

fe- und Arbeitsförderungsrecht führte die Verweigerung zumutbarer Arbeit zu Sanktionen, was grundsätzlich als unproblematisch angesehen wurde. Es stand dabei nicht in Frage, dass die staatliche Verpflichtung zur individuellen Existenzsicherung in Form der Sozialhilfe als letztem Auffangnetz erfüllt wurde. In Bezug auf die Regelungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird bezweifelt, ob hier der aktivierende Sozialstaat nur einer Rhetorik von Leistung und Gegenleistung verfallen ist und ob das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum noch sichergestellt ist.⁶⁶

II. Internationale und supranationale Konzepte

Die eben dargestellten nationalen Konzepte müssen auch im Zusammenhang mit den Vorgaben supra- und Empfehlungen internationaler Institutionen gesehen werden, denn der nationale Gesetzgeber bewegt sich stets in der Verwobenheit von nationaler, internationaler und supranationaler Ebene. Der nationale Gesetzgeber wird von inter- und supranationalen Institutionen wie der OECD und EU mehr oder weniger verbindlich beurteilt.⁶⁷ Im Folgenden wird herausgearbeitet, wie sich das Leitbild des aktivierenden Sozialstaates in deren breit angelegte wissenschaftliche Beobachtungen und Empfehlungen einfügt.

1. Empfehlungen der OECD

Nach Beobachtung der Entwicklung der Weltwirtschaft und der nationalen Arbeitsmärkte veröffentlichte die OECD 1994 die *OECD Jobs Strategy*⁶⁸. Diese enthält insgesamt 60 Vorschläge zum Abbau von Arbeitslosigkeit. Nach und nach wurden diese Vorschläge für verschiedene Staaten ausgearbeitet und in auf das jeweilige Land abgestimmte Empfehlungen konkretisiert.⁶⁹ 2006 gab die OECD eine vergleichende Evaluierung der Maßnahmen in Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich heraus. Darin wurde überprüft, inwiefern die nationalen Arbeitsmarktpolitiken den Empfehlungen der OECD entsprechen und wie sich (deshalb) die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt entwickeln. Während die OECD für Deutschland in erster Linie an der organisatorischen Umsetzung der Reform durch die komplexe Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen bzw. der Arbeitsgemeinschaft nach § 44 b SGB II Kritik übt und Verwunderung darüber äußert, dass die Zusammenführung

65 Dazu statt vieler zusammenfassend Neumann, NVwZ 1995, S. 428; Berlitz, RsDE 1996, S. 30 ff.

66 Vgl. zweites Kapitel B II 1c) S. 185 f, v.a. im Hinblick auf das Sozialgeld für Kinder und Jugendliche, vgl. Vorlagebeschluss des BSG v. 27.1.2009, B 14/11b AS 9/07 R.

67 Vgl. z.B. Casey, EJIR 2004, S. 329 ff zum Vergleich der OECD *jobs strategy* und der Europäischen Beschäftigungsleitlinien.

68 OECD, The OECD jobs strategy, 1994.

69 Z.B. OECD, Innovations in labour market policies: the Australian way, 2001. Kritisch dazu, ob die OECD mit ihrer *jobs strategy* hinter den Entwicklungen steht, z.B. Schmitt/Wadsworth, Is the OECD jobs strategy behind US and British employment and unemployment success in the 1990ies?, in: CEPA Working Papers 2002-06 (April 2002).

von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, die die OECD ausdrücklich begrüßt, zu einer deutlichen Ausweitung des Empfängerkreises und damit einem Kostenanstieg geführt hat, stehen bei den Umsetzungsmängeln für das Vereinigte Königreich die hohe Anzahl von Erwerbsunfähigkeitsrenten (*incapability benefits*), das Angebot an wiederengliedernden Maßnahmen zur Verbesserung von Grundkompetenzen und die Ausbildung des Personals der Arbeitsverwaltung im Mittelpunkt.⁷⁰ Alles in allem begrüßt die OECD die Reformaktivitäten in beiden Staaten.⁷¹ Sie weist aber auch darauf hin, dass der Erfolg der Maßnahmen in Deutschland derzeit aufgrund der Datenlage nicht hinreichend bestimmt werden und deshalb nicht abschließend beurteilt werden kann.⁷²

