



## **Neue Handlungsformen zur Strukturierung transnationaler Netzwerke. Eine Darstellung am Beispiel der OECD**

### **I. Die Legitimität von transnationalen Netzwerken – Keine Frage der Legalität**

Die Frage nach der Rechtmäßigkeit der von einem transnationalen Netzwerk ausgehenden gesellschaftlichen Steuerung erweist sich meist als unproblematisch. Es lassen sich oft kaum Vorschriften oder Rechtsprinzipien finden, an denen das jeweilige Netzwerkhandeln gemessen werden kann. Anders hingegen verhält es sich mit der Frage nach der Legitimität dieser Steuerung durch Netzwerke. Regelmäßig ergeben sich Zweifel, ob die Tätigkeit eines Netzwerks noch mit gewissen Vorstellungen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vereinbar ist. Diese Zweifel resultieren in der Regel aus drei typischen Eigenschaften transnationaler Netzwerke:

- die Prävalenz von Steuerung durch informelle Instrumente;
- der Prozesscharakter von Netzwerkhandeln, das aus einer mehr oder weniger formell strukturierten Kaskade von Deliberationen und Entscheidungen besteht, die sich von Fall zu Fall oft stark unterscheidet;
- das bunte Feld der Akteure, deren Handlungen weder durch Kompetenzzuweisungen noch durch Hierarchie nennenswert strukturiert werden.

Dieses Auseinanderdriften von Legalitäts- und Legitimitätsdiskurs liegt nicht zuletzt daran, dass die genannten drei Eigenschaften in einer an den Rechtsquellen gemäß Art. 38 IGH-Statut orientierten Dogmatik nicht hinreichend Berücksichtigung finden. Als Konsequenz kann das öffentliche Recht seine Aufgabe, den Trägern von Hoheitsgewalt das zur effizienten und zugleich legitimen Steuerung der Gesellschaft benötigte Instrumentarium bereitzustellen, im Hinblick auf transnationale Netzwerke nur unzureichend erfüllen.

### **II. Handlungsformen als Mittel zur „Legalisierung“ von Legitimitätsfragen**

Um die Legitimitätsfrage wieder an eine Frage der Legalität zu koppeln, bedarf es der Erfassung der genannten Eigenschaften in dogmatischen Strukturen. Dies könnte mittels neu zu konstruierender Handlungsformen erfolgen, die die bisherige Rechtsquellenperspektive ergänzen. Handlungsformen eignen sich dazu aufgrund von zwei Funktionen:

- Ordnungsfunktion: Mit Handlungsformen werden die unter Legitimitäts Gesichtspunkten problematischen Handlungen identifiziert, unabhängig von ihrem Rechtscharakter.
- Speicherfunktion: Handlungsformen bilden einen Anknüpfungspunkt für Kompetenzerfordernisse, Verfahrensregeln, die Bestimmung von direkten und indirekten Rechtswirkungen, sowie Regeln über Rechtsschutz und Kontrollbefugnisse.

### **III. Methodik: Zur Konstruktion von Handlungsformen**

Wie können Handlungsformen für transnationale Netzwerke konstruiert werden? Zunächst ist die neu zu bildende Handlungsform begrifflich zu erfassen. Darauf aufbauend ist ein einheitliches Rechtsregime („Speicher“) für sie herauszubilden.

Die begriffliche Erfassung einer neuen Handlungsform kann nicht allein induktiv erfolgen, setzt dies doch voraus, dass eine Vorstellung von den Konturen der zu konstruierenden Handlungsform vorhanden ist. Otto Mayer stützte sich daher bei der Entwicklung des Verwaltungsakts auf

Analogien zum französischen acte administratif und dem zivilgerichtlichen Urteil. Für transnationale Netzwerke bieten sich Analogien zu den Handlungsformen des nationalen und europäischen öffentlichen Rechts an. Auf der Grundlage solcher Analogien kann die neue Handlungsform durch induktives Vorgehen begrifflich erfasst werden. Der Blick sollte dabei zunächst nur auf Netzwerke beschränkt werden, die einem einheitlichen organisatorischen Rahmen zugeordnet werden können, wie z.B. der OECD.

