

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1585

# Jenseits von Kooperation und Partizipation

Rechtliche Betrachtung der Koproduktion  
öffentlicher Leistungen am Beispiel  
der integrierten Stadtentwicklung

Von

Chun-Chih Chen



Duncker & Humblot · Berlin

CHUN-CHIH CHEN

Jenseits von Kooperation und Partizipation

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1585

# Jenseits von Kooperation und Partizipation

Rechtliche Betrachtung der Koproduktion  
öffentlicher Leistungen am Beispiel  
der integrierten Stadtentwicklung

Von

Chun-Chih Chen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer  
hat diese Arbeit im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-19561-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-59561-7 (E-Book)  
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit enthält die formal bearbeitete Fassung meiner Dissertation, die von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer im Wintersemester 2024/25 angenommen wurde. Die Zusammenfassung wurde für die Drucklegung angemessen erweitert. Die BID-Gesetze der Länder wurden bis 2022 ausgewertet. Das im Jahr 2022 zwecks der Bündelung von GSED und GSW verabschiedete Hamburger Gesetz zur Stärkung von Standorten durch private Initiativen (GSPI) ist nicht einbezogen, da die grundlegenden Regelungsstrukturen des BID- bzw. HID-Gesetzes unverändert bleiben. Literatur und Rechtsprechung sind bis Juni 2023 berücksichtigt.

Mein aufrichtiger und besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Jan Ziekow, der mich während des gesamten Promotionsstudiums mit seiner fachlichen Expertise, professionellen Betreuung und großzügigen Unterstützung begleitet hat. Durch seine aufschlussreichen Anregungen und wertvollen Hinweise wurde die wissenschaftliche Qualität dieser Arbeit maßgeblich verbessert.

Mein großer Dank gilt ebenso dem Zweitgutachter Herrn Prof. Dr. Mario Martini für seine sorgfältige Prüfung meiner Arbeit und seine konstruktive Bewertung. Die Teilnahme an seinem Seminar „Recht und Ökonomik“ erweiterte meinen Horizont in Bezug auf institutionelles Design von Anreizsystemen und bildete eine gedankliche Grundlage für die Entwicklung meiner Dissertation.

Die Entstehung und Fertigstellung dieser Arbeit ist darüber hinaus jenen Menschen zu verdanken, die mich in vielfältiger Weise illuminiert, unterstützt und ermutigt haben. An dieser Stelle danke ich auch Frau Prof. Dr. jur. habil. Constanze Janda für ihre Mitwirkung an der Disputation sowie ihre erkenntnisreichen Lehrveranstaltungen und Herrn Prof. Dr. Christian Koch für sein erhellendes Feedback zu meinem Referat „Stadt als Kulturraum“ im Rahmen des Kolloquiums „Kulturverwaltungsrecht“. Darüber hinaus möchte ich mich bedanken beim DAAD für das Stipendium, das mir auf vielfältige Weise Hilfe und Förderung gewährte, sowie bei den Freunden, die mich in fachlichen Diskussionen inspirierten und in schwierigen Phasen motivierten.

Mein außerordentlicher Dank gilt schließlich meinen Eltern. Ohne ihre liebevolle Unterstützung und vorbehaltlose Rückendeckung wäre diese Arbeit nicht zustande gekommen.

Mannheim, im Juni 2025

*Chun-Chih Chen*



# Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b> .....	21
A. Umriss der Fragestellung .....	21
B. Gegenstand der Untersuchung .....	32
C. Gang der Untersuchung .....	39
<b>§ 1 Kooperation und Partizipation im Recht</b> .....	42
A. Kooperation .....	42
B. Partizipation .....	79
C. Zusammenfassung .....	104
<b>§ 2 Koproduktion öffentlicher Leistungen</b> .....	107
A. Begriffselemente des Koproduktionskonzepts .....	107
B. Theorien des Koproduktionskonzepts .....	122
C. Typologie der Koproduktion in der Praxis .....	145
D. Zusammenfassung .....	163
<b>§ 3 Koproduktion des städtischen Raums als Referenzgebiet des öffentlichen Rechts</b> .....	170
A. Verwaltungsrechtswissenschaftliche Rezeption des Koproduktionskonzepts .....	171
B. Co-Governance des Business Improvement Districts .....	225
C. Co-Management der Wohnraumversorgung und der Quartierentwicklung mit Wohnungsgenossenschaften .....	300
D. Zusammenfassung .....	329
<b>§ 4 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen</b> .....	330
Vorbemerkungen .....	331
A. Spielraum für normative Ausgestaltung der Koproduktion .....	334
B. Konkordanz zwischen Ermöglichung und Beschränkung .....	360
C. Demokratieprinzip und Legitimationsniveau .....	431
<b>§ 5 Rechtliche Ausgestaltung des Koproduktionskonzepts</b> .....	476
A. Regelungsziele .....	477
B. Regelungsoptionen .....	507
C. Folgenrecht für die Abwicklung des Koproduktionsverhältnisses .....	566
<b>Zusammenfassung</b> .....	623
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	630
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	690



