

Einführung

Der deutsche Gesetzgeber hat im Job-AQTIV-Gesetz¹ und im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt², aber auch bei der Eingliederung des Bundessozialhilfegesetzes in das Sozialgesetzbuch³ ein Handlungsinstrument bei der Gewährung von Sozialleistungen in ein neues Licht gerückt, das bislang im Schatten einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandelns stand: Die Vereinbarung zwischen Sozialverwaltung und Leistungsempfänger, in der geregelt wird, ob und wie bestimmte Sozialleistungen und die Gegenleistungen des Leistungsempfängers erbracht werden.

Entsprechend der Ergebnisse der Hartz-Kommission⁴ und dem Schlagwort „Fördern und Fordern“⁵ müssen der Leistungsempfänger und die Verwaltung kooperieren, wollen sie den Geist des Gesetzes erfüllen. Hilfe soll auf das im konkreten Einzelfall Erforderliche beschränkt, und gleichzeitig die Einhaltung des von beiden Seiten Vereinbarten sichergestellt werden. Der Staat verzichtet insoweit auf hoheitliche Maßnahmen. Vom Gesetzgeber beabsichtigte Freiräume sind so auszufüllen, dass die staatliche Unterstützung genau auf die Bedürfnisse des Einzelnen ausgerichtet ist. Wird der Einzelne auf diese Weise, soweit er selbst das überhaupt zulässt, in die Entscheidung über Leistungsgewährung und Leistungsabwicklung mit einbezogen, soll er sich stärker für die Einhaltung verantwortlich fühlen. Gerade bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erscheint dem Gesetzgeber Kommunikation mit dem Leistungsempfänger und deren schriftliche Fixierung in einer Vereinbarung für die „passgenaue“ (Eingliederungs-)Leistung zielführend.

Das englische Recht, in dem Arbeitslose nur staatliche Unterstützung erhalten, wenn sie vorher mit dem zuständigen *Jobcentre* ein sogenanntes *jobseeker's agreement* geschlossen haben, wird oft in pauschaler Weise als Vorbild für den deutschen Gesetzgeber bezeichnet. In dieser Vereinbarung zwischen Arbeitslosem und Arbeitsverwaltung sind die Voraussetzungen für die Sozialleistung detailliert beschrieben. Die gewährte Sozialleistung ist eng verknüpft mit Anforderungen, die vor allem an den Arbeitslosen selbst adressiert sind und die ihm deutlich machen sollen, dass er seine Arbeitslosigkeit, jedenfalls aber den Hilfebezug, zu beenden suchen muss.

1 Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) v. 10.12.2001 (BGBl. I, S. 3443).

2 Gesetz v. 24.12.2003 (BGBl. I, S. 2954).

3 Gesetz zur Eingliederung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch v. 27.12.2003 (BGBl. I, S. 3022).

4 *Hartz*, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002.

5 So in der BT-Drucksache 14/6944, S. 25 (Entwurf Job-AQTIV-Gesetz) und der BT-Drucksache 15/1516, S. 65 (Entwurf Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt).

A. Aktivierung als Konzept für den Umbau der sozialen Sicherung

Die Einbeziehung des einzelnen Leistungsempfängers durch Kooperation mit dem Leistungsträger im Rahmen von Vereinbarungen ist nur ein Element in einer ganzen Reihe von Veränderungen, die für das Verwaltungs- und Sozialrecht in England und in der Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagen werden und teilweise auch Gesetz geworden sind. Diesen Veränderungen, die auf Aktivierung und mehr Eigenverantwortung des Einzelnen abzielen, liegt das Konzept „activating labour market policy“ beziehungsweise „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ zugrunde.⁶ Die Vereinbarung als Handlungsinstrument der Arbeits- und Sozialverwaltung zu etablieren, ist zwar nicht die einzige, aber doch die zentrale Voraussetzung für die tatsächliche Aktivierung des Einzelnen. Für diese Arbeit ist es deshalb erforderlich, Inhalt, Hintergründe und Entwicklungen ebenso wie Ziele aktivierender Vorgehensweise der Verwaltung auf nationaler Ebene zu beschreiben, das Handeln des englischen und deutschen Gesetzgebers in Bezug zueinander zu setzen und Verbindungen zwischen den Rechtsordnungen aufzuzeigen.

