

Netzwerke verändern die
(Sicht der) Welt



CLAUDIO FRANZIUS UND MATTHIAS KÖTTER

Wir sehen die Welt durch Begriffe, die unsere Sicht bestimmen. Sie können erhellende oder verdunkelnde Wirkung haben. Doch wirken Begriffe nach beiden Seiten, indem das Erhellende im Zurückstellen anderer Perspektiven zum Vorschein kommt. So liegt es auch beim Begriff der Netzwerke, dem in den Sozialwissenschaften die Bedeutung eines Schlüsselbegriffs zugesprochen wird: Netzwerke verändern die Perspektive auf den Staat und das Recht.

Der historisch informierte Beobachter mag die Neuartigkeit des Phänomens mit guten Gründen bestreiten. Eine Beschreibung sozialer Netzwerke findet sich bereits in den Schriften von Norbert Elias, einem der einflussreichsten Soziologen des 20. Jahrhunderts. In jüngerer Zeit hat der Begriff jedoch besondere Aufmerksamkeit erhalten, etwa zur Beschreibung von Terror- oder Sicherheitsnetzwerken, aber auch zur Analyse der Verbindungen von öffentlichen und privaten Akteuren in transnationalen Strukturen. Netzwerke beschreiben die Gesellschaft und stellen das Hierarchiemodell des Staates in Frage. Begreift man den Staat weniger als juristische Person, sondern als Ensemble von öffentlichen Funktionen, wird die Polarität freilich entschärft. Der Staat ist nicht die Spitze der Gesellschaft, steht ihr nicht

Die Völkerrechtlerin Anne-Marie Slaughter der Princeton University sieht in Netzwerken die Weltordnung von morgen



gegenüber und überwölbt sie auch nicht. Vielmehr nimmt er an funktionalen Netzwerken teil, welche die Dichotomie von Kooperation oder Hierarchie unterlaufen. Eine Verschränkung der gegenläufigen Organisationsprinzipien ist nicht ungewöhnlich. Sie findet etwa in der Ordnungsidee des Verbundes für die Europäische Union eine institutionelle Verdichtung.

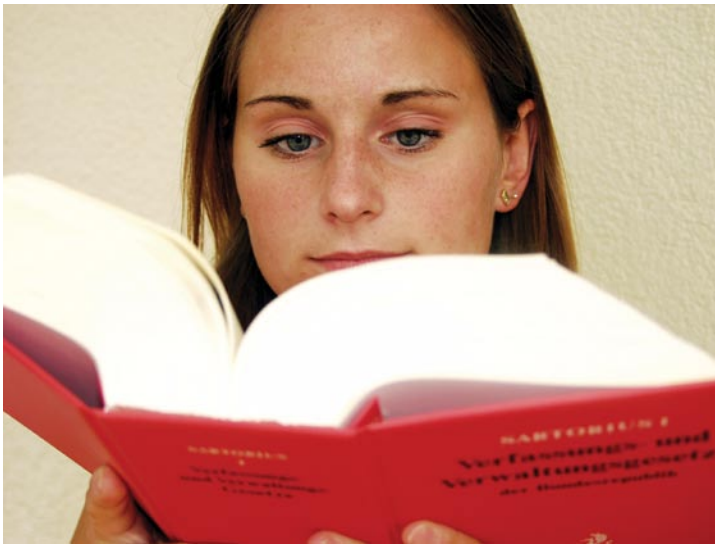
In der Globalisierungstheorie ist diese Sicht der Welt geradezu paradigmatisch. Hier verliert der Staat seinen Einfluss als Legitimationsinstanz. Neben die Staaten treten andere Akteure wie Nichtregierungsorganisationen oder transnationale Unternehmen, die spontan Recht zu erzeugen scheinen. Es verblasst die Souveränität, das wichtigste Attribut des Staates, aus dem nicht zuletzt seine Macht, Recht zu erzeugen, abgeleitet wird. Territoriale Grenzen sind durchlässig geworden, und transnationale Vernetzungen zur Gewährleistung von Aufgaben, die ehemals im Staat monopolisiert waren, lassen diesen disaggregieren: Anne-Marie Slaughter, meinungsmächtige Völkerrechtlerin aus Princeton, sieht in Netzwerken die Weltordnung von morgen. Aktion wird durch Interaktion, Dependenz durch Interdependenz ersetzt, die Unübersichtlichkeit wird zum Programm.