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	21
A. Umriss der Fragestellung .....	21
B. Gegenstand der Untersuchung .....	32
C. Gang der Untersuchung .....	39
<b>§ 1 Kooperation und Partizipation im Recht</b> .....	42
A. Kooperation .....	42
I. Begriffsexplikation .....	44
1. Kooperation als Verhaltensmuster und Handlungsstrategie .....	44
2. Kooperation als Strukturprinzip und Steuerungsform .....	46
3. Collaboration als verstärkte Form der Zusammenarbeit .....	51
II. Kooperationsbegriff im Recht .....	54
1. Gestalt der Kooperation in Rechtstexten .....	55
a) Gegenstand der Kooperation .....	55
b) Verwirklichungsmodi der Kooperation .....	56
aa) Verpflichtung zur Kooperation .....	57
bb) Gewährleistung der Kooperation .....	61
cc) Ermöglichung der Kooperation .....	63
2. Gehalt der Kooperation in der Rechtsdogmatik .....	64
a) Informales Verwaltungshandeln .....	64
b) Konsensorientiertes Verwaltungshandeln .....	66
c) Gleichgeordnete Relation .....	66
d) Zielgebundene Mitwirkung .....	67
e) Verantwortungsteilende Regelungsstruktur .....	69
III. Zwischenbilanz .....	72
1. Kooperation als Grundform der Zusammenarbeit .....	72
2. Kooperatives Recht als normative Orientierung für die Indienst- nahme der Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben	77
B. Partizipation .....	79
I. Begriffsexplikation .....	80
1. Partizipation als Wahlbeteiligung .....	80
2. Partizipation als Verfahrensbeteiligung an Sachentscheidungen	81
II. Partizipationsbegriff im Recht .....	86
1. Partizipation und Verfahren .....	86
a) Doppelcharakter des Verfahrens .....	86
b) Demokratisierung und Prozeduralisierung .....	88

2.	Gehalt der Partizipation in der Rechtsdogmatik . . . . .	92
a)	Partizipation als institutionalisierte Verfahrensmitwirkung . .	93
b)	Partizipation als verstärkte Verfahrensbeteiligung . . . . .	97
c)	Partizipation als Kooperation im Verfahren? . . . . .	99
III.	Zwischenbilanz . . . . .	103
C.	Zusammenfassung . . . . .	104
<b>§ 2</b>	<b>Koproduktion öffentlicher Leistungen</b> . . . . .	107
A.	Begriffselemente des Koproduktionskonzepts . . . . .	107
I.	Good-Service-Deutungsschema . . . . .	108
II.	Öffentliche Leistungen . . . . .	110
III.	Sinngehalt des Öffentlichen . . . . .	117
B.	Theorien des Koproduktionskonzepts . . . . .	122
I.	Leistungsadressat als Mitproduzent . . . . .	123
1.	Koproduktion als konstitutives Merkmal für die Leistungserbrin- gung . . . . .	123
2.	Notwendigkeit der Koproduktion für alle Leistungstypen . . . . .	125
II.	Ansätze der Koproduktion . . . . .	126
1.	Effizienzorientiertes Management . . . . .	127
2.	Wirkungsorientierte Governance . . . . .	131
a)	Governance des Zusammenwirkens in Leistungsnetzwerken	132
b)	Mitschöpfung von Werten in Leistungsbeziehungen . . . . .	138
III.	Zwischenbilanz: Koproduktion als Sonderart des Zusammenwirkens	143
C.	Typologie der Koproduktion in der Praxis . . . . .	145
I.	Erklärungsmodelle . . . . .	146
1.	Bestandsaufnahme der Modelbildungen . . . . .	146
2.	Rekonstruktion des Referenzmusters . . . . .	148
II.	Strukturelle Koproduktion in Form von Co-Governance . . . . .	152
III.	Koproduktion in der Gestaltungsphase . . . . .	153
1.	Co-Commissioning . . . . .	153
a)	Aufgabenplanung in Form von Co-Planning . . . . .	154
b)	Ressourcenplanung in Form von Co-Prioritization . . . . .	156
2.	Co-Design . . . . .	158
IV.	Koproduktion in der Ausführungsphase . . . . .	159
1.	Co-Management . . . . .	159
2.	Co-Delivery . . . . .	162
D.	Zusammenfassung . . . . .	163
I.	Mehrwert des Koproduktionskonzepts für die deutsche Verwal- tungswissenschaft . . . . .	163
II.	Jenseits von Kooperation und Partizipation . . . . .	166

