

Netzwerkorganisationen: Die Auflösung der geschlossenen Form im Prozess der Globalisierung

Renate Mayntz

Beitrag zum Plenum 7 »Ambivalenzen von Schließung und Offenheit in Gesellschaften, Gruppen und Organisationen«

In meinem Vortrag möchte ich die These vertreten, dass im internationalen Raum an die Stelle der geschlossenen Form der hierarchisch strukturierten formalen Organisation ein Gebildetypus tritt, der Merkmale von Netzwerken mit Merkmalen formaler Organisation kombiniert und den ich deshalb als „Netzwerkorganisation“ bezeichne.

Netzwerke bestehen definitionsgemäß aus miteinander durch Interaktion verbundenen, autonomen Einheiten; sie sind im Wesentlichen horizontal differenziert. Netzwerke haben keine zentraler Weisung unterworfenen Mit-Glieder; die interaktiv vernetzten Akteure können zwar kooperieren und ein gemeinsames Ziel verfolgen, aber das geschieht letztlich freiwillig. In Typologien sozialer Ordnung steht „Organisation“ in Abgrenzung von Markt, Netzwerk oder auch Solidarität in der Regel für „Hierarchie“: Idealtypische Organisationen sind vertikal differenziert, sie haben Mitglieder und eine sie als Ganzes umschließende Grenze, und sie sind korporative Akteure. Die klassische Organisationssoziologie hat sich mit verschiedenen Modi der inneren Ordnung und der Umweltbeziehungen von Organisationen beschäftigt, sie aber in der Regel stillschweigend als geschlossene Gesellschaften begriffen.

Offensichtlich gibt es Widersprüche zwischen den Prinzipien formaler Organisation und der Funktionsweise von Netzwerken. Netzwerke sind verschiedentlich als Hybrid behandelt worden, so 1990 von Walter Powell, aber als Mischform von *Markt* und hierarchischer Organisation. Ein Hybrid von *Organisation* und Netzwerk kommt in der Organisationstheorie nicht vor, nicht einmal in dem 1996 von Kenis und Schneider publizierten Band mit dem Titel „Organisation und Netzwerk“, in dem es vielmehr um Netzwerke *aus* Organisationen, um Organisationsnetzwerke geht. Es gibt aber soziale Gebilde, die sich bei näherer Betrachtung als *Hybrid* aus hierarchisch strukturierter formaler Organisation und Netzwerk erweisen. Organisationsnetzwerke finden wir vielfach innerhalb national verfasster Gesellschaften, etwa in Form von Politiknetzwerken, Unternehmensverbänden und Kartellen. Netzwerkorganisationen finden wir dagegen vor allem, wenn wir den Blick vom Lieblingsobjekt der Soziologen und Soziologinnen, der – nationalstaatlich verfassten – Gesellschaft ab und dem transnationalen sozialen Raum zu wenden.

Netzwerkorganisationen sind einerseits ein Ganzes, sie haben einen Namen und eine Identität als Organisation mit angebbarem Organisationsziel; sie bestehen aber aus selbständigen Teilen, die durch gegenseitige Abhängigkeit, Austausch oder Verhandeln verknüpft sind. Bis heute hat sich die Bezeichnung Netzwerkorganisation für diesen in verschiedenen Bereichen des transnationalen sozialen Raums auftretenden Gebildetypus nicht durchgesetzt. Offen ist auch die Art ihres Zusammen-

hangs mit dem, was vage „Globalisierung“ genannt wird. Geht, was man unscharf Globalisierung nennt, mit der Auflösung der geschlossenen organisatorischen Form in Richtung auf Netzwerke einher? Diese Frage bildet den Hintergrund für meinen Versuch, Netzwerkorganisationen in drei Bereichen vergleichend zu betrachten: in der internationalen Ökonomie, dem internationalen Terrorismus und der internationalen Politik.

