



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 47

08.07.2006

José Martínez Soria:

Administrative Netzwerke im Lichte europäischer Verwaltungsrechtstraditionen

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Administrative Netzwerke im Lichte europäischer Verwaltungsrechtstraditionen

I. Der europäische Verwaltungsraum: eine Herausforderung an die staatlichen Verwaltungsrechtstraditionen

Die Verwaltungsorganisation spiegelt in besonderem Maße die Eigenart und Identität eines Staates wider. Sie ist das Ergebnis einer längeren geschichtlichen, von nationalen Besonderheiten geprägten Entwicklung. Daher widersteht sie in besonderem Maße den Neuerungen, die aus dem internationalen und europäischen Raum an sie herangetragen werden. Zu solchen Neuerungen gehört das Konzept der Netzwerke. Netzwerke werden von vielen Rechtswissenschaftlern als Gefahr für die staatlichen Rechtstraditionen der Verwaltungsorganisation empfunden. Zu diesen gefährdeten Verwaltungsrechtstraditionen gehören der hierarchische Aufbau der Verwaltung und damit verbunden die Weisungs- und Kontrollbefugnisse.

Sind die Verwaltungstraditionen aber diesen Entwicklungen schutzlos ausgeliefert, oder bieten die unterschiedlichen europäischen Traditionen gerade im Vergleich Ansatzpunkte für Schutzmechanismen?

Im folgenden möchte ich die entstehenden Gefahren anhand administrativer Netzwerke benennen, die grenzüberschreitend im europäischen Verwaltungsraum errichtet werden. In einem zweiten Schritt will ich Ihnen darlegen, daß Netzwerke sehr wohl in die Verwaltungsrechtstraditionen integriert werden können, wenn eine gestufte Bindung an den Gesetzesvorbehalt erreicht werden kann. Im Hinblick auf die europäischen administrativen Netzwerke ist es dabei erforderlich, die Anforderungen dieses Vorbehaltes transnational zu entwickeln.

1. Die netzwerkgeprägte Verwaltung des europäischen Raumes

Betrachten wir hierzu zunächst die Rechtswirklichkeit: In Deutschland kam der Anstoß zum Handeln deutscher Verwaltungsbehörden in Netzwerkstrukturen vorrangig aus der EU. Seit Mitte der 90er Jahre hat die EU die Netzwerkstruktur als neue Handlungsform der Mitgliedstaaten entdeckt. Diese *Netzwerke im allgemeinen Sinne* zeichnen sich dadurch aus, daß sie jenseits der innerstaatlichen Zuständigkeiten sämtliche aufgabenverantwortlichen

Akteure zusammenführen. Hintergrund dieser verstärkten Förderung vernetzter Strukturen ist die Absicht der Kommission, das organisationsrechtliche Mehrebenensystem mit einer regionalen, staatlichen und europäischen Vollzugsebene zu überwinden. Statt der Frage der Zuständigkeit soll die gemeinsame Wahrnehmung einer bereits gemeinsam definierten Aufgabe im Mittelpunkt stehen.

a) Netzwerke zur Informationsübermittlung: Die Zusammenarbeit der Finanzbehörden

Ein Beispiel für Netzwerkstrukturen ist die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung, die von der EU durch Verordnung begründet worden ist. In dieser Verordnung legt EU die Bedingungen für die Zusammenarbeit zwischen den mit der Anwendung der Mehrwertsteuervorschriften befassten Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten untereinander fest. Die Zusammenarbeit erstreckt sich im wesentlichen darauf, sämtliche sachdienlichen Informationen für die Festsetzung und Vereinnahmung der indirekten Steuern zwischen den zuständigen Behörden auszutauschen.

b) Netzwerke zur Festsetzung von Standards: Der Basler Ausschuss

Administrative Netzwerkstrukturen werden im europäischen Verwaltungsraum nicht nur von der EU veranlasst, sondern sie werden auch transnational begründet. Diese Strukturen gehen zudem über den reinen Informationsaustausch hinaus. Ein Beispiel ist der Basler Ausschuss, der bereits 1974 von den Zentralbanken und Bankaufsichtsbehörden der wichtigsten Industrieländer gegründet wurde. Seine Hauptaufgabe ist, einheitliche Standards für die Bankenaufsicht zu entwickeln. Dafür erarbeitet der Ausschuss Richtlinien und Empfehlungen, auf die sich die Aufsichtsbehörden eines Landes stützen. Diese Richtlinien sind zwar rechtlich nicht bindend, sondern stellen lediglich Empfehlungen dar. In der Praxis werden die Empfehlungen aber aufgrund des faktischen Zwanges, die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Banken zu sichern, von den Staaten vollständig übernommen.

