



Der Kooperationsplan nach dem SGB II

Die Gestaltung des Kooperationsplans als unverbindliches Planungsinstrument

Bachelorarbeit

Hochschule Fulda
Fachbereich Sozialwesen
Soziale Sicherung, Inklusion, Verwaltung
Wintersemester 2023/2024
Referentin: Frau Prof. Dr. Dern
Korreferent: Herr Prof. Dr. Unger

Eingereicht von
Melanie Jäger
Matrikelnummer 1339189
am 11.02.2024



I.	Inhaltsverzeichnis	
1	Einleitung	1
2	Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende	4
3	Eingliederungsvereinbarung des SGB II	5
3.1	Inhalt der Norm	6
3.2	Rechtliche Einordnung	7
3.3	Schriftformerfordernis	7
3.4	Eingliederungsvereinbarung ersetzender Verwaltungsakt	8
3.5	Wirkungsforschung des IAB	9
3.6	Prüfergebnis des Bundesrechnungshofs	12
4	Kooperationsplan des SGB II	12
4.1	Inhalt der Norm	13
4.2	Textform	14
4.3	Handlungsformen	15
4.3.1	Öffentlich-rechtlicher Vertrag, Handlungsform „sui generis“	16
4.3.2	Zusicherung	18
4.3.3	Schlichtes Verwaltungshandeln, Realakt	20
4.3.4	Zwischenergebnis	23
4.4	Vertiefung zum Kooperationsplan	24
4.4.1	Aufgaben und Herangehensweise	24
4.4.2	Gestaltung und Inhalt	25
4.4.3	Gerichtliche Überprüfbarkeit	31
5	Überblick über andere Pläne im Sozialgesetzbuch	32
5.1	Teilhabeplan des SGB IX	32
5.2	Eingliederungsplan des SGB IX	33
5.3	Leistungsabsprache bzw. Vereinbarung des SGB XII	34
5.4	Hilfeplan des SGB VIII	35
5.5	Zwischenergebnis	37
6	Methodik	38
6.1	Problembenennung	38
6.2	Gegenstandsbenennung	38
6.3	Forschungsmethode	38
6.4	Auswertungsverfahren	40
7	Ergebnisse	41
8	Limitation und weitere Forschung	43
9	Fazit und Ausblick	45
II.	Quellenverzeichnis	II

1 Einleitung

Mit dem Zwölften Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) soll der Eingliederungsprozess als wesentlicher Bestandteil des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) weiterentwickelt werden (BT-Drs. 20/3873, 46). Hierzu wurde die bisher in § 15 SGB II (aF) bestehende Eingliederungsvereinbarung zum 01.07.2023 durch einen Plan zur Verbesserung der Teilhabe (Kooperationsplan) abgelöst. Ziel ist es, mit dem Kooperationsplan, den Bürgergeldbeziehenden und den Integrationsfachkräften¹ ein Instrument an die Hand zu geben, in dem sie „in klarer und verständlicher Sprache die gemeinsam entwickelte Eingliederungsstrategie“ dokumentieren (BT-Drs. 20/3873, 4). Der Gesetzgeber führt in seiner Gesetzesbegründung aus, dass „das persönliche Gespräch und die direkte Kommunikation (...) die Basis für den gesamten Beratungs- und Eingliederungsprozess“ darstellt. Hierzu wurde der Kooperationsplan als ein „kooperatives Planungsinstrument“ in Form eines nicht rechtsverbindlichen Plans konzipiert. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde er von möglichen Rechtsfolgen entkoppelt, hierdurch enthält er keine Rechtsfolgenbelehrung². Leistungsminderungen unmittelbar³ auf Grundlage des Kooperationsplans sind somit nicht möglich. Durch diese Regelung soll, „die Selbstverantwortung der Leistungsberechtigten und ihre Vertrauensbeziehung zur Integrationsfachkraft mit dem Ziel einer vertrauensvollen Zusammenarbeit“ „auf Augenhöhe“ gestärkt werden (BT-Drs. 20/3873, 46f., 82ff.).

Die Gründe, die Eingliederungsvereinbarung durch einen Kooperationsplan zu ersetzen, liegen in der Rechtsnatur der Eingliederungsvereinbarung und den sich daraus ergebenden Anforderungen an ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln. Die Eingliederungsvereinbarung stellt einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach

¹ Bei den Jobcentern gibt es keinen einheitlichen Namen für die Mitarbeitenden, die für die Eingliederung in Ausbildung und Arbeit der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen zuständig sind. Für einen einheitlichen Sprachgebrauch werden die Begriffe „Integrationsfachkraft“ aus der Gesetzesbegründung zum Bürgergeld-Gesetz und „Vermittlungsfachkraft“ aus den IAB-Forschungsberichten verwendet.

² Die fehlende Rechtsfolgenbelehrung entkoppelt nicht automatisch von möglichen Rechtsfolgen, da nach § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II auch die Kenntnis von Rechtsfolgen für eine Pflichtverletzung ausreichend ist.

³ Der Gesetzesentwurf hatte eine sechs monatige Vertrauenszeit vorgesehen. In dieser Vertrauenszeit waren keine Minderungen bei Ablehnung bzw. Abbruch bereits begonnener Maßnahmen möglich. Im Vermittlungsausschuss wurde die angedachte vollständige Entkopplung von möglichen Rechtsfolgen durch die Aufnahme der Abs. 5 und 6 in § 15 SGB II aufgehoben (BT-Drs. 20/3873, 46f., 84; BT-Drs. 20/4600).

§ 55 SGB X dar und ist hierdurch an strenge gesetzliche Vorgaben gebunden. Die bestehenden Herausforderungen bei der rechtssicheren Umsetzung gehen häufig zu Lasten der Transparenz und Verständlichkeit, insbesondere mit Blick auf die umfangreichen Belehrungspflichten. Dies wurde durch Forschungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) als auch durch den Bundesrechnungshof aufgezeigt (BT-Drs. 20/3873, 47; Senghaas et al. 2020: 1, 5ff.; Bernhard, Senghaas 2021; Bernhard et al. 2022: 3ff, 12; Bundesrechnungshof 2019: 3, 15ff).

In der Gesetzesbegründung stellt die Bundesregierung den Kooperationsplan auf die gleiche Ebene wie den Eingliederungsplan und den Teilhabeplan des SGB IX sowie die Leistungsabsprache des XII⁴ und führt aus, dass es sich bei dem Kooperationsplan ebenfalls um keinen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne der §§ 53ff. SGB X handelt, da er für beide Seiten rechtlich unverbindlich ist und sich aus ihm keine Grundlage für den Eintritt einer Leistungsminderung ergibt (BT-Drs. 20/3873, 82).

Bei einem Blick in die Fachliteratur ist die Rechtsnatur des Kooperationsplans bereits wenige Monate nach seinem Inkrafttreten umstritten. So wird zum einen die Ansicht vertreten, dass es sich bei dem Kooperationsplan, um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag handelt (Herbst in: juris-PK SGB II § 15; Kern 2023) oder zumindest die Maßstäbe eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zu beachten wären, da es sich bei dem Kooperationsplan um ein Verwaltungshandeln „sui generis“ handeln könnte (Knickrehm 2023). Wenner stellt die Frage⁵, ob die Inhalte des Kooperationsplans die rechtlichen Vorgaben einer Zusicherung erfüllen. Andere Ansichten folgen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung, dass es sich bei dem Kooperationsplan um einen nicht rechtsverbindlichen Plan handelt (Bindig in: Luik/Harich SGB II § 15; Hökendorf, Berlitz in: LPK-SGB II § 15; Palsherm 2023 § 7; Hökendorf, Jäger 2023).

⁴ Der Verweis in der Gesetzesbegründung auf die Leistungsabsprache nach § 12 SGB XII ist irreführend, da diese im Zuge des Bürgergeld-Gesetzes durch die „Vorbereitung für die Aufnahme einer Tätigkeit und Vereinbarung“ ersetzt wurde.

⁵ Seminar „Bürgergeld: Fortschreibung von ‚Hartz IV‘ unter anderem Namen oder Neuausrichtung der Grundsicherung?“ an der Goethe Universität Frankfurt am Main am 15.11.2023, 06.02. und 07.02.2024.

Diese unterschiedlichen Rechtsauffassungen zeigen bereits bei den Jobcentern ihre Wirkung. Noch zu präsent ist der jahrelange Streit zur Rechtsnatur der Eingliederungsvereinbarung, deren Rechtscharakter bis zur abschließenden höchstrichterlichen Rechtsprechung äußerst umstritten war (Herbst in: juris-PK SGB II § 15 Rn. 35ff.; Kern 2023: 83) So wurde auch die Eingliederungsvereinbarung im Laufe der Jahre als „öffentlich-rechtlicher Vertrag, unechter bzw. hinkender Austauschvertrag, öffentlich-rechtlicher Teilvertrag, öffentlich-rechtliche Zusatzvereinbarung, Zusicherung oder als öffentlich-rechtliche Handlungsform sui generis bezeichnet“ (Kern 2023: 83 zitiert nach Martini, Schenkel 2010: 393 [395 ff.]).

Das Ziel, gemeinsam mit den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die für sie passende Eingliederungsstrategie zu entwickeln und diese in einer klaren und verständlichen Sprache im Kooperationsplan festzuhalten, wird bereits nach wenigen Monaten aus den Augen verloren. In Gesprächen mit Integrationsfachkräften und Mitarbeitenden in den Rechtsabteilungen der Jobcentern konnten große Unsicherheiten im Umgang mit dem Kooperationsplan festgestellt werden. So wurden in diesen Gesprächen unter anderem folgende Fragen diskutiert: Welche Inhalte dürfen bzw. dürfen nicht in den Kooperationsplan aufgenommen werden? Wie sind die Inhalte so zu formulieren, dass der gesetzliche Auftrag erfüllt wird und gleichzeitig bei einer gerichtlichen Überprüfung der Kooperationsplan die Vorgaben eines unverbindlichen Planungsinstruments erfüllt? An welchen Kriterien werden Richterinnen und Richter den Rechtscharakter des Kooperationsplans überprüfen? Hat die Formulierung der Inhalte des Kooperationsplans Auswirkung auf eine richterliche Entscheidung? Wie können die Kriterien eines unverbindlichen Planungsinstruments erfüllt und gleichzeitig die von Seiten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten benötigte Transparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit gewährleistet werden? Kann der Kooperationsplan weiterhin von Integrationsfachkräften und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unterschrieben werden, um hierdurch eine größere Verbindlichkeit zu erhalten?

Auf Grundlage dieser fachlichen Diskussion wurde folgende Forschungsfrage entwickelt:

Welche Kriterien sollte der Kooperationsplan erfüllen, damit die rechtlichen Voraussetzungen eines unverbindlichen Planungsinstruments vorliegen?

Um die Forschungsfrage zu beantworten wird zuerst in Kapitel 2 mit einem Überblick über die Aufgabe und das Ziel der Grundsicherung für Arbeit, ab dem 01.01.2023 dem Bürgergeld, in das Thema eingeführt. Anschließend werden in Kapitel 3 die Gründe herausgearbeitet, die den Gesetzgeber veranlasst haben, die Eingliederungsvereinbarung durch den Kooperationsplan abzulösen. Hierfür werden die gesetzlichen Vorgaben der Eingliederungsvereinbarung beschrieben, die rechtliche Einordnung und die damit bestehenden Schwierigkeiten in der Umsetzung dargestellt und die wichtigsten Ergebnisse der Wirkungsforschung des IAB und des Prüfergebnisses des Bundesrechnungshofs herausgearbeitet. In Kapitel 4 werden die gesetzlichen Vorgaben zum Kooperationsplan zusammengefasst und die in der Fachliteratur diskutierten Handlungsformen des Kooperationsplans dargestellt und kritisch betrachtet. Anschließend wird der Kooperationsplan in den Kontext zu den Aufgaben und dem Ziel des Bürgergeldes gesetzt und die in diesem Zusammenhang bestehenden Aufgaben und erforderlichen Herangehensweisen der Integrationsfachkräfte herausgearbeitet. Daran schließen die in der Fachliteratur bestehenden Ausführungen für die Gestaltung und die Inhalte des Kooperationsplans als ein unverbindliches Planungsinstrument an. Diese werden mit Blick auf die Forschungsfrage kritisch betrachtet und diskutiert. Abschließend wird auf die gerichtliche Überprüfbarkeit des Kooperationsplans eingegangen. Eine Auseinandersetzung mit den in der Gesetzesbegründung benannten Pläne und mit dem Hilfeplan des SGB VIII findet in Kapitel 5 statt. Hierbei erfolgt eine Prüfung, ob aus diesen weitere Anhaltspunkte für die Beantwortung der Forschungsfrage abgeleitet werden können. Auf die Forschungsmethodik wird in Kapitel 6 eingegangen. In Kapitel 7 wird auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse die Forschungsfrage beantwortet. Bestehende Limitationen und Empfehlungen für weiterführende Forschung werden in Kapitel 8 aufgezeigt. Die Bachelorarbeit endet mit einem Fazit und Ausblick in Kapitel 9.

2 Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Im Jahr 2005 wurde mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer neuen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt, mit der zentralen Zielsetzung, „die Eingliederungschancen der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger in ungeforderte Beschäftigung zu verbessern, insbesondere durch besonders intensive Beratung und Betreuung und Einbeziehung in die

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (BT-Drs. 15/1516, 41, 46). Zum 01.01.2023 wurde aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende das Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende (BT-Drs. 20/3873).

Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende, ab 01.01.2023 des Bürgergeldes, nach § 1 Abs. 1 SGB II ist es, den Leistungsberechtigten ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Hierzu soll die Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten gestärkt werden. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll dazu beitragen, dass die Leistungsberechtigten ihren Lebensunterhalt (wieder) selbst sichern können. Gemäß Abs. 2 Satz 1 und 2 soll sie die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei der Aufnahme oder Fortführung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und ihnen bis zu diesem Zeitpunkt den Lebensunterhalt sichern. Nach dem Grundsatz des Forderns haben die Leistungsberechtigten nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB II hierfür alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen. Erwerbsfähige leistungsberechtigte Personen müssen aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung, ab dem 01.07.2023 einen Kooperationsplan abschließen. Im Gegenzug werden die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch die Jobcenter⁶ umfassend und nachhaltig mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit und Überwindung der Hilfebedürftigkeit gefördert und beraten. Im Rahmen der Beratung wird gemeinsam eine individuelle Strategie zum Erreichen dieser Ziele erarbeitet und deren schrittweise Umsetzung nach dem Grundsatz des Förderns nach § 14 Abs. 1 und 2 SGB II begleitet.

3 Eingliederungsvereinbarung des SGB II

In diesem Kapitel werden zunächst die Inhalte der Norm beschrieben und auf die durch Rechtsprechung erfolgte Einordnung als öffentlich-rechtlichen Vertrag eingegangen. In diesem Zusammenhang werden die bestehenden rechtlichen Anforderungen an die Eingliederungsvereinbarung benannt. Zum Abschluss dieses Kapitels werden die wichtigsten Forschungsergebnisse des IAB und des Prüfergebnisses des Bundesrechnungshofs dargestellt.

⁶ Für einen einheitlichen Sprachgebrauch werden anstatt der Begriffe „Träger der Leistungen“ und „Agentur für Arbeit“ der Begriff „Jobcenter“ verwendet. Hierbei handelt es sich um die Namensbezeichnung für die gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II und die zugelassenen kommunalen Träger nach § 6a SGB II (§ 6b SGB II).

3.1 Inhalt der Norm

Bis zum 30.06.2023 hatte die „Eingliederungsvereinbarung eine zentrale Funktion für die kooperative Planung und Gestaltung des Eingliederungsprozesses in den Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 20/3873, 47). Bei der Eingliederungsvereinbarung sollte nach § 15 Abs. 1 Satz 1 SGB II (aF) in Form einer Potenzialanalyse zusammen mit der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person die für die Eingliederung erforderlichen persönlichen Merkmale, beruflichen Fähigkeiten und Eignung festgestellt werden. Aufbauend auf diesen Ergebnissen sollte dann gemäß Abs. 2 Satz 1 (aF) die für die Eingliederung erforderlichen Leistungen in einer Eingliederungsvereinbarung vereinbart werden. In ihr sollte nach Satz 1 und 3 (aF) bestimmt werden, welche Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit nach dem 1. Abschnitt des 3. Kapitel die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person erhält, welche Bemühungen sie zur Eingliederung in Arbeit in welcher Häufigkeit mindestens unternehmen soll und in welcher Form diese Bemühungen nachzuweisen sind und wie Leistungen anderer Leistungsträger in den Eingliederungsprozess einbezogen werden. In der Eingliederungsvereinbarung konnte insbesondere bestimmt werden, in welche Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche die leistungsberechtigte erwerbsfähige Person vermittelt werden soll. Auch Leistungen für Personen, die mit der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person in einer Bedarfsgemeinschaft leben, konnten nach Abs. 4 (aF) in der Eingliederungsvereinbarung vereinbart werden.