Globalisierungstheorie

Netzwerke laden ein, die Welt nicht in territorialen, sondern in funktionalen Grenzen zu denken. Die Veränderung der Staatenwelt ist eng verknüpft mit der sich wandelnden Welt der Begriffe, die zu ihrer Beschreibung eingesetzt werden und sie normativ beherrschbar machen sollen. Es geht nicht darum, den Funktionswandel des Staates resignativ als dessen Ende zu beklagen oder hoffnungsvoll als die Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft zu feiern. Das in Deutschland proklamierte Bild „offener Staatlichkeit“ ist bisher nicht mehr als eine Beobachtung. Eine Theorie oder ein normatives Konzept wären darauf erst zu gründen. Der Netzwerkbegriff kratzt an den etatistischen Traditionsbeständen staatsrechtlichen Denkens in Deutschland, das schon die Europäische Union nicht richtig zu greifen bekommt.

Die Karriere des Netzwerkbegriffs scheint sich in der Soziologie schon dem Ende zuzuneigen, weil es – wie immer wieder betont wird – in der 15-jährigen Rezeption des Begriffs nicht gelungen sei, belastbare Folgerungen aus dem Modell zu entwickeln. In anderen Disziplinen wie der Rechtswissenschaft setzt seine Rezeption aber gerade erst ein.

Die mangelnde Trennschärfe des Begriffs und die Zurückstellung grundlegender Differenzen werden dabei hingenommen: Die Unterscheidungen von Staat und Gesellschaft, öffentlich und privat, innen und außen, national und international verschwimmen. Und



Die Rezeption des Netzwerkbegriffs setzt in der Rechtswissenschaft gerade erst ein

in der Folge verlieren auf diesen Begriffen aufbauende Konstruktionen an rechtlicher Steuerungskraft wie die Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat, die Trennung von Polizei und Streitkräften sowie Nachrichtendiensten, aber auch die Unterscheidung von individuellem und kollektivem Interesse.

Dem Verlust dieser Differenzen korrespondiert andererseits ein Beschreibungsgewinn, auf dem neue Unterscheidungen aufbauen können, weil sie den zur Normanwendung relevanten Wirklichkeitsausschnitt besser in den Blick bekommen. Eine Reihe von Fragen schließt an diese Perspektive an: Ist der Akteur als Teil eines Netzwerks zu verstehen oder nicht? Hat er wenigstens einen Anspruch auf diskriminierungsfreie Entscheidung über

seine Teilnahme am Netzwerk? Folgt das Handeln einer spezifischen Netzwerklogik? Aber auch die Frage nach veränderten Legitimationsbegründungen, die über das Interesse der einzelnen Akteure im Netzwerk bestimmt werden, oder die Frage nach der Zurechnung von einzelnen Handlungen zum Netzwerk als Ganzem zeigen dem Recht neue Perspektiven und stellen es vor Herausforderungen.

Am Beispiel der Public Private Partnerships sind in jüngerer Zeit bereits eine Vielzahl der Fragen ohne den Netzwerkbegriff diskutiert worden. Diese Partnerschaften sind sektorenübergreifende Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Akteuren, die sich auf Dauer vertraglich aneinander binden. Sie dienen der Verfolgung eines gemeinsamen Ziels und nutzen Synergien bei der Zusammenarbeit, ohne jedoch ihre Identität aufzugeben. Dabei geht es um Formen formalisierter Vernetzung mehrerer Akteure, die unterschiedlichen Rechtsmaßstäben folgen. Bislang ist offen, nach welchem Recht die Handlungen der Partnerschaft als solcher zu bewerten sind, ob die Teilnahme an der Partnerschaft den Regeln des Vergaberechts zu folgen hat und welcher Haftung solche Netzwerke unterliegen – vor allem aber, ob sich aus den zu erfüllenden Aufgaben robuste Grenzen gegenüber einer Verschmelzung von Verwaltungseinheiten in den Partnerschaften ergeben. Ebenso fraglich ist, ob sich diese Partnerschaften sinnvoll verrechtlichen lassen.