2. Netzwerke als Gegenstand einer selbständigen rechtlichen Kategorisierung

Sind Netzwerke aber ein geeigneter Gegenstand einer rechtlichen Kategorisierung oder nur ein Oberbegriff für unterschiedliche Verwaltungsbeziehungen? Die Beschäftigung mit Netzwerken ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Die in der Soziologie, Wirtschafts- und

Politikwissenschaft entwickelten allgemeingültigen Merkmale für Netzwerke sind die Grundlage für die Herausarbeitung eines rechtlichen Begriffs der Netzwerke: Danach sind Netzwerkstrukturen durch Merkmale wie Kooperation, Vertrauen, Selbstverpflichtung und Verlässlichkeit gekennzeichnet. Als soziales Phänomen sind Netzwerke durch dezentrale Strukturen ohne eine hierarchische Aufgliederung geprägt, wobei ihre Akteure ex ante nicht bestimmbar sind. Die Beziehungen zwischen den Akteuren sind vielfältiger Natur und erfassen sowohl formelles als auch informelles Handeln. Bei einem solchen Verständnis erfasst der Netzwerkbegriff auch familiäre Netzwerke, Unternehmensnetzwerke, Wissenschaftsnetzwerke oder Politiknetzwerke. Eine verbreitete Literaturmeinung hält daher den Netzwerkbegriff nur für eine Metapher, die sich einer rechtlichen Kategorisierung entzieht. Eine Kategorisierung und damit eine rechtliche Bewertung wird aber möglich, wenn das Gesamtkonzept Netzwerk anhand des rechtlichen Kriteriums der Verfassungsbindung der Akteure untergliedert und somit zwischen Privaten und Hoheitsträgern unterschieden wird. Auf diese Weise lassen sich folgende 3 Fallgruppen bilden: 1. Netzwerke mit ausschließlich privaten Akteuren, 2. Netzwerke, die sich aus Hoheitsträgern und Privaten zusammensetzen und 3. Netzwerke mit ausschließlich hoheitlichen Mitgliedern. Letztere bezeichne ich als administrative Netzwerke. Gerade diese administrative Netzwerke aber gefährden nach dem deutschen Verständnis in besonderem Maße die Verwaltungsorganisation.

II. Netzwerke als Gefahr für die demokratische Verwaltungsorganisation unter dem Grundgesetz

Wie wirken sich Netzwerke auf die Verwaltungsorganisation aus?

1. Die Legitimationsfunktion des Verwaltungsorganisationsrechts

Das Verwaltungsorganisationsrecht dient als Legitimationsordnung. Es muß festlegen, welche Organisationsformen notwendig sind, um den verfassungsrechtlichen Legitimationsgeboten gerecht zu werden. Demokratische Legitimation vermittelt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht durch eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den Hoheitsträgern. Dabei ist es ausreichend, wenn sich die Legitimation mittelbar auf das Volk zurückführen lässt. Diese Kette konkretisiert sich inhaltlich durch die Bindung der Exekutive an materielle Vorgaben der parlamentarisch getroffenen Willensentscheidung, die organisatorisch durch Weisungs- und Kontrollbefugnisse in einer hierarchischen Verwaltung abgesichert werden. Wie das Bundesverfassungsgericht zu Recht unterstreicht, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht die Form der demokratischen Legitimation entscheidend,

sondern deren Effektivität. Bei Netzwerken, die im europäischen Verwaltungsraum als selbständige Verwaltungseinheiten konstituiert werden, fehlt eine derartige Kette, wenn weder der jeweilige Staat noch die EU effizient Weisungen erteilen und eine Kontrolle ausüben kann