2. Beschäftigungspolitische Leitlinien der Europäischen Union

Seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 ist die Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene gemeinsame Aufgabe. Die einzelnen Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft arbeiten auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere auf die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte hin, um auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels reagieren zu können (Art. 3 Abs. 1 lit. i, 125 ff EGV). Man einigte sich darauf, in Beschäftigungsleitlinien gemeinsame Standpunkte festzulegen und mit Hilfe jährlich aufzustellender nationaler Aktionspläne deren Verwirklichung in den Mitgliedstaaten voranzutreiben (Art. 128 EGV). Auf dem Gipfel von Lissabon im März 2000 wurde als Ziel beschlossen, dass die Union bis 2010 der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt werden soll.⁷³ Dafür wird zutreffenderweise die Entwicklung eines aktiven und dynamischen Wohlfahrtsstaats als Voraussetzung angesehen. Die Verbindung von Wettbewerb und wirtschaftlicher Entwicklung mit sozialen Fragen und die Aussage, dass das beste Mittel gegen sozialen Ausschluss ein Arbeitsplatz sei, machen deutlich, dass damit der „Dritte Weg“ eine europäische Dimension erhalten hat.⁷⁴ Auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2003 in Brüssel bekräftigte man diese Vorgehensweise erneut und unterstrich die wichtige Rolle der Beschäftigungspolitik für die supranationale Entscheidungsebene.⁷⁵ Anfang 2005 stand die Europäische Union ernsthaften strukturellen Schwierigkeiten gegenüber, die das „europäische Sozialmodell“ unter Druck setzten: eine alternde Be-

70 OECD, Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom, 2006, S. 10 ff.

71 OECD, Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom, 2006, S. 46 ff.

72 OECD, Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom, 2006, S. 12.

73 Europäischer Rat (Lissabon), 23./24.3.2000, Nr. 5 (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm). Kritisch zu dieser Entwicklung Lesch, APuZ 2000, B 14-15.

74 Dazu Telò, The European dimension of the third way, in: Cuperus/Duffek/Kandel, Multiple third ways, 2001, S. 178.

75 Europäischer Rat (Brüssel), 20./21.3.2003, Nr. 4, 12, 42 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/75146.pdf).

völkerung und zurückgehende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den Mitgliedstaaten. Dies veranlasste die europäische Kommission, die Lissabon-Strategie zu überarbeiten und sie in Verbindung zu makro- und mikroökonomischen Leitlinien zu stellen („integrierte Leitlinien“). Die europäische Arbeitsmarktpolitik wurde stärker mit wirtschaftspolitischen Strategien verknüpft, um stärkeres und dauerhaftes Wachstum und mehr und bessere Beschäftigung in der Europäischen Union zu erzeugen.⁷⁶

Der für die vorliegende Arbeit interessierende Aspekt der Aktivierung findet sich in den beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union für 1998⁷⁷ und für 2003⁷⁸. Die Leitlinien enthalten keine verbindliche Rechtssetzung⁷⁹. Doch einigte sich der Europäische Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Kommissionspräsidenten (Art. 4 EUV), auf die Leitlinien, sodass eine gemeinsame Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beschlossen werden konnte. Es wurde ein Prozess auf den Weg gebracht, den klare politische Verpflichtungen und eine hohe Akzeptanz bei allen Akteuren auszeichnen. Die Leitlinien werden wegen der differenzierten Ausgangslage in den Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise umgesetzt, aber deren Verwirklichung nach gemeinsamer Bewertung der Ergebnisse überprüft.⁸⁰ Dieses Vorgehen wird als offene Methode der Koordinierung bezeichnet.⁸¹

Inhaltlich sind folgende Punkte hervorzuheben:

Bereits in den Leitlinien für 1998 werden vorbeugende Maßnahmen als bedeutsam angesehen, um der Entwicklung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit durch eine frühzeitige Ermittlung der individuellen Bedürfnisse und durch angepasste Reaktionen zu begegnen, bei denen aktiven Maßnahmen der Vorrang vor passiven Unterstützungsmaßnahmen gegeben wird. Aktiv wird in diesem Zusammenhang verstanden als Gegenbegriff zur bloßen Verteilung finanzieller Leistungen. Ziel der Maßnahme ist die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit⁸²; der Einzelne wird noch nicht auf besondere Weise in die Verantwortung genommen.⁸³ Diese Vorgaben wurden

76 ABl. L 205/21 v. 6.8.2005. Vgl. auch den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2006/2007, KOM (2006) 816 endg.

77 ABl. C 30 v. 28.1.1998, S. 1-5.

78 Beschluss 2003/578/EG des Rates vom 22.7.2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, in: ABl. L 197 v. 5.8.2003, S. 22 ff.