<b>§ 3 Koproduktion des städtischen Raums als Referenzgebiet des öffentlichen Rechts</b> .....	170
A. Verwaltungsrechtswissenschaftliche Rezeption des Koproduktionskonzepts .....	171
I. Eigenwert des verwaltungsrechtlichen Denkens .....	175
1. Selbstverständnis als Normwissenschaft .....	176
2. Selbstverständnis als Steuerungswissenschaft .....	179
II. Governance als Schlüsselbegriff des modernen Verwaltungsrechts ..	184
1. Analytische und normative Perspektive des Governance-Ansatzes .....	185
2. Steuerungsperspektiven im Verwaltungsrecht .....	189
a) Unterscheidung der Beobachtungsebenen .....	189
b) Meta-Governance und Regelungsstrukturen .....	192
c) Steuerungsfunktion des Rechts .....	196
3. Notwendigkeit zur Veränderung institutioneller Prämissen .....	198
III. Gefüge des Rechts der Koproduktion .....	201
1. Koproduzierbarkeit öffentlicher Leistungen .....	202
2. Normstruktur .....	206
a) Dreistellige Relation des integrierten Ansatzes .....	206
b) Verwirklichungsmodi .....	208
3. Akteurkonstellation .....	209
a) Akteure .....	209
aa) Verwaltung als Leistungsträger, Leistungsnachfrager und Gewährleistungsträger .....	210
bb) Unternehmen als Leistungserbringer .....	214
cc) Bürger als Mitproduzent .....	214
b) Konstellationen .....	217
aa) Einfaches Koproduktionsverhältnis .....	218
bb) Komplexes Koproduktionsverhältnis .....	219
4. Formoptionen .....	221
B. Co-Governance des Business Improvement Districts .....	225
I. Private Initiative im Kontext der urbanen Governance .....	225
1. Normungsidee .....	225
a) BID .....	225
b) HID .....	227
2. Koproduzierbarkeit des städtischen Raums .....	229
a) Stadt als gesellschaftliches Totalphänomen .....	229
b) Quartier als Koproduktionsgut .....	231
c) Mitschöpfung der Lebensqualität .....	237
3. Zurechnungszusammenhang und Verantwortungsteilung .....	238
II. Begründung des Koproduktionsverhältnisses .....	241
1. Bestimmung des Mitproduzenten .....	241
a) Selbstorganisation der Standortgemeinschaft .....	241

b)	Selbstreferenz der Mitgliedschaft durch räumliche Abgrenzung . . . . .	245
c)	Qualifikation des Unternehmens . . . . .	246
2.	Koproduktion des Konzepts und der Maßnahmen . . . . .	249
a)	Mitwirkung durch Organisation und Verfahren . . . . .	250
aa)	Lenkungsausschuss . . . . .	250
bb)	Privatverfahren . . . . .	255
b)	Mitwirkung an Maßnahmen . . . . .	257
aa)	Mitfinanzierung . . . . .	257
bb)	Mitausführung . . . . .	258
c)	Abstimmung mit der Verwaltung . . . . .	261
3.	Rechtsinstitute . . . . .	263
a)	Antrag . . . . .	264
aa)	Antragsbefugnis . . . . .	265
bb)	Zustimmungsquorum . . . . .	267
cc)	Antragsbindung? . . . . .	269
b)	Öffentlich-rechtlicher Vertrag . . . . .	272
c)	Verfahren . . . . .	275
aa)	Beteiligung infolge Bekanntmachung . . . . .	275
bb)	Beteiligung infolge Benachrichtigung . . . . .	277
cc)	Gegenspiel der Minorität . . . . .	279
d)	Satzung/Rechtsverordnung . . . . .	280
e)	Ausnahmen und Befreiungen . . . . .	285
f)	Sonderabgaben und Sonderausgleich . . . . .	286
g)	Leistungsbescheid . . . . .	290
III.	Steuerung des Koproduktionsverhältnisses . . . . .	291
1.	Begleitende Steuerung durch Berichtswesen . . . . .	292
2.	Gewährleistungsaufsicht über private Aufgabenerfüllung . . . . .	293
IV.	Zwischenbilanz . . . . .	298
C.	Co-Management der Wohnraumversorgung und der Quartierentwicklung mit Wohnungsgenossenschaften . . . . .	300
I.	Zusammenwirken von Wohnungsgenossenschaften und Kommunen für gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung . . . . .	301
1.	Genossenschaft als koproduktionsfähige Organisationsform . . . . .	301
2.	Leistungspotenziale der Wohnungsgenossenschaften für integrierte Stadtentwicklungspolitik . . . . .	304
II.	Begründung des Koproduktionsverhältnisses . . . . .	309
1.	Gegenstand der Koproduktion: Wohnraumkonzeption . . . . .	310
2.	Grundlagen der Koproduktion: genossenschaftliche Mitwirkung . . . . .	312
3.	Angebote der öffentlichen Verwaltung . . . . .	314
a)	Schaffung des öffentlichen Baurechts . . . . .	315
b)	Bereitstellung substanzieller Ressourcen . . . . .	317
4.	Rechtsinstitute . . . . .	322

