

# **Nichtstaatliche Akteure in der Rechts- und Politikgestaltung**

## **Zur Legalität und Legitimität der NRO-Beteiligung im Völkerrecht**

*Jochen von Bernstorff\**

Studie zur Vorbereitung der KAS-Völkerrechtskonferenz 2007

*-Konferenzentwurf (Nov. 2007)-*

---

\* Wissenschaftlicher Referent und Pressesprecher Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

# **Gliederung**

## **Einleitung**

### **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“

### **II. NROen, 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. NRO-Beteiligung und die Legitimitätsfrage
  - a) Gibt es ein allgemeines Recht der NROen auf Beteiligung?
  - b) Ist die Beteiligung von NROen legitim?

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

bb) Legitimation durch Rückwirkung auf nationale Öffentlichkeiten

cc) Legitimation durch NRO-Expertise?

dd) Fazit

### **III. Zivilgesellschaftliche Akteure als neue „Garanten“ der Völkerrechtsordnung**

## Einleitung

Die Rolle nichtstaatlicher Akteure<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 Völkerbundstatuts 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> Die intensiv geführte wissenschaftliche Debatte dreht sich damit immer zugleich auch um die Einwirkungsmöglichkeiten staatlicher Politik auf sektorale gesellschaftliche Vorgänge, die sich dem Einflussbereich des Einzelstaates durch

---

<sup>1</sup> Nichtstaatliche Akteure im Sinne dieser Studie sind Organisationen, die vom Staat unabhängig sind und nicht durch zwischenstaatliche Übereinkünfte geschaffen wurden.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, 158-172.

<sup>4</sup> S. Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, 1996.

Internationalisierung weitgehend entzogen zu haben scheinen.<sup>5</sup> Unter dem Thema Nichtstaatliche Akteure laufen damit mindestens drei differenzierbare wissenschaftliche Diskursstränge zusammen.

- 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 sog. „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.
- 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 eine Entmachtung demokratisch legitimierter Regierungen betrachtet werden.

---

<sup>5</sup> 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.

Die folgende Studie grenzt die Frage nach der Rolle der nichtstaatlichen Akteure wie folgt ein. Zunächst fokussieren weite Teile der Studie nur 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 Rechtsetzungsaktivitäten 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 debattierten Fragenkomplexe (Rechtsstatus/ funktionale Einbindung von privater Expertise/ Demokratiefrage) vorgenommen werden.

Die Studie unterfällt in drei 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 Rechtstatus und die aktuelle Einbindung von NROen in Rechtsetzungsprozesse innerhalb der UN. Der Befund wird völkerrechtlich und demokratietheoretisch bewertet (II). Im letzten Teil wird abschließend der Blick auf die Bedeutung von NROen für die Geltung und Durchsetzungskraft des Völkerrechts gelenkt (III).

### **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.<sup>6</sup> 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-

---

<sup>6</sup>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).

und überstaatlichen Rechtsetzungsprozessen 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 „Global Commission on Dams“, der „Global Fund to Fight Aids“ oder auch der „UN –Global Compact“ sind Institutionen, die von vorneherein neben staatlichen Akteuren auch nichtstaatliche Akteure mindestens gleichberechtigt strukturell einbinden.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> Oft knüpft staatliches Recht in Ermangelung eigener Maßstäbe dann an diese Standards an und verleiht ihnen hoheitliche Durchsetzungsmacht.<sup>9</sup> In den verschiedenen Erscheinungsformen der „Selbstregulierung“ wird das Bedürfnis nach spezifischer sektoraler Expertise besonders deutlich.<sup>10</sup>

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

---

<sup>7</sup> W.H. Reinicke, *Global public policy. Governing without government?*, 1998; zu Regierungsnetzwerken: A.-M. Slaughter, *A new world order*, 2004.

<sup>8</sup> G. Teubner, Global Bukowina: Legal Pluralism in the World-Society, in: G. Teubner (Hrsg.), *Global law without a state*, 1997.

<sup>9</sup> D. Lehmkuhl, „Der lange Schatten staatlichen Rechts. Verrechtlichung im transnationalen Sport“, In: *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance?*, 2004, 179 - 197.

<sup>10</sup> Zu privaten Regulierungsnetzwerken: J. v. Bernstorff, The Structural Limits of Network Governance, in: C. Joerges (Hrsg.), *Transnational governance and constitutionalism*, 2004, 257-281.

