Erstes Kapitel: Grundlagen

A. Kooperation

Kooperation und *kooperatives Verwaltungshandeln* bilden die Grundlage für die durch die aktivierende Arbeitsmarktpolitik angestoßene Diskussion über Vereinbarungen als Instrumente bei der Gewährung von Sozialleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit. Es handelt sich dabei um einen Begriff, der in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen verwendet wird. Insbesondere für von Staats- und Verwaltungsrecht begeisterte Juristen geht von *Kooperation* eine „Faszination“[1] aus, weil sie den Gegensatz zum einseitig hoheitlichen Handeln des Staates darstellt. Einseitiges Handeln wird immer noch als typische Handlungsform der Verwaltung angesehen, obwohl *Kooperation* in der Verwaltung weit verbreitet ist. Verbleibt es allerdings bei einem Gespräch zwischen Verwaltung und Bürger, das ohnehin stets wegen der Stellung des Bürgers im Staat stattfinden soll[2], werden lediglich die Möglichkeiten echter Kooperation nicht ausgeschöpft.

Als Einstieg in die Begriffsfindung kann der vom Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Beschluss verwendete Ansatz dienen, der gleichsam hinführt zu einer Thematik, die nicht nur für das deutsche Recht Bedeutung hat. Dort heißt es: „Die Anmeldepflicht des § 14 VersG enthält ein behördliches Angebot zur *Kooperation* im Interesse einer gedeihlichen Verwirklichung des Versammlungszweckes. Ein frühzeitiger Dialog zwischen Veranstalter und Behörde, eine im gegenseitigen Benehmen vorgenommene Prüfung der wechselseitigen Belastbarkeit sowie eine Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der jeweiligen Interessen trügen gerade bei Großdemonstrationen zur Vermeidung späterer Konfliktsituationen bei.“[3]

Was wird unter Kooperation verstanden, warum wird sie für vorteilhaft gehalten, und welche Ziele verfolgt der jeweilige Gesetzgeber mit der gesetzlichen Anordnung kooperativer Handlungsformen[4]? Welche Gefahren und Risiken ergeben sich, welche Grenzen kooperativen Verwaltungshandelns sind zu beachten?

1 *Schulze-Fielitz*, Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, in: *Dose/Voigt*, Kooperatives Recht, 1995, S. 225.

2 So BVerfGE 45, 297 [335]; dazu *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2004, S. 341.

3 BVerfGE 69, 315 [351].

4 Als Handlungsformen werden Strukturen verstanden, durch die sich Handlungen unabhängig von ihrem konkreten Inhalt in Verfahrensweise, Funktion und Rechtsfolge entsprechen. Vgl. *Krause*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, 1974, S. 14.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-47 - am 13.01.2026, 06:01:04. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Definition

In der deutschen Rechts- und Politikwissenschaft finden sich Werke, deren Gegenstand der „kooperative Staat“[5], „kooperierender Verfassungsstaat“[6], „kooperatives Recht“[7], der „kooperative Rechtsstaat“[8] oder die „kooperative Verwaltung“[9] war. Auch in der englischen Rechtswissenschaft gibt es seit längerem eine Debatte darüber, ob und wie der Staat, insbesondere bei der Erledigung staatlicher Aufgaben Dritte einbeziehen kann, z.B. als Leistungserbringer.[10] Es wird von *government by contract*[11]*, von new public contracting*[12] und sogar von einem *contracting state*[13] gesprochen. Auch die Besonderheiten von Vereinbarungen zwischen dem Einzelnen und dem Staat werden zunehmend thematisiert.[14]

Als Ergebnis dieser Diskussion legt diese Arbeit folgendes Begriffsverständnis zugrunde, ohne dieses im Einzelnen herzuleiten:

„Kooperatives Verwaltungshandeln umfasst die Gesamtheit der Verträge und Absprachen zwischen Verwaltung und nichtstaatlichen Personen/Bürgern, das in rechtlichen oder nichtrechtlichen (informalen[15]*) Formen ihren Niederschlag gefunden hat.“*[16]

Mit rechtlichen Formen sind förmliche Verfahren, z.B. Anhörung, Erörterungstermin oder Planauslegung, aber auch gesetzlich geregelte Handlungsformen gemeint. Als Kooperation in informalen Handlungsweisen[17] sind in die Betrachtung gesetzlich nicht geregelte Handlungsformen eingeschlossen.

