

# **Die Rolle Nichtstaatlicher Akteure bei der Rechtsetzung und Implementierung im Völker- und Europarecht**

*Jochen von Bernstorff*

## **Gliederung mit Thesen:**

### **Einleitung**

- Die zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen befindet sich seit Beginn der 2000er Jahre in einer Umbruchsituation; und zwar weg von der zivilgesellschaftlichen Vertretung von Gemeinschaftsinteressen durch klassische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und hin zum Prinzip der Betroffenenpartizipation.
- Wissenschaftliche Debatten um die zivilgesellschaftliche Beteiligung im Völkerrecht lassen sich in drei verschiedenen Leitbildern zusammenfassen: erstens das **Funktionalistische Leitbild**, zweitens das **Demokratisierungs-Leitbild** und drittens das jüngste **Leitbild der Betroffenenpartizipation**. Trotz ihres chronologischen Auftretens schließen sich die drei Leitbilder nicht gegenseitig aus und sind aktuell weiter präsent in den Debatten um die zivilgesellschaftliche Partizipation im Völkerrecht.

### **I. Rollen zivilgesellschaftlicher Akteure im Völkerrecht**

- NGOs lobbyieren und beraten Staaten, die daraufhin multilaterale Normsetzung initiieren. Sie streiten für neue Normsetzung durch Proteste bzw. soziale Mobilisierung über medien-basierte Kampagnen. Auch bei der Implementierung von Standards spielen NGOs eine immer größere Rolle. Hinzu kommt die Beratungsfunktion von NGOs bei der gerichtlichen Durchsetzung von Standards durch sog. strategische Prozessführung bzw. amicus curiae-Eingaben.

### **II. Das Funktionalistische Leitbild: NGOs als Experten und Repräsentanten von Gemeinschaftsinteressen**

- Nach diesem historisch ersten Leitbild effektivieren NGOs die Arbeit von Internationalen Organisationen, indem sie deren Ziele, d.h. gemeinsame Interessen der Staaten fördern. Sie tun dies über die Bereitstellung von Expertise und über ihre Einflussmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten.

#### **1. Das Verfahrensregime: Die Einbeziehung internationaler NGOs**

- Das ursprüngliche Verfahrensregime für Konsultativbeziehungen der Vereinten Nationen mit der Zivilgesellschaft zielt auf die Einbindung großer internationaler NGOs ab, die in den Organen der Vereinten Nationen die benötigte Expertise bereitstellen können.

## **2. Legitimität durch Expertise?**

- Nach dem funktionalistischen Leitbild ist die NGO-Beteiligung legitim, weil NGOs die Politiken und Rechtsnormen in den internationalen Beziehungen durch Einbringen ihrer Expertise verbessern.
- Wenn der Legitimationsbegriff für eine Rückbindung von Regierungshandeln an kollektive Selbstbestimmung freier und gleicher Bürger reserviert werden soll, dann bleibt für alle anderen Funktionen zivilgesellschaftlicher Beteiligung nur der Begriff der Legitimität.
- Die Annahme, dass NGO-Mitwirkung in Internationalen Organisationen legitim sei, weil sie die Ergebnisse von Herrschaftsausübung auf internationaler Ebene verbessert (Output-Legitimität), ist angreifbar. Aufgrund der Pluralität konfligierender Interessens- und Bewertungsmaßstäbe bei praktisch allen politischen Entscheidungsprozessen auf globaler Ebene kann ein rechtswissenschaftliches Urteil über die Qualität des „output“ bzw. der Ergebnisse supranationaler oder globaler Regulierung nicht getroffen werden.

## **III. Das Demokratisierungs-Leitbild**

- Das zweite Leitbild konstruiert zivilgesellschaftliche Beteiligung in den internationalen Beziehungen als einen Beitrag zu einer Demokratisierung Internationaler Organisationen.

### **1. Das Verfahrensregime: Die Einbeziehung nationaler NGOs**

- Das Verfahrensregime der Vereinten Nationen gibt 1996 seinen Fokus auf internationale NGOs auf und öffnet sich für eine große Anzahl neuer nationaler NGOs.