Dafür spielen Vorgaben und Empfehlungen inter- und supranationaler Institutionen eine wichtige Rolle. Der nationale Gesetzgeber bewegt sich in der bestehenden Verwobenheit von nationaler und inter- und supranationaler Ebene. Die inter- und supranationalen Institutionen beobachten wissenschaftlich fundiert Entwicklungen in den einzelnen sozialen Sicherungssystemen und geben Handlungsempfehlungen ab, z.B. dafür, wie ein wegen hoher Arbeitslosigkeit als erforderlich angesehener Umbau der sozialen Sicherung, insbesondere der Umbau der Arbeitsverwaltung vonstatten gehen soll. Daneben gibt es auf supranationaler Ebene auch verbindliche Vorgaben für den nationalen Gesetzgeber. Mit diesen Ergebnissen und Vorgaben setzen sich die nationalen Gesetzgeber auseinander und passen gegebenenfalls ihre nationalen Politiken an.

I. Nationale Konzepte

1. Hintergrund und Entwicklung der Activating Labour Market Policy im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten von Amerika

a) Der welfare-to-work-Ansatz der Regierung Thatcher

Im Vereinigten Königreich betrieb die Regierung unter *Margaret Thatcher* gefolgt von der *John Majors* bereits vor der Regierungszeit *Tony Blairs* eine Politik, die den Ansatz von *welfare-to-work* in den Mittelpunkt ihres Kampfes gegen Arbeitslosigkeit stellte.⁷ Die Regelungen zur *jobseeker's allowance* traten bereits 1996 in Kraft.⁸ Mit

6 Einen Überblick über Staaten, die Konzepte aktivierender Arbeitsmarktpolitik umgesetzt haben, bietet *Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl*, *Bringing the jobless into work?*, 2008.

7 *Judge*, Evaluating welfare to work in the United Kingdom, in: *Gilbert/Van Voorhis*, Activating the unemployed, 2001, S. 2; *Finn/Schulte*, “Employment first”: Activating the British welfare state, in: *Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl*, *Bringing the jobless into work?*, 2008, S. 297 ff.

der Zusammenfassung von Versicherungsleistungen und fürsorgenden Leistungen gingen weitere Änderungen einher: Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit wurden gesenkt, die Leistungsdauer wurde von zwölf Monaten auf sechs Monate beschränkt und die eigenständige Arbeitsuche (*actively seeking work*) als Voraussetzung für Leistungen eingeführt.⁹

b) Aktivierung in den Vereinigten Staaten von Amerika

Das Vorgehen im Vereinigten Königreich war beeinflusst durch die Sozial- und Wirtschaftspolitik in den Vereinigten Staaten¹⁰ und wird als umfangreicher *policy transfer* beschrieben. Damit ist gemeint, dass die sozial- und wirtschaftspolitischen Ideen und Strategien, nicht aber deren rechtliche Umsetzung, aus den Vereinigten Staaten übernommen wurde.¹¹ Der *policy transfer* wird mit den engen persönlichen Verbindungen auf politischer Ebene und der nahen Verwandtschaft der sozialen Sicherungssysteme des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten begründet.¹²

In den USA begann mit der *Clinton*-Regierung und den Schlagworten „*we end welfare as we know it*“ und „*when you can work you must work*“ eine neue Sozialpolitik, die den amerikanischen Wohlfahrtsstaat grundlegend verändert hat.¹³ Angekündigt mit diesen programmatischen Äußerungen *William J. Clintons* im Präsidentschaftswahlkampf 1992¹⁴ und einer Wiederholung in der *State of the Union Adress* vom 17. Februar 1993¹⁵ wurde die Sozialhilfe im Jahre 1996 neu geregelt. Seither gibt es - und darin besteht die gravierende Änderung - in den USA keinen bundesweit einheitlichen und zeitlich unbegrenzten Rechtsanspruch auf Sozialhilfe mehr.¹⁶ Hinzukam die Ausrichtung von Sozialleistungen an der „Arbeitsfähigkeit“ und die Verknüpfung von Rechten und Pflichten in Bezug auf Sozialleistungen, die unter dem Stichwort *from welfare to*

8 Jobseekers Act 1995 (1995 c. 18), daneben Jobseeker's Allowance Regulations 1996 und Jobseeker's Allowance (Transitional Provisions) Regulations 1995.

9 King, In the name of liberalism, Oxford, 1999, S. 248.

10 Quade/O'Leary/Dupper, Activation from income support, in: Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl, Bringing the jobless into work?, 2008, S. 345 ff.

11 Aus politikwissenschaftlicher Sicht Dolowitz, Policy transfer and British social policy, 2000.

12 Deacon, PP 1999, S. 5 ff; Daguerre/Taylor, JESP 2004, S. 25 ff; kritisch unter Hinweis auf Europäisierungstendenzen innerhalb der Labour-Regierung Annesley, BJPIR 2003, S. 143 ff; Heffernan, PQ 2001, S. 180 ff.