Die Eingliederungsvereinbarung sollte nach § 15 Abs. 3 Satz 1 SGB II (aF) regelmäßig, spätestens jedoch nach Ablauf von sechs Monaten, gemeinsam überprüft und fortgeschrieben werden. Hierbei waren die bisher gewonnenen Erfahrungen zu berücksichtigen. Kam eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, sollten nach Abs. 2 (aF) die Regelungen durch Verwaltungsakt getroffen werden. Weigerte sich die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis, die in der Eingliederungsvereinbarung oder in dem diese ersetzenden Verwaltungsakt festgelegte Pflichten zu erfüllen und konnte sie für ihr Verhalten keinen wichtigen Grund benennen, lag eine Pflichtverletzung im Sinne einer Sanktion nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II (aF) vor.

3.2 Rechtliche Einordnung

Bei der Eingliederungsvereinbarung handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag der nach § 53 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 55 SGB X einen subordinationsrechtlichen Austauschvertrag⁷ darstellt (B 14 AS 30/15 R, Rn. 16). Durch die Einordnung als Austauschvertrag müssen die vereinbarten Gegenleistungen des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten den Gesamtumständen nach angemessen und im Zusammenhang mit der vereinbarten Leistung des Jobcenters stehen. Diese Regelung soll dem Schutz des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten dienen (Fuchsloch in: Gagel SGB II/SGB III SGB II § 15 Rn. 115). Durch diese Einordnung ergab sich ein umfangreiches Prüfungsprogramm, wonach die Eingliederungsvereinbarung als auch der ersetzende Verwaltungsakt einer Prüfung des Kopplungsverbots, des Formmissbrauchs und der Kontrolle der allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Kontrolle) unterlagen. Diese Vorgaben waren sehr hoch und in vielen Fällen in der Praxis nicht umsetzbar (BT-Drs. 20/3873, 46f.; Hökendorf, Wersig 2017: 415ff.; Hökendorf, Jäger 2023: 14; Hökendorf 2020: 196f.). Hökendorf und Wersig (2017: 415ff.) kommen im Jahr 2017 sogar zu der Einschätzung, „dass fast alle ihnen bekannten älteren Eingliederungsvereinbarungen nichtig sein dürften“.

3.3 Schriftformerfordernis

Durch die Einstufung als öffentlich-rechtlicher Vertrag unterlag die Eingliederungsvereinbarung nach § 56 SGB X der Schriftform. Die Schriftform ist eine gesetzliche Formvorschrift nach § 126 Abs. 1 BGB und ist „gekennzeichnet durch die Fixierung einer Mitteilung in lesbaren Schriftzeichen in Papierform“ (Herbe in: GK-SRB SGB X § 33 Rn. 5). Regelungen zur Schriftform eines Vertrags ergeben sich aus Abs. 1 und 2. Sofern durch Gesetz bei einem Vertrag die schriftliche Form vorgeschrieben ist, muss eine Unterschrift von beiden Parteien auf derselben Urkunde erfolgen. Erhält jede Partei eine gleich lautende Urkunde, ist es ausreichend, wenn jeweils die für die Gegenpartei bestimmte Urkunde unterzeichnet wird. Vorgaben

⁷ Bei subordinationsrechtlichen Austauschverträgen handelt es sich um Verträge bei denen zwischen den Vertragsparteien ein Über- und Unterordnungsverhältnis besteht. Dies wird durch die Möglichkeit der alternativen Regelung durch den Verwaltungsakt deutlich. Für diese Verträge gelten die Bestimmungen für Vergleichsverträge (§ 54 SGB X), für Austauschverträge (§ 55 SGB X), für die Zustimmung von Behörden (§ 57 Abs. 2 SGB X), die besonderen Nichtigkeitsgründe (§ 58 Abs. 2 SGB X) und die sofortige Vollstreckung (§ 60 SGB X) (Fuchsloch in: Gagel SGB II/SGB III SGB II § 15 Rn. 114).

zur Schriftform beim Verwaltungsakt regelt § 33 Abs. 3 SGB X. Hiernach muss die erlassende Behörde erkennbar sein und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten. „Der Name kann handschriftlich, maschinenschriftlich oder durch Faksimilestempel angegeben werden“ (Mutschler in: BeckOK SGB X § 33 Rn. 25). Die Schriftform dient auch Beweis Zwecken (Herbe in: GK-SRB SGB X § 33 Rn. 4).

3.4 Eingliederungsvereinbarung ersetzender Verwaltungsakt

Kam eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, sollten nach § 15 Abs. 3 Satz 3 SGB II (aF) die Regelungen durch Verwaltungsakt getroffen und damit die Eingliederungsvereinbarung ersetzt werden.

Die rechtlichen Vorgaben zum Verwaltungsakt finden sich für die Sozialgesetzbücher in den §§ 31ff. SGB X. „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“ stellt nach § 31 SGB X einen Verwaltungsakt dar. Als hoheitliche Maßnahme wird jede Maßnahme verstanden, die einen „Handlungswillen der tätigen Behörde trägt“. Eine Behörde ist nach § 1 Abs. 2 SGB X „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“. Die Regelung stellt das bedeutsamste Merkmal des Verwaltungsakts dar. Sie „zielt allgemein (.) auf die Begründung rechtlicher Verpflichtungen, entweder zu Lasten der Behörde oder zu Lasten des Bürgers“ ab und ist nach außen gerichtet. Bei der Regelung handelt es sich um eine Maßnahme, die „auf die Herbeiführung einer **unmittelbaren Rechtsfolge** gerichtet ist“. Die handelnde Behörde bestimmt hierdurch Rechtsfolgen einseitig. Jede „Begründung, Aufhebung, Änderung oder bindende Feststellung eines subjektiven Rechts oder einer Verpflichtung des beteiligten Bürgers“ stellt eine Regelung dar. Ein Einzelfall liegt vor, wenn die Behörde „gegenüber einer bestimmten Person verwaltungsrechtliche Konsequenzen festlegt“. Öffentliches Recht liegt vor, „wenn die Behörde aufgrund einer Rechtsgrundlage handelt, die **ausschließlich** einem Träger hoheitlicher Gewalt“ vorbehalten ist. Das Merkmal der Außenwirkung liegt vor, wenn die Rechtsfolgen bei einer Person außerhalb der entscheidenden Behörde eintreten (Dörr, Francke 2012: 164f.; Stahlmann o.J.: 112ff., H.i.O.; Luthe in: juris-PK SGB X § 31 Rn. 39).

Zusätzlich zu diesen, für jeden Verwaltungsakt anzuwendenden Vorgaben, bestehen bei dem ersetzenden Verwaltungsakt weitere Regelungen, die durch diesen einzuhalten sind. So folgt die Rechtmäßigkeitsprüfung den selben Maßstäben wie bei der Eingliederungsvereinbarung (Kador in: Eicher/Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 86). Somit sind u. a. beim ersetzenden Verwaltungsakt die Bestimmungen des § 55 Abs. 1 Satz 2 SGB X anzuwenden, wonach Eigenbemühungen „den gesamten Umständen nach angemessen (.) und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen“ müssen (Hahn in: Beck'sche Kurz-Kommentare SGB II § 15 Rn. 7). Auch unterliegt der ersetzende Verwaltungsakt der Geltungsdauer. Wird diese ohne Ermessensabwägungen überschritten, ist er rechtswidrig (Kador in: Eicher/Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 89a).

3.5 Wirkungsforschung des IAB

Nach den Vorgaben des § 55 SGB II führte der IAB eine Wirkungsforschung zur Eingliederungsvereinbarung durch. Diese wird nachfolgend vorgestellt und die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

In einem Modellprojekt wurde mittels eines Zufallsmechanismus, die Ausgestaltung und der Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung festgelegt. Hierzu wurden die Leistungsberechtigten einer von drei Gruppen zugeordnet. Je nach Zugehörigkeit wurde mit der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person in den ersten sechs Monaten des Leistungsbezugs eine Eingliederungsvereinbarung mit Rechtsfolgenbelehrung, eine Eingliederungsvereinbarung ohne Rechtsfolgenbelehrung oder keine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen. Personen, die der Gruppe „ohne Rechtsfolgenbelehrung“ und „ohne Eingliederungsvereinbarung“ zugewiesen waren, wurden innerhalb der ersten sechs Monate des Leistungsbezugs aufgrund Pflichtverletzungen nicht sanktioniert. Lediglich bei Meldeversäumnissen erfolgte eine Sanktion. Ziel dieses Modellprojekts war, die Wirkung einer Eingliederungsvereinbarung auf die Arbeitsmarktchancen zu ermitteln. In den folgenden zwei Jahren wurden dann die Effekte auf Zeiten in Beschäftigung und im Leistungsbezug untersucht. Als Ergebnis stellte sich heraus, dass die

Ausgestaltung und der Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung keine signifikante Wirkung auf spätere Arbeitsmarktchancen hatte⁸ (Bernhard et al. 2022: 3ff, 12).

In Form von Interviews und Gruppendiskussionen sowie einer standardisierten Befragung von Beschäftigten der beteiligten Jobcenter fand eine Begleitforschung zum vorgenannten Modellprojekt statt. Die Ergebnisse „weisen darauf hin, dass Eingliederungsvereinbarungen mit verschiedenen Aufgaben überfrachtet seien“. So wird zwar die Schriftform der Eingliederungsvereinbarung für die Transparenz der getroffenen Vereinbarungen als wichtig angesehen, durch die hohen Anforderungen an die Ausgestaltung dieses Ziel jedoch konterkariert. Auch die Fülle der Aufgaben, die eine Eingliederungsvereinbarung abdecken soll, wird von den Vermittlungsfachkräften als problematisch bewertet. So soll sie „den sozialpolitischen Grundsatz des ‚Förderns und Forderns‘ konkretisieren, eine Erinnerungshilfe bieten und Verbindlichkeit herstellen“. Die Eingliederungsvereinbarung wird zwar von den Vermittlungsfachkräften als hilfreich beurteilt, sie ist aus ihrer Sicht jedoch „zu lang und zu schwer verständlich“ (Bernhard et al. 2022: 14f.).

Auch wurde die Eingliederungsvereinbarung aus Sicht der Jobcenter betrachtet. Hierbei kommt der IAB zu dem Ergebnis, dass die Eingliederungsvereinbarung in der Regel bereits beim ersten Beratungstermin erstellt wird. Aufgrund der Fülle von Informationen, die Leistungsberechtigte im Erstgespräch erhalten, erachten die Vermittlungsfachkräfte es als wichtig, dem Leistungsberechtigten „etwas Schriftliches, mit nach Hause zu geben“. Die Eingliederungsvereinbarung dient den Vermittlungsfachkräften vorwiegend zu Dokumentationszwecken und für die Transparenz. Wobei sie die Eingliederungsvereinbarung hierfür nicht als geeignet erachten, da diese zu umfangreich ist und sie aufgrund der Erfordernisse der Rechtsfolgenbelehrung für zu lang und für zu schwer verständlich halten. Durch standardisierte Elemente zur Schaffung der Rechtssicherheit, um bei einer Leistungskürzung vor Gericht Bestand zu halten, erfüllt sie nicht mehr den Zweck der Unterstützung des Leistungsbeziehenden. Die Gestaltung der Eingliederungsvereinbarung mit ihrem Hinweis auf Mitwirkungspflichten und möglichen Sanktionen bei Pflichtverletzungen

⁸ Die Vorgaben wurden nicht flächendeckend von den Vermittlungsfachkräften umgesetzt. Die Anzahl erfolgter Sanktionierungen unterschied sich nicht signifikant zwischen den Gruppen (Bernhard et al. 2022: 13).

wird von Seiten der Vermittlungsfachkräfte dann als ungünstig angesehen, wenn sie zum Leistungsberechtigten eine Vertrauensbeziehung aufbauen wollen. Eine zielgerichtete Beratung erfordert in vielen Fällen Gespräche über Schulden, gesundheitliche Einschränkungen oder belastende soziale Beziehungen. Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und der Hinweis auf Mitwirkungspflichten und Sanktionsmöglichkeiten kann hier zu einem „Bruch im Vertrauensaufbau“ führen. Für die Vermittlungsfachkräfte steht das Beratungsgespräch im Vordergrund, „um Vertrauen aufzubauen und die Grundlage für eine gute Zusammenarbeit zu schaffen“, denn nur dann öffnen sich die Leistungsberechtigten und berichten von „prekären persönlichen Lebensumständen, die individuelle Barrieren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit darstellen können“. Die Eingliederungsvereinbarung spielt hierbei nur eine untergeordnete Rolle. Die Vermittlungsfachkräfte bewerten die Eingliederungsvereinbarung dahingehend, dass sie „nicht jederzeit und nicht für alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gleichermaßen sinnvoll“ ist. Zusammenfassend kommt der IAB zu dem Ergebnis, dass der Gedanke eines kooperativen Gestaltungsmittels bei den befragten Vermittlungsfachkräften Zustimmung erhält, in der Beratungspraxis jedoch eher eine geringe Bedeutung hat (Senghaas et al. 2020: 1, 5ff.; Bernhard, Senghaas 2021).

Aus Sicht der Leistungsberechtigten konnte der IAB herausarbeiten, dass diese die Zusammenarbeit mit dem Jobcenter dann positiver bewerten, wenn „sie (.) eine feste Ansprechperson hatten, mit der sie ausführliche Gespräche zu ihrer beruflichen und privaten Situation führen konnten“ und „wenn das Jobcenter die Zusagen aus der Eingliederungsvereinbarung aus Sicht der Leistungsberechtigten umsetzt“ (Bernhard, Senghaas 2021).

Im IAB-Forumsbericht vom 07.07.2021 fassen Bernhard und Senghaas die Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung aus den Jahren 2017 bis 2020 zusammen. In ihrem Fazit erarbeiten sie folgende mögliche Ansatzpunkte für eine Reform der Eingliederungsvereinbarung: Flexibilisierung des Einsatzes der Eingliederungsvereinbarung, in dem die Vermittlungsfachkräfte „größere Ermessensspielräume beim Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung“ erhalten. Zudem eine „Flexibilisierung der Inhalte“. Auch die Möglichkeit, dass „Absprachen und Unterstützungsmöglichkeiten (...) zunächst ohne eine rechtlich verbindliche Androhung von (.) Kürzungen festgehalten werden und so den Ansprüchen an eine

gemeinsame Aushandlung, die Herstellung von Transparenz und die Förderung von Motivation und Vertrauen entsprechen“. Für eine erforderliche Rechtsverbindlichkeit könnte dies, sofern es im Einzelfall erforderlich ist, in Form eines gesonderten Dokuments erfolgen.

3.6 Prüfergebnis des Bundesrechnungshofs

Der Bundesrechnungshof stellt in einer Überprüfung der Eingliederungsvereinbarungen fest, dass bei 25,4% der geprüften erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen und bei 19,5% der Jobcenter von zugelassenen kommunalen Trägern keine gültige Eingliederungsvereinbarung vorliegt. Als Grund hierfür wird unter anderem angegeben, dass in den Jobcentern es „an der Akzeptanz des Instruments ‚Eingliederungsvereinbarung‘“ fehlt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Gesetzgeber eine Flexibilisierung der rechtlichen Grundlagen und den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen in eine Kann-Regelung umzuwandeln. Mit den hierdurch gewonnenen zeitlichen Kapazitäten könnte dann eine intensivere Beratung stattfinden oder die Kontaktdichte erhöht werden (Bundesrechnungshof 2019: 3, 15ff.).

4 Kooperationsplan des SGB II

Die Bundesregierung wollte einen Großteil der gewonnenen Erkenntnisse aus der Wirkungsforschung des IAB und dem Prüfbericht des Bundesrechnungshofs umsetzen und hat die Eingliederungsvereinbarung durch den Kooperationsplan ersetzt (BT-Drs. 20/3873, 47).

Zum 01.07.2023 wurde die Eingliederungsvereinbarung durch den Kooperationsplan abgelöst. Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die kritische Betrachtung der vorliegenden Ansichten zur Rechtsnatur des Kooperationsplans. Hierfür wird im ersten Schritt die Norm des Kooperationsplans zusammengefasst. Im zweiten Schritt werden dann die in der Fachliteratur diskutierten Handlungsformen des Kooperationsplans dargestellt und kritisch betrachtet. Anschließend wird der Kooperationsplan in den Kontext zu den Aufgaben und dem Ziel des Bürgergeldes gesetzt und die in diesem Zusammenhang bestehenden Aufgaben und erforderlichen Herangehensweisen der Integrationsfachkraft herausgearbeitet. Daran schließen die in der Fachliteratur bestehenden Ausführungen für die Gestaltung und die Inhalte des Kooperationsplans als ein unverbindliches Planungsinstrument an. Diese werden mit Blick auf die Forschungsfrage kritisch betrachtet und diskutiert.

