

Rechtspolitisches Forum

Legal Policy Forum

13

Jost Delbrück

Nichtregierungsorganisationen

Geschichte - Bedeutung - Rechtsstatus

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat die wissenschaftliche Forschung und Beratung auf Gebieten der Rechtspolitik sowie die systematische Erfassung wesentlicher rechtspolitischer Themen im In- und Ausland zur Aufgabe. Es wurde im Januar 2000 gegründet.

Das *Rechtspolitische Forum* veröffentlicht Ansätze und Ergebnisse national wie international orientierter rechtspolitischer Forschung und mag als Quelle für weitere Anregungen und Entwicklungen auf diesem Gebiet dienen. Die in den Beiträgen enthaltenen Darstellungen und Ansichten sind solche des Verfassers und entsprechen nicht notwendig Ansichten des Instituts für Rechtspolitik.

Die heute in Wissenschaft und Praxis stark beachteten Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind entgegen verbreiteter öffentlicher Meinung keineswegs ein neues Phänomen; ihre Wurzeln reichen vielmehr bis in das 17. Jhdt. zurück. Damals wie heute sind viele der NGOs im humanitären Bereich tätig. Inzwischen haben sich die Arbeitsfelder jedoch stark erweitert. Abgesehen davon haben die NGOs aus unterschiedlichen Gründen, insbesondere aufgrund des Globalisierungsprozesses, an sozialer und politischer Bedeutung zugenommen. Dies hat sich auch auf die Struktur des Völkerrechts ausgewirkt. Während das klassische Völkerrecht allein die Staaten als Rechtssubjekte anerkannte, lockert sich im Zuge der Internationalisierung öffentlicher Aufgaben der sog. *numerus clausus* der Völkerrechtssubjekte. Ferner sind aufgrund der Globalisierung, also der Entstaatlichung der internationalen Beziehungen und dem Rückzug des Staates aus der Wahrnehmung bisher als ausschließlich staatlich verstandener Aufgaben, NGOs in ehemals staatliche Handlungsräume vorgedrungen mit der Folge, dass auch ihnen zunächst eine beschränkte Rechtsstellung im Völkerrecht zuerkannt wurde.

Prof. Dr. Dr. h.c. Jost Delbrück, LL.M., LL.D.h.c.(IN), geboren 1935, ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Allgemeine Staatslehre und ehemaliger Direktor des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Seit 1985 ist Prof. Delbrück Mitglied des Internationalen Schiedshofs im Haag.

Der Beitrag ist der um Literaturhinweise ergänzte Abdruck des Vortrages, den der Verfasser am 13. Januar 2003 gehalten hat.

NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN

GESCHICHTE – BEDEUTUNG – RECHTSSTATUS

Prof. Dr. Jost Delbrück
Universität Kiel

Einleitung

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind heute in aller Munde – wenn auch nicht unbedingt unter diesem Gattungsnamen, sondern konkret mit den Namen einzelner, im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehender NGOs wie *Greenpeace*, *Amnesty International*, *Human Rights Watch* oder neuerdings *Attac*. Die Reaktionen in der Öffentlichkeit auf die Aktivitäten der NGOs reichen von großem Lob bis zu harscher Kritik – je nach dem Gegenstand oder der Art und Weise ihrer Aktivitäten. Unabhängig von Lob oder Kritik wird ganz überwiegend aus der heutigen Allgegenwärtigkeit dieser NGOs abgeleitet, dass es sich um ein ganz neues Phänomen handelt – ähnlich wie auch die Globalisierung, mit der der heutige *Boom* der NGOs eng zusammenhängt, als ein ganz neues Phänomen angesehen wird. Im Falle der NGOs ist diese Sicht unrichtig, im Falle der Globalisierung noch umstritten.¹ Neu ist allerdings, dass sowohl die NGOs als auch die Globalisierung erst in den letzten eineinhalb Jahrzehnten Gegenstand eingehender wissenschaftlicher Untersuchungen geworden sind, wenngleich auch hier anzumerken ist, dass es seit dem Ende der fünfziger Jahre des letzten Jahrhunderts schon eine Reihe von, namentlich völkerrechtlichen, Arbeiten zum Thema „Nichtregierungsorganisationen“ gegeben hat – so etwa von *Hermann Mosler* in seiner Abhandlung über die „Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte“ aus dem Jahre 1962.² Anlass für die Sozialwissenschaften, sich mit dem Phänomen der NGOs intensiver zu befassen ist, dass sie selbst sich als einen wichtigen Teil der heute sogenannten Zivilgesellschaft darstellen und somit genuiner Gegenstand soziologischer und politikwissenschaftlicher Forschung sind.³ Für die Rechtswissenschaft, genauer für die Staatslehre und das Völkerrecht, sind NGOs wichtiger