Internationaler Organisationen gelten, waren darauf angewiesen, Experten in die Ausarbeitung von Standards mit einzubeziehen.<sup>11</sup> 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 ILO oder die OECD involvieren Gewerkschaftsvertreter und Unternehmensverbände in ihre Regulierungsaktivitäten.<sup>12</sup> 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 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.<sup>13</sup> Im europäischen Bereich unterhält die Europäische Kommission im Wege des sog. Komitologieverfahrens enge Arbeitskontakte mit Industrieverbänden, Wissenschaftlern und in zunehmender Weise auch mit NROen.<sup>14</sup>

In der politikwissenschaftlichen Literatur hat Haas darauf hingewiesen, dass sich um nationale und internationale Institutionen sogenannte „epistemic communities“ bilden.<sup>15</sup> 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

---

<sup>11</sup> G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, 158-172.

<sup>12</sup> L. Dubin / R. Nogellou, “Public Participation in Global Administrative Organizations”, *3rd Global Administrative Law Seminar* (June 15-16 2007).

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> C. Joerges (Hrsg.), *EU Committees. Social Regulation, Law and Politics*, 1999.

<sup>15</sup> P.M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization* 46 (1992), 1-35.

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.<sup>16</sup> Die eingebundenen und gut vernetzten Akteure wirken oft auch an der Standardsetzung 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.<sup>17</sup> 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 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 Werten<sup>18</sup> hat seit dem Jahrtausendwechsel eine neue Dynamik erlangt. Dieser Prozess geht auf weltweite zivilgesellschaftliche

---

<sup>16</sup> Hierzu allgemein: H.H. Koh, „Transnational Legal Process“, *Nebraska Law Review* 75 (1996), 181-207.

<sup>17</sup> L. Dubin / R. Nogellou, „Public Participation in Global Administrative Organizations“, *3rd Global Administrative Law Seminar* (June 15-16 2007).

<sup>18</sup> 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.

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 OECD<sup>19</sup>; 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.<sup>20</sup> Das Völkerrecht entsteht nun nicht mehr allein in exklusiven, diplomatischen Verhandlungen, sondern wird politisch vermehrt außerhalb zwischenstaatlicher Foren initiiert.

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.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

NROen setzen hierbei diverse Strategien der direkten und indirekten Einflussnahme auf politische Prozesse ein.<sup>21</sup> 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. Diesen konkreten Rechtsetzungsvorschlag abzulehnen fällt anderen Regierungen, die bis zu diesem Zeitpunkt dem zivilgesellschaftlichen Druck standhalten wollten, dann in der Regel sehr schwer.

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. 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 Vertreter nur noch begrenzt Rechnung tragen. Die zunehmende Regulierungstiefe internationaler und regionaler Institutionen, die sich wie im Falle des Welthandelsrechts und der Europäischen Union bis auf die lokale Ebene direkt auswirkt, verlangt eine angemessene demokratische Kontrolle und Mitwirkung.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> Da die Außenpolitik aber auch in westlichen Demokratien traditionell als Domäne der Exekutive verstanden wird, sind parlamentarische und

---

<sup>21</sup>Hierzu: T. Brühl, *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen. Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcennachfrage*, 2003, 76-82.

<sup>22</sup>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.

<sup>23</sup>L.F. Oppenheim, *International law. A treatise*, 1905, 403.

zivilgesellschaftliche Beteiligungsformen bei der Festlegung nationaler Positionierungen für internationale Verhandlungen häufig nur schwach ausgebildet.<sup>24</sup>

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 nichtstaatliche 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.

## **II. NROen, 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.

---

<sup>24</sup> Zu den geringen Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente: R.M. Kößler, 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.

Die wissenschaftliche Definition von NROen ist umstritten.<sup>25</sup> In der vorliegenden Arbeit sollen die UN-Kriterien zur Definition von NROen zu Grunde gelegt werden. NROen müssen nach den Richtlinien des ECOSOC 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.<sup>26</sup> Hierzu gehören auch die insbesondere im Bereich des Menschenrechtsschutzes immer einflussreicher gewordenen Kirchen und andere religiös ausgerichtete Vereinigungen.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

Die überwiegende Literatur geht bei den NROen weiter davon aus, dass diesen keine Völkerrechtssubjektivität zukommt.<sup>30</sup> Dieser Ansatz wird allerdings inzwischen immer stärker relativiert. Delbrück und Wolfrum gehen im 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.“<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> G. Gremmelspacher, *NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen*, 2005, 3.