Erst kürzlich hat eine Reihe europäischer Kommunen zusammen mit mehreren Handelsverbänden in Berlin das Netzwerk Vital Cities geschaffen, um Wirt-

Public Private Partnership

Die Allianz-Arena in München ist ein typisches und gut funktionierendes Beispiel für Public Private Partnership





Vital Cities

schaftspotenziale in den europäischen Städten und Regionen zu entfalten. Die privaten Organisationen werden in die Verantwortung genommen, gleichzeitig ist ihre Expertise gefragt. Public Private Partnerships finden sich auch bei einer Vielzahl neuerer Projekte im Städtebau und in der Stadtentwicklung. Die Erschließung des Potsdamer Platzes durch das Land Berlin

zusammen mit den heute dort ansässigen Unternehmen ist ein ebenso schillerndes Beispiel wie die Errichtung der Münchener Allianz-Arena als eine Kooperation der Stadt München mit den dort spielenden Fußballvereinen und dem Unternehmen Allianz.

Doch können öffentlich-private Partnerschaften auch eine Strategie in der Sozialpolitik sein, wie der bereits 1993 zwischen dem Land Berlin und der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege geschlossene LIGA-Vertrag zeigt. Dieser verbindet eine eigenverantwortliche Mittelverwaltung zur Förderung von Einzelprojekten durch die Verbände mit der Pflicht zur Selbstregulierung durch ein ausgefeiltes Qualitätsmanagement. Die Befürworter solcher Partnerschaften sehen Vorbilder in England, wo die große Verknüpfungswelle bereits Ende der 1980er Jahre einsetzte. In Deutschland erscheint es bisher nicht vorstellbar, dass eine komplette Kommunal- oder Landkreisverwaltung in die Hände eines privaten Dienstleisters gelegt wird – das Bertelsmann-Unternehmen Arvato führt dies in der englischen Gemeinde North-East Riding seit Kurzem vor.

Das viel beachtete Beispiel East-Riding zeigt, dass sich öffentlich-private Partnerschaften keineswegs auf den

nationalen Rahmen beschränken. Der Dritte Sektor, in dem die Verbindungen von staatlichen und privaten Akteuren angesiedelt sind, bricht die nationalen Grenzen im Zeichen von Europäisierung und Globalisierung auf. Partnerschaften deutscher Verwaltungen mit transnational agierenden Unternehmen haben Ziele, die sich nicht mehr in den staatlichen Grenzen erreichen lassen. Aus einer legitimationsrechtlichen Sicht macht es dabei keinen Unterschied, ob die (transnationale) Betätigung der deutschen Verwaltungsstelle in Partnerschaften



Franziska Kötter

Steht ganz im Zeichen des Themas Netzwerk: die 47. Assistententagung Öffentliches Recht

oder in einem Netzwerk öffentlicher Verwaltungen erfolgt. Denn in jedem Fall verbindet sich die legitimationsbedürftige staatliche Stelle mit einem anderen, außerhalb der Legitimationskette des hierarchischen Staatsaufbaus stehenden Akteur und unterwirft sich damit der Handlungslogik der Kooperation. Transnationale Netzwerke lassen überdies neue Bindungen zwischen den Staaten jenseits des „Monopols“ der Außenvertretung bei den Regierungen entstehen. Die Attraktivität des Netzwerkbegriffs wird vielfach in seiner ergebnisorientierten Handlungslogik gesehen: Die Teilnehmer können sich dieser Logik bei der Ver-

