

ständiges Instrument in Deutschland und als Leistungsvoraussetzung in England machen folgendes deutlich:

Im Vereinigten Königreich wird eine konsequentere Durchsetzung von Kooperationsergebnissen verfolgt, während auf der anderen Seite die Kooperation selbst weniger frei und nur in engen Grenzen stattfinden kann. Diese Gestaltung passt in das englische System, das die Stellung des Einzelnen kaum betont und dafür klare Vorgaben für die Verwaltung aufweist. Aktivierung durch das *JSA* ist wesentlich weniger auf den Einzelnen und dessen Hilfebedarf ausgerichtet. Stattdessen geben die *New Deals* der Förderung des Einzelfalles Priorität¹⁰² und stellen so eine Verknüpfung zur Gewährung der *jobseeker's allowance* her.

In Deutschland ist die Eingliederungsvereinbarung ein Instrument unter vielen aktivierenden Ansätzen, sowohl im Arbeitsförderungsrecht als auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende¹⁰³. Ihre tatsächliche Anwendung unterbleibt im Fall der Eingliederungsvereinbarung nach SGB III derzeit fast vollständig. Im Fall der Eingliederungsvereinbarung nach SGB II ist sie zwar gesetzlich angeordnet. Aufgrund der stets bestehenden Möglichkeit, eine einseitige Entscheidung zu erlassen, ist sie trotzdem nicht ausnahmslos erforderlich. Es bleibt ein größerer Spielraum für die Verwaltung, kooperative Instrumente zu verwenden. Dieser Spielraum wirkt sich in Bezug auf die Aktivierung insgesamt und für den Einzelnen im Speziellen nicht positiv aus. Er behindert die Konzentration der Arbeitsverwaltung auf die Eingliederungsdefizite des Einzelnen, und wird, gerade auch von den Leistungsempfängern, oft missverstanden als Mittel der „Gängelei“ und Willkür.

Der Blick ins Ausland war also für die Einführung kooperativer Handlungsinstrumente lohnend, um eine Vorstellung vom „Machbaren“ zu bekommen. Die Umsetzung in das deutsche System folgte aber eigenen Regeln. So wirkt die Einführung eines kooperativen Instrumentes ohne das Bemühen um Innovation und Ausrichtung auf die nationalen Besonderheiten (z.B. Versicherungsstruktur) insbesondere im Arbeitsförderungsrecht kraftlos. Im Hinblick auf die aktivierende Wirkung kooperativer Instrumente bleibt abzuwarten, ob die deutsche Konstruktion im SGB II aufgrund der Orientierung an Handlungsformen und rechtlichen Kontrollen, v.a. innerhalb der Verwaltung, an Ansehen gewinnen wird. Dies hängt insbesondere davon ab, ob es der Verwaltung gelingt, die positive Seite von Verträgen (z.B. die Entstehung von Ansprüchen gegen die Verwaltung) darzustellen und ihr auch im Einzelfall Geltung zu verschaffen.

V. Bewährungsprobe und Zukunft der Handlungsinstrumente

Das System der *jobseeker's allowance* des englischen Rechts steht derzeit vor seiner ersten Bewährungsprobe. Die englische Wirtschaft befindet sich in sog. abflauernder Konjunktur. Bei so gut wie nicht vorhandener Arbeitslosigkeit muss sich jetzt zeigen,

102 Vgl. zweites Kapitel A I 3 S. 106 ff.

103 Zur Wirksamkeit verschiedener aktivierender Instrumente aus rechtlicher Sicht vgl. *Spellbrink*, SGB 2008, S. 445 ff.

ob die Arbeitsverwaltung auch bei wenigen vermittelbaren Arbeitsplätzen effizient arbeitet und das im Gesetz verankerte Wechselspiel von Anreiz und Druck zur Arbeitsaufnahme zum Schutz des Systems der sozialen Sicherung zu nutzen versteht. Es bleibt ferner abzuwarten, ob die enormen Kosten, die die *New Deals* verursachen, weiterhin politisch getragen werden, auch vor dem Hintergrund eines möglichen Führungswechsels hin zu einer konservativen Regierung. Was heute wohl als ausgewogen zu bezeichnen ist, das System von Förderung von Arbeitslosen in den *New Deals* und rigiden Vorgaben der *jobseeker's allowance*, setzt gerade diese finanziellen Spielräume voraus. Möglicherweise waren bei der Erfolgsgeschichte der neunziger Jahre im Vereinigten Königreich andere Faktoren stärker als die Reform der *National Insurance*. Oft werden die Verringerung des Einflusses von Gewerkschaften und die Geldpolitik als stärker verantwortlich für den rasanten Abbau der Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich gesehen, als Änderungen im Leistungsrecht.¹⁰⁴

Im SGB III leidet die Eingliederungsvereinbarung vor allem an den Rahmenbedingungen der Arbeitslosenversicherung. Wegen der Umsetzung der Reformen in der Bundesagentur für Arbeit und den örtlichen Arbeitsagenturen werden immer noch Kapazitäten in deren Umsetzung gebunden.¹⁰⁵ Die Eingliederungsvereinbarung kommt in diesen Strukturen bislang nicht zur Entfaltung. Es bleibt aber abzuwarten, ob die im Rahmen der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vorgenommenen Änderungen¹⁰⁶ in Bezug auf die Eingliederungsvereinbarung im SGB III Wirkung haben werden.