2. Netzwerke als Organisationsform

Einige Literaturansichten bezweifeln, daß derartige europäische Netzwerke verselbständigte Einheiten seien, weil es ihnen grundsätzlich an der hierfür erforderlichen Steuerungsfähigkeit fehle. Dieses Verständnis differenziert nach meiner Ansicht nicht ausreichend zwischen der Institution Netzwerk und dem Handeln in Netzwerkstrukturen als Handlungsform. Hier ist der deutsche Begriff missverständlich, während die englische Sprache präziser zwischen „network“ und „networking“ unterscheiden kann. Insofern der Begriff Netzwerk das Handeln in Netzwerkstrukturen erfasst, kommt es in der Tat zu keiner Verselbständigung. Das Handeln in Netzwerkstrukturen berührt daher nicht die staatliche Verwaltungsorganisation und damit auch nicht die bestehenden Legitimationsketten. Verdichtet sich aber die Zusammenarbeit zu selbständigen Organisationseinheiten entstehen Netzwerke im engeren Sinne.

Das Handeln in Netzwerkstrukturen, das englische Networking, ist gleichzusetzen mit dem in der Literatur vorrangig als Kooperation bezeichneten Handeln. Es verbindet unter diesen Oberbegriff vielfältige Handlungsformen. Erfasst sind von der Kooperation insbesondere die bloße informelle persönliche Begegnung, die ohnehin rechtlich unbeachtlich ist, des weiteren die sogenannten transnationalen Genehmigungsverfahren sowie auch die Informationsübermittlung zwischen den teilnehmenden Verwaltungsbehörden. Bei der Informationsübermittlung wird erkennbar, daß es an einer Verselbständigung fehlt. Die zahlreichen Datenübermittlungen, wie z.B. bei der Zusammenarbeit der Finanzbehörden der EU-Mitgliedstaaten oder im Schengener Informationssystem, können einzeln einer nationalen Verwaltungsstelle zugeordnet werden und damit als grenzüberschreitendes, aber weiterhin nationales Verwaltungshandeln in den bestehenden Organisations- und Handlungskanon der staatlichen Verwaltungsrechtssysteme integriert werden. In diesen Fällen besteht keine eigenständige Verwaltungseinheit mit selbständiger Steuerungsfunktion. Bei der Kooperation handelt nicht das Netzwerk, sondern ausschließlich die Teilnehmer des Netzwerkes. Diese Teilnehmer sind, wie das am Anfang genannte Beispiel des Finanzbehörden verdeutlicht, für ihre jeweiligen Datenübermittlungen gegenüber ihrer nationalen Aufsichtsbehörde

verantwortlich, die diese Aufsichtsbefugnis effizient ausüben kann.

3. Das Beispiel der Kartellverordnung 1/2003

Es finden sich aber auch Beispiele, in denen sich diese Beziehungen zwischen den Teilnehmern des Netzes weiter verdichtet haben, so daß man von einer verselbständigten Verwaltungseinheit und damit von einem Netzwerk im eigentlichen Sinne sprechen kann. Es handelt sich hier um Fälle, in denen das Europarecht oder die völkerrechtliche Praxis nachgeordneten Verwaltungen eine gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden unabhängige Stellung einräumt. Dies kann am Beispiel der Kartellverordnung 1/2003 verdeutlicht werden. Mit dieser Verordnung ist ein "Netzwerk der Wettbewerbsbehörden" geschaffen worden, das sich aus den nationalen Wettbewerbsbehörden und der Kommission zusammensetzt. Obgleich formell die Unabhängigkeit der einzelnen Behörden gewährleistet bleibt, ist bereits jetzt erkennbar, dass das Netzwerk (und nicht mehr die einzelne Behörde) eine zentrale Rolle bei der praktischen Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts einnimmt. Die Kommission trifft ihre kartellrechtlichen Entscheidungen nur noch im Einvernehmen mit dem Beratenden Ausschuss, der sich aus Vertretern der staatlichen Wettbewerbsbehörden zusammensetzt. Es entstehen indirekte, systemweit vermittelte Wechselwirkungen, die eine Dynamik in Gang setzen, die im Ergebnis nicht aus den handlungsleitenden Interessen der Teilnehmer vorhergesagt werden kann. Die kartellrechtliche Entscheidung der Kommission ist dann nicht mehr das Ergebnis eines Willensbildungsprozesses, der eindeutig einem mittelbar demokratisch legitimierten Verwaltungsträger zugeordnet werden kann, sondern sie ist das Ergebnis einer Willensbildung in dem Beziehungsgeflecht des Netzwerkes. Hier entscheidet materiell nunmehr das Netzwerk, nicht mehr die einzelnen Akteure. Dieser Willensbildungsprozess im Netzwerk ist nicht individualisierbar und somit für die nationale Aufsichtsbehörde nicht mehr kontrollierbar. Die Gründe für die Entscheidung sind nämlich für die Aufsichtsbehörde nicht nachvollziehbar, da sie nicht über die Gesamtheit der Informationen verfügt, die dem international zusammengesetzten Beratenden Ausschuss vorliegen. Der Akteur im Netzwerk, hier die nationale Kartellbehörde, erhält einen Informationsvorsprung gegenüber der demokratisch legitimierten ministeriellen Aufsicht. Damit ist beispielsweise das Abstimmungsverhalten einer effizienten ministeriellen Aufsicht entzogen. Das Fehlen einer effizienten Kontrolle relativiert damit die verfassungsrechtlichen Einbindung in eine hierarchische Verwaltungsorganisation. Zudem fehlt auch auf europäischer Ebene eine

