

---

# 47. Assistententagung Öffentliches Recht

---

Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,  
Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten

---

## Netzwerke



Sonderdruck

– nicht im Buchhandel erhältlich –



Nomos

WUV

## Vorwort

Die folgenden Aufsätze dokumentieren die Vorträge der 47. Assistententagung Öffentliches Recht, die vom 6. bis zum 9. März 2007 an der Humboldt-Universität und der Freien Universität in Berlin stattfand. Ihnen haben wir nach den Eindrücken der Tagung verfasste Überlegungen zum Thema hinzugefügt.

Unser herzlicher Dank gilt neben den Autoren allen, die zum Gelingen der Tagung beigetragen haben. Frau Bundesministerin Brigitte Zypries hat die Tagung am Dienstagabend mit einem Festvortrag im Audimax der Humboldt-Universität eröffnet.

Das nichtwissenschaftliche Programm wäre unmöglich gewesen ohne die Großzügigkeit unserer Sponsoren. Mit ihrer Hilfe konnten wir den Mittwochabend in den Sammlungen der Neuen Nationalgalerie verbringen, am Donnerstag eine Vorstellung im Berliner Ensemble besuchen und die Tagung am Freitag mit einem Fest auf dem Fernsehturm ausklingen lassen.

Unser Dank gilt schließlich den Mitarbeitern beider Fakultäten für ihre Unterstützung, besonders aber unseren zahlreichen Helfern für Ihren großen Einsatz vor und während der Tagung.

Berlin, im Juni 2007

*Die Herausgeber*



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

Einleitung der Herausgeber 9

### I.

#### LEGITIME RECHTSERZEUGUNG IN NETZWERKEN

*Karsten Nowrot*

Föderalisierungs- und Parlamentarisierungstendenzen in  
Netzwerkstrukturen 15

*Lars Vellechner*

Können Netzwerke die Demokratie ersetzen? Zur Legitimation  
der Regelbildung im Globalisierungsprozess 36

*Olga Arnst*

Instrumente der Rechtsprechungskoordination als judikative  
Netzwerke? 58

### 2.

#### MEHRFACHBINDUNGEN IN NETZWERKEN

*Sebastian Graf Kielmansegg*

Netzwerke im Völkerrecht? Strukturen des militärischen  
Krisenmanagements 83

*Ferdinand Wollenschläger*

Vernetzte Angehörigkeiten. Staats- und Unionsbürgerschaft als  
komplementäre Zugehörigkeitsverhältnisse im Mehrebenensystem  
Europäische Union 104

*Angelika Siehr*

Europäische Raumentwicklung als netzbasierte Integrationspolitik 124

## 3.

## VERNETZTES VERWALTUNGSHANDELN

<i>Bettina Schöndorf-Haubold</i> Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur	149
<i>Karsten Herzmann</i> Konsultationen als Instrument der Regulierung des Energiesektors	172

## 4.

## ÖFFENTLICH-RECHTLICHE THEORIE DER NETZWERKE

<i>Alexandra Kemmerer</i> Der normative Knoten. Über Recht und Politik im Netz der Netzwerke	195
<i>Matthias Goldmann</i> Der Widerspenstigen Zähmung, oder: Netzwerke dogmatisch gedacht. Eine Darstellung am Beispiel der OECD	225
<i>Eike Michael Frenzel</i> Vom Verbund zum Netzwerk. Die Musik des Zufalls als Erkenntnisquelle	247
<i>Jörn Lüdemann</i> Netzwerke, Öffentliches Recht und Rezeptionstheorie	266

## 5.

## SCHLUSS

<i>Sigrid Boysen/Ferry Bühring/Claudio Franzius/Tobias Herbst/ Matthias Kötter/Anita Kreutz/Kai von Lewinski/Florian Meinel/ Jakob Nolte/Sabrina Schönrock</i> Netzwerke im Öffentlichen Recht	289
Verzeichnis der Autoren und Herausgeber	301
Verzeichnis der Sponsoren	305
Verzeichnis der bisher erschienenen Tagungsbände	307

## Netzwerke im Öffentlichen Recht

*Sigrid Boysen/Ferry Bühring/Claudio Franzius/Tobias Herbst/Matthias  
Kötter/Anita Kreutz/Kai von Lewinski/Florian Meinel/Jakob Nolte/  
Sabrina Schönrock, Berlin*