13 Dazu Quade, Verantwortung und ihre Zuschreibung im Recht der Arbeitsförderung, [erscheint demnächst], S. 124 ff.

14 Clinton, Acceptance Speech to the Democratic Convention of July 16, 1992, in: Wolley/Peters, The American Presidency project [online], University of California (hosted), Gerhard Peters (database), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25958>.

15 Clinton, Adress before a joint session of Congress on administration goals of February 17 1993, in: Wolley/Peters, The American Presidency project [online], University of California (hosted), Gerhard Peters (database), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=47232>.

16 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act 1996, ausführlich dazu Quade, Verantwortung und ihre Zuschreibung im Recht der Arbeitsförderung, [erscheint demnächst], S. 192 ff.

work zusammengefasst werden können.¹⁷ Wichtig ist dabei, dass *welfare* in einem pejorativen Sinn gebraucht wurde.¹⁸ Derjenige, der Sozialleistungen beansprucht, muss mit dem Makel leben, kein angesehenes Mitglied der Gesellschaft zu sein, denn nur derjenige ist angesehen, der auch arbeitet und seinen Lebensunterhalt selbst verdient.

c) Elemente aktivierender Politik unter der Regierung Blair

Die Reformen der vorangegangenen Tory-Regierung führte die Labour-Regierung unter *Tony Blair* fort, gab ihnen aber eine weitere Note, die dem „europäischen Wertehorizont“ der *Blairschen* Reformen zugeschrieben wird.¹⁹ Die sog. *New Deals* (in der Bedeutung von „Neuanfang“)²⁰ weisen wesentliche Unterschiede zu den Aktivierungsstrategien in den Vereinigten Staaten auf.

Zwar geht es auch bei ihnen um verstärkte Überwachung der Arbeitslosen bei der Arbeitsuche und bei Trainingsmaßnahmen, um drohenden Leistungsentzug bei fehlender Kooperation, um sog. *tax credits* und Mindestlöhne zur Bekämpfung der Armut, sowie um die Förderung bezahlter Arbeit.²¹ Doch hat die Förderung der Maßnahmeteilnehmer einen hohen Stellenwert; der Zwang trifft vor allem ungebundene junge Menschen und nicht - überspitzt formuliert - in erster Linie minderjährige, alleinerziehende Mütter.²² Im Vereinigten Königreich übernimmt der Staat grundsätzlich weiterhin Verantwortung für die soziale Sicherung seiner Bürger, auch wenn diese mit vom Einzelnen zu erbringenden Gegenleistungen verknüpft werden. Ein Beispiel dafür ist, dass die Veränderungen im sozialen Sicherungssystem nicht zur zeitlichen Befristung von Arbeitslosenunterstützung oder der Abschaffung einer jedenfalls in Teilen als Sozialversicherung gestalteten Arbeitslosenunterstützung führten.²³

2. Das deutsche Leitbild vom aktivierenden Sozialstaat

a) Inhaltliche Beschreibung des Leitbildes

Das Leitbild vom aktivierenden (Sozial-)Staat hat in der deutschen wissenschaftlichen Diskussion Konjunktur.²⁴ Es wird in der politikwissenschaftlichen Literatur²⁵ be-

17 King/Wickham-Jones, PQ 1999, S. 64; vgl. dazu den Überblick bei Levy, SPR 2004, S. 194-197.

18 Annesley, BJPIR 2003, S. 146 spricht deshalb vom moralisierenden amerikanischen Ansatz.

19 Leisering/Hilkert, Von Großbritannien lernen?, 2000, S. 7; Grover/Stewart, JSP 1999, S. 89.

20 Z.B. New Deal Young People (18-24), New Deal 50 plus, New Deal Partners (http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Customers/New_Deal).

21 Judge, Evaluating welfare to work in the United Kingdom, in: Gilbert/Van Voorhis, Activating the unemployed, 2001, S. 2.

22 Vgl. ausführlich dazu Brewer/Clark/Wakefield, Fisc Stud 2002, S. 505 ff; Levy, SPR 2004, S. 198-201; Nachtwey/Heise, WSI-Mitteilungen 2006, S. 131 ff.

23 Merkel, The third ways of social democracy, in: Cuperus/Duffek/Kandel, Multiple third ways, 2001, S. 57; Heron, SPR 2001, S. 75 ff.