Organisation und Netzwerk zugleich: die NATO



NATO

Dr. Claudio Franzius



Geboren am 12. Juni 1963 in Hannover. Studium der Ethnologie und der Rechtswissenschaft in Montpellier und an der Freien Universität Berlin. 1999 Promotion an der Humboldt-Universität zu Berlin über ein umweltrechtliches Thema. Von 2000 bis 2003 wissenschaftlicher Koordinator des Postgraduierten-Studiengangs Europawissenschaften. Seit 2004 wissenschaftlicher Assistent am Fachbereich

Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität. Lehr- und Forschungsschwerpunkte im europäischen Verfassungsrecht, dem allgemeinen Verwaltungsrecht und den rechtlichen Grundlagen der Politik. Habilitation zum Gewährleistungsstaat. Weitere Informationen unter www.fu-berlin.de/europa.

Kontakt

Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Arbeitsstelle Europäische Integration
Inhnestraße 22, 14195 Berlin
Tel.: 030 – 838 534 70
E-Mail: claudio.franzius@rz.hu-berlin.de

Matthias Kötter



Geboren am 15. Oktober 1973 in Regensburg. Studium der Rechtswissenschaft und Politologie in Bonn und an der Humboldt Universität zu Berlin. Juristische Staatsexamen 1999 und 2005. Von 2000 bis 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Humboldt-Universität zu Berlin an den Lehrstühlen für Öffentliches Recht bei Prof. Dres. Alexander Blankenagel und Gunnar Folke Schuppert. Dissertation zum

Wandel von Sicherheits- und Freiheitsbegriffen im Spiegel neuerer juristischer Sicherheitsdebatten. Seit 2006 wissenschaftlicher Mitarbeiter im SFB 700 im Teilprojekt „Rechtsstaatlichkeit als Governance-Ressource in Räumen begrenzter Staatlichkeit“.

Kontakt

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
SFB 700: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?
Binger Straße 40, 14197 Berlin
Tel.: 030 – 838 585 27
E-Mail: koetter@wz-berlin.de

folgung der Ziele bedienen, müssen sich aber auf keine institutionelle Verfestigung einlassen. Flexibilität steht im Vordergrund und quer zu dem für das deutsche Recht mit Blick auf demokratische Legitimation und rechtsstaatliche Handlungsbindungen charakteristischen Modell einer durchgehenden rechtlichen Festlegung der Verwaltung. Verfassungsrechtliche Schwierigkeiten zeigen sich hier zunehmend, in jüngerer Zeit etwa bei genossenschaftlich organisierten Wasserverbänden, wo die Gemeinde im Rahmen ihrer Satzungsbefugnis ein Netzwerk der Nutzer eingerichtet hat, das rechtsverbindliche Entscheidungen auch gegenüber Nichtmitglieder treffen konnte. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Form der funktionalen Selbstverwaltung erst einmal akzeptiert.

In verschärftem Maße kehrt das Problem in transnationalen Sicherheitsnetzwerken wieder, wie sie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus von Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten bestehen. Die jedenfalls formal nichthierarchischen Kooperationen zwischen Sicherheitsinstitutionen jenseits ihrer funktionalen und der damit einhergehenden rechtlichen Gestaltung mag die Effektivität eines transnationalen Sicherheitsapparates mit Blick auf eine Weltinnenpolitik erhöhen und Sicherheitslücken ausräumen. Gleichzeitig überbrücken sie rechtsstaatliche Sollbruchstellen wie das Trennungsgesamt von Polizei- und Nachrichtendiensten oder von nationalen und ausländischen Polizeibehörden. Verbünde wie Europol oder auch die Nato werden durch Aufgabenzuweisungen und Organisations- und Verfahrensregeln rechtlich eingefasst. Doch lässt sich diese Strategie auf Kooperationen jenseits verfestigter und formalisierter Organisationen nur schwer übertragen.

