

NICHTSTAATLICHE AKTEURE IN DER RECHTS- UND POLITIKGESTALTUNG

ZUR LEGALITÄT UND LEGITIMITÄT DER BETEILIGUNG
VON NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN IM VÖLKERRECHT



3 | VORWORT

5 | EINLEITUNG

7 | I. FUNKTIONEN, STRATEGIEN UND AGENDEN NICHTSTAATLICHER AKTEURE

- 1. Das funktionale Bedürfnis nach Expertise und Akzeptanz nichtstaatlicher Akteure in internationalen Institutionen*
- 2. Nichtstaatliche Akteure und die „universale Gerechtigkeitsagenda“*

11 | II. NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN, VÖLKERRECHT UND DEMOKRATIE

- 1. Begriffsbestimmung und Völkerrechtssubjektivität*
- 2. NRO-Beteiligung in internationaler Rechtsetzung – Die UN als Vorreiterin*
 - A) Überblick und Grundlagen*
 - B) Ein Praxisbeispiel: NRO-Beteiligung bei der Entstehung des UN-Übereinkommens über die Rechte behinderter Menschen (2001-2006)*
- 3. Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen und die Legitimitätsfrage*
 - A) Gibt es ein allgemeines Recht der Nichtregierungsorganisationen auf Beteiligung?*
 - B) Ist die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen legitim?*
 - Die internationale Ebene – simulierte globale Demokratie durch NRO-Beteiligung?*
 - Die Rückwirkung auf nationale Öffentlichkeiten*
 - Legitimation und NRO-Expertise*

24 | III. FAZIT

25 | DER AUTOR

VORWORT

Zum Jahrestag des Petersberger Abkommens versammelt die Konrad-Adenauer-Stiftung jährlich Völkerrechtler, Entwicklungspolitiker und EZ-Fachleute aus dem In- und Ausland auf dem Bonner Petersberg, um über aktuelle völkerrechtliche Fragestellungen mit entwicklungspolitischem Bezug zu diskutieren. Themen der vergangenen Jahre waren u.a. „Good Governance“, „Biowissenschaften und ihre völkerrechtlichen Herausforderungen“ oder „Nach dem Irakkrieg – Die Zukunft der UNO und des Völkerrechts“.

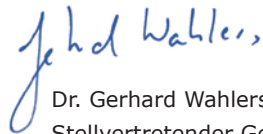
Dem zunehmenden Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf die Rechts- und Politikgestaltung widmeten wir unsere Völkerrechtskonferenz vom 19./20. November 2007. Bereits vor 100 Jahren prophezeite die Völkerrechtswissenschaft, dass das internationale Leben sich zu einem immer komplizierteren Ganzen der internationalen Beziehungen der verschiedensten sozialen Faktoren auswachsen und damit aufhören werde, sich auf die internationalen Beziehungen der politisch-staatlichen Faktoren zu beschränken. In der Tat sind den Nationalstaaten und internationalen staatlichen Organisationen heute in Gestalt zahlreicher nichtstaatlicher Akteure gewichtige Gegenspieler – und gleichzeitig in vielen Fällen unverzichtbare Partner – bei der Rechts- und Politikgestaltung erwachsen.

Die Einflussnahme dieser nichtstaatlichen Akteure wurde gerade in der jüngeren Vergangenheit durch den Prozess der Globalisierung noch erheblich begünstigt und beschleunigt. Die Staaten verlieren sowohl im rechtlichen als auch im politischen Bereich an Gestaltungsmacht. Oftmals entsteht der Eindruck, dass die politischen Entscheidungsträger dann mit den einflussreichen nichtstaatlichen Akteuren paktieren, wenn sie die gleichen Ziele verfolgen. Weichen die Zielvorstellungen hingegen voneinander ab, scheinen sie die Konfrontation zu scheuen und sich zurückzuhalten.

Zur Vorbereitung der Fachkonferenz haben wir Herrn Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M. vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg damit beauftragt, eine Studie über die Frage der Legalität und Legitimität der Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren im Völkerrecht zu erarbeiten, in die nunmehr auch die wichtigsten Ergebnisse der Völkerrechtskonferenz 2007 eingeflossen sind. Diese stellen wir hiermit der interessierten Öffentlichkeit vor.

Wir verstehen unsere internationalen Völkerrechtskonferenzen in Deutschland als komplementären Bestandteil unseres weltweiten Einsatzes zu Gunsten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. In Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa setzen wir uns über unser globales Rechtsstaatsprogramm zum Teil seit mehr als fünfzehn Jahren für diese Ideale ein. In allen genannten Weltregionen arbeiten wir dabei mit einheimischen – staatlichen und nichtstaatlichen – Institutionen und Akteuren zusammen.

Will man erfolgreich sein, ist es gerade auf dem schwierigen Feld der Rechtsstaatsförderung unerlässlich, geeignete Reformakteure zu identifizieren und mit diesen zusammenzugehen. Die internationale Besetzung der Völkerrechtskonferenz 2007 spiegelte diesen Ansatz wieder: Neben Fachleuten aus Deutschland – allen voran dem früheren Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Carl-Dieter Spranger – traten Experten aus dem Umfeld unseres Rechtsstaatsprogramms aus Brasilien, Kenia, Malaysia, Mexiko, Rumänien und von den Philippinen – und somit aus allen oben genannten Weltregionen – auf.



Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EINLEITUNG

Die Rolle nichtstaatlicher Akteure¹ ist eine der meistdiskutierten Fragen in der wissenschaftlichen Debatte um das Globalisierungsphänomen. Die Literatur zum Thema aus völkerrechtlicher, politologischer, soziologischer und ökonomischer Sicht ist seit der Jahrtausendwende stark angewachsen.² Für das Völkerrecht ist die Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren bei der Fortentwicklung der Rechtsordnung kein neues Phänomen. Der Einfluss der Rot-Kreuz-Bewegung auf das humanitäre Völkerrecht oder auch die Einwirkung der amerikanischen Friedensbewegung auf die ersten Entwürfe des Völkerbündstatuts sind nur zwei besonders bekannte historische Beispiele des erfolgreichen völkerrechtspolitischen Lobbying durch nichtstaatliche Akteure. Auch der Rückgriff auf die Expertise privater Akteure im Rahmen organisierter zwischenstaatlicher Aufgabenwahrnehmung hat eine lange Tradition. Schon die internationalen Verwaltungsunionen des 19. Jahrhunderts, die Vorläufer heutiger internationaler Organisationen, experimentierten mit Formen der organisatorischen Einbindung privater Expertise in supranationale Regulierungsaktivitäten.³

Dennoch besteht berechtigter Anlass zu der Annahme, dass Prozesse der ökonomischen, politischen und kulturellen Globalisierung die Rolle nichtstaatlicher Akteure in der Politik- und Rechtsgestaltung dynamisch weiterentwickelt und auch verändert haben. In der Literatur wird im Blick auf ihre gestiegene Bedeutung zum Teil vom Ende der staatlichen Souveränität durch den Prozess der Globalisierung gesprochen.⁴ Die intensiv geführte wissenschaftliche Debatte dreht sich damit immer zugleich um die Einwirkungsmöglichkeiten staatlicher Politik auf sektorale gesellschaftliche Vorgänge, die sich dem Einflussbereich des Einzelstaates durch Internationalisierung weitgehend entzogen zu haben scheinen.⁵ Unter dem Thema nichtstaatliche Akteure laufen damit mindestens drei differenzierbare wissenschaftliche Diskursstränge zusammen.



*links: Dr. Reinhard Müller, Frankfurter Allgemeine Zeitung;
rechts: Carl-Dieter Spranger, Bundesminister für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung a.D.*

- Erstens die rechtstechnische Frage, inwieweit die aktuelle völkerrechtliche Einbindung von Nichtregierungsorganisationen den allgemeinen Rechtsstatus von nichtstaatlichen Akteuren beeinflusst hat und die hergebrachte Lehre von den Völkerrechtssubjekten in Frage stellt.
- Zweitens das im Rahmen der Governance-Debatte häufig thematisierte funktionale Bedürfnis nach der Expertise nichtstaatlicher Akteure in klassischen zwischenstaatlichen Institutionen und anderen Regulierungsentitäten, wie z.B. in sogenannten *Global Public Private Partnerships* oder informellen Koordinationsmechanismen. In diesem Zusammenhang geht es um neue Formen der Einbindung und Beteiligung nichtstaatlicher Akteure in der internationalisierten Rechts- und Politikgestaltung mit dem Ziel der Effektivitätssteigerung dieser Institutionen.



Dr. Gerhard Wahlers, Stellv. Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin

- Ein dritter Diskussionsstrang bezieht sich auf die Frage demokratischen Regierens jenseits des klassischen Nationalstaates. Die Verlagerung von politischen Entscheidungszentren vom souveränen Einzelstaat in zwischenstaatliche und supranationale Institutionen hat die Legitimationsfrage auf die wissenschaftliche Tagesordnung gesetzt. Die intensivere Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren in diesen Institutionen wird im Blick auf die Legitimationsfrage unterschiedlich bewertet. Sie kann als Demokratisierung und notwendige Pluralisierung internationaler Rechtsetzung verstanden werden. Zugleich kann diese Tendenz aber auch als Entmachtung demokratisch legitimierter Regierungen betrachtet werden.

Die folgende Studie grenzt die Frage nach der Rolle der nichtstaatlichen Akteure wie folgt ein: Zunächst fokussieren weite Teile allein auf Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen (NROen), d.h. auf nicht-kommerzielle private Akteure als Untergruppe der Kategorie nichtstaatlicher Akteure. Des Weiteren liegt ein deutlicher Schwerpunkt auf Rechtssetzungsaktivitäten innerhalb der Vereinten Nationen (UN). Anhand dieses organisatorisch begrenzten – und durch ein Praxisbeispiel veranschaulichten – Bereiches soll jedoch gleichsam ein Querschnitt durch die oben angesprochenen drei Fragenkomplexe (Rechtsstatus/funktionale Einbindung von privater Expertise/Demokratiefrage) vorgenommen werden. Die Studie unterfällt in zwei Teile. Zu Beginn werden einführend allgemein Funktionen, Strategien und die Agenden von nichtstaatlichen Akteuren dargestellt (I). Im Hauptteil der Studie geht es dann um den völkerrechtlichen Rechtsstatus und die aktuelle Einbindung von NROen in Rechtssetzungsprozesse innerhalb der UN. Der Befund wird völkerrechtlich und demokratietheoretisch bewertet (II).

- 1| *Nichtstaatliche Akteure im Sinne dieser Studie sind Organisationen, die vom Staat unabhängig sind und nicht durch zwischenstaatliche Übereinkünfte geschaffen wurden.*
- 2| *Mit einem Überblick über die Literatur aus völkerrechtlicher Sicht: G. Dahm / R. Wolfrum, Völkerrecht, § 107; aus Sicht der Governance-Forschung m.w.N.: G.F. Schuppert, „The Changing Role of the State Reflected in the Growing Importance of Non-State Actors“, in: G.F. Schuppert (Hrsg.), Global Governance and the Role of Non-State Actors, 2006, 203–239 und D. Held (Hrsg.), Global governance and public accountability, 2007.*
- 3| *G. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, 158–172.*
- 4| *S. Sassen, Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization, 1996; zur Denationalisierung: M. Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaats, 1998, S.65–95.*
- 5| *Hierzu im Blick auf das Weltwirtschaftsrecht: A. v. Bogdandy, „Law and politics in the WTO. Strategies to cope with a deficient relationship“, Max Planck yearbook of United Nations law 5 (2001), 609–674.*

I. FUNKTIONEN, STRATEGIEN UND AGENDEN NICHTSTAATLICHER AKTEURE

Das *Global Governance* – Phänomen, verstanden als die Proliferation von internationalen und supranationalen Regulierungsinstitutionen, hat nichtstaatlichen Akteuren neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet.¹ Zwei Gründe können hierfür angeführt werden: erstens das mit dem Auftreten neuer zwischen- und überstaatlicher Regulierungsstrukturen einhergehende gesteigerte funktionale Bedürfnis nach privater Expertise und Akzeptanz; zweitens eine immer deutlicher artikulierte zivilgesellschaftliche Gegenreaktion auf bestimmte überstaatliche Regulierungsstrukturen, deren ökonomische und soziale Folgen von einer Reihe von nichtstaatlichen Akteuren als „ungerecht“ gebrandmarkt werden. Die heterogene Gruppe der nichtstaatlichen Akteure profitiert insofern doppelt von neuen *Governance*-Strukturen. Sie wirkt in bisher unbekannter Weise an vielen zwischen- und überstaatlichen Rechtssetzungsprozessen mit und organisiert zugleich den politischen Widerstand gegen bestimmte, immer tiefer eingreifende regionale und globale Regulierungsstrukturen.