24 Zusammenfassend zur Entwicklung Eichhorst/Grienerger-Zingerle/Konle-Seidl, Activation policies in Germany, in: Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl, Bringing the jobless into work?, 2008, S. 17 ff.

schrieben und seine Auswirkungen werden inzwischen auch aus ökonomischer²⁶ und rechtlicher Sicht²⁷ analysiert. Es handelt sich nicht um ein bereits fertig entwickeltes Konzept. Es ist vielmehr als Gedanken- und Ideengerüst zu verstehen, das sich einerseits aus unterschiedlichen theoretisch-ideologischen Quellen speist und umgekehrt für verschiedene theoretische Ansätze und Staatsverständnisse anschlussfähig ist.²⁸ Es macht gerade ein Leitbild aus, dass es ein „dynamisches Element des Reformprozesses“²⁹ ist, das nicht abgeschlossen zu sein braucht.

Auf der einen Seite steht eine Programmatik der Reorganisation der Verwaltung, die von Staats- und Verwaltungsmodernisierung³⁰ handelt, und teilweise vom neuen Steuerungsmodell³¹ gespeist wird. Auf der anderen Seite geht es um eine Programmatik der Reorganisation der staatlichen Politik, welche im Kern auf die Herstellung eines veränderten Beziehungsgeflechts zwischen Individuum und Gesellschaft abzielt.³² Schlagworte sind *Zivilgesellschaft*³³ und *bürgerschaftliches Engagement*.³⁴ Gleichzeitig übernimmt der aktivierende Staat weiterhin Kernaufgaben, die in seiner alleinigen Verantwortung verbleiben.³⁵

Bei der Bestimmung des Verantwortungsbereichs des Einzelnen setzt der aktivierende Staat auf ein *Fördern und Fordern*, indem nach Möglichkeit Eigenbeiträge der Leistungsempfänger zur Voraussetzung der Unterstützung gemacht werden. Für den Einzelnen bedeutet dies, dass die zu erwartende Hilfe zielgruppenspezifisch, konsequenter und individueller ausgelegt wird und die Motivation, selbst an der eigenen Situation etwas zu ändern, nicht mehr durch pauschale Leistungsversprechen genommen wird.³⁶

Das Verhältnis zwischen der Arbeitsverwaltung und dem Leistungsempfänger wird künftig als Vertragsbeziehung verstanden. Beiden Seiten werden auf diese Weise Rechte und Pflichten auferlegt. Im Zusammenspiel mit anderen Elementen aktivierender Po-

25 Damkowski/Rösener, Auf dem Weg zum aktivierenden Staat, 2003; Mezger/West, Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, 2000; Blanke, Aktivierender Staat - aktive Bürgergesellschaft, 2001; Urban, WSI-Mitteilungen 2004, S. 467 ff; Trube/Wohlfahrt, WSI-Mitteilungen 2001, S. 27 ff; Sutor, Stimmen der Zeit 2005, S. 103 ff.

26 Holzner/Ochel/Werding, Vom OFFENSIV-Gesetz zur "Aktivierenden Sozialhilfe", 2003; Koch/Walwei, GSP 2004, S. 9 ff; Barkhaus/Hollstein, ZfWU 2003, S. 287 ff.

27 Luthe, NDV 2003, S. 167 ff; Kingreen, SDSRV 52 (2004), S. 7 ff; Münder, in: Münder/Armborst, LPK-SGB II, 2005, Einl. Rn. 9.

28 Damkowski/Rösener, Auf dem Weg zum aktivierenden Staat, 2003, S. 43; ebenso Heinze/Strünck, TuP 2001, S. 163 f.

29 Stöbe, Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung - Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie, in: Behrens u.a., Den Staat neu denken, 1995, S. 130.

30 Dazu Blanke u.a., Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001.

31 Damkowski/Rösener, Auf dem Weg zum aktivierenden Staat, 2003, S. 15.

32 Lessenich, WSI-Mitteilungen 2003, S. 214.

33 Schröder, NG/FH 2000, S. 200 ff.

34 Blanke/Schridde, Bürgerengagement und aktivierender Staat, in: Heinze/Olk, Bürgerengagement in Deutschland, 2001, S. 93 ff; Evers, TuP 2001, S. 83 ff.