Abschließend wird auf die gerichtliche Überprüfbarkeit des Kooperationsplans eingegangen.

4.1 Inhalt der Norm

Die bereits bei der Eingliederungsvereinbarung etablierte Potenzialanalyse ist zu nutzen, um gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 SGB II zusammen mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person die für die Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit erforderlichen persönlichen Merkmale, beruflichen Fähigkeiten und Eignung festzustellen. Aufbauend auf diesen Ergebnissen soll dann gemäß Abs. 2 gemeinsam ein Plan zur Verbesserung der Teilnahme (Kooperationsplan) erstellt werden. In diesem wird das Eingliederungsziel und die wesentlichen Schritte zur Eingliederung festgehalten. Nach Satz 2 Nr. 1 bis 6 gehören zu den wesentlichen Schritten: Welche Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit nach dem 1. Abschnitt des 3. Kapitel in Betracht kommen. Welche Eigenbemühungen die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten für eine erfolgreiche Überwindung der Hilfebedürftigkeit mindestens unternehmen und nachweisen. Eine vorgesehene Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) oder einer Maßnahme der berufsbezogenen Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG. Wie Leistungen anderer Leistungsträger in den Eingliederungsprozess einbezogen werden. In welche Ausbildung, Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche, die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person vermittelt werden soll und ob ein möglicher Bedarf für Leistungen zur beruflichen oder medizinischen Rehabilitation mit dem Ziel einer entsprechenden Antragstellung in Betracht kommen. Weiterhin können nach Satz 3 Nr. 1 und 2 Leistungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung im Hinblick auf mögliche gesundheitliche Beeinträchtigungen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt entgegenstehen, festgehalten werden. Auch Leistungen für Personen, die mit der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person in einer Bedarfsgemeinschaft leben, können im Kooperationsplan aufgenommen werden, sofern es sich hierbei um Leistungen handelt, die Hemmnisse bei der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person beseitigen oder verringern.

Die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person erhält nach Abs. 3 den Kooperationsplan in Textform. Er soll spätestens nach Ablauf von jeweils sechs Monaten gemeinsam aktualisiert und fortgeschrieben werden. Das Jobcenter überprüft nach Abs. 5 regelmäßig, ob die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person die im

Kooperationsplan festgehaltenen Absprachen einhält. Stellt das Jobcenter fest, dass die getroffenen Absprachen nicht eingehalten werden und sind dem Jobcenter auch keine wichtigen Gründe⁹ hierfür bekannt, fordert das Jobcenter die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person in Form einer Aufforderung¹⁰ mit Rechtsfolgenbelehrung auf, den getroffenen Absprachen nachzukommen. Kommt kein Kooperationsplan zustande oder kann er nicht fortgeschrieben werden, erfolgen Aufforderungen nach Abs. 6 zu erforderlichen Mitwirkungshandlungen mit Rechtsfolgenbelehrung. Erfolgen Aufforderungen nach § 15 Abs. 5 und 6 SGB II stellen diese die Grundlage für mögliche Leistungsminderungen gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II bei Pflichtverletzungen dar.

Kann ein Kooperationsplan aufgrund Meinungsverschiedenheiten nicht erstellt oder nicht fortgeschrieben werden, soll auf Verlangen einer oder beider Seiten ein Schlichtungsverfahren nach § 15a Abs. 1 Satz 1 SGB II eingeleitet werden. In dem Schlichtungsverfahren soll nach Abs. 2 ein gemeinsamer Lösungsvorschlag entwickelt werden. Diesen haben die Jobcenter zu berücksichtigen.

4.2 Textform

Für den Kooperationsplan ist nach § 15 Abs. 3 Satz 1 SGB II die Textform vorgesehen. Die Textform ist in § 126b BGB geregelt. Hiernach muss „eine lesbare Erklärung, in der die Person des Erklärenden benannt ist, auf einem dauerhaften Datenträger abgegeben werden“. Es ist ausreichend, wenn die Empfängerin bzw. der Empfänger die Erklärung für einen angemessenen Zeitraum unverändert wiedergeben kann.

Bei der Textform besteht kein Unterschriftserfordernis. Dennoch sollte das Erklärungsende erkennbar sein, um nachvollziehen zu können, dass das Dokument vollständig ist und es sich nicht um einen Entwurf, sondern um den fertig gestellten Text handelt. Dies kann in Form der Namensnennung, einem Zusatz wie „Diese Erklärung ist nicht unterschrieben.“, durch ein Faksimile, eine eingescannte

⁹ Unter einem wichtigen Grund können alle Umstände des Einzelfalls verstanden werden, wie z. B. gesundheitliche Gründe, familiäre Gründe, Glaubens- oder Gewissensgründe, Arbeitssituationen wie Mobbing (Berlit in: LPK-SGB II § 31 Rn. 78, 80).

¹⁰ Die Aufforderung stellt laut Gesetzesbegründung einen Verwaltungsakt dar (BT-Drs. 20/3873, 52). Auch in den Kommentierungen wird dies anerkannt. So führt Herbst hierzu aus, dass "das Gebot effektiven Rechtsschutzes für eine VA-Qualität der Aufforderung" spricht (Herbst in: juris-PK SGB II § 15 Rn. 226).

Unterschrift, eine Datierung oder eine Grußformel erfolgen (BT-Drs. 14/4987, 20; Einsele in: Münchener Kommentar BGB § 126b Rn. 8; Wendtland in: BeckOK BGB § 126b Rn. 7).

Nach der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 14/4987, 18) ist die Textform in solchen Fällen vorgesehen, bei „denen das Erfordernis einer eigenständigen Unterschrift unangemessen und verkehrerserschwerend ist“. Dieser Sachverhalt liegt insbesondere vor, wenn dem Vorgang keine erhebliche Beweiswirkung zugeschrieben wird oder bei „nicht erheblichen oder leicht wieder rückgängig zu machenden Rechtsfolgen“ und somit „der Beweis- und der Warnfunktion der Schriftform (.) kaum Bedeutung zukommt“. Die Textform erfüllt die Informations- und Dokumentationsfunktion (Einsele in: Münchener Kommentar BGB § 126b Rn. 9). Wohingegen bei der Schriftform die Warnfunktion maßgeblich ist und somit durch die Unterschrift für den Erklärenden eine Warnung über die Reichweite seiner Erklärung beinhaltet. Besteht jedoch der Zweck der Schriftform dahingehend, die Empfängerin bzw. den Empfänger der Erklärung über bestimmte Sachverhalte zu informieren, die ggf. eine rechtliche Reaktion seinerseits erfordern, kann davon ausgegangen werden, dass eine Unterschrift des Absenders für diesen keinen Mehrwert darstellt. Hier ist es vielmehr wichtig, dass die Information der Empfängerin bzw. dem Empfänger zugeht und dauerhaft zur Verfügung steht. Aus diesem Grund stellt sich bei der Entscheidung zur Textform die Frage, ob die „Dokumentationsfunktion“ oder die „Beweisfunktion“ im Vordergrund steht (BT-Drs. 14/4987, 19).

Der Begriff des „Erklärenden“ ist dem des Ausstellers in den §§ 126 Abs. 1 und 126a Abs. 1 BGB gleichzustellen. Es geht somit um die Erkennbarkeit der Person, die die Erklärung abgibt (Einsele in: Münchener Kommentar BGB § 126b Rn. 7).

4.3 Handlungsformen

Die Eingliederungsvereinbarung wurde durch den Kooperationsplan, welcher laut Gesetzesbegründung ein unverbindliches Planungsinstrument darstellt, ersetzt (BT-Drs. 20/3873, 47). Nach dem Gesetzestext ist bei den Kooperationsplänen die Textform anzuwenden. Eine Vorgabe der Rechtsnatur im Gesetzestext erfolgt jedoch durch den Gesetzgeber nicht (Hökendorf, Berlit in: LPK-SGB II § 15 Rn. 2). Aufgrund dieser fehlenden Vorgabe, besteht eine Diskussion zur rechtlichen Einordnung des Kooperationsplans. Im Folgenden werden die diskutierten Handlungsformen im Einzelnen vorgestellt und kritisch betrachtet, wobei diese

Bachelorarbeit nicht den Anspruch hat, eine Antwort auf die Frage der Rechtsnatur des Kooperationsplans zu liefern. Ziel ist einen Überblick über den aktuellen Stand der Auslegungsmöglichkeiten zu geben und auf den gewonnenen Erkenntnissen Kriterien für ein unverbindliches Planungsinstrument zu entwickeln.

4.3.1 Öffentlich-rechtlicher Vertrag, Handlungsform „sui generis“

Nach einer bestehenden Auffassung stellt der Kooperationsplan, genauso wie die Eingliederungsvereinbarung, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar (Herbst in: juris-PK SGB II § 15; Kern 2023). Als Begründung führt Kern (2023: 81) aus, dass der Kooperationsplan einen Verwaltungsakt ersetzt, „was charakteristisch für einen öffentlich-rechtlichen Vertrag“ ist. Er führt weiter aus, dass dies zur Folge hätte, dass die bestehende Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Eingliederungsvereinbarung auf den Kooperationsplan anzuwenden sei. Folgt man dieser Auslegung, hätte die Behörde nach § 53 Abs. 1 Satz 1 SGB X die Möglichkeit, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen zu schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde (subordinationsrechtlicher Vertrag im Bereich des Über- und Unterordnungsverhältnisses). Ein solcher Vertrag kann gemäß Abs. 2 nur für Ermessensleistungen geschlossen werden. Der Inhalt des Vertrags muss sich an die Vorgaben der Norm halten, die der Ermessensleistung zugrunde liegt (Eichendorfer in: Kommentar zum SGB X § 53 Rn. 9f.). Für den Kooperationsplan wären die Bestimmungen der §§ 53ff. SGB X anzuwenden. Ergänzend würden nach § 61 SGB X die Vorschriften des BGB gelten (Becker in: Hauck/Noftz SGB X § 53 Rn. 1). Auch wäre der Kooperationsplan, als ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäß § 56 SGB X schriftlich zu schließen, sofern keine andere Form vorgeschrieben ist. Hierdurch würde der Kooperationsplan den drei Prüfkriterien Kopplungsverbot, Formmissbrauch und der AGB-Kontrolle unterliegen. Nach dem Kopplungsverbot ist gemäß § 58 Abs. 2 Nr. 4 SGB X „ein Vertrag nichtig, wenn die Behörde sich eine nach § 55 SGB X unzulässige Gegenleistung versprechen lässt“. Es ist ein „ausgewogenes Verhältnis der wechselseitigen Verpflichtungen“ erforderlich. Ein Formmissbrauch oder qualifizierter Rechtsverstoß liegt nach § 134 BGB i.V.m. § 15 Abs. 2 Satz 2 SGB II (aF) vor, wenn nur Obliegenheiten¹¹ des Leistungsberechtigten geregelt werden und keine Gründe vorliegen,

¹¹ Eine Obliegenheit stellt eine Nebenpflicht dar. Sie ist nicht gesondert einklagbar, kann aber bei einer Verletzung andere Rechtsnachteile mit sich bringen (Stahlmann o.J.: 127).

aus denen ersichtlich ist, warum für die Behörde keine Verpflichtungen aufgenommen wurden. Durch die Verwendung von Textbausteinen in der Eingliederungsvereinbarung wurde in Frage gestellt, ob diese als allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB)¹² nach § 61 Satz 2 SGB X i.V.m. §§ 305ff. BGB zu werten sind (Hökendorf, Wersig 2017: 415ff.).

Ein weiteres Argument für das Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags leitet Kern (2023: 82) aus der Formulierung in § 2 Abs. 1 Satz 2 SGB II ab, wonach erwerbsfähige Leistungsberechtigte weiterhin einen Kooperationsplan abzuschließen haben und stellt die Frage: „Kann man einen ‚Plan‘, der kein Vertrag mehr sein soll, ‚abschließen‘ oder besteht hier Kontrahierungszwang¹³?“

Kontrahierungszwang ist die gesetzlich auferlegte Pflicht, ein Vertragsangebot anzunehmen (Herbst in: juris-PK SGB II § 15 Rn. 232). Der angeführte Kontrahierungszwang sieht auch Herbst (juris-PK SGB II § 15 Rn. 45), leitet ihn jedoch wie folgt ab: So sei durch die im Vermittlungsausschuss¹⁴ erfolgte Einführung der Abs. 5 und 6 in § 15 SGB II sowie § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II die rechtliche Unverbindlichkeit des Kooperationsplans aufgegeben worden. Auch die Vorgabe, dass der in einem Schlichtungsverfahren des § 15a SGB II erarbeitete Lösungsvorschlag von den Jobcentern zu berücksichtigen ist, würde nicht im „Einklang mit der vom Gesetzgeber gewollten Grundannahme, beim Kooperationsplan handelt es sich um einen beidseitig rechtsunverbindlichen Plan“, stehen.

Bei einer Einordnung als öffentlich-rechtlicher Vertrag würde der Kooperationsplan jedoch nach seinem Abschluss nur noch einer reduzierten Rechtskontrolle unterliegen, da Verträge nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich sind (Kern 2023: 83).

¹² Bei den AGB handelt es sich um „vertragliche Klauseln, die zur Standardisierung und Konkretisierung von Massenverträgen dienen. Sie werden von einer Vertragspartei einseitig gestellt und bedürfen daher einer bes. Kontrolle, um ihren Missbrauch zu verhindern“ (Gabler Wirtschaftslexikon).

¹³ Bis 2016 bestand ein solcher Kontrahierungszwang bei der Eingliederungsvereinbarung, da der Nichtabschluss einer Eingliederungsvereinbarung zu einer Sanktion führte. Durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (RBEGuSGBÄndG) wurde diese Sanktionsmöglichkeit aus dem SGB II gestrichen.

¹⁴ Der Gesetzesentwurf hatte eine sechs monatige Vertrauenszeit vorgesehen. In dieser Vertrauenszeit waren keine Minderungen bei Ablehnung bzw. Abbruch bereits begonnener Maßnahmen möglich. Im Vermittlungsausschuss wurde diese Regelung gestrichen und die angedachte vollständige Entkopplung von möglichen Rechtsfolgen durch die Aufnahme der Abs. 5 und 6 in § 15 SGB II aufgehoben (BT-Drs. 20/3873, 46f., 84; BT-Drs. 20/4600).

Nach Auffassung von Krickrehm (2023: 533) könnte der Kooperationsplan ein Verwaltungshandeln „sui generis“ darstellen. Sui generis, was übersetzt „eigene Gattung“, „eigener Art“ bedeutet, „wird in der Rechtssprache verwendet, um einen Gegenstand in juristischen Klassifikationen beschreiben zu können, obwohl er nicht in die Formtypik passt. Mit anderen Worten: etwas ist dann ‚sui generis‘, wenn die bisher vertrauten Begriffe versagen“. Die Sachverhalte sind somit „einzigartig“ oder auch „nicht den Normen entsprechend“ (proverbia-juris.de). Die Bezeichnung findet sich in allen Bereichen des Rechts, wenn eine klare Einordnung unter bekannte Begriffe (noch) nicht möglich ist. Hiernach sollten beim Kooperationsplan zumindest die Maßstäbe des § 53 SGB X zu beachten sein, da nach der Deutung des Bundessozialgerichts ein „Fordern ohne Fördern“ ausscheidet (Knickrehm 2023: 529). Durch die erfolgte Einstufung des Kooperationsplans als rechtlich unverbindlich und die damit bestehende „mangelnde Rechtsförmigkeit“ dürfte er zu keinen Rechtsfolgen führen. Durch die in § 15 Abs. 5 und Abs. 6 SGB II bestehenden Regelungen, dass bei Nichteinhalten der Absprachen bzw. wenn kein Kooperationsplan zustande kommt, Aufforderungen inklusive Rechtsfolgenbelehrung durch die Jobcenter erlassen werden, welche wiederum nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II minderungsbewährt sind, ist diese „mangelnde Rechtsförmigkeit“ auf Seiten der Leistungsbeziehenden nicht gegeben. Wohingegen es für den Leistungsbeziehenden im Gesetzestext keinen Mechanismus gibt, der es ihm ermöglicht die festgelegten Leistungen der Jobcenter einzufordern (Knickrehm 2023: 531). Somit „spricht vieles dafür, die aus dem öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnis abgeleiteten Vertragsschutzrechte des Leistungsberechtigten wenigstens ihrem Wesen nach auch bzgl. des Kooperationsplans zu berücksichtigen“ (Herbst in: juris-PK SGB II § 15 Rn. 46).

Sollten sich diese Auffassungen durchsetzen würde der Kooperationsplan ähnlichen Regularien unterliegen wie vormals die Eingliederungsvereinbarung.