## **2. Legitimation durch Deliberation?**

- Auf der Ebene internationaler Rechtssetzung stellt sich das Problem der demokratischen Legitimation anders als auf nationaler Ebene. Es existiert auf globaler Ebene kein Prinzip der Volkssouveränität. Bekanntlich verlangt auch das Grundgesetz für eine Mitwirkung Deutschlands in Internationalen Organisationen über Art. 24 GG und Art. 59 GG keine demokratischen Strukturen auf internationaler Ebene.
- Es besteht ein strukturelles Demokratiedefizit in Internationalen Organisationen welches auch von demokratischen Staaten bewusst in Kauf genommen wird um international organisiert kooperieren zu können.
- Internationale Deliberation zwischen NGOs und öffentlichen Experten in Internationalen Organisationen (deliberative Demokratiemodelle) kann weder die Rückbindung an ein Wahlvolk noch das Fehlen einer demokratischen Opposition ersetzen.
- Dennoch können aber gerade nationale NGOs eine wertvolle Verbindung zwischen nationalen Öffentlichkeiten und Parlamenten einerseits und dem auswärtigen Regierungshandeln andererseits herstellen. Sie leisten damit einen Beitrag zu einer besser informierten nationalen Öffentlichkeit und aktivieren parlamentarische Kontrollprozesse in dem jeweiligen Mitgliedsstaat.

#### **IV. Das Leitbild der Betroffenenpartizipation**

- Zentral für das jüngste Leitbild der Betroffenenpartizipation ist die möglichst direkte Einbindung besonders betroffener Personengruppen in internationale Rechtsetzungsprozesse.

##### **1. Das Verfahrensregime: Betroffenenorganisationen anstelle klassischer NGOs**

- Die Bewegung, weg von der Vertretung von Gemeinschaftsinteressen durch klassische NGOs und hin zur Einbindung von Betroffenenorganisationen (Affected Person's Organisations), lässt sich in einer Reihe internationaler Institutionen anhand neuer Regeln über die zivilgesellschaftliche Partizipation nachweisen.

##### **2. Legitimation durch Betroffenenpartizipation?**

- Ihre besondere Legitimationsbehauptung stützen Betroffenenorganisationen auf ihre enge Verbindung bzw. ihre Identität mit einer Gruppe ebenfalls existentiell betroffener Menschen, d.h. durch personelle Überlappungen mit einer Art themenbezogenen Schicksalsgemeinschaft.
- Neue Formen der Betroffenenpartizipation sind Ausdruck eines Ringens um erweiterte globale, nationale und lokale Öffentlichkeiten (sog. „Gegenöffentlichkeiten“). Aus diesem Kampf entsteht keine globale Demokratie, aber im besten Fall mehr Multiperspektivität und Responsivität sektoral globalisierter Institutionen.
- Die normative Schubkraft des Konzepts der Betroffenenpartizipation kommt aus dem Menschenrechtsdiskurs und verwandten Konzepten wie Vulnerabilität, Exklusion und Marginalisierung, auch wenn sich die Partizipation Betroffener in Internationalen Organisationen derzeit noch nicht zu einem allgemeinen menschenrechtlichen Beteiligungsanspruch verdichten lässt.

#### **V. Schluss**

- Die demokratischen Legitimationsressourcen Internationaler Organisationen sind im Vergleich zum demokratisch verfassten Nationalstaat bereits strukturell begrenzt. Gleichzeitig bedarf es mehr institutionalisierter Kooperation, insbesondere zu den Überlebensfragen der Menschheit, wie z.B. der Proliferation von Nuklearwaffen, dem Klimawandel mit seinen dramatischen Auswirkungen, dem massiven Artensterben und Armuts- und Entwicklungsfragen.
- Die Gefahr, dass Internationale Organisationen, die von Expertennetzwerken getragen werden, sich dabei gegenüber nationalen Öffentlichkeiten und den lokalen Auswirkungen ihres Handelns isolieren, ist nicht von der Hand zu weisen. Die Beteiligung von Betroffenenorganisationen an internationaler Rechts- und Standardsetzung hat in diesem Kontext ein korrigierendes Potential.