35 Damkowski/Rösener, Auf dem Weg zum aktivierenden Staat, 2003, S. 45 f; Heinze/Strünck, TuP 2001, S. 163 f.

36 So die Kritik an der früheren Sozialhilfe bei Bartelheimer/Hobusch/Reis, Case Management in der Sozialhilfe, in: Dahme u.a., Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, 2003, S. 312.

litik entstehen verschiedenste „vertragliche“ Beziehungen, nicht nur im Verhältnis Staat - Bürger wie bei der Eingliederungsvereinbarung, sondern auch im Verhältnis zu Maßnahmeträgern oder zwischen Service-Agenturen bzw. privaten Vermittlungsdiensten und der Arbeitsverwaltung.³⁷ Um den Bürger als Träger der Ressourcen Information über und Wissen um den eigenen Bedarf einbeziehen zu können, bedient sich der aktivierende Staat der Vereinbarung. Er erhofft sich, so das Engagement des Einzelnen für die eigenen Belange zu erhöhen und die Entscheidungen der Behörden mit höherer Akzeptanz beim Einzelnen zu versehen.³⁸

b) Adressaten aktivierender Maßnahmen

Aktivierung findet nicht nur in Form von Vereinbarungen im Zwei-Personen-Verhältnis statt. Der Staat selbst wird erfasst, aber auch die Gesellschaft als Ganzes und nur im Besonderen der einzelne Bürger. Auf wen dabei das Hauptaugenmerk gerichtet wird, wird in der Literatur uneinheitlich beurteilt. Teilweise wird Aktivierung schlicht als zweiseitiger Prozess beschrieben.³⁹ Andere betonen, dass vor allem die Verwaltung selbst aktiviert werden müsse.⁴⁰ Wieder andere legen den Schwerpunkt auf den Einzelnen⁴¹ und schreiben von der „sozialen Hängematte“, die zum „Trampolin“ werden müsse.⁴²

Bezogen auf die Umgestaltung des Arbeitsmarktes ist Zielgruppe aktivierender Maßnahmen die Gruppe der Arbeitslosen, insbesondere der Langzeitarbeitlosen, also Menschen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind.

Auch die ehemalige Bundesanstalt für Arbeit wurde nicht nur in Bundesagentur für Arbeit umbenannt, sondern umfassend reformiert und insbesondere der Auftritt der Behörde gegenüber dem Bürger verändert.⁴³

c) Ziele des aktivierenden Sozialstaates

Das Leitbild vom aktivierenden Sozialstaat lässt sich nicht auf ein Ziel reduzieren. So heißt es von Seiten derjenigen, die sich programmatisch mit dem aktivierenden Sozialstaat befasst haben, in allgemeinen Worten, es gelte im aktivierenden Sozialstaat da-

37 Eichenhofer, VSSR 2004, S. 107 f.

38 Spitzer, Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Blanke u.a., Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001, S. 144 f.

39 SEDEC-Network, Comparative Social Inclusion Policies and citizenship in Europe: Towards a new European social model, S. 42 (<http://www.rwbsocialplanners.com.au/spt2006/Social%20Inclusion/Comparative%20Social%20Inclusion%20Models.pdf>).

40 Bartelheimer/Hobusch/Reis, in: Dahme u.a., Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, 2003, S. 312.

41 Evers, Aktivierender Staat, in: Mezger/West, Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, 2000, S. 23 f.

42 Hombach, SozSich 1999, S. 43; aufgegriffen von Graser, GLJ 2003, S. 201-221.

43 Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen v. 23.12.2003 (BGBI. I, S. 2848); dazu Konle-Seidl, BArBBl 2004, S. 4 ff; Konle-Seidl, New delivery forms of employment services in Germany, in: Sol/Westerveld, Contractualism in employment services, 2005, S. 187 ff; Karasch, SozSich 2004, S. 2 ff; Schönig, SozFort 2002, S. 9 ff.

mit aufzuhören, „staatlicherseits über den Menschen auszuschütten, was ihm qua Norm zugestanden wird, orientiert an den Einschätzungen und Machtinteressen verschiedenster Interessengruppen, nur nicht im Interesse derjenigen, die Hilfe brauchen“.⁴⁴

Während sich die frühere Sozialpolitik insbesondere mit der Reduzierung des Angebots an Arbeitskräften befasste - Mittel der Wahl waren Frühverrentung und Aufrechterhaltung der Arbeitslosenhilfe als Einkommensersatz - werden diese Lösungsansätze im aktivierenden Staat als überholt betrachtet.⁴⁵ Es wird weder der Vorstellung eines Staates gefolgt, der die gesellschaftliche Wohlfahrt durch immer mehr staatliches Tätigwerden zu erhöhen beabsichtigt, noch die Idee eines neoliberalen Minimalstaats („immer weniger Staat“) propagiert.⁴⁶ Der aktivierende Staat kann vielmehr als „Dritter Weg“ oder die „Neue Mitte“ zwischen einem möglicherweise entmündigenden Sozial- oder Wohlfahrtsstaat und einem Staat verstanden werden, der sich z.B. mittels Privatisierung auf ein Mindestmaß an Aufgaben zurückzieht.⁴⁷

