

# Beiträge zum nationalen und internationalen öffentlichen Recht

Herausgegeben von Prof. Dr. Burkhard Schöbener

Michael Rafii

## Institutionalisierte Kooperationsformen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im internationalen Bereich

Internationale Public-Private Partnerships  
und ihre rechtlichen Herausforderungen für das  
Völkerrecht und das deutsche Verfassungsrecht



PL ACADEMIC  
RESEARCH

# Einleitung

Das Phänomen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren zur Erfüllung gemeinsamer Ziele ist seit längerer Zeit im innerstaatlichen Bereich bekannt.<sup>1</sup> Kooperationen zwischen staatlichen und privaten Akteuren werden allerdings längst nicht mehr nur auf nationaler Ebene gebildet, sondern entstehen in zunehmender Anzahl auch auf der internationalen Ebene. Sie können in Anlehnung an die innerstaatliche Terminologie als internationale Public-Private Partnerships (PPP) bezeichnet werden.<sup>2</sup>

Für die PPP im innerstaatlichen Bereich ist charakteristisch, dass sie „an der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Sektor platziert sind und durch ihre Erscheinungsformen und Wirkungsweisen die klassische Dichotomie ‚Staat versus Privat/Markt,‘ aufheben.“<sup>3</sup> Aus rechtlicher Sicht agieren sie in einer Grauzone, da es keinen einheitlichen Rechtsrahmen gibt und der Anwendungsbereich der PPP auf verschiedene Rechtssektoren verteilt ist, so dass auch von einem „juristischen Flickenteppich“ gesprochen wird.<sup>4</sup> Dementsprechend besteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit bezüglich der Zulässigkeit und Grenzen des Einsatzes von PPP.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob eine vergleichbare Herausforderung auch von der Erscheinungsform der PPP auf internationaler Ebene ausgeht oder ob diese Kooperationen ohne Probleme von dem Ordnungsrahmen der völkerrechtlichen oder der innerstaatlichen Rechtsordnungen erfasst werden. Die Untersuchung hat zum Ziel, eine Antwort auf diese Frage zu geben.

## A. Grundlagen

Bevor eine Untersuchung der rechtlichen Auswirkungen der Gründung von internationalen PPP erfolgen kann, ist zunächst zu erläutern, welche genaue Form der Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren in der Arbeit mit dem Begriff der PPP bezeichnet werden soll. Aufgrund der Offenheit des Begriffes<sup>5</sup> wird insbesondere in der Politikwissenschaft eine Vielzahl an Erscheinungsformen mit höchst unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen unter

---

1 Siehe unten unter A. I. 2.

2 *Peters*, in: Mastronardi/Taubert (Hrsg.), Staats- und Verfassungstheorie im Spannungsfeld der Disziplinen, S. 109. In der Literatur werden auch abweichende Begriffe verwendet, siehe dazu Kapitel 1 unter A. I.

3 *Schuppert*, Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts, S. 6 ff.

4 *Stober*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Band 2, § 93 Rn. 34 f.

5 Siehe dazu unten Kapitel 1 unter A.

der Bezeichnung der PPP zusammengefasst. In den meisten Fällen beruhen diese Kooperationsformen lediglich auf einer freiwilligen, rechtlich unverbindlichen Grundlage, so dass sie für eine juristische Analyse wenig ergiebig sind. Neben diesen informellen Partnerschaften wurden aber auch auf rechtsförmigen Vereinbarungen basierende, von ihren Gründungssubjekten rechtlich unabhängige Institutionen gebildet, in denen staatliche und private Akteure gleichberechtigt an der Entscheidungsfindung mitwirken. In diesen hybriden Organisationsformen können Privatakteure somit direkt an der Steuerung der internationalen Beziehungen partizipieren.

Um besser nachvollziehen zu können, wie es zu der Entwicklung dieser unterschiedlichen Formen von PPP gekommen ist, ist es nützlich, sich die Umstände und Motive der staatlichen und privaten Seite vor Augen zu führen, die zu ihrer Bildung beigetragen haben. Obwohl das Konzept der PPP seinen Ursprung im nationalen Recht hat und die Erfahrungen auf der innerstaatlichen Ebene die Entwicklung der internationalen PPP ohne Zweifel beeinflusst haben, sind insbesondere die politischen Rahmenbedingungen auf der internationalen Ebene für die Entstehung der PPP entscheidend gewesen.