4.3.2 Zusicherung

Eine weitere in der Diskussion angeführte mögliche Handlungsform stellt die Zusicherung dar. Bei der Zusicherung nach § 34 SGB X handelt es sich um eine erteilte Zusage der zuständigen Behörde einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen. „Die **Zusage einer schlicht-hoheitlichen Handlung** fällt damit nicht unter den Zusicherungsbegriff“. „Die Zusicherung muss auf einen **bestimmten VA** gerichtet sein. Dazu gehört zum einen **der Wille** der Behörde, sich auf ein zukünftiges Tun oder Unterlassen zu verpflichten; zum

anderen muss sich die Erklärung auf einen **konkreten Sachverhalt** beziehen“. Insbesondere bei Ermessensentscheidungen kommt die Erteilung einer Zusicherung in Betracht, da hier die Bürgerin bzw. der Bürger ein Interesse an einer verlässlichen Aussage der Behörde hat. „Durch die Abgabe der Zusicherung verpflichtet sich die Verwaltung zu einer bestimmten zukünftigen Sachbehandlung“. Der Adressat muss nun „die Voraussetzungen für den Erlass eines VA schaffen“. Durch die Zusicherung hat er die Gewissheit, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen die zugesicherte Leistung gewährt werden (Engelmann in: Schütze SGB X § 34 Rn. 3ff, 8, 13, H.i.O.). Die Zusicherung bedarf nach Abs. 1 Satz 1 für ihre Wirksamkeit der Schriftform. Dies stellt eine „**unabdingbare Wirksamkeitsvoraussetzung**“ dar (Fichte in: Bech`sche Kurz-Kommentare SGB X § 34 Rn. 9f., H.i.O.; Engelmann in: Schütze SGB X § 34 Rn. 25). Nach den Bestimmungen des Abs. 2 finden Teile der Regelungen zur Bestandskraft eines Verwaltungsakts Anwendung.

Für die Annahme, dass eine Zusicherung vorliegt, ist weder die Verwendung des Begriffs „Zusicherung“ noch eine Rechtsmittelbelehrung erforderlich. Ob es sich bei der Zusage um eine Zusicherung mit Verpflichtungswillen oder nur eine Auskunft ohne Verpflichtungswillen handeln soll, ist durch Auslegung zu ermitteln. Dabei ist zum einen das gesamte Verhalten des Erklärenden als auch der Erklärungswortlaut zu berücksichtigen. Auch die Begleitumstände, insbesondere der Zweck der Erklärung ist maßgeblich. Das maßgebende Gesamtverhalten ist vom Standpunkt der Person zu bewerten, für die die Erklärung bestimmt ist. Zum Zeitpunkt der Zusicherung muss der zugesicherte Verwaltungsakt seinem Inhalt nach bereits im Wesentlichen feststehen. Zusätzlich muss die Empfängerin bzw. der Empfänger ein eigenes berechtigtes Interesse an der Erfüllung der Zusicherung haben (Fichte in: Bech`sche Kurz-Kommentare SGB X § 34 Rn. 4f.). Die Zusicherung hat den Zweck, „dem Adressaten Gewissheit über das zukünftige Handeln der Behörde bei Erlass eines VA zu verschaffen“. Aus der „wirksamen Zusicherung ergibt sich ein **Rechtsanspruch** des Adressaten **auf die zugesagte Regelung**. Die Zusicherung hat den Charakter einer einseitigen hoheitlichen Regelung. Hierin unterscheidet sie sich vom öffentlich-rechtlichen Vertrag (Engelmann in: Schütze SGB X § 34 Rn. 23, H.i.O.). Die Bindung an die erfolgte Zusicherung entfällt, „wenn sich **nachträglich** die konkrete Sach- oder Rechtslage derart ändert, dass sie bei Kenntnis dieser Umstände die Zusicherung nicht abgegeben hätte oder aus rechtlichen Gründen nicht hätte abgeben dürfen“ (Engelmann in: Schütze SGB X § 34 Rn. 36, H.i.O.).

Die in § 15 Abs. 2 Satz 2 SGB II bestehende Soll-Vorschrift, nach der die Jobcenter im Kooperationsplan festhalten, welche Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit in Betracht kommen, spricht nach Auffassung von Kern (2023: 85) für das Vorliegen einer Zusicherung, da hierdurch schnell die Schwelle zur verbindlichen Regelung überschritten werden kann. Werden konkrete Maßnahmeangebote im Kooperationsplan aufgeführt, „ist die Verbindlichkeit hergestellt und eine Regelung getroffen“.

Sofern im Kooperationsplan Zugeständnisse in Form von Zusicherungen erfolgen, würde die Möglichkeit einer Leistungsklage nach § 54 Abs. 5 Sozialgerichtsgesetz (SGG) bestehen (Herbst 2023: 247).

4.3.3 Schlichtes Verwaltungshandeln, Realakt

Die überwiegende Meinung folgt der Intension des Gesetzgebers, dass es sich bei dem Kooperationsplan um ein „vorbereitendes bzw. schlichtes Verwaltungshandeln“ handelt und sprechen dem Kooperationsplan lediglich bei späteren Ermessensentscheidungen der Jobcenter eine ermessenslenkende Wirkung zu (Bindig in: Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 37ff.; Hökendorf in: LPK-SGB II § 15 Rn. 17; Palsherm 2023 § 7 Rn. 181; Hökendorf, Jäger 2023: 15; Proufas 2023: 231).

Bindig (Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 37f., H.i.O.) geht für die Begründung ihrer Ansicht vertieft auf die Bedeutung von Plänen ein. Pläne sind „begrifflich das Ergebnis der Planung bzw. eines Planens“. Hierbei geht es um einen „komplexen Prozess der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, Interessen, Zielsetzungen und Mitteln“. Planung stellt einen „besonderen **Entscheidungstyp**“ dar. In dem Plan geht es um die „Festlegung von Entscheidungsprämissen für künftige Entscheidungen“. Die eigentliche Entscheidung des Einzelfalls erfolgt „nach Maßgabe einer gesetzlich geregelten Ordnung“. Im Idealfall durch einen „belastenden oder begünstigenden Verwaltungsakt“. „Pläne werden als eine **offene Kategorie des Verwaltungsrechts**“ verstanden. Sie stellen „eine **Handlungsform** [dar], die durch unterschiedliche Rechtsformen verwirklicht werden kann“. Besteht keine gesetzliche Vorgabe, „wird zur **Klärung der Rechtsnatur** (...) auf die **allgemein anerkannten Auslegungsmethoden** zurückgegriffen und ergänzend auf **materielle Kriterien**“. Hierbei sind folgende Punkte zu berücksichtigen: Besitzt der Plan einen Regelungsgehalt, ist sein Regelungsgehalt verwaltungsintern

einzustufen oder handelt es sich um eine außenverbindliche Regelung. Werden durch den Plan nur öffentliche Stellen verpflichtet oder bindet er auch natürliche Personen.

Des Weiteren erschließt sich Bindig (Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 38ff.) die Rechtsnatur des Kooperationsplans aus seiner Binnensystematik und kommt zu dem Ergebnis, dass der Kooperationsplan nicht in der Weise an Rechtsfolgen gebunden ist, wie die in § 15 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6 SGB II beschriebenen Aufforderungen, da diese mit einer Rechtsfolgenbelehrung zu versehen und somit auf die „Herbeiführung eines rechtlichen Erfolgs gerichtet sind bzw. unmittelbar eine verbindliche Rechtsfolge setzen“. Bei dem Kooperationsplan geht es „um bestimmte Soll- und Kann-Inhalte, die regelmäßig aktualisiert und fortgeschrieben werden“. Daher kann Bindig der Gesetzesbegründung folgen und sieht den Kooperationsplan „als ein Instrument, das dem auf eine konkrete Entscheidung zur Eingliederung in Arbeit (zB § 16) gerichteten Verwaltungsverfahren (§ 8 SGB X) vorgelagert ist, weil er keine konkrete und rechtsverbindliche Entscheidung trifft, sondern eine solche durch Beratung, Organisation und Planung des Eingliederungsprozesses ermöglichen will“. So wird im Kooperationsplan „lediglich vorübergehend festgelegt, welche Leistungen ‚in Betracht kommen‘“ und keine Leistungen zugesichert. Die eigentliche Bewilligung erfolgt im Nachgang durch das Jobcenter. Gleichzeitig stellt Bindig dar, dass durch eine Zuordnung zum Bereich des schlichten Verwaltungshandeln kein rechtsfreier Raum entsteht. Da auch schlichtes Verwaltungshandeln eine Befugnisnorm bedarf, an die sich die Behörde halten muss, da eine Entscheidung ohne Regelungscharakter nichts an der Rechtslage ändert. Vielmehr kommt dem schlichten Verwaltungshandeln eine „große praktische Bedeutung zu“, denn hier erfolgt die „individuelle Beratung, Auskunft und Austausch von Informationen“. Somit werden durch das schlichte Verwaltungshandeln rechtliche Folgen ausgelöst. Der Kooperationsplan „organisiert die Eingliederung in Arbeit, er beruht auf Informationsaustausch über Vermittlungshemmnisse oder über andere einzubindende Leistungsträger und auf Beratung“. Er bereitet die Bewilligung von Maßnahmen vor, entscheidet jedoch nicht über die konkrete Maßnahme.

Bei ihrer Begründung, dass es sich bei dem Kooperationsplan um ein „bloßes informelles, vorbereitendes bzw. schlichtes Verwaltungshandeln“ handelt, führen Hökendorf und Jäger aus, dass auf Seiten des Leistungsberechtigten keine

unmittelbar durchsetzbare Pflicht den Kooperationsplan abzuschließen besteht, wohl aber eine Obliegenheit nach § 2 Abs. 1 Satz 2 SGB II. Dementsprechend bewirkt diese Weigerung keine direkte Leistungsminderung. Ein Anspruch auf die von den Jobcentern im Kooperationsplan in Aussicht gestellten Maßnahmen oder Hilfen besteht auf Seiten der Leistungsberechtigten nicht. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf die ermessenslenkende Wirkung der im Kooperationsplan getroffenen Absprachen.

Hökendorf und Berlit (LPK-SGB II § 15 Rn. 17) als auch Palsherm (2023 § 7 Rn. 181) sind der Ansicht, dass die Tatsache, dass bei einer Aufforderung mit Rechtsfolgenbelehrung zur Einhaltung der im Kooperationsplan getroffenen Absprachen nach § 15 Abs. 5 SGB II eine Leistungsminderung nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II begründet sein kann, dies nichts an der Einordnung des Kooperationsplans ändert, da dieser „aufgrund der Ausgestaltung der Aufforderung in Abs. 5 lediglich ein vorbereitendes bzw. schlichtes Verwaltungshandeln“ darstellt. Als Begründung führen sie an, dass nach dem Wortlaut des § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II die Aufforderung gemäß § 15 Abs. 5 SGB II eine Leistungs-minderung auslöst, der Kooperationsplan an sich jedoch noch keine Verbindlichkeit regelt, insbesondere soll mit ihm über keine möglichen Rechtsfolgen belehrt werden (Hökendorf, Berlit in: LPK-SGB II § 15 Rn. 17).

Seine Einordnung leitet Palsherm (2023 § 7 Rn. 181) weiterhin aus der Ähnlichkeit mit dem Hilfeplan des SGB VIII ab. Der Hilfeplan wird in der Fachliteratur übereinstimmend als „schlichtes Verwaltungshandeln in Form eines Realaktes eingeordnet, dem jedoch anspruchskonkretisierende Wirkungen zukommt“. So ist der Hilfeplan ein „Instrument der Bedarfsfeststellung“, mit dem Entscheidungen über geeignete und notwendige Hilfen vorbereitet und konkretisiert, sowie „Verhaltenspflichten der verschiedenen an dem Hilfeprozess beteiligten Personen und Institutionen fixiert“ werden. Für den Realakt bestehen keine generellen rechtlichen Vorgaben. Regelungen finden sich lediglich in einzelnen Normen wie z. B. für die Informationspflicht in den §§ 13ff. SGB I (Winkler 2004: 208) oder die Beratungspflicht nach § 14 Abs. 2 Satz 1 SGB II. „Die sog. Realakte treffen keine verbindlichen Regelungen mit einer unmittelbaren Rechtswirkung, sondern stellen einfache tatsächliche Handlungen der Verwaltung dar“. Zu den Realakten gehören „Anforderungen von Unterlagen und Nachweisen als Vorbereitungshandlungen für eine verbindliche

Verwaltungsentscheidung, Terminabsprachen, Erteilung von Auskünften oder Beratungen, reine Mitteilungen oder Ankündigungen der Behörden“. Dieses schlichte Verwaltungshandeln entfaltet unmittelbar keine Rechtswirkung, muss sich aber dennoch an geltendes Recht halten und darf nicht gegen dieses verstoßen.

Der Realakt grenzt sich zum öffentlich-rechtlichen Vertrag dahingehend ab, dass es an einer Erklärung mit Rechtsbindungswillen (Willenserklärung) auf beiden Seiten mangelt und damit schon keine Grundlage für einen Vertrag vorliegt. Die Abgrenzung zum Verwaltungsakt liegt in der fehlenden Regelungswirkung des Realaktes (Weber: 2014). Damit sind die Voraussetzungen des § 31 Satz 1 SGB X nicht erfüllt.

Bei einem Realakt kann eine allgemeine Leistungsklage vor Gericht erhoben werden, um die Folgen eines Realaktes zu beseitigen bzw. die Vornahme eines Realaktes zu erreichen (Patjens, Patjens 2018: Rn. 100f.; Winkler 2004: 208; Art. 20 Abs. 3 GG). Die Möglichkeit des Widerspruchs nach § 78 Abs. 1 SGG ist nicht gegeben.

4.3.4 Zwischenergebnis

Aus der kritischen Betrachtung der einzelnen Handlungsformen können für die Beantwortung der Forschungsfrage bereits erste Erkenntnisse gezogen werden.

Die größte Hürde wäre in der Praxis zu nehmen, wenn der Kooperationsplan – wie die Eingliederungsvereinbarung – als öffentlich-rechtlicher Vertrag anzusehen ist. Die Kooperationspläne blieben überfrachtet, um alle rechtlichen Voraussetzungen zu erfüllen, die die Gerichte bereits in der Vergangenheit an die Eingliederungsvereinbarung gestellt haben. Die Ergebnisse der Begleitforschung des IAB könnten nicht umgesetzt und die vom Gesetzgeber geplante Vereinfachung in der Handhabbarkeit nicht stattfinden.

Beim öffentlich-rechtlichen Vertrag und ebenso bei der Zusicherung sind die Integrationsfachkräfte gehalten, ihre Formulierungen bewusst vorzunehmen. Es sind rechtssichere Formulierungen zu treffen, die die rechtlichen Grundlagen eines Vertrags beachten bzw. den Unterschied kennzeichnen, ob eine Zusicherung oder nur eine Planung getroffen werden soll.

Wird hingegen in dem Kooperationsplan lediglich ein unverbindliches Planungsinstrument gesehen, so ist die praktische Umsetzung für die Integrationsfachkräfte erheblich erleichtert. So kann in den Gesprächen mit den erwerbsfähigen

Leistungsberechtigten sich auf die Integration fokussiert werden und bei den Formulierungen im Kooperationsplan sind auf die Bedürfnisse des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eingestellt werden. Dennoch sollten, auch wenn es sich um eine bloße Planung handelt, im Kooperationsplan nur solche Schritte aufgenommen werden, deren Umsetzung in den nächsten sechs Monaten tatsächlich angestrebt werden. Die eigentliche Bewilligung der Leistungen sollte in einem nächsten Schritt in Form eines Verwaltungsakts erfolgen.

Auch sollten aufgrund der Tatsache, dass bei Plänen die Textform ausreichend ist, auf Unterschriften verzichtet werden.

4.4 Vertiefung zum Kooperationsplan

Aufbauend auf den vorhergehenden Kapiteln wird nun vertieft auf die Aufgaben, die hierfür von Seiten der Integrationsfachkräfte erforderliche Herangehensweise, die Gestaltungsmöglichkeiten und die Inhalte des Kooperationsplans eingegangen. Hierzu werden in der Fachliteratur vorliegende Ausführungen benannt und kritisch betrachtet.