¹ Zur geschichtlichen Einordnung der Globalisierung siehe *D. Held/A. McGrew/D. Goldblatt/J. Perraton*, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, 1999, 16ff.; *Otfried Höffe*, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, 1999, 20. Zur unumstritten weit in die Vergangenheit reichenden Geschichte der NGOs siehe unten S.4ff. mwN.

² Vgl. *H. Mosler*, *Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 22 (1962)1ff.

³ Vgl. dazu den Überblicksartikel von *K. Hüfner*, *Non-Governmental Organizations*, in: *R. Wolfrum/Ch. Philipp* (eds.), *United Nations Law, Policies, and Practice*, vol.2, 1995, 927ff. mwN.

Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen wegen ihrer wachsenden Rolle in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben generell und für das Völkerrecht speziell wegen ihrer zunehmenden Einflussnahme auf die Erzeugung und Durchsetzung internationalen Rechts.⁴

Im Folgenden soll nach einem Rückblick auf die Geschichte der NGOs (I) etwas ausführlicher der empirische Befund der Aktivitäten der sehr verschiedenen NGOs und ihrer Rolle und Bedeutung als politische Akteure national und vor allem international aufgezeigt werden (II). In einem abschließenden dritten Schritt soll dann die Frage nach dem Rechtsstatus der NGOs im modernen Völkerrecht und kurz auch im nationalen Recht beantwortet werden.

I. Zur Definition und Geschichte der Nichtregierungsorganisationen

1. Im einzelnen ist die genaue Bestimmung des Begriffs der Nichtregierungsorganisation nach wie vor umstritten. Die ganze Breite dieser Diskussionen soll hier nicht nachgezeichnet werden, zumal es bei allem Streit im einzelnen doch einen weitgehenden Konsens über die Mindestkriterien gibt, die von einer Wirkungseinheit erfüllt sein müssen, um als NGO eingeordnet werden zu können.⁵ Ein paar Anmerkungen zu diesen Mindestkriterien sind jedoch unumgänglich. NGOs sind private nationale oder internationale Verbände, die von natürlichen oder privaten juristischen Personen auf Dauer und mit zumindest einem handlungsfähigen Organ gegründet werden und damit auf privatrechtlicher, nicht völkerrechtlicher Grundlage beruhen. Überwiegend wird allerdings eingeräumt, dass auch solche Verbände als NGOs anerkannt werden können, an denen staatliche Vertreter mitwirken, so lange diese keinen bestimmenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung im Verband ausüben können.⁶ Darüber hinaus wird gefordert, dass NGOs nur ideelle Ziele verfolgen, also nicht gewinnorientiert arbeiten. Das schließt nicht aus, dass sie sich Einnahmen verschaffen – meist, aber nicht nur durch Spenden –, nur dürfen diese allein der Zielverwirklichung dienen.⁷ In einzelnen Fällen gibt es hier

⁴ Dazu unten S. 8f. mwN.

⁵ Siehe dazu die minutiöse Detailanalyse der Definitionsversuche zur Bestimmung der Typik von NGOs sowie ihrer Abgrenzung von anderen Organisationen *W. Hummer*, Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung – Abgrenzung, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 39(2000), 45ff.; auch *G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum*, *Völkerrecht*, 2. Aufl., Bd. I/2, 2002, 232f.; *Y. Beigbeder*, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations*, 80f.; *St. Hobe*, *Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht*, *Archiv des Völkerrechts (AVR)* 37(1999), 152ff. (156); *M. Hempel*, *Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen*, 1999, 19ff.

⁶ Vgl. Art. 1 lit.a der Europäischen Konvention über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen vom 24. 4 1986, ETS No.124, 2; dazu *M.-O. Wiederkehr*, *La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales*, 1992, 752ff.