### *Gliederung*

I.	Zugangshindernisse	290
	1. Interdisziplinarität	290
	2. Vorverständnisse	291
	3. Metaphern und Bilder	291
II.	Organisationsrecht oder Handlungsform?	292
	1. Probleme der Begriffsbildung	292
	2. Netzwerke als Kategorie des Organisationsrechts	293
	3. Netzwerke als Kategorie der Handlungsformenlehre	293
	4. Relativität der Betrachtung	294
III.	Rechtserzeugung in Regelungsnetzwerken	294
	1. Abschied von starren Einheitsformeln	295
	2. Alternative Legitimitätsbegründungen	296
	3. Bedrohung des Rechts?	297
IV.	Vielfalt der Verknüpfungen	297
	1. Transnationale Kooperationsnetzwerke	298
	2. Administrative Vernetzung	298
	3. Kollisionsordnungen	299

### I. Zugangshindernisse

Warum sollte sich das Öffentliche Recht mit Netzwerken befassen? Welchen Sinn ergibt es, einen Begriff aufzugreifen, der nicht originär juristischen Kontexten entstammt? Was macht die Attraktivität dieses Themas aus? Vielleicht beschreibt der Begriff gewisse »Grundstrukturen der postetatistischen Gesellschaft«<sup>1</sup> und stellt damit tradierte Zentralkategorien des Staatsrechts in Frage; sicher hat er einen gewissen modernistischen Charme. Diesem Charme ist allerdings das Öffentliche Recht bisher nicht erlegen. Das ist nachvollziehbar. Denn der die Befassung mit Netzwerken häufig tragende Affekt gegen hierarchische Organisation, der spontane Koordinationslösungen und deren Legitimation durch »Output«<sup>2</sup> favorisiert, begegnet in der Rechtswissenschaft meist Skepsis. Diese Skepsis speist sich aus mehreren Einwänden.

#### 1. Interdisziplinarität

Der erste Einwand betrifft den interdisziplinären Charakter des Vorhabens und zielt auf die Gefahr einer Überforderung des Rechts durch Interdisziplinarität.<sup>3</sup> Die Rezeption des um sich greifenden Netzwerkgedankens kann nicht als Übernahme *en bloc* gelingen. Der Transfer von Anschauungsformen und Bedeutungsmustern aus anderen Disziplinen in das Recht ist ein kreativer Prozess, in dem sich die Gegenstände und Begriffe verwandeln und verwandeln müssen. Es ist also juristische Eigenphantasie gefragt. Vom methodischen Herkunftskontext des Rezipierten kann die juristische Begriffsverwendung zwar in vielfältiger Weise vorstrukturiert und inspiriert werden; sie darf dabei aber nicht überdeterminiert werden.<sup>4</sup> Die Kenntnis von nachbarwissenschaftlichen Referenzproblemen ermöglicht allenfalls die kreative Integration in die juristische Beschreibung, nimmt aber wenig bis nichts vorweg und muss deshalb weder pauschal eine »Überforderung« noch andererseits eine »Entlastung« des Rechts bewirken. Denn selbst wenn es gelänge, aus Netzwerken einen dogmatischen Begriff zu

1 Dirk Messner, Netzwerktheorien, in: Elmar Altvater u.a. (Hrsg.), Vernetzt und Verstrickt, 1997, S. 58.

2 Kategorie: Fritz W. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970; zuletzt ders., Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft, 2005, S. 711 ff.

3 Niklas Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 538 ff.; ders., Rechtssystem und Rechtsdogmatik, 1974, S. 9 ff.

4 Dazu Jörn Lüdemann, Netzwerke, Öffentliches Recht und Rezeptionstheorie, in diesem Band, S. 266 ff.

schmieden: Rechtsdogmatische Begriffe sind keine Rechtsbegriffe. Indem sie aber dazu beitragen, den Rechtsstoff zu ordnen und zu systematisieren, erhalten sie ihre eigene Normativität und leisten selbst einen wichtigen, wenngleich nicht unproblematischen Beitrag zur Rechtsgewinnung.

## 2. Vorverständnisse

Der zweite Einwand zielt auf die mit Netzwerken implizierten normativen Vorannahmen. Appelliert, wer Netzwerk sagt, an die normative Kraft des Faktischen? Ein anspruchsvolles Modell wie das des Netzwerks zwingt zu einem differenzierten Zugriff des Rechts auf Wirklichkeit. Netzwerke sind nicht einfach ein Stück ungefilterter Wirklichkeit. Die Beschreibung von Handlungsmodellen oder Vergesellschaftungsformen als Netzwerk ist eine komplexe und implikationsreiche Konstruktion von Wirklichkeit. Entsprechend behutsam muss der Einbau in juristische Beschreibungskontexte unternommen werden. Werden die impliziten Annahmen des Modells unreflektiert übernommen, müssen sie in Konflikt mit den normativen Anforderungen des Rechts geraten. Dennoch: »Was immer in der Verwaltungsrealität Existenz besitzt, hat Anspruch darauf, von der Verwaltungsrechtswissenschaft wahrgenommen, systematisch durchdrungen und zu den bisherigen Erkenntnissen in Beziehung gesetzt zu werden!«<sup>5</sup>