4.4.1 Aufgaben und Herangehensweise

Der Kooperationsplan stellt ein **„zentrales Planungs-, Steuerungs- und Evaluationsinstrument des Eingliederungsprozesses“** dar. Durch ihn kann eine flexible, nach den Leistungsgrundsätzen des § 3 SGB II passgenaue und nach den Grundsätzen des Förderns nach § 14 Abs. 1 und 2 SGB II eine bedürfnisgerechte Leistungsgestaltung unter Berücksichtigung der Feststellungen der Potenzialanalyse erfolgen. Hierzu ist Transparenz und Offenheit der Verhandlungen erforderlich. In der vorangehenden Beratung ist die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person über mögliche Eingliederungsleistungen sowie über seine Rechte und Handlungsmöglichkeiten aufzuklären. Hierzu zählen nach § 14 Abs. 2 Satz 3 SGB II auch Auskunft und Rat zum Eingliederungsprozess, den Mitwirkungspflichten und Selbsthilfeobliegenheiten sowie dem Schlichtungsverfahren nach § 15a SGB II. Die Beratung hat „fair und ergebnisoffen“ zu erfolgen und verfolgt nach § 14 Abs. 2 Satz 2 SGB II das Ziel, gemeinsam eine individuelle Strategie der Eingliederung in Arbeit und der Überwindung der Hilfebedürftigkeit zu erarbeiten. Hierdurch wird sichergestellt, dass der Kooperationsplan freiwillig erstellt wird. Damit ein Kooperationsplan erstellt werden kann, müssen sich die Beteiligten einig über den Inhalt sein. Hierzu gehört unter anderem der „Prozess der Entwicklung

und des Abgleichs der wechselseitigen Vorstellungen über die künftige Gestaltung des Eingliederungsprozesses, der zu erreichenden Zwischenziele, der Verständigung über die Ursachen von Eingliederungshemmnissen und den Chancen zu ihrer Beseitigung“. Diese Verhandlungsphase, als Teil des Hilfeprozesses, muss von den Integrationsfachkräften „verständigungsorientiert moderiert und strukturiert“ sowie nachvollziehbar dokumentiert werden. „Als wirkungsorientiertes Instrument zur Erzeugung von Verbindlichkeit im Integrationsprozess“ ist eine individuelle Ausgestaltung des Kooperationsplans erforderlich, die auf der erfolgten Standortbestimmung, den Stärken und dem identifizierten Unterstützungsbedarf der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person aufbaut und die erforderlichen Handlungsbedarfe aufzeigt (Hökendorf, Berlit in: LPK-SGB II § 15 Rn. 18, 26ff., 31, 34, H.i.O.).

4.4.2 Gestaltung und Inhalt

Nach Auffassung von Knickrehm (2023: 532) sollte die vom Bundessozialgericht entwickelten Kriterien zu „Planmäßig“ beim Kooperationsplan angewendet werden. So sollte ersichtlich sein, dass es sich um ein planmäßiges Vorgehen handelt, d. h. die wesentlichen Schritte des Vorgehens sollten beschrieben und ein möglicher Spielraum erkennbar sein. Aus den Formulierungen sollte klar hervorgehen, dass es sich nicht um eine Regelung der Behörde handelt. Die Auffassung von Knickrehm, dass aus den Formulierungen die Planung zu erkennen sein sollte, kann gefolgt werden. Eine Umsetzung in der Praxis wird sich jedoch als schwierig gestalten. Die im Kooperationsplan festgehaltenen Eingliederungsschritte sind die Ergebnisse eines Verhandlungsprozesses. Von Seiten der Integrationsfachkraft ist es daher ein Anliegen, die Formulierungen so zu wählen, dass die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person auch nach Monaten noch klar und deutlich erkennen kann, welche einzelnen Handlungen wer, wann, in welchem Umfang zu erledigen hat. Für die Umsetzung bedarf es einer Sensibilisierung der Integrationsfachkräfte für die rechtliche Wirkung verwendeter Begriffe.

Bei den Bestimmungen des § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 6 SGB II handelt es sich um Sollvorschriften die nach Meinung von Herbst (juris-PK SGB II § 15 Rn. 68, H.i.O.) somit „**regelmäßig Bestandteil** eines Kooperationsplans“ sind, auf die nur in atypischen Fällen verzichtet werden darf. Bei den Regelungen nach Abs. 2 Satz 3 handelt es sich um Kann-Vorschriften, sie stehen somit „im (pflichtgemäßen) **Er-messen**“. Die von Herbst erfolgte Ableitung bezieht sich auf das Grundverständnis

von Soll- und Kann-Vorschriften. Die Verfasserin kann dieser Auslegung jedoch nicht folgen, da der Gesetzgeber hiermit den Qualitätsanspruch für die Gestaltung des Integrationsprozesses konkretisiert und die als Soll-Vorschriften aufgezählten Themen Inhalt der Potenzialanalyse sein sollten (BT-Drs. 20/3873, 83). Somit stellt sich vielmehr die Frage, ob die in Abs. 2 Satz 2 und 3 benannten Punkte Inhalt der Potenzialanalyse sind, in welcher Form die Ergebnisse der Potenzialanalyse dokumentiert werden und ob diese Ergebnisse sich im Eingliederungsziel und den dafür erforderlichen Schritten wiederfinden.

Sofern bei der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person die erforderliche Arbeitsmarktnähe vorliegt, soll nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 SGB II im Kooperationsplan festgehalten werden, in welche Ausbildung, Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche eine Vermittlung erfolgen soll (BT-Drs. 20/4360, 31). Hökendorf und Berlit (LPK-SGB II § 15 Rn. 46) vertreten die Auffassung, dass hierbei die Jobcenter nicht auf eine Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung festgelegt sind, sondern es können auch auf Grundlage der Potenzialanalyse die Branchen und Bereiche benannt werden, auf welche sich die Eingliederungsbemühungen fokussieren soll. Adolph (SGB II, SGB XII, AsylbIG SGB II § 15 Rn. 15) führt aus, dass Nr. 5 in einem engen Zusammenhang mit Nr. 1 und Nr. 2 steht, da unter anderem von dieser Festlegung abhängt, welche Leistungen nach Nr. 1 zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit in Betracht kommen und welche erforderlichen Eigenbemühungen nach Nr. 2 die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person vornimmt. Diesen Ausführungen kann vollumfänglich zugestimmt werden. Der von Adolph angeführte erkennbare Zusammenhang zwischen der angestrebten Tätigkeit und den dafür erforderlichen Eigenbemühungen gibt dem Kooperationsplan einen für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nachvollziehbare Struktur.

Nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB II sollen die in Betracht kommenden Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit nach Kapitel 3 Abschnitt 1 festgehalten werden. Hiervon leitet Herbst (juris-PK SGB II § 15 Rn. 70) ab, dass „ein maßgeschneidertes Angebot auf der Grundlage einer individuellen Analyse erfolgen“ soll und lässt dies im Weiteren auf die Notwendigkeit eines „individuellen, also auch konkreten Angebots“ schließen. Er kommt aber auch zu dem Ergebnis, dass zu diesem Zeitpunkt Sachverhalte vorliegen könnten, die noch nicht in allen Einzelheiten überblickt werden können, was eine allgemeinere Formulierung erforderlich

macht. Durch die Formulierung „individuellen, als auch konkreten Angebots“ im Kooperationsplans kann schnell die Schwelle zur Zusicherung überschritten werden. Valgolio (Hauck/Noftz SGB II § 31 Rn. 71) vertritt die Auffassung, dass zu erfüllende Pflichten so genau und konkret im Kooperationsplan zu bestimmen sind, dass die leistungsberechtigte Person erkennen kann, was von ihr erwartet wird und führt erweiternd dazu aus, dass eine Präzisierung im Rahmen der Aufforderungen nach Abs. 5 Satz 2 nicht ausreichen. Die Auslegung wird von Hökendorf und Berlit (LPK-SGB II § 15 Rn. 67) gestärkt, da nach ihrer Rechtsauffassung Inhalte des Kooperationsplans, die diese Vorgaben nicht erfüllen, zu einem späteren Zeitpunkt ohne Rechtsfolgenbelehrung zu konkretisieren sind. Knickrehm (2023: 530) geht hier noch einen Schritt weiter. Nach ihrer Auffassung müssen die im Kooperationsplan benannten Eingliederungsleistungen zusätzlich in einem Bewilligungsbescheid zugesprochen werden, damit sie wirksam werden. Diese Auffassung vertritt auch Bindig (Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 38). Sie sieht den Kooperationsplan als ein Instrument, welches „auf eine konkrete Entscheidung zur Eingliederung in Arbeit (zB § 16) gerichteten Verwaltungsverfahrens (§ 8 SGB X) vorgelagert ist“. Hierdurch hat das Jobcenter im Nachgang zum Kooperationsplan die konkreten Leistungen in Form eines Verwaltungsakts zu bewilligen. Die hier aufgezeigte Vorgehensweise zur Abgrenzung zwischen der Planung und Bewilligung durch den Erlass eines Verwaltungsakts sollte gefolgt werden. Die damit verbundene zusätzliche Bürokratie sowie der Zeit- und Arbeitsaufwand sollten jedoch nicht unterschätzt werden.

Die erforderlichen Eigenbemühungen, die erwerbsfähige Leistungsberechtigte zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit mindestens unternehmen und nachweisen, sind in § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB II geregelt. In der Antwort zur kleinen Anfrage Drs. 20/8701 verweist die Bundesregierung in Bezug auf Eigenbemühungen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf die Ausführungen in der Fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit zum Kooperationsplan. Hiernach soll der „Grad der Konkretisierung (...) individuell und adressatengerecht entsprechend dem Bedarf der Leistungsberechtigten ausgerichtet werden“ (BT-Drs. 20/9334). Bindig (Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 52, 54f., 63, H.i.O.) führt aus, dass durch den Wegfall der Begriffe „sollen“ und „sind“ in Nr. 2 Eigenbemühungen einen „**deskriptiven Charakter**“ erhalten und hierdurch die „rechtliche Unverbindlichkeit untermauert wird“. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass bei der Anwendung von schlichtem Verwaltungshandeln der Vorrang des Gesetzes zu beachten ist. Somit greift auch

beim Kooperationsplan das „**allgemeine Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 Abs. 3 GG**¹⁵, dh die festgelegten Eigenbemühungen sind individuell und eindeutig unter Benennung der maßgeblichen Gründe festzulegen. Dabei sind sie nach Art, Umfang, Zeit und Ort zu konkretisieren“. Somit sind unter anderem die individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten, der Gesundheitszustand, der regionale Arbeitsmarkt und die beruflichen Erfahrungen bei der Festlegung zu berücksichtigen. Zumutbarkeitsregelungen des § 10 SGB II sind hierbei zu beachten (Herbst in: juris-PK SGB II § 15 Rn. 69).

Werden Mitwirkungshandlungen im Kooperationsplan festgehalten bei denen dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Kosten entstehen, wie z. B. Fahrt- oder Bewerbungskosten, ist hierzu eine Kostenübernahmeregelung durch die Jobcenter zu treffen (BT-Drs. 20/3873, 85). Diese Ausführungen in der Gesetzesbegründung stellen die Jobcenter vor ein rechtliches Problem, da eine solche Kostenübernahmeregelung dann rechtsverbindlich erfolgen würde. Um den Planungscharakter des Kooperationsplans zu erhalten, sollte die Kostenübernahmeregelung außerhalb des Kooperationsplans erfolgen und im Kooperationsplan auf diese hingewiesen werden.

Die Inhalte des Kooperationsplans sind auch für die Erstellung der Aufforderungen nach § 15 Abs. 5 Satz 2 SGB II relevant, da sich diese „auf die im Plan **dokumentierten Absprachen beziehen**“ (Bindig in: Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 39, H.i.O.). Hieraus schließt Bindig (Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 82), dass die im Kooperationsplan festgehaltenen Absprachen einer gerichtlichen Prüfung unterzogen werden können und führt aus, dass bei der Erstellung des Kooperationsplans das allgemeine Bestimmtheitsgebot und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit¹⁶ zu beachten sind. Hierbei sind Gründe, die im Zuge der erfolgten Überprüfung nach Abs. 5 Satz 1 bekannt wurden, zu berücksichtigen. Auch wichtige Gründe¹⁷ im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II stehen einer Aufforderung entgegen. So kann

¹⁵ Das Bestimmtheitsgebot besagt, dass eine rechtliche Regelung hinreichend klar und unmissverständlich sein muss, sodass der Adressat weiß, welches Verhalten rechtlich erlaubt oder verboten ist (StudySmarter 2024).

¹⁶ Die von der Verwaltung getroffene Maßnahme muss in einem „vernünftigen“ Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehen. Sie muss geeignet, erforderlich und angemessen sein (Dörr, Francke 2012: 90).

¹⁷ Unter einem wichtigen Grund können alle Umstände des Einzelfalls verstanden werden, wie z. B. gesundheitliche Gründe, familiäre Gründe, Glaubens- oder Gewissensgründe, Arbeitssituationen wie Mobbing (Berlit in: LPK-SGB II § 31 Rn. 78, 80).

z. B. eine Aufforderung zu Bewerbungen nur dann erfolgen, wenn im Kooperationsplan eine Regelung für die Kostenübernahme von Seiten des Jobcenters vorhanden ist. Besteht diese Regelung nicht, wäre zunächst der Kooperationsplan fortzuschreiben. Hierdurch wird dem „existenzsichernden Charakter des SGB II (Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG)“ Rechnung getragen.

Für die Gewährung von kommunalen Eingliederungsleistungen (Betreuung von minderjährigen Kindern oder Kinder mit Behinderung, häuslicher Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Suchtberatung) nach § 16a SGB II war bereits der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nicht erforderlich, da die „Freiwilligkeit als eine wichtige Voraussetzung für die gelingende Zusammenarbeit angesehen wird“ (Hökendorf, Jäger 2023: 15). Diesem Vorgehen hat auch der Kooperationsplan zu folgen, was eine Aufforderung nach Abs. 5 und 6 somit ausschließt.

Aus den Begriffen „insbesondere“ und „auch“ entnehmen Hökendorf und Berlit (LPK-SGB II § 15 Rn. 52, 64ff.), dass die Aufzählung in den Sätzen 2 und 3 nicht abschließend ist. Weisen jedoch darauf hin, dass „speziellere gesetzliche Regelungen unbedingt zu berücksichtigen“ sind, da die „Möglichkeit, mit einer rechtlich unverbindlichen Planung von gesetzlich geregelten Sachverhalten abzuweichen, nicht gegeben ist“. So können z. B. keine gesonderten Vereinbarungen zur Erreichbarkeit nach § 7b SGB II, zu den gesetzlichen Anzeige- und Bescheinigungspflichten bei Arbeitsunfähigkeit nach § 56 SGB II oder den Mitwirkungspflichten nach §§ 66ff. SGB I im Kooperationsplan aufgenommen werden. Eine weitere Begründung, solche Inhalte nicht in den Kooperationsplan aufzunehmen, erschließen sie sich aus der gesetzlichen Systematik des § 15 SGB II und beziehen sich zusätzlich auf die noch im Regierungsentwurf § 15a SGB II Reg-Entwurf enthaltenen Einschränkung auf notwendige Mitwirkungshandlungen wie Eigenbemühungen, Teilnahme an Maßnahmen oder die Bewerbung auf Vermittlungsvorschläge. Als Begründung führen sie an, dass „diese Einschränkungen (.) auch in den offenen Wortlaut von Abs. 5 hineinzulesen [sind], um dem Tatbestand eine Kontur zu geben“. Bei einer so engen Auslegung wären die vorgenannten Mitwirkungsobliegenheiten und Pflichten sogar ausgeschlossen. Diesen Ausführungen kann gefolgt werden, zumal im Kooperationsplan das Eingliederungsziel und die

wesentlichen Schritte in einfacher und verständlicher Sprache festgehalten werden sollen. Eine ausführliche Beschreibung und Darstellung der Erreichbarkeitsregeln nach § 7b SGB II, der gesetzlichen Anzeige- und Bescheinigungspflicht bei Arbeitsunfähigkeit nach § 56 SGB II oder den Mitwirkungspflichten nach §§ 60ff. SGB I würde diesem Grundsatz entgegenstehen und den Kooperationsplan unnötig aufblähen.

Die Frage, ob überhaupt Erwerbsfähigkeit vorliegt und daraus ableitende Obliegenheiten, kann nicht Bestandteil des Kooperationsplans sein, da eine bestehende Erwerbsfähigkeit Voraussetzung für einen Kooperationsplan ist. Dies ergibt sich aus § 15 Abs. 1 Satz 1 SGB II und der systematischen Stellung des § 15 in Kapitel 3 Abschnitt 1 „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ (Hökendorf, Berlit in: LPK-SGB II § 15 Rn. 33). Hieraus ergibt sich, dass lediglich eine Überprüfung des Umfangs der Erwerbsfähigkeit im Kooperationsplan aufgenommen werden kann.

Adolph (SGB II, SGB XII, AsylbLG SGB II § 15 Rn. 15) empfiehlt, auch wenn dies rechtlich nicht vorgeschrieben ist, gemeinsam Zeitabstände für die Überprüfung der Inhalte des Kooperationsplans festzulegen, um hierdurch die Transparenz und die vertrauensvolle Kooperation zu erhöhen.

Bei der gemeinsamen Aktualisierung und Fortschreibung sollen die Bestandteile des Kooperationsplans überprüft und angepasst werden. Dabei sind die gewonnenen Erkenntnisse, die den Vermittlungsprozess beeinflussen, zu berücksichtigen (BT-Drs. 20/3873, 84). Grundlage einer erfolgreichen Integration stellt ein kontinuierlicher Eingliederungsprozess dar. Hieraus schließt Bindig (Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 76), dass die Möglichkeit einer anlassbezogenen vorzeitigen Überprüfung besteht.