## **I. Begriffliche Vorüberlegungen**

Eine Erklärung der Erscheinungsform der internationalen PPP setzt zunächst voraus, dass Klarheit darüber besteht, wie die einzelnen Begriffselemente der Public-Private Partnerships in der Arbeit verwendet werden. Daher ist es notwendig, sich zunächst mit den Begriffen der staatlichen bzw. nichtstaatlichen Akteure und der Partnerschaft auseinanderzusetzen.

### **1. Staatliche und nichtstaatliche Akteure auf der internationalen Ebene**

Auch wenn die Abgrenzung zwischen staatlichen und privaten Akteuren auf den ersten Blick keine größeren Probleme aufzuwerfen scheint, hängt ihre genaue Bestimmung letztlich von der Definition der Begriffe ab.<sup>6</sup> Zu den staatlichen Akteuren könnten zum einen ausschließlich die Staaten bzw. deren Repräsentanten gezählt werden. Dementsprechend müsste auch bei von Staaten gebildeten Einrichtungen, wie z.B. den internationalen Organisationen, von nichtstaatlichen Akteuren gesprochen werden, soweit die Einrichtungen eine rechtlich von ihren

---

6 Die Begriffe stammen ursprünglich aus der Politikwissenschaft sowie der Soziologie und sind keine juristischen Fachtermini, siehe *Peters/Koechlin/Fenner Zinkernagel*, in: Peters, u.a. (Hrsg.), *Non-State Actors as Standard-Setters*, S. 14.

Mitgliedstaaten separierte Einheit bilden.<sup>7</sup> Es ist dagegen ebenfalls möglich, ein abweichendes Begriffsverständnis zugrunde zu legen und nur solche Personen oder Einrichtungen als nichtstaatliche Akteure anzusehen, die aufgrund des Fehlens eines staatlichen Organisationsaktes nicht zum organschaftlich mit dem Staat verbundenen Bestand an Personal oder Einrichtungen gehören.<sup>8</sup> Zu den nichtstaatlichen Akteuren dürften somit nur dem privaten Bereich zuzuordnende Akteure gerechnet werden, vor allem die Individuen, die nichtstaatlichen internationalen Organisationen (NGOs) sowie die multinationalen Unternehmen (TNCs).<sup>9</sup>

Im Zusammenhang mit der Bildung von Public-Private Partnerships muss dem zweiten Ansatz gefolgt werden. Kennzeichnend für diese Kooperationen ist die Herkunft zumindest eines Partners aus der Sphäre des Staates sowie eines anderen Partners aus der Sphäre der Gesellschaft.<sup>10</sup> Im Gegensatz zu privaten Akteuren unterliegen die Staatenverbindungen in wesentlichem Umfang dem Einfluss der staatlichen Regierungen, so dass eine Zuordnung zur privaten Sphäre ausscheidet. Dementsprechend sind auch die internationalen Organisationen oder andere allein von Staaten gebildete Einrichtungen zu der Gruppe der staatlichen Akteure zu zählen.

---

7 *Peters/Koechlin/Fenner Zinkernagel*, in: Peters, u.a. (Hrsg.), *Non-State Actors as Standard-Setters*, S. 14. *Wagner*, „Non-State Actors“, in: MPEPIL, Rn. 1, will daher nur die Staaten als umfassende Völkerrechtssubjekte, im Gegensatz zu den beschränkten Völkerrechtssubjekten, als staatliche Akteure anerkennen. Zur Abgrenzung zwischen unbeschränkten und beschränkten Völkerrechtssubjekten siehe unten Kapitel 2 unter A. I. 1. b.

8 *Kees*, *Privatisierung im Völkerrecht*, S. 33; so auch *Abott*, „Public Private Partnerships“, in: MPEPIL, Rn. 1; *Kämmerer*, *Privatisierung*, S. 555.