## 3. Metaphern und Bilder

Der dritte Einwand, der mit dem zweiten eng zusammenhängt, betrifft den Wert von Visualisierungen und Metaphern für das Recht.<sup>6</sup> Die eindeutig uneindeutige Ikonographie des Netzwerks<sup>7</sup> behindert eher die Durchbildung »harter« Begrifflichkeiten der Organisation, der Haftung, der Zurechnung, des Rechtsschutzes und der Legitimität. Solche berechtigten Zweifel ändern allerdings nichts an der prinzipiellen Unausweichlichkeit von Visualisierungen – auch im Recht: »Pyramide«, »Maschine«, »Organismus« und »Kopf und Glieder« waren für das Organisationsmodell klassischer Verwal-

<sup>5</sup> Eberhard Schmidt-Aßmann, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, *Der Staat* 45 (2006), S. 315.

<sup>6</sup> Dazu Wolfgang Schild, *Bilder von Recht und Gerechtigkeit*, 1995; Hasso Hofmann, *Bilder des Friedens oder Die vergessene Gerechtigkeit – Drei anschauliche Kapitel der Staatsphilosophie*, 1997.

<sup>7</sup> Siehe vor allem den Beitrag von Alexandra Kemmerer, *Der normative Knoten*, in diesem Band, S. 195 ff.

tungsstaatlichkeit<sup>8</sup> einflussreiche visuelle Strategien.<sup>9</sup> Ob die mit der Visualisierung als Netzwerk einhergehenden Beschreibungsverluste auch Beschreibungsgewinne erkaufen können,<sup>10</sup> ist deswegen weniger eine Frage der Zulässigkeit von Visualisierungen als eine Frage ihrer redlichen Reflexion.

## II. Organisationsrecht oder Handlungsform?

### 1. Probleme der Begriffsbildung

Die dargestellten Zugangshindernisse schließen einen dogmatischen Zugriff auf das Phänomen der Netzwerke und die Anwendung überkommener begrifflicher Instrumente nicht von vornherein aus. Vielmehr gilt es, die Dogmatik an Netzwerkstrukturen zu erproben. Diese sind gekennzeichnet durch Merkmale wie:

- eine polyzentrische Grundstruktur, die Interaktion staatlicher und privater Akteure oder eine offene Partizipationsstruktur,
- die Überlagerung von Öffentlichem Recht und Privatrecht, von Kooperation und Hierarchie und von hoheitlichem und privatem Handeln oder das Zusammenwirken formeller und informeller Handlungsformen,
- Offenheit mit Blick darauf, ob Netzwerke als Ausdruck intendierter Steuerung oder evolutiver Entwicklung anzusehen sind.<sup>11</sup>

Stellt man den Gedanken der Selbstorganisation von Netzwerken in den Vordergrund, lässt sich mit dem Begriff die Vermeidung hierarchischer Regulierung beschreiben. In diesem Sinne können Netzwerke bestehende, auf Zentralisierung angelegte Strukturen ergänzen oder ersetzen. Umgekehrt kann der Begriff des Netzwerks die Vorstufe einer rechtlichen Regulierung beschreiben, die die Schaffung einer übergreifenden Koordinations- und Verantwortungsinstanz zum Ziel hat.<sup>12</sup> Die Einbindung des Netzwerks in das Recht wird dabei nicht ohne Veränderung seiner Strukturen bleiben.

8 Dazu *Gunnar Folke Schuppert*, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2006, § 16, Rdnr. 38 ff.

9 Zu solchen visuellen Strategien *Horst Bredekamp*, Thomas Hobbes visuelle Strategien, 1999; *ders.*, Thomas Hobbes, *Der Leviathan*, 3. Aufl. 2006; eingehend *Horst Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, S. 36 ff., 67 ff.

10 So die Hoffnung von *Christoph Möllers*, *Netzwerk* als Kategorie des Organisationsrechts, in: Janbernd Oebbecke (Hrsg.), *Nicht-Normative Steuerung in dezentralen Systemen*, 2005, S. 285 (295).

11 *Möllers* (Fn. 10), S. 298 ff.

12 *Bettina Schöndorf-Haubold*, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in diesem Band, S. 149 ff.

