

# WARUM GOVERNANCE?

Claudio Franzius

Februar 2009

**Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration Nr. 10**  
***Berlin Working Paper on European Integration No. 10***

## Inhaltsverzeichnis

1.	Rahmen	4
2.	Thesen	7
	2.1. <i>Vernetzung</i>	8
	2.2. <i>Sektorspezifische Ausformung</i>	9
	2.3. <i>Dezentralisierte Integration</i>	10
3.	Formen	10
	3.1. <i>Multiplizierung der Akteure</i>	12
	3.2. <i>Neue Handlungsformen</i>	12
	3.3. <i>Vertrauensbildung</i>	13
4.	Probleme	13
	4.1. <i>Kompetenzverteilung</i>	14
	4.2. <i>Überstaatliches Verwaltungsrecht</i>	14
	4.3. <i>Pluralisierung der Legitimationsbausteine</i>	15
5.	Folgen	16
	5.1. <i>Struktur oder Handlung?</i>	16
	5.2. <i>Horizontalisierung der Grundrechte?</i>	18
6.	Schluss	20
7.	Literaturverzeichnis	22

Die Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration werden von Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration und Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, veröffentlicht. Die Arbeitspapiere sind auf der gemeinsamen Internetseite von Jean Monnet Lehrstuhl und Arbeitsstelle verfügbar: <http://www.fu-berlin.de/europa>

The Berlin Working Papers on European Integration are published by Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Chair for European Integration and Director of the Centre for European Integration of the Otto Suhr Institute for Political Science at the Freie Universität Berlin. The Working Papers are available on the joint website of the Jean Monnet Chair and the Centre: <http://www.fu-berlin.de/europa>

## Abstract

Das europäische Verwaltungsrecht steht vor Koordinierungsproblemen, die es mit einer eigenen Perspektive auf *Governance* einzufangen hat. Am Beispiel der europäischen Regulierungsverbände in den Netzwirtschaften wird deutlich, wie neue Formen exekutiver Zusammenarbeit, die auf die Institutionalisierung horizontalen *Vertrauens* ausgerichtet sind, entstehen. Das hat Konsequenzen. Stärker als bisher müssen Entkoppelungen von Politik und Recht in den Beobachtungsrahmen eingestellt werden. Recht, so argumentiert der Beitrag, hat horizontalen Freiheitsgefährdungen auch dort zu begegnen, wo der Rückgriff auf den *Willen* eines kollektiven Makrosubjekts ausscheidet, universelle *Vernunft* aber nicht zu haben ist.

## Der Autor / The Author

Claudio Franzius ist Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin, lehrt an der Freien Universität Berlin und vertritt gegenwärtig die Professur für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Claudio Franzius is an Associate Professor at Humboldt-Universität Berlin and lectures at Freie Universität Berlin. Currently, he holds a lectureship at Goethe-Universität in Frankfurt Main in the fields Public Law, Finance - and Tax Law.

## 1. Rahmen

Governance ist allgegenwärtig. Dem stehen wachsende Unsicherheiten gegenüber, warum wir uns mit diesem Topos beschäftigen sollten. Vorliegend soll es um Prozesse von Governance in den Netzwirtschaften gehen, also um *konstruierte* Märkte, die an die Stelle der klassischen Daseinsvorsorge getreten sind. Als besonders dynamisch gelten die Sektoren der Telekommunikation, der Energie und – eingeschränkt – der Eisenbahn, für die in Deutschland eine Regulierungszuständigkeit der Bundesnetzagentur besteht.<sup>1</sup>

Die Netzwirtschaften symbolisieren wie kaum ein anderer Bereich grundsätzliche Fragen von Recht und Politik. Betroffen sind die *Infrastrukturen* des Staates, deren Bereitstellung aus historischen Gründen nicht einfach privaten Akteuren überantwortet werden konnte.<sup>2</sup> Was früher militärisch begründet wurde, provoziert indes noch heute oftmals das Souveränitätsargument, bezogen auf den Erhalt von *national champions*. Das ist keineswegs allein ein französisches Phänomen, sondern in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu beobachten.<sup>3</sup> Hinzu tritt eine wachsende Privatisierungskepsis, worüber die Einsicht verarbeitet wird, dass die Etablierung von diskriminierungsfreiem Wettbewerb der Dienste eine neutrale Instanz voraussetzt, die in der überkommenen Differenz von Staat und Gesellschaft nicht mehr ohne weiteres gefunden werden kann. Vor allem die jüngeren Auseinandersetzungen um die Teilprivatisierung der Bahn, aber auch Unsicherheiten darüber, mit welchen Mitteln einer Erhöhung der Energiepreise vorgebeugt werden kann, haben die Argumente für den Erhalt des jeweiligen Netzes in staatlicher Hand gestärkt, um einen Wettbewerb der Dienste zu ermöglichen. Wo das aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich oder nötig ist, wie im Bereich der Telekommunikation, bleibt die Gewährleistung eines unabhängigen Regulierers eine vordringliche Aufgabe, wenngleich die Gemeinwohlsicherung aus den Steuerungs- und Legitimationszusammenhängen der nationalen Verwaltung teilweise *herausgenommen* wird.

---

<sup>1</sup> Eine Übersicht bietet Lüdemann (2008); Zur Idee konstruierter Märkte Masing (2003: 558).

<sup>2</sup> Vgl. Hermes (1998); Zu verwaltungsrechtlichen Herausforderungen auch Waechter (2008).

<sup>3</sup> Zum Umbau in Gewährleistungsstaaten siehe Franzius (2009).

Auffallend ist, dass diese Regulierung – vor allem des Netzzugangs der Wettbewerber – in einen *europäischen* Kontext eingebunden ist. Und in diesem Kontext kann Regulierung immer weniger in Kategorien der Steuerungstheorie beschrieben werden, da ein zentrales Steuerungssubjekt nicht einfach zu lokalisieren ist und – darauf kommt es in der Perspektive von Governance an – auch nicht mehr konstruiert werden soll. Das führt zu der aus juristischer Sicht nicht einfach zu beantwortenden Frage, ob der Governance-Topos die Steuerungstheorie ersetzen kann.<sup>4</sup> So zentral ist die Antwort darauf aber nicht, da es sich um keinen Theoriewechsel, sondern um einen anderen *perspektivischen* Zugang handelt (Mayntz 2006: 11; Möllers 2006 a: 313; Appel/Eifert 2008: 226, 245f, 363f). Governance stellt einen Beobachtungsrahmen bereit, der hierarchische Prägungen des Akteurshandeln nicht ausblendet, sondern andere Koordinationsformen einbezieht, die unter dem – steuerungstheoretisch verteidigten – Souveränitätsdogma der Staatenwelt nur unzureichend thematisiert werden konnten.<sup>5</sup> Im Gegensatz zu akteurszentrierten Ansätzen betrifft Governance emergente Regelungsstrukturen (siehe Kap. 2), die nicht mehr ohne weiteres auf absichtsvolle Einrichtungsakte zurückgeführt werden können. Das wird in der verwaltungsrechtlichen Perspektive auf die Europäische Union deutlich (Kap. 3). Die Analyse durch einen *weiten* Begriff von Governance bleibt ohne normative Aussage jedoch nur von begrenztem Nutzen (Kap. 4). Worin der rechtswissenschaftliche Mehrwert von Governance liegen könnte, soll abschließend mit Blick auf die Relativierung von Souveränitätsvorstellungen angesprochen sein (Kap. 5).

Allerdings haben wir unter der verwaltungsrechtlichen Perspektive mit einer Reihe von Problemen zu kämpfen, die schon deshalb in der Theorie begründet liegen, weil wir nicht so genau wissen, was die Europäische Union überhaupt darstellen soll. Die Lösung liegt in der Mitte zwischen uns bekannten Organisationen und Perspektiven (von Bogdandy 2001: 3; Krisch 2005: 321; Franzius et al. i.E.). Das sei in drei Punkten wenigstens kurz angesprochen. Erstens: Die Union ist kein Staat und will auch kein Staat sein. So ziemlich alle Antworten auf *Strukturfragen* der Union hängen entscheidend davon ab, wo die Union als nicht-staatliches Gemeinwesen verortet wird und betreffen

---

<sup>4</sup> Dazu skeptisch: Voßkuhle (2006: § 1 Rn. 70); Alternativ: Trute et al. (2004: 451); Franzius (2006 a: 186).