aa) Stärkung der Eigenverantwortung

Der aktivierende Staat strebt eine Veränderung der gesellschaftlichen Beziehungen zwischen Staat und Einzelnen durch Dialog an und verfolgt dabei das Ziel, Potenziale und Kräfte freizusetzen, mit deren Hilfe innovative Problemlösungs- und Gestaltungsansätze erarbeitet und umgesetzt werden können. Ein Aspekt ist dabei die Hilfe zur Selbsthilfe, die sich nicht mehr wie bisher auf eine „Privatisierung mit anderen Mitteln“⁴⁸ beschränkt. Die Menschen sollen es leichter haben, Initiative zu entwickeln, Engagement zu zeigen und Verantwortung zu übernehmen.⁴⁹ Ihre Motivation, aktiv nach Arbeit zu suchen, soll durch entsprechende Anreize unterstützt werden.

Dieses (Spannungs-)Verhältnis von Eigenverantwortung und staatlicher Verantwortung ist ein Gedanke, den die Katholische Soziallehre, geprägt von *von Nell-Breuning*⁵⁰, durch den Begriff *Subsidiarität* bereits lange vor der Diskussion um den aktivierenden Sozialstaat beschrieben hat.⁵¹ Der aktivierende Staat setzt zwar an derselben Stelle wie das Subsidiaritätsprinzip an: Die untere Ebene, der Bürger, organisiert

44 So pointiert *Hombach*, SozSich 1999, S. 42.

45 *Manow/Seils*, Adjusting badly: The German welfare state, in: *Scharpf/Schmidt*, Welfare and work in the open economy, Bd. 2, 2000, S. 264 ff; *Manow/Seils*, The employment crisis of the German welfare state, WEP 2000, S. 137-160.

46 *Heinze/Strünck*, TuP 2001, S. 163 f.

47 Vgl. die politische Diskussion um den Begriff des „schlanken Staats“ in der Koalitionsvereinbarung der CDU/CSU/FDP-Koalition, November 1994; dazu *Scholz*, Abschlussbericht des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“, 1998 und zur Diskussion in England *Vincent-Jones*, PL 1999, S. 327.

48 *Bandemer/Blanke/Hilbert/Schmid*, Staatsaufgaben - von der "schleichenden Privatisierung" zum "aktivierenden Staat", in: *Behrens* u.a., Den Staat neu denken, 1995, S. 52.

49 *Groner-Weber*, Der aktivierende Staat, in: *Mezger/West*, Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, 2000, S. 167.

50 *Nell-Breuning*, Soziallehre der Kirche, 1977.

51 *Bandemer/Blanke/Hilbert/Schmid*, Staatsaufgaben - von der "schleichenden Privatisierung" zum "aktivierenden Staat", in: *Behrens* u.a., Den Staat neu denken, 1995, S. 52; *Strünck*, Mitb 2000, S. 16.

und hilft sich selbst, die übergeordnete Institution, der Staat oder ein Sozialleistungsträger, versetzt ihn dazu in die Lage und gibt entsprechende Ressourcen an die Hand.

Das Leitbild des aktivierenden Staates hat gleichwohl eine andere Zielrichtung als das Subsidiaritätsprinzip. Es geht beim aktivierenden Sozialstaat nicht - im Sinn einer „negativen Staatszielbestimmung“⁵² - um die Eingrenzung der staatlichen Tätigkeit als Kompetenzbegrenzung, sondern vielmehr um die Erweiterung der Initiativen des Einzelnen, also um die Beschreibung seines Verantwortungsbereichs. Der aktivierende Sozialstaat definiert diesen Verantwortungsbereich des Einzelnen neu.

bb) Positiver Einfluss auf Arbeitslosigkeit

Als weiteres Ziel des aktivierenden Sozialstaates ist die Vorstellung auszumachen, dass durch die Veränderung der Strukturen im sozialen Sicherungssystem Erfolg versprechende Umstände für den Rückgang der Arbeitslosigkeit geschaffen werden können. Der soziale Ausschluss durch Arbeitslosigkeit werde auf diese Weise bekämpft und die Abhängigkeit von Sozialleistungen beendet.