⁷ Dazu näher *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn.5), 233 mwN.

natürlich Abgrenzungsprobleme. So gilt etwa der Weltfußballverband FIFA als NGO, obwohl man mit Fug bezweifeln kann, ob deren wirtschaftliche Betätigung noch als allein der Verwirklichung der Verbandsziele dienend angesehen werden kann. So erschöpft sich denn auch in der Praxis die Funktion des Kriteriums des „non-profit-making“ darin, die NGOs von den transnationalen bzw. multinationalen Unternehmen zu unterscheiden, die nicht nur wegen ihrer unzweifelhaften Gewinnerorientierung, sondern auch aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht und ihres internationalen Status sozusagen in einer anderen „Liga“ spielen als die NGOs.⁸ Anzuführen ist jedoch, dass sich hinsichtlich der völkerrechtlichen Stellung der transnationalen Unternehmen ähnliche Fragen nach ihrem Status im Völkerrecht stellen⁹, wie sie hier für die NGOs gestellt und beantwortet werden sollen.

Unbestritten ist, dass nur solche Verbände als NGOs anerkannt werden können, die sich im Rahmen des Rechts bewegen. Terroristische Vereinigungen und Verbände des sog. organisierten Verbrechens – etwa Drogenkartelle – fallen nicht unter den Begriff der NGO.¹⁰ Lange Zeit war es umstritten, ob rein religiöse Vereinigungen zu den NGOs zu rechnen seien. Abgesehen davon, dass der HI. Stuhl von jeher als ein besonderes Völkerrechtssubjekt anerkannt war und ist, überzeugt die Ablehnung einer Anerkennung „rein“ religiöser Verbände als NGOs nicht. Nicht nur aus praktischen Gründen – man denke an das Problem die „rein“ religiösen von nicht „rein“ religiösen Verbänden abzugrenzen –, sondern auch aus grundsätzlichen Erwägungen ist die Anerkennung von religiösen Verbänden wie der des *World Council of Churches*, der Vereinigungen und Unionen des *Islam* und des *Judentums* geboten, die die Kriterien der privatrechtlichen Gründung, der Dauerhaftigkeit und Handlungsfähigkeit ebenso erfüllen wie ganz unbestreitbar das Kriterium der ideellen Zielsetzung. Anders steht es um solche religiösen Sekten, die nicht das Recht des freiwilligen Ein- und Austritts gewähren. Mit dieser Haltung stehen sie außerhalb des Rechts (des auch international gewährleisteten Grundrechts der Vereinigungsfreiheit) und erfüllen damit nicht die Anforderung, sich im Rahmen des Rechts zu bewegen.¹¹

Zusammenfassend können NGOs als Vereinigungen bestimmt werden, die, von privaten natürlichen oder juristischen Personen aufgrund privatrechtlichen, nicht völkerrechtlichen Vertrages gegründet, auf internationaler (und/oder nationaler) Ebene ideelle und andere nicht gewinnorientierte Ziele im Rahmen des Rechts verfolgen, über eine auf Dauer angelegte, handlungsfähige Struktur und über einen eigenen Sitz verfügen. Dass diese Organisationen einen hohen Grad von Unabhängigkeit gegenüber nicht nur dem Sitzstaat, sondern auch anderen Staaten bzw. Regierungen wahren müssen, liegt in ihrer

⁸ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn.5), 233.

⁹ Dazu ausführlich Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn.5), §108, 243ff.

¹⁰ Vgl. kurz Hummer, in: H. Neuhold/Hummer/Ch. Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 3. Aufl., Bd. 1: Textteil, 1997, Rdnr.1178.

¹¹ Dazu Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn.5), 234 mwN: auch Hummer (Fn.10), Rdnr.1178.

Funktion als – jedenfalls überwiegend – kritische Interessengruppen (*pressure groups*).

