

1. Kapitel: Einleitung

1. Einführung

Wenn die häufige Verwendung derselben Vokabeln eine „zunehmende gesellschaftliche Wertbesetzung“ erkennen lässt, die ihrerseits als „ein Indikator gesellschaftlicher Problemlagen“ verstanden werden kann,¹ dann ist die Prominenz des Wortes „Verantwortung“ (Eigenverantwortung/ staatliche Verantwortung etc.) in der sozialpolitischen Diskussion² – insbesondere um die (aktiv[ierend]e) Arbeitsmarktpolitik³ – der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten von Amerika Hinweis auf ein soziales Problem.⁴

Das soziale Problem, auf das hingewiesen wird, ist die normative Verteilung der Verantwortung für Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Sowohl in den U.S.A.

1 *Kaufmann*, Verantwortung und Verantwortlichkeit, S. 204.

2 Siehe für die BRD: *SPD*, Erneuerung und Zusammenarbeit, S. 8: „Eigenverantwortung und gesellschaftlicher Zusammenhalt bedingen einander. Unsere Politik der Mitte erweitert Freiheitsspielräume und ermutigt zu solidarischem Handeln.“; *CDU*, Wachstum – Arbeit – Wohlstand, S. 4: „Unser Menschenbild verpflichtet uns, am Leitbild der Arbeitsgesellschaft festzuhalten. Wer ein Leben in eigener Verantwortung führen soll, muss dazu befähigt werden. Durch ein Arbeitseinkommen, das erst den Spielraum eröffnet, ein Leben in eigener Verantwortung führen zu können.“; für die *FDP*: *Westerwelle*, Aufbruch 2006, S. 11: „Die FDP ist die Partei für Verantwortungsgemeinschaften. [...] Die FDP ist die Partei für mehr Bürgerfreiheit, mehr Bürgerrechte und mehr Bürgerverantwortung. [...] Mehr Eigenverantwortung und Mitverantwortung heißt weniger Staat. Nur dort, wo Eigenverantwortung und Mitverantwortung das Leistungsvermögen der Bürger übersteigen, übertragen sie Verantwortung auf ihren Staat.“ (Hervorhebungen im Original) und *Bündnis 90/Die Grünen – Bundestagsfraktion*, Reform der sozialen Sicherungssysteme, S. 3: „Gleichzeitig fordern wir jedoch von jedem Einzelnen, Verantwortung für das eigene Leben zu übernehmen.“

Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Auseinandersetzung zwischen *Goodin* und *Schmidtz*, in welcher *Schmidtz* der individuellen Verantwortung im Bereich der sozialen Sicherheit das Wort redet (*ders.*, Taking Responsibility, S. 21 ff), während *Goodin* für eine wohlfahrtsstaatliche Verantwortung argumentiert (*ders.*, Social Welfare, S. 155).

Für die U.S.A. siehe die *State of the Union Address* von Präsident *Clinton* vom 24. Januar 1995: „We should require work and mutual responsibility. But we shouldn't cut people off just because they are poor, they're young, or even they are unmarried. We should promote responsibility [...] So let this year be the year we end welfare as we know it. [...] Responsibility, opportunity, and citizenship, more than stale chapters in some remote civic book, they're still the virtue by which we can fulfil ourselves and reach our God-given potential [...]“ (*Clinton*, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=51634> [zuletzt abgerufen am 6. August 2007]) sowie den Titel des Gesetzes zur Reform der Bundessozialhilfe aus dem Jahre 1996 – „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996“ (P.L. 104-193 vom 22. August 1996; 42 USC §§ 601 ff).

3 Zum Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik siehe nur *Altmann*, Aktive Arbeitsmarktpolitik, 2004.

4 Siehe hierzu nochmals *Kaufmann*, Ruf nach Verantwortung, S. 10: „Als Soziologe vermute ich, daß das Allgemeinwerden des Rufes nach Verantwortung und die verbreitete Klage über mangelnde Verantwortlichkeit sowie die gleichzeitige Unbestimmtheit dessen, was damit gemeint ist, eher einer *Veränderung der sozialen Verhältnisse* als gedanklicher Nachlässigkeit zuzuschreiben ist.“ (Keine Hervorhebungen im Original).