<sup>26</sup> ECOSOC Res. 1296 (XLIV) vom 23. Mai 1968 §§ 8-14.

<sup>27</sup> G. Gremmelspacher, *NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen*, 2005, 78-83.

<sup>28</sup> A. Verdross / B. Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 1984, 22.

<sup>29</sup> K. Hailbronner in: W. Vitzthum / M. Bothe (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2007, 176-178.

<sup>30</sup> M. Herdegen, *Völkerrecht*, 2007, 61.

<sup>31</sup> G. Dahm / R. Wolfrum, *Völkerrecht*, 240.

Ipsen und Hobe sprechen insofern von eingeschränkter Völkerrechtssubjektivität<sup>32</sup>, als diese davon abhängt, ob und wie weit der jeweiligen NRO im Einzelfall Rechte und Pflichten vom Völkerrecht zugewiesen werden.<sup>33</sup> 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 quasi-judiziären menschenrechtlichen Überwachungsverfahren inzwischen eigene formale Beschwerderechte eingeräumt bekommen.<sup>34</sup> 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. NRO –Beteiligung 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 1500 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.<sup>35</sup> NROen werden von den UN in drei verschiedene Kategorien aufgeteilt,

---

<sup>32</sup> K. Ipsen / E. Menzel, *Völkerrecht*, 2004, § 1, Rz 14.

<sup>33</sup> S. Hobe, "Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht", *Archiv des Völkerrechts* 37 (1999), 152-176, (172).

<sup>34</sup> Vgl. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta vom 9.11.1995, welches in Art. 3 ein kollektives Beschwerderecht einräumt (ILM 34, 1995, S. 4457).

<sup>35</sup> 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).

die sich nach Spezialisierung und Repräsentativität der NRO richten. Es gibt einen generellen-, einen speziellen- und einen sog. „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 schriftliche Stellungnahmen einreichen, auf Einladung der zuständigen UN-Organen in Sitzungen Erklärungen zu speziellen Fragen abgeben und zusätzliche Tagesordnungspunkte vorschlagen.<sup>36</sup>

Institutionell besonders bemerkenswert sind verschiedene Beteiligungsformen bei ständigen UN-Organen im menschenrechtlichen Bereich. So bestand für NROen bei der Unterkommission der 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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> Hierzu gehört die volle und aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen zu den Verhandlungsgegenständen über moderne Medien an alle interessierten NROen und Individuen.<sup>39</sup> Des Weiteren wird NROen nun über die

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> G. Dahm / R. Wolfrum, *Völkerrecht*, 241-242.

<sup>38</sup> BGBl Jahrgang 2006, Teil II, Nr. 31, vom 15. Dezember 2006.

<sup>39</sup> Almaty Guidelines (IV), UN-Dok. Nr. ECE/MP.PP/2005/2/Add.5

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.<sup>40</sup>

Diese neueren Selbstverpflichtungsschritte im UN-Rahmen gehen auf Entwicklungen bei großen UN-Konferenzen zur internationalen Politikentwicklung aus den neunziger Jahren zurück. Schrittmacher für die intensiverte Beteiligung von NROen waren die Umweltkonferenz 1992 in Rio, die Weltmenschenrechtskonferenz 1993 in Wien, der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen und die Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking. Diese Konferenzen stießen auf ein bis dahin nicht bekanntes Interesse bei nationalen und internationalen NROen.<sup>41</sup> Bei der Weltfrauenkonferenz in Peking waren über 4000 NROen vor Ort repräsentiert.<sup>42</sup> In den neunziger 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.<sup>43</sup> 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-

---

<sup>40</sup> Almaty Guidelines (V/ 37), UN-Dok. Nr. ECE/MP.PP/2005/2/Add.5

<sup>41</sup> F.W. Stoecker, *NGOs und die UNO die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Strukturen der Vereinten Nationen*, 2000, 188-194.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> F.W. Stoecker, *NGOs und die UNO die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Strukturen der Vereinten Nationen*, 2000, 187-188.