<sup>5</sup> Steuerung kann als Versuch gelesen werden, Souveränitätsvorstellungen zu retten. Zum Versuch einer theoretisch angemessenen Grundlegung der steuerungswissenschaftlichen Perspektive: Scherzberg (2008: 837, 849ff).

die Frage, welchen Stellenwert der Staat als theoretische Ordnungsfolie im 21. Jahrhundert noch haben kann.<sup>6</sup>

Zweitens: Weder macht es Sinn, die Europäische Union als altes Reich – als das immer wieder an die Wand gemalte Pufendorf'sche *monstro simile* – zu bezeichnen, das *more geometrico* konstruiert oder im viel beschworenen *constitutional moment* ans Licht geführt werden könnte (Cahill 2006: 947; Joerges et al. 2008). Noch kann man sich mit *sui generis*-Formeln begnügen, die eine geschichtsblinde Präzedenzlosigkeit der Union unterstellen.<sup>7</sup> Die überkommene Staatstheorie<sup>8</sup> ist in der Formulierung grundlegender Strukturprinzipien wirkungs-mächtiger als es den Anschein haben mag (von Bogdandy 2004: 1033). Vor allem ist sie ausdifferenzierter als es die Internationalen Beziehungen zum Teil wahrhaben wollen. Das schließt die Entwicklung eines eigenen Begriffs von Governance ein (Möllers 2008 a: 238).

Drittens schließlich: Die Union erschwert es, die Ausübung von Herrschaft bestimmten Akteuren oder Gewalten zuzuordnen. Schon die Frage, wer der *Gesetzgeber* ist, lässt sich nicht einfach beantworten. Sind es die Mitgliedstaaten im Rat, der Rat selbst oder ist es das Europäische Parlament? Vielleicht gehören auch die nationalen Parlamente dazu. Ähnlich sehen die Probleme für die Exekutive aus. Die Union hat keine Regierung, aber es werden nicht nur Gesetze erlassen, es wird auch regiert. Deshalb Governance.

Dahinter verbirgt sich kein Label, sondern ein Schlüsselbegriff für das 21. Jahrhundert. Wir haben uns angewöhnt, Politik und Recht in der vertikalen Dimension zu denken, Häuptlinge und Chefs zu suchen, um Verantwortlichkeiten zu benennen und Gerechtigkeit herzustellen. Offensichtlich brauchen wir einen Ort für Projektionen, für Hoffnungen und Ängste, zumeist in einer zentralen Instanz, wenn nicht im Staat, so doch im Parlament. Und können wir Herrschaft nicht greifen, zielen demokratische Aneignungsprozesse ins Leere. So ist es relativ einfach, die Brüsseler Bürokratie zu kritisieren und den Nationalstaat zu verteidigen, solange klar ist, dass *dort* das fremde und

---

<sup>6</sup> Treffend: Wahl (2005: 916); van Ooyen (2006: 151). Europarechtliche Fragen ausklammernd: Möllers (2008 b); betreffend Netzwirtschaften: Franzius (unv. Ms.)

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch Schönberger (2004: 80, 98) unter Rückgriff auf Schmitt (1928: 361).

<sup>8</sup> Ob es einer Staatstheorie überhaupt noch bedarf, kann bezweifelt werden: Lepsius (2004: 370).

*hier* das eigene ist. Eben dies ist aber heute nicht mehr ohne weiteres möglich. Dem europäischen Verfassungsrecht liegt deshalb auch eine andere Perspektive zugrunde, die nicht auf eine Trennung, sondern eine Verbindung der Welten in funktionaler, nicht aber territorialer Differenzierung ausgerichtet ist. Die Rechtsordnungen sind komplementär aufeinander bezogen, wobei die Pointe darin besteht, dies nicht allein für die Rechtsetzung, sondern auch im horizontalen Verhältnis der Mitgliedstaaten in der Rechtsanwendung anzunehmen (Pernice 2006: 359). Hier ist eine unionsverfassungsrechtlich angelegte Governance-Struktur zu erkennen, die es nahelegt, das Souveränitätsdogma des „letzten Wortes“ aufzugeben.<sup>9</sup>

## 2. Thesen

Bevor die These näher entfaltet wird, ein Wort zum Verbund. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass in den letzten Jahren die Bezeichnung der Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union als Verwaltungsverbund auf Zustimmung gestoßen ist.<sup>10</sup> Es handelt sich bei dem sprachlich nur schwer zu übersetzenden Topos des *Verbundes* weder um einen theoretischen noch um einen normativen (Rechts-)Begriff. Allerdings wäre es unklug, ihn als deskriptiven Begriff abzulehnen.<sup>11</sup> Vielmehr liefert er eine Ordnungsidee für die Verschränkung gegenläufiger Organisationsprinzipien, namentlich von Hierarchie und Kooperation.<sup>12</sup> Das gilt auch für eine besondere Verdichtung des Verbundes, den Regulierungsverbund, wie er sich in den Netzwirtschaften entfaltet und als Referenzmodell europäischen Verwaltungsrechts eine neue Qualität erfährt (Trute 2004: 565; Britz 2006: 46).

Regulierungsverbände bewirken eine Entkopplung und Neuverkopplung von Regieren und Recht. Einerseits werden Regulierungsentscheidungen von politischer Bedeutung aus dem Steuerungs- und Zurechnungszusammenhang des demokratischen Systems klassischer *input*-Prägung herausgenommen. Andererseits kommt es zu einer Neuver-

---

<sup>9</sup> So wohl Hofmann (2005: 185f); richtig jetzt auch Möllers (2008 c: 86f). Zu Problemen mit dem Souveränitätsbegriff: Buchstein et al. (2007).

<sup>10</sup> Statt aller Ruffert (2007: 761). Vgl. dazu auch Groß (2008: 141), welcher Komitologieausschüsse, Gemeinschaftsagenturen und Behördennetzwerke als drei neue Formen thematisiert.

<sup>11</sup> Die beste Kritik nach wie vor bei Jestaedt (2004: 638); zu den Herausforderungen Kumm (2005: 281).

<sup>12</sup> Vgl. dazu auch Schmidt-Aßmann (2005: 1, 7) und zur Herausbildung globalen Verwaltungsrechts Krisch/Kingsbury (2006: 1). Eine gute Bestandsaufnahme findet sich bei Möllers et al. (2007).

kopplung in ebenentranszendierender Hinsicht. Und dieser Prozess verläuft nicht nur – das gilt es für die Europäische Union zu betonen – in vertikaler, sondern auch in horizontaler Richtung.<sup>13</sup>

Was ist damit gemeint? Zunächst geht es darum, dass mitgliedstaatliche Gemeinwohlbelange auf die europäische Ebene gespiegelt und dort im Verhältnis von Rat und Parlament, aber auch in der Schaffung verselbständigter Verwaltungseinheiten verarbeitet werden. Umgekehrt obliegt der Vollzug europäischen Rechts vielfach nicht mehr nur dem einzelnen Mitgliedstaat nach Maßgabe „seines“ Rechts. Es kommt zu einer Kooperation mitgliedstaatlicher Behörden, die nur lose in staatliche und europäische Steuerungszusammenhänge eingebunden sind, aber den europäischen Rechtsetzungsprozess erheblich beeinflussen. Kurz: Der Verbund relativiert die dualistische Vorstellung getrennter Ebenen (Sydow 2004: 122) zugunsten einer Ausbalancierung von Dezentralisierung und Zentralisierung in der Vielfalt des Politischen unter der Idee des Rechts. Hieran schließen sich *drei* Thesen an:

## 2.1. Vernetzung

Erstens macht die Horizontalisierung im Sinne einer institutionellen Vernetzung der Regulierungsakteure eine vertikale Hierarchisierung nicht entbehrlich, modifiziert aber die organisationsrechtliche Ausgestaltung: Horizontale Verbundstrukturen verlangen angemessene Ingerenzrechte der Kommission.<sup>14</sup>

Um das an einem Beispiel zu verdeutlichen. Das europäische Telekommunikationsrecht weist den Erlass von Regulierungsentscheidungen *unabhängigen* Behörden in den Mitgliedstaaten zu, bindet diese unmittelbar an europäische Zielvorgaben und schafft mit der Einrichtung der Gruppe europäischer Regulierungsstellen ein Forum *horizontaler Verbundbildung*. Weil die Kommission hier beteiligt ist und gemeinsam mit den Regulierungsbehörden die Entscheidungsvorprägung – etwa durch unverbindliche Empfehlungen – vornimmt, kann sie auf die Ausübung von ihr zustehenden Veto-

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu am Beispiel des Migrationsrechts: Bast (2007: 1).

<sup>14</sup> Ob Begriffe wie Selbsteintrittsrecht, Fachaufsicht oder Weisung die richtigen Begriffe für das europäische Verwaltungsrecht sind, kann bezweifelt werden: Schmidt-Aßmann (2005: 7). Dass die Union den Hierarchiemodus nicht verdrängt, ist banal.



Rechten<sup>15</sup> im Einzelfall verzichten. Europäisierung ohne Zentralisierung, diesen Spagat versucht der Regulierungsverbund.