---

5 *Voigt*, Der kooperative Staat, 1995.

6 Vgl. dazu *Michael*, Rechtsetzende Gewalt im kooperierenden Verfassungsstaat, 2002.

7 *Dose/Voigt*, Kooperatives Recht, 1995.

8 *Treutner*, Kooperativer Rechtsstaat, 1998.

9 *Benz*, Kooperative Verwaltung, 1994.

10 *Perri/Kendall*, The contract culture in public service, 1997; *Deakin/Michie*, Contracts, co-operation and competition, 1997.

11 *Mather*, Government by contract, in: *Vibert*, Britain's constitutional future, 1991, S. 73 ff; *Freedland*, PL 1994, S. 86 ff.

12 *Vincent-Jones*, The new public contracting, 2006.

13 *Harden*, The contracting state, 1992.

14 *Handler,* Myth and ceremony in workfare, in: UCLA, School of Law Research Paper No. 02-21; *Freedland/King,* Client contractualism between the employment service and jobseekers in the United Kingdom, in: *Sol/Westerveld,* Contractualism in employment services, 2005, S. 119 ff; *Ebsen,* Contracting between social services and their clients in the German concept of “Fördern und Fordern”, in: *dies*., S. 231 ff; *Eichenhofer/Westerveld,* Contractualism - A legal perspective, in: *dies*., S. 28 ff.

15 Informal wird statt informell verwendet. Es bedeutet das Gegenteil von formal, aber nicht wie informell auch informierend, mitteilend. Vgl. dazu erläuternd *Neumann*, VSSR 1993, S. 119 f; *Kautz*, Absprachen im Verwaltungsrecht, 2002, S. 32 ff.

16 Z.B. *Schulze-Fielitz*, Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, in: *Dose/Voigt*, Kooperatives Recht, 1995, S. 225.

17 *Brohm*, Rechtsstaatliche Vorgaben für informelles Verwaltungshandeln, DVBl 1994, S. 138. Gegen diesen Begriff wendet sich *Bulling*, DÖV 1989, S. 278 „Die Wortwahl "informal/informell", die an

https://doi.org/10.5771/9783845220466-47 - am 13.01.2026, 08:01:04. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nicht als informale Kooperation behandelt werden dagegen Handlungen zur Herbeiführung eines beabsichtigten Erfolges, die in von der Rechtsordnung bereitgestellten öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Handlungsformen erfolgen könnten, aber in dieser Form unterbleiben.[18] Das sind Fälle, in denen die Verwaltung inoffiziell Betroffene zusammenholt und mit diesen Probleme einer Maßnahme bespricht. Dort ergänzt diese Vorgehensweise eine einseitige Entscheidung außerhalb des vorgeschriebenen Verfahrens. Es folgt danach das gesetzlich vorgesehene Verfahren und die einseitige Entscheidung der Verwaltung. Es steht das (ergebnis-)offene Gespräch mit dem Bürger im Mittelpunkt, was nach dem Verständnis dieser Arbeit nicht ausreicht, um von kooperativem Verwaltungshandeln zu sprechen.

Gleichzeitig findet keine Verengung der Perspektive auf informales, das heißt rechtsformunabhängiges Verwaltungshandeln statt, da es auch gesetzlich verankerte Handlungsformen gibt, die kooperative Elemente aufweisen.[19]