Durch die in § 15 Abs. 3 SGB II benannte Textform sind grundsätzlich alle elektronischen Formate und Formen möglich. Dazu zählt nach der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/3873, 84) das persönliche psychische Gespräch, ein Telefonat oder ein digitaler Austausch per Videokommunikation. Da der Kooperationsplan keine Rechtsfolgenbelehrung enthält, kann er „unkompliziert (.) per Brief oder auch per elektronischer Nachricht in sonstiger Weise ausgetauscht und festgehalten werden“. Der Kooperationsplan muss nicht unterschrieben werden. Zur Abgrenzung des Kooperationsplans als unverbindliches Planungsinstrument weist Uyanik (2023: 233) explizit darauf hin, dass der Kooperationsplan, um Abgrenzungszweifel

zum öffentlich-rechtlichen Vertrag zu vermeiden nicht unterschrieben wird, sondern lediglich eine Niederschrift und Dokumentation in Textform durch ihn erfolgt. Er führt weiter aus, dass ohne Schriftform entsprechende Planinhalte auch keine Zusicherung im Sinne von § 34 SGB X sein können.

Den vorstehenden Ausführungen zu den Eigenbemühungen, den Aufforderungen nach Abs. 5, den kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II, der Nichtaufnahme von speziellen gesetzlichen Regelungen wie z. B. den Mitwirkungspflichten nach §§ 60ff SGB I, die beschriebene Abgrenzung der Erwerbsfähigkeitsprüfung, die anlassbezogenen Überprüfungen des Kooperationsplans und die Anmerkungen zur Textform sind nachvollziehbar und können als Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfrage herangezogen werden.

4.4.3 Gerichtliche Überprüfbarkeit

Hökendorf und Jäger (2023: 15) stellen sich auch die Frage, „ob eine gerichtliche Überprüfung des Prozesses möglich ist. Und wenn ja, in welchem Umfang“. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass eine Überprüfung des Inhalts eines Kooperationsplans ohne Bezug auf eine konkrete Maßnahme oder im Zusammenhang mit einer Minderung nicht möglich und dass der Kooperationsplan von den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nicht einklagbar ist und eine staatsinterne Verpflichtung darstellt. Hökendorf und Berlitz (LPK-SGB II § 15 Rn. 71f.) führen aus, dass der Leistungsberechtigte mit der Leistungsklage nach § 54 Abs. 5 SGG „seinen Anspruch auf Aufnahme von Verhandlungen“ geltend machen kann. Die Möglichkeit einer Feststellungsklage nach § 55 Abs. 1 SGG zur sozialgerichtlichen Überprüfung des Kooperationsplans würde jedoch nicht bestehen, da die Planung als schlichtes Handeln diesen Weg nicht eröffnet. Dem Leistungsberechtigten ist nach § 56a Satz 1 SGG zumutbar, die Sachentscheidung nach § 15 Abs. 5 Satz 2 SGB II abzuwarten (Hökendorf, Berlitz in: LPK-SGB II § 15 SGB II Rn. 23; Bindig in: Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 38c). Nach Einschätzung von Bindig (Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 39, H.i.O.) wird der Kooperationsplan bei einer gerichtlichen Überprüfung der Prognose, ob eine Eingliederungsleistung mittelbar dazu führt, dass der Lebensunterhalt durch eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt selbst gedeckt werden kann, einbezogen, um zu prüfen, ob „die Behörde ihre **Prognoseentscheidung fehlerfrei** getroffen hat“. Kern (2023: 85) verweist darauf, dass „der erste statthafte Klagegegenstand (...) nach dem Willen des Gesetzgebers frühestens die Aufforderungsschreiben mit Rechtsfolgenbelehrung (...) idealerweise aber erst die Sanktion (...) sein“ sollen.

5 Überblick über andere Pläne im Sozialgesetzbuch

In der Gesetzesbegründung zum Kooperationsplan wird ausgeführt, dass dieser ebenso wie der Teilhabeplan und der Eingliederungsplan im SGB IX und die Leistungsabsprache des SGB XII keinen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach den Bestimmungen der §§ 53ff. SGB X darstellt. Zusätzlich wird in der Fachliteratur auf den Hilfeplan im SGB VIII verwiesen (Hökendorf, Jäger 2023: 14; Palsherm 2023 § 7 Rn. 181). Im Folgenden werden die hier aufgeführten Pläne im Einzelnen betrachtet, um die Möglichkeit zu eröffnen, daraus Erkenntnisse für die Beantwortung der Forschungsfrage zu erhalten.

5.1 Teilhabeplan des SGB IX

Ein Teilhabeplan ist nach § 19 Abs. 1 SGB IX zu erstellen, wenn Leistungen von verschiedenen Leistungsgruppen oder mehreren Rehabilitationsträgern erforderlich sind. „In diesen Fällen entsteht eine Koordinierungspflicht des leistenden Trägers“ (Joussen in: LPK-SGB IX § 19 Rn. 4). Die Rehabilitationsträger sind verpflichtet, „die individuell erforderlichen Leistungen trägerübergreifend gemeinsam und in Abstimmung mit den Leistungsberechtigten so zu bestimmen, dass die Leistungen aus deren Sicht ‚wie aus einer Hand‘ erscheinen“ (Joussen in: LPK-SGB IX § 19 Rn. 2). Durch den leistenden Rehabilitationsträger erfolgt eine Koordination der Leistungen (Joussen in: LPK-SGB IX § 19 Rn. 4). „Die Entscheidung, welche Leistungen zu erbringen sind, trifft jeder Rehabilitationsträger ausschließlich für die von ihm selbst zu erbringenden Leistungen“. Die Ergebnisse sind mit dem Leistungsberechtigten abzustimmen. Dieser hat die Möglichkeit, abweichende Vorschläge einzubringen. Die Ergebnisse sind schriftlich oder elektronisch festzuhalten. Abs. 3 benennt die wesentlichen Inhalte des Teilhabeplans. Der Teilhabeplan wird hierdurch zu einem „standardisierten Verwaltungsverfahren“ und zu einem „reguläre[n] Bestandteil der Aktenführung“ (Joussen in: LPK-SGB IX § 19 Rn. 2ff., 11, 15ff.). Er stellt nach Abs. 4 die Basis für die Entscheidungsbegründung dar und „bereitet die zu treffende Leistungsentscheidung vor“ (Bindig in: Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 24a). Er bildet „die fachliche Grundlage für die Steuerung des gesamten Prozesses der Rehabilitation“ (Bindig in: Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 18). Nach Abs. 4 haben die Rehabilitationsträger den Teilhabeplan bei ihrer Entscheidung zugrunde zu legen. Die Begründung des Verwaltungsakts soll erkennen lassen, „inwieweit die im Teilhabeplan enthaltenen Feststellungen bei der Entscheidung berücksichtigt wurden“. Der Teilhabeplan selbst stellt keinen Verwaltungsakt dar. „Er beinhaltet den

individuellen Rehabilitationsbedarf und stelle die hierfür **voraussichtlichen Leistungen** hinsichtlich Ziel, Art und Umfang funktionsbezogen fest“. Er ist „im Verlauf der Leistungen zur Teilhabe **anzupassen**“ und steht „damit für den gesamten Leistungszeitraum als Unterstützung für die trägerübergreifende Bedarfsermittlung und Feststellung zur Verfügung“, an der der Berechtigte mitwirken kann (Kellner in: BeckOK SGB IX § 19 Rn. 5ff., H.i.O.; Jousen in: LPK-SGB IX § 19 Rn. 20).

Der Teilhabeplan kann nicht direkt durch Widerspruch oder Klage angefochten werden. Erfolgt eine gerichtliche Überprüfung von Entscheiden, wird in diesem Zusammenhang auch der Teilhabeplan zu würdigen sein (Bindig in: Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 12a).

5.2 Eingliederungsplan des SGB IX

Menschen mit Behinderung erhalten nach § 57 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX im Eingangsverfahren Leistungen zur Feststellung, ob die Werkstatt die geeignete Einrichtung für die Teilhabe am Arbeitsleben ist, sowie welche Bereiche der Werkstatt und welche Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Betracht kommen. Der Eingliederungsplan muss im Eingangsverfahren erstellt werden. Er muss „die Ziele der Leistungen beschreiben sowie welche Maßnahmen der Förderung dafür in Betracht kommen“. Die Werkstatt stellt mit ihm die „persönlichen Interessen, Bedürfnisse und Fähigkeiten für den Prozess der Arbeits- und Berufsförderung wie der Unterstützung bei der Persönlichkeitsentwicklung“ fest. Im Verlauf des Eingangsverfahrens werden mit ihm die Kompetenzen des Teilnehmenden dokumentiert. Grundlage stellt eine qualifizierte Kompetenzanalyse dar, die in regelmäßigen Zeit- und Förderabschnitten fortgeschrieben wird. Auf Grundlage des Eingliederungsplans „entwickelt, beschreibt und begründet die Werkstatt unter Beachtung der Festlegungen im Teilhabeplan die Ziele zur beruflichen Bildung des Teilnehmers“. Die hierfür erforderlichen Feststellungen „müssen individuell erarbeitet und getroffen werden und beschreiben, welche Maßnahmen in welchen Bereichen und welche Leistungen der Teilhabe für den behinderten Menschen notwendig sind, um die Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit zu erhalten, entwickeln, verbessern oder wiederzugewinnen“ (Jacobs in: LPK-SGB IX § 57 Rn. 12f.; Bindig in: Luik/Harich SGB II § 15 Rn. 12).

5.3 Leistungsabsprache bzw. Vereinbarung des SGB XII

Der Verweis in der Gesetzesbegründung auf die Leistungsabsprache nach § 12 SGB XII ist irreführend, da diese ebenfalls im Zuge des Bürgergeld-Gesetzes neu geregelt wurde und bis zu ihrer Neuregelung einen öffentlich-rechtlichen Vertrag darstellte¹⁸ (BT-Drs. 20/3873, 108). An ihre Stelle tritt zum 01.01.2023 in § 12 SGB XII mit dem Bürgergeld-Gesetz die „Vorbereitung für die Aufnahme einer Tätigkeit und Vereinbarung“. Nach dem Gesetzeswortlaut kann „der zuständige Träger der Sozialhilfe mit der leistungsberechtigten Person eine unverbindliche schriftliche Vereinbarung über die angestrebte Tätigkeit, die zur Erreichung hierfür als erforderlich angesehene Unterstützung nach § 11 Absatz 3 SGB XII sowie die unterstützenden Maßnahmen nach Absatz 1 treffen“, wenn die leistungsberechtigte Person zustimmt. Somit kommt eine Vereinbarung nur dann zustande, wenn die leistungsberechtigte Person den Wunsch hat, einer Tätigkeit nachzugehen (Luthe in: Hauck/Noftz SGB XII § 12 Rn. 5, 17). Die Vereinbarung und das angestrebte Ziel, soll nach Abs. 2 in einem geeigneten zeitlichen Abstand gemeinsam überprüft und ggf. angepasst werden. Die Neufassung erfolgt aufgrund der Änderung des § 11 SGB XII, nach diesem die Aufnahme einer Tätigkeit nunmehr alleine auf Freiwilligkeit beruht. Die bisherigen Regelungen zur Zumutbarkeit wurden aus diesem Grund ersatzlos gestrichen (BT-Drs. 20/3873, 107). In diesem Zusammenhang wurde auch § 39a SGB XII gestrichen, in dem die Einschränkung der Leistung geregelt war, wonach Leistungsberechtigte zur Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit sowie an einer erforderlichen Vorbereitung verpflichtet waren. Nunmehr wird durch den Wortlaut des § 11 SGB XII klargestellt, „dass es sich bei der Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit um eine reine Obliegenheit handelt“ (BT-Drs. 20/3873, 114).

Durch die erfolgten gesetzlichen Änderungen handelt es sich nunmehr nur noch um „unterstützende Maßnahmen auf freiwilliger Basis“. In der Gesetzesbegründung wird zusätzlich angegeben, dass es sich um „eine unverbindliche Vereinbarung in Textform“ handelt (BT-Drs. 20/3873, 107f.). Die Vereinbarung dient vor allem

¹⁸ In der Rechtsprechung (L 9 B 576/07 SO ER) wurde jedoch an der Verbindlichkeit der Leistungsabsprache gezweifelt und sie als „Vorbereitungshandlung ohne Regelungscharakter“ angesehen (Luthe in: Hauck/Noftz SGB XII § 12 Rn. 7). Auch Müller-Grune (juris-PK SGB XII § 12 Rn. 11) führt aus, dass sich durch die Leistungsabsprachen keine Rechte begründen, sie „allerdings ermessenslenkend wirken“ kann und die Leistungsabsprache „allenfalls einen informellen Realakt“ darstellt. Auch die in § 12 Satz 1 SGB XII (aF) geforderte Unterschrift würde hieran nichts ändern.

Dokumentations- und Prüfzwecken (Luthe in: Hauck/Noftz SGB XII § 12 Rn. 27ff.; Müller-Grune in: juris-PK SGB XII § 12 Rn. 20ff.).

5.4 Hilfeplan des SGB VIII

Für die Hilfe zur Erziehung nach den §§ 27ff. SGB VIII, die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII und die Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII wurden in § 36 SGB VIII grundlegende Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte aller an der Hilfestellung beteiligten Personen, Einrichtungen, Stellen und Dienste festgelegt (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 9). Nach Abs. 2 Satz 2 soll als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen, dem Jugendamt und anderen Leistungsträgern ein Hilfeplan erstellt werden. Der Hilfeplan enthält Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen. Es soll regelmäßig überprüft werden, ob die gewährte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Sind andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig, sind diese an der Aufstellung des Hilfeplans und seiner Überprüfung zu beteiligen.

Die Hilfe zur Erziehung sowie die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche stellen „keine Instrumente staatlichen Eingriffs bzw. keine einseitige Entscheidung des Jugendamtes, sondern Leistungen bzw. Angebote an die Betroffenen, bei deren Art, konkreter Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Personensorgeberechtigten sowie das Kind oder die Jugendliche mitgestalten und darüber mitentscheiden“ darf. Zentrales Merkmal des Hilfeplans ist der Angebotscharakter und die vorgeschriebene Mitwirkung bzw. Beteiligung der Betroffenen. Diese stellen einen „wesentlichen Schritt zur Akzeptanz und damit auch zum Erfolg“ dar. Hierdurch werden Hilfen nicht einseitig „verordnet“, vielmehr werden sie „im Zusammenwirken mit den Leistungsempfängern gestaltet und entschieden“. Abs. 1 normiert hierfür eine ausführliche Beratungspflicht, damit die Leistungsberechtigten in die Lage versetzt werden, ihre Rechte wahrnehmen zu können. Die Inanspruchnahme der Beratung ist freiwillig (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 11f.). „Der Hilfeplan ist Bestandteil eines gemeinsamen, kooperativen Beratungs-, Planungs- und Hilfestellungsprozesses“. In der Regel wird er von allen Beteiligten unterschrieben. Hierdurch erfüllt er auch „die Funktion einer konsentierten Dokumentation“ indem er „den Stand der im Zusammenwirken

kooperativ getroffenen Absprachen“ dokumentiert, er die Stellung der Personensorgeberechtigten stärkt und für Verbindlichkeit der Absprachen sorgt (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 23). Er dient als Grundlage für die regelmäßige Überprüfung der Hilfeziele und eingetretenen Erfolge bzw. Wirkungen. Bei Bedarf ist er anzupassen (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 24). Im Hilfeplan wird der Vorschlag der zu leistenden Hilfen dargelegt, begründet und konkretisiert. Hierzu erfolgt eine Angabe der „konkrete[n] Ausgestaltung der gewählten Hilfeform, Dauer, zeitliche Intensität, Aufgaben der Beteiligten, Gesamt- bzw. Teilzielsetzung“ (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 27). In seiner Rechtsnatur wird er als internes Verfahrensinstrument eingeordnet. Er „bereitet die Entscheidung des Jugendamtes über die konkrete Hilfebewilligung vor; er konkretisiert mithin den Rechtsanspruch auf Hilfe nach dem SGB VIII“. Jedoch hat er „keine rechtsverbindlichen Wirkungen gegenüber dem Betroffenen, anderen Personen, Einrichtungen oder Diensten“. Er ist nach herrschender Meinung kein Verwaltungsakt und auch kein öffentlich-rechtlicher Vertrag. „Erst der Bescheid über die Bewilligung von Leistungen bildet den Verwaltungsakt“ (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 30). Er ist als „schlichtes Verwaltungshandeln in Form eines Realaktes zu qualifizieren“ (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 31). Er „selbst unterliegt keiner verwaltungsgerichtlichen Überprüfung; die Kontrolle beschränkt sich darauf, ob allgemeingültige Maßstäbe eingehalten wurden, keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind und die erforderliche Beteiligung stattgefunden hat“. Will der Leistungsberechtigte bzw. der Personensorgeberechtigte gegen eine Entscheidung des Jugendamtes vorgehen, muss er „den Bewilligungs- bzw. Ablehnungsbescheid des Jugendamtes mit Widerspruch und Klage angreifen“ (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 32). In gerichtlichen Verfahren kann der Hilfeplan hinzugezogen werden und kann eine wichtige Entscheidungsgrundlage für das Familiengericht darstellen.