In einem zweiten Schritt kann ein einheitliches Rechtsregime für die Handlungsform identifiziert werden. Speziell bei den Anforderungen an die materiellrechtliche Programmierung, das Verfahren und den Rechtsschutz wird dabei nicht lediglich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der Rechtsregime der untersuchten Netzwerkpolitiken abgestellt. Vielmehr ist anhand demokratietheoretischer Überlegungen eine Auswahl zu treffen bzw. eine Verbesserung vorzuschlagen.

#### **IV. Beispiel: „OECD Guidelines“ als Handlungsform**

##### **1. Begriffliche Erfassung der Handlungsform**

Die begriffliche Erfassung einer neuen Handlungsform namens „OECD Guidelines“ geht von der Beobachtung aus, dass verschiedene Netzwerke im Rahmen der OECD unverbindliche Regelwerke erstellen, die für das jeweilige Politikfeld von großer Relevanz sind. Beispiele dafür sind:

- das Arrangement on Export Credits;
- der Kommentar zur OECD Model Tax Convention;
- die Guidelines for the Testing of Chemicals;
- sowie die OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

In Analogie zu bestehenden Handlungsformen exekutivischer Rechtsetzung (z.B. Verwaltungsvorschrift, Empfehlungen) können anhand der untersuchten Netzwerkpolitiken die konstitutiven Merkmale von „OECD Guidelines“ erarbeitet werden. Dabei handelt es sich um (1) abstrakt-generelle Normen, (2) die von Trägern von Hoheitsgewalt (3) im Rahmen der OECD (4) zur unverbindlichen Steuerung einer (5) netzwerkexternen Materie beschlossen wurden.

##### **2. Rechtlicher Rahmen der Handlungsform**

Exemplarisch soll nur das Verfahrensrecht der untersuchten Netzwerkpolitiken analysiert werden. Dabei ergeben sich erhebliche Differenzen. Das Verfahrensrecht des Arrangements on Export Credits liegt weitgehend im Dunkeln. Für die Guidelines for the Testing of Chemicals existiert hingegen ein detailliertes Verfahrensrecht, das u.a. die Verabschiedung neuer Guidelines durch den OECD-Rat vorsieht. Um einseitig geprägte Instrumente zu vermeiden, sollte die Verabschiedung durch hochrangige Gremien mit klarer Rechtsgrundlage wie den OECD-Rat für OECD Guidelines zur Norm werden.

#### **V. Ausblick**

Der rechtliche Rahmen der hier nur mit wenigen Konturen skizzierten neuen Handlungsform bedarf noch des Ausbaus. Auch führt die Einbeziehung weiterer vergleichbarer Politiken zu höherer Abstraktion bei Begriffsmerkmalen und rechtlichem Rahmen. Nur so kann die für eine Handlungsform nötige Distanz zur Praxis gewonnen werden.

Das Endprodukt ist erstens dogmatischer Natur, soweit es die Praxis nachzeichnet. Zweitens dient es als rechtspolitischer Vorschlag für Änderungen an den einzelnen Netzwerkpolitiken, sofern deren rechtlicher Rahmen hinter dem der Handlungsform zurückbleibt. Drittens wirkt es normativ: Ist mit der Handlungsform einmal ein Modell geschaffen, so muss darauf bei Einrichtung neuer, vom Begriff der „OECD Guidelines“ erfasster Politiken zurückgegriffen werden. Eine solche Pflicht kann für staatliche Akteure aus Verfassungsprinzipien wie Rechtsstaat und Gleichheitssatz; für andere Akteure aus ihren durch „institutional practice“ geprägten Satzungen sowie aus Art. 25(a) IPaktBürgPolR hergeleitet werden.