1. DAS FUNKTIONALE BEDÜRFNIS NACH DER EXPERTISE UND DER AKZEPTANZ NICHTSTAATLICHER AKTEURE

Neue Regulierungsformen haben das Bedürfnis nach Einbindung nichtstaatlicher Akteure erhöht. Sogenannte *Global Public Policy-Networks* wie die *World Commission on Dams*, der *Global Fund to Fight Aids* oder auch der *UN –Global Compact* sind Institutionen, die von vornherein neben staatlichen Akteuren auch nichtstaatliche Akteure mindestens gleichberechtigt strukturell einbinden.² Gemeinsam ist diesen Regulierungsformen, dass sie auf ein völkerrechtliches Gründungsstatut verzichten und damit staatlichen Organen die alleinige Herrschaft über die Grundstruktur der Institution entziehen. Internationale Sport- und Unternehmensverbände sind ein weiteres Beispiel für nichtstaatliche Akteure mit beträchtlicher eigener transnationaler Regulierungsmacht. Es handelt sich hier um Formen der Selbstregulierung durch intern festgelegte Standards z.B. bei der Dopingbekämpfung oder internationalen Vertrags- und Bilanzierungsstandards, die ohne staatlichen Einfluss entstehen.³ Oft knüpft staatliches Recht in Ermangelung eigener Maßstäbe dann an diese Standards an und verleiht ihnen hoheitliche Durchsetzungsmacht.⁴ In den verschiedenen Erscheinungsformen der „Selbstregulierung“ wird das Bedürfnis nach spezifischer sektoraler Expertise besonders deutlich.⁵



Carl-Dieter Spranger, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland a.D.

Auch in klassischen internationalen Organisationen, die über ein völkerrechtliches Gründungsstatut verfügen, zeigt sich dieses funktionale Bedürfnis nach Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren. Dieses Bedürfnis ist nicht neu. Schon die ersten technischen Verwaltungsunionen des 19. Jahrhunderts, die als Vorläufer heutiger Internationaler Organisationen gelten, waren darauf angewiesen, Experten in die Ausarbeitung von Standards mit einzubeziehen.⁶ Da die Regulierungsfragen im Bereich des Umweltrechtes, des Wirtschaftsrechtes und neuer Technologien durch globalisierte Märkte aber komplexer geworden sind, hat sich auch die Einbindung privater Akteure in diesen Bereichen weiter intensiviert. Der vom UN-Umweltprogramm und der Weltorganisation für Meteorologie ins Leben gerufene Weltklimarat, der diesjährige Träger des Friedensnobelpreises, ist z.B. eine Institution, die aus unabhängigen Wissenschaftlern besteht. Sie haben die Aufgabe, das weltweit verfügbare Wissen über die Erderwärmung in politisch verwertbaren Berichten zusammenzufassen.

Auch internationale Organisationen wie die *International Labour Organisation (ILO)* oder die *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* involvieren Gewerkschaftsvertreter und Unternehmensverbände in ihre Regulierungsaktivitäten.⁷ NROen mit spezifischer Expertise haben auch einen Beraterstatus im Rahmen der UNESCO-Konvention zum Schutze des Weltkulturerbes inne und werden bei der Verleihung des Weltkulturerbestatus für ein



von links nach rechts: Prof. Dr. Matthias Herdegen, Direktor, Institut für Völkerrecht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn; Prof. Dr. Carolina Hernandez, Präsidentin des Institute for Strategic Development Studies, Philippinen; Dr. Reinhard Müller, Frankfurter Allgemeine Zeitung; Carl-Dieter Spranger, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland a.D.; Andreas Schmidt MdB, Vorsitzender des Rechtsausschusses im Deutschen Bundestag; Prof. Dr. Leonardo Nemer, Leiter des Centro de Direito Internacional (CEDIN), Brasilien

bestimmtes Kulturgut beteiligt. Dasselbe gilt für das Washingtoner Artenschutzübereinkommen. Im System des UN-Menschenrechtsschutzes sind die mit Überwachungsaufgaben befassten Institutionen zunehmend auf die Expertise und Landeskenntnis von internationalen und nationalen NROen angewiesen.⁸ Im europäischen Bereich unterhält die Europäische Kommission im Wege des sogenannten Komitologieverfahrens enge Arbeitskontakte mit Industrieverbänden, Wissenschaftlern und in zunehmender Weise auch mit NROen.⁹

In der politikwissenschaftlichen Literatur hat Haas darauf hingewiesen, dass sich um nationale und internationale Institutionen sogenannte *epistemic communities* bilden.¹⁰ Es handelt sich um Netzwerke, die aufgrund von geteilten wissenschaftlichen und normativen Prämissen mit gleichgerichteten Zielen auf diese Institutionen einwirken. Ein Beispiel für eine solche epistemische Gemeinschaft sind internationale Experten im Bereich der Bioethik. So hat z.B. die UNESCO ein Expertengremium zu bioethischen Fragen eingerichtet, in dem von Mitgliedstaaten entsandte aber weisungsungebundene Mediziner, Biologen, Pharmazeutiker und Juristen neue Standards zur bioethischen Forschung entwerfen, die dann von der UNESCO in universale Standards umgeformt werden. Es geht hier vor allem um die Expertise der nichtstaatlichen Akteure, aber auch zunehmend darum, die Akzeptanz der Regulierungsprodukte bei den entscheidenden privaten Akteuren zu erhöhen.¹¹ Die eingebundenen und gut vernetzten Akteure wirken oft auch an der Stan-

dardsetzung im Rahmen des Europarates oder anderer mit Bioethik befassten internationalen Institutionen mit. Anschließend lobbyieren sie nationale Fachbürokratien, diese neuen Standards in bindendes nationales Recht zu überführen.

Zusammenfassend kann für die meisten globalen und regionalen Regulierungs- und Standardsetzungsinstitutionen festgehalten werden, dass ein starkes funktionales Bedürfnis nach Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren zu verzeichnen ist.¹² Gleichzeitig haben aber insbesondere NROen auch in Abgrenzung zu – und durch Kritik an bestimmten internationalen Institutionen wie z.B. der WTO oder den G8-Gipfeln – im letzten Jahrzehnt an Einfluss und Profil gewonnen.

2. NICHTSTAATLICHE AKTEURE UND DIE „UNIVERSALE GERECHTIGKEITSAGENDA“

Ein zweiter wichtiger Faktor für den gestiegenen Einfluss von nichtstaatlichen Akteuren in der nationalen und internationalen Politikgestaltung ist das Entstehen eines hier als „universale Gerechtigkeitsagenda“ bezeichneten gemeinsamen zivilgesellschaftlichen Aktionsprogramms. Im Vordergrund stehen dabei vor allem der Schutz der Menschenrechte, Entwicklungsfragen und der Umweltschutz. Der mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges im Völkerrecht vehement eingeleitete Übergang von einem primär zwischenstaatlichen Recht zu universal anerkannten Individualrechten und den darin verkörperten universalen Werten¹³ hat seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts eine neue politische Dynamik erlangt. Dieser Prozess geht auf weltweite zivilgesellschaftliche Mobilisierungstendenzen zurück, die in vielen Ländern von traditionellen gesellschaftlichen Kräften wie z.B. den christlichen Kirchen mitgetragen werden. Dabei bedienen sich die immer einflussreicheren nationalen und transnationalen nichtstaatlichen Akteure neuer globalisierter Kommunikations- und Verkehrsmittel. Die Erde ist auch für sie durch die auf den globalisierten Märkten dargebotenen technischen Produkte und Dienstleistungen kleiner geworden. Die entstandene Bewegung bezieht sich auf Fragen des Menschenrechtsschutzes und ökologischer Nachhaltigkeit und steht dem Völkerrecht differenziert gegenüber.

Einerseits organisiert die Zivilgesellschaft Widerstand gegen das institutionalisierte Recht, z.B. im Fall der Welthandelsorganisation oder der OECD¹⁴; andererseits fordert sie ebenso vehement den Ausbau institutionalisierter Rechtsverfahren und die Implementierung von bestehenden Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes. Für diese

Nichtstaatlichen Akteure gibt es „gute“ und „schlechte“ internationale Institutionen. Zum universalen politischen Maßstab der Bewegung werden die Menschenrechte und das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung. Die NROen repolitisieren hierdurch den Völkerrechtsdiskurs.¹⁵ Das Völkerrecht entsteht nun nicht mehr allein in exklusiven diplomatischen Verhandlungen, sondern wird politisch vermehrt außerhalb zwischenstaatlicher Foren initiiert. Zudem fordern NROen einzelne Staaten auf, die auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich einzuhalten.¹⁶

Regierungen können sich der politischen Dynamik dieser globalen Bewegung nicht gänzlich entziehen. Die Generalsekretärin von Amnesty International wird weltweit von Staatschefs empfangen, der Austausch zwischen den Ministerien und der Zivilgesellschaft hat sich vor allem in westlichen Staaten weiter intensiviert. Es gibt keine Regierung der Welt, die heute noch offen zu erkennen geben würde, dass sie die Menschenrechte willentlich verletzt und Umweltzerstörung fördert. Die internationale Rechtsetzung wandelt sich durch diesen Prozess. NROen sind in den großen Menschheitsfragen inzwischen zu Themensetzern geworden und fordern von den Staaten Rechtsetzungsaktivitäten ein.

NROen setzen hierbei diverse Strategien der direkten und indirekten Einflussnahme auf politische Prozesse ein.¹⁷ Hierzu gehört das klassische Lobbying gegenüber der Regierung und Parlamentariern sowie öffentlichkeitswirksame Kampagnen, Eilaktionen zu Einzelfällen (*urgent actions*), Konferenzen und Großveranstaltungen wie Demonstrationen und Alternativgipfel. Da sich in multilateralen Verhandlungen oft mehrere Regierungen einem gleichgerichteten zivilgesellschaftlichen Druck ausgesetzt sehen, ist es oft nur eine Frage der Zeit, bis ein Staat einen entsprechenden diplomatischen Vorstoß unternimmt.

Institutionen wie die UN haben versucht, diese Entwicklungen durch neue Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte für Nichtregierungsorganisationen aufzufangen und für sich zu nutzen. Bei den globalen und regionalen Institutionen, die dies nicht für erforderlich hielten, schlug die Forderung nach Mitwirkung in zum Teil auch gewaltsame Formen annehmenden Widerstand um. „Your are G8, we are 8 billions“ skandierten die Protestgruppen in Genua beim G8-Gipfel im Juli 2001. Die zunehmende zivilgesellschaftliche Mobilisierung hat damit eine tiefer liegende Problematik offengelegt. Die klassische zwischenstaatliche Struktur internationaler Politikgestaltung kann den gesteigerten Legitimitätsanforderungen an transnationale Regulierung und Politikgestaltung nach Ansicht vieler zivilgesellschaftlicher



Prof. Dr. Matthias Herdegen, Direktor, Institut für Völkerrecht Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn

Vertreter nur noch begrenzt Rechnung tragen. Die zunehmende Regulierungstiefe internationaler und regionaler Institutionen, die sich wie im Falle des Weltrechts und der Europäischen Union bis auf die lokale Ebene direkt auswirkt, verlangt eine angemessene demokratische Kontrolle und Mitwirkung.¹⁸ Das Völkerrecht hatte diese Legitimationsfragen den einzelnen Staaten überantwortet. Wie der Staat seine Mitwirkungshandlungen im zwischenstaatlichen Bereich innerstaatlich legitimiert, blieb nach dem klassischen Völkerrecht diesem selbst überlassen.¹⁹ Da die Außenpolitik aber auch in westlichen Demokratien traditionell als Domäne der Exekutive verstanden wird, sind parlamentarische und zivilgesellschaftliche Beteiligungsformen bei der Festlegung nationaler Positionierungen für internationale Verhandlungen häufig nur schwach ausgebildet.²⁰

Es bestand aus Sicht der Zivilgesellschaft hierdurch ein doppeltes Beteiligungsvakuum. Sowohl auf innerstaatlicher als auch auf internationaler Ebene waren die institutionellen Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte für nicht-staatliche Akteure mit einer „universalen Gerechtigkeitsagenda“ nur schwach entwickelt. Anders verhielt es sich mit den Einflussmöglichkeiten kommerzieller Interessen, die über spezialisierte Ministerien bereits über starke Einflussmöglichkeiten und privilegierten Zugang zur Regierung verfügten. NROen haben auf beiden Ebenen in den letzten Jahrzehnten neue Beteiligungsformen eingefordert. Auch die nationalen Parlamente haben Forderungen nach direkterer Mitwirkung an regionaler und universaler Politikformulierung artikuliert.

Im Folgenden sollen die Rückwirkungen der hier beschriebenen Tendenzen auf die Völkerrechtsordnung und die Demokratiefrage genauer beleuchtet werden.