Die Grenzen eines Denkens in klassischen Hierarchien deuten sich schon seit längerer Zeit bei den Netzwirtschaften an. Darunter werden die Branchen verstanden, in denen öffentliche Dienstleistungen auf Netzen erbracht werden. Ihre Regulierung obliegt der Bundesnetzagentur als selbstständiger Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Das gilt für die Post, Telekommunikation, Energie und eingeschränkt auch für die Eisenbahn. Bemerkenswert an dieser institutionellen Lösung ist die europarechtlich veranlasste Entkopplung aus der unmittelbaren Verantwortung des Ministers, was Steuerung und Legitimation betrifft. Die Regulierung, die bei den ehemaligen Staatsmonopolen Wettbewerb überhaupt erst ermöglicht, zeichnet sich durch eine relative Distanz zur politischen Spitze aus. Vieles spricht dafür, einen flexiblen Handlungsspielraum der Regulierungsbehörde anzuerkennen, der weder politisch noch rechtlich voll kontrolliert wird. Dahinter



verbirgt sich die Vermutung, dass Märkte, die einer besonderen Machtkontrolle bedürfen – man denke nur an den Energiesektor – durch eine rechtlich und faktisch unabhängige Instanz besser zum Wohle der Allgemeinheit überwacht werden können. Dass der Regulierer seinerseits auf das Wissen der regulierten Unternehmen zurückgreifen muss, wird dabei in Kauf genommen.

Der Entkopplung von vertikalen Steuerungshierarchien korrespondiert nun eine Neuverkopplung von Regieren und Recht jenseits des Staates: Der Vernetzung der Netzwirtschaften folgt die Vernetzung der Regulierung. Es kommt zur Einschaltung der Kommission in das Kooperationsgefüge der staatlichen Regierungsbehörden, die ihrerseits in den Stand versetzt werden, die europäische Rechtsetzung mitzubestimmen. Das ist mehr als nur der Ausdruck wachsenden Bedarfs an technischer Abstimmung, sondern spiegelt einen regulierungspolitischen Trend transnationaler Vernetzung der Rechtsverwirklichung.

Besonders ausgeprägt ist dieses Modell im europäischen Telekommunikationsrecht. Es legt den nationalen Regierungsbehörden eine Reihe von Konsultations- und Abstimmungspflichten auf und ermöglicht so eine Vernetzung der Regierungsbehörden. Die Europäische Kommission schaltet sich in die informelle

Zusammenarbeit der Behörden ein und hat mit der European Regulators Group die Kooperation unter ihrer Beteiligung institutionalisiert. Dieses Netzwerk koordiniert die Entscheidungen der Regierungsbehörden und kompensiert die partielle Herausnahme aus der nationalen Steuerung. Das geschieht nicht nur durch die Berücksichtigung von Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission, sondern auch solcher der anderen Regierungsbehörden aus den Mitgliedstaaten der Union.

Das deutsche Telekommunikationsgesetz verpflichtet die Bundesnetzagentur in diesem Sinne, bei wichtigen Entscheidungen den Stellungnahmen der nationalen Regierungsbehörden weitestgehend Rechnung zu tragen – etwa über den Netzzugang der Wettbewerber oder bei der Endnutzerregulierung. Das ist mehr als nur die bloße Kenntnisnahme. Die Behörde kann nur dann die Stellungnahme begründet zurückweisen, wenn das europäische Recht einer Berücksichtigung entgegensteht. Die Bundesnetzagentur entscheidet weiterhin auf der Grundlage nationalen Rechts, aber das europäische Recht gestaltet – am nationalen Gesetzgeber vorbei – den Vollzug und trägt zu einer einheitlichen Regulierungskultur bei. Das hat Konsequenzen: Nicht allein die Kommission steuert Entscheidungen der Mitgliedstaaten. Auch die