2. Organisationen dieser Art können auf eine lange Geschichte, namentlich im humanitären Bereich, zurückblicken. Vorläufer der heutigen NGOs im humanitären Bereich können bis Ende des 17. Jahrhunderts zurückverfolgt werden.¹² Zu erwähnen sind hier die Anstrengungen der amerikanischen Quaker gegen die Sklaverei. Andere Autoren möchten sogar die neben den christlichen Kirchen seit dem 6. Jahrhundert entstehenden religiösen Orden und die späteren geistlichen und säkularen Orden in die „Ahnenreihe“ der heutigen NGOs einordnen. Im 18. Jahrhundert entstanden in Frankreich und Großbritannien Gesellschaften, deren Ziel ebenfalls die Abschaffung der Sklaverei und die Förderung der Achtung der Schwarzafrikaner bildete. Im 19. Jahrhundert vermehrte sich die Zahl von nichtstaatlichen Organisationen rasch, wobei gegen Ende des 19. Jahrhunderts neben die bis dahin im wesentlichen humanitär ausgerichteten Organisationen auch solche mit im engeren Sinne politischen, wirtschaftlichen/gewerkschaftlichen, aber auch wissenschaftlichen Zielen traten. Zu nennen sind für Großbritannien die Gründung der *British and Foreign Anti-Slavery Society* (1839), der *Aborigines Protection Society* (1832), der *World Evangelical Alliance* (1846); für Frankreich die 1860 in Paris gegründete *Alliance Israelite Universelle*, der in Großbritannien die Gründung der *Anglo-Jewish Association* im Jahre 1871 folgte. 1863 wurde das *Komitee vom Roten Kreuz*, 1864 die *Internationale Arbeiter Vereinigung*, 1855 die *International Geodesical Association*, 1869/73 die *Société de la Législation Comparée* und 1873 die *International Law Association* gegründet.

Nach dem Ende des 1. Weltkriegs wurden vor allem wichtige, auf wirtschaftlichen und sozialen Gebieten tätige NGOs ins Leben gerufen. Herausragende Beispiele sind die *International Federation of Trade Unions* (1919) und die *International Chamber of Commerce* (1920). Ausgelöst durch das dem 1. Weltkrieg und den revolutionären Umwälzungen z.B. in Rußland folgende Flüchtlingselend und die durch Grenzveränderungen verursachten Migrationsprobleme, entstanden zahlreiche NGOs, die unter Führung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zur Berufung eines Hohen Kommissars für Flüchtlinge durch den Völkerbund beitrugen und mit diesem dann eng zusammenarbeiteten. Die Satzung des Völkerbundes beschränkte sich darauf, die Gründung „ordnungsgemäß anerkannter nationaler Rotkreuzorganisationen“ zu ermutigen. Trotz dieser Beschränkung auf solche nationalen Organisationen und die bloße Ermutigung ihrer Gründung und des Scheiterns von Initiativen, das VB-Mandat zu erweitern, entwickelte sich in der Praxis des Völkerbundes eine rege Zusammenarbeit gerade auch mit *internationalen* NGOs, die mit Rederecht und dem Recht, Beratungsvorschläge einzubringen, in VB-

¹² Zur Geschichte der NGOs siehe *H.H.-K. Rechenberg*, Non-Governmental Organizations, in: *R. Bernhardt* (ed.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, vol. III, 1997, 612 (613f); *P. Macalister-Smith*, Non-Governmental Organizations, Humanitarian Action and Human Rights, in: *U. Beyerlin u.a.* (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, Festschrift für *R. Bernhardt*, 1995, 483ff.; auch *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn.5), 235ff.

Ausschüssen tätig wurden. Hervorzuheben ist die aktive Rolle, die NGOs im Rahmen der vom Völkerbund einberufenen Weltabrüstungskonferenz spielten.¹³ Der Ausbruch des 2. Weltkrieges machte allerdings nicht nur dieser Zusammenarbeit mit dem Völkerbund, sondern der Tätigkeit der meisten NGOs – mit Ausnahme der humanitären – ein Ende. Doch blieb der Gedanke, die transnationalen Beziehungen gerade auch durch nichtstaatliche Organisationen zu pflegen, lebendig. Schon bald nach dem Ende des 2. Weltkrieges wurden nicht nur die vor dem Kriege bestehenden NGOs wiedergegründet bzw. wiederbelebt, sondern eine Fülle von neuen NGOs gegründet. Ihre Zahl wird heute auf etwa 10-15.000 und mehr geschätzt¹⁴ – Anlass genug, sich mit diesem Phänomen näher zu beschäftigen.