2. Wirkungsfelder

a) Steuerung verwaltungsinterner Vorgänge

Die Steuerung verwaltungsinterner Vorgänge durch Kooperation ist ein weites Feld, das mit dem Schlagwort *New Public Management*[20] oder *Neues Steuerungsmodell*[21] überschrieben werden kann. Im Mittelpunkt steht das sog. Kontraktmanagement. In Zielvereinbarungen, Leistungsvereinbarungen oder Rahmenvereinbarungen wird - in Zweierbeziehungen aufgegliedert - das Vorgehen von hierarchisch organisierten Verwaltungseinheiten vereinbart. Dabei wird entweder ein Netzwerk bestehender Beziehungen zwischen verschiedenen Ebenen einer hierarchisch strukturierten Organisationseinheit ausgestaltet[22] oder auch eine neue Ebene geschaffen. Dies geschieht in England mit der Bindung der *executive agencies* über *framework-documents* an die übergeordneten Ministerien (z.B. *Department for Work and Pension*s). Durch diese Vereinbarungen

---

Kungelei, Heimlichkeiten und rechtlich oder ethisch nicht einwandfreie Praktiken denken lässt, ist völlig deplaziert."

18 *Bohne*, VerwArch 1984, S. 343 ff.

19 Als Begriffsverengung betrachtet dies auch *Schmidt-Aßmann,* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2004, S. 342.

20 *Oliver*, Constitutional reform in the UK, 2003, S. 221 ff.

21 Grundlegend *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*, Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 5/1993; *Mehde,* Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000; *Dahm,* Das neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene, 2004; *Schwarting,* Effizienz in der Kommunalverwaltung, 2005; innerhalb der Arbeitsverwaltung vgl. *Schönig*, SozFort 2002, S. 9 ff.

22 Dazu Erfahrungen über die deutsche Gestaltung *Tondorf/Bahnmüller/Klages,* Steuerung durch Zielvereinbarungen, 2002. In England werden sog. *public service agreements* zwischen *treasury* und *departments* geschlossen. Dazu *Oliver*, Constitutional reform in the UK, 2003, S. 212 ff; *Carmel/Papadopoulos*, The new governance of social security in Britain, in: *Millar*, Understanding social policy, 2003, S. 42-47; *Vincent-Jones*, The new public contracting, 2006, S. 21.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-47 - am 13.01.2026, 06:01:04. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

entstehen die *executive agencies*, was auch Bedeutung für die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter hat.[23]

Die Ziele des Handelns mit Hilfe dieser verwaltungsinternen Vereinbarungen sind vielfältig. Sie reichen von der Verschlankung der Ministerialverwaltung bei Absicherung eines gleichmäßigen Gesetzesvollzuges durch Konkretisierung gesetzlicher Ziele über die Vereinbarung von Fehlerfolgen zur besseren Kontrolle der Einhaltung des Vereinbarten bis zur Aktivierung des einzelnen Beamten und Änderungen seines Verhaltens.[24]

b) Steuerung verschiedener Leistungserbringer und freier Träger

Neben den eben beschriebenen rein verwaltungsinternen Vorgängen, wirkt Kooperation steuernd im sozialrechtlichen Leistungserbringungsverhältnis. Der Staat steuert Leistungserbringer und insbesondere freie Träger mit Hilfe kooperativer Vorgehensweisen. Er tritt zur Erfüllung der Aufgabe der sozialen Sicherung in Verhandlungen und arbeitet mit ihnen zusammen. Die Zusammenarbeit kann verschiedene Zielrichtungen haben.

aa) Aufrechterhaltung einer Trägervielfalt

Das gesetzlich garantierte Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten gem. § 5 SGB VIII ist ohne die Vielfalt verschiedener Träger (vgl. §§ 3, 4 SGB VIII) nicht denkbar. Um dieses aufrecht zu erhalten, sind stete Bemühungen um deren Einbeziehung und Steuerung erforderlich. Deshalb finden insbesondere vor und bei der Umsetzung von besonderen Sozialleistungsprogrammen intensive Verhandlungen der verantwortlichen Bundes bzw. Landesministerien mit den betroffenen Stellen, mit Verbänden und Interessenvertretungen im sozialen Bereich oder mit Vertretern der freien Berufe statt.[25] Konkrete Beispiele für kooperatives Zusammenwirken zur Steuerung der Träger sind der Versorgungsvertrag gem. §§ 69 ff SGB XI, der die Zulassung einer Pflegeeinrichtung beinhaltet und zwischen den Landesverbänden der Pflegekassen und den einzelnen Pflegeeinrichtungen abgeschlossen wird, und der Versorgungsvertrag nach § 109 SGB V, der zwischen den Landesverbänden der Krankenkassen und dem Krankenhausträger zustande kommt.[26] Das Nebeneinander von öffentlichen Aufgabenträgern und privaten oder gemeinnützigen Organisationen prägt die deutsche Sozialpolitik und das

23 *Butcher*, Managing the welfare state, in: *Jones/MacGregor*, Social issues and party politics, 1998, S. 26.