- 1| Hierzu: G.F. Schuppert, „The Changing Role of the State Reflected in the Growing Importance of Non-State Actors“, in: G.F. Schuppert (Hrsg.), *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, 2006, 203–239, (211).
- 2| W.H. Reinicke, *Global public policy. Governing without government?*, 1998; zu *Regierungsnetzwerken: A.-M. Slaughter, A new world order*, 2004.
- 3| G. Teubner, *Global Bukowina: Legal Pluralism in the World-Society*, in: G. Teubner (Hrsg.), *Global law without a state*, 1997.
- 4| D. Lehmkuhl, „Der lange Schatten staatlichen Rechts. Verrechtlichung im transnationalen Sport“, In: *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance?*, 2004, 179–197.
- 5| Zu *privaten Regulierungsnetzwerken: J. v. Bernstorff, The Structural Limits of Network Governance*, in: C. Joerges (Hrsg.), *Transnational governance and constitutionalism*, 2004, 257–281.
- 6| G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, 158–172.
- 7| L. Dubin / R. Nogellou, „Public Participation in Global Administrative Organizations“, 3rd *Global Administrative Law Seminar* (June 15-16 2007).
- 8| E.H. Riedel, „The Development of International Law: Alternatives to Treaty Making? International Organizations and Non State Actors“, in: R. Wolfrum / V. Röben (Hrsg.), *Developments of International Law in Treaty Making*, 2005, 304.
- 9| C. Joerges (Hrsg.), *EU Committees. Social Regulation, Law and Politics*, 1999.
- 10| P.M. Haas, „Introduction: Epistemic Communities and international Policy Coordination“, *International Organization* 46 (1992), 1–35.
- 11| Hierzu allgemein: H.H. Koh, „Transnational Legal Process“, *Nebraska Law Review* 75 (1996), 181–207.
- 12| L. Dubin / R. Nogellou, „Public Participation in Global Administrative Organizations“, 3rd *Global Administrative Law Seminar* (June 15-16 2007).
- 13| M. Zürn, *Global Governance as an Emergent Political Order –The Role of Transnational Non-Governmental Organizations*, in: G.F. Schuppert (Hrsg.), *Global governance and the role of non-state actors*, 2006, S. 31–42.
- 14| G. Metzges, *NGO-Kampagnen und ihr Einfluss auf internationale Verhandlungen. Das Multilateral Agreement on Investment (MAI) und die 1997 OECD Anti-Bribery Convention im Vergleich*, 2006.
- 15| M. Zürn, *Global Governance as an Emergent Political Order –The Role of Transnational Non-Governmental Organizations*, in: G.F. Schuppert (Hrsg.), *Global governance and the role of non-state actors*, 2006, 41.
- 16| Hierzu: T. Risse (Hrsg.), *The power of human rights. International norms and domestic change*, 1999.
- 17| Hierzu: T. Brühl, *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen. Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationspezifischen Ressourcennachfrage*, 2003, 76–82.
- 18| Zur *Demokratiefrage: A.v. Bogdandy, „Globalization and Europe. How to square Democracy, Globalization, and International Law“*, *European Journal of International Law* 15 (2004), 885–906.
- 19| L.F. Oppenheim, *International law. A treatise*, 1905, 403.
- 20| Zu *den geringen Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente: R.M. Köbler, Henning, Chancen internationaler Zivilgesellschaft*, 1993, 211; zur *verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligung des Deutschen Bundestages an internationalen Rechtsetzung: C. Möllers, Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, 2005, 422–423.

II. NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN, VÖLKERRECHT UND DEMOKRATIE

1. BEGRIFFSBESTIMMUNG UND VÖLKERRECHTSSUBJEKTIVITÄT

Nichtstaatliche Akteure im Sinne dieser Studie sind Organisationen, die vom Staat unabhängig sind und nicht durch zwischenstaatliche Übereinkünfte geschaffen wurden. Im Rahmen dieser Studie sollen innerhalb dieser Gruppe nicht kommerziell ausgerichtete NROen von profitorientierten Akteuren, d.h. vor allem von transnational operierenden Unternehmen und ihren Verbänden, abgegrenzt werden. Auf die Frage der Rolle von Individuen und Gruppen als nichtstaatliche Akteure im Bereich der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes, des humanitären Völkerrechts und des Völkerstrafrechts wird in dieser Studie nicht eingegangen.

Die wissenschaftliche Definition von NROen ist umstritten.¹ In der vorliegenden Arbeit sollen die UN-Kriterien zur Definition von NROen zu Grunde gelegt werden. NROen müssen nach den Richtlinien des Wirtschafts- und Sozialrats der UN (ECOSOC: *Economic and Social Council*) ideelle und finanzielle Unabhängigkeit von staatlichen Organen aufweisen und gemeinwohlorientierte Ziele im Sinne der UN-Charta verfolgen. Sie sollen darüber hinaus eine individuelle oder kollektive Mitgliedschaft vorsehen und eine formalisierte Organisationsstruktur aufweisen.² Hierzu gehören auch die insbesondere im Bereich des Menschenrechtsschutzes immer einflussreicher gewordenen Kirchen und andere religiös ausgerichtete Vereinigungen.³

Die Frage der Völkerrechtssubjektivität von nichtstaatlichen Akteuren wird in der völkerrechtlichen Literatur unterschiedlich beurteilt. Unter Völkerrechtssubjektivität wird allgemein die Fähigkeit verstanden, Träger von völkerrechtlichen Rechten und/oder Pflichten zu sein.⁴ Es ist mittlerweile anerkannt, dass neben den Staaten als „originäre“ Völkerrechtssubjekte auch internationalen Organisationen und Individuen eine abgeleitete und beschränkte Völkerrechtssubjektivität zukommen kann. Zudem sind eine Reihe von „atypischen“ Völkerrechtssubjekten wie z.B. der Heilige Stuhl, das IKRK und der Malteserorden anerkannt.⁵

Die überwiegende Literatur geht bei den NROen weiter davon aus, dass diesen keine Völkerrechtssubjektivität zukommt.⁶ Dieser Ansatz wird allerdings inzwischen



Teilnehmer an der 5. Völkerrechtskonferenz

immer stärker relativiert. Delbrück und Wolfrum gehen mit Blick auf die Mitwirkungsrechte von NROen im Rahmen der UN davon aus, dass NROen zwar keine Völkerrechtssubjekte seien, sich eine „mittelbare“ Einbeziehung in die Völkerrechtsordnung aber nachweisen lasse:

„Man könnte diesen Status mit dem Begriff einer beschränkten, sekundären oder mittelbaren Völkerrechtssubjektivität umschreiben.“⁷

Ipsen und Hobe sprechen insofern von eingeschränkter Völkerrechtssubjektivität⁸, als diese davon abhängen, ob und wie weit der jeweiligen NRO im Einzelfall Rechte und Pflichten vom Völkerrecht zugewiesen werden.⁹ Wie der Fall des IKRK zeigt, sind NROen schon in der Vergangenheit bestimmte Rechte durch völkerrechtliche Verträge übertragen worden. Auch auf regionaler Ebene haben NROen in quasijudiziären menschenrechtlichen Überwachungsverfahren inzwischen eigene formale Beschwerderechte eingeräumt bekommen.¹⁰ Diese im Folgenden genauer zu beschreibenden Tendenzen ergeben zwar noch keine allgemeine völkergewohnheitsrechtliche Anerkennung einer eigenen Völkerrechtssubjektivität. Dennoch ist eine mittelbare und beschränkte - über völkerrechtliche Verträge vermittelte - Völkerrechtssubjektivität von NROen völkerrechtlich möglich. Wie diese Studie zeigen wird, gibt es vor allem in der Praxis der internationalen Organisationen eine Reihe von Beispielen für die Tendenz, nichtstaatlichen Akteuren Beteiligungsrechte einzuräumen.

2. BETEILIGUNG VON NICHTREGIERUNGS-ORGANISATIONEN IN INTERNATIONALER RECHTSETZUNG – DIE UN ALS VORREITERIN IM BEREICH DER NRO-BETEILIGUNG

A) ÜBERBLICK UND GRUNDLAGEN

Nach Art. 71 UN-Charter kann der UN-Wirtschafts- und Sozialrat geeignete Vorkehrungen für die Konsultationen nichtstaatlicher Organisationen treffen. Über diese Grundlage hat der Wirtschafts- und Sozialrat eine immer intensivere Praxis der NRO-Beteiligung entwickelt. Entsprechende Regelungen enthalten die meisten Satzungen der UN-Sonderorganisationen. Über 1.500 NROen haben einen Konsultativstatus bei den UN, der ihnen Zugang zu Dokumenten und bei bestimmten Konferenzen Zugang zum UN-Gebäude bzw. den jeweiligen Konferenzräumen ermöglicht.¹¹ NROen werden von den UN in drei verschiedene Kategorien aufgeteilt, die sich nach Spezialisierung und Repräsentativität der NRO richten. Es gibt einen generellen und einen speziellen Status sowie einen sogenannten Rosterstatus. Die Beteiligungsrechte der NROen im Rahmen des ECOSOC richten sich nach der Einstufung einer NRO in diese drei Kategorien. NROen mit einem generellen Konsultativstatus können z.B. schriftliche Stellungnahmen einreichen, auf Einladung der zuständigen UN-Organen in Sitzungen Erklärungen zu speziellen Fragen abgeben und zusätzliche Tagesordnungspunkte vorschlagen.¹²

Institutionell besonders bemerkenswert sind verschiedene Beteiligungsformen bei ständigen UN-Organen im menschenrechtlichen Bereich. So bestand für NROen bei der Unterkommission der alten UN-Menschenrechtskommission die Möglichkeit, im Namen von Opfern schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen Beschwerde einzureichen. Eine vergleichbare Beschwerdemöglichkeit besteht beim UNESCO-Ausschuss für Konventionen und Empfehlungen. NRO-Beschwerden haben aber auch im regionalen Menschenrechtsschutz inzwischen Anerkennung gefunden, so z.B. unter dem Zusatzprotokoll der Europäischen Sozialcharta und unter Art. 44 der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention.¹³ Die Einführung dieser Kollektivbeschwerden hat zu einer erheblichen Dynamisierung dieser Mechanismen beigetragen.

Im umweltrechtlichen Bereich hat die UN-Wirtschaftskommission für Europa 2005 einen progressiven Schritt in Fragen der NRO-Beteiligung unternommen. Die Kommission hat sich in ihren „Almaty-Guidelines“ bereit erklärt, die NRO-Beteiligung zukünftig an den Standards der Aarhus-Konvention auszurichten. Diese Konvention, die ebenfalls unter dem Dach der UN-

Wirtschaftskommission für Europa entstanden war, sieht für den Bereich des Umweltschutzes weitgehende Beteiligungsrechte für NROen bzw. die weitere interessierte Öffentlichkeit in Umweltfragen vor.¹⁴ Hierzu gehört die volle und aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen zu den Verhandlungsgegenständen über moderne Medien an alle interessierten NROen und Individuen.¹⁵ Des Weiteren wird NROen nun über die Almaty-Guidelines grundsätzlich freier Zugang zu Sitzungen und Dokumenten in allen Phasen der Entscheidungsfindung in internationalen Foren zu Umweltschutzfragen gewährt. Die Staaten erklären sich zudem bereit, das Ergebnis der – nach den Richtlinien so divers wie möglich auszugestaltenden – NRO-Beteiligung auch zu berücksichtigen.¹⁶

Diese neueren Selbstverpflichtungsschritte im UN-Rahmen gehen auf Entwicklungen bei großen UN-Konferenzen zur internationalen Politikentwicklung aus den 1990er Jahren zurück. Schrittmacher für die intensiverte Beteiligung von NROen waren die Umweltkonferenz 1992 in Rio, die Weltmensenrechtskonferenz 1993 in Wien, der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen und die Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking. Diese Konferenzen stießen auf ein bis dahin nicht gekanntes Interesse bei nationalen und internationalen NROen.¹⁷ Bei der Weltfrauenkonferenz in Peking waren über 4.000 NROen vor Ort repräsentiert.¹⁸ In den 1990er Jahren etablierten sich auch die sogenannten Parallelforen, die selbständige NRO-Veranstaltungen neben der eigentlichen Regierungskonferenz darstellen. Das Ziel dieser Veranstaltungen ist die Beobachtung der Regierungsvertreter sowie die Beeinflussung der nationalen Verhandlungspositionen.¹⁹ Hierbei wird das internationale Medieninteresse an der Großveranstaltung genutzt, um in den nationalen Öffentlichkeiten auf die aus Sicht der NROen häufig defizitär bleibenden Verhandlungsergebnisse hinzuweisen. Es kommt auch zu einer direkten Interaktion zwischen Regierungsvertretern und den Teilnehmern am Paralleforum durch Teilnahme der NRO-Vertreter in Plenums- und Ausschusssitzungen sowie durch Einladung von Regierungsvertretern zu Veranstaltungen auf der Parallelkonferenz.