a) Antragsverfahren . . . . .	322
b) Vertrag . . . . .	324
c) Leistungsbescheid . . . . .	326
III. Steuerung des Koproduktionsverhältnisses . . . . .	326
1. Intraorganisatorische Steuerung in genossenschaftlicher Ge- schäftsführung . . . . .	327
2. Interorganisatorische Steuerung durch vertragliche Governance	328
D. Zusammenfassung . . . . .	329
<b>§ 4 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen . . . . .</b>	<b>330</b>
Vorbemerkungen . . . . .	331
A. Spielraum für normative Ausgestaltung der Koproduktion . . . . .	334
I. Definitive Pflicht zur Umsetzung des Koproduktionskonzepts? . . . . .	337
1. Wirtschaftlichkeitsprinzip als Handlungsnorm . . . . .	337
2. Grundrechtliche Begründbarkeit des Rechts der Koproduktion . . . . .	338
a) Strukturelle Kopplung mit grundrechtlicher Teilhabe . . . . .	340
b) Gestufte Begründung des Koproduktionsrechts . . . . .	342
c) Leistungsrechte in Gestalt des Erlaubnisvorbehaltes . . . . .	346
3. Exkurs: Recht auf angemessenen Wohnraum . . . . .	349
II. Definitive Pflicht des Gesetzgebers zur Unterlassung? . . . . .	353
III. Spielraum für die Bereitstellung institutioneller Handlungsoptionen	355
B. Konkordanz zwischen Ermöglichung und Beschränkung . . . . .	360
I. Gesetzesvorbehalt . . . . .	361
1. Einfaches Koproduktionsverhältnis . . . . .	362
a) Mitwirkung in Verfahren . . . . .	362
b) Mitwirkung in Organisation . . . . .	364
c) Mitwirkung an Substanz . . . . .	365
2. Komplexes Koproduktionsverhältnis . . . . .	367
a) Private Initiative . . . . .	368
aa) Mitwirkung in Verfahren . . . . .	368
bb) Mitwirkung in Organisation . . . . .	370
cc) Mitwirkung an Substanz . . . . .	373
b) Staatliche Initiative . . . . .	375
II. Koproduktion in prozeduraler Beziehung . . . . .	376
1. Regelungen über Privatverfahren . . . . .	376
2. Rechtfertigungsbedürftige Konstellation . . . . .	382
III. Koproduktion in organisatorischer Beziehung . . . . .	386
1. Regelungen über das Entscheidungssystem kollektiven Handelns	386
2. Rechtfertigungsbedürftige Konstellation . . . . .	389
IV. Koproduktion in substanzieller Beziehung . . . . .	392
1. Verpflichtung zur Koproduktion in Form von Sonderabgaben . . . . .	393
a) Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit . . . . .	394
aa) Homogenität . . . . .	395