Beide Begriffsverwendungen vermeiden die Einordnung des Netzwerks als Rechtsbegriff. Versucht man dies gleichwohl, so sind zwei Herangehensweisen denkbar.

### 2. Netzwerke als Kategorie des Organisationsrechts

Zum einen liegt es nahe, Netzwerke im Organisationsrecht zu verorten. Ein Beispiel für ein gesetzlich geregeltes Netzwerk findet sich in § 50a GWB, der laut seiner Überschrift die »Zusammenarbeit im Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden« regelt. Ob diese punktuelle Regelung einen Ansatzpunkt für Verallgemeinerungen bietet, ist aber zweifelhaft.<sup>13</sup> Denn die gesetzliche Ausgestaltung des Netzes der Wettbewerbsbehörden zeigt die Europäische Kommission in einer Position, die manche an eine »Spinne im Netz« erinnert.<sup>14</sup> Zur Veranschaulichung besser geeignet sind die Netzwerke europäischer Regulierungsbehörden, insbesondere die im Telekommunikationsrecht geschaffene European Regulators Group. Die Kommission kann sich hier in die informelle Abstimmung der nationalen Regulierungsbehörden einschalten und die Kooperation institutionalisieren. Auf diese Weise koordiniert das Netzwerk die Entscheidungen der Regulierungsbehörden, welche Empfehlungen und Stellungnahmen nicht nur der Kommission in der vertikalen, sondern auch der anderen Mitgliedstaaten in der horizontalen Dimension zu berücksichtigen haben. Weitere Beispiele finden sich zahlreich, etwa die Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen in der föderalen Ordnung oder die vielfältigen, auch die Staatsgrenzen überschreitenden Kooperationen von Sicherheitsbehörden.<sup>15</sup> Sie deuten die Vielfalt informeller oder »spontaner« Netzwerkbildungen innerhalb der Verwaltung an, an die es den Maßstab der Grundrechte und des Gesetzesvorbehalts anzulegen gilt, die aber auch nach einer differenzierten Ausgestaltung in Fragen von Zurechnung, Rechtsschutz und Haftung verlangen.

### 3. Netzwerke als Kategorie der Handlungsformenlehre

Zum anderen lassen sich Netzwerke als Handlungsformen konstruieren. Scheint das wissenschaftliche Interesse an Handlungsformen im innerstaat-

13 Vgl. Eike Michael Frenzel, Vom Verbund zum Netzwerk, in diesem Band, S. 247 ff.

14 Andreas Fuchs, Kontrollierte Dezentralisierung der europäischen Wettbewerbsaufsicht, EuR Beiheft 2 (2005), S. 77 (108).

15 Christoph Gusy, Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus, 2004, S. 197 ff.

lichen Recht auch nachgelassen zu haben,<sup>16</sup> so erlebt das Denken in Handlungsformen im überstaatlichen Recht eine gewisse Konjunktur.<sup>17</sup> So wird zur rechtlichen Erfassung von Netzwerken vorgeschlagen, von der Fokussierung auf die Rechtsquellen abzugehen und stattdessen auf die Figur der Handlungsform zurückzugreifen. Ein Beispiel bieten etwa die wirkungsvollen *OECD-Guidelines*,<sup>18</sup> aber auch die neuen Konsultationen nach dem Energiewirtschaftsgesetz.<sup>19</sup>

#### 4. *Relativität der Betrachtung*

Wie sind die unterschiedlichen Perspektiven einzuordnen? Organisationsrechtlich lassen sich Netzwerke als eigenständige Kategorie neben den tradierten Vertypungen wie Anstalt und Körperschaft weiterentwickeln. Akteursbetonte Ansätze können das Handeln in Netzwerken durch neue Handlungsformen dogmatisch zu bewältigen suchen. In beiden Fällen wird ein Stück der Wirklichkeit erfasst und in eine rechtliche Form gebracht. Bei der dogmatischen Erfassung von Netzwerken ist im Blick zu behalten, dass der Zugriff über Organisationsrecht oder Handlungsform jeweils nur einen Teil ihrer Struktur herausgreift und dass infolge des Versuchs, sie als Ganzes in ein rechtliches Korsett zu pressen, ein Großteil der Flexibilitätsgewinne verloren gehen könnte.

### III. *Rechtserzeugung in Regelungsnetzwerken*

Nicht ohne Grund spielt der Begriff des Netzwerks in Mehrebenenordnungen eine hervorgehobene Rolle. Denn hier geraten die institutionellen, organisatorischen und rechtstheoretischen Ordnungsmuster, wie sie im und für den Staat entwickelt wurden, unter Druck. Damit gerät auch die im Arrangement des modernen Staates bestehende Zuordnung von Legalität und Legitimität in Zweifel. Wo die Figur des Gesetzgebers sich verflüchtigt, ist

16 Dazu *Christian Bumke*, Die Entwicklung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Methodik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Eberhard Schmidt-Aßmann/Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2004, S. 73 (96 f., 102).