Konsultationskonferenz neu ausgehandelt.<sup>44</sup> 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 Weltmenschrechtskonferenz 1993 zu harten politischen Auseinandersetzungen zwischen einer Gruppe von Regierungsvertretern und den NROen.<sup>45</sup> 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 Vorkämpfer 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 neunziger 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.

---

<sup>44</sup> Nur die Akkreditierung ist seit 1996 standardisiert (Res. 1996/31), hierzu: *Ibid.*, 195.

<sup>45</sup> F. Azzam, "Non-Governmental Organizations and the UN-World Conference on HumanRights", *The Review (The International Commission of Jurists)* 50 (1993), 89-100, (98).

## **b) Ein Praxisbeispiel: NRO-Beteiligung 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.<sup>46</sup> 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-Generalversammlung<sup>47</sup> wurde im Jahr 2001 als Verhandlungsgremium ein für alle Mitgliedstaaten und Beobachter der UN offenes Ad-hoc-Komitee (AHC) im Generalversammlungs-Format 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 mit neuen 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, 12 Vertretern von Behindertenverbänden und anderen NROen aus dem Bereich der Behindertenpolitik sowie einem Vertreter einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsorganisation. Die NROen konnten die ihnen zustehenden 12 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

---

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> GV- Resolution 56/168, die auf einen Vorschlag von Mexiko zurückging.

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.<sup>48</sup>

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 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

---

<sup>48</sup> 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.

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 feststeht<sup>49</sup>. 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. Der verhandelnde Diplomat wird immer wieder zur Einnahme der Betroffenenperspektive gezwungen. Diese fließt 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.

---

<sup>49</sup> So z.B. in der alten UN-Menschenrechtskommission.

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.<sup>50</sup> 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 durch Diplomaten als auch auf die Probleme der asymmetrischen Repräsentation im Bereich der NROen eingegangen.

### **3. NRO-Beteiligung und die Legitimitätsfrage**

Aus legitimationstheoretischer Perspektive wird die Beteiligung von NROen häufig als Mittel der „Demokratisierung“ internationaler Rechtssetzungsprozesse

---

<sup>50</sup> Kritisch zur Praxis: Felix William Stoecker, NGOs und die UNO, Frankfurt 1999, 194-210; und allgemein: Caroline E. Schwitzer 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.

angesehen.<sup>51</sup> Die intensiviertere Partizipation von zivilgesellschaftlichen Akteuren führe zu höherer Transparenz in völkerrechtlichen Verhandlungsforen.<sup>52</sup> 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 Rechtsetzungsprozessen 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 NROen 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.<sup>53</sup> 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 1. Weltkrieg 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

---

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> C.E. Schwitter Marsiaj, *The role of international NGOs in the global governance of human rights. Challenging the democratic deficit*, 2004, 281-282.

<sup>53</sup> Der entsprechende Beschluss des AHC stellt klar, dass diese Regeln andere allgemeine UN-Vorschriften zur NRO-Beteiligung unberührt lassen.

davon unabhängige Entität des „Volkes“.<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup>

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 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.<sup>56</sup> Dieser progressive Schritt hin zu einer völkerrechtlich bindenden Beteiligungspflicht kann zwar noch nicht

---

<sup>54</sup> Heintze, in: K. Ipsen / E. Menzel, *Völkerrecht*, 2004, §§ 27 ff.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> Art. 3 des Übereinkommens.

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 NROen 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.<sup>57</sup> 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-Legitimität 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.<sup>58</sup> Wenn dies aber nicht der Fall ist, dann erscheint auch die Verknüpfung mit einem Legitimitätsurteil problematisch. In Ermangelung

---

<sup>57</sup> F.W. Scharpf, *Regieren in Europa - effektiv und demokratisch?*, 1999.

<sup>58</sup> Zur rechtswissenschaftlichen Kritik: C. Möllers, *Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, 2005, 37-38.

eines universal geteilten Maßstabs für die Bewertung der Ergebnisse von supranationalen und globalen Entscheidungen soll zur Beantwortung der Legitimitätsfrage im Folgenden ausschließlich 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.<sup>59</sup> 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 siebziger und achtziger Jahre hatten dieses Modell kritisch hinterfragt und erweitert.<sup>60</sup> 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 besitzt gegenüber den Zentren der Politik größere Sensibilität bei der Wahrnehmung und

---

<sup>59</sup> B. Peters, *Die Integration moderner Gesellschaften*, 1993, 322-340.