Die Frage der genauen Modalitäten der Beteiligung der NROen bei Regierungsverhandlungen wurde und wird bis heute auf jeder UN-Konsultationskonferenz neu ausgehandelt.²⁰ Es geht hier um die Fragen der physischen Teilnahme an Sitzungen, des Zugangs zu Dokumenten und des Rederechts. Hierbei kam es z.B. bei der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 zu harten politischen Auseinandersetzungen zwischen einer Gruppe von Regierungsvertretern und den NROen.²¹ Staatliche Vorstöße mit dem Ziel, NROen

von den Regierungsverhandlungen ganz auszuschließen, scheiterten. Insgesamt lässt sich festhalten, dass NROen bei westlichen Staaten im Blick auf ihre Teilnahmerechte auf größere Unterstützung rechnen können als in den meisten Ländern des globalen Südens und Asiens. In Menschenrechtsfragen sind insbesondere China und viele afrikanische Staaten gegenüber intensiven Formen der NRO-Beteiligung kritisch eingestellt. Die EU sieht sich selbst als Vorkämpferin für die Beteiligungsrechte von NROen in der UN und hat sich in der Vergangenheit regelmäßig für die Partizipation von NROen bei Regierungsverhandlungen im UN-Rahmen eingesetzt.

Die angesprochenen großen Konsultativkonferenzen der UN haben erheblich zur Herausbildung transnationaler NRO-Netzwerke beigetragen. Nicht zufällig geht diese Entwicklung zeitlich mit den großen Fortschritten im Bereich der Internettechnologie und mit sinkenden Flugpreisen einher. Eine globale Zivilgesellschaft, die überwiegend spontan, zu bestimmten Anlässen aber auch organisiert interagieren kann, ist damit selbst auch ein Phänomen der Globalisierung.

Neben den großen politischen Konsultativkonferenzen haben NROen sich in den 1990er Jahren aber auch verstärkt im Bereich universaler Rechtsetzung engagiert. Sie haben bei der Landminenkonferenz 1997 in Ottawa und bei den Verhandlungen über den Internationalen Strafgerichtshof 1998 in Rom nicht nur maßgeblich zur Aufnahme der Verhandlungen beigetragen, sondern auch die konkrete Ausgestaltung dieser völkerrechtlichen Vertragswerke mit beeinflusst. Welche Formen die Beteiligung von NROen bei völkerrechtlicher Rechtsetzung annehmen kann, soll im Folgenden anhand des Beispiels der Anfang 2007 zur Zeichnung aufgelegten neuen UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen nachgezeichnet werden.

B) EIN PRAXISBEISPIEL: BETEILIGUNG VON NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN BEI DER ENTSTEHUNG DES UN-ÜBEREINKOMMENS ÜBER DIE RECHTE BEHINDERTER MENSCHEN (2001-2006)

Die Entstehung dieser Menschenrechtskonvention geht nicht nur auf eine internationale politische Mobilisierungskampagne nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen zurück, sondern zeichnete sich von Beginn des UN-Verhandlungsprozesses an auch durch eine intensive Beteiligung von Betroffenenvertretern aus.²² Das zuständige Verhandlungsgremium experimentierte mit innovativen Formen der NRO-Beteiligung, die im Folgenden genauer nachgezeichnet und bewertet werden sollen.

Durch eine von Mexico eingebrachte Resolution der UN-Generalversammlung²³ wurde im Jahr 2001 als Verhandlungsgremium ein für alle Mitgliedstaaten und Beobachter der UN offenes Ad-hoc-Komitee (AHC) im Generalversammlungsformat eingesetzt, welches Vorschläge für eine internationale Konvention erörtern sollte. Es tagte insgesamt acht Mal für jeweils zwei bis drei Wochen in New York. Schon die Entstehung des ersten offiziellen Vertragsentwurfes machte deutlich, dass das AHC bereit war, neue Formen der Beteiligung der Zivilgesellschaft zuzulassen. Eine vom AHC eingesetzte 40-köpfige Arbeitsgruppe, die mit der Erstellung des ersten Entwurfs beauftragt war, bestand aus 27 Regierungsvertretern, zwölf Vertretern von Behindertenverbänden und anderen NROen aus dem Bereich der Behindertenpolitik sowie einem Vertreter einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsorganisation. Die NROen konnten die ihnen zustehenden zwölf Plätze nach interner Abstimmung selbst besetzen. Die teilnehmenden Vertreter der Zivilgesellschaft, die zumeist selbst mit einer Behinderung lebten, verfügten über dieselben Rede- und Stimmrechte wie die Regierungsvertreter. Zudem mandatierten auch einige Staaten weitere Vertreter der betroffenen Zivilgesellschaft auf die 27 Regierungsplätze.

Diese weitgehende formale Gleichstellung von Vertretern der Zivilgesellschaft bei der Erstellung des ersten offiziellen Vertragsentwurfes hat sich im Inhalt des dort erarbeiteten Vertragsentwurfes merklich niedergeschlagen. Der progressive Entwurf der Arbeitsgruppe blieb zentraler Referenzpunkt in den folgenden Verhandlungsrunden im AHC, die dann wieder im Generalversammlungsformat stattfanden. Regierungsvertreter präsentierten dort neue Vorschläge als Änderungen des Arbeitsgruppenentwurfes. Wenn über eine Änderung keine Einigkeit erzielt werden konnte, ging der Vorsitz auf den Ursprungsentwurf der Arbeitsgruppe zurück.²⁴

Auch im Plenum des AHC bewahrten sich die Vertreter von NROen über den gesamten Verhandlungszeitraum einen überdurchschnittlich hohen Einfluss auf die Verhandlungen. Bereits in seiner ersten Sitzung hatte das AHC die allgemeinen Modalitäten der Teilnahme von NROen an seinen Sitzungen im Generalversammlungsformat beschlossen. Danach sollte es den für die Verhandlungen akkreditierten NROen möglich sein, an allen öffentlichen Sitzungen des AHC teilzunehmen und Stellungnahmen abzugeben. Der Beschluss sah zudem vor, dass bei Zeitmangel gewählte Sprecher der Zivilgesellschaft Erklärungen abgeben konnten. In der Praxis der Sitzungen des AHC machten die zum Schluss über 600 akkreditierten NROen hiervon häufig Gebrauch. Sie sprachen fast immer auch inhaltlich mit einer Stimme. Meistens trug das Statement der



Andreas Schmidt MdB, Vorsitzender des Rechtsausschusses im Deutschen Bundestag

Nichtregierungsorganisationen ein Vertreter oder eine Vertreterin vor, die aufgrund einer spezifischen Behinderung in der Vergangenheit selbst Opfer von Verletzungen geworden war. Diese wiederkehrenden Stimmen von Betroffenen und deren Repräsentanten prägten das Diskursklima im AHC nachhaltig.

Die Führung und Letztentscheidung über die gebündelt vorgetragene gemeinsame Position der NROen zu einzelnen Artikeln lag stets bei den jeweils am stärksten von einer Regelung betroffenen Spezialverbänden. Das Interesse einer bestimmten Gruppe behinderter Menschen (z.B. die Gruppe der blinden Menschen, geistig behinderte Heimbewohner etc.) wurde hierüber zum gemeinsamen Anliegen aller Nichtregierungsorganisationen gemacht. Diese interne Organisationsleistung auf Seiten der NROen erhöhte ihren Einfluss auf die Einzelregelungen des Vertragstextes erheblich. Ein Festhalten an Regierungspositionen, die im AHC auf den in dieser Weise gebündelten Widerstand der Nichtregierungsorganisationen gestoßen waren, führte zu erhöhten Begründungslasten für die Delegationen. Da sich fast immer zumindest einige Staaten der Position der Nichtregierungsorganisationen anschlossen, wurde der Druck zur Positionsänderung im Laufe der Verhandlungen stetig erhöht.

Der Verhandlungsvorsitz fasste zudem die jeweiligen Verhandlungsergebnisse zu einzelnen Artikeln im Plenum erst zusammen, nachdem sich nicht nur die Staaten sondern auch die NROen – hieran anschließend – geäußert hatten. Es handelte sich dann bei dem vom Vorsitz festgestellten Zwischenergebnis in der Regel um eine Synthese der Mehrheitsmeinung der Regierungsdelegationen einerseits und der NROen andererseits. Aus dem Zwischenergebnis erstellte der Vorsitz häufig über Nacht einen neuen Arbeitsentwurf des verhandelten Artikels. Diese Praxis unterschied sich erheblich von der anderer UN-Gremien, in denen

NROen erst nach dem operativen Abschluss der jeweiligen Verhandlungsrunde und damit zu einem Zeitpunkt zu Wort kommen, an dem das jeweilige Verhandlungsergebnis bereits feststeht²⁵. Der im AHC dialektisch aufgebaute Verhandlungsprozess und die gleichberechtigte Mitarbeit am ersten Gesamtentwurf ermöglichten dem Vorsitz, die Betroffenenperspektive in den Vertragstext stärker mit einfließen zu lassen, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Die Regierungsdelegationen wurden so immer wieder zur Einnahme der Betroffenenperspektive gezwungen. Diese floss dann nicht ungebrochen, aber doch in höherem Maße als dies sonst der Fall wäre in die nationalen Positionen mit ein.

Gleichzeitig zeigte sich in den Verhandlungen aber auch, dass es auch innerhalb der NROen Meinungsverschiedenheiten gab, bei deren Austragung sich die finanziell und personell am stärksten vertretenen NROen zumeist durchsetzten. Hierbei handelte es sich in der Regel um westliche NROen. Die Unterrepräsentation von NROen aus Entwicklungsländern wirkte sich hier deutlich aus. Um diesem Problem entgegenzuwirken, hatte die UN wie bei anderen Konferenzen einen eigenen, durch freiwillige Zahlungen der Mitgliedstaaten finanzierten Fonds eingerichtet, aus dem Reisekosten für weniger finanzstarke Nichtregierungsorganisationen bezahlt wurden. Dieser finanziell nicht ausreichend ausgestattete Fonds konnte die Nord-Süd-Asymmetrie aber nur begrenzt ausgleichen.

In den Verhandlungen wurde insgesamt deutlich, dass charismatische Einzelpersonen aus zum Teil kleinen westlichen Spezialverbänden einen überdurchschnittlich hohen Einfluss auf den Vertragstext nehmen konnten. Dies führte z.B. bei einem Artikel des Abkommens dazu, dass ein konsensfähiger Vorschlag zu einem Artikel, der ein von vielen NROen gefordertes Verbot von medizinischen Zwangsbehandlung von behinderten Menschen explizit gemacht hätte, am anhaltenden Widerstand einer maximalistisch operierenden kleinen Gruppe von NGO-Vertretern am Ende ganz scheiterte.

Mit der Auswahl und Akkreditierung von NROen für die Sitzungen war das UN-Generalsekretariat beauftragt, welches die ECOSOC-Kriterien für die NRO-Akkreditierung insgesamt sehr großzügig handhabte.²⁶ Um als Betroffener in den Verhandlungen sprechen zu können, bedurfte es also zunächst einer auf die jeweilige NRO bezogenen UN-Administrativentscheidung, gegen die es im Übrigen aber keinen Rechtsschutz gab.

Dieses Praxisbeispiel zeigt, wie intensiv sich die Initiative und Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren mittlerweile in der internationalen Rechtsetzung auswirkt. Sie ist aus der multilateralen Praxis im Bereich

der Menschenrechte und des Umweltrechts fast nicht mehr wegzudenken. Im Folgenden soll von diesem Beispiel abstrahiert die Frage der Beteiligungsrechte und der Legitimität der Beteiligung allgemein erörtert werden. Dabei wird sowohl auf die hier beschriebenen Vorteile der Perspektivenübernahme als auch auf die Probleme der asymmetrischen Repräsentation im Bereich der NROen eingegangen.

3. BETEILIGUNG VON NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN UND DIE LEGITIMITÄTSFRAGE

Aus legitimierungstheoretischer Perspektive wird die Beteiligung von NROen häufig als Mittel der „Demokratisierung“ internationaler Rechtssetzungsprozesse angesehen.²⁷ Die intensivierte Partizipation von zivilgesellschaftlichen Akteuren führe zu höherer Transparenz in völkerrechtlichen Verhandlungsforen.²⁸ Im Zusammenhang mit der Legitimitätsfrage wird im Schrifttum zudem untersucht, ob sich aus allgemeinen völkerrechtlichen Normen ein Beteiligungsrecht herleiten lässt und wenn ja, wie dieses konkret ausgestaltet ist. Im Folgenden soll die Beteiligungsfrage auf diesen beiden Ebenen erörtert werden: erstens die Frage, ob es im Völkerrecht inzwischen ein allgemeines Recht von NROen auf Beteiligung an internationaler Rechtssetzungsprozessen in ihrem Arbeitsgebiet gibt. Anschließend wird dann zu prüfen sein, inwieweit aus demokratietheoretischer Sicht die Beteiligung von NROen die Legitimität internationaler Rechtsetzung erhöht.