17 Vgl. *Florian von Alemann*, Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung, 2006; *Jürgen Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU – entwickelt am Beschluss als praxisgenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts, 2006.

18 *Matthias Goldmann*, Der Widerspenstigen Zähmung, oder: Netzwerke dogmatisch gedacht, in diesem Band, S. 225 (241 ff.).

19 *Karsten Herzmann*, Konsultationen als Instrument der Regulierung des Energiesektors, in diesem Band, S. 172 ff.

die Frage nach der Möglichkeit von Legitimität kraft Legalität<sup>20</sup> zumindest neu gestellt.

### 1. Abschied von starren Einheitsformeln

Insbesondere im Europarecht fällt es schwer, die Rechtserzeugung an Legitimationskategorien zu knüpfen, die für den modernen Staat entwickelt worden sind. Überstaatlichem Verfassungsrecht liegt deshalb auch eine andere Perspektive zugrunde. In der Europäischen Union sind die Rechtsordnungen komplementär aufeinander bezogen; dies gilt nicht nur für die Rechtsetzung, sondern auch im horizontalen Verhältnis der Mitgliedstaaten in der Rechtsanwendung.<sup>21</sup>

Der theoretische Gehalt der Netzwerkmetapher greift aber möglicherweise tiefer. So wird vorgeschlagen, über die Netzwerkmetapher die inkrementellen Prozesse einer Verknüpfung und wechselseitigen Durchdringung verschiedener Rechtsordnungen – auch jenseits des europarechtlichen Modells – zu konzeptualisieren. Die Grundannahme dieses Versuchs lautet nach *Thomas Vesting*<sup>22</sup>, dass

»es in einem weltweiten Netzwerk von Rechtskommunikationen kein Oben und kein Unten, kein Zentrum und keine Peripherie, keinen Ursprung und keinen letzten Grund mehr geben kann. Die neuen Phänomene des Öffentlichen Rechts ließen sich dann nicht mehr vom Staat aus entwickeln, in einem Schichtenmodell abbilden und z.B. als Mehrebenensystem beschreiben. Es ginge vielmehr um Netzwerke, um prinzipiell gleichgeordnete Rechtsordnungen mit eigenen Traditionen und Infrastrukturen, die wie Olympische Ringe ineinander hängen und sich partiell überlappen«.

Die Verwendung des Netzwerkbegriffs impliziert aber nicht notwendig eine völlige Abkehr vom Staat oder von (teil-)hierarchischen Strukturen. Ein Vorteil dieses Begriffs kann gerade darin liegen, dass er sich nicht auf ein bestimmtes Legitimitätsmodell festlegt. Eben dies scheint seine Attraktivität für die Verwendung in transnationalen Rechtserzeugungszusammenhängen auszumachen.<sup>23</sup>

Das Denken in Netzwerken ermöglicht jedenfalls den Verzicht auf starre Einheitsformeln, die nach der Infragestellung des Staates als Letztbegrün-

20 *Hasso Hofmann*, Legitimität und Rechtsgeltung, 1977, S. 78 ff.

21 Beispiele: *Claudio Franzius*, Horizontalisierung als Governance-Struktur, in: *Sebastian Botzem* u.a. (Hrsg.), *Governance als Prozess*, 2007 (i. E.).

22 *Thomas Vesting*, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes, *VVDStRL* 63 (2004), S. 41 (64).

23 Jüngst wieder *Anne-Marie Slaughter/David Zaring*, Networking goes International, *Annual Review of Law and Social Science* 2006, S. 211 ff. Zum Theoriebedarf in diesem Zusammenhang *Olga Arnst*, Instrumente der Rechtsprechungskoordination als judikative Netzwerke?, in diesem Band, S. 58 ff.

dungssubjekt versuchen, das Recht auf einen Weltstaat oder die internationale Gemeinschaft zurückzuführen. Der Netzwerkbegriff erlaubt es, die Weltgesellschaft in ihrer funktionalen Differenzierung abzubilden und dabei das Recht vom Souveränitätsdogma und von kollektiven Makrosubjekten wie Volk oder Staat abzukoppeln. Das ist kein Abschied vom Staat. Aber die territoriale Logik wird durch eine funktionale Logik ergänzt.<sup>24</sup>

