

*Leitsätze des 1. Referenten über:*

**Die Rolle nicht-staatlicher Akteure  
bei der Entwicklung und Implementierung des Völker- und Europarechts**

*I. Einführung*

*1. Globalisierungsdebatten*

*(1) Die Frage nach der Rolle der Staaten und der Bedeutung des Einzelnen in der internationalen Gemeinschaft gehört zu den nicht abgeschlossenen Ordnungsdebatten der Gegenwart.*

*2. Politikwissenschaftliche Ansätze*

*(2) In der Politikwissenschaft werden Akteure als Individuen oder Kollektive verstanden, die innerhalb eines institutionellen Kontextes auf die Entscheidungen anderer Beteiligter Einfluss nehmen können. Verbunden damit ist ein weites Steuerungsverständnis, das auch weiche oder indirekte Formen der Einflussnahme erfasst.*

*(3) Folgende Funktionszusammenhänge zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren erscheinen als wesentlich: 1. Nutzung privaten Expertenwissens; 2. Partizipation der Zivilgesellschaft; 3. Betroffenenanhörung; 4. Private Rechtsdurchsetzung.*

*3. Erste Schlussfolgerungen*

*(4) Transnationales Wirken der privaten Akteure ist abhängig von rechtlichen wie politischen Bedingungen. Dazu zählen menschenrechtliche Gewährleistungen und deren Effektivität.*

*(5) Nicht-staatliche Akteure verdrängen in der Realität der internationalen Beziehungen die Staaten nicht. Eher kommt es zu – bereichsspezifischen – Verflechtungen, bei denen nicht-staatliche Akteure auf staatliche Entscheidungsträger einwirken.*

*II. Die Rechtsstellung nicht-staatlicher Akteure im Völkerrecht*

*1. Abgrenzungen: Staatliche/nicht-staatliche Akteure*

*(6) Die Kategorie der nicht-staatlichen Akteure beruht auf einer negativen Abgrenzung zu den Staaten, denen auch föderale Einheiten und Städte zuzuordnen sind. Zu den staatlichen Akteuren in einem weiteren, funktionalen Sinne gehören die Internationalen Organisationen und Behördennetzwerke.*

*2. Menschenrechtliche Maßstäbe*

*(7) Bisherige, positive Definitionsversuche lassen die menschenrechtliche Dimension außer Betracht. In der menschenrechtlichen Perspektive gibt es keinen prinzipiellen Grund, zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Interessen zu unterscheiden. Die*

*entscheidende Frage lautet vielmehr, welche Akteure menschenrechtlich verpflichtet und welche berechtigt sind.*

*(8) Der EGMR unterscheidet im Wesentlichen danach, ob eine Organisation Hoheitsgewalt ausübt oder öffentliche Dienstleistungen unter staatlicher Kontrolle erbringt. Die Differenzierung entspricht der im Völkerrecht üblichen Unterscheidung zwischen hoheitlichem und nicht-hoheitlichem Handeln der Staaten.*

### *3. Rechtliche Folgen*

*(9) Als Träger von Menschenrechten sind nicht-staatliche Akteure nach heute praktisch unbestrittener Meinung partielle Völkerrechtssubjekte.*

*(10) Welchen Personen und Organisationen Völkerrechtssubjektivität zukommt und wie weit dieser Status reicht, ist nicht von vornherein begrenzt, sondern abhängig von multilateraler völkerrechtlicher Rechtsetzung.*

### *III. Entstehung und Durchführung von Völkerrecht unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure*

*(11) Die politische Inklusion nicht-staatlicher Akteure hängt davon ab, welche Personen nach welchen Kriterien in welche Entscheidungen einbezogen werden und welche verfahrensrechtlichen Ausgestaltungen zum Tragen kommen.*

*(12) Eine wesentliche Unterscheidung besteht darin, ob nicht-staatliche Akteure als Organmitglieder in eine Internationale Organisation eingebunden werden oder einen anderen Status, z.B. als Beobachter oder zur Konsultation berechtigte Teilnehmer, genießen.*

*(13) Diese Unterscheidung hat zudem menschenrechtliche Konsequenzen: Die Organe einer Internationalen Organisation sind menschenrechtlich gebunden. Beobachter oder zu Konsultationszwecken herangezogene Akteure üben dagegen keine Hoheitsrechte aus, sondern genießen menschenrechtlichen Schutz.*

#### *1. Die Entstehung von völkerrechtlichen Verträgen und Völkergewohnheitsrecht*

*(14) Die geltenden Regeln sehen eine Beteiligung privater Akteure als Vertragsparteien völkerrechtlicher Verträge nicht vor. Die Einflussmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure sind indirekter Art, indem sie auf politischen Kanälen Beiträge zu staatlichen Willensbildungsprozesse leisten. Gleiches trifft für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht zu.*