bb) Sachnähe . . . . .	396
cc) Gruppennützigkeit . . . . .	398
b) Grundrechtsrelevanz . . . . .	399
aa) Eigentumsgarantie . . . . .	399
bb) Berufsfreiheit von Gewerbetreibenden und Freiberuflern	402
cc) Allgemeine Handlungsfreiheit . . . . .	403
dd) Exkurs: Vereinigungsfreiheit . . . . .	403
c) Rechtfertigung . . . . .	410
aa) Legitimer Zweck . . . . .	411
bb) Geeignetheit zur Bewältigung des Trittbrettfahrerpro-	414
blems . . . . .	
cc) Erforderlichkeit des Zwangs zur Abgabe . . . . .	415
dd) Angemessene Abwägung zwischen kollektiven und	422
individuellen Interessen . . . . .	
2. Verpflichtung zur Koproduktion kraft vertraglicher Vereinbarung	424
C. Demokratieprinzip und Legitimationsniveau . . . . .	431
I. Bestandsaufnahme . . . . .	432
1. Strukturelle Elemente demokratischer Legitimation . . . . .	432
2. Rekonstruktion . . . . .	438
II. Legitimationsbedürftigkeit der Koproduktion . . . . .	444
1. Legitimation des leistenden Unternehmens . . . . .	444
a) Gebietsabgrenzung . . . . .	446
b) Gestaltung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts . . . . .	447
c) Durchführung eines Privaterörterungstermins . . . . .	449
d) Aufstellung des Wirtschaftsplans und Mittelverfügung . . . . .	453
2. Legitimation der kollektiven Mitproduzenten . . . . .	456
3. Zwischenbilanz . . . . .	457
III. Aufrechterhaltung des Legitimationsniveaus . . . . .	458
1. Hoheitliche Flankierung für substanzielle Koproduktion . . . . .	458
2. Gewährleistungsaufsicht über die Maßnahmenausführung . . . . .	460
3. Einbeziehung der Handelskammer als Aufsichtsinstanz . . . . .	465
a) Personelles Legitimationsdefizit aus Regelungsstrukturen . . . . .	466
b) Selbstverwaltungsträger als Verwaltungshelfer? . . . . .	468
c) Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts durch die	470
Weisungsgebundenheit . . . . .	
<b>§ 5 Rechtliche Ausgestaltung des Koproduktionskonzepts . . . . .</b>	<b>476</b>
A. Regelungsziele . . . . .	477
I. Erfordernis der Neubestimmung von Regelungsstrategien . . . . .	478
1. Unzulänglichkeit des eingriffszentrierten Anhörungsrechts im	479
einfachen Koproduktionsverhältnis . . . . .	
2. Gefährdungspotenzial der Schlechterstellung im komplexen	483
Koproduktionsverhältnis . . . . .	

a)	Ansatz der Letztverantwortung des Staates . . . . .	486
b)	Ansatz der Legitimationsverantwortung des Staates . . . . .	488
c)	Grenzen des formalen und des funktionalen Ansatzes . . . . .	492
3.	Strukturierungs- und Bereitstellungsauftrag des Rechts . . . . .	496
II.	Verbesserung des Mitwirkungs niveaus . . . . .	502
III.	Schlichtung kollidierender Privatinteressen bei der Koproduktion . .	503
1.	Konflikte zwischen Fachkräften und Nutzern . . . . .	505
2.	Konflikte zwischen Mitproduzenten und Außenstehenden . . . . .	506
B.	Regelungsoptionen . . . . .	507
I.	Kontextsteuerung . . . . .	509
1.	Koproduktion als Antragsvoraussetzung . . . . .	509
a)	Antrag als formalisierte Kommunikation . . . . .	510
b)	Rechts- und Fehlerfolgen . . . . .	514
2.	Koproduktion als Auswahlkriterium . . . . .	516
a)	Vergabe öffentlicher Grundstücke durch Konzeptverfahren . .	517
aa)	Zulässigkeit der koproduktionsstiftenden Konzeptver- gabe . . . . .	518
bb)	Rechts- und Fehlerfolgen . . . . .	522
b)	Vergabe öffentlicher Aufträge . . . . .	523
aa)	Zulässigkeit des Koproduktionskonzepts im Vergabe- recht . . . . .	524
bb)	Rechts- und Fehlerfolgen . . . . .	529
c)	Vergabe öffentlicher Zuwendungen . . . . .	531
aa)	Beihilferechtliche Zulässigkeit . . . . .	532
bb)	Haushaltsrechtliche Zulässigkeit . . . . .	537
cc)	Rechts- und Fehlerfolgen . . . . .	538
II.	Materiellrechtliche Verankerung des integrierten Ansatzes . . . . .	539
1.	Anknüpfung der Rechtspflicht an primäre Leistungsbeziehung . . . . .	540
a)	Verbindung mit dem privatrechtlichen Vertrag . . . . .	540
b)	Verbindung mit dem kooperationsrechtlichen Vertrag . . . . .	542
2.	Ansatz der funktionalen Äquivalenz . . . . .	545
a)	Vergleichsmaßstab . . . . .	546
aa)	Funktioneller Behördenbegriff . . . . .	546
bb)	Funktioneller Auftraggeberbegriff . . . . .	547
b)	Normative Voraussetzungen . . . . .	549
3.	Gestaltung vertraglicher Fremdklauseln zugunsten Dritter . . . . .	552
a)	Vertrag zugunsten Dritter als Rechtsinstitut . . . . .	552
b)	Fremdklausel zur Ermöglichung der aktiven Mitwirkung Dritter . . . . .	555
III.	Maßnahmen gegen Reproduktion der sozialen Ungleichheit . . . . .	560
1.	Soziale Ungleichheit durch kollektive Konstruktion sozialer Probleme aufgrund ungleicher Integration . . . . .	560
2.	Positive Maßnahmen unter Beachtung des Willkürverbots . . . . .	563