Auch wenn der Hilfeplan „die Funktion einer konsentierten Dokumentation“ hat, indem er „den Stand der im Zusammenwirken kooperativ getroffenen Absprachen“ dokumentiert, er die Stellung der Personensorgeberechtigten stärkt und für Verbindlichkeit der Absprachen sorgt (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 23), besteht dennoch zwischen dem Leistungsberechtigten und dem Leistungsträger keine Gleichordnung der „Aushandlungspartner“, „sondern ein Gefälle bzw. eine Asymmetrie im Verhältnis von Gewährender (Jugendamt) und

Empfänger (Betroffener)“. Entscheidenden Einfluss können Leistungsberechtigte jedoch dahingehend nehmen, dass sie vorgeschlagene Leistungen ablehnen können. Hierdurch sind diese Leistungen aus subjektiven Gründen nicht geeignet und können auch nicht gewährt werden (Koppenfels-Spies von in: juris PK SGB VIII § 36 Rn. 45). „Das erfolgreiche Hilfeplanverfahren setzt die Bereitschaft des Antragstellers voraus, die für ihn mit dem Hilfeplanverfahren einhergehenden Pflichten zu erfüllen“ (Koppenfels-Spies von in: juris-PK SGB VIII § 36 Rn. 46).

5.5 Zwischenergebnis

Allen beschriebenen Plänen ist gemeinsam, dass sie die Grundlage für die Steuerung des Prozesses bilden und zu treffende Leistungsentscheidungen vorbereiten. In ihnen werden die individuell festgestellten voraussichtlichen Leistungen hinsichtlich Ziel, Art und Umfang festgehalten. Zugleich sind sie bei Änderungen anzupassen und stehen somit im gesamten Leistungsbezug als Unterstützung und zur Überprüfung der eingetretenen Erfolge und Wirkungen zur Verfügung. Leistungen werden in Form von Verwaltungsakten erlassen.

Der Hilfeplan des SGB VIII wird in der Regel von allen Beteiligten unterschrieben. Durch die Unterschrift soll für Verbindlichkeit der Absprache gesorgt werden. Informationen wie dies bei den anderen Plänen gehandhabt wird, liegen nicht vor.

Die Pläne unterliegen selbst keiner gerichtlichen Überprüfung. Werden jedoch zur Würdigung herangezogen, um zu prüfen, ob allgemeingültige Maßstäbe eingehalten wurden, keine sachfremden Erwägungen einfließen und die erforderliche Beteiligung stattgefunden hat.

Die Pläne unterscheiden sich dahingehend vom Kooperationsplan, dass bei ihnen ein Freiwilligkeitsprinzip und somit keine Mitwirkungspflichten bestehen (Hökendorf, Berlitz in: LPK-SGB II § 15 Rn. 8f.). Auch bei der Vereinbarung des SGB XII wurde im Zuge der Gesetzesreform des Bürgergeld-Gesetzes sowohl die Zumutbarkeitsregelung als auch die Einschränkung der Leistungen gestrichen. Knickrehm (2023: 532) führt zwar aus, dass aufgrund der beim Kooperationsplan weiterhin bestehenden Minderungsmöglichkeit eine Vergleichbarkeit entscheidend verhindert ist, für die Beantwortung der Forschungsfrage können die beschriebenen Erkenntnisse dennoch herangezogen werden.

6 Methodik

Diese Bachelorarbeit wurde nach den fünf Phasen des Forschungsablaufs erarbeitet. In der ersten Phase erfolgte die Problembenennung. Darauf aufbauend fand in der zweiten Phase die Gegenstandsbenennung statt. In der dritten Phase erfolgte die Durchführung der Forschungsmethode, an der sich die vierte Phase anschloss. In dieser Phase fand das Auswertungsverfahren statt. In der fünften Phase wurden die Ergebnisse zusammengeführt (Atteslander 2008: 17).

6.1 Problembenennung

Als Problem wurde die von der Bundesregierung benannte Handlungsform des mit dem Bürgergeld-Gesetz eingeführten Kooperationsplans identifiziert. Grundlage für das erkannte Problem stellt die in der Fachliteratur bestehende Diskussion über die Rechtsnatur und die damit eingetretene Verunsicherung in den Jobcentern dar, welche wiederum Auswirkung auf die Inhalte des Kooperationsplans haben.

6.2 Gegenstandsbenennung

Bei der Gegenstandsbenennung erfolgte eine Begrenzung des Forschungsgegenstands (Atteslander 2008: 33). Der Forschungsgegenstand „Kooperationsplan“ wurde daraufhin auf die bestehenden unterschiedlichen Ansichten zur Handlungsform des Kooperationsplans eingegrenzt. Hierauf aufbauend wurde die inhaltliche Ausgestaltung des Kooperationsplans in den Fokus genommen, da diese für die praktische Umsetzung des Kooperationsplans bei den Jobcentern ein wichtiges Umsetzungskriterium darstellt.

6.3 Forschungsmethode

Um eine Forschungsfrage zu beantworten, hat eine Entscheidung über die anzuwendende Forschungsmethode zu erfolgen. Hierbei ist zu beachten, dass jede Forschungsmethode Vor- und Nachteile aufweist. Um die passende Methode zu finden, ist es hilfreich, sich über folgende Punkte Klarheit zu verschaffen: Welches Ziel wird mit Beantwortung der Forschungsfrage verfolgt? Welche Auswirkungen kann das Einsetzen einer bestimmten Methode haben? Welche Methoden sind unter den gegebenen Rahmenbedingungen umsetzbar? Ist die Methode ausgewogen und wird durch sie auf das Thema in der ausreichenden Breite und / oder Tiefe eingegangen (Brunner et al. 2015: 26).

Für die Auswahl der Forschungsmethode wurden die Literaturrecherche, die Inhaltsanalyse, die Beobachtung und die Befragung betrachtet.

Bei der Literaturrecherche erfolgt eine umfassende Suche nach relevanten Literaturquellen, um den aktuellen Stand in Forschung und Lehre herauszuarbeiten und die für die Fragestellung relevanten Beiträge und Argumente zusammenzustellen (Töpfer 2012: 368).

Kommunikationsinhalte werden bei der Inhaltsanalyse untersucht. „Ziel ist es, den transportierten Inhalt, die Botschaft, die das Untersuchungsmaterial kommuniziert, zu erfassen und dadurch auf die soziale Wirklichkeit zu schließen“ (Brunner et al. 2015: 146 zitiert nach Kelle 2010: 106 ff. und Oswald 2010).

Durch eine Beobachtung wird „eine Beschreibung bzw. Rekonstruktion sozialer Wirklichkeit vor dem Hintergrund einer leitenden Forschungsfrage“ vorgenommen. Im Rahmen der wissenschaftlichen Beobachtung werden systematische Verfahrensweisen entwickelt. Hierdurch wird der Wahrnehmungsprozess erfasst und das Ergebnis kann einer wissenschaftlichen Diskussion unterzogen werden (Atteslander 2008: 67).

Befragungsmethoden sind Verfahren, „bei denen die Forschungsfrage in Fragen an Gesprächspartner übersetzt wird“. Die Antworten werden einer Auswertung unterzogen (Gläser, Laudel 2010: 39f.). Befragungen können in Form von Interviews und Fragebögen durchgeführt werden.

Um die Forschungsfrage zu beantworten, wurde sich für die Literaturrecherche entschieden. Grund hierfür war der Zeitpunkt der Bachelorarbeit. Der Kooperationsplan wurde zum 01.07.2023 mit dem Bürgergeld-Gesetz eingeführt. Zum Start der Bachelorarbeit bestanden bereits in der Fachliteratur unterschiedliche Ansichten über die Handlungsform des Kooperationsplans. In den vorliegenden Fachartikeln und Kommentierungen wurden rechtliche Ansätze für das Vorliegen bzw. nicht Vorliegen eines unverbindlichen Planungsinstruments aufgeführt, die eine Ableitung zur Beantwortung der Fragestellung ermöglichen. Der Zeitpunkt und die vorliegende Fachliteratur waren auch der Grund, warum sich gegen die Durchführung einer Befragung entschieden wurde. Aufgrund der Fragestellung wäre nur die Form eines Experteninterviews in Frage gekommen. Die Wahrscheinlichkeit hierüber einen zusätzlichen Wissensgewinn zu erzielen, wurde als gering eingeschätzt. Die Durchführung einer Beobachtung ist nicht zielführend, da mit ihr keine Aussagen über die rechtliche Ausgestaltung erhoben werden kann. Die Durchführung einer Inhaltsanalyse erstellter Kooperationspläne ist ebenfalls nicht zielführend für die

Beantwortung der Forschungsfrage, da sie lediglich aufzeigt, wie die Kooperationspläne inhaltlich gestaltet werden, hierüber aber keine Ableitung möglich ist, ob durch die gewählten Formulierungen der Kooperationsplan die rechtlichen Voraussetzungen eines unverbindlichen Planungsinstruments erfüllt.

6.4 Auswertungsverfahren

Als Auswertungsverfahren wurde die Literaturrecherche gewählt. Die Vorgehensweise wird im Folgenden näher erläutert.

Bei der Suche nach Literatur wurde sowohl die systematische als auch die unsystematische Literaturrecherche angewandt. Bei der systematischen Recherche wurden als erstes die wichtigsten Suchbegriffe bestimmt. Die Literatursuche erfolgte in juris online, beck-online, Kluwer.Datenbank und in der Bibliothek der Hochschule Fulda. Die gefundene Fachliteratur wurde durch Anwendung des „Schneeballsystems“ erweitert. Hierbei wurden die Literaturverzeichnisse der vorliegenden Literatur systematisch durchgearbeitet. Aufgrund der Aktualität des Themas wurde die Literaturrecherche erst am 21.01.2024 beendet.

Die rechtliche Ausarbeitung erfolgte auf Grundlage von Gesetzesbegründungen, Gesetzestexten, Kommentierungen, Fachartikeln und Urteilen. Es fand eine Auseinandersetzung mit dem Gesetzestext zum Kooperationsplan, der Gesetzesbegründung, den bis zum 21.01.2024 vorliegenden Fachartikeln und Kommentierungen statt. Ebenfalls wurde die bis zum 30.06.2023 gültige Eingliederungsvereinbarung und die zu ihr bestehende Begleitforschung des IAB sowie das Prüfergebnis des Bundesrechnungshofs betrachtet, da die Bundesregierung einen Teil der hier gewonnenen Erkenntnisse durch den Kooperationsplan umsetzen wollte. Die rechtlichen Vorgaben zur Eingliederungsvereinbarung wurden durch den Gesetzestext und durch Kommentierungen, Urteile und Fachartikel erarbeitet. Um einen rechtlichen Überblick über die in der Fachliteratur diskutierten Handlungsformen des Kooperationsplans zu erhalten, wurden diese im Einzelnen durch Literaturrecherche in Kommentierungen erarbeitet. Diese Vorgehensweise wurde auch auf die in der Gesetzesbegründung und der Fachliteratur verwiesenen anderen Plänen des SGB angewendet, um hieraus Erkenntnisse für die Beantwortung der Forschungsfrage zu erhalten. Im nächsten Schritt wurden dann die unterschiedlichen Rechtsmeinungen zum Kooperationsplan aufgearbeitet.

Anschließend erfolgte eine Auswertung der Fachliteratur nach Formulierungskriterien, die die rechtlichen Voraussetzungen eines unverbindlichen Planungsinstruments erfüllen. Aufbauend auf den in der Literaturrecherche gewonnenen Erkenntnissen wurde dann die Forschungsfrage beantwortet.

Die verwendete Fachliteratur wurde während des Prozesses der Literaturrecherche immer wieder kritisch hinterfragt. Hierbei konnte festgestellt werden, dass sich viele Auslegungen der Rechtsnatur und die damit in Zusammenhang stehende mögliche inhaltliche Gestaltung des Kooperationsplans auf Rechtsprechung der bis zum 30.06.2023 gültigen Eingliederungsvereinbarung des SGB II bezog und somit die Vorgaben für einen öffentlich-rechtlichen Vertrag wiedergaben.

7 Ergebnisse

Aufbauend auf der erfolgten Auswertung und Diskussion der Fachliteratur wird in diesem Kapitel die Forschungsfrage: „Welche Kriterien sollte der Kooperationsplan erfüllen, damit die rechtlichen Voraussetzungen eines unverbindlichen Planungsinstruments vorliegen?“ beantwortet.

Der Kooperationsplan ist als das zentrale Planungs-, Steuerungs- und Evaluationsinstrument des Eingliederungsprozesses zu verstehen.

In der Phase des Eingliederungsprozesses wird gemeinsam eine individuelle Strategie zur Eingliederung in Arbeit und der Überwindung der Hilfebedürftigkeit erarbeitet. Dies erfolgt in Form einer transparenten, ergebnisoffenen Beratung, in der ein wechselseitiger Abgleich bestehender Vorstellungen zwischen Integrationsfachkraft und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erfolgt und auch eine Verständigung über Ursachen von Eingliederungshemmnissen und den Chancen zu ihrer Beseitigung stattfindet. Aufbauend auf den gewonnenen Ergebnissen wird das Eingliederungsziel und die wesentlichen Schritte entwickelt. Bestehende Bedenken und Widerstände werden besprochen und ausgeräumt. Zu diesem Prozess gehört auch die Potenzialanalyse. In ihr werden die für die Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit erforderlichen persönlichen Merkmale, die beruflichen Fähigkeiten und die Eignung festgestellt. Individuelle Stärken und bestehende Hemmnisse werden herausgearbeitet. Dieser Prozess ist nachvollziehbar zu dokumentieren, so dass auch noch zu einem späteren Zeitpunkt nachvollzogen werden kann, warum welche Eingliederungsschritte für eine erfolgreiche Überwindung der Hilfebedürftigkeit zielführen bzw. nicht zielführend sind. Die in

diesem Prozess erarbeiteten (Zwischen-)Ziele und die zur Erreichung erforderlichen Schritte werden als Ergebnis im Kooperationsplan festgehalten. Grundlage stellen die in § 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 SGB II als Soll- und Kann-Vorschrift benannten Planungsinhalte dar. Darüberhinausgehend können auch weitere erforderliche Schritte in den Kooperationsplan aufgenommen werden. Die Formulierungen sind adressatengerecht, d. h. auf die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person abgestimmt. Bei jedem Eingliederungsschritt ist zu prüfen, ob es sich um eine erforderliche Leistung zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit handelt, ob eine Rechtsgrundlage für die Leistung vorhanden und diese eingehalten wird. Zusätzlich ist sicherzustellen, dass für alle Leistungen, Maßnahmen und Eigenbemühungen, bei denen dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Kosten entstehen, eine Aussage zur Kostenübernahme vorhanden ist. Mitwirkungshandlungen für die eine spezielle gesetzliche Regelung besteht, wie z. B. Mitwirkungsobliegenheiten nach §§ 60ff. SGB I, Pflichten zur Erreichbarkeit nach § 7b SGB II und Pflichten bei Vorliegen von Arbeitsunfähigkeit nach § 56 SGB II sollten nicht in den Kooperationsplan aufgenommen werden.

Der Aufbau des Kooperationsplans ist so zu gestalten, dass die zuständige Integrationsfachkraft in den Jobcentern sowie die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person, mit der der Kooperationsplan erarbeitet wird, zu erkennen sind. Im Kooperationsplan sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass im Kooperationsplan ein kontinuierlicher Eingliederungsprozess festgehalten wird und dieser anlassbezogen jederzeit angepasst werden kann.

Im Kooperationsplan wird das Eingliederungsziel, welches die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person innerhalb der nächsten sechs Monate erreichen möchte bzw. welches innerhalb der nächsten sechs Monate angegangen werden soll, festgehalten. Sofern eine Arbeitsmarktnähe vorliegt, wird auch die Ausbildung, Tätigkeit oder der Tätigkeitsbereich bzw. die Branche benannt, in die eine Vermittlung erfolgen soll. Darauf aufbauend werden die einzelnen erforderlichen Schritte benannt. Zwischen dem Ziel und den einzelnen Schritten ist ein Zusammenhang erkennbar. Die Eingliederungsschritte sind soweit zu konkretisieren wie es für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person erforderlich ist, dass sie im Laufe der nächsten sechs Monate den Kooperationsplan als „roten Faden“ für die Umsetzung der geplanten Schritte als Leitfaden verwenden kann. Gemeinsam festgelegte

Zeitvorgaben sollten im Kooperationsplan festgehalten werden. An diesen orientiert sich die Integrationsfachkraft und überprüft den aktuellen Sachstand bzw. erfragt diesen beim erwerbsfähigen Leistungsberechtigten.

