur Globalisierung, auf den mit der Vergrößerung der regionalen Märkte geantwortet werden müsse, und den Freiheitszugewinn für die Arbeitnehmer an.

Im zweiten Teil befasst sich die Verfasserin mit der aktuellen rechtlichen Situation von Fremdarbeitern in den Mitgliedsstaaten der SADC, wobei Südafrika als größtes Empfängerland im Mittelpunkt steht. Untersucht werden insbesondere die nationalen Grundrechte auf Freiheit der Berufswahl, Freizügigkeit, Gleichheit und rechtmäßiges Verwaltungshandeln. Den meisten dieser Grundrechte ist jedoch gemein, dass sie als Bürgerrechte Ausländern keinen entsprechenden Schutz gewähren. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch in der nationalen Arbeitsgesetzgebung. So gilt der südafrikanische Labour Relation Act zwar grundsätzlich für alle Arbeitsverhältnisse, nimmt jedoch illegal Beschäftigte von seinem Schutz aus. In den Einwanderungsgesetzen wird die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung im allgemeinen davon abhängig gemacht, dass eine bestimmte Stelle nicht mit einem nationalen Bewerber besetzt werden konnte. Eine Tendenz zur Vereinheitlichung der unterschiedlichen Regelungen ist bisher nicht erkennbar.

Bestrebungen zur Verwirklichung einer umfänglichen Arbeitnehmerfreizügigkeit finden sich jedoch in zwei Protokollentwürfen der SADC, deren organisatorische Grundlagen und wesentlichen Merkmale Mengelkoch am Anfang des dritten Teils beschreibt. Eine Umsetzung der Entwürfe scheiterte jedoch ebenso wie die meisten anderen Integrationsvorhaben; einziger wesentlicher Erfolg ist bislang die Errichtung einer Freihandelszone zwischen den Mitgliedsstaaten. Vorbild für eine effektive Einführung von Arbeits-Grundrechten ist die Europäische Union. Dabei wird die Entwicklung der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Art 39 EGV im Kontext der Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EGV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 ff. EGV) im einzelnen dargestellt. Das Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit erweist sich dabei als Teil einer umfassenden wirtschaftlichen Integration aller Mitgliedsstaaten, wobei für die wirtschaftlich schwächeren Beitrittsstaaten Übergangsregelungen vereinbart sind. Elemente dieses Modells finden sich in den Beschlüssen der Economic Community of West African States (ECOWAS), jedoch bestehen trotz weitreichenderer Ansätze im Wesentlichen die selben Probleme in der Umsetzung wie bei der SADC.

Im vierten und letzten Teil der Arbeit entwickelt die Verfasserin Lösungsvorschläge für die Implementierung einer umfassenden Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der SADC. Am Anfang steht eine Harmonisierung der grundlegenden sozialen Standards, vor allem bei den sozialen Sicherungssystemen und in der Bildung. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Verhältnisse im Arbeitsmarkt der Entsendestaaten gelegt werden. Die Verteilung von Ressourcen könnte durch ein gemeinschaftliches Sekretariat für Human Resources Policy

und eine gemeinsame Arbeitsmarktpolitik verbessert werden. Dies sollte einhergehen mit einer Harmonisierung der nationalen Vorschriften, die im übrigen auch eine Privilegierung von Gastarbeitern aus den jeweils anderen SADC Staaten einschließen sollte. Mengelkoch spricht sich für eine schrittweise Umsetzung nach dem Beispiel der Europäischen Union aus, wobei die Integration den wirtschaftlichen Verhältnissen der jeweiligen Staaten entsprechend durchaus mit wechselndem Tempo vor sich gehen kann. Die sozial schwächeren Entsendestaaten sollten des weiteren durch spezielle Förderprogramme unterstützt werden, um ihnen erwachsende Nachteile auszugleichen und die Harmonisierungsbestrebungen auch wirtschaftlich zu unterstützen. Was die Zukunft betrifft, gibt sich Mengelkoch jedoch allenfalls verhalten optimistisch: Weder handele es sich bei dem vorgeschlagenen Konzept um eine Patentlösung zur Beseitigung sozialer Missstände, noch könne mit einer kurzfristigen Umsetzung gerechnet werden.

Die Arbeit bietet einen guten Überblick über dieses hochinteressante und für die Region auch praktisch sehr wichtige Thema. Dem Untersuchungsumfang einer *LL.M.-thesis* entsprechend findet sich jedoch keine vertiefte Auseinandersetzung mit den wissenschaftlichen Grundlagen der Thematik. Zu kritisieren ist, dass die Verfasserin bei der Begründung der Eingangsthese letzte Zweifel an dem Bedürfnis nach einer umfassenden Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der SADC nicht zu beseitigen vermag. So erscheinen insbesondere aufgrund der fragilen Sozialsysteme in den Mitgliedsstaaten, des vergleichsweise geringen Ausbildungsgrades der Arbeitnehmer und des existentiellen Wettbewerbes um das Gut Arbeit ohne die in Europa übliche soziale Absicherung größere Konflikte vorprogrammiert. Beim Aufbau ist zu bemängeln, dass eine ausführlichere Darstellung der SADC erst im dritten Teil der Untersuchung erfolgt und der Leser damit über den Bedeutungsgehalt einer wesentlichen Bezugsgröße etwas zu lange im Unklaren gelassen wird. Auch gerät die Herleitung des Untersuchungsgegenstandes ein wenig zu kurz und die Gedankenführung ist mitunter etwas sprunghaft. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Arbeit die wichtigen Aspekte des Themas aufzeigt, interessante Lösungsansätze entwickelt und damit einen beachtenswerten Beitrag für die weitere wissenschaftliche Diskussion in diesem Bereich leistet. Überzeugen kann auch der gute Anhang, der die Arbeit sinnvoll komplettiert. Die Buch kann südafrikanischen und deutschen Arbeits- und Verfassungsrechtlern gleichermaßen zur Lektüre empfohlen werden.

*Edzard A. Schmidt-Jortzig, New York*