## 2. *Alternative Legitimitätsbegründungen*

Es bleibt die Frage nach der Legitimität der Rechtserzeugung. In Regelungsnetzwerken sind verschiedene Legitimitätsbegründungen denkbar. Eine Möglichkeit ist das Auffinden von Strukturen, die auch staatlicher Rechtssetzung Legitimität verleihen. So können Föderalisierung und Parlamentarisierung unter Hervorhebung ihrer Kontrolldimension auch für die Welt jenseits des überkommenen Nationalstaates nachgewiesen werden.<sup>25</sup>

Eine andere Art von alternativer Legitimitätsbegründung betrachtet die Rechtsetzung in privaten, nicht-staatlichen Rechtsregimes als zulässigen Ersatz staatszentrierter Demokratie, wenn die beteiligten privaten Akteure in ausreichendem Maße durch drittschützende Grundrechte gegen horizontale Freiheitsgefährdungen abgesichert sind.<sup>26</sup>

Überhaupt lässt sich fragen, ob die herkömmlichen kollektiven Legitimationsbegründungen nicht durch das Argument individueller Selbstbestimmungschancen ersetzt werden können. Partizipationschancen treten in dieser Sichtweise an die Stelle von Repräsentation und politischer Inklusion. Damit eröffnet sich auch der Blick auf die Einbeziehung von Individuen und eine »neue« Privatwirkung der Grundrechte in transnationalen Regelungsstrukturen.<sup>27</sup>

24 Siehe auch *Michael Stolleis*, Was kommt nach dem souveränen Nationalstaat? Und was kann die Rechtsgeschichte dazu sagen?, in: *Adrienne Héritier/ders./Fritz Scharpf* (Hrsg.), *European and International Regulation after the Nation State. Different Scopes and Multiple Levels*, 2004, S. 17 ff. Zur Deontologisierung des Staates: *Alexander Somek*, Staatenloses Recht: Kelsens Konzeption und ihre Grenzen, ARSP 91 (2005), S. 61 ff.

25 Vgl. *Karsten Nowrot*, Föderalisierungs- und Parlamentarisierungstendenzen in Netzwerkstrukturen, in diesem Band, S. 15 ff.

26 *Lars Viellechner*, Können Netzwerke die Demokratie ersetzen?, in diesem Band, S. 36 ff.

27 Zum Erhalt der Politik, die nicht-staatliche Akteure in das Recht einbezieht: *Andreas Fischer-Lescano/Philip Liste*, Völkerrechtspolitik, ZIB 12 (2005), S. 209 ff.

### 3. Bedrohung des Rechts?

Die Beschäftigung mit solchen Alternativen entfaltet ein kritisches Potential gegenüber der herkömmlichen Theorie und Dogmatik des Öffentlichen Rechts. Der Begriff des Netzwerks soll in dieser kritischen Perspektive selektive Wahrnehmung im Recht »entlarven« und auf »Grenzverwischungen« hinweisen. Ihm ist deshalb in erster Linie eine dekonstruktivistische Tendenz eigen. Wo sich Unterscheidungen zwischen hoheitlich und privat, national und international, Evolution und Steuerung im Sog der Transnationalisierung und Fragmentierung des Rechts auflösen, spiegeln die Paradoxien des Netzwerkbegriffs Transformationsprozesse einer hochkomplexen Weltgesellschaft.<sup>28</sup>

Netzwerke können daher Teile der Dogmatik des Öffentlichen Rechts unterspülen, müssen aber nicht als Bedrohung für das Recht überhaupt verstanden werden. Im Gegenteil: Gerade die wachsenden Vernetzungen in den Regelungsstrukturen legen eine Rückbesinnung auf die Selbststabilisierungsfähigkeit von Ordnungsmustern nahe. Solche Vernetzungen erscheinen dann nicht einfach als Ergebnis einer Auslieferung des Rechts an die Faktizität sozialer Praxis, sondern als rechtlich induzierte Stabilisierung neuer oder veränderter Strukturen.<sup>29</sup>

### IV. Vielfalt der Verknüpfungen

Eine nähere Betrachtung von Netzwerken rückt das einzelne Rechtssubjekt weniger in seinen sozialen Verpuppungen als mit seinen Verknüpfungen ins Blickfeld. Hierbei mögen sich die Knoten des Netzes als Akteure und seine Kanten als die Beziehungen zwischen diesen Akteuren beschreiben lassen.