Es ist jedenfalls zweifelhaft, ob dieses Ziel mit Hilfe aktivierender Politik jemals wird erreicht werden können. Gerade die Anknüpfung an der Verantwortung des Einzelnen kann nicht darüber hinweg täuschen, dass strukturelle Arbeitslosigkeit nicht durch ein besonderes Engagement des Einzelnen erfolgreich bekämpft werden kann.⁵³

Ob der Ansatz der Aktivierung tatsächlich keine positive Wirkung auf die Arbeitslosigkeit hat, vermag diese Arbeit nicht allgemein zu klären. Sie versucht aber, den Beitrag der Vereinbarung als Handlungsinstrument einzuschätzen.

cc) Einsparungen bei den Sozialausgaben

In Folge einer konsequenten Aktivierung sollen Einsparungen bei den Ausgaben für die soziale Sicherung erzielt werden, jedenfalls mittel- bis langfristig. Es wurde bereits bei der Beschreibung des Leitbildes dargestellt, dass das Leitbild für Deutschland diesen Aspekt nicht betont. Es ist nicht die Rede von Sozialabbau oder einem Rückzug des Staates.

Zwar wird die finanzielle Krise der Systeme der sozialen Sicherheit als die herausragende Chance des aktivierenden Sozialstaates angesehen⁵⁴, doch dürfte diese Ansicht als Versuch anzusehen sein, „positiv zu denken“. Der Rückzug des Staates aufgrund von Sparzwängen ist vielmehr ein erfolgskritischer Faktor für das Leitbild, und die Instrumentalisierung des Bürgers möglicherweise ein „Feigenblatt für Haushaltskonsolidierung“⁵⁵. Aktivierung vor dem Hintergrund eines Sparzwanges ist nicht zwangsläufig

52 Bandemer/Hilbert, Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Blanke u.a., Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001, S. 20.

53 Dazu Trube, NDV 2003, S. 336.

54 Hombach, SozSich 1999, S. 44.

55 Damkowski/Rösener, Auf dem Weg zum aktivierenden Staat, 2003, S. 126.

gleichzusetzen mit Sozialabbau. Das Leitbild zielt vielmehr auf die Qualität der Leistung, nicht allein auf deren Kosten ab.⁵⁶

3. Vergleichbarkeit der Leitbilder

Aus den unterschiedlichen Staatssystemen im Vereinigten Königreich und in Deutschland ergeben sich Besonderheiten für das nationale Verständnis des Leitbildes vom aktivierenden Staat. Ob bei erfolgreicher Verwirklichung des Leitbildes in beiden Staaten diese Unterschiede eingeebnet werden, bleibt in den weiteren Ausführungen zu klären. Hier sollen nur stichpunktartig einige Aspekte angesprochen werden, die die Vergleichbarkeit der Leitbilder beschreiben.

a) Staatsverständnis als Grundlage der Reformen

Die Bestimmung des Staatsverständnisses legt den Ausgangspunkt für aktivierende Ansätze fest.

Im Vereinigten Königreich ist der Minimalstaat der Orientierungsmaßstab. Der Staat selbst ist zwar zuständig für die soziale Sicherheit, der Eintritt eines sozialen Risikos ist aber nicht immer und unverzüglich durch staatliches Engagement abzumildern, sondern zunächst durch „private Solidarität“. Gemeint ist damit, dass vorrangig insbesondere institutionalisierte Hilfe durch Wohlfahrtsorganisationen und karitative Einrichtungen erbracht werden soll.⁵⁷ Aktivierung verfolgte im Vereinigten Königreich auch das Ziel, diese staatliche Verantwortung für die soziale Sicherheit wieder in diesem Sinn zu verteilen und Tendenzen, die die Abhängigkeit der Bürger von Sozialleistungen beförderen, zurückzudrängen.

Aus deutscher Perspektive geht es bei der Verwirklichung des Leitbildes nicht in erster Linie um die Abgabe von staatlicher Zuständigkeit für soziale Leistungen z.B. an den Bürger, sondern v.a. darum, diese Leistungen zu optimieren.⁵⁸

Das Leitbild vom aktivierenden Staat entwickelte sich aufgrund dieser Ausgangslage unterschiedlich. Die rechtliche Umsetzung und tatsächliche Verwirklichung hängen ab von den jeweils vorhandenen Rahmenbedingungen des Sozialleistungssystems. Während es sich im Vereinigten Königreich um ein System handelt, in dem Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen zentralstaatlich gebündelt sind, hat Deutschland ein föderales System, in dem Verantwortung auf die Länder verteilt ist, aber auch selbstverwaltete Sozialversicherungsträger⁵⁹ und Wohlfahrtsorganisationen dazwischen geschaltet sind. Auch die kommunale Ebene erfüllt im deutschen System sozialer Sicherung z.B. als Träger der Sozialhilfe gem. § 3 SGB XII wesentliche Aufgaben. Von aktivierender Sozialpolitik werden deshalb unterschiedlichste Organisationseinheiten betroffen sein.