effiziente Weisungs- und Kontrollmöglichkeit.

4. Das Beispiel des Europäischen Systems der Zentralbanken

Die Verselbständigung des Netzwerkes ist beim Europäischen System der Zentralbanken besonders weit fortgeschritten. Dieses Netzwerk besteht aus der Europäischen Zentralbank und aus den Zentralbanken der Mitgliedsstaaten. Das Europäische System der Zentralbanken entscheidet selbständig und wird damit als Verwaltungsakteur tätig, der dem innerstaatlichen, aber auch dem europäischen Hierarchieverhältnis faktisch entzogen ist. Die Unabhängigkeit der Bundesbank als nationaler Zentralbank und damit ihre Herauslösung aus den traditionellen Legitimationsbindungen ist zwar aus deutscher Sicht durch Art. 88 I GG verfassungsrechtlich legitimiert. Die anderen Staaten des Euro-Raumes räumen ihren Zentralbanken keine vergleichbare Verfassungsstellung ein. Aus der Sicht der anderen Mitgliedstaaten handeln demnach im Europäischen System der Zentralbanken nachgeordnete Behörden selbständig jenseits der Verwaltungshierarchie und damit als verselbständigtes Netzwerk (*Netzwerk im engeren Sinne*).

Wir stehen somit nach meiner Überzeugung vor einer Entwicklung, die angesichts des bestehenden Kooperationsbedürfnisses zu einer kontinuierlichen Verfestigung dieser Kooperationsformen zu Netzwerken als selbständige Einheiten führt.

III. Das Legalitätsprinzip als Schutzinstrument der Verwaltungsrechtstraditionen

Den beschriebenen Gefährdungen kann aber durch den Rückgriff auf das Legalitätsprinzip begegnet werden. Entscheidende Bedeutung kommt dem Gesetzesvorbehalt zu, mit dem eine Einbindung der Netzwerke in die europäischen Verwaltungsrechtstraditionen erreicht werden kann. Dem Gesetzesvorbehalt kann bei administrativen Netzwerken im europäischen Kontext entweder durch eine völkerrechtliche oder eine europarechtliche Normierung entsprochen werden. Dabei ist zu beachten, daß sich die Reichweite des Gesetzesvorbehaltes danach richtet, wie intensiv die Netzwerke die demokratische Legitimation gefährden. Das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang vom Legitimationsniveau, das bei verschiedenen Formen der vollziehenden Gewalt unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Bei Netzwerken mit europäisch transnationalem Charakter muß für die Festsetzung des Legitimationsniveaus und damit der Weite des Gesetzesvorbehaltes ein gemeineuropäisches Verständnis zugrundegelegt werden. Eine Ordnungsregel kann nur so von allen Teilnehmern des Netzwerkes akzeptiert werden. Ein solches europäisches Verständnis des