9 *Hobe*, AVR 37 (1999), S. 253 (262). In der Politikwissenschaft wird innerhalb der so definierten Gruppe der nichtstaatlichen Akteure zwischen Akteuren der Privatwirtschaft sowie der Zivilgesellschaft differenziert und dementsprechend neben dem staatlichen Sektor von zwei privaten Sektoren ausgegangen (Drei-Sektoren-Modell). Diese Unterteilung soll zum Ausdruck bringen, dass sich Akteure der Privatwirtschaft nicht aus altruistischen Motiven, sondern aus Geschäftsinteressen an Partnerschaften beteiligen, siehe *Tesner with Kell*, *The United Nations and Business*, S. 70 f.; *Börzel/Risse*, in: *Grande/Pauly* (Hrsg.), *Complex Sovereignty*, S. 199. Für eine rechtliche Untersuchung ist diese Unterscheidung allerdings irrelevant, da die Profitorientierung als Handlungsmotiv keine Änderung an der Zuordnung einer Rechtsperson zum staatlichen oder privaten Bereich bewirkt, vgl. auch *Schäferhoff/Campe/Kaan*, *International Studies Review* 11 (2009), S. 451 (453 f.).

10 Siehe dazu unten unter A. I. 2.

## 2. Die Herkunft des Konzepts der Partnerschaften aus dem innerstaatlichen Recht

Kooperationen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren bestehen in unterschiedlichen Formen bereits seit Jahrhunderten, deshalb leuchtet nicht unmittelbar ein, warum die Bildung von Partnerschaften eine neue Entwicklung darstellen sollte.<sup>11</sup> Der Begriff der Public-Private Partnership (PPP) bezieht sich allerdings auf eine bestimmte Form der Zusammenarbeit, deren Besonderheit im Einsatz von vereinten Anstrengungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben liegt.<sup>12</sup>

Die Erscheinungsform einer solchen Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren wurde zum ersten Mal in den 1940er Jahren in den USA und England realisiert.<sup>13</sup> In einigen Regionen reichten die Mittel der öffentlichen Haushalte nicht aus, um notwendige Infrastrukturmaßnahmen zu finanzieren, weshalb alternative Beschaffungsmethoden gefunden werden mussten. Weil der wirtschaftliche Niedergang einer Region sowohl für die öffentliche Hand als auch für die lokale Geschäftswelt ein Problem darstellt, entstand der Gedanke, die Privatwirtschaft an der Finanzierung zu beteiligen.<sup>14</sup> Eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist von diesem Standpunkt aus gesehen für beide Seiten von Vorteil.

In der Bundesrepublik Deutschland wurde diese Idee erstmals in den 1970er Jahren aufgegriffen. Den endgültigen Durchbruch schaffte das Konzept dennoch erst nach der Wiedervereinigung, als sich abzeichnete, dass die Haushaltsmittel der Gemeinden nicht für sämtliche gemeinwohlorientierte Aufgaben ausreichen würden.<sup>15</sup> Auf der Suche nach Alternativen wurden Privatakteure an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt. Für die privaten Akteure erschlossen sich im Gegenzug neue Geschäftsfelder. Während Kritiker in dieser Entwicklung die Gefahr sehen, dass die Erfüllung staatlicher Gemeinwohlziele hinter die Gewinnerzielungsabsichten der privaten Akteure zurücktreten könnte, wurde die

---

11 *Stober*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Band 2, § 93 Rn. 1; *Müller-Terpitz*, ADV 43 (2005), S. 466 (467).

12 Vgl. *Savas*, Privatization and Public-Private Partnerships, S. 105 f.

13 *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 54 Rn. 43.

14 <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6046/public-private-partnership-v7.html>, letzter Abruf am 01.06.2013.

15 *Uechtritz/Otting*, NVwZ 2005, S. 1105; *Weinzierl*, Zur Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft, S. 95.