A) GIBT ES EIN ALLGEMEINES RECHT DER NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN AUF BETEILIGUNG?

Aus rechtlicher Sicht handelt es sich bei den oben dargestellten Mitwirkungsrechten der Nichtregierungsorganisationen bei der UN-Konvention zum Schutze der Rechte von Menschen mit Behinderung um interne Verfahrensregeln eines temporären Unterorgans der UN-Generalversammlung.²⁹ Der einstimmig angenommene Beschluss dieses Organs führte zwar innovative Elemente ein, er blieb aber auf der Grundlage der entsprechenden Generalversammlungsresolution, die dem AHC aufgab, Nichtregierungsorganisationen in die Verhandlungen mit einzubeziehen. Als Spezialregelungen eines Unterorgans der UN-Generalversammlung sind die Verfahrensinnovationen damit aber nicht ohne Weiteres verallgemeinerungsfähig.

Als allgemeines Recht auf Beteiligung kommt das Selbstbestimmungsrecht der Völker in Betracht. Es hat seit seiner Einführung auf der internationalen Ebene durch Woodrow Wilson vor dem Ersten Welt-



von links nach rechts: Prof. Dr. Matthias Herdegen, Direktor, Institut für Völkerrecht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn; Prof. Dr. Carolina Hernandez, Präsidentin des Institute for Strategic Development Studies, Philippinen; Dr. Reinhard Müller, Frankfurter Allgemeine Zeitung; Carl-Dieter Spranger, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland a.D.; Andreas Schmidt MdB, Vorsitzender des Rechtsausschusses im Deutschen Bundestag; Prof. Dr. Leonardo Nemer, Leiter des Centro de Direito Internacional (CEDIN), Brasilien

krieg einen, wenn auch diffusen demokratischen Bedeutungsgehalt und ist im gemeinsamen Art.1 der beiden UN-Menschenrechtspakte von 1966 fest verankert. Träger des Rechtes ist gerade nicht der Staat, sondern die davon unabhängige Entität des „Volkes“.³⁰ Wie das „selbst“ bzw. das Volk im Sinne dieses Rechtes genau zu definieren ist, ist nicht unumstritten. Fest steht aber, dass das Selbstbestimmungsrecht nach bisheriger Lesart keine individuelle Selbstbestimmungskomponente enthält, unter der sich kleinere privatrechtliche Organisationen wie die hier in Rede stehenden NROen fassen ließen.³¹

Ein anderer Weg der Herleitung eines allgemeinen Rechts auf Beteiligung von NROen bei der internationalen Rechtsetzung könnte sich aus den individualrechtlichen Verbürgungen der UN-Menschenrechtspakte ergeben. Das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Rechte auf Informations-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie die Rechte auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung bilden das rechtliche Fundament für die Entstehung einer freiheitlichen Zivilgesellschaft. Ohne Gewährleistung dieser Menschenrechte können NROen nicht operieren. Die Entstehung von ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Strukturen setzt rechtlich abgesicherte individuelle Äußerungs- und Selbstorganisationsmöglichkeiten voraus. Allerdings werden NROen von den Menschenrechtspakten keine speziellen Beteiligungsrechte an der internationalen oder nationalen Rechtsetzung zugewiesen. Die Menschenrechte bilden zunächst nur das individualrechtliche Fundament der Entstehung zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Eine Ausnahme von dieser Regel stellt allerdings nun auf universaler Ebene das oben besprochene neue Abkommen über die Rechte von behinderten Menschen dar. Hier wurden NROen aus dem Behindertenbereich nicht nur bei den Verhandlungen intensiv beteiligt, sondern es wurde ihnen in der Konvention zudem das Recht eingeräumt, vom Staat in alle Implementierungsmaßnahmen eingebunden zu werden. Eine solche staatliche Verpflichtung taucht hiermit erstmalig unter den allgemeinen Prinzipien einer universalen Menschenrechtskonvention auf.³² Dieser progressive Schritt hin zu einer völkerrechtlich bindenden Beteiligungspflicht kann zwar noch nicht verallgemeinert werden, er zeigt aber eine Tendenz im universalen Menschenrechtsschutz, Vertreter marginalisierter Bevölkerungsgruppen in zunehmend verrechtlichten Verfahren an internationalen und nationalen Rechtsetzungsprozessen zu beteiligen. Ein weiteres Beispiel für gewährte Beteiligungsrechte im Umweltbereich ist die oben besprochene Aarhus-Konvention.

Damit sind zwar in jüngster Zeit spezielle Beteiligungsrechte von NROen vor allem im Bereich des Menschenrechtsschutzes und des Umweltrechtes Bestandteil progressiver völkerrechtlicher Instrumente geworden, ein allgemeines, im Völkerrecht verankertes Recht auf Beteiligung von NROen an internationaler Rechtsetzung kann aus diesen Tendenzen aber nur schwerlich abgeleitet werden. Im nächsten Abschnitt soll die Frage der Legitimität dieser Einbindungstendenzen aus demokratietheoretischer Sicht näher beleuchtet werden.

B) IST DIE BETEILIGUNG VON NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN LEGITIM?

Die Frage nach der Legitimität sprengt den engeren rechtswissenschaftlichen Methodenkanon. Es geht nicht um die Frage nach Recht und Unrecht bzw. um die Rechtmäßigkeit eines bestimmten menschlichen Verhaltens, sondern um einen außerrechtlichen Maßstab, der an Entstehung und Inhalt des Rechtes angelegt werden soll. Nach der von Fritz Scharpf für die EU eingeführten Legitimitätskonzeption setzt sich Legitimation aus *Input-Legitimation* und *Output-Legitimation* zusammen.³³ Input-Legitimation soll sich auf das Verfahren beziehen, in denen Entscheidungen in supranationalen Institutionen vorbereitet getroffen werden. Diese sollen anhand von demokratietheoretischen Maßstäben beurteilt werden. Mit dem Begriff der *Output-Legitimation* soll dagegen die Qualität der Ergebnisse von supranationalem Regierungshandeln erfasst werden. Es ist mehr als zweifelhaft, ob aufgrund der Pluralität konfligierender Interessen bei praktisch allen politischen Entscheidungsprozessen auf globaler Ebene ein wissenschaftliches Urteil über

die Qualität des *output* bzw. der Produkte supranationaler oder globaler Regulierung überhaupt getroffen werden kann.³⁴ Wenn dies aber nicht der Fall ist, dann erscheint auch die Verknüpfung mit einem Legitimitätsurteil problematisch. In Ermangelung eines universal geteilten Maßstabs für die Bewertung der Ergebnisse von supranationalen und globalen Entscheidungen soll zur Beantwortung der Legitimitätsfrage im Folgenden vorrangig ein demokratietheoretischer Maßstab (*Input-Legitimation*) zur Anwendung gebracht werden.

Nach dem herkömmlichen Modell nationaler demokratischer Willensbildung kommt NROen eine wichtige Funktion im Bereich der Aggregation und Artikulation von Interessen und Forderungen zu. Sie erhöhen die Pluralität der vertretenen Interessen im „äußeren“ Bereich des politischen Systems.³⁵ Die Peripherie, bestehend aus Verbänden, Parteien und NROen umspült das Zentrum der politischen Entscheidungsfindung mit zum Teil auch medial verstärkten Forderungen. Im inneren Bereich werden diese Interessen und Forderungen über die Parteien in den parlamentarischen Prozess eingeschleust, in dem dann in Form von neuen Rechtsakten kollektiv bindende Entscheidungen getroffen werden.

Soziologische Forschungen der 1970er und 1980er Jahre hatten dieses Modell kritisch hinterfragt und erweitert.³⁶ Danach werden Rechtssetzungsprozesse häufig vom Zentrum des politischen Systems, d.h. von Regierung und Verwaltung aus selbst initiiert und vorbereitet. Der äußere Bereich kann auf diese Entwicklungen dann nur reagieren. Nach diesem Modell sind NROen nur reaktiv tätig. Ihr Einfluss auf die Themen und die Ausgestaltung kollektiv bindender Entscheidungen ist geringer als im ersten Modell. Luhmann baut auf diesen Erkenntnissen auf und geht von einem Machtkreislauf zwischen politischen Entscheidungsträgern, der Verwaltung und dem Publikum aus. Das Publikum beeinflusst politische Programme, gewählte Politiker treffen bindende Entscheidungen, die dann von der Verwaltung umgesetzt werden und das Publikum binden.

Habermas erkennt die Rolle des politischen Zentrums bei der Entscheidungsvorbereitung an, betont aber zugleich die unersetzbare Funktion der Zivilgesellschaft bei der Themensetzung. Die zivilgesellschaftliche Peripherie besitze gegenüber den Zentren der Politik größere Sensibilität bei der Wahrnehmung und Identifizierung gesellschaftlicher Problemlagen. Diese gelte insbesondere für die großen ökologischen und sozialen Themen, wie z.B. die fortschreitende Verelendung der Dritten Welt und Probleme der Weltwirtschaftsordnung.³⁷

„Fast keines dieser Themen ist zuerst von Experten des Staatsapparates, der großen Organisationen oder gesellschaftlichen Funktionssystemen aufgebracht worden. Stattdessen werden sie lanciert von Intellektuellen, Betroffenen, radical professionals, selbsternannten Anwälten usw. Von dieser äußersten Peripherie aus dringen die Themen in Zeitschriften und interessierte Vereinigungen, Clubs, Berufsverbände, Akademien, Hochschulen usw. ein und finden Foren, Bürgerinitiativen und andere Plattformen, bevor sie gegebenenfalls in gebündelter Form zum Kristallisationskern von sozialen Bewegungen und Subkulturen werden. Diese wiederum können Beiträge dramatisieren und so wirksam inszenieren, dass sich die Massenmedien der Sache annehmen. Erst über die kontroverse Behandlung in den Medien erreichen solche Themen das große Publikum und gelangen auf die „öffentliche Agenda“.

Habermas bewertet diesen Einfluss der Zivilgesellschaft auf das politische System als positiv. Die Zivilgesellschaft bilde das Fundament einer „liberalen Öffentlichkeit“, die das politische Zentrum rückkoppeln und deren Verselbständigung verhindern kann.³⁸ Öffentlichkeit wird von Habermas als eine intermediäre Struktur konzipiert, die zwischen dem politischen System einerseits und den privaten Sektoren der Lebenswelt und funktionalen Handlungssystemen andererseits vermittelt.³⁹ NROen sind nach diesem Modell kommunikative Mittler im Medium der Öffentlichkeit zwischen der Peripherie und dem Zentrum des politischen Systems. Ohne diese Vermittlungsleistung durch starke liberale Öffentlichkeiten gibt es nach dem Habermasschen Demokratieverständnis kein legitimes Recht.

Selbst Autoren wie Niklas Luhmann, die zivilgesellschaftlichen Gruppierungen insgesamt kritischer gegenüberstehen als Habermas, streiten die funktionale Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Peripherie für das politische Zentrum einer repräsentativen Demokratie nicht ab:

„In dem Maße, als Staatsorganisation und andere politische Organisationen, vor allem politische Parteien, sich laufend koordinieren und zwischen ihnen ein ständiger Personalaustausch stattfindet, der das „agenda setting“ und damit die politischen Themen stark einschränkt, entsteht ein Bedarf für eine weitere Peripherie, die sich vor diesem erweiterten Zentrum des „korporativen Staates“ durch größere Labilität, aber auch durch größere Offenheit für das Aufgreifen von vermeintlich vernachlässigten Themen auszeichnet“.⁴⁰



von links nach rechts: Dr. Juan Carlos Arjona Estévez, Leiter des Menschenrechtsprogramms der Jesuitenuniversität Iberoamericana, Mexiko; Param Cumaraswamy, ehem. UN-Sonderbeauftragter für die Unabhängigkeit der Justiz und Vizepräsident der International Commission of Jurists, Malaysia; Dr. Jan Woischnik, Referatsleiter Südosteuropa und Koordinator Rechtsstaat der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin; Tom Ojienda, Chairman East African Law Society, Kenia; Iloana Mihaies, Vorsitzende Euroregional Center for Democracy, Rumänien

Zusammenfassend lässt sich für die nationale Ebene eine Übereinstimmung zwischen dem systemtheoretischen und dem diskurstheoretischen Ansatz dahingehend feststellen, dass NROen in funktionaler Hinsicht als Themensetzer benötigt werden. Sie können über eine Zusammenarbeit mit den Medien vom politischen Zentrum unbeachtete gesellschaftliche Problemlagen thematisieren. Die dadurch ausgelösten kontroversen öffentlichen Debatten können vom politischen Zentrum über die Parteien und Parlamente aufgegriffen und in politische Entscheidungen überführt werden. Auf die Umsetzung dieser Entscheidung durch die Verwaltung kann die Peripherie dann wieder reagieren.