Regulierungsverbände sind Netzwerke, die sich ihrerseits als ein Austausch von Einheitsformeln begreifen lassen. Sie mildern den Zwang, in immer größeren Einheiten das Recht auf einen Weltstaat oder die Internationale Gemeinschaft (Tomuschat 1995: 1) zu projizieren. Zugleich bieten sie die Möglichkeit, die Weltgesellschaft in der funktionalen Differenzierung abzubilden, also von kollektiven Makrosubjekten wie „Volk“ oder „Staat“ abzukoppeln, um die Autonomie des Rechts in einer Distanz zum Souveränitätsbegriff zu rekonstruieren.<sup>16</sup> Zwar stellt sich legitimationstheoretisch die Frage, ob Netzwerke als „notwendiges Durchgangsstadium“ die Bündelung von Entscheidungsgewalt in einer zentralen Instanz verlangen, um Verantwortlichkeiten zuschreiben zu können, was nach einem formalen Verständnis auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen möglich wäre.<sup>17</sup> Für den Fall, dass die Suche nach Legitimation aber solche Zentralisierungseffekte begünstigt, wäre der Fehler vielleicht in unserer Vorstellung vom Recht zu suchen. Und ob der Begriff der Verantwortung für die transnationalen Vernetzungen in den europäischen Verbundstrukturen überhaupt passt, erscheint keineswegs sicher.<sup>18</sup>

## 2.2. Sektorspezifische Ausformung

Zweitens sind im Regulierungsverbund sektorspezifische Ausformungen zu berücksichtigen (Britz 2006: 46, 53, 58, 67). Nimmt man die jüngsten Äußerungen der Kommission ernst, so ist nicht auszuschließen, dass im Telekommunikations- und Energiesektor die gegenwärtigen Verbundstrukturen nur ein politisches Durchgangsstadium darstellen. Sollten die Mitgliedstaaten die Förderung der *national champions* forcieren

---

<sup>15</sup> So Art. 7 TK-Rahmenrichtlinie; dazu Groebel (2005: 66); zum Reformbedarf Holznagel/Homberg (2006: 285, 291f).

<sup>16</sup> Unerbittlich Luhmann (1994: 344): „Nie kann der Sündenfall der Ausdifferenzierung selbst zurückgenommen werden. Man kehrt nicht ins Paradies zurück.“

<sup>17</sup> So wird denn auch hier der Weltgesetzgeber vermutet, jüngst wieder Talmon (2005: 175). Das verursacht Probleme im Rechtsschutz, zu eng EuG Rs. T-306/01; Yusuf, Slg. 2005, II-3533; anders die Schlussanträge GA Maduro v. 16.1.2008, Rs. C-402/05 P Kadi, Slg. 2008, I-0000 Rn. 24ff; dazu Franzius (2009).

<sup>18</sup> Vgl. dazu auch Röhl (2006 a: 1070, 1079); zur „strukturellen Europäisierung“ auch Trute (2006: § 6 Rn. 114f)

und die ehemaligen Staatsmonopolisten zu Lasten des Wettbewerbs weiterhin privilegieren, helfen keine kartellbehördlichen Durchsuchungen, sondern wird an einer Zentralisierung der Regulierung, gegebenenfalls der Schaffung einer europäischen Superregulierungsbehörde kein Weg vorbeiführen (Holznagel/Schumacher 2007: 409). Bisher haben die Mitgliedstaaten das verhindern können.

### 2.3. Dezentralisierte Integration

Damit haben sie – drittens – gezeigt, worum es in einem größeren Zusammenhang geht: Die mit den Gruppen geschaffenen Regelungsstrukturen weisen eine Nähe zu den Prozessen dezentralisierter Integration auf, wie sie im Agenturmodell<sup>19</sup> oder in Veränderungen der Wirtschaftsaufsicht (Franzius 2006: 547, 571; Fuchs 2005: 77) zu beobachten sind. Und in dem Maße, wie die administrative Horizontalisierung die legislativen Ziele erfolgreich implementiert, wird der institutionelle Zentralisierungsdruck gemildert. Das kann legitimationstheoretisch auch als Chance begriffen werden. Deshalb wenden wir uns jetzt den Formen der neuen Verbundstruktur<sup>20</sup> zu.

## 3. Formen

Der Verwaltungsverbund sucht eine Verbindung zwischen Verhandlungs- und Entscheidungsrationalität<sup>21</sup> herzustellen, der Regulierungsverbund einen Ausgleich zwischen Vollzugsflexibilität und Rechtskohärenz zu gewährleisten. Dieses Spannungsverhältnis kann als „Flexibilitäts-Kohärenz-Dilemma“ bezeichnet werden (Britz 2006: 46, 55; Trute 2004: 567).

---

<sup>19</sup> Dazu grundlegend Chiti (2004: 411); kritisch Sydow (2006: 1). Anders als im Bereich der Telekommunikation und der Energie hat der europäische Gesetzgeber im Bahnsektor auf das Agenturmodell zurückgegriffen und mit der VO Nr. 881/2004 die Europäische Eisenbahnagentur errichtet; dazu Fehling (2005: 41).

<sup>20</sup> Zu „allgemeinen Ordnungsmustern“ der Verbundverwaltung Groß (2008: 153ff).

<sup>21</sup> Verhandlungsprozesse münden in Ergebnisse, die für die folgenden Stufen Entscheidungsvorgaben darstellen. Entscheidungen sind umgekehrt in Vorgänge gegenseitiger Information und Verständigung eingebettet: Schmidt-Aßmann (2005: 22).

Was ist damit gemeint? Einerseits soll die Regulierung durch unabhängige Behörden, also von Akteuren vorgenommen werden, auf welche die Mitgliedstaaten als Adressaten europäischen Rechts nicht (mehr) in der gewohnten Weise einwirken *sollen*. Die Auferlegung, Änderung oder Aufhebung von spezifischen Verpflichtungen für marktbeherrschende Unternehmen lässt sich nicht sinnvoll zentral bewerkstelligen. Andererseits entsteht durch den Gewinn an administrativer Flexibilität das Problem der Koordination binnenmarktrelevanter Entscheidungen. In unterschiedlichem Ausmaß *überspringt* der Regulierungsverbund die legislative Ebene nationaler Umsetzung abgeleiteten Rechts und statuiert unmittelbare Vorgaben für den Einzelvollzug europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten. Das geschieht weniger durch materielles Recht als durch prozedurale Abstimmungs- und Konsultationspflichten, die in einen neuen organisatorischen Kontext gestellt werden (Franzius 2002: 668, 679; Masing 2006: 73; Trulte 2004: 570).

Um die Lage am Beispiel des Telekommunikationsrechts zu verdeutlichen: Für den Bürger weitreichende Entscheidungen werden von unabhängigen Regulierungsbehörden getroffen, die aus dem staatlichen Steuerungs- und Legitimationszusammenhang partiell *herausgenommen* sind. Diese gewollte Zurückdrängung nationaler Politik<sup>22</sup> wird nur begrenzt dadurch aufgefangen, dass sich die Behörde mit der Kommission abzustimmen und deren Stellungnahmen und Empfehlungen zu berücksichtigen hat. Die Berücksichtigungspflicht ist zugunsten der Kohärenz des europäischen Rechtsrahmens gesteigert.<sup>23</sup> So hat die Bundesnetzagentur in wichtigen Entscheidungen, welche den Binnenmarkt betreffen, die Stellungnahmen der anderen nationalen Regulierungsbehörden einzuholen und weitestgehend zu berücksichtigen, § 12 TKG. Das geht über die wohlwollende Kenntnisnahme hinaus, und auf nationale Zielsetzungen kann es nicht ankommen. Die Behörde darf vielmehr nur dort, wo das europäische Recht einer Berücksichtigung entgegensteht, die Stellungnahme zurückweisen. Damit entscheidet die Bundesnetzagentur weiterhin auf der Grundlage nationalen Rechts in Umsetzung des europäischen Richtlinienrechts. Aber das europäische Recht programmiert – am nationalen Gesetzgeber vorbei – den Vollzug und trägt zur Ausbildung einer einheitlichen europäischen Regulierungskultur bei.

---

<sup>22</sup> Röhl (2006 b: 831, 834f) spricht von einer „Ent-Nationalisierung“ der Regulierungsentscheidungen.

<sup>23</sup> Zu Konsequenzen für das deutsche Verwaltungsrecht Ladeur/Möllers (2005: 525); zur „schwächeren“ Verbundstruktur im Energiesektor Herzmann (2005: 216).

Drei Entwicklungen sind für die Analyse der Bauformen des Regulierungsverbundes zu beobachten:

### 3.1. Multiplizierung der Akteure

Erstens kommt es zu einer Multiplizierung der Akteure in einem Organisationsrahmen, dem eine praktisch bedeutsame Vorstrukturierungsfunktion für die exekutive Rechtssetzung zufällt. In die von den mitgliedstaatlichen Behörden informell geschaffenen Informationsnetzwerke und *Foren* schaltet sich vielfach die Kommission ein und errichtet parallel dazu, kompetenzrechtlich nicht unbedenklich, formelle *Gruppen*, in denen die horizontale Abstimmung der Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden stattfindet. Das ist etwa im Energierecht mit der „Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden“ geschehen.

