

II. Ziele von Kooperation

1. Steigerung der Effizienz in der Verwaltungsarbeit

In der Verwaltung ist eine auf Kooperation ausgerichtete Verwaltungspraxis dort verstärkt zu finden, wo Entscheidungen eine hohe Komplexität aufweisen.⁴⁶ Beim Umweltschutz⁴⁷, der Bauleitplanung⁴⁸ und der Vergabe und Abwicklung von Subventionen⁴⁹ kann die Verwaltung ohne Mitwirkung der Betroffenen ihre Aufgaben nur noch mit großem Aufwand und unter Zeitverzögerungen, z.B. wegen politischer Proteste oder langwieriger Gerichtsverfahren, erfüllen.⁵⁰ Es ist allgemein von „Staatsversagen“⁵¹ die Rede, weil der Eindruck entsteht, dass es der Staat versäumt, durch geeignete Verfahren und Regeln die eigene Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Das eben beschriebene Defizit an effizienten Strategien der Verwaltung führt zu einem Effizienzverlust in der Verwaltungsarbeit. Dieser kann auf unterschiedliche Weise behoben werden.

Möglich wäre es, dass sich der Staat als Akteur zurückzieht. Dies ist für bestimmte Aufgaben der Verwaltung ein Weg, den die Politik eingeschlagen hat. Daneben gibt es verschiedenste sachliche Zwänge in Richtung Steuerung durch kooperatives Vorgehen, wenn sich der Staat nicht jeder Verantwortung begeben und jedenfalls Einfluss auf die Aufgabenerfüllung behalten will.⁵² Privatisierungen im sog. *business sector* bei Aufgaben im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Tätigkeit des Staates⁵³ machen ein Festhalten an herkömmlichen Verfahren unmöglich. Es ginge an dieser Stelle zu weit, die Gründe für Privatisierungen im Einzelnen aufzuführen oder deren rechtliche Ausgestaltung darzustellen.⁵⁴ Ein Ergebnis des staatlichen Bemühens um Steuerung ist jedenfalls die Entstehung verschiedenster Verträge und vertragsähnlicher Beziehungen, in denen unter anderem Standards und Kostenniveaus für die Leistungserbringung vereinbart werden, die vormals in staatlicher Hand lag.⁵⁵

Für die Aufgaben, die die Verwaltung weiterhin federführend gegenüber dem einzelnen Bürger erfüllt, ist flexibles Verwaltungshandeln erforderlich, um in den Augen der

46 *Kunig/Rublack*, Jura 1990, S. 1.

47 *Kloepfer*, JZ 1991, S. 737 ff.

48 *Stüer/König*, ZfBauR 2000, S. 528 ff; allgemein dazu *Schmidt-Aßmann/Krebs*, Rechtsfragen städtebaulicher Verträge, 1992.

49 *Ziekow*, Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse, 2001, S. 70; *Schlette*, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000, S. 264.

50 *Brohm*, DVBl 1994, S. 137 f.

51 *Benz*, Kooperative Verwaltung, 1994, S. 59.

52 *Hill*, DVBl 1993, S. 976; *Benz*, Kooperative Verwaltung, 1994, S. 15, 59. Kooperation wird deshalb oft als „dritter Weg“ zwischen hoheitlich-hierarchischer Erledigung öffentlicher Aufgaben und gesellschaftlicher Selbststeuerung ohne staatliche Beteiligung bezeichnet.

53 *Lane*, PM 1999, S. 180 ff.

54 Dazu im Einzelnen mit weiteren Hinweisen *Freedland*, Government by contract, in: *Craig/Rawlings*, Law and administration in Europe, 2003, S. 123 ff.

55 *Oliver/Drewry*, Public service reform, 1996, S. 135; *Collins*, Regulating contracts, 2002, S. 303.

Betroffenen Verständnis für die Rechtslage zu schaffen, den Grund für die Verhängung von Sanktionen deutlich zu machen, kurz: die Akzeptanz der Entscheidungen zu steigern.⁵⁶ Zunächst mag der Abschluss eines Vertrages aufwendiger erscheinen als einseitiges Handeln, doch wird sich spätestens bei der Möglichkeit, diese Vereinbarungen einvernehmlich anzupassen oder abzuändern, die Erkenntnis einstellen, dass dies unkomplizierter vonstatten geht als die Abänderung eines Verwaltungsaktes. Hinzu kommt in bestimmten Aufgabenbereichen, z.B. erprobt im Umweltschutz⁵⁷, dass sich im Wege der Verhandlung und Vereinbarung Ziele erreichen lassen, die über gesetzliche (Mindest-)Vorgaben hinausgehen, sodass jedenfalls hier von einer Steigerung der Qualität der Verwaltungsarbeit auszugehen ist.⁵⁸