Gesetzesvorbehalten für Netzwerke ist rechtsvergleichend anhand der Frage zu ermitteln, in welchem Maße andere europäische Verwaltungsrechtssysteme Netzwerke als Gefahren für die demokratische Legitimation bewerten. Der Vergleich zeigt, daß in den europäischen Staaten den Netzwerken unterschiedliche Funktionen zukommen und dadurch der Gesetzesvorbehalt in unterschiedlichem Umfang berührt wird: Hier sind drei Modelle zu differenzieren: 1. Netzwerke mit kompensatorischen Funktionen, 2. Netzwerke mit komplementären Funktionen, 3. Netzwerke mit sozialen Funktionen. Diese Begriffe sind geeignet, spezifische Verwaltungstraditionen schwerpunktmäßig zu beschreiben, weil die Verwaltungen die europäischen Netzwerke vorwiegend wegen dieser jeweiligen Funktionen begründen und ihr Handeln auch darauf beschränken: Als Kompensationssysteme werden Netzwerke schwerpunktmäßig in den Verwaltungsrechtssystemen verstanden, die vom deutschen und französischen Verwaltungsrecht geprägt sind. Der angelsächsische/skandinavische Rechtsraum betont die komplementäre Funktion dieser Strukturen, während der südeuropäische Rechtsraum die vertrauensbildende Funktion der Netzwerke unterstreicht.

1. Administrative Netzwerke als Kompensationssysteme: Das deutsch/französische Verständnis

Die anhand des deutschen Verständnisses dargelegten Legitimationsprobleme entsprechen dem französischen Verständnis der Verwaltungsorganisation. Im Mittelpunkt beider Verwaltungssysteme steht die bürokratisch organisierte, staatsunmittelbare Verwaltung als Standardtyp. Diese Standardisierung ist durch einen *numerus clausus* der Organisationsrechtsformen abgesichert. Dieser *numerus clausus* kann aber in einen Widerspruch zur Pflicht der Verwaltung geraten, ihre Aufgaben effizient auszuüben. Die europäischen administrativen Netzwerke sollen das Scheitern der traditionellen rechtlichen Regelungsmechanismen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Verwaltungen kompensieren. In diesem Fall sind abweichende Organisationsformen geboten, um dem Recht zu ermöglichen, seine Regelungsansätze zu entfalten. Eine abweichende Organisationsform, die wie die Netzwerke die Weisungshierarchie durchbricht, bedarf einer gesetzlichen und damit parlamentarischen Rechtsfertigung. So haben das französische Verfassungsgericht und der *Conseil d'Etat* im Jahre 2000 entschieden, daß die Verfassung zwar einer Öffnung der Rechtsformen nicht entgegensteht. Die Öffnung bedarf aber als Ausnahmeregelung einer spezifischen gesetzlichen Rechtsgrundlage. Das französische Verständnis unterstreicht, daß

administrative Netzwerke dem Gesetzesvorbehalt zu unterwerfen sind.

2. Administrative Netzwerke als erforderliche Komplementärsysteme: Das britisch/skandinavische Verständnis

Ein strikter Gesetzesvorbehalt wird aber auf europäischer Ebene nicht durchsetzbar sein. Dem steht die britische und skandinavische Verwaltungsrechtsordnungen entgegen. Diese Rechtsordnungen sehen Netzwerke als erforderliches Komplement der bisherigen Organisationsformen. Dies ist umso einfacher möglich, als daß die bisherige Rechtsordnung derartigen Netzstrukturen offen steht und damit die Einführung grundsätzlich keinen Legitimationsbruch darstellt. Hintergrund ist, daß die britische Verwaltungspraxis weitaus weniger durch gesetztes Recht bestimmt ist als unsere. Das britische Rechtssystem kennt Verwaltung nicht als institutionellen Begriff mit festen Organisationsstrukturen, sondern bezeichnet mit Verwaltung eine Aktivität. Die einschlägigen Normen für die Verwaltungsorganisation sind weder in den Gesetzen niedergelegt noch auf eine andere Weise offiziell kodifiziert. Ministerien und die ihnen direkt unterstellten Executive Agencies sowie die Kommunalverwaltungen besitzen eine weitgehende Unabhängigkeit hinsichtlich der Festlegung ihrer inneren Strukturen und der Ablauforganisation. Dies entspricht den skandinavischen Vorstellungen der Verwaltungsorganisation. Auch hier werden in der Regel Aufbau- und Ablauforganisation weitgehend durch interne Ordnungen geregelt, oft auf informelle Art. Daher ergänzen administrative Netzwerke in diesen Staaten nur die bisherige verfassungsrechtlich legitimierte Formenvielfalt der Verwaltungsorganisation. Sie lösen aber keine Legitimationsprobleme aus. Auch wenn sich in England bei europäischen Netzwerken die gleichen Probleme bei der effizienten Ausübung der Weisungs- und Kontrollrechte stellen, reagieren diese Rechtsordnungen hierauf aber nicht normativ. Konflikte werden im Lichte ihrer eigenen Traditionen ausschließlich durch verwaltungsinterne Richtlinien in Form von Verhaltenskodizes gelöst.

