

C. Systematisierungskriterien für kooperative Handlungsformen

Die Systematisierung kooperativer Handlungsformen erfolgt anhand einer Reihe von Kriterien und verfolgt das Ziel, die Vielfalt bereits bestehender oder neuartiger Handlungsformen zu ordnen. Dabei sind nicht nur streng rechtliche Kategorien maßgeblich. Es soll vielmehr die rechtliche Analyse im zweiten Kapitel vorbereitet und ein Raster für die Auswertung des Rechtsvergleiches im dritten Kapitel erstellt werden. Die Kriterien werden bei der Auswertung so miteinander kombiniert, dass ein vollständiges Bild von Ausgestaltung und Wirkungen des Verwaltungshandelns entsteht.

I. Beteiligungszeitpunkt

Abgrenzbar sind verschiedene Handlungsformen anhand des Zeitpunkts, der betrachtet wird und in dem Kooperation stattfindet.

Es kann danach differenziert werden, ob die Kooperation lediglich im Vorfeld einer einseitigen Entscheidung stattfindet oder direkt bei der Entscheidung als Mitentscheidung. Es sind auch kooperative Handlungsformen denkbar, die erst bei Vollzug beziehungsweise Abwicklung einer einseitigen Entscheidung Anwendung finden.

Der Zeitpunkt der Beteiligung ist relevant für die Frage, auf welche Weise die Beteiligung Wirkungen entfalten kann und wie intensiv die Einwirkung des Einzelnen die Verwaltung beeinflussen kann.

II. Beteiligte an der Kooperation: Leistungsempfänger - Leistungserbringer - Dritte

Mit diesem Kriterium wird beschrieben, ob und in welchem (sozialleistungs-)rechtlichen Verhältnis die Verwaltung kooperativ vorgeht.

Kooperieren Leistungsempfänger und Leistungsträger, handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen Staat und einzeitigem Bürger, die die sozialrechtlichen Rechte und Pflichten von Staat und Bürger betrifft. Wird eine Vereinbarung zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer geschlossen, werden dadurch Rechte des Einzelnen möglicherweise auch mit gestaltet. Es können aber auch Vereinbarungen mit Dritten sein, die weder den Einzelnen noch den Leistungserbringer betreffen.

Die Beteiligung am kooperativen Prozess ist für die Frage wichtig, wer vom Verwaltungshandeln in Rechten berührt wird und deshalb unter Umständen außerhalb des kooperativen Prozesses zu beteiligen ist. Mit bedacht werden muss auch eine Einbeziehung der jeweiligen Interessen bei den Verhandlungen.

III. Beteiligungsform: einseitig - zweiseitig - mehrseitig

Die Kriterien einseitig - zweiseitig - mehrseitig geben Aufschluss darüber, wie viele Beteiligte mit der Verwaltung zusammenwirken und auch die getroffene Entscheidung mittragen.

Findet die kooperative Vorgehensweise in einer einseitigen Entscheidung der Verwaltung ihr Ende, handelt es sich um einseitiges Verwaltungshandeln. Dieses hat dann eine kooperative Komponente, wenn vor der einseitigen Entscheidung eine Absprache stattgefunden hat.

Bei zwei- und mehrseitiger Beteiligung verantwortet nicht nur die Verwaltung eine Entscheidung, sondern auch der oder mehrere Beteiligte. Es bleibt nicht nur bei der Mitwirkung an einer einseitigen Entscheidung, vielmehr liegt eine Willenseinigung vor, die legitimierende Wirkung entfalten kann.

IV. Förmlichkeit der Beteiligung

Die Förmlichkeit von Kooperation ist ein Kriterium dafür, deren Außenwirkung zu verdeutlichen.

Sie ist nicht nur eine Verfahrensfrage. Jede Form, ob Schriftform oder eine strengere oder weniger strenge Form, erfüllt einen bestimmten Sinn und Zweck, an dem sich der Gesetzgeber orientiert. Wichtig ist die Beweisfunktion³²¹, aber auch die Wirkung des schriftlichen unterzeichneten Dokuments für die Ernsthaftigkeit des Erklärten und der daran anknüpfenden Außenwirkung des Verwaltungshandelns.³²²

V. Bindungswirkung des Kooperationsergebnisses

Die Bindungswirkung eines Verwaltungshandelns für die Beteiligten hängt davon ab, ob sie sich an die Ergebnisse des kooperativen Prozesses halten müssen beziehungsweise ob sie sich verpflichtet haben, sich entsprechend zu verhalten. Dies ergibt sich jeweils aus der objektiven Rechtsordnung.³²³

Eine Bindungswirkung kann sich aus z.B. aus einer Selbstbindung der Verwaltung oder des Einzelnen ergeben, aber auch gesetzlich für den Einzelfall oder allgemein für eine Handlungsform angeordnet sein. Die Reichweite der Selbstbindung der Verwaltung ist nochmals zu unterteilen in Fälle der direkten Bindung an die Entscheidung oder eine indirekte, weniger konkrete Bindung im Rahmen einer nachfolgenden (dann meist einseitigen) Entscheidung, z.B. im Rahmen der Ermessensausübung.

321 Ziekow/Siegel, VerwArch 2004, S. 134 f.

322 Z.B. zur Schriftform des Verwaltungsaktes Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2001, § 37 Rn. 33.

323 Krause, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, 1974, S. 81.