24 *Hill*, NVwZ 2002, S. 1059 ff; *Vincent-Jones*, The new public contracting, 2006, S. 139 ff.

25 *Benz*, Kooperative Verwaltung, 1994, S. 25.

26 *Quaas*, NZS 1995, S. 197 ff; *Quaas*, Der Versorgungsvertrag nach dem SGB V mit Krankenhäusern und Rehabilitationseinrichtungen, 2000.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-47 - am 13.01.2026, 06:01:04. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sozialrecht.[27] Gerade bei der Gesundheitsversorgung ist ein Ausbau kooperativer Handlungsformen festzustellen, der auch zunehmend gesetzlich verankert ist.[28]

In England findet ebenfalls eine Zusammenarbeit von Staat und verschiedenen Dritten, insbesondere Leistungserbringern statt, die aber bislang keine mit der deutschen Situation vergleichbare rechtlich verankerte Bedeutung für den Einzelnen erreicht. So geht es vor allem um das Vorhandensein der Infrastruktur für ein vielfältiges Angebot auf dem Markt für soziale Dienstleistungen[29], das wiederum dem Einzelnen zugute kommen soll.[30]

bb) Am Wettbewerb orientierte Leistungserbringung

Der Staat engagiert Leistungserbringer auf dem (freien) Markt in erster Linie deshalb, um deren Potenziale zu nutzen, aber auch um sich selbst wie in England aus der Leistungserbringung zurückzuziehen.[31] Es gibt Kooperation im Sinne von Absprachen, die vertraglichen Charakter annehmen kann, wobei an dieser Stelle offen bleiben muss, welches Verständnis von Vertrag zugrunde gelegt wird. Dieses Vorgehen ist getragen von der Idee, dass die Leistungserbringung ohne das Vorhandensein eines (Quasi-)-Marktes nicht effizient erfolgen kann. Der Endpunkt der Entwicklung könnte sein, dass soziale Leistungen genauso unkompliziert wie andere Produkte - einem virtuellen Supermarkt vergleichbar - erhältlich sind.[32]

Ein Beispiel für Kooperation zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern mit Bezug zur Arbeitsmarktpolitik ist die Personal-Service-Agentur (PSA). Gem. § 37c SGB III kann jede Agentur für Arbeit eine PSA, die im Normalfall ein privates Unternehmen sein wird, einrichten. Dazu schließt die Agentur für Arbeit nach den Vorgaben des Vergaberechtes einen privatrechtlichen Vertrag mit dem Unternehmen, in dem die in der Regel erfolgsbezogene Honorierung und die Überweisung von Arbeitslosen in eine PSA vereinbart werden.[33] Die entstehenden Rechtsbeziehungen zwischen PSA und Arbeitslosem (öffentlich-rechtlich überlagerter Maklervertrag gem. §§ 296 SGB III, 652 BGB)[34], sowie die Beziehung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Arbeitslosem

27 Dazu im Einzelnen *Schlette*, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000, S. 306 ff; *Neumann*, VSSR 1993, S. 120 f.

28 Vgl. Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz - GKV-WSG) v. 26.3.2007 (BGBl. I, S. 378), zuletzt geändert durch Artikel 5b des Gesetzes v. 19.12.2007 (BGBl. I, S. 3024).

29 *Perri/Kendall*, The contract culture in public service, 1997; so bereits angesprochen bei *Birkinshaw/Harden/Lewis,* Government by moonlight, 1990, S. 99 ff.

30 *Butcher*, Managing the welfare state, in: *Jones/MacGregor*, Social issues and party politics, 1998, S. 26 f.