79 Dazu *Aust*, ZSR 2000, S. 21.

80 ABl. C 30 v. 28.1.1998, S. 1 f.

81 Dazu allgemein *Karl*, Offene Methode der Koordinierung als Gestaltungsgrundsatz europäischen Rechts, SDSRV 53 (2005), S. 7-27; *Streinz*, Sozialpolitische Zuständigkeit der EU im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung, SDSRV 53 (2005), S. 29 ff; sowie zur europäischen Beschäftigungspolitik *Eichhorst/Rhein*, Die Europäische Beschäftigungsstrategie, SDSRV 53 (2005), S. 53 ff; *Kenner*, IJCLIR 1999, S. 33 ff; *Porte*, The soft open method of co-ordination in social protection, in: European Trade Union Yearbook 2001, S. 339 ff.

82 Anhand der nationalen Aktionspläne analysiert *Raveaud*, Dynamics of the welfare states regimes and employability, in: *Pieters u.a.*, Confidence and changes, 2001, S. 5 ff die Entwicklung der Idee von der Beschäftigungsfähigkeit angestoßen durch den Luxemburg-Prozess.

83 ABl. C 30 v. 28.1.1998, S. 2 f.

bei den Reformvorschlägen der Hartz-Kommission bereits anerkannt und deren Umsetzung in Deutschland als Ziel der Reformen benannt.⁸⁴

In den Leitlinien für 2003 werden die von den Mitgliedstaaten vorzunehmenden Maßnahmen dahingehend konkretisiert, dass frühzeitige Beratung, Unterstützung bei der Arbeitsuche und individuelle Aktionspläne zur Verfügung gestellt werden sollen. Ferner wird ein Zeitrahmen von sechs Monaten für Jugendliche und von zwölf Monaten für Erwachsene vorgeschlagen, in dem jedem Arbeitslosen eine Maßnahme zur Beschäftigung angeboten werden soll, gegebenenfalls begleitet von kontinuierlicher Unterstützung bei der Arbeitsuche. Daneben soll die Modernisierung und Stärkung der Arbeitsverwaltungen, insbesondere der örtlichen Einheiten, vorangetrieben werden. Die Umgestaltung der finanziellen Anreizmechanismen für die Arbeitsuche fördert die Beseitigung von Arbeitslosigkeits-, Armuts- und Nichterwerbstätigkeitsfällen und damit die zukünftige Unabhängigkeit von sozialen Leistungen. Die Vorgabe der Europäischen Union lautet, dass die betroffenen Regelungen in den Mitgliedstaaten entsprechend anzupassen sind.⁸⁵

In Nummer 19 der aktuellen Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten von 2005⁸⁶ werden erneut aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen angesprochen. Es wird insbesondere Unterstützung bei der Arbeitsuche und Weiterbildung im Rahmen personalisierter Aktionspläne verlangt und damit Bezug genommen auf die in den Leitlinien von 2003 enthaltenen Ziele.

Schwerpunktmäßig ist festzustellen, dass die selbständige oder von der Arbeitsverwaltung unterstützte Arbeitsuche in den Vorgaben der Europäischen Union an Bedeutung gewinnt, um die Wiedereingliederungschancen zu erhöhen. Es wird betont, dass der einzelne Arbeitslose von der Arbeitsverwaltung wahrzunehmen, seine individuellen Bedürfnisse zu erfassen und anschließend die dabei gewonnenen Erkenntnisse in individuelle Fördermaßnahmen umgesetzt werden sollen.

In jüngsten Papieren der Europäischen Union aus dem Jahr 2007 werden sowohl Deutschland als auch dem Vereinigten Königreich gute Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Reformpläne bescheinigt. Auch aus Sicht der Europäischen Union gingen die durchgeführten Reformen in die „richtige Richtung“.⁸⁷

B. Eingrenzung des Themas

Die Vielgestaltigkeit des Leitbildes vom aktivierenden (Sozial-)Staat lädt dazu ein, grundlegend und allgemein das vorherrschende Verständnis von sozialer Sicherung zu

84 Hartz, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, 2002, S. 341 f.

85 ABl. L 197 v. 5.8.2003, S. 18, 20.

86 ABl. L 205 v. 6.8.2005, S. 25.

87 Vgl. Anlage S. 12 f, 50 f der Empfehlung des Rates zu den 2007 aktualisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten v. 15.3.2007 (7456/07) (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/recomm_adopted_de.pdf).