NROen helfen demnach vernachlässigte oder im politischen Zentrum bewusst ignorierte Themen sichtbar zu machen.⁴¹ NROen verhindern damit, dass sich das Zentrum des politischen Systems hermetisch abriegelt und von privaten Lebenswelten abkoppelt und tragen dazu bei, verdrängte gesellschaftliche Problemlagen ins Zentrum des politischen Entscheidungsprozess zu bringen. In diesem funktionalen Sinne können ihre Tätigkeiten eine abstrakte Legitimität aufweisen. Diese schwache und im Einzelfall widerlegbare allgemeine Legitimitätsannahme kann selbst dann mitgetragen werden, wenn man die der Zivilgesellschaft von Habermas zugedachte zentrale Rolle für die Legitimation des Rechtes für eine normative Überzeichnung hält. Die hier angenommene Legitimität der Tätigkeit von NROen bezieht sich auf ihre wichtige Rolle als Teil einer liberalen Öffentlichkeit in demokratischen Gesellschaften. Wie oben dargelegt legalisiert und verfasst das Völker-



Tom Ojienda, Chairman East African Law Society, Kenya

recht und eine große Anzahl von staatlichen Rechtsordnungen diese öffentlichkeitsbezogene Funktion von NROen durch menschenrechtliche Freiheitsgarantien.⁴²

Gelten die hier getroffenen Annahmen aber in gleicher Weise auch für Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen in repressiven Staaten oder für solche Gesellschaften, in denen sich demokratische und rechtsstaatliche Strukturen noch im Aufbau befinden? Zunächst fällt ins Auge, dass der demokratische Machtkreislauf in diesen Staaten durch verschiedene Faktoren gestört ist. Es fehlt zum Einen häufig an einem parlamentarischen System, welches auf Einflüsse der Öffentlichkeit reagieren und diese in die politischen Entscheidungszentren bringen kann. Gleichzeitig verfügen NROen aufgrund staatlicher Restriktionen häufig nicht über die spontanen, medial verstärkten Äußerungsmöglichkeiten, die das Wesen einer starken Öffentlichkeit ausmachen. Das Aufgreifen vernachlässigter Themen ist von der Regierung häufig politisch nicht erwünscht. Da sich das politische System auch keinem begrenzenden Rechtssystem mit funktionsfähigen unabhängigen Gerichten gegenüber sieht, kann sich der Regierungsapparat verselbstständigen und weitgehend von den privaten Lebenswelten der Bürger abkoppeln.

Diese Phänomene sind in den verschiedensten Abstufungen und lokalen Eigenarten politische Realität auch in vielen nominell demokratisch regierten Staatswesen. Nach dem 11. September 2001 haben viele Staaten repressive Gesetz eingeführt, um die Aktivitäten von regierungskritischen NROen unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung weiter einzuschränken. Häufige Mittel der Repression sind verschärfte Registrierungsgesetze (z.B. Russland), manipulierte Gerichtsverfahren und Haftstrafen gegen NRO-Vertreter wegen vermeintlicher Vermögensdelikte (z.B. Weißrussland), willkürliche Verhaftungen und Folter (z.B. Usbekistan), Bedrohung und Einschüchterung von NRO-Vertretern

und ihren Familienangehörigen sowie körperliche Angriffe und Tötungen durch Auftragsverbrecher (z.B. Syrien, China und Simbabwe).⁴³

Die (eingeschränkten) Aktivitäten von unabhängigen NROen stellen in autoritär geführten Staaten häufig das einzige politische Gegengewicht zur Tätigkeit der Regierung dar. NROen sind in solchen Fällen häufig Keimzelle einer politischen Öffentlichkeit in statu nascenti. Nicht zufällig sind sie deshalb immer häufiger gefragte Partner in der Praxis der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sowie der Demokratie- und Menschenrechtsförderung. Dies hängt auch damit zusammen, dass sie den Kontakt zu den lokalen Lebenswelten der Einwohner häufig besser herstellen können, als Vertreter des repressiv ausgerichteten oder vielfach korrumpierten Staatsapparates. Folglich steht die oben angenommene Legitimität von NRO-Aktivitäten in solchen Staaten im Blick auf das Ziel der Schaffung einer starken Öffentlichkeit und rechtstaatlicher Strukturen nicht in Frage.

Mit der Anerkennung des Beitrags von NROen zu einer öffentlichkeitsbestimmten Kultur demokratischer Selbstbestimmung in lokalen und nationalen politischen Organisationsformen ist noch keine Entscheidung über die im folgenden Abschnitt thematisierte Frage getroffen, ob die Beteiligung von NROen zu einer „Demokratisierung“ der internationalen Rechtsetzung im Sinne von Theorien „deliberativer“ Demokratie jenseits des Nationalstaates führt oder führen kann.

Die internationale Ebene – simulierte globale Demokratie durch NRO-Beteiligung?

Auf der Ebene internationaler Rechtssetzung stellt sich das Problem der Legitimität von NRO-Aktivitäten schärfer als auf der nationalen Ebene. Einerseits werden mit der Beteiligung große Hoffnungen auf eine „Demokratisierung“ internationaler und supranationaler Rechtsetzungsinstanzen verbunden, andererseits treten NROen hier in Konkurrenz zu staatlichen Vertretern, die sich zumindest teilweise über eine demokratisch gewählte Regierung legitimieren und deren Einfluss auf das Verhandlungsergebnis nun nicht nur durch andere Staatenvertreter, sondern auch durch den Einfluss von NRO-Vertretern relativiert wird. In einem ersten Schritt soll deshalb der Frage nachgegangen werden, ob die oben dargestellten praktizierten Formen der NRO-Beteiligung den internationalen Rechtssetzungsprozess aus sich heraus „demokratisieren“ können. Wenn dies der Fall wäre, so fiel ein hiermit eventuell verbundener Einflussverlust staatlicher Vertreter nicht mehr ins Gewicht, er würde durch die neue, genuin überstaatliche Demokratieform gewissermaßen ersetzt.

Das am häufigsten vertretene Modell demokratischer Politik und Rechtsgestaltung jenseits des Nationalstaates sind Konzepte „deliberativer“ Demokratie durch die Partizipation von Betroffenen und deren Vertretern an internationalen und supranationalen Rechtssetzungsaktivitäten.⁴⁴ Es geht hier nicht um die Einrichtung eines Weltstaates mit Weltregierung und Weltparlament, in dem NROen und Individuen eine der nationalen Ebene vergleichbare Rolle spielen könnten, sondern um Formen der dezentralen Institutionalisierung partizipativer Foren als Ersatz für den Bedeutungsverlust nationaler Parlamente bei supranationaler und globaler Politik- und Rechtsgestaltung. Deliberation wird verstanden als öffentlicher Austausch vernünftiger Argumente auf internationaler Ebene mit nationalen und internationalen Beamten und Betroffenenvertretern zu bestimmten politischen und rechtlichen Fragen. Der hierdurch dezentral und problemorientiert eingesetzte Deliberationsprozess soll den Entscheidungsträgern Ideen liefern und die in diesen Gremien zu treffenden Entscheidungen demokratisch legitimieren.⁴⁵ Nach den Verfechtern dieses Modells transnationaler Demokratie wird so technokratische Herrschaft durch den „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ ersetzt.⁴⁶

Nach diesen Modellen könnten intensive Formen der NRO-Beteiligung supra- und internationale Rechtsetzungsprozesse demokratisieren. Eine hierdurch eintretende partielle Entmachtung von Staatenvertretern wäre demnach zu verschmerzen, da direkt-deliberative Prozesse zu einer eigenen Legitimationsgrundlage für das Regieren jenseits des Nationalstaates werden. Die oben dargestellte intensive Partizipation von Betroffenenvertretern beim Zustandekommen der UN-Konvention über die Rechte von behinderten Menschen könnte auf den ersten Blick als Beispiel einer solchen deliberativ-demokratischen Rechtsetzung auf universaler Ebene dienen. Hierfür spricht, dass die Kommunikation durch die von den NROen eingebrachte Perspektive insgesamt reicher und differenzierter wurde. Subtilere staatliche Verletzungspraktiken in Heimen und anderen speziellen Lebenssituationen, die den Regierungsdelegationen oft nicht bekannt waren, wurden plötzlich thematisiert. Es kam bei den Verhandlungen in der Tat zu den von Vertretern deliberativer Demokratiemodelle geforderten individuellen gegenseitigen Perspektivenübernahmen.

Dennoch es bleiben Zweifel. An dem Beispiel der UN-Konvention lässt sich zeigen, dass trotz des geglückten Experiments der Beteiligung von Betroffenenvertretern zu einer demokratiethoretischen Überhöhung der Teilnahme von NROen kein Anlass besteht. Als erstes gerät hier in den Blick, dass inner-



Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M., Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

halb der Gruppe der NROen klare Machtasymmetrien bestanden, die zu einem unterschiedlichen Gewicht in den Verhandlungen führten. Bestimmte Vertreter setzten sich aufgrund ihrer Expertise oder ihrer argumentativen Fähigkeiten mit ihren Positionen durch und brachten andere Stimmen im Verhandlungsprozess damit zum Verstummen. In einigen Phasen hatte sowohl die Kommunikation zwischen NROen und den Staatenvertretern als auch innerhalb der beiden heterogenen Lager eher den Charakter eines strategischen Machtkampfes als eines gegenseitigen Überzeugenswollens durch bessere Argumente.

Die von den Kritikern deliberativer Demokratiemodelle vorgebrachten Probleme zeigen sich auch in der Praxis.⁴⁷ Es handelt sich hierbei vor allem um das Problem verschleierte Machtasymmetrien zwischen den Teilnehmern und die fehlende demokratische Verantwortlichkeit der NRO-Vertreter. Dies liegt in der Praxis auch daran, dass die Auswahl und die Mitwirkung der zugelassenen NRO-Vertreter immer selektiv bleiben muss und eine klare Dominanz des Westens aufgrund höherer Finanzkraft nicht eliminiert werden kann. Ob und inwiefern ein Großteil der behinderten Menschen durch die anwesenden NROen wirklich vertreten wurde, ist schlichtweg nicht feststellbar. Betroffenenvertreter wird man häufig im Wege der Selbsternennung. Obwohl also einige der gepriesenen Vorzüge deliberativer Foren im Verhandlungsprozess sichtbar wurden, kann von einer „Demokratisierung“ des ganzen Prozesses nur schwerlich gesprochen werden.

Hinzu kommt, dass bislang nur von einer schwachen „Weltöffentlichkeit“ ausgegangen werden kann, in die NROen auf globaler Ebene wirken und durch welche sie zugleich kontrolliert werden. Zwar wird eine solche Weltöffentlichkeit nach Brunkhorst und Habermas z.B. bei massiven Menschenrechtsverstößen und evidenten

Verletzungen des Verbotes militärischer Angriffshandlungen durch einen globalen Gleichklang moralischer Entrüstung sichtbar. Sie bleibt aber auf einzelne, medial verstärkte politische Themen beschränkt.⁴⁸ Für die große Bandbreite von ökonomischen, technischen und sozialen Fragen der Globalisierung besteht eine solche Weltöffentlichkeit nur punktuell. Das heißt aber für die Legitimationsfrage, dass auf globaler Ebene für viele politische Themen eine die nationalen Öffentlichkeiten ergänzende Weltöffentlichkeit erst in Ansätzen besteht.⁴⁹

Die Beteiligung von NROen an internationalen Rechtssetzungsprozessen allein, so das Zwischenergebnis, führt nicht zu supranationaler oder globaler Demokratie. Ihre Mitwirkung an internationaler Rechtsetzung lässt sich allein über partizipative Demokratie Modelle nicht legitimieren. Im nächsten Abschnitt soll deswegen der Blick zurück auf die nationale Ebene gelenkt werden. Dort werden die Rückwirkungen der internationalen Beteiligung von NROen auf die nationalen Öffentlichkeiten genauer dargestellt. Es handelt sich um die häufig in der Literatur nicht mehr gestellte Frage, ob sich die Legitimität der internationalen Beteiligung aus dem Zusammenwirken dieser Beteiligungsformen mit den nationalen Öffentlichkeiten begründen lässt.