### 3.2. Neue Handlungsformen

In diesem institutionellen Gefüge kommt es – zweitens – zu einer Horizontalisierung der Normsetzung durch den Einsatz von *Leitlinien* der Kommission als einer neuen Handlungsform des Verbundes. Von informellen Foren unter Einbeziehung der privaten Marktakteure erarbeitet, wird zur Änderung der Leitlinien das Komitologieverfahren für die Rechtsetzung genutzt, wodurch sie als Teil einer Verordnung formale Rechtsverbindlichkeit erhalten.<sup>24</sup> Insoweit haben die unverbindlichen Leitlinien eine Wegbereiterfunktion (Arndt 2006: 100, 106) für die europäische Rechtsetzung in den dafür vorgesehenen Formen.<sup>25</sup> Und der horizontale Konsens der nationalen Regulierer wird zum Maßstab für den richtlinienkonformen Vollzug.

---

<sup>24</sup> Zu privaten Standards vgl. Schepel (2005).

<sup>25</sup> Ob sich die vernetzten Strukturen in der Handlungsformenlehre bewältigen lassen, ist unsicher. Netzwerke dürften eher als eine Herausforderung an das Organisationsrecht verstanden werden, so auch Schöndorf-Haubold (2007: 149). Obgleich die Trennlinie zwischen Politik und Recht hier weniger scharf gezogen werden kann, stellt das Verwaltungsorganisationsrecht für die rechtswissenschaftliche Bewältigung transnationaler Governance einen relativ guten Entwicklungsrahmen bereit.

### 3.3. Vertrauensbildung

Drittens schafft die Horizontalisierung als Governance-Struktur institutionalisierte Orte der Lernerfahrung und Vertrauensbildung, die sich auch dort zu bewähren haben, wo der Bereich kooperativer Zusammenarbeit endet und hoheitlich entschieden werden muss. Das setzt die Bereitstellung von Verfahren voraus, die aus der engen Fokussierung auf die Durchsetzung des materiellen Rechts herauszunehmen sind. Denn, wie Hans-Heinrich Trute und Roland Broemel bemerken,

„infolge der Informationsdefizite, denen sich Regulierungsbehörden in einem dynamischen und von Ungewissheit geprägten Feld gegenüberstehen, zielt das Verfahren nicht auf den schlichten Vollzug materieller Vorgaben des Gesetzgebers, sondern auf die Strukturierung einer in hohem Maß durch technische und ökonomische Wissensbestände geprägten Abwägungsentscheidung. Die Funktionen des Verfahrens liegen in der Handhabung dieses Informationsproblems und damit verbunden in der Milderung des Spannungsverhältnisses zwischen notwendiger Flexibilität der Regulierung und Erwartungssicherheit für die Marktteilnehmer“ (Trute/Broemel 2006: 706).

## 4. Probleme

Die Ordnungsleistungen von Governance sind abstrakter als die Beschreibungsangebote von Netzwerken (Slaughter 2004: 134ff; Boysen et al. 2007: 289). Und sie sind anspruchsvoller, weil sie eine variable Verknüpfung von Bauformen zulassen, die sich nicht allein auf das Organisationsprinzip der Kooperation erstrecken, sondern nach dem weiten Begriff von Governance auch Prozesse der Hierarchisierung einzufangen suchen.<sup>26</sup> Governance lenkt das Augenmerk auf den Externalisierungstrend in der Schaffung unabhängiger Einrichtungen, die eine hierarchische Rechtsaufsicht nicht entbehrlich machen.<sup>27</sup> Zum anderen rückt die Mobilisierung selbstregulativer Regelsetzung in den Vordergrund, die am Monopol staatlicher Rechtssetzung nagt, aber Har-

---

<sup>26</sup> Das bringt der neutrale Begriff der Regelungsstruktur zum Ausdruck: Franzius (2006 a: 193); weiterführend wird von Koordinationsstrukturen gesprochen: Schuppert (2007: 465, 489).

<sup>27</sup> Weiterführend im Sinne einer „kollektiven Aufsicht“: Biaggini (2008: 413, 435f), der treffend von „Rechtsverwirklichungsstrukturen“ spricht.

monisierungseffekte erzeugen kann. Insoweit weist die Horizontalisierung als Governance-Struktur<sup>28</sup> drei Probleme auf.

#### 4.1. Kompetenzverteilung

Erstens ist die Verteilung der Konkretisierungsbefugnisse unklar. Die europäischen Basisrechtsakte enthalten häufig nur einen legislativen Rahmen, der administrativ auszufüllen ist. Die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden verschärft den *Grenzverlust* zwischen normativen Regulierungsvorgaben und administrativer Regulierungsentscheidung in einer flexiblen Vollzugstruktur, die der nationale Gesetzgeber nur schwach dirigieren kann. Schärfer formuliert: Im föderalen Gewaltengefüge der Union enthält der legislative Konkretisierungsauftrag an die nationalen Exekutiven deren Ermächtigung zur Vernetzung.

#### 4.2. Überstaatliches Verwaltungsrecht

Zweitens beschränkt die Verpflichtung zur Errichtung unabhängiger Regulierungsbehörden zwar die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten, überlässt ihnen jedoch die institutionelle Einordnung nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts. Dabei ist das Maß der Unabhängigkeit nicht nur in den Mitgliedstaaten, sondern auch sektoral unterschiedlich. Allerdings gebietet die praktische Wirksamkeit europäischen Rechts eine Zurückhaltung gegenüber parlamentarischen Detailprogrammierungen des Verbundes. Die Wesentlichkeitslehre und der Parlamentsvorbehalt geraten hier ebenso unter Druck (Hoffmann-Riem 2005: 5, 30ff; Reimer 2006: § 9 Rn. 24, 47ff) wie die traditionelle Skepsis gegenüber der Anerkennung exekutiver Gestaltungsspielräume, die einer prozeduralen Festlegung durch den Gesetzgeber bedürfen, aber keiner umfassenden gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

---

<sup>28</sup> Siehe bereits Franzius (2003: 155); weiterführend Lobel (2004: 263).

### 4.3. Pluralisierung der Legitimationsbausteine

Drittens mag die Reduzierung inhaltlicher Steuerung die verwaltungsrechtliche Systembildung erleichtern, wirft im Konzert einer „Gruppe von Regulierern“ aber schwierige Legitimationsfragen auf (Möllers 2005 a: 351, 378ff). Hier scheint das Potential der vertikalen Konfliktminimierung durch Intransparenz teuer erkaufte zu werden. Andererseits gilt es zu bedenken, dass mit der organisatorischen Vernetzung der Exekutiven eigenständige Legitimationsmittler eingebunden werden. Die legitimationstheoretische Antwort liegt dann weniger in einer Vertikalisierung der Zurechnungszusammenhänge als in einer Pluralisierung der Legitimationsbausteine (Trute 2006: § 6).

Konkret: Weil die Bundesnetzagentur in sektoral unterschiedlichem Ausmaß nicht ausschließlich über *input*-Stränge zu steuern ist, soll es auch auf zu formulierende Anforderungen für den *output* ankommen.<sup>29</sup> In diese fließen aber Willensentscheidungen „fremder“ Behörden ein, die nicht (allein) zentral verantwortet werden (können). Solange darin ein Problem gesehen wird, bleiben Einheitskonzeptionen eine Lösung, die ihrerseits Legitimationsprobleme verursachen und die soziale Legitimation *of the people* in der Verklammerung von *input* und *output* vernachlässigen. Dass diese Verklammerung für vermeintlich technische Fragen der Marktregulierung entbehrlich sei, kann angesichts der komplexen Wertungsfragen kaum ernsthaft behauptet werden (Papadopoulos 2007: 469). Der Regulierungsverbund reagiert darauf mit der Institutionalisierung horizontalen Vertrauens als einer Voraussetzung dafür, dass das vertikale Phänomen von – überstaatlicher – Herrschaft entsteht und Bestand haben kann.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. dazu auch Trute (2002: 329, 335); Hermes (2005: 410, 418); kritisch: Löhr (2006: 388ff) und scharf: Möllers (2008 c: 46f).

<sup>30</sup> Darin kann ein Kernelement der Verwaltungslegitimation des Verbundes gesehen werden: Röhl (2000: 44ff) und jüngst Biaggini (2008: 413, 430f). Für eine übergreifende Begriffsbildung ist das kollektivistische Verständnis – vgl. Offe (1998: 99, 104) – durch den Rekurs auf den wechselseitigen Respekt der Unionsbürger zu ersetzen: Preuß (2005: 489, 529f). Sedes Materiae ist das in Art. 10 EG normierte Loyalitätsprinzip als ein Schlüssel zum Verständnis der Union, so von Bogdandy (2003 a: 149, 202). Weiterführend das Forschungsprojekt „Nationale Verwaltungen in der transnationalen Integration“ im Rahmen des Konstanzer Exzellenzclusters „Kulturelle Grundlagen von Integration“.