(„End of Welfare as we know it“⁵) als auch in der Bundesrepublik Deutschland („Hartz-Reformen“⁶) wurde diese jüngst geändert:

Die aktuellen Reformen des Arbeitsförderungsrechts in Deutschland und die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II⁷ erfolgten unter dem Leitgedanken „Fördern und Fordern“⁸. Dieser hat zum Inhalt, dass durch das Recht der Arbeitsförderung Eigeninitiative gefördert (§ 14 SGB II) und Eigenverantwortung gefordert (§ 2 SGB II) werden soll. Intendiert war und ist damit eine Modifikation der Verantwortungsbereiche von Staat, Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Arbeitslosen bei der Absicherung und der Bewältigung des „Risikos“ Arbeitslosigkeit.

Das U.S.-amerikanische „Arbeitsförderungsrecht“ wurde im Zuge der *Welfare Reform* der *Clinton*-Regierung, insbesondere durch den *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996*⁹ (PRWORA) und den *Workforce Investment Act of 1998*¹⁰ (WIA) schon knapp zehn Jahre vor dem deutschen Arbeitsförderungsrecht nachhaltig verändert:¹¹ dem *Workfare*- bzw. *Work-First*-Ansatz¹² folgend werden staatliche Unterstützungsleistungen von der aktiven Teilnahme am Arbeitsleben abhängig

-
- 5 Vgl. Statement of President William J. Clinton upon Signing H.R. 3734, 32 Weekly Compilation of Presidential Documents 1487, 1487: “Today I have signed into law H.R. 3734, the "Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996. While far from perfect, this legislation provides an historic opportunity to end welfare as we know it and transform our broken welfare system by promoting the fundamental values of work, responsibility, and family.”.
- 6 Vgl. die vier Gesetze zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002, BGBI. I S. 4607 ff, Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002, BGBI. I S. 4621 ff; Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003, BGBI. I S. 2848 ff und das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBI I S. 2954. Die „Hartz-Gesetze“ waren auch eine politische Reaktion auf organisatorische Defizite und institutionelle Ineffizienzen innerhalb der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit: Siehe zum „Umbau der Bundesanstalt für Arbeit in einen leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister“ BT-Drs. 15/1515, S. 72 ff.
- 7 Die Vorschläge der am 22. Februar 2002 von der Bundesregierung beauftragten Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – bekannt als Hartz-Kommission (nach ihrem Vorsitzenden Peter Hartz) – waren auf eine Verringerung der Arbeitslosenzahl um zwei Millionen Menschen bis Ende 2005 gerichtet: vgl. *Hartz, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, S. 278. Erreicht wurde dieses Ziel bekanntermaßen nicht.
- 8 BT-Drs. 15/1516 (Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), S. 44; zum (bloßen) „Schlagwort vom Fördern und Fordern“ *Ebsen*, FS 50 Jahre BSG, S. 729 ff.
- 9 P.L. 104-193; 42 USC §§ 601 ff.
- 10 P.L. 105-220; 29 USC §§ 2801 ff.
- 11 Vgl. zur U.S.-amerikanischen *Welfare-Reform* von 1996 *Hansan/Morris*, Introduction, S. 1 ff sowie *dies.*, *Welfare Reform: Next Steps*, S. 197 ff und *Noble*, *Welfare as we knew it*, S. 125 ff. Für einen umfangreichen Überblick über die Sozialpolitik der *Clinton*-Regierung siehe *Schild*, *Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert*, S. 316 ff.
- 12 Zum *Workfare*-Ansatz siehe schon *Mead*, *Annals*, AAPSS 1989, S. 162 ff sowie zu einem weitgehenden *Work First*-Ansatz *Brown*, *Work First*, S. 2 f sowie *Handler*, *Social Citizenship*, S. 28 ff; zu den Variationen von *Work First*-Programmen in den U.S.A. *Gais/Nathan/Lurie/Kaplan*, *Implementation of the Personal Responsibility Act of 1996*, S. 52 ff.

Einleitung

gemacht. U.a. dadurch soll die „Eigenverantwortung“¹³ (*individual* oder *personal responsibility*) der Betroffenen bei der Bewältigung und Überwindung der Arbeitslosigkeit eingefordert werden.¹⁴

In der sozialpolitischen Semantik der Reformgesetze ist Verantwortung¹⁵ zu einem Schlüsselbegriff avanciert,¹⁶ dessen rechtlicher Gehalt hinter seiner positiv konnotierten Unbestimmtheit zu verschwimmen droht.¹⁷ Ungeklärt ist bislang, was Verantwortung im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit überhaupt bedeutet und wie Verantwortung im Arbeitsförderungsrecht der Bundesrepublik Deutschland und der U.S.A. zugeschrieben wird und aktuell verteilt ist.