Die Rückwirkung auf nationale Öffentlichkeiten

Die oben beschriebenen Verfahren der NRO-Beteiligung haben das Potenzial, Normsetzungsaktivitäten an nationale Öffentlichkeiten rückzubinden⁵⁰ und den Blick der Verhandlungsteilnehmer für die Perspektive der in der Regel in nationalen Verfahren unterrepräsentierten Betroffenen zu schärfen. Ein im Einzelfall bestehendes nationales Beteiligungsvakuum bei der internationalen Politikformulierung kann auf diese Weise international kompensiert werden. Die internationale Einbindung wirkt auf die nationalen Öffentlichkeiten zurück, indem die NRO-Vertreter das Verhalten der eigenen Regierung zu Hause thematisieren können. Zudem kann die auch in vielen westlichen Staaten schwache Einbindung der Parlamente in internationale Rechtssetzungsprozesse so stimuliert werden.⁵¹ Die nationale Rolle der NROen als essentielles Element einer starken nationalen Öffentlichkeit rückt unter diesem Blickwinkel stärker in den Vordergrund.⁵² Das Zusammenwirken einer Vielzahl von auf diese Weise aktivierten nationalen Öffentlichkeiten kann dann eine globale emanzipatorische Dynamik auslösen, die wiederum im Verhandlungsprozess ihren Niederschlag findet und die spätere Implementierung neuer Standards befördert.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die betroffenen Teilöffentlichkeiten nicht nur in den internationalen Rechtssetzungsprozess miteinbezogen werden, sondern wie hier auch bei der Überwachung des Übereinkommens von diesem eine rechtlich verankerte Rolle bei der Implementierung zugewiesen bekommen.⁵³ Für die innerstaatliche Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen statuiert das Übereinkommen erstmalig eine völkerrechtliche Pflicht, Vertreter von betroffenen Nichtregierungsorganisationen zu konsultieren, und verankert die Beteiligung auf der Umsetzungsebene in verbindlicher Form. Das im Verhandlungsprozess akkumulierte Wissen macht diese Teilöffentlichkeiten zu ebenbürtigen Gesprächspartnern der Regierungen, die Umsetzungsprozesse wenn nötig auch kritisch in der Gesamtöffentlichkeit thematisieren können.⁵⁴

Unter diesem Blickwinkel müsste das oben dargestellte Modell des demokratischen Machtkreislaufes international erweitert und neu konzipiert werden. Dem Auswandern von staatlichen Entscheidungen auf die überstaatliche Ebene muss die Zivilgesellschaft nachfolgen, um ihre legitimierte Aufgabe auf nationaler Ebene überhaupt weiter ausüben zu können. Ohne internationale Einbindung haben NROen immer weniger die Möglichkeit, an der innerstaatlichen Meinungsbildung mitzuwirken. Es geht hier vor allem um die Kenntnis der Verhandlungsgegenstände und der politischen Situation, in der sich ein internationaler Rechtssetzungsprozess befindet. Versäumnisse und Leistungen der eigenen Regierung können nur in diesem Lichte beurteilt und in der nationalen Öffentlichkeit thematisiert werden. In den Staaten, in denen NROen von staatlichen Organen bewusst an der Mitwirkung im Meinungsbildungsprozess und bei der Themensetzung gehindert werden, können sie ihre Position durch internationale Einbindung und Aufmerksamkeit auch national erheblich verbessern.

Das Einwirken auf nationale Öffentlichkeiten hat gleichzeitig den positiven Effekt, dass auch das Handeln der NROen auf internationaler Ebene thematisiert und ggf. kritisiert werden kann.⁵⁵ Die Rückbindung an die nationale Ebene hat damit eine doppelte Kontrollfunktion: zum Einen im Blick auf das Regierungshandeln in internationalen Foren und zum Anderen zur Beobachtung von NRO-Aktivitäten auf der internationalen Ebene. Dieser Ansatz streitet in der Praxis auch dafür, nationale NROen den internationalen NROen in globalen Rechtssetzungsprozessen gleichzustellen.⁵⁶ Denn gerade nationale NROen haben in der Regel bessere Möglichkeiten, auf die heimische Öffentlichkeit einzuwirken. Eine solche, auf die Schaffung von Öffentlichkeit abzielende Konzeption der NRO-Beteiligung



Param Cumaraswamy, ehem. UN-Sonderbeauftragter für die Unabhängigkeit der Justiz und Vizepräsident der International Commission of Jurists, Malaysia

findet sich auch in der oben besprochenen für europäische Staaten geltenden Aarhus-Konvention, die grundsätzlich allen interessierten Individuen Informations- und Beteiligungsrechte im Umweltbereich mit dem Ziel zuspricht, mehr Öffentlichkeit herzustellen. Die internationale NRO-Beteiligung erhält also die soziologischen Voraussetzungen (starke Öffentlichkeit) vitaler repräsentativer Demokratien. Hierzu gehört auch ein Mindestmaß an öffentlicher Kontrolle von Regierungshandeln jenseits des Nationalstaates. Die Einräumung formaler Mitentscheidungsrechte für NROen in internationalen Organisationen ist im Übrigen zur Erfüllung dieser öffentlichkeitsbezogenen Funktion nicht notwendig. Es reicht die Beteiligung und Mitwirkung von NROen unterhalb dieser Schwelle.

Legitimation und NRO-Expertise

Wie bereits unter I. dargelegt versprechen sich internationale Institutionen von der Einbindung von NROen und anderen Nichtstaatlichen Akteuren häufig eine Verbesserung ihrer Produkte, d.h. ihrer Standardsetzung, Politikformulierung und Durchsetzung. Das Governance-Weißbuch der EU-Kommission⁵⁷ macht diesen Ansatz explizit:

„The quality, relevance and effectiveness of EU-policies depend on ensuring wide participation of all citizens [...]“.

Auch die OECD verfolgt diesen Ansatz der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure mit dem Ziel der Verbesserung der eigenen Regulierungsaktivitäten. So wurden bei der Erarbeitung des 2006 angenommenen *Framework of Action for Investment* Unternehmensverbände und Gewerkschaften mit in die Erarbeitung dieses Dokumentes einbezogen. Ohne die Expertise von NROen verfügen Internationale Organisationen oft nicht über



Holger Haibach MdB, Stellv. Vorsitzender des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

die Informationen, die sie benötigen, um den Grad der Umsetzung ihrer Standards auf der nationalen Ebene beurteilen zu können. So kommt den NROen auch auf der Durchsetzungsebene eine immer wichtigere Bedeutung zu.⁵⁸ Beispielsweise sind die Staatenberichtsverfahren vor den menschenrechtlichen Vertragsorganen in Genf, welche die staatliche Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen überwachen, darauf angewiesen, dass NROen ergänzende Informationen zum Staatenbericht über die Umsetzung beisteuern.⁵⁹ Und ohne die spezielle Expertise von NROen wäre z.B. auch die ständige Ergänzung der Liste bedrohter Arten unter dem Washingtoner Artenschutzabkommen nur noch schwer möglich.

Zum Teil hoch spezialisierte NROen mit großer Recherchekapazität steuern vielfach Informationen zu Entscheidungsprozessen internationaler Gremien zu, die diese in Ermangelung von eigenen personellen und administrativen Ressourcen nicht selbst ermitteln können. Diese Informationen stehen inhaltlich nicht selten im Gegensatz zu den von Staaten beigesteuerten Informationen und erhöhen damit die Pluralität der im internen Entscheidungsprozess zugrunde gelegten Kommunikationen. Diese zweifelsohne wichtige Funktion sollte aber ebenfalls nicht zu der Annahme verleiten, dass dieser Aspekt die demokratische Legitimation der Tätigkeit internationaler Institutionen erhöht.

Die Bereitstellung von spezieller Expertise liegt im Interesse der betroffenen Institutionen im Hinblick auf die Effektivität der eigenen Tätigkeiten, sie trägt als solche zur demokratischen Legitimierung von auf dieser Ebene getroffenen Entscheidungen aber nicht bei.

Im Gegenteil. Die selektive Aufnahme von durch NRO-en bereitgestellter Expertise über informelle Kanäle kann das Demokratieproblem sogar im Einzelfall insofern weiter verschärfen, als die Transparenz und politische Kontrolle in der Entscheidungsfindung internationaler Gremien hierdurch weiter verringert wird. Die Bereitstellung von Expertise durch NROen ist demnach weder per se legitim noch illegitim. Sie dient der effektiven Aufgabenerfüllung internationaler Institutionen und kann in transparenten Verfahren den Entscheidungsfindungsprozess mit weiteren Perspektiven anreichern. Zur Demokratisierung trägt die Bereitstellung von Expertise allein aber nach der oben vorgenommenen Analyse in der Regel nicht bei. Wenn von nichtstaatlichen Akteuren nicht zusätzlich eine kommunikative Wirkung in die Öffentlichkeit gesucht wird, entfällt auch ihr möglicher gesellschaftlicher Beitrag zur demokratischen Legitimation von politischen Entscheidungen.

- 1| G. Gremmelspacher, *NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen*, 2005, 3.
- 2| ECOSOC Res. 1296 (XLIV) vom 23. Mai 1968 §§ 8–14.
- 3| G. Gremmelspacher, *NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen*, 2005, 78–83.
- 4| A. Verdross / B. Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 1984, 22.
- 5| K. Hailbronner in: W. Vitzthum / M. Bothe (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2007, 176–178.
- 6| M. Herdegen, *Völkerrecht*, 2007, 61.
- 7| G. Dahm / R. Wolfrum, *Völkerrecht*, 240.
- 8| K. Ipsen / E. Menzel, *Völkerrecht*, 2004, § 1, Rz 14.
- 9| S. Hobe, „Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht“, *Archiv des Völkerrechts* 37 (1999), 152–176, (172).
- 10| Vgl. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta vom 9.11.1995, welches in Art. 3 ein kollektives Beschwerderecht einräumt (ILM 34, 1995, S. 4457).
- 11| R. Wedgwood, „Legal personality and the role of non-governmental organizations and non-state political entities in the United Nations system“, *Non-state actors as new subjects of international law* (1999), 21–36, (23).
- 12| ECOSOC-Res. 1996/31 vom 25. Juli 1996; hierzu: B. Simma / U. Nations (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 1994, 905 ff.
- 13| G. Dahm / R. Wolfrum, *Völkerrecht*, 241–242.
- 14| BGBl Jahrgang 2006, Teil II, Nr. 31, vom 15. Dezember 2006.
- 15| *Almaty Guidelines (IV)*, UN-Dok. Nr. ECE/MP.PP/2005/2/Add.5
- 16| *Almaty Guidelines (V/ 37)*, UN-Dok. Nr. ECE/MP.PP/2005/2/Add.5
- 17| F.W. Stoecker, *NGOs und die UNO. Die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Strukturen der Vereinten Nationen*, 2000, 188–194.
- 18| UN-Chronicle, Dezember, No. 4, Vol 32, 1995, S. 29; hierzu D. Otto, „Nongovernmental organizations in the United Nations system. The emerging role of international civil society“, *Human Rights Quarterly* 18 (1996), 107–141, 120.
- 19| F.W. Stoecker, *NGOs und die UNO. Die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Strukturen der Vereinten Nationen*, 2000, 187–188.
- 20| Nur die Akkreditierung ist seit 1996 standardisiert (Res. 1996/31), hierzu: *Ibid.*, 195.
- 21| F. Azzam, „Non-Governmental Organizations and the UN-World Conference on Human Rights“, *The Review (The International Commission of Jurists)* 50 (1993), 89–100, 98.
- 22| Der Verfasser war als Vertreter des Auswärtigen Amtes Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei den Verhandlungen zu diesem Übereinkommen. Die hier getroffenen Wertungen stellen die persönliche Ansicht des Verfassers dar.
- 23| GV-Resolution 56/168, die auf einen Vorschlag von Mexiko zurückging.
- 24| Die Begründungslast für jeden neuen Text und jede Änderung lag nach Annahme des ersten Entwurfes beim einbringenden Staat. Diese wurde über den Zeitfaktor insofern ständig erhöht, als mit Festsetzung eines Verhandlungsendes der Druck zunimmt nur noch Vorschläge zu unterbreiten, die eine reale Aussicht auf eine konsensuale Annahme haben und für den einbringenden Staat von vitalem Interesse sind.
- 25| So z.B. in der alten UN-Menschenrechtskommission.
- 26| Kritisch zur Praxis: Felix William Stoecker, *NGOs und die UNO*, Frankfurt 1999, 194–210; und allgemein: Caroline E. Schwitter Marsiaj, *The Role of International NGOs in the Global Governance of Human Rights, Challenging the Democratic Deficit*, Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Band 121, Genf 2004, § 14.
- 27| C.E. Schwitter Marsiaj, *The role of international NGOs in the global governance of human rights. Challenging the democratic deficit*, 2004, 270–272; F.W. Stoecker, *NGOs und die UNO. Die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Strukturen der Vereinten Nationen*, 2000, 99–121; bezogen auf die EU mit einer Vision partizipativer Demokratie: J. Cohen / C. Sabel, „Directly-Deliberative Polyarchy“, *European Law Journal* 3 (1997), 313–342.
- 28| C.E. Schwitter Marsiaj, *The role of international NGOs in the global governance of human rights. Challenging the democratic deficit*, 2004, 281–282.
- 29| Der entsprechende Beschluss des AHC stellt klar, dass diese Regeln andere allgemeine UN-Vorschriften zur NRO-Beteiligung unberührt lassen.
- 30| Heintze, in: K. Ipsen / E. Menzel, *Völkerrecht*, 2004, §§ 27 ff.
- 31| Nimmt man dies aber mit Volker Röben an, so stellt sich die Frage, wie bei Konflikten zwischen Nichtregierungsorganisationen und Regierungsvertretern desselben Landes die individuelle Komponente mit dem kollektiven Element, welches durch innerstaatlich legitimierte Repräsentanten ausgeübt wird, theoretisch in Ausgleich gebracht werden kann, vgl.: V. Röben, „Proliferation of Actors“, in: R. Wolfrum / V. Röben (Hrsg.), *Developments of international law in treaty making*, 2005, 524.
- 32| Art. 3 des Übereinkommens.
- 33| F.W. Scharpf, *Regieren in Europa – effektiv und demokratisch?*, 1999.
- 34| Zur rechtswissenschaftlichen Kritik: C. Möllers, *Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, 2005, 37–38.
- 35| B. Peters, *Die Integration moderner Gesellschaften*, 1993, 322–340.
- 36| Hierzu: G. Gremmelspacher, *NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen*, 2005, 88–94.