Bildung von PPP-Projekten vor allem in der Politik als „win-win-Situation“<sup>16</sup> und als das Modell der Zukunft für die Verwaltungsorganisation gefeiert.<sup>17</sup>

## II. Die Entstehung von Public-Private Partnerships (PPP) auf internationaler Ebene

Ob die PPP wirklich die hohen Erwartungen erfüllen können, die in sie gesetzt werden, lässt sich derzeit nicht abschließend beurteilen. Jedenfalls haben die praktischen Erfahrungen im nationalen Bereich und das positive Bild der PPP einen bedeutenden Einfluss auf die Bildung von Partnerschaften auf der internationalen Ebene ausgeübt.<sup>18</sup> Die Anfänge dieser Entwicklung sind seit etwa 20 Jahren zu beobachten.<sup>19</sup> Um die Entstehungsbedingungen zu verdeutlichen, soll im Folgenden ein Überblick über den politischen Hintergrund sowie die Motive und Ziele der Kooperationen gegeben werden.

### 1. Der Bedeutungsgewinn privater Akteure bei der Steuerung der internationalen Beziehungen

Neben den innerstaatlichen Entwicklungen haben vor allem Verschiebungen in der Machtbalance zwischen staatlichen Hoheitsträgern und privaten Akteuren seit Anfang der 1990er Jahre die Grundlage für die Bildung von Partnerschaften gelegt. Bis zu dieser Zeit war die Steuerung der internationalen Beziehungen in der multilateralen Weltordnung des „Westfälischen Systems“ vorrangig den Staaten vorbehalten.<sup>20</sup> Die nichtstaatlichen Akteure hatten in diesem System keine große Bedeutung, sie waren dem Willen der Staatengemeinschaft klar un-

---

16 Eine „win-win-Situation“ liegt vor, wenn die Partnerschaft für alle beteiligten Parteien Vorteile mit sich bringt und gemeinsame Ziele verfolgt werden, siehe *Tesner with Kell*, *The United Nations and Business*, S. 72.

17 Siehe Leitfaden I des BMVBS „Chancen und Risiken von PPP in den neuen Bundesländern“, S. 11: „PPP steht für modernes und effizientes Verwaltungshandeln und verfolgt das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft über den gesamten Lebenszyklus öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter zu realisieren, als dies bisher der Fall war.“

18 *Weinzierl*, Zur Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft, S. 70 f.

19 *Martens*, Multistakeholder Partnerships, S. 11, begründet den Beginn dieser Entwicklung mit dem Ende des Kalten Krieges und der Ablösung des staatlichen Sozialismus sowie der Zunahme globaler Problemlagen.

20 Vgl. *Hobe*, Völkerrecht, S. 59 ff. Siehe zum „Westfälischen System“ und zum indirekten Charakter des Völkerrechts von *Arnauld*, Völkerrecht, Rn. 25 und 49 ff.

tergeordnet und mussten sich auf eine indirekte Einflussnahme durch ihren jeweiligen Heimatstaat beschränken.<sup>21</sup>

In den letzten Jahrzehnten ist es den privaten Akteuren gelungen, in zunehmendem Maße einen direkten Einfluss auf die internationalen Entscheidungsfindungsprozesse auszuüben und damit eine Lockerung der dominierenden Stellung der Staaten zu erreichen.<sup>22</sup> Der Aufstieg der privaten Akteure wurde durch eine Reihe unterschiedlicher Entwicklungen begünstigt, die regelmäßig unter dem Begriff der Globalisierung zusammengefasst werden.<sup>23</sup> Dazu zählt insbesondere die Öffnung der internationalen Märkte für den grenzüberschreitenden Handel, die den privaten Akteuren größere wirtschaftliche Perspektiven in Aussicht stellte und einen stärkeren Austausch zwischen den Bevölkerungen der Staaten bewirkte. Des Weiteren verbesserte der technische Fortschritt sowohl die Kommunikationsmittel als auch die Fortbewegungsmöglichkeiten und senkte deren jeweilige Kosten erheblich. Somit konnten internationale Sachverhalte wirksamer in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt werden.