<sup>60</sup> Hierzu: G. Gremmelspacher, *NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen*, 2005, 88-94.

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.<sup>61</sup>

„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.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> 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.

---

<sup>61</sup> „Das lässt sich mit den großen Themen der letzten Jahrzehnte belegen – denken wir an die Spirale des atomaren Wettrüstens, 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, Gewässerverschmutzung, 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.

<sup>62</sup> Ibid., 462-463.

<sup>63</sup> Ibid., 451-452.

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“.<sup>64</sup>

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.

Es geht also um das Sichtbarmachen von vernachlässigten oder im politischen Zentrum bewusst ignorierten Themen.<sup>65</sup> Diese Feststellung beinhaltet keine normative Bewertung dieser von außen artikulierten Themen und Forderungen. NROen verhindern, dass sich das Zentrum des politischen Systems hermetisch abriegelt und von privaten Lebenswelten abkoppelt. NROen können damit helfen, 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

---

<sup>64</sup> N. Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, 2000, 315.

<sup>65</sup> U. Beck, *Die Erfindung des Politischen*, 1993, 158; G. Gremmelspacher, *NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen*, 2005, 91-94.

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. Nach der hier getroffenen Bewertung ist die Existenz einer solchen starken Öffentlichkeit deren Nichtexistenz vorzuziehen ist. Wie oben dargelegt legalisiert und verfasst das Völkerrecht und eine große Anzahl von staatlichen Rechtsordnungen diese öffentlichkeitsbezogene Funktion von NROen durch menschenrechtliche Freiheitsgarantien.<sup>66</sup>

Mit der Anerkennung dieser Funktion als legitime Betätigung im nationalen Rahmen 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.

#### **aa) 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

---

<sup>66</sup> Siehe oben unter II. 3 a).

wäre, so fiel ein hiermit eventuell verbundener Machtverlust 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.<sup>67</sup> Es geht hier nicht um die Einrichtung eines Weltstaates mit Weltregierung und Weltparlament, in dem NRO'en 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.<sup>68</sup> Nach den Verfechtern dieses Modells transnationaler Demokratie wird so technokratische Herrschaft durch den „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ ersetzt.<sup>69</sup>

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

---

<sup>67</sup>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.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> Hierzu kritisch: Alexander Somek, *Demokratie als Verwaltung - Wider die deliberativ halbierte Demokratie*, Sonderband Soziale Welt, im Erscheinen.

deliberativ-demokratischen Rechtsetzung auf universaler Ebene dienen. Hierfür spricht, dass die Kommunikation durch die von den NRO'en eingebrachte Perspektive insgesamt reicher und differenzierter wurde. Subtilere staatliche Verletzungspraktiken in Heimen und anderen speziellen Lebenssituationen, die den Diplomaten 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 bleiben Zweifel. An dem Beispiel der UN-Konvention lässt sich zeigen, dass trotz des geglückten Experiments der Beteiligung von Betroffenenvertretern zu einer demokratietheoretischen Überhöhung der Teilnahme von NROen kein Anlass besteht. Als erstes gerät hier in den Blick, dass innerhalb 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 Überzeugenwollens durch bessere Argumente.

Die von den Kritikern deliberativer Demokratiemodelle vorgebrachten Probleme zeigen sich auch in der Praxis.<sup>70</sup> Es handelt sich hierbei vor allem um das Problem verschleierter 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

---

<sup>70</sup> W.E. Scheuermann, "Democratic Experimentalism or Capitalist Synchronisation? Critical Reflections on Directly-Deliberative Polyarchy", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 17 (2004), 101-127; Alexander Somek, *Demokratie als Verwaltung - Wider die deliberativ halbierte Demokratie*, noch unveröff. Manuskript 2007.

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.<sup>71</sup> 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 nationale Öffentlichkeiten vollständig ersetzende Weltöffentlichkeit noch nicht besteht.<sup>72</sup>

Die Beteiligung von NROen an internationalen Rechtsetzungsprozessen allein, so das Zwischenergebnis, führt nicht zu supranationaler oder globaler Demokratie. Ihre Mitwirkung an internationaler Rechtsetzung lässt sich allein über partizipative Demokratiemodelle 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 den Rückwirkungen dieser Beteiligung auf die nationalen Öffentlichkeiten begründen lässt.