## 5. Folgen

Governance bringt Herrschaft nicht zum Verschwinden, stellt aber den Begriff der Souveränität in Frage. Soll Governance einen Mehrwert haben, muss darüber etwas erklärt werden können, was mit anderen Begriffen nicht oder nur schlechter zu erklären ist (Ladwig et al. 2007: 5f). Schäfer: Der Weichspüler der orientierungslosen Moderne hat Farbe zu bekennen, um zumindest *ex negativo* eine Aussage machen zu können.<sup>31</sup>

Es wäre zu einfach, mit Governance die Steuerungstheorie in ihrer sozialtechnologischen Schlagseite zu verabschieden und *Steuerung* – verstanden als normativen Zusammenhang<sup>32</sup> – für unmöglich zu erklären.<sup>33</sup> Aber das Auseinanderfallen von Beschreibungsebene und normativen Anforderungen ruft den Bedarf nach Theorie hervor, der durch Governance nicht befriedigt wird und mit *Meta Governance* relativ orientierungslos auf das Erbe der politischen Theorie verweist (Haus 2008: 95).

Um der Beliebigkeit zu entgehen, sollen an dieser Stelle *zwei* Suchbewegungen angegeben werden, worin der rechtswissenschaftliche Mehrwert von Governance für die normativ angeleitete Analyse von Regulierungs- und Verwaltungsverbänden liegen könnte:

### 5.1. Struktur oder Handlung?

Eine rechtswissenschaftlich thematisierbare Frage richtet sich nach dem Verhältnis zwischen Struktur und Handlung in einer Distanz gegenüber Fortschreibungen, die lediglich nach der normativen Struktur *in den Wirkungen* auf die Handlung und die zu treffende Entscheidung fragen.

---

<sup>31</sup> Darin kann eine Parallele zum Begriff der Verwaltung gesehen werden, die sich ebenfalls nicht positiv bestimmen lässt: Möllers (2006 b: § 3 Rn. 4). Governance ist eine Perspektive auf Politik: Dingwerth/Pattberg (2006: 377).

<sup>32</sup> Vgl. dazu auch Bumke (2004: 264). Gegen eine Verengung auf die Funktionsweise von Recht in der Zuweisung von Kompetenzen und Verantwortungen an Akteure aber Trute et al. (2008: 173).

<sup>33</sup> Für den Erhalt des steuerungswissenschaftlichen Ansatzes Scherzberg (2008: 863f). Weder das Ausblenden von Governance – so Appel/Eifert (2008: 260) – noch ein begriffliches Überblenden von Steuerung – in dieser Richtung Schuppert (2008 a: 79, 100ff) – führt die verwaltungsrechtswissenschaftliche Perspektive im Kern weiter.



Damit wird die Grundeinsicht in die Unfertigkeit der Gesetze mit der unhintergehbaren Konkretisierungsbedürftigkeit der Norm<sup>34</sup> hervorgehoben und einem instrumentellen Steuerungsverständnis des Verhältnisses von Gesetzgebung und Verwaltung vorgebeugt (Schmidt-Aßmann 2004: Kap. 1 Rn. 39; Scherzberg 2008: 864f). Die normative Struktur *prägt* die Handlung ohne sie zu *determinieren*. Kein Normadressat – und damit auch nicht die gesetzesgebundene Verwaltung – entgeht dem Problem der Verschleifung von Regel und Anwendung. Denn

„ohne ein – wie immer intensiv ausgeformtes – Moment von Praxis, über das bestimmte Interpretationen, Problemperzeptionen, Wissensbestände stabilisiert werden, ist das Verhältnis von normativer Struktur und Handlung/Entscheidung nicht zu denken. Insoweit verändert die Handlungspraxis zugleich die Struktur und stabilisiert diese. Das mag variieren, insofern als dass normative Strukturen auf fest verankerte sprachliche Konventionen treffen können und insoweit geringe Spielräume für eine andere Praxis lassen oder aber der geregelte Sachbereich wenig dynamisch ist. In vielen Bereichen ist jedoch die normative Struktur nicht mehr als ein Entwurf, der von den Akteuren im Vollzug nach Maßgabe der Situation und der vorhandenen Wissensbestände zu präzisieren, wenn nicht in seinen eigentlichen Bedeutungen erst zu generieren ist“ (Trute et al. 2008: 184).

Allerdings sollte man die wirkungsbezogene Ausrichtung des Rechtsbegriffs (krit. von Alemann 2006: 382, 392f) nicht überhöhen und die *Formungskraft des Rechts* nicht unterschätzen (Schmidt-Aßmann 2006: 315, 325). Vor allem im Verfahrens- und Organisationsrecht kann die Herausbildung von transnationalen Governance-Strukturen in der Rechtsordnung verarbeitet werden und auch solche Regelwerke einbeziehen, die sich nicht mehr ohne weiteres auf eine anerkannte „Rechtsquelle“ zurückbeziehen lassen. Gewiss: Die europäischen Verbundstrukturen können Teile der Dogmatik des Öffentlichen Rechts unterspülen, brauchen aber nicht als Bedrohung verstanden werden. Im Gegenteil: Gerade die Vernetzungen in den Entgrenzungen verarbeitenden Regelungsstrukturen (Hoffmann-Riem 2005: 5, 11ff) legen deutlicher als bisher eine Rückbesinnung auf die Selbststabilisierungsfähigkeit von Ordnungsmustern nahe. Das kann

---

<sup>34</sup> Obgleich seit langer Zeit bekannt – klarsichtig Merkl's Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) – setzt sich diese Einsicht zur Konstruktion der Gesetzesbindung erst in jüngerer Zeit durch, wird aber unter Einbeziehung der Handlungspraxis auf „Steuerung“ bezogen, vgl. Franzius (2006 c: 335f).

für das Recht bedeuten, es nicht der Faktizität einer sozialen Praxis hinzugeben, sondern *bescheiden* als normativen Knoten in Netzwerken zu verstehen.<sup>35</sup>

## 5.2. Horizontalisierung der Grundrechte?

Es bleiben aber auch verfassungsrechtliche Fragen zu stellen. Schärfe erhielt der Diskurs mit der Thematisierung des Verhältnisses von Demokratie und Grundrechten und der Zusammenführung von kollektiven und individuellen Legitimationsmustern.<sup>36</sup>

So kann gefragt werden, ob an die Stelle der Demokratisierung eine Netzwerkstruktur des Rechts getreten ist, die kollektive Legitimationsmuster zugunsten individueller Selbstbestimmungschancen ersetzt. Schon heute wird deutlich, dass sich die Legitimation verbandlicher Regelbildung – *private governance* (Engel 2004: 197; Tushnet 2005: 167) – weniger aus dem Prinzip der Repräsentation als dem Maß an individuellen Partizipationsrechten ergibt. Ein Vorteil kann darin gesehen werden, dass sich diese Rechte in der wechselseitigen Beobachtung der Gerichte von selbst entwickeln und den Druck mindern könnten, die fragmentierte Ordnung des Rechts auf eine Zauberformel politischer *Inklusion* zurückzubeziehen. Recht muss darauf reagieren, dass es seine Einheit nicht mehr von der Politik empfängt, diese aber den Anspruch des Einzelnen in Frage stellt, ausschließlich der territorial radizierten Herrschaftsgewalt des Nationalstaates unterworfen zu sein. Damit gerät die Lehre von der „mittelbaren“ Drittwirkung der Grundrechte unter Druck (Teubner 2006: 161; Cappel 2006: 41), will man die im weltumspannenden Privatrecht angelegte *Exklusion* des Individuums nicht widerspruchslos hinnehmen.<sup>37</sup>

Im überstaatlichen Kontext ist eine *Privatwirkung subjektiver Rechte* verbreitet.<sup>38</sup> Nicht immer kann der Geltung von Verfassungsnormen im horizontalen Verhältnis die Privat-

---

<sup>35</sup> So verstehe ich Kemmerer (2007: 195). Konzeptionell anders Scherzberg (2006). Ob sich allgemeine Strukturen des Verwaltungsrechts (noch) entwickeln lassen, erscheint ungewiss. Bemühungen in dieser Richtung sollten aber nicht vorschnell aufgegeben werden, vgl. für eine Bestandsaufnahme Röhl et al. (2008).

<sup>36</sup> Vgl. dazu auch Möllers (2005 b: 56f) unter Bezugnahme auf Habermas (1994): 83.

<sup>37</sup> Fragend von Bogdandy (2003 b: 853, 875); zum Erhalt der Politik, die nicht-staatliche Akteure in das Recht einbezieht: Fischer-Lescano/Liste (2005: 209).

<sup>38</sup> Vgl. dazu auch Wernicke (2002) und zuletzt EuGH Rs. C-438/05 *Viking*, Slg. 2007, I-0000 Rn. 56 ff. Vergleich: Sajó/Uitz (2005) und Preuß (unv. Ms.).

autonomie des Einzelnen entgegengestellt werden. Wo es an einer zentralen Spitze, auf die politische Verantwortung projiziert werden könnte, fehlt und das Recht aus der nationalstaatlichen Umklammerung herausgelöst wird, greift auch nicht der Vorwurf der Etatisierung privater Freiheit (Voßkuhle 2003: 266, 295f). In den Netzwirtschaften schreitet die *Entkopplung von Recht und Politik* voran und der Koordinierungsbedarf von öffentlichen und privaten Akteuren in Regelungsnetzwerken wächst (Vesting 2004: 247). Jedenfalls wäre es ein Missverständnis, die Union als „Einheitslieferanten“ zu betrachten, dem es gelingen könnte, den Verlust eines privilegierten Ortes des Politischen durch Symbolik zu kaschieren.