31 *Deakin/Walsh*, Pub Admin 1996, S. 33 ff; *Bennet/Ferlie*, Pub Admin 1996, S. 49 ff; *Butcher*, Managing the welfare state, in: *Jones/MacGregor*, Social issues and party politics, 1998, S. 25 ff; *Vincent-Jones*, The new public contracting, 2006, S. 167 ff; *Schlette*, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000, S. 308.

32 *Deakin/Walsh*, Pub Admin 1996, S. 34.

33 *Spellbrink*, SGb 2004, S. 156; *Rixen*, NZS 2003, S. 401 ff.

34 *Rixen*, NZS 2002, S. 469 f; *ders*., NZS 2003, S. 409.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-47 - am 13.01.2026, 06:01:04. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

aufgrund des Vermittlungsgutscheins gem. § 421g SGB III[35] sind komplex. Seit Zahlen über Vermittlungsquoten und Qualifikationsmaßnahmen der PSA vorliegen, wird die Weiterführung dieses Instrumentes bezweifelt, denn es zeigen sich keine signifikanten Verbesserungen gegenüber der Leistungserbringung durch die Bundesagentur für Arbeit.[36]

In England gewinnt die Auslagerung von Aufgaben des e*mployment service* beziehungsweise des *JCP* auf private Arbeitsvermittler und die Erbringung von Leistungen durch diese an Bedeutung. Die Einordnung jener Verträge ist noch ungeklärt, bleibt aber in dieser Arbeit wegen der Fokussierung auf das Verhältnis Staat-Bürger außen vor.[37]

cc) Gemeinsame Aufgabenerfüllung in Public-Private-Partnerships

Eine weitere Gestaltungsvariante für die Kooperation zwischen Staat und Leistungserbringer ist die gemeinsame Aufgabenerfüllung mit Hilfe von *public-private-partnerships*. Es handelt sich um eine Mischform zwischen bloßen Gesprächen zur Aufrechterhaltung der Trägervielfalt und einer Leistungserbringung unter staatlicher Trägerschaft. Darunter werden Vertragsbeziehungen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlich tätigen Leistungserbringern verstanden, bei denen beide Vertragspartner spezifische Beiträge, nicht nur monetäre oder sonstige austauschbare Fähigkeiten, in einen gemeinsamen Leistungsprozess einbringen.[38] Öffentliche Aufgaben werden nicht mehr (allein) durch öffentliche Stellen erbracht, sondern in Zusammenarbeit mit einem Privaten, meist einem privaten Unternehmen. Diese Zusammenarbeit wird in einem Vertrag geregelt. Es handelt sich damit nicht um eine Privatisierung in dem Sinn, dass die Verantwortung des Staates trotz der zumindest teilweisen Ausführung durch ein privates Unternehmen entfiele.[39]

Gerade im Bereich der lokalen Arbeitsmarktpolitik spielte diese Ausprägung der Kooperation eine große Rolle[40], bis durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Aufgabenverteilung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen mit einer Trennung der Leistungsträgerschaft neu gestaltet wurde. Inwieweit die Einbeziehung privater Unternehmen innerhalb der vorgegebenen Kompetenzen des SGB II

35 *Rixen*, NZS 2002, S. 470 f.

36 *Mosley/Schmid*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Implementations- und Wirkungsanalyse der Personal-Service-Agentur, Abschlussbericht, 2006, S. 472 (http://www.wzb.eu/bal/ab/pdf/hartz_endbericht/endbericht_komplett.pdf).

37 Dazu *Gray,* WES 2002, S. 655 ff; *Handler,* Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe, 2004, S. 149 f; *Finn*, JESP 2000, S. 47.

38 *Wolff,* Public-Private Partnerships, in: *Schenk,* Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat, 1996, S. 254.

39 *Ziekow,* Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz, 2001, S. 72 ff.