Diese Umstände führten zu einer Stärkung der wirtschaftlichen Position vieler Privatakteure, insbesondere der grenzüberschreitend agierenden Konzerne, deren Umsätze die Budgets vieler Staaten bei weitem übertreffen.<sup>24</sup> Zum anderen stieg das Engagement von Privatpersonen für globale Themen und führte zu einer nachhaltigen Zunahme der Anzahl<sup>25</sup> und des Einflusses der international tätigen NGOs. Ein deutliches Zeichen dieses Bedeutungsgewinns der NGOs ist der Erfolg ihrer öffentlichen Kampagnen, die einen wesentlichen Bei-

- 
- 21 Eine Ausnahme stellte die internationale Arbeitsorganisation (ILO) dar, die bereits im Jahre 1919 gegründet wurde. *Hummer*, in: BDGV 39 (2000), S. 45 (92), sieht gerade im sog. „tripartiten“ System der ILO – und der dadurch ermöglichten Beteiligung von NGOs – den Schlüssel für den Erfolg, dass die ILO als einzige Institution des Völkerbundes bis in die Gegenwart fortbesteht. Siehe zur ILO auch unten Kapitel 2 unter B. I. 1. c.
  - 22 *Hobe*, Völkerrecht, S. 59 ff.; *Bull/McNeill*, Development Issues in Global Governance, S. 2 f.
  - 23 *Weinzierl*, Zur Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft, S. 88.
  - 24 *Weilert*, ZaöRV 69 (2009), S. 883.
  - 25 *Brühl*, in: Schirm (Hrsg.), Globalisierung, S. 170, geht derzeit von mindestens 11.400 international aktiven NGOs aus.

trag zum Abschluss der „Ottawa Convention to Ban Landmines“ von 1997<sup>26</sup> und der „Convention on Cluster Munitions“ von 2008<sup>27</sup> geleistet haben.<sup>28</sup>

Als Folge dieser Entwicklungen treten die nichtstaatlichen Akteure heute selbstbewusster auf der internationalen Ebene auf und fordern immer weitergehende Beteiligungsrechte an globalen Entscheidungsprozessen. Sie wurden „von Zaungästen zu Entscheidungsträgern“.<sup>29</sup> Internationale Normen und Regeln werden vielfach nicht mehr allein von staatlichen Akteuren aufgestellt bzw. implementiert, mittlerweile wirken nichtstaatliche Akteure an diesen Prozessen maßgeblich mit.<sup>30</sup>

## 2. Private Legitimationsvermittlung und „governance gaps“

Neben dem Machtzuwachs privater Akteure besteht ein Eigeninteresse der staatlichen Akteure an den Kooperationen. Wurde der Hauptnutzen einer Zusammenarbeit mit privaten Akteuren zunächst allein in deren Beitrag zur finanziellen Unterstützung staatlicher Projekte gesehen,<sup>31</sup> erhofft man sich mittlerweile darüber hinaus, von deren Sachverstand zu profitieren, der sich im Falle der NGOs z.B. aus ihrer Nähe zu den Menschen „vor Ort“ ergeben soll und diesen effektiv in politische Willensbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse einbinden zu können.<sup>32</sup> Freilich wird zum Teil bezweifelt, ob die Einschätzung generell zutreffend ist, dass die privaten Akteure „in der Gesellschaft verankert sind“<sup>33</sup> und kritisiert, sie würden lediglich eine politische Elite interessierter Kreise bilden.<sup>34</sup> Dennoch versprechen sich staatliche Akteure, unter ihnen

---

26 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction, UNTS Vol. 2056, No. 35597, in Kraft getreten am 01. März 1999.

27 The Convention on Cluster Munitions, in Kraft getreten am 01. August 2010. Abrufbar unter: <http://treaties.un.org/doc/publication/CN/2008/CN.776.2008-Eng.pdf>, letzter Abruf am 01.06.2013.

28 Yasuaki, A Transcivilizational Perspective on International Law, S. 71.

29 Brühl, in: Schirm (Hrsg.), Globalisierung, S. 170 f.; Peters, in: Mastronardi/Taubert (Hrsg.), Staats- und Verfassungstheorie im Spannungsfeld der Disziplinen, S. 101, nennt das Phänomen eine „Globalisierung individueller Aktion“; Hobe, „Non-Governmental Organizations“, in: MPEPIL, Rn. 53.