Sicherlich wird zu differenzieren sein. Die Grundfreiheiten, deren Funktionalisierung als *Integrationsnormen* für den Binnenmarkt eine direkte Wirkung im horizontalen Verhältnis der „privaten“ Akteure zueinander eingeräumt wird, unterscheiden sich von den Grundrechten als *Legitimationsnormen* einer politischen Gemeinschaft, die sich ihrer kollektiven Wurzeln nicht sicher ist, derer zur Schaffung einer Einheit nach dem Vorbild des Nationalstaates aber auch nicht im gleichen Maße bedarf. Die subjektiven Rechte des *Unionsbürgers* lassen sich nicht auf das horizontale Verhältnis der Mitgliedstaaten beschränken, sondern begründen den *Status gleicher Freiheit*, dem auch die Kompetenzordnung nicht entgegengestellt werden kann.<sup>39</sup> Soweit dieser Rechtsstatus nicht mehr normativ auf eine zentrale Instanz bezogen werden kann, sondern in eine komplementär „zusammengesetzte“ Ordnung des Politischen (Somek 2007) gestellt ist, *muss* die Sehnsucht nach einer Ursprungs- und Projektionsinstanz, in der einst der Glaube monopolisiert war, später die Souveränität aufgehoben wurde und heute das Wissen gebündelt werden könnte, unerfüllt bleiben.<sup>40</sup> Ein Ausweg kann in der Geltungserstreckung der Grundrechte auf das Privatrechtsverhältnis liegen.

Der Widerstand gegen eine solche Konzeption ist verständlich, wo es der Politik gelingen *kann*, die betroffenen Freiheitssphären auszubalancieren. Schon die Vorstellung der Ebenenverkopplung (Möllers 2005 b: 331) trägt indes zu einer Multiplizierung der „Verantwortungsträger“ bei. Es fragt sich, ob die normative Idee politischer Rechtserzeugung gegenüber der evolutiven Praxis der Rechtsverwirklichung auch dort in Stellung zu bringen ist, wo auf *einen* Gesetzgeber nicht Rücksicht genommen zu werden

---

<sup>39</sup> Zurückhaltender argumentiert Schönberger (2005).

<sup>40</sup> Anders argumentiert Haltern (2005).

braucht, weil es ihn in der Form des modernen Verfassungsstaates nicht gibt. Wo nicht nationale oder internationale Regelungsstrukturen in Rede stehen und es auch nicht um die Abbildung supranationaler Integration, sondern um die Bewältigung von transnationalen Rechtsverhältnissen geht, greift der für *Gemeinschaften* erhobene Vorwurf entpolitisierten Ordnungsdenkens nicht in voller Schärfe. In dem Maße, wie sich innerhalb der Europäischen Union – und nicht nur dort – transnationale Regelungsstrukturen herausbilden, bedarf es einer Neubestimmung des Verhältnisses von Politik und Recht, das horizontalen Freiheitsgefährdungen auch dort begegnen muss, wo der Primat des Politischen nicht mehr einfach unterstellt werden kann.<sup>41</sup>

## 6. Schluss

Mit dem Souveränitätsbegriff lässt sich der Regulierungsverbund *nicht* erfassen. Governance, rechtswissenschaftlich reformuliert, unterläuft Begriffe, die für den Staat entwickelt worden sind (Franzius 2006 a: 203). Deren symbolische Kraft wird eingeschränkt.<sup>42</sup> Nicht, dass der Staat und mit ihm die politischen Akteure einfach verschwinden.<sup>43</sup> Aber das von ihnen gemachte Recht kann andere Arrangements vorsehen, die sich nicht allein in der vertikalen Dimension rekonstruieren lassen, sondern horizontale Verbundstrukturen generieren, in denen es ein *Oben* und ein *Unten* nicht mehr gibt, weder ein *Zentrum* noch eine *Peripherie* auszumachen sind und es „nur“ noch um eine wechselseitige Kompatibilisierung von Autonomiebereichen gehen kann. Soll Governance diesseits seiner attributiven Adjektive einen Mehrwert haben, muss sein (de-)konstruktivistisches Potential freigelegt und geschärft werden.<sup>44</sup> Dieses Po-

---

<sup>41</sup> Zumindest für Vertragsnetzwerke wie die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) als Formen „privat gesetzten Privatrechts“ wird die horizontale Dimension der Grundrechte in der Doppelaufgabe gesehen, gesellschaftliche Selbstblockierungen zu vermeiden und individuelle Partizipation zu ermöglichen; instruktiv Viellechner (2007: 36) im Anschluss an Karl-Heinz Ladeur und Oliver Gerstenberg.

<sup>42</sup> Klassisch, aber widerlegt, der Einwand einer anthropologischen Notwendigkeit des Staates, wie Shore (2006: 709) meint. Anders auch die Idee einer „Ko-Produktion“ von Staatlichkeit, wie sie Schuppert (2007: 501) formuliert.

<sup>43</sup> Das mag auch für den Nationalstaat gelten. Aber bei allen Bemühungen um den Erhalt souveräner Einheiten ist nicht zu übersehen, dass sich die Perspektive auf den Staat, der in der Union als rechtlich „autonom“ gebundener Mitgliedstaat verfasst ist, ändern musste. Die Zunahme thematisch funktionaler Differenzierung – vgl. dazu auch Stolleis (2004: 17) – macht eine Deontologisierung des Staates unausweichlich: Somek (2005: 61). Das bedeutet weder ein Ende des Staates noch schließt es andere Perspektiven aus, vgl. etwa Schuppert (2008 b).

<sup>44</sup> Vgl. dazu auch Teubner (2000: 240). Zur konstruktivistischen Wende Checkel (1998: 324). Zur Dogmatik als Konstrukt Voßkuhle (2006: § 1 Rn. 6).

tential kann darin liegen, nicht mehr jede Steuerung auf die Politik und *Verantwortung* zu beziehen, sondern eine „neue“ Autonomie des Rechts zu begründen und darauf *Vertrauen* zu stützen.<sup>45</sup>

So gesehen impliziert der Wechsel von Steuerung zu Governance keinen Grenzverlust, sondern eine Verschiebung von Grenzen zwischen Funktionssystemen, die sich mit dem Souveränitätsbegriff nicht beschreiben lassen. An die Stelle der unabänderlich gedachten Grenze gegenüber den Zumutungen des *Fremden* rücken politisch veränderbare Grenzen gegenüber den sozialen Bedingungen der Betrachtung des *Anderen*. Vielleicht ruhen in Europa deshalb stärkere Hoffnungen auf dem Potential des europäischen Verwaltungsrechts, das anders als das Unionsverfassungsrecht weniger von übersteigerten Souveränitätsbekundungen der Mitgliedstaaten belastet wird, die Leistungsfähigkeit von Vertrauensersparungen in das Recht aber immer wieder von neuem unter Beweis zu stellen hat.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Siehe auch Röhl (2006 a: 1079). Als normative Kategorie ist der Vertrauensbegriff für rechtswissenschaftliche Operationen erst noch zu entfalten.

<sup>46</sup> Deshalb ist das europäische Verwaltungsrecht nicht im internationalen Verwaltungsrecht zu integrieren, sondern als eigenständiges Rechtsgebiet unter der Governance-Perspektive transnationaler Vernetzungen fortzuentwickeln. Das bedingt keine Aufgabe, aber eine Relativierung des Territorialitätsprinzips. Hier liegt eine zentrale Herausforderung für die Rechtswissenschaft, die nicht die gleichen Fragen wie ihre Nachbarwissenschaften stellen muss, sich ihnen aber auch nicht trotzig entgegenstellen darf, will sie sich Gehör verschaffen.