Spontan wird man bei der Vorstellung eines Hybrids aus Netzwerk und Organisation vermutlich an internationale Unternehmen denken. In der umfangreichen Literatur zu internationalen Unternehmen steht die Spannung zwischen zentraler Steuerung und lokaler Einbettung der verschiedenen Unternehmensteile im Vordergrund. Das kommt gut im Titel des Buches von Arndt Sorge (2005) „The Global and the Local“ zum Ausdruck: Es geht um die Beziehung zwischen Ganzem und Teilen, um den Einfluss des nationalen Kontextes auf der einen, der am globalen Wettbewerb orientierten Strategie der Zentrale auf der anderen Seite (Harzing, Sorge 2003). Internationale Unternehmen werden in der einschlägigen Literatur nicht als „geschlossene Organisationen“ dargestellt; die Selbständigkeit der Konzernteile wird betont und dass sie im unternehmensinternen Wettbewerb eigene Ziele verfolgen. Zwar wird in dieser Literatur der Begriff „Netzwerkorganisation“ nicht verwendet, aber Bartlett und Ghosal (1989) beschreiben immerhin einen Typus internationaler Unternehmen, der sich durch die Kombination von Merkmalen geschlossener Organisation und Netzwerkmerkmalen auszeichnet: Es ist das *transnationale* Unternehmen, das Bartlett und Ghosal von *globalen* und *multinationalen* Unternehmen unterscheiden. *Globale* Unternehmen haben Unternehmensteile in vielen Ländern und sind zentral gesteuert, *multinationale* Unternehmen sind dezentralisiert, wogegen *transnationale* Unternehmen als „integrated network configuration“ beschrieben werden: Das „integrierte Netzwerk“ als Struktur transnationaler Unternehmen ist ein Hybrid. Die Identität solcher Unternehmen basiert nicht auf einem Produkt, die Unternehmensteile agieren weitgehend selbständig, sie sind durch Austauschbeziehungen bis hin zu unternehmensinternen Märkten miteinander verbunden, es dominieren horizontale, nicht vertikale Beziehungen. Die Konzernmutter übt lediglich „arm’s length control“ mittels Zielvorgaben und finanzieller Maßzahlen aus, während die Tochterunternehmen sich der Konzernmutter gegenüber strategisch verhalten, um zentrale Anforderungen *und* eigene Ziele gleichermaßen erfüllen zu können: Die Beziehung zwischen Konzernmutter und Töchtern ist politischer Natur (Dörrenbacher, Geppert 2011); am Ende ist nicht immer klar, wer hier wen steuert: die Töchter die Mutter im eigenen Interesse, oder die Konzernzentrale die Töchter im Interesse des Unternehmens.

Generell beruht die Entwicklung internationaler Unternehmen auf der politisch ermöglichten und von moderner Transport- und Kommunikationstechnik gestützten Entwicklung internationaler Märkte. Das „integrierte Netzwerk“ ist ein besonders anpassungsfähiges Organisationsmodell. Flexibilität nicht nur im Hinblick auf die Anpassung an unterschiedliche Umweltbedingungen, sondern auch im Hinblick auf die Verbindung zwischen den Unternehmensteilen ist vor allem dann wichtig, wenn ein internationales Unternehmen nicht durch Expansion und Gründung von Filialen in anderen Ländern, sondern durch Zukauf und Übernahme vormals selbständiger Firmen entsteht: Die Netzwerkorganisation ist eine Antwort auf spezifische Probleme koordinierten Handelns.

Den Typus der Netzwerkorganisation findet man vermutlich auch bei internationalen Verbänden wie etwa Greenpeace; ich habe die entsprechende Literatur nicht eigens darauf hin durchgesehen. Dagegen habe ich eine Hybridstruktur „zwischen Hierarchie und Netzwerk“ im internationalen Terrorismus gefunden, als ich dessen Organisationsformen im Gefolge der Anschläge von 9/11 – also vor dem Auftreten des IS – auf der Basis einer umfangreichen Literaturlauswertung untersuchte (Mayntz 2004). Damals wurde der „alte“ nationale Terrorismus, der politische Ziele verfolgt und am Modell des Militärs orientiert ist, von dem „neuen“ internationalen Terrorismus unterschieden, der eher am Mo-