1. Administrative Netzwerke als soziale Netzwerke: Das südeuropäische Verständnis

a. Vertrauensbildende Funktion von Netzwerken

Die südeuropäische Verwaltungsrechtstradition nutzt die europäischen Netzwerke in ihrer sozialen Dimension. Hintergrund ist eine Verwaltungskultur, die den Kontext der

Kommunikation besonders betont. Sie ist vom Bestehen eines Vertrauensverhältnis abhängig. So spielt im Verwaltungshandeln der persönliche Kontakt und die persönliche Begründung der Entscheidung eine zentrale Rolle. In dieser Kultur sind auch informelle Beziehungen außerhalb der Hierarchie für Verwaltungsentscheidungen bedeutsam. Netzwerke füllen diese Funktion im besonderen Maße aus, indem sie durch die Schaffung von persönlichen und institutionellen Kontaktforen Vertrauen bilden. Dieses Vertrauen ist eine notwendige Voraussetzung für die Erhaltung des Netzwerkes. So ist es besonders schwierig für Netzwerke, die Glaubwürdigkeit des Systems zu garantieren und dabei ein hochqualifiziertes Vertrauen zwischen nationalen Beamten zu erhalten, wenn die nationalen Vertreter eher Staatsinteressen als eine unparteiische Lösung bevorzugen.

b. Homogenität der Netzwerke als Sicherungselement der Legalität

Das südeuropäische Verständnis macht deutlich, daß Homogenität der Netzwerke ein wesentliches Element ihrer Legalität ist. Die Bildung von Vertrauen erfordert, daß homogene Akteure am Netzwerk beteiligt sind. Das Homogenitätsgebot lässt sich zum einen soziologisch begründen. Die Zusammensetzung der Netzwerke steht danach zwar grundsätzlich im freien Ermessen ihrer Teilnehmer. Will das Netzwerk aber effizient funktionieren, muß es von einer homogenen Kultur gekennzeichnet sein, die die Annahmen und Werte widerspiegelt, nach denen sich das typische Handeln von Akteuren in diesem Netzwerk richtet.

Zum anderen ist die Forderung nach Homogenität am Beispiel Deutschlands auch aus rechtlichen Legitimationsgesichtspunkten geboten. Sachlich wird die Legitimation der Verwaltung durch ihre Bindung an die inhaltlichen Vorgaben der Verfassungsordnung vermittelt. Dazu gehört zum einen die Struktursicherungsklausel in Art. 23 Abs. 1 GG, wonach bei der Schaffung europäischer Einrichtungen eine Verfassungshomogenität zu gewährleisten ist. Dies gilt auch für Einrichtungen wie Netzwerke, die im europäischen Verwaltungsraum ohne unmittelbare Veranlassung durch die EU entstehen. Bei internationalen Netzwerken folgt das Homogenitätsgebot aus Art. 20 III GG. Durch die Teilnahme am Netzwerk entzieht sich die Verwaltung nämlich nicht ihren verfassungsrechtlichen Bindungen. Sowohl aus Art. 23 I als auch aus Art. 20 III GG folgt damit die Pflicht der deutschen Verwaltungsstellen, nur an solchen Netzwerken teilzunehmen, die durch effiziente Verfahrensregeln und materielle Sicherungen die innere Homogenität schützen. Derartige Verfahrensregeln können Zustimmungserfordernisse für die Aufnahme

neuer Teilnehmer in das Netzwerk sein sowie Ausschlussklauseln für Teilnehmer, die den Homogenitätsregeln nicht entsprechen.

Die rechtsvergleichende Betrachtung zeigt, daß administrative Netzwerke in unterschiedlichem Umfang als Bedrohung der demokratische Legitimation der Verwaltungsorganisation wahrgenommen werden. Grundsätzlich fordern aber die untersuchten Staaten durchweg, daß den Netzwerken ein interner Ordnungsrahmen zugrundegelegt wird, um 1. die Homogenität und 2. die Weisungs- und Kontrollhierarchien zu sichern. Allein die deutsche und französische Rechtsordnungen fordern hier insbesondere im Lichte ihres *numerus clausus* ein gesetzliches Handeln.