13 Im Sinne einer Pflichtenstellung.

14 *Burless*, The Employment Experiences and Potential Earnings of Welfare Recipients, S. 51, 66, 72 und *Brown/Venner*, Initial Returns Show Welfare Devolution Failing, S. 175 f.

15 Das Begriffspaar „Eigenverantwortung“ und staatliche Verantwortung spielt eine prominente Rolle in der Gesetzesbegründung. Vgl. BT-Drs. 15/1516, S. 50 ff, wo von Eigenverantwortung, Eigeninitiative und eigenen Mitteln die Rede ist, und S. 44: „Nur soweit er [der einzelne (B.Q.)] dazu nicht in der Lage ist, hat der Staat die entsprechende Verantwortung.“ Kritisch zum Konzept der Eigenverantwortung *Aust/Bothfeld/Leiber*, WSI Mitt. 2006, S. 186 f.

16 Siehe schon den Text des § 2 SGB III in der Fassung des Arbeitsförderungs-Reformgesetz vom 24. März 1997 (BGBI I S. 594).

17 Vgl. hierzu *Kingreen*, SDSRV 2004, S. 7 f.

2. Ziel und Gegenstand der Untersuchung

2.1. Erkenntnisziel

Die Klärung dieser Punkte, d.h. das vergleichende Erfassen, Begreifen und Bewerten des Arbeitsförderungsrechts als „Verantwortungsordnung“¹, ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung. Sie wird geleitet von der folgenden Frage: Wie verteilt das Arbeitsförderungsrecht der U.S.A. und der Bundesrepublik Deutschland zwischen den Akteuren am Arbeitsmarkt (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, etc.) und dem Staat Verantwortung?

Da sich bisher keine juristische Untersuchung eingehend mit dem U.S. amerikanischen Arbeitsförderungsrecht auseinander gesetzt hat², Studien über das deutsche Arbeitsförderungsrecht jedoch zahlreich und (für den deutschen Leser allemal) gut zugänglich sind, wird der Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung beim amerikanischen „Arbeitsförderungsrecht“ gesetzt – seiner historischen Herausbildung, seinem verfassungsrechtlichen Rahmen sowie seiner Systematisierung. Dies erklärt u.a. die volumenmäßigen Disparitäten der Länderberichte.

2.2. Untersuchungsgegenstand

Gegenstand dieser vergleichenden Untersuchung ist das Arbeitsförderungsrecht der Vergleichsländer. Während in der BRD der Begriff des Arbeitsförderungsrechts mit seiner systematisierenden Wirkung vorausgesetzt werden kann, ist der Begriff

-
- 1 Vgl. Haverkates Verständnis der Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, *ders.*, Verfassungslehre, 1992.
 - 2 Es liegen vielmehr überblicksartige Systematisierungen des U.S. amerikanischen Rechts der sozialen Sicherheit (siehe Doberschütz, Die soziale Sicherung des amerikanischen Bürgers, 1966; Eichenhofer, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 123-209; 162-172 [Arbeitslosenversicherung]; Graser, Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt?, S. 137-171) sowie gesonderte sozialwissenschaftliche Darstellungen der U.S. amerikanischen Arbeitslosenversicherung (so etwa im Vergleich zwischen der EG und den U.S.A. Volz, Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit in integrierten Wirtschaftsräumen, 1980) und einzelner bundesstaatlicher Sozialhilfeprogramme (am Beispiel der Reformen in Texas und Wisconsin Wilke, Sozialhilfe in den USA, 2002) vor. Siehe ferner die kritische, wenngleich begrenzte, vergleichende sozialwissenschaftliche Untersuchung von Grell/Sambale/Eick, PROKLA 2002, S. 557 ff. In den U.S.A. ist das Sozialrecht und die Arbeitsförderung kaum Gegenstand der Rechtswissenschaften; hauptsächlich beschäftigen sich Ökonomen mit dem System der Arbeitslosenversicherung, den Qualifizierungsprogrammen und der Sozialhilfe. Der Aufruf des Yale-Jura-Professors Charles Reich aus dem Jahre 1965 hatte nur begrenzte Wirkung: „The time has come for lawyers to take major interest in social welfare and for the welfare profession to concern itself with the rapidly growing relevance of law. Although welfare has always existed within a structure of law, until recently there has been little recognition or study of the basic legal issues underlying decisions affecting recipients of public assistance and other welfare beneficiaries. These issues will lie quiet no longer; they urgently demand our attention.“; Reich, Yale L.J. 1965, S. 1245.