dell eines durch Netzwerkmerkmale gekennzeichneten internationalen Unternehmens orientiert ist. Heiligsetzer (2002: 153) spricht sogar von der „Terrorismus-AG.“ Nach Laqueur (1999) sind internationale Ausdehnung, eine religiöse Basis und eine netzwerkartige Struktur die Merkmale des neuen Terrorismus. Schneckener (2002) unterscheidet etwas feiner zwischen internationaler und transnationaler Ausdehnung. Während Internationalisierung auch lediglich heißen kann, Terrorakte (auch) in anderen Ländern zu begehen oder eine nationale Organisation aus der Diaspora zu unterstützen, bedeutet Transnationalisierung, dass verschiedene lokale und nationale Gruppen dauerhaft in Verfolgung eines gemeinsamen Ziels kooperieren, wobei sie trotz zentraler Vorgaben relativ selbständig handeln. Al Qaida galt Schneckener 2002 als „paradigmatisch“ für den neuen transnationalen Terrorismus. Damals, also vor dem Auftreten des IS, ließen sich verdeckt operierende, internationale Terrororganisationen als Netzwerkorganisationen kennzeichnen. Ihre Elemente oder Zellen sind relativ klein und intern differenziert. In diesen Terrororganisationen gibt es zwar klar definierte Führungsgremien, aber gesteuert wird durch Vorgabe von allgemeinen Zielen und zu verfolgenden Strategien. Abgesehen von punktuell erfolgten Aufträgen agieren die Zellen relativ selbständig. Die Außengrenze der Organisation ist fließend, ständig lösen Zellen sich auf und neue kommen hinzu. Diese Merkmale lassen die Organisation flexibel auf Chancen wie auf Bedrohungen reagieren. Die Ähnlichkeit mit den Merkmalen des zuletzt beschriebenen Typs transnationaler Unternehmen ist offensichtlich.¹

Im Bereich der internationalen Politik gibt es kein Gegenstück zur Netzwerkorganisation eines transnationalen Unternehmens oder von Al Qaida. Souveräne Staaten bilden Allianzen, sie treffen sich auf Foren wie den G8 oder G20, beteiligen sich an internationalen Regimen und schaffen internationale Organisationen², vereinen sich jedoch nicht zu einer „Welt-AG“. Die United Nations als Ganzes sind keine Netzwerkorganisation.³ Es gibt aber in der internationalen Politik Institutionen, die Netzwerkmerkmale mit Merkmalen einer formalen Organisation *kombinieren* – allerdings auf eine andere Art als in transnationalen Unternehmen oder Al Qaida. Auf eine solche Institution bin ich bei der Untersuchung der auf die Finanzkrise von 2008 folgenden Bemühungen um die Reform der Finanzmarktregulierung gestoßen: Das Financial Stability Board FSB (Finanzstabilitätsrat).

Die Finanzkrise war eine internationale Krise. Da sie übereinstimmend als Folge mangelhafter Regulierung angesehen wurde, begannen 2009 auf allen politischen Ebenen Bemühungen um eine international abgestimmte Regulierungsform. Die Finanzmarktregulierung war auf zahlreiche, sehr ver-

¹ Das ist weniger eindeutig bei zwei weiteren Merkmalen internationaler Terrororganisationen, die zum Überleben und der Effektivität terroristischer Organisationen beitragen, aber weder zum Idealtypus formaler Organisation noch zum Idealtypus Netzwerk gehören: Die starke Identifikation der „Mitglieder“ mit den Zielen der Organisation, und die weitgehende Latenz vertikaler und horizontaler Beziehungen. Latent nenne ich Beziehungen, die nur fallweise aktiviert werden. Latente Beziehungen schützen die Organisation vor Entdecken und Aufrollen, die starke Bindung an ein gemeinsames Ziel verhindert, dass das selbständige Handeln überwiegend latent miteinander verbundener Einheiten zum Zerfall der Organisation führt.

² Dass in einer Organisation Entscheidungen, die nach dem Konsens- oder Majoritätsprinzip getroffen werden, Verhandlungen vorausgehen, genügt nicht, um eine formale Organisation zum Netzwerkhybriden zu machen.

Der Internationale Währungsfond IWF wird zwar von international zusammengesetzten Entscheidungsgremien geleitet, in denen Entscheidungen durch Verhandlung, also nach einem für Netzwerke typischen Modus zustande kommen. Vorbereitet und ausgeführt werden diese Entscheidungen jedoch von einem großen, bürokratisch strukturierten Stab; der IWF agiert als korporativer Akteur.