IV. Ein Ordnungsrahmen für Netzwerke

Dieses Spannungsverhältnis zwischen der britischen Vorstellung der Selbstverwaltung der Netzwerke und den deutsch/französischen Vorstellungen staatlicher Regulierung bedarf einer Klärung. Ich schlage hierzu neben den erforderlichen nationalen und europäischen Ordnungsrahmen einen transnationalen Ordnungsrahmen für administrative Netzwerke vor, der auf netzwerkinternen Verhaltenskodizes beruht. Diese Kodizes müssen materiell die Weisungs- und Kontrollbefugnisse der Regierungen sowie die Homogenität sichern. Formell muß die Einhaltung der Kodizes von den staatlichen Aufsichtsbehörden gewährleistet werden.

Der erforderliche Ordnungsrahmen muß zusätzlich auf der transnationalen Ebene und damit völkerrechtlich geschaffen werden. Die nationalen Rechtsordnungen sind angesichts der grenzüberschreitenden Zusammensetzung der Netzwerke als Grundlage für einen internationalen Ordnungsrahmen nicht geeignet. Die europäische Rechtsordnung überwindet zwar diese Hürde, stößt aber auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die Organisation der mitgliedstaatlichen Verwaltungen ist grundsätzlich eine Kompetenz der Mitgliedstaaten. Aus der Aufgabenwahrnehmung durch die EU kann gerade nicht auf ihre vollständige Vollzugskompetenz geschlossen werden. Soweit Netzwerk als europäische Einrichtungen gegründet werden sollen, ist dies mithin nur im Rahmen der Kompetenzen der EU möglich.

Es bleibt aber der weite Bereich, in denen die EU keine Kompetenzen hat oder die EU Drittstaaten in ihre Netzwerke einbindet. Hierzu benötigen wir einen transnationalen Ordnungsrahmen, um für diese Organisationen die erforderliche Legitimationsbeziehung zu schaffen.

Einen transnationalen und damit völkerrechtlichen Ordnungsrahmen zu fordern bedeutet indes nicht, dass ein umfängliches Regulierungswerk geschaffen werden sollte. Eine detaillierte Regelung könnte der Vielfalt der Netzwerkstrukturen nicht gerecht werden. Sie würde die grenzüberschreitende Arbeit in Netzwerken hemmen statt ordnen. Vielmehr sollten Anleihen aus unseren deutschen Verwaltungsrechtserfahrungen mit privaten Normungsorganisationen genommen werden. Diese zählen zwar nicht zur Verwaltung, so daß ihre verselbständigte Stellung in der Systematik der Organisation kein Thema ihrer Legitimation ist. Gleichwohl besteht im Lichte unseres kooperativen Verwaltungssystems gegenüber diesen Instituten eine überwirkende Legitimationsverantwortung. Auch die europäischen Netzwerke gehören nicht zur deutschen Verwaltung. Dennoch hat der Staat weiterhin eine Legitimationsverantwortung. Im Fall der privaten Normungsorganisationen kommt das deutsche Verwaltungssystem seiner Verantwortung dadurch nach, dass der Staat vom Deutschen Institut für Normung die Festsetzung legitimationssichernder Organisations- und Entscheidungsstrukturen verlangt. So regelt DIN 820 die Grundsätze der Normungsarbeit in den Arbeitsausschüssen des DIN. Im Fall europäischer administrative Netzwerke müssen Regierungen die teilnehmenden Verwaltungen verpflichten, entsprechende Verhaltenskodizes zu erlassen. Die Regierung sollten sich ihrerseits der entsprechenden Pflicht durch Regierungsübereinkommen unterwerfen. Die Rolle der Regierungen beschränkt sich dabei auf die Überwachung der jeweiligen Verwaltung. Dieses vorgeschlagene dezentrale Regelungsmodell verdichtet die bestehenden Netzwerke im europäischen Verwaltungsraum nicht zu internationalen Organisationen oder zu staatlichen Organisationsstrukturen. Netzwerke bleiben dezentrale und flexible Strukturen. Durch die rechtsstaatliche gebotenen Einbeziehung in die staatliche demokratische Legitimation wird aber die politische und soziale Akzeptanz dieser Netzwerke mit ihren vielseitigen Gestaltungsmöglichkeiten gesteigert.