

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).

diskutieren, es lässt aber genauso zu, konkrete rechtliche Fragen aufzuwerfen und zu beantworten. Diese Arbeit muss sich zwangsläufig beschränken. Im Folgenden wird die betrachtete Fragestellung näher umschrieben und eine Eingrenzung in Bezug auf den Adressaten der Aktivierung, aber auch in Bezug auf das betrachtete soziale Risiko und das Absicherungssystem, innerhalb dessen die Aktivierung stattfindet, vorgenommen:

Die Arbeit greift Vereinbarungen zwischen Staat und Einzelnem heraus und untersucht, wie kooperative Verwaltung mittels Vereinbarungen funktioniert. Kooperation und dabei vor allem Vereinbarungen werden als das entscheidende Instrument aktivierender Politik betrachtet. Aktivierende Politik lenkt den Fokus auf den einzelnen Bürger und will ihn als gleichberechtigten Partner ansehen. Diese Idee in eine vertragliche Ausgestaltung dieser Beziehung umzusetzen, ist nahe liegend. Zudem erscheint sie der Verwaltung bestens geeignet, Verantwortung an den Bürger abzugeben.

Zugleich stellen sich Fragen der Einordnung in Bestehendes: Das Verhältnis Staat - Bürger ist bereits verrechtlicht und in ein System von mehr oder weniger dichter rechtlicher Kontrolle eingebettet. Der Leistungsempfänger, eine natürliche Person, die eine soziale Leistung beantragt hat, steht einer Verwaltung gegenüber, die es gewohnt ist, dieses Verhältnis allein zu steuern und auszugestalten. Der Vergleich etablierter Handlungsinstrumente, die in dieser Arbeit keineswegs als überholt angesehen werden, sondern möglicherweise lediglich einen neuen Platz einnehmen müssen, und innovativer Instrumente bestimmt die Untersuchung. Die Abgrenzung zu bereits vorhandenen Instrumenten und die Einordnung der Vereinbarung in das bestehende System staatlicher Handlungsformen ist ein zentrales Anliegen dieser Arbeit.

Eine Eingrenzung erfolgt auch in Bezug auf die Art der sozialen Leistung. Während das Leitbild vom aktivierenden Sozialstaat sich zu verschiedenen Bereichen sozialer Leistungen äußert, ist die Verflechtung von Rechten und Pflichten des Einzelnen mit Ansprüchen und politischen Maßgaben gegenüber der Verwaltung bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit besonders groß. Untersucht werden deshalb Leistungssysteme, die das Risiko der Arbeitslosigkeit absichern. Für Deutschland sind dies Vereinbarungen im Anwendungsbereich des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III)⁸⁸ und Vereinbarungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)⁸⁹. Nur am Rande werden Vereinbarungen behandelt, die auf dem Gebiet des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB XII)⁹⁰ geschlossen werden. Das Recht im Vereinigten Königreich kennt nur noch ein einheitliches Leistungsregime im Fall der Arbeitslosigkeit, das Recht der *jobseeker's allowance*.

Ziel der Arbeit ist es, Erkenntnisse zu gewinnen über Vereinbarungen zwischen Staat und Einzelnem und insbesondere darüber, welche Stellung Vereinbarungen gerade im

88 Drittes Buch Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung (Artikel 1 des Gesetzes v. 24.3.1997 (BGBl. I, S. 594), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28.3.2009 (BGBl. I, S. 634).

89 Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (Artikel 1 des Gesetzes v. 24.12.2003, BGBl. I, S. 2954), Artikel 8 und Artikel 9 des Gesetzes vom 2.3.2009 (BGBl. I, S. 416).

90 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe (Artikel 1 des Gesetzes v. 27.12.2003 (BGBl. I, S. 3022), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22.12.2008 (BGBl. I, S. 2955))

Sozialrecht in Abgrenzung zum Privatrecht einnehmen. Dazu sind die Hintergründe kooperativer (Sozial-)Verwaltung darzustellen und die Zusammenhänge zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik aufzuzeigen. In einem Kapitel über die Grundlagen sind deshalb kooperative Handlungsformen vorab allgemein darzustellen und zu systematisieren und dann im Kontext einer bestimmten sozialen Leistung zu betrachten.

Der Rechtsvergleich zwischen englischem und deutschem Recht verspricht zudem einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn, der sich aus der „Vorbildfunktion“ des Rechts der *jobseeker's allowance* für das deutsche Recht ergibt. Dabei ist auch das jeweilige Vertragsverständnis im *public law*/öffentlichen Recht zu beleuchten.

C. Methodik und rechtsvergleichender Ansatz der Arbeit

I. Länderauswahl

Die Arbeit vergleicht Vereinbarungen im Geltungsbereich des Arbeitsförderungsrechts (Arbeitslosenversicherung) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit einer Vereinbarung, die im Vereinigten Königreich im *Jobseekers Act 1995* eingeführt wurde.

Das *jobseeker's agreement* wird oft als Vorbild für die zu behandelnden deutschen Regelungen gesehen. Dies hat seinen Grund zum einen in der engen politischen Zusammenarbeit der verantwortlichen Regierungen⁹¹, zum anderen in dem gemeinsamen politikwissenschaftlichen und soziologisch-philosophischen Hintergrund für die Gesetzgebung. Damit ist vor allem die programmatische Reform der Sozialdemokratie gemeint, die mit den Schlagwörtern „Dritter Weg“⁹² oder *third way*⁹³ umschrieben wurde.

Auch die jüngsten OECD-Evaluierungen entlang der *Jobs Strategy*⁹⁴ beschreiben im Ergebnis, dass in Deutschland zum Zeitpunkt des Reformbeginns 1998 anders als im Vereinigten Königreich nur wenige der von der OECD vorgeschlagenen Maßnahmen umgesetzt waren, und dass sich Deutschland deshalb insbesondere im Vergleich zum Vereinigten Königreich im „Reformrückstand“ befand.⁹⁵ Der Vergleich zweier ähnlicher Instrumente, die in einer Rechtsordnung bereits in Verwaltungsroutine übergegangen sind, während sie in einer anderen Rechtsordnung noch erprobt werden, lässt interessante Rückschlüsse erwarten.

Neben diesen Aspekten, die die Auswahl vorwiegend aus politikwissenschaftlichen und soziologischen Gründen rechtfertigen, prägen die Länderauswahl folgende Überlegungen:

91 *Schröder-Blair-Papier* v. 8.6.1999 (http://doku.iab.de/chronik/2x/1999_02_01_21_dass.pdf).

92 *Hombach*, Aufbruch, 1998.

93 *Giddens*, *The third way*, 1998.

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

95 *Elmeskov*, *Implementing the OECD Jobs Strategy*, in: *OECD*, *Education at a glance*, 2000, S. 50 f.