³ Vielleicht besitzen bestimmte Unterorganisationen eine Struktur, die transnationalen Unternehmen ähnelt, das könnte man untersuchen.

schiedenartige nationale, regionale und internationale Institutionen mit sich überschneidenden Aufgabenbereichen verteilt – ein nur locker verknüpftes, zu keinem konzertierten Handeln fähiges Netzwerk. In der Krise erschien international abgestimmtes Handeln dringend geboten. Trotzdem wurde weder der Internationale Währungsfond IWF mit der Koordination der Reformanstrengungen betraut, noch wurde, obwohl verschiedentlich gefordert, zu diesem Zweck eine neue internationale Organisation – eine Weltfinanzbehörde – geschaffen. Dafür wuchs eine zuvor lediglich als Forum für den Informationsaustausch tätige, nun aber mit einem anspruchsvolleren Mandat ausgestattete Institution in die Rolle eines Koordinators hinein: das Financial Stability Board (Mayntz 2015).

Das FSB erscheint nicht nur mir als eine Mischung, ein Hybrid aus formaler Organisation und Netzwerk. So billigt Helleiner dem FSB zwar Akteursqualität zu, betont aber zugleich, es handele mehr als ein Netzwerk als eine klassische internationale Organisation – „[...] more as a loose network [...] than a substantial inter-governmental organization along the lines of the IMF, World Bank or WTO“ (Helleiner 2010: 3). Dass Netzwerke von Beamten und Beamtinnen wie die von Anne-Marie Slaughter untersuchten „global government networks“ informell helfen, die Politik verschiedener Länder zu koordinieren, indem sie sich treffen, austauschen und absprechen, ist bekannt. Internationale Netzwerke von „financial officials“ zählen auch Helleiner und Porter (2010) zu den Hauptakteuren der nach 2009 beginnenden Reform der Finanzmarktregulierung. Das FSB ist aber kein Netzwerk, sondern eine 2009 von den Regierungen der G20 etablierte, inzwischen auch rechtlich handlungsfähige Organisation – aber eine Organisation mit Netzwerkmerkmalen. Die offiziellen Mitglieder des FSB sind die Finanzministerien, Zentralbanken und Aufsichtsbehörden der G20-Länder sowie internationale Organisationen, die etwas mit Finanzmarktregulierung zu tun haben; die Leitungsgremien und auch die Arbeitsausschüsse des FSB bestehen aus den Repräsentanten dieser Institutionen – das FSB selbst verfügt nur über einen kleinen Stab. Die Mitglieder des FSB entscheiden durch ihre Repräsentanten gemeinsam über Reformziele und dafür notwendige Maßnahmen, und sie sind selbst die Adressaten dieser Entscheidungen und sollen sie umsetzen. Aber das FSB hat keine formale Entscheidungskompetenz und besitzt keine Sanktionsmacht; es ist letztlich seinen Mitgliedern vorbehalten, ob sie den gemeinsam formulierten Prinzipien und Empfehlungen folgen. Das FSB ist eine Antwort auf die empfundene Notwendigkeit gemeinsamen, koordinierten Handelns – bei gleichzeitiger Wahrung der Autonomie der in ihm verknüpften Akteure.⁴ Genau das, so argumentiert Viola (2015), ließ die von der Finanzkrise betroffenen Nationen das FSB dem Internationalen Währungsfonds oder einer Weltfinanzbehörde als Koordinator der Reformanstrengungen vorziehen.

Netzwerkmerkmale und Organisationsmerkmale sind im FSB anders kombiniert als bei transnationalen Unternehmen und im internationalen Terrorismus: Das FSB organisiert das gemeinsame Handeln eines vertikal und horizontal differenzierten Netzwerks von Institutionen, bei transnationalen Unternehmen und im internationalen Terrorismus findet die Koordination im Inneren der Organisation statt. Dennoch setzen sich beide Arten von Netzwerkorganisation vom Typus der vertikal integrierten Organisation ab: Das transnationale vom zentral gesteuerten globalen Unternehmen, der „neue“ vom am militärischen Organisationsmodell orientierten „alten“ Terrorismus, und das FSB von internationalen Organisationen wie dem IWF. In allen drei Fällen hängt das Entstehen von Netzwerkorganisationen mit dem Entstehen grenzüberschreitender ökonomischer, sozialer und politischer Räume zusammen, und in allen drei Fällen ist die empfundene Notwendigkeit der Handlungskoordination im

⁴ Das FSB ist nicht einzigartig; internationale Standardisierungsorganisationen wie das Basel Committee of Banking Supervision BCBS gehören in die gleiche Kategorie von Netzwerkorganisationen.