C. Folgenrecht für die Abwicklung des Koproduktionsverhältnisses . . . . .	566
I. Die Relevanz des Vergaberechts für die Auswahl des privaten Leistungsträgers . . . . .	566
1. Entgeltlichkeit bei privater Initiative . . . . .	568
a) BID-Modelle . . . . .	569
b) Kooperative Baulandmodelle . . . . .	570
2. Beschaffungscharakter bei privater Initiative . . . . .	572
a) BID-Modelle . . . . .	573
b) Kooperative Baulandmodelle . . . . .	575
3. Konflikt zwischen privater Initiative und öffentlicher Vergabe . . . . .	582
a) Interne Aufgabenträgerschaft und faktische Alternativlosigkeit . . . . .	583
b) Externe Aufgabenträgerschaft und die Koproduktion der öffentlichen Hand im Lenkungsausschuss . . . . .	588
c) Anwendung des Vergabeverfahrens . . . . .	598
II. Die Relevanz des Beihilferechts für die Förderung privater Initiative . . . . .	604
1. Zulässigkeit der abgabenrechtlichen Flankierung . . . . .	605
2. Zulässigkeit der standortbezogenen Begünstigungen . . . . .	613
III. Die Relevanz des Bauplanungsrechts für die Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Belangen . . . . .	614
1. Erfordernis der Abstimmung mit städtebaulichen Zielen . . . . .	615
2. Gestaltungsfreiheit unter Abwägungsgebot . . . . .	620
<b>Zusammenfassung</b> . . . . .	<b>623</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	<b>630</b>
<b>Stichwortverzeichnis</b> . . . . .	<b>690</b>

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Ausdifferenzierung des Leitbildes des kooperativen Staates . . . .	50
Abbildung 2: Kontinuum der Zusammenarbeit . . . . .	73
Abbildung 3: Zuordnung der Begrifflichkeiten . . . . .	76
Abbildung 4: Zuordnung der Teilbereiche des Governance-Ansatzes . . . . .	135
Abbildung 5: Ausdifferenzierung von Interaktionsformen . . . . .	152
Abbildung 6: Akteurkonstellation in komplexen Leistungsnetzwerken . . . . .	215
Abbildung 7: Bipolares Verhältnis . . . . .	248
Abbildung 8: Dreiecksverhältnis I – Das Hamburger Modell . . . . .	254
Abbildung 9: Dreiecksverhältnis II – Das Berliner/Bremer Modell . . . . .	255
Abbildung 10: Gestaltungsoptionen hinsichtlich organisatorischer Regelungs- intensität . . . . .	255
Abbildung 11: Komplexität des Leistungsnetzwerks . . . . .	504
Abbildung 12: Untrennbare Akteurkonstellation im Projektbereich . . . . .	586
Abbildung 13: Trennbare Akteurkonstellation im Projektbereich . . . . .	587
Abbildung 14: Akteurkonstellation und Vergaberechtsrelevanz . . . . .	597
Tabelle 1: Interaktionsformen nach Wirkungsphasen . . . . .	150
Tabelle 2: Diskursvergleichung . . . . .	168
Tabelle 3: Erscheinungsformen der organisatorischen Koproduktion . . . . .	392
Tabelle 4: Vergleich zwischen interner und externer Aufgabenträgerschaft . . . .	589