### **bb) Legitimation durch Rückwirkung auf nationale Öffentlichkeiten**

Die oben beschriebenen Verfahren der NRO-Beteiligung haben das Potenzial, Normsetzungsaktivitäten an nationale Öffentlichkeiten rückzubinden<sup>73</sup> und den Blick der Verhandlungsteilnehmer für die Perspektive der in der Regel in nationalen

---

<sup>71</sup> H. Brunkhorst, „Globalizing Democracy without a State“, *Millenium, 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.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> Zur Bedeutung der „Rückbindung“: *Ibid.*, 370.

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 Rechtsetzungsprozesse so stimuliert werden.<sup>74</sup> Die nationale Rolle der NROen als essentielles Element einer starken nationalen Öffentlichkeit rückt unter diesem Blickwinkel stärker in den Vordergrund.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup>

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

---

<sup>74</sup> Kritisch: C. Möllers, *Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, 2005, S. 422-423; zu den geringen Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente: R.M. Kößler, Henning, *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*, 1993, 211.

<sup>75</sup> Zur nationalen Rolle der Zivilgesellschaft: J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 1992, 462-463.

<sup>76</sup> Art. 33 Abs. 3 des Übereinkommens.

<sup>77</sup> 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.

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 richtig 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.

Wenn man hiermit davon ausgeht, dass die Legitimität der Beteiligung von NROen in internationalen Rechtssetzungsverfahren sich aus den demokratiethoretisch zu begrüßenden Rückwirkungen auf nationale Öffentlichkeiten ergibt, hat dies aber auch Konsequenzen für die Beteiligungsformen selbst. So wäre es legitimatorisch nicht vertretbar, NROen international zu beteiligen, die eine Aktivierung nationaler oder lokaler Öffentlichkeiten überhaupt nicht anstreben. NROen, die nur versuchten auf der internationalen Ebene Spezialinteressen durchzusetzen, ohne zumindest auch an der Interessenaggregation politischer Öffentlichkeiten mitzuwirken, besäßen nach diesem Ansatz einen legitimatorisch defizitären Status. Das Einwirken auf nationale Öffentlichkeiten hat gleichzeitig den positiven Effekt, dass auch das Handeln der NRO auf internationaler Ebene thematisiert und ggf. kritisiert werden kann.<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup> Denn gerade nationale NROen haben in der Regel bessere Möglichkeiten, auf die heimische Öffentlichkeit

---

<sup>78</sup> 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).

<sup>79</sup> So nun auch die allgemeine Praxis der UN nach der Reform der Kriterien in den 90iger Jahren, vgl. ECOSOC Res. 1996/31, § 5, 8.

einzuwirken. Eine solche, auf die Schaffung von Öffentlichkeit abzielende Konzeption der NRO-Beteiligung 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.

### **cc) Legitimation durch 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-Kommission<sup>80</sup> 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 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.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> COM (2001) 428.

<sup>81</sup> T. Brühl, *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen. Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcennachfrage*, 2003, 80-82.

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.<sup>82</sup> 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 hochspezialisierte 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 NROen 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 aber nach der oben vorgenommenen Analyse in der Regel nicht bei. Wenn eine kommunikative Wirkung

---

<sup>82</sup> 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.

in die nationale Öffentlichkeit von nichtstaatlichen Akteuren nicht gesucht wird, entfällt auch der mögliche Beitrag zu den Voraussetzungen demokratischer Legitimation von politischen Entscheidungen.

#### **dd) Fazit**

Die Debatte um Rolle, Bedeutung und Legitimation nichtstaatlicher Akteure reagiert auf tiefer liegende Probleme, die mit dem Auswandern von Entscheidungen von der staatlichen Ebene in supra- trans- und international organisierte Räume eng verbunden ist. Hierbei werden verschiedene rechtspolitische Hoffnungen mit dem diagnostizierten Bedeutungszuwachs von nichtstaatlichen Akteuren verbunden. Zum Einen hofft man auf Effektivitätssteigerungen durch private Expertise bei der Lösung der großen Menschheitsprobleme wie dem Klimawandel, Armut und Menschenrechtsverletzungen. Zum anderen sollen nichtstaatliche Akteure das sog. „Demokratiedefizit“ internationaler Institutionen beheben helfen.