30 Brühl, in: Schirm (Hrsg.), Globalisierung, S. 169.

31 Bull/McNeill, Development Issues in Global Governance, S. 14.

32 Grande/König/Pfister/Sterzel, in: Schirm (Hrsg.), Globalisierung, S. 137. Vgl. auch Schulze, in: Volger, Lexikon der Vereinten Nationen, S. 397.

33 Schirm, in: Schirm (Hrsg.), Globalisierung, S. 27.

34 Anderson, EJIL 11 (2000), S. 91 (117 f.); kritisch auch Yasuaki, A Transcivilizational Perspective on International Law, S. 76 ff.



vor allem die internationalen Organisationen, von ihrer Einbeziehung eine höhere moralische Legitimation und damit Autorität ihrer Handlungen.<sup>35</sup>

Neben der Legitimierungsfunktion wird die Annäherung an private Akteure als eine Reaktion der Staaten auf sog. „governance gaps“ gesehen.<sup>36</sup> Mit diesem Begriff wird eine Begleiterscheinung der Globalisierung bezeichnet, dass Staaten mit neuen Herausforderungen durch grenzüberschreitende Sachverhalte konfrontiert werden, die sich der Reichweite ihrer nationalen Hoheitsgewalt entziehen.<sup>37</sup> Als Beispiele lassen sich der Umweltschutz, die Regulierung der Finanzmärkte oder die Bekämpfung von globalen Epidemien anführen. Eine wirkungsvolle Adressierung dieser Themen und zugleich die Verhinderung von staatsfreien Räumen machen eine Kooperation der einzelnen Staaten mit anderen Akteuren auf internationaler Ebene erforderlich. Den „klassischen Eckpfeilern zwischenstaatlicher Kooperation“<sup>38</sup>, der Gründung und Nutzung intergouvernementaler Kooperationen, insbesondere von internationalen Organisationen,<sup>39</sup> wird allerdings von einigen Staaten mit zunehmender Skepsis begegnet, da sich diese Kooperationsformen in der Vergangenheit oftmals als wenig wirksam erwiesen haben.<sup>40</sup> Kritisiert werden vor allem der mühsame Verhandlungsprozess aufgrund der Dominanz einzelstaatlicher Interessen bei der Aufstellung von Regelungen<sup>41</sup> sowie das Fehlen von effektiven Durchsetzungsmechanismen, weshalb die Regelungen darüber hinaus faktisch keine große Wirkung erzielen konnten.<sup>42</sup> Die Vorteile einer Einbeziehung von privaten Akteuren in die Koope-

---

35 *Anderson*, EJIL 11 (2000), S. 91 (113); dasselbe Argument greift von der anderen Seite auch für die TNCs, diese können ihre Reputation in der Öffentlichkeit durch ein Engagement bei der Lösung globaler Probleme erhöhen, vgl. *Tesner with Kell*, The United Nations and Business, S. 61 f.

36 Vgl. *Schäferhoff/Campe/Kaan*, International Studies Review 11 (2009), S. 451 (456).

37 *Morrison/Wilde*, The Effectiveness of Multi-Stakeholder Initiatives in the Oil and Gas Sector, S. 2; ebenso *Koechlin/Calland*, in: Peters, u.a. (Hrsg.), Non-State Actors as Standard-Setters, S. 84.

38 *Kaul*, in: *Kaul/Conceicao* (Hrsg.), The New Public Finance, S. 244.

39 *Schuppert*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, § 16 Rn. 167, 170, stellt den internationalen Organisationen als weitere zwischenstaatliche Koordinationsmechanismen die transnationale Verwaltungsorganisation bzw. transnationale Behördennetzwerke gegenüber.

40 *Brühl*, in: *Schirm* (Hrsg.), Globalisierung, S. 174 f.