40 Allgemein dazu *Stöbe-Blossey,* Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik, 1992; im Einzelnen *Treutner*, Kooperativer Rechtsstaat, 1998, S. 154 ff; *Berlit,* Hilfe zur Arbeit im Kontext aktueller sozialpolitischer Entwicklungen, in: *Fuchs/Schulze-Böing,* Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik, 1999, S. 15 ff; *Spindler,* Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe, in: *Dahme* u.a., Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, 2003, S. 230 f.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-47 - am 13.01.2026, 06:01:04. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

noch Platz hat, bleibt abzuwarten.[41] Eine konfliktfreie, abgestimmte Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen zu erreichen, um sog. „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Arbeitslosenversicherung und Fürsorgesystem[42] endgültig abzustellen, war jedenfalls Ziel des Gesetzgebers bei der Einführung des SGB II. Insofern werden Zwischenlösungen mit *public-private-partnerships* einer verrechtlichten Zusammenarbeit weichen müssen, solange sich bereits zwei Träger aufeinander abstimmen müssen. Anders ist die Situation in den sog. Optionskommunen, den zugelassenen kommunalen Trägern, die das SGB II ohne Mitwirkung der Bundesagentur für Arbeit allein vollziehen, denn dort werden teilweise Strukturen und Einrichtungen aus der Zeit der Hilfe zur Arbeit gem. §§ 18 ff BSHG weitergeführt.

c) Unmittelbare und mittelbare Steuerung des Bürgers

Neben den eben dargestellten Wirkungsfeldern kooperativer Vorgehensweisen, die nur am Rande beschrieben werden, ist die Steuerung des Bürgers mittels Kooperation ein zentraler Aspekt dieser Arbeit.

Mittelbare Steuerung des Bürgers durch Kooperation bedeutet, dass der Staat mit einer kollektiven Interessenvertretung (Selbsthilfegruppen) kooperiert. Ist das Durchsetzungsvermögen des einzelnen Versicherten/Hilfebedürftigen nicht ausreichend, insbesondere aufgrund fehlender Informationen oder aufgrund vorhandener Strukturen, kann der Zusammenschluss gesellschaftlicher Kräfte zu einer Verbesserung des Verhandlungsgleichgewichts und damit einer Stärkung der Position und Interessen des Einzelnen führen.[43] Eine Steuerung ist möglich, da diese kollektiven Interessenvertretungen und Selbsthilfegruppen staatliche Förderung erfahren, die mittels Verträgen und Vereinbarungen abgewickelt wird. In diesem Prozess der Aushandlung des Förderzwecke und werden die Interessen des Einzelnen und der Verwaltung aufeinander abgestimmt. Dieses Wirkungsfeld kooperativer Verwaltung wird nicht weiter vertieft.[44]

Unmittelbare Steuerung beruht auf Vereinbarungen oder Absprachen zwischen Staat und Bürger. Dabei kann Kooperation im Vorfeld, bei der Entscheidung oder bei ihrem Vollzug stattfinden. Für die vorliegende Arbeit ist Gegenstand der Entscheidung die Gewährung einer oder mehrerer sozialer Leistungen. Diese Leistungen können wiederum von einer (vertraglich begründeten) Verpflichtung des Einzelnen abhängig gemacht werden. Steuerung bedeutet Disziplinierung[45], wenn staatlicherseits klare Vorstellungen darüber geäußert werden, wie sich der Einzelne zu verhalten hat, und wenn dann abweichendes Verhalten negative Konsequenzen, z.B. einen Leistungsausschluss, nach sich zieht.

---

41 *Möller/Bornholm/Stöcken,* TuP 2004, S. 13 ff, die auf die Organisation der Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung nach dem Kieler Modell hinweisen.

42 Z.B. *Bauer*, DÖV 2004, S. 1019.

43 *Bieback*, GMH 2003, S. 28 f.

44 *Braun*, Selbsthilfe und Selbsthilfeunterstützung in der Bundesrepublik Deutschland, 1997; *Geis,* Die öffentliche Förderung sozialer Selbsthilfe, 1997.

45 *Vincent-Jones*, The new public contracting, 2006, S. 229 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-47 - am 13.01.2026, 06:01:04. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Umweltschutz[47], der Bauleitplanung[48] und der Vergabe und Abwicklung von Subventionen[49] 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 Staates[53] 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.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-47 - am 13.01.2026, 06:01:04. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -