

# Inhaltsverzeichnis

Erster Teil: Grundlagen	17
1. Kapitel: Einführung	19
A. Begriffsbestimmungen	21
I. Der „Staat“ als Akteur	21
II. Kooperation	25
B. Typisierung von Kooperationen	32
I. Internationale Kooperation	32
II. Innerstaatliche Kooperation	35
III. Horizontale und vertikale Kooperation	36
IV. Kooperation mit Dritten, insbesondere Privatisierung und Public Private Partnership	36
VI. Institutionalisierung kooperativer Strukturen	41
C. Zusammenfassung	43
2. Kapitel: Entwicklungslinien und Gründe für Kooperation	44
A. Veränderung im Verhältnis Staat – Bürger	44
B. Veränderungen durch technische Entwicklungen (Meinungsbildung und Wissensgenerierung)	47
C. Veränderung der wirtschaftlichen Bedingungen	51
D. „Europäisierung des Verwaltungsrechts“	52
E. Grundrechtliche Anforderungen	54
I. Europäische Grundrechte	54
II. Deutsche Grundrechte	56
F. Interdisziplinäre Einflüsse auf die juristische Methode	57
G. Globalisierung	59
H. Zwischenergebnis	60

Zweiter Teil: Bestehende Kooperationsbeziehungen und deren rechtlicher Rahmen	61
1. Kapitel: Verfassungsrechtliche Vorgaben	63
2. Kapitel: Sozialrecht	66
A. Gemeinsame Selbstverwaltung im Gesundheitswesen (Vertragsarztrecht)	68
I. Handlungsform: Richtlinien	70
1. Kooperation innerhalb des G-BA	71
2. Kooperation mit Dritten	72
a) Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG)	72
b) Institution nach § 137 a SGB V	75
c) Interessenvertreter der Patientinnen und Patienten	77
3. Richtlinien als Kooperationsergebnis	78
II. Handlungsform: Normenverträge	81
III. Handlungsform: Schiedsspruch	83
B. Verträge mit den sonstigen Leistungserbringern, insbesondere Versorgungsverträge	85
I. Fingierte Versorgungsverträge (§§ 108 Nr. 1 und 2; 109 Abs. 1 S. 2 SGB V)	86
II. „Echte“ Versorgungsverträge (§§ 108 Nr. 3 und 109 Abs. 1 S. 1 SGB V)	88
III. Umfang der Kooperation bei Versorgungsverträgen	89
IV. Qualitätsverträge, § 110 a SGB V	92
V. Andere Selektivverträge	93
C. Zwischenergebnis für das Sozialrecht	95
I. Einbeziehung von externem Sachverstand	95
II. Entwicklung von Organisationsstrukturen	99
D. Kooperation in anderen Bereichen des Sozialrechts	101
3. Kapitel: Umweltrecht	105
A. Die Europäischen Agenturen	107
I. Europäische Umweltagentur	107
II. Europäische Chemikalienagentur	112
III. Zwischenergebnis für die EU-Agenturen	114

B. Zentrale Kommission für die biologische Sicherheit	116
C. Expertenkommissionen bei Entscheidungen zum Hydraulic Fracturing (Fracking)	118
D. Vertragsnaturschutz	121
I. Anwendungsfeld	121
II. Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Naturschutzvertrages	123
III. Anwendungsvorrang?	124
IV. Schlussfolgerungen	125
E. Umweltverträglichkeitsprüfung bei Anlagen i.S.d. Immissionsschutzgesetzes	126
I. Rechtsgrundlagen	126
II. Entscheidungsfindung	127
III. Dogmatische Einordnung: Mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt	129
IV. Beteiligung anderer Behörden	131
1. Konzentration statt Kooperation?	131
2. Keine konkrete gesetzliche Festlegung des Kooperationsverfahrens	133
3. Lösungsansätze	136
a) Amtshilfe	136
b) Verfahren über eine einheitliche Stelle, §§ 71 a ff. VwVfG	139
4. Schlussfolgerungen	141
F. Zwischenergebnis für das Umweltrecht	142
4. Kapitel: Infrastrukturrecht	145
A. Begriffsdefinition	145
B. Infrastruktur und Public Private Partnership	146
I. Enger Zusammenhang zwischen Infrastruktur und Public Private Partnership	146
II. Gängige Unterscheidung von PPP-Modellen	147
1. Vertragliche Modelle	148
a) Das Betreibermodell	148
b) Das Konzessionsmodell	149
c) Sonstige vertragliche Modelle	150

2. Organisatorische Modelle	151
3. Finanzierungspartnerschaft	153
III. Praktische Bedeutung von Public Private Partnerships	153
1. Ausbau und Sanierung des Straßennetzes	154
a) Spezialgesetzliche Vorgaben für Public Private Partnerships im Fernstraßenbau	155
b) Public Private Partnership im Bereich der Lkw-Maut (Toll Collect GmbH)	157
c) Weitere Beispiele für Public Private Partnership im Fernstraßenbau	159
2. Erkenntnisse für PPP im Fernstraßenbau	160
C. Fachplanung	161
I. Europarecht: Weitreichende Koordination und Kooperation	161
II. Nationales Recht: Planungskaskade und Planungsverbund	163
1. Erste Stufe – Bundesbedarfsplan	164
2. Zweite Stufe – Bundesfachplanung oder Raumordnungsverfahren	165
3. Dritte Stufe – Planfeststellung	167
4. Zusammenfassung für die Fachplanung	167
D. Interkommunale Zusammenarbeit und Public Public Partnership	168
I. Vertragliche Vereinbarungen	169
II. Institutionalisierte Kooperationen	170
1. Zweckverband	171
2. Kommunale Arbeitsgemeinschaften	172
3. Gemeinsames Kommunalunternehmen	172
III. Zusammenfassung für interkommunale Zusammenarbeit und Public Public Partnership	173
E. Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben	174
I. Rechtliche Grundlagen	175
II. Öffentlichkeitsbeteiligung zur Einholung externen Wissens	177
3. Öffentlichkeit als zukünftiger Kooperationspartner?	178
IV. Öffentlichkeitsbeteiligung zur Schaffung von Transparenz	181
V. Zusammenfassung für die Öffentlichkeitsbeteiligung	182
F. E-Government	183
G. Zusammenfassung für das Infrastrukturrecht	184

5. Kapitel: Baurecht	187
A. Städtebauliche Verträge	187
I. Städtebauliche Maßnahmen, § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB	189
1. Neuordnung der Grundstücksverhältnisse	189
2. Bodensanierung	190
3. Erschließungsverträge	191
II. Verträge zur Vorbereitung der Bauleitplanung	195
1. „Planausarbeitungsverträge“	195
2. Durchführungsverträge im Sinne des § 12 Abs. 1 S. 1 BauGB	197
B. Sonstige Verträge im Baurecht	199
I. Stadtentwicklung	199
II. Bauordnungsrecht	201
C. Zwischenergebnis	202
6. Kapitel: Zusammenfassung für den 1. und den 2. Teil; Ergebnisse	204
A. Zusammenfassung	204
B. Ergebnisse	205
Dritter Teil: Problemfelder der Verwaltungskooperation und Lösungsansätze	209
1. Kapitel: Demokratische Legitimation staatlichen Entscheidens	211
A. Notwendigkeit demokratischer Legitimation	211
B. Die klassischen Formen demokratischer Legitimation	212
I. Organisatorisch-personelle Legitimation	212
II. Sachlich-inhaltliche Legitimation	213
III. Institutionelle und funktionelle Legitimation	215
C. Anwendung auf die Kooperationsformen	216
I. Sozialrecht – Legitimation der gemeinsamen Selbstverwaltung	217
1. Organisatorisch-personelle Legitimation der Organe der gemeinsamen Selbstverwaltung	218
a) Erstes Glied der Legitimationskette: Sozialversicherungswahlen	219

b)	Zweites Glied der Legitimationskette: Spitzenverband Bund der Krankenkassen	222
c)	Drittes Glied der Legitimationskette: Gemeinsamer Bundesausschuss	224
aa)	Schwächung der Legitimationskette bei den Mitgliedern des Gemeinsamen Bundesausschusses	224
bb)	Weitere Schwächung durch Kooperation mit dem IQWiG	226
d)	Zwischenergebnis für die organisatorisch-personelle Legitimation	227
2.	Sachlich-inhaltliche Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses	230
a)	Rechtliche Steuerung am Beispiel der frühen Nutzenbewertung, § 35 a SGB V	231
aa)	Formelle Vorgaben für die Bewertung	231
bb)	Materielle Steuerung der Bewertung	233
(1)	Maßstab für die gesetzliche Lenkung	233
(2)	Tatsächliche Lenkung	236
cc)	Weitere Regelungen zum Erlass von Richtlinien	237
dd)	Zwischenfazit zur rechtlichen Steuerung der frühen Nutzenbewertung	238
b)	Demokratische Kontrolle	239
3.	Gesamtschau zur demokratischen Legitimation	242
a)	Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Gemeinsamen Bundesausschuss	242
b)	Zwischenergebnis: Grundsätzliches Legitimationsdefizit in der gemeinsamen Selbstverwaltung	243
aa)	Beim Gemeinsamen Bundesausschuss und dem Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen	243
bb)	Beim Abschluss von Normenverträgen	244
cc)	Beim Abschluss von Selektivverträgen	246
dd)	Bei den Schiedseinrichtungen	247
4.	Kompensation durch institutionelle Legitimation?	249
5.	Kompensation durch kooperative Aufgabenwahrnehmung?	251
a)	Betroffenenpartizipation	253

b)	Qualität, Effizienz und Effektivität	257
aa)	Effektivität und Effizienz	258
bb)	Qualität	260
c)	Verantwortung	262
aa)	Problemdarstellung und Begriffsverständnis	262
bb)	Faktische und rechtliche Verantwortung	264
cc)	Eigenverantwortung	266
dd)	Grenze: Verantwortungsklarheit	268
ee)	Zusammenfassung zu den Verantwortungsstrukturen in Kooperationen	275
d)	Zwischenergebnis: Legitimationsstiftende Wirkung von Kooperation	276
6.	Zusammenführung: Kooperation und Legitimation in der gemeinsamen Selbstverwaltung	278
a)	Betroffenenpartizipation	279
b)	Qualität, Effektivität und Effizienz	281
c)	Verantwortung	283
7.	Abschließende Betrachtung zur demokratischen Legitimation	284
a)	Die demokratische Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses	284
b)	Demokratische Legitimation beim Abschluss von Normenverträgen	285
c)	Demokratische Legitimation des Schiedswesens	286
d)	Demokratische Legitimation beim Abschluss von Selektivverträgen	286
II.	Umweltrecht und Europarecht – Die Legitimation der EU- Agenturen als Kooperationspartner	286
III.	Public Private Partnership – Legitimation bei Zusammenarbeit mit Privaten	290
1.	Bei Nutzung von institutionalisierten Kooperationen	290
2.	Bei Nutzung der Vertragsform (öffentlich-rechtlich und privatrechtlich)	298

2. Kapitel: Anwendbares Recht	302
A. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	302
B. Allgemeines Verwaltungsrecht	303
I. Allgemeines Verwaltungsrecht als „allgemeines Kooperationsrecht“	303
II. Das kooperative Verwaltungsverfahren	304
III. Das allgemeine Verwaltungsvertragsrecht	310
1. Diskussionsstand	310
2. Vor- und Nachteile	311
3. Schlussfolgerungen aus der Diskussion	317
IV. Notwendigkeit eines „allgemeinen Verwaltungsgesellschaftsrechts“?	319
V. Zwischenergebnis zum allgemeinen Verwaltungsrecht	321
C. Vergaberecht	321
I. Anwendbarkeit und Grundlagen des Vergaberechts	323
II. Ausnahme für Public Public Cooperations	325
III. Vergaberecht und die Folgen für staatliche Kooperationen	327
3. Kapitel: Public Compliance	329
A. Begriffsverständnis	329
B. Warum Compliance?	330
I. Compliance als Problemlösungsstrategie	330
II. Gründe für Public Compliance	334
1. Beispiele für Anwendungsgebiete von Public Compliance – Kölner Müllskandal	334
2. Exkurs: Die strafrechtliche Sicht auf staatliche Kooperationen	336
3. Beispiele für die Anwendungsgebiete von Public Compliance – Herzklappenskandal	339
C. Aktuelle rechtliche Umsetzung von Public Compliance	343
D. Umsetzungsperspektiven von Public Compliance	344
4. Kapitel: Transparenz	350
A. Verfahrenstransparenz	350
B. Inhaltliche Transparenz	354

C. Verantwortungstransparenz	358
D. Ergebnis zur Transparenz in staatlichen Kooperationen	359
5. Kapitel: Rechtsschutz	360
A. Kontrollfunktion	360
I. Ausweitung der Klagebefugnisse	361
II. Folgen von Verstößen gegen Verfahrensvorschriften	364
III. Zusammenfassung: Auswirkungen der gerichtlichen Kontrolle auf Kooperationen	368
B. Klagegegner	369
C. Zusammenfassung für den Rechtsschutz	371
Vierter Teil: Abschließende Betrachtung und Thesen	372
Literaturverzeichnis	379