Die Eingliederungsvereinbarung des SGB II wird noch an Bedeutung zunehmen, weil mit dem gesetzlich verordneten Sanktionsautomatismus der Verwaltung ein effizientes Steuerungsmittel an die Hand gegeben ist, von dem diese gerne Gebrauch machen wird, sobald sie sich damit vertraut gemacht hat. Gerade die vertragliche Einbindung des Einzelnen mit der Möglichkeit, auf gesetzlich eindeutiger Grundlage Leistungen bei Nichteinhaltung des Vereinbarten zu kürzen, bietet noch unausgeschöpfte Spielräume. Es wird nicht nur in der Verwaltungspraxis eine flächendeckende Anwendung geben, sondern auch für Maßnahmeträger Handlungsbedarf entstehen, ihre Angebot an den Anforderungen aus der Eingliederungsvereinbarung auszurichten. Erfolgt dies alles im Sinne einer wirksamen (Wieder-)Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt, handelt es sich um richtig verstandene Hilfe zur Selbsthilfe. Der Bürger muss ernst genommen und die Hilfesituation muss für erwerbsfähige Personen als Übergangssituation erkennbar sein. Dazu ist die Eingliederungsvereinbarung, wie sie im SGB II ausgestaltet ist, ein wesentlicher Schritt.

104 Vgl. Einführung A I 1 S. 28 ff; ausführlich *Pissarides*, *Unemployment in Britain*, 2003.

105 Vgl. zweites Kapitel B I 1 S. 140 ff.

106 Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente v. 21.12.2008 (BGBl. I, S. 2917).

C. Abschließende Bemerkung

Die vorliegende Arbeit zeichnete einen Reformprozess in zwei Rechtsordnungen nach und konzentrierte sich dabei auf ein abgegrenztes Thema, die Vereinbarung zwischen Staat und Bürger. Ausgehend von der Debatte um Aktivierung suchte und fand sie für die Reformen einen gemeinsamen „Aufhänger“, die kooperative Verwaltung, der in ähnlicher Weise in beiden Rechtsordnungen diskutiert und beschrieben wird. So entstand ein verwaltungswissenschaftlicher Überbau für die Länderberichte, der die Auswertung für den Mikro-, aber auch für den Makrovergleich erleichterte.

Im Ergebnis benannte die Arbeit nur am Rande weitergehenden Reformbedarf in der einen oder anderen Rechtsordnung. Sie zeichnete das Funktionieren kooperativer Instrumente nach, ohne sich in Details zu verlieren.

Die in der Einleitung aufgeworfene Diskussion um *legal transplantation* und die Abgrenzung zur Rechtsrezeption steht deshalb ganz am Ende. Der Reformzusammenhang zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland ist weder als *legal transplantation* noch als Rechtsrezeption zu verstehen. Denn der Blick in den Jobseekers Act 1995 führte nicht zur Übernahme des *JSA* mit all den dort ausführlich beschriebenen Voraussetzungen und Wirkungen, und ist deshalb nicht als Rezeption anzusehen. Die Idee einer vertraglichen (oder vertragsähnlichen) Beziehung zwischen Staat und Bürger ist zudem kein *Novum* im deutschen Recht, sondern seit der Einführung des verwaltungsrechtlichen Vertrages Rechtsalltag im deutschen Verwaltungsrecht. Der Gesetzgeber bettete die Idee in das bestehende deutsche System ein und ordnete im SGB II, wo es als passend erachtete, die Form des verwaltungsrechtlichen Vertrags an.

Die Ausgangsformel, das englische Rechts habe dem deutschen Gesetzgeber als Vorbild gedient, muss deshalb relativiert werden. Die beiden Rechtsordnungen zugrunde liegende Idee ist „Allgemeingut“ und kann keiner einzelnen Rechtsordnung exklusiv zugeschrieben werden. Die Vereinbarung zwischen Staat und Bürger ist vielmehr Ausfluss der in vielen Staaten stattfindenden Diskussion um die Einbeziehung des Einzelnen in staatliche Aufgaben und in Verantwortung allgemein. Der Gesetzgeber rückte bei der Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarungen im deutschen Recht in wesentlichen Punkten ab von seinem „Vorbild“. Deshalb steht die Eingliederungsvereinbarung keinesfalls als Fremdkörper im Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch, sondern entwickelt den verwaltungsrechtlichen Vertrag, jedenfalls den Gedanken kooperativer Verwaltung im Verhältnis Staat-Bürger weiter.