Die Bezeichnung dieser Beziehungen als »Bindungen«<sup>30</sup> ist nicht unproblematisch, drängt sich bei einem rechtswissenschaftlichen Begriffsverständnis doch zunächst die Vermutung auf, dass es sich hierbei um Rechtsbindungen und nicht um rein tatsächliche Beziehungen handeln könnte. So ist unklar, ob Netzwerke als Organisationsgebilde<sup>31</sup> zu verstehen sind, deren Elemente vielfältig rechtlich oder »nur« diskursiv miteinander verbunden sind.

28 *Kemmerer* (Fn. 7), S. 205.

29 Die Rolle des Rechts in solchen Strukturen lässt sich auch als »normativer Knoten« beschreiben: *Kemmerer* (Fn. 7), S. 218 ff.

30 Ein Themenblock der Tagung trug die Überschrift »Mehrfachbindungen in Netzwerken«.

31 *Shuppert* (Fn. 8), § 16 Rn. 155; anders *Goldmann* (Fn. 18), S. 236 ff.

Auch wenn es zunächst »nur« um stabilisierte Kommunikationszusammenhänge<sup>32</sup> geht, schließt das Beziehungen nicht aus, die von einer rechtsverbindlichen Regelungsstruktur begleitet werden. Ob das juristische Erkenntnisinteresse nun in der Beschreibung der tatsächlich bestehenden Beziehungen oder in Rechtsbeziehungen liegt, hängt von dem betrachteten Phänomen und der hierauf bezogenen Rechtsordnung ab.<sup>33</sup>

### 1. *Transnationale Kooperationsnetzwerke*

Das Völkerrecht ist als Koordinationsrechtsordnung zwischen gleichberechtigten Subjekten von jeher weniger auf Hierarchie und zentralisierte Strukturen angewiesen als das innerstaatliche Recht. Freilich kann der juristische Mehrwert der Verwendung des Begriffs Netzwerke nicht schon in einer Umetikettierung liegen: Bei multilateralen Verträgen oder internationalen Organisationen handelt es sich trotz der Vielzahl an Rechtsbindungen eines Staates im Verhältnis zu einer Vielzahl anderer Staaten nicht schon um Netzwerke. *Anne Marie Slaughter* hat allerdings Konstellationen beschrieben, die man durchaus als Vielfachbindungen in völkerrechtlichen Netzwerken beschreiben kann, weil es sich um eine Vielzahl funktional ausdifferenzierter Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten handelt.<sup>34</sup> Im Kontext funktional disaggregierender Staaten nehmen die zwischenstaatlichen Beziehungen in Form transnationaler Behördenvernetzungen zu.<sup>35</sup> In diesem Sinn kann sich das Völkerrechtssubjekt im Netz der transnationalen Mehrfachbindungen verfangen. Das Netzwerk stellt sich als verdichtetes Beziehungsgeflecht zwischen Völkerrechtssubjekten dar. Auch wenn die so entstehenden nicht immer rechtliche Bindungen sind, so ist die Analyse der Verknüpfungen auch für die Völkerrechtswissenschaft von Wert, um Regelungen und Rechtswirklichkeit zu beschreiben sowie Regelungslücken sichtbar zu machen.<sup>36</sup>

### 2. *Administrative Vernetzung*

Mit dem Netzwerkbegriff lassen sich aber nicht nur internationale Beziehungen, sondern auch multiple Rechtsbeziehungen im Verwaltungsrecht beschreiben. Bei Planungsentscheidungen etwa sind nicht lediglich Rechte

32 Vgl. Möllers (Fn. 10), S. 288.

33 Ähnlich *Sebastian Graf Kielmansegg*, Netzwerke im Völkerrecht?, in diesem Band, S. 83 ff.

34 *Anne Marie Slaughter*, A New World Order, 2004.

35 Möllers (Fn. 10), S. 290.

36 *Kielmansegg* (Fn. 33), S. 102 f.

verschiedener Privater, sondern auch gegenläufige öffentliche Interessen maßgeblich, die dann häufig von verschiedenen Behörden wahrgenommen werden.<sup>37</sup>

Interessenausgleichende Entscheidungen setzen ein konstruktives Zusammenwirken aller Beteiligten voraus. Netzwerke können in diesem Rahmen ein wichtiger Mechanismus zur Koordinierung der Interessen sein, der nötig ist, um eine sachgerechte Abwägung unter Einstellung aller Interessen vorzunehmen. Netzwerke können also dem kommunikativen Ausgleich von Interessenkonflikten im Rahmen von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung dienen. Der Begriff des Netzwerks errichtet dabei keine neuen Maßstäbe, weder für den Inhalt einer solchen Entscheidung noch für die Organisation der Entscheidungsfindung. Aber er bietet eine Kategorie zur institutionellen Beschreibung von komplexen Verwaltungsentscheidungen.<sup>38</sup> In diesem Sinn ersetzt ein Netzwerk also weder Regelungen über Auslegungs-, Anhörungs- oder Beteiligungspflichten, noch wird der Rechtsanwender von der Notwendigkeit der präzisierenden Abwägung entbunden. Ebenso wenig gibt es Auskunft über die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung. Aber es kann der Optimierung von Entscheidungsprozessen dienen.