41 Für *Van Asbeck*, International Society in Search of a Transnational Legal Order, S. 394 f., sorgt die Abhängigkeit der nationalen Vertreter von ihren staatlichen Regierungen dafür, dass in den Organen der internationalen Organisationen eine Verfolgung gemeinsamer Ziele regelmäßig nicht möglich sei, weil die Repräsentanten einem offensichtlichen Interessenkonflikt unterliegen würden.

42 Vgl. *Martens*, Multistakeholder Partnerships, S. 6, der Boom in globalen Public-Private Partnerships sei ein Zeichen der Krise der intergouvernementalen Diplomatie.

rationen werden zum einen in einer Lösung des intergouvernementalen Verhandlungsprozesses von einzelstaatlichen Interessen und damit einer stärkeren Ausrichtung auf die Erfüllung der gemeinsamen Ziele gesehen.<sup>43</sup> Zudem wird es als sinnvoll erachtet, die privaten Akteure als Regelungsadressaten schon bei der Aufstellung der Vorschriften direkt zu beteiligen, da auf diese Weise deren freiwillige Befolgung bzw. zumindest eine größere Akzeptanz der Regelungen ermöglicht werden könne.<sup>44</sup>

### 3. Interdependenz von staatlichen und privaten Akteuren

Diese neue Kompetenz privater Akteure, auf der internationalen Ebene an der Entstehung der sie betreffenden Regelungen mitzuwirken, wird in der Politikwissenschaft unter dem Stichwort „Global Governance“ untersucht.<sup>45</sup> Das Konzept der „Global Governance“ erfasst neben den Interaktionen von Staaten und internationalen Organisationen auch die Steuerungsversuche von NGOs und TNCs.<sup>46</sup> Da die Staaten früher die einzigen Akteure auf internationalem Parkett gewesen sind, kann von diesem Ausgangspunkt im Globalisierungsprozess ein Bedeutungsverlust des Staates festgestellt werden.<sup>47</sup> Einige Autoren denken bereits weitergehend darüber nach, ob sich das staatszentrierte multilaterale System im Rückzug befindet und ob eine effektive Steuerung jenseits der Nationalstaaten durch private Akteure erfolgen könnte.<sup>48</sup>

---

43 *Eijfert*, in: Trute, u.a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 328; siehe auch *Peters/Förster/Koechlin*, in: Peters, u.a. (Hrsg.), Non-State Actors as Standard-Setters, S. 523.

44 *Bull/McNeill*, Development Issues in Global Governance, S. 5.

45 Für die Governance-Forschung ist nicht entscheidend, ob die ausgeübte Regelungshoheit auf einer rechtlichen Grundlage erfolgte, sondern inwiefern staatliche oder private Akteure tatsächlich in der Lage sind, das Verhalten einer bestimmten Zielgruppe effektiv zu regeln, siehe *Rosenau*, in: Rosenau/Czempiel (Hrsg.), Governance Without Government, S. 4 ff. Neben der Beschreibung der globalen Steuerungsprozesse umfasst das Konzept normativ das Ziel der Förderung des „universalen, kosmopolitischen Gemeinwohls“ mittels politischer Steuerung, vgl. *Pfeil*, Globale Verrechtlichung, S. 24.

46 Vgl. *Peters/Koechlin/Fenner Zinkernagel*, in: Peters, u.a. (Hrsg.), Non-State Actors as Standard-Setters, S. 18.

47 *Keller*, in: BDGV 43 (2008), S. 39 (40, 56).

48 *Rosenau*, in: Rosenau/Czempiel (Hrsg.), Governance Without Government, S. 1 ff.; *Fuchs*, in: Schirm (Hrsg.), Globalisierung, S. 152 ff.; *Kleinwächter*, Loyola of Los Angeles Law Review 36 (2003), S. 1103 (1125). Abweichend *Slaughter*, A New World Order, S. 262 f. *Slaughter*s Konzept einer zukünftigen Weltordnung weicht von diesen Bestrebungen ab. Ihre Idealvorstellung wäre eine Ordnung, die von aufeinander abgestimmt handelnden Netzwerken von Regierungsvertretern bestimmt wird, die zwar mit anderen Gruppen interagieren, aber die Steuerungsmacht in eigener und alleiniger Verantwortung ausüben.