#### *2. Partizipationsrechte in Internationalen Organisationen*

*(15) Das Völkerrecht lässt den staatlichen Mitgliedern einer Internationalen Organisation weite Spielräume bei der Ausgestaltung der Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren. Insofern können Partizipationsrechte geschaffen werden, die nicht-staatlichen Akteuren die Mitgliedschaft in den Organen eröffnen, wie es in der ILO der Fall ist. Schwächere Formen der Partizipation vermitteln dagegen die Konsultationsrechte.*

*(16) Konsultationsrechte sind nur in wenigen Fällen primärrechtlich gewährleistet und beruhen überwiegend auf internen Organisationsmaßnahmen in Gestalt von Resolutionen. In einem rechtlich geregelten Konsultativstatus ist eine Form der partiellen Völkerrechtssubjektivität zu sehen.*

### *3. Hybride Formen der Entstehung und Durchführung von Völkerrecht*

*(17) Zu den weiteren Formen der Einbindung privater Akteure in zwischenstaatliche Entscheidungsprozesse zählt die Verweisung auf private Normsetzung in völkerrechtlichen Verträgen.*

*(18) Hybride Formen finden sich auch bei Monitoring bzw. Compliance Mechanismen, die der Überwachung von Mitgliedstaaten und der Durchsetzung ihrer völkerrechtlichen Pflichten dienen.*

*(19) Abhängig von der jeweiligen Verfahrensordnung eines internationalen Gerichts können nicht-staatliche Akteure in gerichtlichen Verfahren Auskünfte erteilen, Zeugenaussagen abgeben oder sog. amicus curiae briefs einreichen.*

### *4. Legalität und Legitimität der Beteiligung nicht-staatlicher Akteure*

*(20) Internationalen Organisationen kennen meist keine Rechtsschutzmöglichkeiten für nicht-staatliche Akteure zur Kontrolle von Zulassungsentscheidungen.*

*(21) Aus demokratietheoretischer Sicht besteht dann ein Legitimationsbedürfnis, wenn Internationale Organisationen supranationale Hoheitsgewalt ausüben oder jedenfalls durch ihre Entscheidungen die Mitglieder auch ohne deren Zustimmung rechtlich verpflichten können.*

*(22) Eine normative Rückbindung an das Demokratieprinzip fehlt in den Gründungsverträgen der meisten Internationalen Organisationen. Zwingende Anforderungen können sich aber aus dem Verfassungsrecht der staatlichen Mitglieder ergeben.*

*(23) Im Hinblick auf die Rolle nicht-staatlicher Akteure muss sichergestellt sein, dass die Organe einer Internationalen Organisation die rechtliche und politische Letztverantwortung genießen. Eine Fremdbestimmung der Organe durch nicht-staatliche Akteure würde dagegen den Legitimationszusammenhang auflösen.*

*(24) Internationale Organisationen unterliegen ferner einer politischen Neutralitätspflicht, deren Rechtsgrundlage in ihrem Mandat selbst zu suchen ist.*

*(25) Schließlich stößt die Partizipation nicht-staatlicher Akteure an Grenzen, die durch die Funktionsfähigkeit der Organe und die Effektivität ihrer Entscheidungsverfahren gezogen sind.*

#### *IV. Entstehung und Durchführung von Unionsrecht unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure*

##### *1. Partizipation in der Europäischen Union*

*(26) Die Regelungen des Art. 11 EUV ergänzen die Vorgaben zur repräsentativen Demokratie, auf der die Arbeitsweise der Union beruht. Sie sind aber nicht als subjektiv-rechtliche Partizipationsrechte ausgestaltet.*

*(27) Allerdings müssen die Organe im Rahmen ihrer Organisationsgewalt die Partizipation real möglich machen und daher entsprechende Verfahrensregeln erlassen.*

*(28) Das Unionsrecht gibt für diese Partizipationsformen verfassungsrechtliche Grenzen vor, die dem Schutz des demokratischen Legitimationszusammenhangs dienen.*

##### *2. Hybride Formen der Entstehung und Durchführung von Unionsrecht*

*(29) Hybride Formen der Entstehung und Durchführung von Unionsrecht lassen sich - nicht anders als im Völkerrecht und im innerstaatlichen Recht - in vielfältiger Weise belegen.*

*(30) Im Bereich der privaten Rechtsdurchsetzung zeigen sich problematische Entwicklungen, soweit Klagerechte sich vollständig vom Schutz subjektiver Rechte ablösen. Die Legitimation für die Rolle als öffentliche Ankläger ergibt sich auch hier nicht aus einer Selbstermächtigung privater Akteure. Sie beruht vielmehr auf einer Anerkennung durch den Gesetzgeber, der den Kreis der Berechtigten nach objektiven und sachbezogenen Kriterien begrenzen und ihre Befugnisse definieren muss, um private Willkür zu unterbinden.*

#### *V. Ausblick*

*(31) Die beschriebenen internationalen Phänomene unterscheiden sich nicht grundsätzlich von der Rolle privater Akteure im innerstaatlichen Raum. Für den Einfluss nicht-staatlicher Akteure auf die Entscheidungsprozesse des Bundes steht allerdings eine den internationalen Standards vergleichbare Regelung noch aus.*