56 So auch *Groner-Weber*, Der aktivierende Staat, in: *Mezger/West*, Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, 2000, S. 169 f.

57 Z.B. *Clasen*, WEP 2000, S. 96 f., *Knuth/Finn*, IAT-Report 2004-04, S. 2.

58 *Bandemer/Hilbert*, Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: *Blanke* u.a., Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001, S. 18.

59 Dazu im Einzelnen *Becker*, Staat und autonome Träger im Sozialleistungsrecht, 1996, S. 116 ff.

b) Politische Entwicklung und die Akzeptanz sozialpolitischer Maßnahmen

Die Akzeptanz einer Reform in der Bevölkerung hängt nicht nur von ihrem Inhalt ab. Abhängig vom Zeitpunkt ihrer Umsetzung wird gerade die Idee vom aktivierenden Staat entweder positiv auf- oder nur schmerzlich hingenommen.

Im Vereinigten Königreich wurden die grundlegenden rechtlichen Veränderungen im sozialen Sicherungssystem bereits vor der Labour-Regierung *Blairs* durch die Regierungen unter *Margaret Thatcher* und *John Major* vorgenommen.⁶⁰ Es fand folglich kein Bruch mit konservativer Politik statt, sondern in Bezug auf aktivierende Elemente eine Fortführung.⁶¹ Hinzu kam, dass der wirtschaftliche Aufschwung im Vereinigten Königreich Arbeitsplätze brachte. Damit konnten strengere Anforderungen an den Einzelnen eher gerechtfertigt und vor allem zunehmend erfüllt werden.

In Deutschland muss von einem Politikwandel hin zu Aktivierung gesprochen werden. Zunächst lag der Schwerpunkt der Sozialpolitik auf einer Verschlankung des Staates durch Abbau von Bürokratie und Einsparungen im Bereich der Verwaltung. Der Einzelne war also nicht gefordert, sondern es fanden Umstrukturierungen allein im internen Bereich der Verwaltung statt. Erst nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 schlug die Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen den Weg der Aktivierung ein, der den Einzelnen in das Zentrum stellte. In einer Zeit steigender (größtenteils auch struktureller) Arbeitslosigkeit und allgemein schlechter wirtschaftlicher Lage war es nur schwer politisch vermittelbar, dem einzelnen Arbeitslosen eine Mitschuld, jedenfalls eine große Verantwortung für seine Arbeitslosigkeit aufzubürden, wo doch gleichzeitig ungelöst war, wie genau Arbeitsplätze entstehen könnten.

c) Rechtssystem als Rahmen für Aktivierung

Im englischen Recht steht der Grundsatz *supremacy of Parliament* im Zentrum.⁶² Dieser erlaubt es dem Parlament, durch Regelungen die Rechtsordnung zu gestalten, ohne durch ein dichtes Netz rechtlicher Einschränkungen gebunden zu sein. So bestanden vor diesem Hintergrund kaum Widerstände, aktivierende Maßnahmen, z.B. neue Pflichten für die Sozialleistungsempfänger vorzusehen. Dabei sah man sich insbesondere nicht durch Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. dem Human Rights Act behindert.⁶³

Im deutschen Rechtssystem ist der Teil des Grundsatzes „Fördern und Fordern“, der die staatliche Forderung nach Einsatz der eigenen (Arbeits-)Kraft enthält, keinesfalls neu. Deren grundsätzliche Vereinbarkeit mit der Menschenwürde des Einzelnen war durch die Gerichte festgestellt⁶⁴ und in der Literatur anerkannt⁶⁵. Bereits im Sozialhil-

60 Finn, SPR 1998, S. 105-122.

61 Dazu *Scharf*, Sozialpolitik in Großbritannien: Vom Armengesetz zum "Dritten Weg", in: *Kraus/Geisen*, Sozialstaat in Europa, 2001, S. 7 ff; *Leisering/Hilkert*, Von Großbritannien lernen?, 2000, S. 7.

62 Dazu allgemein *Phillips/Jackson*, Constitutional and administrative law, 2001, S. 50 ff; *Wade/Bradley*, Constitutional and administrative law, 1985, S. 60 ff.

63 Dazu *Craig*, LQR 2002, S. 551 ff; *Oliver*, PL 2000, S. 476 ff.

64 BVerwGE 23, 149 [153].

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; Berlit, 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).