## 7. Literaturverzeichnis

- Appel, Ivo/Eifert, Martin* 2008: *Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischen Verständnis und steuerwissenschaftlichem Anspruch*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 2008: 67, 226-364.
- Arndt, Felix* 2006: *Vollzugssteuerung im Regulierungsverbund*, *Die Verwaltung* 2006: 39, 100-117.
- Bast, Jürgen* 2007: *Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums*, *Der Staat* 2007: 46, 1 - 32.
- Biaggini, Giovanni* 2008: *Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 2008: 67, 413-445.
- Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina* 2007: *Netzwerke im Öffentlichen Recht*, in: *Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina* (Hrsg.): *Netzwerke*, Berlin, 289-301.
- Britz, Gabriele* 2006: *Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzregulierung von Telekommunikation, Energie und Bahn*, in: *Europarecht* 2006, 46-77.
- Buchstein, Hubertus/Offe, Claus/Stein, Tine* 2007: *Souveränität, Recht, Moral. Die Grundlagen politischer Gemeinschaft*, Frankfurt am Main.
- Bumke, Christian* 2004: *Relative Rechtswidrigkeit*, Tübingen.
- Cahill, Maria* 2006: *The Constitutional Success of Ratification Failure*, in: *German Law Journal* 2006: 7, 947-966.
- Cappel, Christian* 2006: *Anachronismus einer „Drittwirkung“. Das kognitivistische Konzept Karl-Heinz Ladeurs und die Matrix Gunter Teubners im grundrechtstheoretischen Spannungsfeld*, in: *ancilla juris* 2006, 41-53.
- Checkel, Jeffrey T.* 1998: *The Constructivist Turn in International Relations Theory*, in: *World Politics* 1998: 50, 324-348.
- Chiti, Edoardo* 2004: *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies*, in: *European Law Journal* 2004: 10, 402-438.
- Dingwerth, Klaus/Pattberg, Philipp* 2006: *Was ist Global Governance?*, in: *Leviathan* 2006: 34, 377-399.
- Engel, Christoph* 2004: *A Constitutional Framework for Private Governance*, *German Law Journal* 2004: 5, 197-236.
- Fehling, Michael* 2005: *Europäische Verkehrsagenturen als Instrumente der Sicherheitsgewährleistung und Marktliberalisierung insbesondere im Eisenbahnwesen*, in: *Europarecht Beiheft* 2005: 2, 41-61.
- Fischer-Lescano, Andreas/Liste, Philip* 2005: *Völkerrechtspolitik. Zur Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht in der Weltgesellschaft*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2005: 12, 209-250.
- Franzius, Claudio* 2002: *Strukturmodelle des europäischen Telekommunikationsrechts*, in: *Europarecht* 2002: 37, 660-690.



- Franzius, Claudio* 2003: Regieren durch „besseren“ Instrumenteneinsatz: Zur Idee der Koregulierung im Regierungsweissbuch der Kommission, in: Bruha, Thomas/Nowak, Carsten (Hrsg.): Die Europäische Union nach Nizza. Wie Europa regiert werden soll, Baden-Baden, 155-173.
- Franzius, Claudio* 2006 a: Governance und Regelungsstrukturen, in: Verwaltungsarchiv 2006: 97, 186-219.
- Franzius, Claudio* 2006 b: Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates, in: Der Staat 2006: 45, 547-581.
- Franzius, Claudio* 2006 c: Funktionen des Verwaltungsrechts im Steuerungsparadigma der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Die Verwaltung 2006: 39, 335-371.
- Franzius, Claudio* 2009: Gewährleistung im Recht. Grundlagen eines europäischen Regelungsmodells öffentlicher Dienstleistungen, Tübingen.
- Franzius, Claudio* (unv. Ms.): Wo bleibt der Staat? Das Modell der Universaldienste und seine Alternativen.
- Franzius, Claudio* i.E.: Wer macht in Europa Menschenrechtspolitik? Politik und Recht im Zeichen des Terrors, in: Rudolf, Beate (Hrsg.): Europa und die Menschenrechte.
- Franzius, Claudio/Mayer, Franz C./Neyer, Jürgen* i.E.: Recht und Politik in der Europäischen Union.
- Fuchs, Andreas* 2005: Kontrollierte Dezentralisierung der europäischen Wettbewerbsaufsicht, Europarecht Beiheft 2005: 2, 77-118.
- Groebel, Annegret* 2005: Problemfelder des neuen Rechtsrahmens zur Regulierung elektronischer Kommunikationsnetze, Münster.
- Groß, Thomas* 2008: Zum Entstehen neuer institutioneller Arrangements: das Beispiel der Europäischen Verbundverwaltung, in: Gosewinkel, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit, WZB Jahrbuch 2008, 141-163.
- Habermas, Jürgen* 1994: Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie, in: Preuß, Ulrich K. (Hrsg.): Zum Begriff der Verfassung, Frankfurt, 83-94.
- Haltern, Ulrich* 2005: Europarecht und das Politische, Tübingen.
- Haus, Michael* 2008: Governance-Rhetorik und Institutionenpolitik. Politisierung und Depolitisierung in der Konstruktion neuer Praktiken des Regierens, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte 2008: 41, Wiesbaden, 95-117.
- Hermes, Georg* 1998: Staatliche Infrastrukturverantwortung, Tübingen.
- Hermes, Georg* 2005: Gemeinschaftsrecht, „neutrale“ Entscheidungsträger und Demokratieprinzip, in: Festschrift Manfred Zuleeg, Baden-Baden, 410-428.
- Herzmann, Karsten* 2005: Zur Kooperation der Energieregulierungsbehörden in Europa, in: Zeitschrift für Neues Energierecht 2005: 9, 216-220.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* 2005: Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen, in: Archiv des Öffentlichen Rechts 2005: 130, 5-70.
- Hofmann, Hasso* 2005: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“, in: Der Staat 2005: 44, 171-186.
- Holznagel, Bernd/Homberts, Anne* 2006: Das SMP-Regulierungsverfahren in der Review 2006, in: Multimedia und Recht 2006: 9, 285-292.
- Holznagel, Bernd/Schumacher, Pascal* 2007: Europäischer Regulierer für den Telekommunikations- und Energiesektor?, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2007: 122, 409-416.

- Jestaedt, Matthias* 2004: Der Europäische Verfassungsverbund. Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation, in: Gedächtnisschrift Wolfgang Blomeyer, Berlin, 638-674.
- Joerges, Christian/Mahlmann, Matthias/Preuß, Ulrich K.* (Hrsg.) 2008: „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, Frankfurt.
- Kemmerer, Alexandra* 2007: Der normative Knoten, Über Recht und Politik im Netz der Netzwerke, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina (Hrsg.): Netzwerke, Berlin, 195-224.
- Krisch, Nico* 2005: Europe's Constitutional Monstrosity, in: Oxford Journal of Legal Studies 2005: 25, 321-334.
- Krisch, Nico/Kingsbury, Benedict* 2006: Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order, in: The European Journal of International Law 2006: 17, 1-13.
- Kumm, Mattias* 2005: The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty, in: European Law Journal 2005: 11, 262-307.
- Ladeur, Karl-Heinz/Möllers, Christoph* 2005: Der europäische Regulierungsverbund der Telekommunikation im deutschen Verwaltungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2005: 120, 525-535.
- Ladwig, Bernd/Jugow, Tamara/Schmelzle, Cord* 2007: Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit, SFB Working Paper Series 2007: 4.
- Lepsius, Oliver* 2004: Braucht das Verfassungsrecht eine Theorie des Staates?, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift 2004: 31, 370-381.
- Lobel, Orly* 2004: The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought, in: Minnesota Law Review 2004: 89, 263-390.
- Löhr, Franziska Alice* 2006: Bundesbehörden zwischen Privatisierungsgebot und Infrastrukturauftrag. Zur demokratischen Legitimation der Regulierung durch die Bundesnetzagentur in den Bereichen Telekommunikation und Post, Baden-Baden.
- Luhmann, Niklas* 1994: Die Wirtschaft der Gesellschaft, Opladen.
- Lüdemann, Jörn* (Hrsg.) 2008: Telekommunikation, Energie, Eisenbahnen. Welche Regulierung brauchen die Netzwirtschaften?, Tübingen.
- Masing, Johannes* 2003: Die US-amerikanische Tradition der Regulated Industries und die Herausbildung eines europäischen Regulierungsverwaltungsrechts, in: Archiv des Öffentlichen Rechts 2003: 128, 558-607.
- Masing, Johannes* 2006: Soll das Recht der Regulierungsverwaltung übergreifend geregelt werden?, Gutachten D zum 66. Deutschen Juristentag, München.
- Mayntz, Renate* 2006: Governance als Fortentwicklung der Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Auflage, Baden-Baden, 11-20.
- Merkl, Adolf J.* 1927: Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien.