# Einleitung

## A. Umriss der Fragestellung

Das Nach- und Umdenken über die Staat-Bürger-Beziehung bei Verwirklichung des Gemeinwohls fehlen nie in den gesellschaftlichen Diskursen jeder Epoche<sup>1</sup>. Wer sich heutzutage mit allgemeiner oder wissenschaftlicher Sinn- deutung von der Staat-Bürger-Beziehung befasst, wird mit einer Fülle von Literatur konfrontiert, die sich unter den Rubriken von „Kooperation“ und „Partizipation“ sortieren lässt<sup>2</sup>. Die Diskurse über Kooperation und Partizipation spiegeln in wissenssoziologischer Hinsicht nicht nur bestimmte Staats- und Aufgabenverständnisse wider, sondern realisieren sich auch in Programm- sätzen und Handlungsformen, die von diesen Staats- und Aufgabenverständ- nisse abgeleitet werden können<sup>3</sup>. Das Verständnis des Staates bestimmt sich durch gesellschaftliche Konstruktion der sozialen Beziehung des Staates zu seinen Bürgern: Die verallgemeinerten Bürger können sich in einem intra- organisatorischen Kontext dem Staat im öffentlichen Dient widmen<sup>4</sup> oder in einem interorganisatorischen Kontext mit dem Staat konkurrieren<sup>5</sup> oder ko-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Stolleis*, Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit, S. 7 ff.; *Vofßkuhle*, Betei- lung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 2003, S. 273, der die Verantwortung für das gemeine Wohl und für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben als „unendlichen Diskurs“ bezeichnet.

<sup>2</sup> *Meerkerk*, Top-Down Versus Bottom-Up Pathways to Collaboration Between Governments and Citizens, in: *Kekez/Howlett* (Hrsg.), *Collaboration in Public Service Delivery*, S. 153; OECD, *Open Government*, S. 161 f.; *Martini*, Transparenz, Partizipation und Kollaboration als Leitbilder einer digitalen Zeitenwende, in: *Hill/Martini/Wagner* (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration*, S. 11 ff.; *Bingham*, *The Next Generation of Administrative Law*, *Wisconsin Law Review* 2010, S. 298 ff.; *Holtkamp/Bogumil/Kißler*, *Kooperative Demokratie*, S. 21 ff.; *Alexander*, *Wer darf bei Bauvorhaben mitreden?*, FAZ v. 07.03.2021, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/neue-formen-der-buergerbeteiligung-bei-bauvorhaben-17227673.html> (zu- letzt aufgerufen am 01.06.2023).

<sup>3</sup> *Wahl*, *Herausforderungen und Antworten*, S. 47; *Schuppert*, *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel*, AöR 2008, S. 87.

<sup>4</sup> *Isensee*, *Gemeinwohl und öffentliches Amt*, S. 100 ff.; *Burgi*, *Verwaltungsorgani- sationsrecht*, in: *Erichsen/Ehlers* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, § 8 Rn. 30.

<sup>5</sup> *Oebbecke*, *Kommunalrechtliche Voraussetzungen der wirtschaftlichen Betätigung*, in: *Mann/Püttner* (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, § 41 Rn. 2; *Schmidt-Trenz*, *Der Staat als Konkurrent der Selbstverwaltung*, in: *Stober/Vogel* (Hrsg.), *Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand*, S. 13 ff.

operieren<sup>6</sup>; der Staat kann seine Bevölkerung mit Gütern und Infrastrukturen versorgen bzw. versorgen<sup>7</sup> und gegebenenfalls die Freiheiten der Bürger beschränken bzw. ausgestalten<sup>8</sup>. Es ist nicht die ontologische Substanz, sondern die soziale Beziehung als solche, die den Staat etwa in strukturiertem Kontakt mit Bürgern und in disziplinierter Ausübung des Gewaltmonopols Kontur verleiht<sup>9</sup>. Wandeln sich das Staats- und das Aufgabenverständnis mit der gesellschaftlichen und geschichtlichen Fortentwicklung<sup>10</sup>, verändert sich die Staat-Bürger-Beziehung insoweit, als die geläufigen Regelungsstrukturen und Handlungsmodi hinsichtlich der Aufgabenerfüllung in entsprechender Weise neu angeordnet werden<sup>11</sup>.

Kooperation und Partizipation sind zwei Handlungskonzepte des Staates, die auf eine Neubestimmung der Staat-Bürger-Beziehung angelegt sind. Diesbezügliche Diskursformen sind zum Teil im positiven Verfassungsrecht verankert, zum Teil staatsrechtlich vorgelagert<sup>12</sup> und historisch (mit-)bedingt<sup>13</sup> und nicht zuletzt im Bereich des Verwaltungsrechts weiterentwickelt. Die Vielfalt von Interaktionsformen hinsichtlich der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben tritt in Erscheinung, um jene Steuerungsprobleme zu bewältigen, die aus einem Spannungsverhältnis zwischen der zunehmenden Komplexität der Staats- bzw.

---

<sup>6</sup> *Ziekow*, Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 2 ff.; *Ziekow/Windoffer*, Public Private Partnership, S. 17 ff.; *Pünder*, Kooperation statt Konfrontation, DV 2005, S. 1 ff.