internationalen Raum die Triebkraft ihres Entstehens. Die verschiedenen Weisen, wie Organisations- und Netzwerkmerkmale kombiniert werden, ist eine Reaktion auf spezifische Probleme der Handlungskoordination. Beim internationalen Terrorismus und bei transnationalen Unternehmen ist der Koordinationsbedarf die Folge einer gewollten internationalen Expansion. Eine internationale terroristische Organisation, die verdeckt operieren muss, lässt sich ebenso wenig hierarchisch steuern, wie ein durch Fusion unterschiedlicher Firmen entstandenes transnationales Unternehmen. Das FSB dagegen entstand in einer Situation, in der koordiniertes Handeln notwendig war, die hierarchische Lösung durch Gründung oder Beauftragung einer internationalen Organisation aber auf Widerstand traf. Koordination ohne Aufgabe nationaler Eigenständigkeit – das könnte im *politischen* Raum eine zukunftsfähige Lösung sein. Organisationen wie das FSB sind *eine Reaktion* auf „Globalisierung“. Transnationale Unternehmen und Terrororganisationen wie Al Qaida haben *zu dem geführt, was wir* „Globalisierung“ nennen. Aber ob das Entstehen einer Hybridform von Netzwerk und hierarchischer Organisation nun Bestandteil von Globalisierung ist oder auf sie reagiert: Es handelt sich um eine *Neubildung*, nicht die „Auflösung“ vorher geschlossener formaler Organisationen, um die von Powell (1990) erwähnte „vertikale Desintegration“ einer Organisation zu einem Netzwerk in Reaktion auf die erfahrenen Nachteile strikter Hierarchie. Obwohl das Neuentstehen von Netzwerkorganisationen in der Literatur über Globalisierung nicht thematisiert wird, stellen sie meines Erachtens einen wichtigen Aspekt des globalen Strukturwandels dar, der mit diesem Begriff angesprochen wird.

Literatur

- Bartlett, Ch. A., Ghosal S. 1989: Managing across borders. The transnational solution. Boston/ Mass: Harvard Business School Press.
- Dörrenbächer, Ch., Geppert M. (Hg.) 2011: Politics and power in the multinational corporation. The role of institutions, interests and identities. New York: Cambridge University Press.
- Harzing, A., Sorge A. 2003: The relative impact of country of origin and universal contingencies on internationalization strategies and corporate control in multinational enterprises: Worldwide and European perspectives. *Organization Studies*, 24. Jg., Heft 2, 187–214.
- Heiligsetzer, E. 2002: Extremismus, Terrorismus, „Heiliger Krieg“: Zur Soziologie religiöser Terroristen. In P. Bendel, M. Hildebrand (Hg.), *Im Schatten des Terrorismus. Hintergründe, Strukturen, Konsequenzen* des 11. September 2001. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 150–167.
- Helleiner, E. 2010: The Financial Stability Board and International Standards. CIGI G20 Papers, Toronto: Center for International Governance Innovation.
- Helleiner, E., Porter T. 2010: Making transnational networks more accountable. *Economic, Management, and Financial Markets*, 5. Jg., Heft 2, 158–173.
- Kenis, P., Schneider V. (Hg.) 1996: *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt/ Toronto: Campus Verlag.
- Laqueur, W. 1999: *The new terrorism*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R. 2004: Hierarchie oder Netzwerk? Zu den Organisationsformen des Terrorismus. *Berliner Journal für Soziologie*, 14. Jg., Heft 2, 251–262.
- Mayntz, R. 2015: International institutions in the process of financial market regulatory reform. In R. Mayntz (Hg.), *Negotiated reform. The multilevel governance of financial regulation*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 37–63.

- Powell, W. 1990: Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In B. M. Staw, L. L. Cummings, (Hg.), *Research In Organizational Behavior* 12. Greenwich, CT: JAI Press, 295–336.
- Schneckener, U. 2002: *Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus.* SWP-Studie, S 42. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Slaughter, A.-M. 2004: Disaggregated sovereignty: Towards the public accountability of global government networks. *Government and Opposition*, 39. Jg., Heft 2, 159–190.
- Sorge, A. 2005: *The Global and the Local: Understanding the dialectics of business systems.* Oxford: Oxford University Press.
- Viola, L. A. 2015: The governance shift: From multilateral IGOs to orchestrated networks. In R. Mayntz (Hg.), *Negotiated reform. The multilevel governance of financial regulation.* Frankfurt am Main: Campus Verlag, 17–36.