- Möllers, Christoph* 2005 a: Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2005: 65, 351-389.
- Möllers, Christoph* 2005 b: Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, Tübingen.
- Möllers, Christoph* 2006 a: European Governance: Meaning and Value of a Concept, in: Common Market Law Review 2006: 43, 313-336.
- Möllers, Christoph* 2006 b: Methoden, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, München, § 3.
- Möllers, Christoph/Voßkuhle, Andreas/Walter, Christian* (Hrsg.) 2007: Internationales Verwaltungsrecht, Tübingen.
- Möllers, Christoph* 2008 a: Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte 2008: 41, Wiesbaden, 238-256.
- Möllers, Christoph* 2008 b: Der vermisste Leviathan. Staatstheorie in der Bundesrepublik, Frankfurt am Main.
- Möllers, Christoph* 2008 c: Demokratie – Zumutungen und Versprechen, Berlin.
- Offe, Claus* 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie, Frankfurt, 99-136.
- Papadopoulos, Yannis* 2007: Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance, in: European Law Journal 2007: 13, 469-486.
- Pernice, Ingolf* 2006: Die horizontale Dimension des europäischen Verfassungsverbundes, in: Festschrift Jürgen Meyer, Baden-Baden, 359-393.
- Preuß, Ulrich K.* 2005: Europa als politische Gemeinschaft, in: Schuppert, Gunnar/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden, 489-539.
- Preuß, Ulrich K.* (unv. Ms.): The Guarantee of Rights: Horizontal Rights, in: Troper, Michel/Chagnollaud, Dominique (Hrsg.): Traité International de Droit Constitutionnel, Tome III: Suprématie de la Constitution.
- Reimer, Franz* 2006: Das Gesetz als Steuerungsinstrument und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, München, § 9.
- Röhl, Hans-Christian* 2000: Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht, Berlin.
- Röhl, Hans-Christian* 2006 a: Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 2006: 121, 1070-1079.
- Röhl, Hans-Christian* 2006 b: Soll das Recht der Regulierungsverwaltung übergreifend geregelt werden?, in: Juristenzeitung 2006: 61, 831-839.
- Röhl, Hans-Christian/Trute, Hans-Heinrich/Möllers, Christoph/Groß, Thomas* (Hrsg.) 2008: Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen.
- Ruffert, Matthias* 2007: Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verfassungsverbund, in: Die Öffentliche Verwaltung 2007: 60, 761-770.
- Sajó, András/Uitz, Renáta* (Hrsg.) 2005: The Constitution in Private Relations: Expanding Constitutionalism, Utrecht.

- Schepel, Harm* 2005: *The Constitution of Private Governance: Product Standards in the Regulation of Integrated Markets*, Oxford.
- Scherzberg, Arno* (Hrsg.) 2006: *Kluges Entscheiden. Disziplinäre Grundlagen und interdisziplinäre Verknüpfungen*, Tübingen.
- Scherzberg, Arno* 2008: *Das Allgemeine Verwaltungsrecht zwischen Praxis und Reflexion*, in: Röhl, Hans-Christian/Trute, Hans-Heinrich/Möllers, Christoph/Groß, Thomas (Hrsg.): *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen, 837-868.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard* 2004: *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Auflage, Berlin.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard* 2005: *Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schöndorf-Haubold, Bettina (Hrsg.): *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Tübingen, 1-23.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard* 2006: *Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen*, in: *Der Staat* 2006: 45, 315-338.
- Schmitt, Carl* 1928: *Verfassungslehre*, Berlin.
- Schönberger, Christoph* 2004: *Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundestaat-Schemas*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 2004: 129, 80-120.
- Schönberger, Christoph* 2005: *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen.
- Schöndorf-Haubold, Bettina* 2007: *Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur*, in: Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina (Hrsg.): *Netzwerke*, Berlin, 149-171.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2007: *Was ist und wozu Governance?*, in: *Die Verwaltung* 2007: 40, 465-514.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2008 a: *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel. Von Planung über Steuerung zu Governance?*, in: *Archiv des Öffentlichen Rechts* 2008: 79-108.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2008 b: *Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit?*, in: *Der Staat* 2008: 47, 325-379.
- Shore, Chris* 2006: *„Government without Statehood“? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union*, in: *European Law Journal* 2006: 12, 709-724.
- Slaughter, Anne-Marie* 2004: *A New World Order*, Princeton.
- Somek, Alexander* 2005: *Staatenloses Recht: Kelsens Konzeption und ihre Grenzen*, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 2005: 91, 61-82.
- Somek, Alexander* 2007: *Solidarity decomposed. Being and time in European Citizenship*, unv. Ms.
- Stolleis, Michael* 2004: *Was kommt nach dem souveränen Nationalstaat? Und was kann die Rechtsgeschichte dazu sagen?*, in: Hèritier, Adrienne/Scharpf, Fritz/Stolleis, Michael (Hrsg.): *European and International Regulation after the Nation State. Different Scopes and Multiple Levels*, Baden-Baden, 17-30.

- Sydow, Gernot* 2004: Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, Tübingen.
- Sydow, Gernot* 2006: Externalisierung und institutionelle Ausdifferenzierung, in: *Verwaltungsarchiv* 2006: 97, 1-22.
- Talmon, Stefan* 2005: The Security Council as World Legislature, in: *American Journal of International Law* 2005: 99, 175-193.
- Teubner, Gunther* 2000: Des Königs viele Leiber. Die Selbstdonstruktion der Hierarchie des Rechts, in: Brunkhorst, Hauke/Kettner, Matthias (Hrsg.): *Demokratie und Globalisierung*, Frankfurt, 240-273.
- Teubner, Gunther* 2006: Die anonyme Matrix: Zu Menschenrechtsverletzungen durch „private“ transnationale Akteure, in: *Der Staat* 2006: 45, 161-187.
- Tomuschat, Christian* 1995: Die internationale Gemeinschaft, in: *Archiv des Völkerrechts*, 1995: 33, 1-20.
- Trute, Hans-Heinrich* 2002: Gemeinwohlsicherung im Gewährleistungsstaat, in: Schuppert, Gunnar Folke/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz*, Berlin, 329-347.
- Trute, Hans-Heinrich* 2004: Der europäische Regulierungsverbund in der Telekommunikation, in: *Festschrift Peter Selmer*, Berlin, 565-586.
- Trute, Hans-Heinrich/Denkhaus, Wolfgang/Kühlers, Doris* 2004: Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Die Verwaltung* 2004: 37, 451-471.
- Trute, Hans-Heinrich* 2006: Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band 1, München, § 6.
- Trute, Hans-Heinrich/Broemel, Roland* 2006: Die Regulierung des Zugangs in den Netzwirtschaften, in: *Zeitschrift für Handelsrecht* 2006: 170, 706-736.
- Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne* 2008: Der Governance-Ansatz als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analyse-Konzept, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte 2008: 41, Wiesbaden, 173-189.
- Tushnet, Marc* 2005: The Relationship between Judicial Review of Legislation and the Interpretation of Non-Constitutional Law, with Reference to Third Party Access, in: Sajó, András/Uitz, Renáta (Hrsg.): *The Constitution in Private Relations: Expanding Constitutionalism*, Utrecht, 167-181.
- van Ooyen, Robert* 2006: Der Staat – und kein Ende?, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 2006: 54, 151-166.
- Vesting, Thomas* 2004: The Network Economy as a Challenge to Create New Public Law (beyond the State), in: Ladeur, Karl-Heinz (Hrsg.): *Public Governance in the Age of Globalization*, Aldershot, 247-288.
- Viellechner, Lars* 2007: Können Netzwerke die Demokratie ersetzen?, in: Boysen, Sigrud/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina (Hrsg.): *Netzwerke*, Berlin, 36-57.
- von Alemann, Florian* 2006: Die Notwendigkeit eines formalen Rechtsbegriffs der Unionsrechtsordnung, in: *Der Staat* 2006: 45, 382-401.
- von Bogdandy, Armin* 2001: Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht, in: *Der Staat* 2001: 40, 3-43.

- von Bogdandy, Armin* 2003 a: Europäische Prinzipienlehre, in: von Bogdandy, Armin (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, Berlin, 149-203.
- von Bogdandy, Armin* 2003 b: Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2003: 63, 853-877.
- von Bogdandy, Armin* 2004: Zur Übertragbarkeit staatsrechtlicher Figuren auf die Europäische Union, in: Festschrift Peter Badura, Tübingen, 1033-1052.
- Voßkuhle, Andreas* 2003: Die Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2003: 62, 266-328.
- Voßkuhle, Andreas* 2006: Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band. 1, München, § 1.
- Waechter, Kay* 2008: Verwaltungsrecht im Gewährleistungsstaat, Tübingen.
- Wahl, Rainer* 2005: Erklären staatstheoretische Leitbegriffe die Europäische Union?, in: Juristen-Zeitung 2005: 60, 916-925.
- Wernicke, Stephan* 2002: Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden.

## **Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration**

### ***Berlin Working Paper on European Integration***

- 1** Tanja A. Börzel: European Governance. Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, April 2007
- 2** Franziska Süllke: Young People and Active European Citizenship. Strengthening Opportunities for Citizenship Education on a Local Level. Examples from Practice under Difficult Conditions, Mai 2007
- 3** Sabine von Oppeln: Das Europäische Sozialmodell. Bilanz und Perspektiven, September 2007
- 4** Diana Panke: Why the ECJ Restores Compliance Faster in Some Cases Than in Others. Comparing Germany and the UK, Oktober 2007
- 5** Osvaldo Saldías: Supranational Courts as Engines of Disintegration. The Case of the Andean Community, November 2007
- 6** Jana Katharina Grabowsky: Mehr als Wirtschaft. Der Beitrag des Airbusprojekts zur europäischen Identität, November 2007
- 7** Tanja A. Börzel, Yasemin Pamuk, Andreas Stahn: Good Governance in the European Union, Januar 2008
- 8** Martin Humburg: The Open Method of Coordination and Integration. The Example of European Education Policy, Juni 2008
- 9** Vera van Hüllen: Transnationalising Euro-Mediterranean Relations. The Euro-Mediterranean Human Rights Network as an Intermediary Actor, November 2008
- 10** Claudio Franzius: Warum Governance?, Februar 2009