### 3. Kollisionsordnungen

Auf einer anderen – und theoretisch spannenden – Ebene liegt der Fall, wenn nicht die Akteurskonstellation, sondern sich überlappende Rechtsregime zu Mehrfachbindungen führen. Dies geschieht, wenn das die Akteure bindende Recht auf verschiedenen Ebenen gesetzt wird. Zunehmende Probleme zeigen sich etwa bei der Gewährleistung verschiedener Grundrechtsstandards auf gliedstaatlicher, staatlicher, supranationaler und internationaler Ebene.<sup>39</sup> Solange die unterschiedlichen Bindungsebenen gestuft zueinander sind, wird der Konflikt vielfach zugunsten der oberen Stufe gelöst: »Bundesrecht bricht Landesrecht« (Art. 31 GG) ist eine solche ebenso einfache wie eindeutige Kollisionsregel zugunsten der oberen Ebene; weniger deutlich ist schon der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts. Schwieriger wird es bei mehreren Ordnungssystemen, die sich nach ihrem

37 Beispiele solcher durch vielfache Interessen und Vorgaben bestimmten Verwaltungsentscheidungen beschreiben *Angelika Siehr*, Europäische Raumentwicklung als netzbasierte Integrationspolitik, in diesem Band, S. 124 ff., und *Herzmann* (Fn. 19).

38 Vgl. *Thomas Groß*, Grundzüge der organisationswissenschaftlichen Diskussion, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 139 (149).

39 Dazu jüngst *Stefan Oeter* und *Franz Merli*, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, VVDStRL 66 (2007), S. 361 ff., 392 ff.

jeweiligen Selbstverständnis nicht dem anderen Ordnungssystem unterordnen lassen, sondern nur lose verkoppelt sind.<sup>40</sup> Das geltende Recht kann dann nicht mehr hierarchisch als Pyramide gedacht werden, stattdessen entstehen Regelungsnetzwerke. In solchen Fällen reagiert bisweilen eine Ordnung mit Öffnungsklauseln auf konfligierende Ordnungssysteme. So nimmt sich das Unionsrecht in Art. 17 Abs. 1 UA 2 EUV gegenüber völkerrechtlichen Bindungen einiger Mitgliedstaaten aus dem Nordatlantikvertrag zurück.<sup>41</sup> Es gibt aber auch Fälle, in denen die Kollision rechtlich nicht gelöst wird, sondern jedes Ordnungssystem auf der Befolgung seines Normbefehls beharrt. Der Rechtswender ist dadurch unterschiedlichen Vorgaben verschiedener Rechtsordnungen ausgesetzt. Dieser Konflikt ist nur innerhalb der einzelnen Ordnungssysteme lösbar, wenn es keine Öffnung des einen zugunsten des anderen Ordnungssystems gibt.

Ähnliche Bindungskonflikte können durch vielfältige Angehörigkeiten entstehen, wenn Entscheidungsträger gleichermaßen das kommunale wie das Landes-, Bundes- und europäische Gemeinwohl beachten müssen. Die Konflikte sind zum Teil durch Inkompatibilitätsregeln rechtlich gelöst oder sie bleiben persönliche Loyalitätskonflikte. Im letzten Fall rückt die politische Dimension von Angehörigkeiten ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Angehörigkeiten sind nicht nur Rechtsverhältnisse, sondern stiften kollektive Identität.

In Regelungsnetzwerken, in denen Geltungsansprüche relativ autonomer Rechtsordnungen konkurrieren, bedarf es nachgebender Kollisionsregeln, die Konkurrenz beherrschbar machen. Aber Konkurrenzen haben auch einen Wert, der unter hypertrophen Einheitsvorstellungen nicht verschüttet werden darf. Es bleiben Divergenzen im Recht, deren Auflösung nur politisch erreicht werden kann. Neben der Verbildlichung vielfältiger Verknüpfungen weist der Netzwerkbegriff hier auf Ansätze rechtlicher Lösungen hin, die in einer gezielten Überweisung in die Welt des Politischen bestehen können.

40 Zu Mechanismen der Konfliktvermeidung und Konfliktlösung *Oeter* (Fn. 39), S. 381 ff.

41 *Kielmansegg* (Fn. 33), S. 101.