- 37] „Das lässt sich mit den großen Themen der letzten Jahrzehnte belegen – denken wir an die Spirale des atomaren Wetttrüstens, an die Risiken der friedlichen Nutzung von Atomenergie, anderer großtechnischer Anlagen oder wissenschaftlicher Experimente wie der Genforschung, denken wir an die ökologischen Gefährdungen eines überstrapazierten Naturhaushaltes (Waldsterben, Gewässer-verschmutzung, Artentod usw.), an die dramatisch fortschreitende Verelendung der Dritten Welt und Probleme der Weltwirtschaftsordnung, denken wir an Themen des Feminismus, an die steigende Immigration mit den Folgeproblemen einer veränderten ethnischen und kulturellen Zusammensetzung der Bevölkerung usw.“; zitiert aus: J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 1992, 461.
- 38] *Ibid.*, 462–463.
- 39] *Ibid.*, 451–452.
- 40] N. Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, 2000, 315.
- 41] U. Beck, *Die Erfindung des Politischen*, 1993, 158; G. Gremmelspacher, *NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen*, 2005, 91–94.
- 42] Siehe oben unter II. 3 a).
- 43] Zu weiteren berichteten Übergriffen, siehe: *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders*, Hina Jilani to the UN Human Rights Council (A/HRC/4/37/Add.1).
- 44] J. Cohen / C. Sabel, „Directly-Deliberative Polyarchy“, *European Law Journal* 3 (1997), 313–342; M. Dorf / F. Sabel, „A Constitution of Democratic Constitutionalism“, *Columbia Law Review* 98 (1998), 267–273; B. Schmalz, „Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates“, *Zeitschrift für Int. Beziehungen* 6 (1999), 185–244.
- 45] M. Dorf / F. Sabel, „A Constitution of Democratic Constitutionalism“, *Columbia Law Review* 98 (1998), 267–273; B. Schmalz, „Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates“, *Zeitschrift für Int. Beziehungen* 6 (1999), 185–244.
- 46] Hierzu kritisch: Alexander Somek, *Demokratie als Verwaltung - Wider die deliberativ halbierte Demokratie*, Sonderband *Soziale Welt*, im Erscheinen.
- 47] Kritisch auch: W.E. Scheuermann, „Democratic Experimentalism or Capitalist Synchronisation? Critical Reflections on Directly-Deliberative Polyarchy“, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 17 (2004), 101–127.
- 48] H. Brunkhorst, „Globalizing Democracy without a State“, *Millennium, Journal of International Studies* 31 (2002), 675–690; J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 1992, 139–140.
- 49] M. Kettner / M.L. Schneider, „Öffentlichkeit und entgrenzter politischer Handlungsraum: Der Traum von der „Weltöffentlichkeit“ und die Lehren des europäischen Publizitätsproblems“, in: H. Brunkhorst / M. Kettner (Hrsg.), *Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien*, 2000, 369–411.
- 50] Zur Bedeutung der „Rückbindung“: *Ibid.*, 370.
- 51] C. Möllers, *Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, 2005, S. 422–423; zu den geringen Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente: R.M. Köbler, Henning, *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*, 1993, 211; im Hinblick auf die EU: P. Dann, *Parlamente im Exekutivföderalismus*, 2004.
- 52] Zur nationalen Rolle der Zivilgesellschaft: J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 1992, 462–463.
- 53] Art. 33 Abs. 3 des Übereinkommens.
- 54] Zum Wert der Expertise von Nichtregierungsorganisationen: E.H. Riedel, „The Development of International Law: Alternatives to Treaty Making? International Organizations and Non State Actors“, in: R. Wolfrum / V. Röben (Hrsg.), *Developments of International Law in Treaty Making*, 2005, 304.
- 55] G.F. Schuppert, „The Changing Role of the State Reflected in the Growing Importance of Non-State Actors“, in: G.F. Schuppert (Hrsg.), *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, 2006, 203–239, (239).
- 56] So nun auch die allgemeine Praxis der UN nach der Reform der Kriterien in den 90iger Jahren, vgl. ECOSOC Res. 1996/31, § 5, 8.
- 57] COM (2001) 428.
- 58] T. Brühl, *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen. Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationspezifischen Ressourcennachfrage*, 2003, 80–82.
- 59] E.H. Riedel, „The Development of International Law: Alternatives to Treaty Making? International Organizations and Non State Actors“, in: R. Wolfrum / V. Röben (Hrsg.), *Developments of International Law in Treaty Making*, 2005, 304.

III. FAZIT

Als Ergebnis der hier dargelegten Analyse ausgewählter Felder der NRO-Beteiligung im Völkerrecht können folgende Ergebnisse thesenhaft zusammengefasst werden:

- Durch Prozesse der ökonomischen, politischen und kulturellen Globalisierung haben sich die Bedeutung und der Einfluss von nichtstaatlichen Akteuren in der internationalen Politik- und Rechtsgestaltung dynamisch erhöht.
- Ein wachsender Teil auch der international operierenden NROen setzt sich thematisch für eine sogenannte „universale Gerechtigkeitsagenda“ ein. Diese NROen zielen durch ihre Aktionen auf eine zivilgesellschaftliche Mobilisierung zur Bekämpfung von Armut, Menschenrechtsverletzungen und fortschreitender Umweltzerstörung. Nach dem 11. September 2001 haben viele Staaten repressive Gesetze sowie zum Teil menschenrechtsverletzende Maßnahmen eingeführt, um die Aktivitäten von regierungskritischen NROen unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung einzuschränken.
- NROen stellen als wichtiger Bestandteil der sogenannten „Zivilgesellschaft“ auf nationaler Ebene das Rückgrat einer vitalen demokratischen Öffentlichkeit dar. Sie sind damit ein zentrales Element bei der Schaffung, der Stabilisierung und dem Erhalt von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auf nationaler Ebene. Sie haben als Kooperationspartner für Internationale Organisationen und andere Träger deswegen auch häufig eine unverzichtbare Rolle bei der lokalen Durchführung von Projekten in diesen Bereichen.
- Internationale Organisationen und andere global operierende Institutionen sind in zunehmendem Maße auf die Expertise und die Akzeptanz von professionell arbeitenden NROen angewiesen, die durch ihre Spezialisierung häufig über ein hohes Maß an Kompetenz und zudem über beträchtliches politisches Mobilisierungspotential verfügen. Internationale Organisationen haben deshalb verschiedene völkerrechtliche Verfahren entwickelt, um NROen in interne Arbeitsabläufe einzubeziehen.
- NROen können über eine abgeleitete bzw. beschränkte Völkerrechtssubjektivität verfügen. Ihnen steht aus dem Völkerrecht zwar kein allgemeines Recht auf Beteiligung an der völkerrechtlichen Rechtsetzung zu, spezielle Beteiligungsrechte können ihnen aber über völkerrechtliche Instrumente eingeräumt werden. Der Kernbereich ihrer humanitären bzw. demokratischen Aktivitäten genießt menschenrechtlichen Schutz.
- Dem Auswandern von politischen Entscheidungen vom Nationalstaat auf die internationale Ebene müssen NROen durch neue Beteiligungsformen in internationalen Foren nachfolgen. Nur so können sie ihre lokale und nationale Rolle als zentrales Element starker Öffentlichkeiten überhaupt weiter ausüben. Ihren zentralen Beitrag an demokratischer Legitimation erbringt die NRO-Beteiligung in internationalen Institutionen damit durch Rückwirkungen auf nationale Öffentlichkeiten.
- Hoffnungen auf Formen direkter globaler Demokratie durch NRO-Beteiligung in internationalen Foren können durch die aktuellen Beteiligungsformen der Völkerrechtspraxis (noch) nicht eingelöst werden. Auf globaler Ebene sind die NROen des Nordens aufgrund besserer Finanzierungsmöglichkeiten tonangebend. Die Probleme der Machtasymmetrien innerhalb der Gruppe der NROen, ihre geringe Repräsentativität und die fehlende demokratische Verantwortlichkeit begrenzen das direkte demokratische Legitimationspotential der NRO-Beteiligung in internationalen Foren.

DER AUTOR

Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M. Wissenschaftlicher
Referent und Pressesprecher Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in
Heidelberg.

IMPRESSUM

Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Verantwortlich

Dr. Gerhard Wahlers
Stellv. Generalsekretär
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Redaktion

Dr. Jan Woischnik,
Kordinator Rechtsstaat
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Autor

Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.
Wissenschaftlicher Referent und Pressesprecher
Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht in Heidelberg

Gestaltung und Realisierung

SWITSCH KommunikationsDesign, Köln
workstation gmbh | produktionsservice
für analoge und digitale medien, Bonn

Fotos

Konrad-Adenauer-Stiftung, corbis (Seite 8),
picture alliance (Seite 13)

© 2008 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Sie treten als internationale Akteure auf, tummeln sich auf oder am Rande internationaler Konferenzen und Gipfeltreffen. Sie agieren rund um die Welt, beraten Regierungen oder bekämpfen sie. Um Medienöffentlichkeit sind sie selten verlegen, und durch auf diesem Wege erzeugten öffentlichen Druck sind ihnen schon manche Erfolge gelungen. Aber wer legitimiert sie und ihr Handeln, wer kontrolliert sie?

Den Nationalstaaten und internationalen staatlichen Organisationen sind in Gestalt zahlreicher nichtstaatlicher Akteure, insbesondere sogenannter Nichtregierungsorganisationen (NRO) gewichtige Gegenspieler – und gleichzeitig in vielen Fällen unverzichtbare Partner – bei der nationalen und internationalen Rechts- und Politikgestaltung erwachsen. Die Abgrenzung zwischen „öffentlich“ und „privat“ verschwimmt zunehmend, die Staaten verlieren sowohl im rechtlichen als auch im politischen Bereich an Gestaltungsmacht.

Auf internationalen Regierungskonferenzen treten private NROen heute nicht mehr nur als kritische Beobachter, sondern als Teilnehmer auf – mit je nach formalem Status unterschiedlichen Mitwirkungsmöglichkeiten bei der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Sie agieren im Umfeld von UNO, OSZE oder Europarat ebenso wie auf der Ebene der Europäischen Union und besetzen dabei eine gleichsam unüberschaubare Vielzahl von Themen. Die Entwicklungshilfe, der Menschenrechtsschutz oder der Umweltschutz sind hierfür nur besonders öffentlichkeitswirksame Beispiele. Und sie bieten Problemlösungen an – oftmals mit innovativen und unkonventionellen Konzepten. Manche NROen bemühen sich sogar, an der völkerrechtlichen Normsetzung mitzuwirken.

Sie üben Einfluss aus, definieren ihren Auftrag und ihre Ziele selbst, ohne jemals dazu durch eine demokratische Wahl oder eine völkerrechtliche Vereinbarung ermächtigt worden zu sein. Viele NROen nutzen neu entstandene Spielräume. Unter dem Banner eines moralisch begründeten Kampfes gegen ungerechte und unsoziale Folgen der Globalisierung entwickeln manche von ihnen nicht selten ein beachtliches Mobilisierungspotenzial und damit letztlich politische Macht. Trotz unterschiedlicher materieller Ausstattung sind NROen heute ein Faktor, mit dem national und international zu rechnen ist. Aber nach welchen Spielregeln?

Diese Fragen waren Gegenstand der 5. Völkerrechtskonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, die am 19. und 20. November 2007 auf dem Bonner Petersberg stattfand und an der Experten wie der frühere Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Carl-Dieter Spranger, sowie Völkerrechtler, Rechtspolitiker und renommierte Vertreter aus vier Kontinenten teilnahmen. Sie wurden auf Grundlage einer Studie diskutiert, die die Stiftung beim Max-Planck-Institut in Heidelberg in Auftrag gegeben hatte und die hiermit der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird.