II. *Der gegenwärtige empirische Befund der Aktivitäten, der Rolle und der Bedeutung der NGOs als politische Akteure im internationalen System*

1. Allein schon die ungeheure Zahl der NGOs lässt vermuten, dass sie viel stärker und auf viel mehr Gebieten tätig sind als vor dem 2. Weltkrieg. Und dies ist in der Tat der Fall. Zunächst sei ein kurzer Überblick über die heute besonders wichtigen Tätigkeitsfelder der NGOs gegeben. Danach ist auf die Gründe für die geradezu explosionsartige Ausbreitung der Arbeit der NGOs einzugehen und dabei die Bedeutung dieser nichtstaatlichen Wirkungseinheiten herauszuarbeiten.

a. Abgesehen von traditionellen humanitären Aufgaben, wie sie exemplarisch vom Roten Kreuz oder von Flüchtlingshilfsorganisationen wahrgenommen werden, ist diese Dimension um die Einschaltung verschiedener NGOs in den internationalen und nationalen Menschenrechtsschutz erweitert worden, darunter auch verstärkt der Schutz von Grundrechten von Arbeitnehmern, Frauen und Kindern. Als zweites gänzlich neu entstandenes Arbeitsfeld von NGOs ist der Umweltschutz zu nennen.¹⁵ Im Bereich im engeren Sinne politischer Aktivitäten von NGOs ist auf den erheblichen Einfluss von friedenspolitischen Gruppierungen hinzuweisen. So ist der Abschluss der Konvention über das Verbot sog. *Anti-personell Mines* auf die Kampagne einer speziell auf diese Ziel hin gegründeten Bürgerbewegung zurückzuführen, der sich z.B. auch

¹³ Siehe *P. Macalister-Smith* (Fn.12), 484; auch *K. Hüfner*, Non-Governmental Organizations, in: *Wolfrum/Ch.Philipp* (eds.) (Fn.3), 927ff., para.6.

¹⁴ Zu den Zahlen vgl. *Hummer* (Fn.5), 49ff.; auch *Hempel* (Fn.5), 36. Die Größe der Zahl von NGOs hängt davon ab, ob eine weite oder engere Definition des Begriffs der NGOs gewählt wird. *F. Bauer*, In der Sphäre der Staatsferne, berichtet in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung 210 (2001) von Schätzungen, nach denen mehr als 50.000 NGOs existieren sollen.

¹⁵ Zu den Tätigkeitsfeldern der NGOs siehe etwa *Hempel* (Fn.5), 37ff.; zum Bereich des Menschenrechtsschutzes speziell *Macalister-Smith* (Fn.12), 493; zur Arbeit von NGOs im Bereich Umweltschutz siehe *S. Riedinger*, Die Rolle nichtstaatlicher Organisationen bei der Entwicklung und Durchsetzung internationalen Umweltrechts, 1995.

Prinzessin Diana anschloss und mit erheblichem persönlichen Einsatz zum Erfolg der Bewegung beitrug.¹⁶ In den genannten drei Großbereichen kommt den Stimmen der religiösen NGOs (z.B. World Council of Churches) ein großes Gewicht zu. So war die sog. *Jewish Agency* nach dem Ende des 2. Weltkrieges Gesprächs- und Verhandlungspartner der Vereinten Nationen bei der Staatsgründung Israels.¹⁷ Hinzuweisen ist aber auch auf die inzwischen universelle Organisation der verschiedensten Sportarten, unter denen der schon erwähnte Weltfußballverband FIFA, der Weltleichtathletik-Verband und das Internationale Olympische Komitee als besonders mächtige Akteure hervortreten, die – mit eigener Sportgerichtsbarkeit ausgestattet – mit ihren Entscheidungen in Rechte der einzelnen Sportler gravierend eingreifen können, etwa mit Startverboten bis hin zu lebenslanger Sperre. Im kulturellen Bereich spielen private organisatorische Zusammenschlüsse von Rundfunkanstalten wie die EBU eine wichtige Rolle in der Erleichterung und Intensivierung grenzüberschreitender Rundfunk- und Fernsehsendungen. Viele weitere Aktivitäten von NGOs könnten genannt werden. Der Zeitrahmen erlaubt es allerdings nur, noch etwas näher auf die Bereiche des Menschenrechts- und Umweltschutzes einzugehen.

b. Die im Menschenrechtsschutz besonders bekannten NGOs sind z.B. *Amnesty International* und *Human Rights Watch*. Aber wichtige Arbeit wird auch – neben vielen kleineren Organisationen – von der internationalen Juristenkommission geleistet. Die Funktionen dieser Organisationen lassen sich mit einer allgemeinen Wächterfunktion, humanitärer Betreuung einzelner Opfer und – besonders hervorzuheben – mit der juristischen Vertretung von Opfern vor internationalen *Monitoring Bodies* (z.B. internationale Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (WSR/ECOSOC), die Menschenrechtsausschüsse im Rahmen der UN Menschenrechtskonventionen, der Konventionen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung und der Diskriminierung der Frau) sowie regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK)