Netzwerk EU: regieren im Mehr-Ebenen-System



photocase



In Europa entscheiden auch andere Länder über die Telefonrechnungen in Deutschland

maltesische Regulierungsbehörde entscheidet mit über die Höhe der Telefonrechnungen in Deutschland. Die horizontale Dimension der Rechtserzeugung gewinnt auch in anderen Feldern des europäischen Verbundes an Bedeutung, wo der Bürger sich keiner klar erkennbaren Hoheitsgewalt mehr gegenüber sieht, sondern gesetzlich nur schwach festgelegten Entscheidungen der Mitgliedstaaten. Was in der Europäischen Union selbst für einschneidende Maßnahmen wie den europäischen Haftbefehl noch für erträglich gehalten werden mag, wirft im internationalen Maßstab gewaltige Legitimationsfragen auf. Soll der Ausweg in einer transnationalen Zivilgesellschaft liegen, so wird man diese umso eher gestalten können, je deutlicher von Einheitspostulaten Abstand genommen wird. Aber die Legitimation bleibt dünn. Die Tiefenwirkung der Transnationalisierung wird weiter zunehmen. Grundlegende Gemeinschaftsleistungen, wie sie im klassischen Kanon der Staatsfunktionen Sicherheit, Herrschaft und Wohlfahrt zum Ausdruck kommen, sind heute unter den Bedingungen von Europäisierung und Globalisierung zu erbringen. Schon hier wird das Nebeneinander von alten und neuen For-

men des Regierens sichtbar. Noch deutlicher werden solche „weichen“ Formen des Regierens unter den Bedingungen schwacher Staatlichkeit, wie sie unter einem Fragezeichen des in diesem Jahr eingerichteten Sonderforschungsbereichs 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ stehen. Governance ist der paradigmatische Begriff, mit dem untersucht wird, wie Gemeinschaftsgüter heute erbracht werden, wobei dem Netzwerk die Funktion eines plausiblen Wirklichkeitsmodells zukommt.

Es ist offen, ob es gelingen wird, die neue Sicht der Welt ebenso dicht auszugestalten, wie wir es von der alten gewohnt waren. Dem konzeptionellen Verlust der Hierarchie folgt eine Verflüchtigung der Rechtfertigungsinstanz. Muss also der Staat neu gedacht werden? Wir haben uns angewöhnt, Politik und Recht in der vertikalen Dimension zu denken, Häuptlinge und Chefs zu benennen, um Verantwortung an ihnen festzumachen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung unserer Rechts- und Gerechtigkeitsvorstellung. Wir brauchen einen Ort für Projektionen, für Hoffnungen und Ängste, zumeist in einer zentralen Instanz, wenn nicht im Staat, so doch im Parlament. Und wenn wir Herrschaft nicht greifen können, zielen demokratische Aneignungsprozesse ins Leere. Diese Schwierigkeiten unter Einbeziehung einer horizontalen Sichtweise zu bewältigen, ist eine zentrale Aufgabe von (Rechts-)Wissenschaft im 21. Jahrhundert.

Die 47. Assistententagung Öffentliches Recht, die im kommenden Jahr von der Freien Universität und der Humboldt-Universität gemeinsam veranstaltet wird, will sich dieser Herausforderung stellen: ihr wissenschaftliches Programm widmet sich dem Thema Netzwerke.

Literatur

- Boysen, Sigrid u.a. (Hrsg.)**, Netzwerke, erscheint 2007.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.)**, Verwaltungskooperationsrecht (Public Private Partnerships). Gutachten von Gunnar Folke Schuppert und Jan Ziekow, 2001.
- Castells, Manuel**, The Rise of the Network Society. The Information Age Bd. I, 1996.
- Gusy, Christoph**, Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus, 2004, S. 197 ff.
- Kenis, Patrik/Schneider, Volker (Hrsg.)**, Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, 1996.
- Ladeur, Karl-Heinz**, Der Staat gegen die Gesellschaft, 2006.
- Möllers, Christoph**, Netzwerk als Kategorie des Organisationsrechts. Zur juristischen Beschreibung dezentraler Steuerung, in: Janbernd Oebbecke (Hrsg.), Nicht-Normative Steuerung in dezentralen Systemen, 2005, S. 285 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.)**, Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2005.
- Slaughter, Anne-Marie**, A New World Order, 2004.
- Teubner, Gunther**, Netzwerk als Vertragsverbund, 2004.
- Trute, Hans-Heinrich**, Der europäische Regulierungsverbund in der Telekommunikation, Festschrift für Peter Selmer, 2004, S. 585 ff.