Eingliederungsleistungen des Jobcenters werden benannt. Die erforderlichen Konkretisierungen sollten in Form von Verwaltungsakten mit einem Bezug zum Kooperationsplan und ohne Rechtsfolgenbelehrung erfolgen.

Erforderliche Eigenbemühungen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten werden nach Art, Umgang, Zeit und Ort konkretisiert. Hierbei werden u. a. die individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten, der Gesundheitszustand, der regionale Arbeitsmarkt und die beruflichen Erfahrungen berücksichtigt.

Bei einer gemeinsamen Aktualisierung und Fortschreibung des Kooperationsplans werden die festgelegten Schritte im Einzelnen betrachtet. Hierbei werden unter anderem folgende Fragen beantwortet: Wurde das gesteckte Ziel erreicht? Hat sich das Ziel verändert und falls ja, warum? Welche Schritte wurden erledigt? Welche Schritte wurden noch nicht erfüllt, sind aber weiterhin zielführend? Welche Schritte sind nicht mehr zielführend? Welche neuen Schritte sind erforderlich, um das Eingliederungsziel zu erreichen? Das Ergebnis ist zu dokumentieren und darauf aufbauend ein neuer Kooperationsplan zu erarbeiten.

Aus den Formulierungen sollte klar erkennbar sein, dass es sich um eine Planung handelt. Hierfür sind Formulierungen wie „als ein wesentlicher Schritt“, „in Betracht kommt“, „wurde gemeinsam festgehalten“, „wir planen“ zu verwenden. Formulierungen, die auf eine Bewilligung bzw. einseitige Regelung schließen lassen, sind zu vermeiden. Hierzu zählen: „wird ihnen bewilligt“, „werden Sie aufgefordert“, „sind Sie verpflichtet“ oder „müssen Sie“.

Das Ende des Kooperationsplans sollte erkennbar sein. Dies kann in unterschiedlicher Form erfolgen. Denkbar wären eine Grußformel und eine Datierung. Auf eine Unterschrift sollte verzichtet werden.

8 Limitation und weitere Forschung

Diese Bachelorarbeit behandelt ausschließlich Kriterien, die der Kooperationsplan erfüllen sollte, damit die Voraussetzungen eines unverbindlichen Planungsinstruments vorliegen. Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit eine Antwort auf den

Rechtscharakter des Kooperationsplan zu finden. Das Ergebnis kann einem Wandel unterliegen. Insbesondere die Rechtsprechung bleibt abzuwarten.

Auf Basis der bis zum 21.01.2024 vorliegenden Fachliteratur lässt sich festhalten, dass bei einer wiederholten Überprüfung die Ergebnisse identisch wären.

Auch hat die Literaturrecherche aufgezeigt, dass die Handlungsform des Kooperationsplans nicht ausschließlich von seinem Aufbau und Inhalt abgeleitet wird, sondern insbesondere die im Vermittlungsausschluss aufgenommenen Abs. 5 und 6 in § 15 SGB II eine Rolle bei der zukünftigen richterlichen Bewertung spielen werden. Auch konnte bei Auswertung der Quellenangaben festgestellt werden, dass sich bei Auslegungen und Vorgaben zur Gestaltung des Kooperationsplans auf die Rechtsprechung zur Eingliederungsvereinbarung gestützt wurde. Diese Ausführungen wurden einer besonders kritischen Prüfung unterzogen.

In das Forschungsergebnis sind keine praktischen Erfahrungen aus der Umsetzung des Kooperationsplans oder anderer Pläne des SGB eingeflossen. Eine Durchführung von Experteninterviews könnte weitere Aufschlüsse über die Gestaltungsmöglichkeiten des Kooperationsplans geben.

Im Zuge der Literaturrecherche wurde ersichtlich, dass aufgrund der unterschiedlichen Auslegung der verschiedenen vorliegenden Interpretationsansätze des Kooperationsplans es zwingend erforderlich erscheint, auf seine Inhalte und seine Handhabbarkeit in der Praxis einzugehen. Wie aus der BT-Drs. 20/9334 (9) zu entnehmen ist, wird es hierzu eine Begleitforschung des IAB geben. Dieses Projekt wird in der Zeit von 2025 bis 2026 den Kooperationsplan in der Beratungspraxis bewerten, indem „Fragen nach der Ausgestaltung des Kooperationsplans und dessen Handhabung im Beratungsgespräch“ nachgegangen wird.

Nachdem mit dieser Arbeit die rechtlichen Kriterien für den Kooperationsplan erarbeitet wurden, könnte hierauf aufbauend weitere Forschung betrieben werden. Es wäre lohnenswert anhand weiterer Studien zu untersuchen, ob und welche Auswirkungen die Art der Formulierungen im Kooperationsplan, z. B. nach SMART-Kriterien, auf die Mitwirkung der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen und die Zielerreichung haben. Auch stellt sich die Frage, ob es Unterschiede bei der Mitwirkung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gibt, wenn sie den Kooperationsplan unterschreiben bzw. nicht unterschreiben.

9 Fazit und Ausblick

Mit dem Kooperationsplan verfolgt die Bundesregierung das Ziel, den Jobcentern ein kooperatives Planungsinstrument in Form eines nicht rechtsverbindlichen Plans an die Hand zu geben. Die Eingliederungsstrategie soll gemeinsam entwickelt und in klarer und verständlicher Sprache im Kooperationsplan festhalten werden (BT-Drs. 20/3873, 4, 46f., 82ff.). Durch die im Vermittlungsausschuss eingeführten Abs. 5 und 6 in § 15 SGB II sowie die damit verbundene Minderungsnorm wurde jedoch die vollständige rechtliche Unverbindlichkeit aufgegeben. Dies löste in der Fachliteratur eine Diskussion über den Rechtscharakter des Kooperationsplans aus, was zu einer Verunsicherung bei den Jobcentern führte, sie aber nicht von ihrem gesetzlichen Auftrag, den Kooperationsplan als ein unverbindliches Planungsinstrument umzusetzen, entbindet.

Die vorliegende Arbeit zeigt auf, welche Kriterien ein Kooperationsplan erfüllen sollte, damit er die Voraussetzungen eines unverbindlichen Planungsinstruments erfüllt. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsauffassung in der Fachliteratur und der noch nicht bestehenden Rechtsprechung, können diese Kriterien einem Wandel unterliegen. Eine kontinuierliche Überwachung der Rechtsprechung ist daher erforderlich.

Wichtig ist, dass die Integrationsfachkräfte den Kooperationsplan als eine Chance sehen mit den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine auf ihre Lebensverhältnisse zugeschnittene Eingliederungsstrategie zu entwickeln. Sie dürfen sich nicht von der Angst leiten lassen, etwas „Falsches“ in den Kooperationsplan aufzunehmen und hierdurch den Inhalt mit leeren Worthülsen oder mit „bürokratischem Deutsch“ füllen. Hierfür sprechen auch die Ergebnisse der Begleitforschung des IAB, die die Grundlage für die erfolgte Einführung des Kooperationsplans darstellen. Der Kooperationsplan soll der „rote Faden“ im Vermittlungsprozess sein. Hierzu ist Transparenz und Offenheit, eine ergebnisoffene Beratung, ein Abgleich wechselseitiger Vorstellungen, die Verständigung über Ursachen von Eingliederungshemmnissen und den Chancen, die zu ihrer Beseitigung beitragen können wichtig. Eine nachvollziehbare Dokumentation des Eingliederungsprozesses ist hierbei ein wesentlicher Bestandteil. Die Ergebnisse dieses Prozesses sind dann in Form von Zielen und den dazu erforderlichen Schritten im Kooperationsplan festgehalten werden.

Mit dieser Bachelorarbeit wurden Kriterien entwickelt, die der Kooperationsplan erfüllen sollte, damit die Voraussetzungen eines unverbindlichen Planungsinstruments vorliegen. Aufbauend auf diesen Kriterien können nun die Jobcenter Handlungsempfehlungen für ihre Integrationsfachkräfte erarbeiten. Hierzu wird die Verfasserin in der nächsten Sitzung der UAG Eingliederung fachliche Fragen¹⁹ das Ergebnis dieser Bachelorarbeit vorstellen. Damit entfaltet der Erkenntnisgewinn unmittelbar Wirkung für alle hessischen Jobcenter.

¹⁹ Die hessischen kommunalen Jobcenter haben sich zu einer Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Jobcenter (AG KJC) zusammengeschlossen. Hierzu gehört auch die AG I – Eingliederung in den Arbeitsmarkt mit ihrer Unterarbeitsgruppe (UAG) Eingliederung fachliche Fragen. Die UAG befasst sich mit rechtlichen Problemstellungen im Bereich der Eingliederung in Arbeit.

II. Quellenverzeichnis

Adolph, O. (Hg.): Adolph SGB II, SGB XII, AsylbLG. 36. Auflage 2023. Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH. Quelle: juris online.

Atteslander, P. 2008: Methoden der empirischen Sozialforschung. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.

Becker, P. (Hg.): Hauck/Noftz SGB X. 3. Auflage 2023. Quelle: juris online.

Bernhard, S.; Senghaas, M. 2021: Eingliederungsvereinbarungen im Jobcenter schaffen Verbindlichkeit, aber die Mitwirkungspflichten dominieren. In: IAB-Forum - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.): Das Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Serie „Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung“. Quelle: <https://www.iab-forum.de/eingliederungsvereinbarungen-im-jobcenter-schaffen-verbindlichkeit-aber-die-mitwirkungspflichten-dominieren/> [Aufruf: 08.11.2023]

Bernhard, S.; Stephan, G.; Uhendorff, A.; Van den Berg, G. 2022: IAB-Forschungsbericht 16/2022. Verträge zwischen Arbeitslosen und ihrem Jobcenter. Die Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II. In: IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.). Quelle: <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb1622.pdf> [Aufruf: 08.11.2023]

Brunner, H.; Knitel, D.; Mader, R.; Resinger, P. J. 2015: Leitfaden zur Bachelor- & Masterarbeit. Einführung in wissenschaftliches Arbeiten und berufsfeldbezogenes Forschen an Hochschulen und Universitäten. 3. Auflage. Marburg: Tectum Verlag.

Bundesrechnungshof 2019: Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Gesetzlicher Reformbedarf bei Eingliederungsvereinbarungen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II. Quelle: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2019/reformbedarf-bei-eingliederungsvereinbarungen-voll-text.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Aufruf:08.11.2023]

Dau, D. H.; Düwell, F. J.; Jousen, J.; Luik, S. (Hg.): LPK-SGB IX. 6. Auflage 2022. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Dörr, G.; Francke, K. 2012: Sozialverwaltungsrecht. 3., völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.

Ehmann, F.; Karmanski, C.; Kuhn-Zuber, G. (Hg.): GK-SRB SGB X. 3. Auflage 2023. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Eicher, W.; Luik, S.; Harich, B. (Hg.): Eicher/Luik/Harich SGB II. 5., neu bearbeitete Auflage 2021. C.H.Beck. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Gabler Wirtschaftslexikon: Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB). Springer Gabler. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/allgemeine-geschaeftsbedingungen-agb-30794> [Aufruf: 10.02.2024]

Gagel, A.; Knickrehm, S.; Deinert, O. (Hg.): Gagel SGB II/SGB III. 75. Ergänzungslieferung 2019. C.H.Beck. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Gläser, J.; Laudel, G. 2010: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hau, W.; Poseck, R. (Hg.): BeckOK BGB. 67. Auflage 2023. München: C.H.Beck. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Herbe, D.; Palsherm, I. 2023: Das neue Bürgergeld. Die rechtlichen Neuregelungen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hökendorf, J. 2020: Neue Entscheidungen zur Eingliederungsvereinbarung und zum ersetzenden Verwaltungsakt - eine Rechtsprechungsübersicht. In: info also - Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht. 38. Jahrgang. Heft 5: 195–201. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Hökendorf, J.; Jäger, M. 2023: Der neue Kooperationsplan im Bürgergeld-Gesetz. In: info also - Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht. 41. Jahrgang. Heft 1: 13-17

Hökendorf, J.; Wersig, M. 2017: Eingliederungsvereinbarung / Pflichtverletzung. Anmerkungen zum BSG Urteil B 14 AS 30/15 R. In: Die Sozialgerichtsbarkeit. SGB. 415-421. Quelle: juris online.

Kern, U. 2023: Kooperationsplan im Bürgergeldgesetz - eine unverbindliche Zielvereinbarung? In: NZS. Neue Zeitschrift für Sozialrecht. Nr. 3: 81-87. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Knickrehm, S. 2023: Bürgergeld und aktivierende Arbeitsmarktpolitik - ein Paradigmenwechsel? In: Die Sozialgerichtsbarkeit. SGB. 525-538. Quelle: juris online.

Knickrehm, S.; Roßbach, G.; Waltermann, R. (Hg.): Beck'sche Kurz-Kommentare. Kommentar zum Sozialrecht SGB II und SGB X. 8. Auflage 2023. C.H.Beck. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Koppenfeld-Spies von, K.; Wenner, U. (Hg.): Kommentar zum SGB X. 3. Auflage 2023. Quelle: Walter Klower. eGovPraxis.

Luik, S.; Harich B. (Hg.): Luik/Harich SGB II. 6., neu bearbeitete Auflage 2024. München: C.H.Beck oHG. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Luthe, E.-W. (Hg.): Hauck/Noftz SGB XII. 5. Auflage 2023. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG. Quelle: juris online.

Münder, J.; Geiger, U.; Lenze, A. (Hg.): LPK-SGB II. 8. Auflage 2024. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Patjens, R. & Patjens, T. 2018: Sozialverwaltungsrecht für die Soziale Arbeit. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Proufas, N. 2023: Das Bürgergeld - Teil II - Eine Bestandsaufnahme des "Kooperationsplans". SozialRecht aktuell. SRa: 230-232. Quelle: juris online.

proverbia-juris.de: Sui generis. Quelle: <https://www.proverbia-iuris.de/sui-generis/> [Aufruf: 09.12.2023]

Rolfs, C.; Giesen, R.; Meßling, M.; Udsching, P. (Hg.): BeckOK Sozialrecht. SGB IX und SGB X. 70. Auflage 2023. München: C.H.Beck. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Säcker, F. J.; Rixecker, R.; Oetker, H.; Limperg, B. (Hg.): Münchener Kommentar zum BGB. 9. Auflage 2021. C.H.Beck. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Schlegel, R.; Voelzke, T. (Hg.): juris-PK SGB II. 5. Auflage 2023. Quelle: juris online.

Schlegel, R.; Voelzke, T. (Hg.): juris-PK SGB VIII. 3. Auflage 2022. Quelle: juris online.

Schlegel, R.; Voelzke, T. (Hg.): juris-PK SGB X. 3. Auflage 2023. Quelle: juris online.

Schlegel, R.; Voelzke, T. (Hg.): juris-PK-SGB XII. 3. Auflage 2020. Quelle: juris online.

Schütze, B. (Hg.): Schütze SGB X. 9., neubearbeitete Auflage 2020. C.H.Beck. Quelle: beck-online. Die Datenbank.

Senghaas, M., Bernhard, S.; Freiser, C. 2020: Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter. Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. In: IAB-Kurzbericht (Hg.): Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 5/2020. Quelle: <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0520.pdf> [Aufruf: 08.11.2023]

Stahlmann, G. ohne Jahr: Rechtsverständnis und Öffentliches Recht. Lese- und Arbeitshandbuch zur Einführung in das Recht. Studienbrief Modul O2.

StudySmarter 2024: Bestimmtheitsgrundsatz. Quelle: <https://www.studysmarter.de/studium/rechtswissenschaften/strafrecht-studium/bestimmtheitsgrundsatz/#:~:text=Der%20Bestimmtheitsgrundsatz%20ist%20ein%20Grundprinzip%20im%20deutschen%20Recht%2C%20insbesondere%20im,rechtlich%20erlaubt%20oder%20verboten%20ist> [Aufruf: 10.02.2024]

Töpfer, A. 2012: Erfolgreich Forschen. Ein Leitfaden für Bachelor-, Master- Studierende und Doktoranden. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer Gabler.

Voelzke, T. (Hg.): Hauck/Noftz SGB II, 8. Ergänzungslieferung 2023. Quelle: juris online.

Weber, K. 2014: Praktisches Verwaltungsrecht: Handbuch des Sächsischen Verwaltungsvollstreckungsrechts. Quelle: <http://www.hansklausurweber.de/htl/re- alakte.html> [Aufruf: 09.12.2023]

Winkler, J. 2004: Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X). München: Verlag C.H.Beck.

Uyanik, M. 2023: Der Kooperationsplan nach § 15 Abs. 2 SGB II – Wasch mich, aber mach mich nicht nass? In: SozialRecht aktuell. SRa: 232-235. Quelle: beck-online. Die Datenbank.