

schutzklage Rechtsschutz gesucht wird.¹⁰¹ Deren Ausgang ist unsicher, insbesondere seitdem die Rechtsprechung die Zulässigkeit von Drittschutzklagen ausweitet.¹⁰² Dies führt zu einer deutlichen Schwächung kooperativer Prozesse, da die Bindung *inter partes* und deren beabsichtigte Ausschlusswirkung gegenüber Dritten ausgehebelt werden.

Die Bindungswirkung *inter partes* ist ferner eine Grenze für kooperatives Verwaltungshandeln, wenn aufgrund von Zuständigkeitsvorschriften nur eine bestimmte Behörde durch die Vereinbarung gebunden ist, während eine andere Behörde zusätzlich tätig werden und im Zweifel auch anders entscheiden kann. Dann muss der Vertragspartner der Verwaltung mit jener erneut verhandeln und eine Einigung suchen.¹⁰³ Dies ist z.B. problematisch bei einem Umzug des Leistungsberechtigten während der Laufzeit einer Vereinbarung.

V. Kooperation und Aktivierung

Kooperation und Aktivierung sind Begriffe, die miteinander zu tun haben, aber auch unabhängig voneinander gedacht werden können.

Kooperieren kann auf Aktivierung abzielen, wenn z.B. durch kooperative Vorgehensweisen Ressourcen einbezogen werden, die vorher nicht genutzt werden konnten. Kooperation kann aber auch andere Ziele verfolgen, z.B. eine Vereinfachung von Verwaltungsabläufen.

Aktivierung kann auch ohne kooperative Vorgehensweise stattfinden. Dann geht es um einseitige Leistungsanreize und Sanktionierung von Fehlverhalten, was auf einseitige Verwaltungsentscheidungen hinausläuft.

In dieser Arbeit geht es darum, die Überschneidungen von Aktivierung und Kooperation in Bezug auf die Reform der Arbeitsmarktpolitik in England und Deutschland zu beleuchten, rechtlich zu systematisieren und die Tragfähigkeit dieser Phänomene beim Kampf gegen (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zu analysieren. Das Leitbild des aktivierenden Sozialstaates gibt die Zielrichtung kooperativen Verwaltungshandelns vor. Der aktivierende Staat dynamisiert das, was Partnerschaft zwischen Bürger und Staat erreichen kann, und erweitert die Perspektive hin zu einer neuen Aufgaben- und Verantwortungsverteilung zwischen Bürger und Verwaltung.¹⁰⁴ Die kooperative Vorgehensweise der Verwaltung ist für diese Arbeit das Mittel zum Zweck und steht im Dienst der Aktivierung und der Reform der Sicherungssysteme, die beim Risiko der Arbeitslosigkeit eingreifen.

101 So hat z.B. ein Insasse eines privatisierten Gefängnisses keine vertragliche Beziehung mit dem Betreiber des Gefängnisses und ist in diesen Vertrag auch nicht einbezogen. Es kommen Rechte aus dem *Human Rights Act* in Betracht, die eine dem Vertrag entgegenstehende Entscheidung des privaten Betreibers notwendig machen können und damit die Vereinbarung indirekt ergänzen, aber auch die Bindungswirkung des Vereinbarten *inter partes* auflösen. Dazu *Harden*, *The contracting state* 1992, S. 37-51; *Cane*, *Administrative law*, 2004, S. 313.

102 *Kunig/Rublack*, Jura 1990, S. 8.

103 Dazu *Klindt*, *NVwZ* 2003, S. 309.

104 Vgl. *Ziekow*, *Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse*, 2001, S. 2.

B. Typen und Formen kooperativen Handelns

I. Kooperative Elemente einer Entscheidung

1. Verwaltungsakt im deutschen Recht

a) Begriff

Der Verwaltungsakt ist in seiner Grundform die zentrale Handlungsform im deutschen Verwaltungsrecht, der typischerweise nicht-kooperativ einseitig erlassen wird.¹⁰⁵ Dies gilt insbesondere für das Sozialrecht im Verhältnis zwischen Leistungsträger und Versichertem beziehungsweise Leistungsempfänger. Die Massenvorgänge der Sozialverwaltung können ohne den Verwaltungsakt nicht funktionieren.¹⁰⁶ Der Verwaltungsakt weist dann einen Zusammenhang zu kooperativen Handlungsformen auf, wenn die enthaltene Regelung nicht nur einseitig, sondern im Zusammenwirken mit dem Adressaten formuliert wird.

Bereits vor seiner gesetzlichen Regelung bildete sich ein Begriff heraus, der den Verwaltungsakt zu anderem, gerichtlich nicht nachprüfbarem Verwaltungshandeln abgrenzte. Das Erfordernis gerichtlicher Kontrolle der Verwaltung, das freilich für den formellen Rechtsstaat wesentlich und im Übrigen in Art. 19 Abs. 4 GG normiert ist, beeinflusst die Begriffsbildung des Verwaltungsaktes stark.¹⁰⁷

Der Verwaltungsakt ist in § 35 S. 1 VwVfG, Art. 35 S. 1 BayVwVfG¹⁰⁸, § 31 S. 1 SGB X legal definiert. Ein Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Ein Verwaltungsakt muss grundsätzlich nicht in Schriftform erlassen werden. Wegen der besseren Beweisbarkeit seines Inhalts ist dies gleichwohl in der Verwaltungspraxis meist der Fall. Er ist für die Verwaltung bindend, bis er, wenn das rechtlich zulässig ist, aufgehoben ist.¹⁰⁹ Der Verwaltungsakt ist innerhalb der dem deutschen Recht bekannten Klagearten gerichtlich überprüfbar. Zudem hat er Titelfunktion und ist vollstreckbar, obwohl er einseitig von der Verwaltung erlassen wird.

¹⁰⁵ Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 2, 2000, S. 13 f; Kirchhof, Mittel staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 2004, § 59 Rn. 147.

¹⁰⁶ Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2004, S. 335.

¹⁰⁷ Krause, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, 1974, S. 141 spricht deshalb sogar von einer „Justizförmigkeit der Verwaltung“.

¹⁰⁸ Das bayerische VwVfG wird beispielhaft für die deckungsgleich formulierten Verwaltungsverfahrenrechte anderer Bundesländer zitiert.

¹⁰⁹ Vgl. Rücknahme und Widerruf, §§ 48-50 VwVfG; §§ 44-49 SGB X.