2. Information der Verwaltung in offenem Miteinander

Für das Sozialrecht spielt die Kommunikation zwischen Sozialverwaltung und Leistungsberechtigtem eine wichtige Rolle.⁵⁹ Die persönliche Situation des Empfängers sozialer Leistungen ist für die Entscheidung über die Gewährung einer Leistung von großer Bedeutung⁶⁰, zum Teil als Leistungsvoraussetzung⁶¹, zum Teil bei der Ausübung eingeräumten Ermessens⁶². Das setzt voraus, dass der Entscheidungsträger ausreichend Informationen über diese Situation hat. Bei einem Vorgehen, das den Einzelnen nur so weit wie unbedingt nötig einbezieht, entsteht oftmals ein Informationsdefizit bei der Verwaltung in Bezug auf die tatsächlichen Fähigkeiten und Bedürfnisse des Einzelnen. Es ist davon auszugehen, dass Verwaltungsinstrumente, die vorsehen, dass sich der Mitarbeiter der Verwaltung stärker als bisher mit dem Einzelfall beschäftigt (sog. Profiling, § 6 SGB III), ohne ein offenes Miteinander nicht funktionieren können.⁶³

Kooperatives Vorgehen ist ein möglicher Weg, diese Offenheit zu erreichen und während des Leistungsbezugs aufrechtzuerhalten. Lösungen werden nicht standardisiert vorgegeben, sondern mit dem Betroffenen zusammen erarbeitet, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu sichern. Dadurch werden Entscheidungen auf sichererer Informationsgrundlage gemeinsam getroffen. Gerade die Anpassung an die jeweils jüngsten Entwicklungen beim Leistungsempfänger droht sonst unterzugehen.

56 *Spannowsky*, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 1994, S. 51.

57 *Rengeling*, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, 1988; *Mills/Dean /Young*, Entwicklung einer Umweltstrategie durch den Rat der Stadt Cardiff, in: *Zilleßen/Dienel/Strubelt*, Die Modernisierung der Demokratie, 1993, S. 233 ff.

58 *Spannowsky*, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 1994, S. 50.

59 *Treutner*, Kooperativer Rechtsstaat, 1998, S. 100 f.

60 Vgl. *Bieback*, GMH 2003, S. 26 f.

61 Z.B. Bedürftigkeit gem. § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, § 9 SGB II.

62 Vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 2 SGB II, § 7 S. 2 Nr. 1 SGB III.

63 *Eichenhofer/Westerveld*, Contractualism, in: *Sol/Westerveld*, Contractualism in employment services, 2005, S. 32 f.

Ziel ist stets, dass in Folge der Koordination von Intentionen, Ressourcen und Handlungen der Akteure auch der Zielerreichungsgrad sozialer Leistungen erhöht wird.⁶⁴ Das bedeutet z.B. für einen Bürger, der von Arbeitslosigkeit betroffen ist, dass auf der einen Seite seine persönlichen Entwicklungsschritte, aber auch die Dynamik und die sich stets wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes an Qualifikation und Mobilität berücksichtigt werden. In Form einer Reaktion werden die vorgeschlagenen und vereinbarten Eingliederungsleistungen verändert.

3. Legitimierende Wirkung

Die Verwaltung stützt grundsätzlich ihr Handeln auf eine Rechtsgrundlage, die im Regelfall ausdrücklich normiert ist, und rechtfertigt damit auch mit dem Verwaltungshandeln verbundene Leistungen (Legitimierung). Gesetze/*statutes* als Rechtsgrundlagen enthalten Tatbestand und Rechtsfolge in allgemeinen Worten. Aufgabe der Verwaltung ist es, diese Anforderungen, die der Gesetzgeber abstrakt formuliert hat, auf einen Einzelfall anzuwenden.

Kooperation geht dabei über den stets erforderlichen Subsumtionsvorgang hinaus. Vor einer Vereinbarung wird gemeinsam erfasst, welche Voraussetzungen die Rechtsgrundlage hat, welche Spielräume sie lässt und was diese im Einzelfall bedeuten. Schlussendlich weiß der Bürger, was von ihm erwartet wird. Verhaltensanforderungen werden genau formuliert. Dann entscheidet der Bürger darüber, ob und wie er sich mit der Verwaltung einigt. Erst im Anschluss an diese Einigung fällt die Entscheidung, ob er sich an das Vereinbarte halten wird oder nicht - im Wissen um die Konsequenzen.

Im kooperativen Prozess wird damit nicht nur der Adressat z.B. bei der Entscheidungsfindung beteiligt und damit die Akzeptanz der Entscheidung erhöht⁶⁵, sondern es wird eine Rechtfertigung für das Verwaltungshandeln erarbeitet und transparent gemacht. Das Ergebnis eines kooperativen Prozesses entfaltet auf diese Weise legitimierende Wirkung. Verträge können sogar vollständig an die Stelle einer Norm als Rechtsgrundlage treten, Vereinbarungen können die Rechtsgrundlage für das Verwaltungshandeln ergänzen und konkretisieren.

In England ist dieses Anliegen Thema der *Citizen's Charter*.⁶⁶ Die *Citizen's Charter* sieht vor, dass das Miteinander von Verwaltung und Bürger durch Vereinbarungen und Absprachen in Kernbereichen der sozialen Sicherung gestaltet werden soll.⁶⁷ Anlass war die Spannung zwischen der Aufgabe des Staates, *welfare services* vorzuhalten und damit für ein Netz sozialer Leistungen zu sorgen und der Aufgabe, durch eine Reform des Sozialleistungssystems den Staatshaushalt zu entlasten und die Entstehung eines leistungsfähigen Arbeitsmarktes zu fördern. Ziel war es, durch Reform insbesondere der Sozialverwaltung, diese effizienter und wirtschaftlicher zu machen, ohne den einzelnen

64 *Treutner*, Kooperativer Rechtsstaat, 1998, S. 51 f; *Carney/Ramia*, From rights to management, 2002, S. 40 ff.

65 *Hill*, DVBl 1993, S. 975; *Bulling*, DÖV 1989, S. 278.

66 *Barron/Scott*, MLR 1992 (55), S. 543 f; *Lewis*, PQ 1993, S. 323 f.

67 *Lane*, PM 1999, S. 190 f.

Bürger und seine Rechte aus dem Auge zu verlieren. Hier sollte die Einbeziehung des Einzelnen ein mögliches Legitimationsdefizit schließen, das durch die organisatorischen Umstrukturierungen entstanden war.⁶⁸

4. Psychologisch-pädagogischer Effekt: Disziplinierung vs. Chance

Kooperation kann bedeuten, dass der Empfänger einer sozialen Leistung auf der Grundlage einer Vereinbarung an der Beseitigung des Grundes für die Sozialleistung mitwirkt. Teilweise wird dafür der Ausdruck „Disziplinierung“ (*disciplinary contract*⁶⁹) verwendet, teilweise wird schlicht die Chance gesehen, die Fähigkeiten der insbesondere wegen Arbeitslosigkeit sozial ausgeschlossenen Bürger im Miteinander zu entwickeln, und diese wieder in die Gesellschaft zu integrieren.⁷⁰ Dem neuen Selbstverständnis der Arbeitsverwaltung als Serviceeinrichtung folgend steht der Mensch als „Kunde“ im Vordergrund.⁷¹ Die Forderung nach kooperativem Vorgehen geht einher mit einer Programmatik der gestärkten Eigenverantwortung des einzelnen Bürgers, die das bisher vorherrschende Menschenbild des Sozialstaats als nicht mehr zeitgemäß betrachtet.⁷² Der „Mensch von heute“ will als Bürger seine Innovationsfähigkeit, Eigeninitiative und Kreativität durch Mitgestaltung seiner Lebens- und Arbeitswelt einbringen. Er erwartet Freiräume, Chancen und mehr Gerechtigkeit und besitzt sowohl die Fähigkeit wie auch die Bereitschaft zur Selbstverantwortung.⁷³

Es stellt sich die Frage, wann sich dieser psychologisch-pädagogische Effekt kooperativen Vorgehens einstellt. Dazu bleiben für eine Weile rechtliche Kategorien außen vor. Nachgezeichnet wird vielmehr die Diskussion um die Effekte des sog. *social work contract*⁷⁴, des „Vertrags“ zwischen Sozialarbeiter und Arbeitslosem.⁷⁵ Dieser weist zwei Elemente auf: das *agreement* (Einverständnis) und die *structure to work* (Struktur für den Arbeitsablauf).⁷⁶ In der Praxis ist es schwierig, beiden Elementen gleichermaßen Geltung zu verschaffen und sicherzustellen, dass der rechtliche Kontext eines Ver-

68 Kirkpatrick/Lucio, Pub Admin 1996, S. 1 f; Butcher, Managing the welfare state, in: Jones/MacGregor, Social issues and party politics, 1998, S. 26 f.

69 Freedland/King, Client contractualism between the employment service and jobseekers in the United Kingdom, in: Sol/Westerveld, Contractualism in employment services, 2005, S. 123 ff.

70 Handler, Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe, 2004, S. 7; Lauxen-Spangenberg, TuP 2000, S. 124.

71 Vgl. Pitschas, Das sozialrechtliche Verwaltungsverfahren im "aktivierenden" Sozialstaat, in: Wulfen, FS 50 Jahre Bundessozialgericht, 2004, S. 767 f; Schönig, SozFort 2002, S. 9; zur „Kundenzentrierung“ in der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte Meurer, DAngVers 2000, S. 361 ff.

72 Vgl. Einführung A I S. 28 ff.

73 Empter/Esche, Eigenverantwortung und Solidarität, 1997, S. 7 f.

74 Corden, BJSW 1980, S. 143 ff; Nelken, CLP 1987, S. 207 ff; Walsh u.a., Contracts for public services, in: Campbell/Vincent-Jones, Contracts and economic organisation: socio-legal initiatives, 1996, S. 212 ff.

75 So auch Freedland/King, Client contractualism between the employment service and jobseekers in the United Kingdom, in: Sol/Westerveld, Contractualism in employment services, 2005, S. 124 f.

76 Rojek/Collins, BJSW 1987, S. 200.

trages (Bindung an das Vereinbarte, Sanktionierung)⁷⁷ nicht den pädagogischen Prozess behindert.⁷⁸

Ein *agreement* setzt voraus, dass das grundsätzlich bestehende Ungleichgewicht zwischen Klient und Sozialarbeiter (sog. Asymmetrien) im Gespräch verringert werden kann. Zunächst werden die Rahmenbedingungen für eine Vereinbarung genau umschrieben und die Pflichten beider Parteien systematisch vereinbart. Es wird sowohl die Rolle des Sozialarbeiters in Worte gefasst, als auch festgehalten, welche Schritte der Klient unternehmen muss (*structure to work*). So wird die Wechselseitigkeit der Beziehung betont und die Reihenfolge der Arbeitsschritte beschrieben.

Am Ende steht das *agreement*, also das freiwillig erteilte Einverständnis jeder Partei mit dem Arbeitsprogramm. In Fällen, in denen der Kontakt mit dem Sozialarbeiter unfreiwillig stattfindet, z.B. auf der Grundlage einer gerichtlichen Anordnung, kann es im Zweifel nicht zu einem Einverständnis kommen. Aus Sicht der Methodik sozialer Arbeit bleibt das Vorgehen mit Hilfe einer Vereinbarung dennoch so lange sinnvoll, wie sich die strukturierende Wirkung des gemeinsamen Vorgehens positiv auswirkt. Das Element des Einverständnisses tritt hingegen wegen der fehlenden Freiwilligkeit des Klienten zurück.⁷⁹

Geht man nun einen Schritt zurück aus der Theorie sozialer Arbeit und taucht in das Verhältnis Arbeitsverwaltung - Arbeitsloser ein, wird deutlich, dass es Aufgabe des Fallmanagers ist, beim Arbeitslosen das Bewusstsein für die Bedeutung des Vereinbarten zu wecken. Nur dann wird die Eingliederungsstrategie letztendlich akzeptiert werden, wird sich entsprechendes Verhalten einstellen. Daraus kann sich eine Chance für den Arbeitslosen entwickeln. Wie aus der Theorie der sozialen Arbeit bekannt, führt Unfreiwilligkeit, z.B. durch die gesetzliche Anordnung einer Vereinbarung, nicht dazu, dass der psychologisch-pädagogische Effekt kooperativen Vorgehens entfällt. Das Prozesshafte des Aushandelns und die Struktur gebenden Elemente einer Strategie wirken trotzdem positiv auf die Erfolgchancen einer Eingliederungsmaßnahme.

III. Gefahren und Risiken von Kooperation

1. Übervorteilung und Verhandlungsungleichgewicht

Soziale Leistungen werden grundsätzlich gewährt, wenn sich Risiken verwirklichen, für deren Eintreten der Einzelne meist nur eingeschränkt, wenn überhaupt, Verantwortung trägt. Es handelt sich dann stets um sozial angespannte Lebenssituationen, in denen auf Seiten des Bürgers eine gewisse Einschränkung der Entscheidungsstärke feststellbar sein kann, während die Verwaltung aufgrund fehlender persönlicher Betroffenheit stets

77 Maluccio/Marlow, Social Work 1974, S. 35.

78 Fargion, BJSW 2003, S. 517.

79 Walsh u.a., Contracts for public services, in: Campbell/Vincent-Jones, Contracts and economic organisation, 1996, S. 212 ff; allgemein dazu Gehrman/Müller, Aktivierende soziale Arbeit mit nicht-motivierten Klienten, 2005.