Nach der hier dargelegten Analyse ausgewählter Felder der NRO-Beteiligung bei Rechtssetzungsprozessen jenseits des Nationalstaates erscheinen beide Ansätze problematisch. Die einseitige Betonung der Effektivitätsgewinne durch die private Expertise nichtstaatlicher Akteure übersieht, dass Expertenberatung und informelle Einflussnahme jenseits rechtlich geregelter Verfahren das Demokratieproblem weiter verschärfen können, anstatt die Legitimation internationaler Entscheidungsprozesse zu erhöhen. Das Problem einseitiger Beteiligung und Einflussnahme durch private Expertise ist aus dem nationalen Bereich bekannt. Es verschärft sich aber auf internationaler Ebene insofern, als eine durch selektive Einflussnahme einseitig „gesteuerte“ Bürokratie hier nicht in regelmäßigen Abständen durch eine neue, demokratisch gewählte Regierung korrigiert werden kann.

Die Hoffnung auf Formen der globalen Demokratie durch NRO-Beteiligung tendiert ihrerseits dazu, die Probleme von Machtasymmetrien, geringer Repräsentativität, fehlender Verantwortlichkeit und hegemonialer Strukturen innerhalb der globalen Zivilgesellschaft selbst zu unterschätzen. Insbesondere das ausgeführte Problem des unterrepräsentierten Südens lässt sich nicht ohne Weiteres beheben. Insgesamt können gerade auch vornehmlich global operierende NROen die schwindelerregenden Höhen, von denen aus internationale Bürokratien oft agieren müssen, nicht überbrücken. Der

Wert der NRO-Beteiligung bei supra- und internationaler Rechtsetzung sollte – so das zentrale Argument - stattdessen eher auf der nationalen Ebene verortet werden. Dem Auswandern von Entscheidungen in zwischen- und überstaatliche Rechtsetzungsinstitutionen müssen NROen durch neue Beteiligungsformen nachfolgen. Ihre wertvolle Rolle als Rückgrat vitaler nationaler und lokaler Öffentlichkeiten würde sonst beschädigt. Diese öffentlichkeitsbezogene Rolle der NROen kann über universale menschenrechtliche Freiheitsgewährleistungen inzwischen als völkerrechtlich verfasst betrachtet werden.

### **III. Zivilgesellschaftliche Akteure als neue „Garanten“ der Völkerrechtsordnung**

Die von vielen NROen vertretene „universale Gerechtigkeitsagenda“ zielt auf eine zivilgesellschaftliche Mobilisierung zur Erreichung bestimmter politischer Ziele bei der Bekämpfung von Armut, Menschenrechtsverletzungen und der fortschreitenden Umweltzerstörung. Im Blick auf die Einstellung dieser zivilgesellschaftlichen Kräfte gegenüber dem Völkerrecht lässt sich eine interessante und vielleicht unerwartete Tendenz ausmachen. Insgesamt setzen viele dieser Akteure große Hoffnungen in das Völkerrecht als Rechtsordnung. Trotz der vehementen Kritik an speziellen Vertragsregimen werden politische Forderungen als völkerrechtliche Argumente vorgetragen. Im Bereich des Umweltschutzes wird neues, effektiveres Völkerrecht gefordert und elementare Unrechtserfahrungen werden als Verletzungen von Menschenrechtspakten thematisiert. Auch die zivilgesellschaftlich organisierten Proteste gegen die bei den Demonstrationen als „illegal“ bezeichnete Irakintervention können hier als Indiz eines starken zivilgesellschaftlichen „Völkerrechtsbewusstseins“ dienen.

Dies ist umso erstaunlicher, als das Vertrauen in das Völkerrecht als „soziale Technik einer universalen Rechtsgemeinschaft“ (Kelsen) bei vielen Regierungen und wirtschaftlichen Akteuren gesunken zu sein scheint. Die staatliche Bevorzugung flexiblerer, disaggregierter bzw. privatisierter Kooperations- und Steuerungsformen außerhalb des Mediums des Völkerrechts ist in der Literatur in den letzten Jahren stark thematisiert worden.<sup>83</sup> Glaubt man diesen Analysen, dann sind formale völkerrechtliche Kooperationsformen für viele Regierungen zu ineffektiv oder

---

<sup>83</sup> Siehe unter I.1.