<sup>7</sup> *Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger, S. 6; *Badura*, Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat, DÖV 1966, S. 624 ff.; *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, S. 343 ff.

<sup>8</sup> BVerfGE 7, 198; 21, 362 (372); 33, 303 (330); 49, 15 (23). *Hillgruber*, Grundrechtlicher Schutzbereich, Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtseingriff, in: *Bethge/Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, § 200 Rn. 81; *Degenhart*, Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtsbeschränkung, in: *Axer/Merten/Papier* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III, § 61 Rn. 11 ff.

<sup>9</sup> *Jessop*, The State, S. 10: „The state is not a subject or a thing but a social relation.“ Zum Perspektivenwandel vom Substanzbegriff hin zum Beziehungsbegriff siehe *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 242 ff.

<sup>10</sup> *Jessop*, The State, S. 176. „Die Quintessenz des modernen Politischen besteht in der Reproduktion inhärent flexibler Grenze zwischen Staat und Gesellschaft.“

<sup>11</sup> *Benz*, Der moderne Staat, S. 276; *Wahl*, Herausforderungen und Antworten, S. 47 ff.

<sup>12</sup> *Wahl*, Herausforderungen und Antworten, S. 44.

<sup>13</sup> *Bullinger*, Öffentliches Recht und Privatrecht, S. 75; *Stolleis*, Öffentliches Recht und Privatrecht im Prozeß der Entstehung des modernen Staates, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Aufgandordnungen, S. 41 ff.

Verwaltungsaufgaben einerseits und der sinkenden Leistungsfähigkeit bzw. der begrenzten Ressourcenverfügbarkeit des Staates<sup>14</sup> andererseits erwachsen. Dem Handlungsprinzip der Zusammenarbeit und dem der Beteiligung wird vor allem in den durch die Leipzig Charta geprägten Handlungsfeldern der nachhaltigen Stadtentwicklung<sup>15</sup> eine erhebliche Gewichtung beigemessen. Indem die Bürger in die Wirkungszusammenhänge der kooperativen Gemeinwohlverwirklichung einbezogen werden, vollzieht sich die Erledigung öffentlicher Aufgaben nicht unbedingt im Monolog von staatlichen Akteuren<sup>16</sup>.

Das Kooperationskonzept bezieht sich primär auf eine zielgebundene Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten im Kontext der Erfüllung staatlich definierter Gemeinwohlaufgaben. Bereits auf der Speyerer Staatsrechtslehrtagung im Jahr 1970 wurde „Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private“ zum Thema gebracht, wobei die Privaten in einer government-zentrierten Weise positioniert und als Handlungsmodalität zur Entlastung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung instrumentalisiert wurden<sup>17</sup>. Ab den 80er Jahren, spätestens ab den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts hat das Leistungspotenzial gesellschaftlicher Akteure im Zuge des Privatisierungstrends mit der Forderung nach dem Rückzug des Staates<sup>18</sup> aus dem Podium der monologischen Aufgabenerfüllung an Bedeutung gewonnen. Im Brennpunkt der staatsrechtlichen Diskussionen standen die Auseinandersetzungen jeweils mit den Möglichkeiten und Grenzen des vertraglichen bzw. informalen Verwaltungshandelns<sup>19</sup>, der Handlungsmodi von Verwaltungsauf-

---

<sup>14</sup> Kaufmann, Diskurse über Staatsaufgaben, in: Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 28 ff.; Ritter, Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, S. 72; Benz, Der moderne Staat, S. 275.

<sup>15</sup> BMUB, Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (Stand: 25.05.2007); BMI, Neue Leipzig Charta (Stand: 30.11.2020); Heinig, Integrierte Stadtentwicklungsplanung, S. 32.

<sup>16</sup> Schuppert, Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: Münkler/Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, S. 75.

<sup>17</sup> Ossenbühl, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 1971, S. 143. Ein Jahr später befasste sich die Regensburger Staatsrechtslehrtagung mit „der Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung“; die Veränderung der Staat-Bürger-Beziehung wurde in diesem Zusammenhang teilweise thematisiert; Brohm, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts, VVDStRL 1972, S. 293 ff.

<sup>18</sup> Schuppert, Rückzug des Staates?, in: Sontheimer/Schuppert/Wollasch (Hrsg.), Rückzug des Staates?, S. 33 ff.; Trute, Vom Obrigkeitsstaat zur Kooperation, in: Trute (Hrsg.), Rückzug des Ordnungsrechtes im Umweltschutz, S. 13 ff.

<sup>19</sup> Burmeister, Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten, VVDStRL 1993, S. 190 ff.; Krebs, Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten, VVDStRL 1993, S. 248 ff.