politisch zu unberechenbar geworden. Wichtige Staaten wie die USA fliehen aus universalen Vertragsregimen, die ihre Handlungsfähigkeit begrenzen könnten und betreiben immer geringeren Aufwand, vermeintliche Rechtsbrüche argumentativ zu rechtfertigen. Es lässt sich also eine Diskrepanz zwischen den rechtlich phrasierten Forderungen der Zivilgesellschaft einerseits und beobachtbaren Tendenzen staatlicher Abkehr vom Völkerrecht andererseits ausmachen. Fast scheint es, als habe der völkerrechtliche Rechtsdiskurs innerhalb der Zivilgesellschaft eine höhere Intensität erlangt als zwischen staatlichen Organen, den klassischen Rechtsetzern und Adressaten des Völkerrechts. Was bedeutet ein solcher Befund aber für die Geltung des Völkerrechts zu Beginn des 21. Jahrhunderts?

Am Ende des 19. Jahrhunderts, auf dem wissenschaftsgeschichtlichen Höhepunkt der völkerrechtlichen Debatten um die „Geltung“ des Völkerrechts, hatte Georg Jellinek eine differenzierte Antwort auf die umkämpfte Geltungsfrage entwickelt. Das Völkerrecht verfüge zwar nicht über eine überstaatliche Zwangsgewalt, es sei aber trotzdem bindendes Recht, weil die Staaten sich verpflichtet „fühlten“, selbst übernommene Verpflichtungen auch einzuhalten.<sup>84</sup> Es handelte sich nach Jellinek auch beim Völkerrecht um Normen, deren Rechtsgeltung auf der „Überzeugung seiner Gültigkeit“ innerhalb der menschlichen Gemeinschaft beruhe. Recht sei Teil menschlicher Vorstellungen und ruhe damit letztlich auf psychologischen Elementen. Allerdings sei das „Bewusstsein der Staatsgewalt“, dem selbstgesetzten Rechte verpflichtet zu sein, bei Völkerrechtsnormen noch schwächer ausgebildet als im Staatsrecht.<sup>85</sup>

Was hat dieser psychologische Urgrund des Rechts aber mit zivilgesellschaftlicher Mobilisierung um das Völkerrecht zu tun? Nach Jellinek muss die psychologische Wirksamkeit durch starke „sozialpsychologische Mächte“ garantiert werden. Diese „Mächte“ würden die motivierende Kraft der Vorschriften verstärken und ihnen hierdurch allgemeine Durchsetzungskraft auch gegen entgegenstehende individuelle

---

<sup>84</sup> G. Jellinek, *Die rechtliche Natur der Staatenverträge. Ein Beitrag zur juristischen Construction des Völkerrechts*, 1880, 6-27; zur Völkerrechtskonzeption Georg Jellineks: J.v. Bernstorff, „Georg Jellinek - Völkerrecht als modernes öffentliches Recht im fin de siècle?“, in: S.L.S. Paulson, Martin (Hrsg.), *Georg Jellinek, Beiträge zu Leben und Werk*, 2000, 183-206.

<sup>85</sup> G. Jellinek, *Die rechtliche Natur der Staatenverträge. Ein Beitrag zur juristischen Construction des Völkerrechts*, 1880, 37.

Motive der Normadressaten verleihen. Die Geltung des Rechts sei von diesen „Garantien“ abhängig.<sup>86</sup>

Es spricht viel dafür, heute neben den Staaten vor allem der Zivilgesellschaft diese Funktion einer sozialpsychologischen Garantiemacht des Völkerrechts zuzusprechen.<sup>87</sup> Die Zivilgesellschaft wäre dann nicht nur wichtiger Garant vitaler nationaler Demokratien in Zeiten der Globalisierung, sondern zunehmend auch wachsender Träger eines globalen Rechtsbewusstseins. Nichtstaatliche Akteure erhielten damit eine Rolle und Bedeutung für das Völkerrecht, die die in der Studie analysierten Einbindungstendenzen bei Weitem übersteigt.

---

<sup>86</sup> G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1905, 324-326.

<sup>87</sup> Ohne Rekurs auf Georg Jellinek aus politologischer Sicht mit dem Versuch eines Nachweises der Bedeutung der Zivilgesellschaft für die staatliche Einhaltung von völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen anhand von Fallstudien: T. Risse (Hrsg.), *The power of human rights. International norms and domestic change*, 1999.