¹⁶ K. Nowrot, Legal Consequences of Globalization: The Status of Non-Governmental Organizations under International Law, *Indiana Journal of Global Legal Studies (IJGLS)* 6 (1999), 579ff. (592f.); siehe auch den Hinweis bei R. Wedgwood, Legal Personality and the Role of Non-Governmental Organizations and Non-State Political Entities in the United Nations System, in: R. Hofmann (ed.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law – International Law From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*, 1999, 21 (25).

¹⁷ Zur Rolle der *Jewish Agency* bei der Staatsgründung Israels siehe H. Klinghoffer, Palästina-Mandat, in: K. Strupp/H.-J. Schlochauer (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. II, 1961, 721ff.; B. Akzin, The United Nations and Palestine, in: *Jewish Yearbook of International Law* 1948 (1949), 77ff.; zur Debatte über die Einladung sowohl der *Jewish Agency* als nichtstaatliche Vertretung der jüdischen Bevölkerung in Palästina als auch des Arab Higher Committee als Vertretung der Palästina-Araber zur Sitzung der UN-Generalversammlung vgl. GA Off.Rec., 1st Special Session, 1947, 72nd-76th Plenary Meeting, 65-115.

beschreiben.¹⁸ Nicht nur im Falle von Menschenrechtsverletzungen durch diktatorische Regime, sondern auch in demokratischen Staaten ist die Wächterfunktion von besonderer Bedeutung.

c. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes haben sich z.T. ganz neue Aufgaben für NGOs ergeben. Neben der auch hier besonders wichtigen Wächterfunktion ist auf die Rolle der NGOs bei der internationalen Rechtsetzung und der Festlegung von Umweltschutzstandards (Luftverschmutzung, Artenschutz, Schutz gegen das Vordringen von Wüsten) hinzuweisen. NGOs – z.B. *Greenpeace*, *World Wildlife Fund* – verfügen über eine Expertise, die nicht selten diejenige der Regierungen bzw. der einzelnen Delegierten auf internationalen Konferenzen erheblich übersteigt. Namentlich Drittweltstaaten sind auf solchen Konferenzen häufig auf die Beratung durch entsprechende NGOs angewiesen. Für ihre Wächterfunktion ist die Fähigkeit der weltweit vernetzten Umweltorganisationen, Daten über die Einhaltung bzw. Nichteinhaltung von vertraglichen Pflichten der Staaten zum Umweltschutz zu sammeln und öffentlich zu machen, von hervorragender Bedeutung.¹⁹ Eine interessante Entwicklung im Hinblick auf die Mitwirkung von NGOs auf internationalen Großkonferenzen hat sich insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten dahingehend vollzogen, dass die jeweils fachlich einschlägigen NGOs Parallelveranstaltungen zu diesen Konferenzen – in der Regel an demselben Ort – organisierten, die sich mit denselben Themen wie die staatlichen Konferenzen befassten (so z.B. bei der Bevölkerungskonferenz in Kairo, der Weltfrauenkonferenz in Peking und beim sog. Erdgipfel in Rio). Neben der Diskussion der Konferenzthemen und alternativer Lösungsansätze war es die Aufgabe der Parallelkonferenzen, die staatliche Konferenz durch Beobachter zu begleiten und die Regierungsdelegationen mit jeweils neuesten Informationen über die Arbeit der Konferenzausschüsse zu versorgen, so dass die staatlichen Delegationen nicht nur einen ihnen sonst im oft hektischen Konferenzbetrieb kaum zugänglichen Gesamtüberblick erhielten, sondern zugleich mit kritischen Gegenvorstellungen bekannt gemacht wurden, die nicht selten Eingang in die Beschlüsse der Regierungskonferenzen gefunden haben.²⁰

2. Die Gründe für die in den letzten Jahrzehnten so stark gewachsene Bedeutung der NGOs als Repräsentanten einer internationalen – genauer gesagt – einer globalen Zivilgesellschaft sind vielfältig. Ein Grund ist sicherlich in den Auswirkungen eines in vielen Gesellschaften, zunächst vor allem westlich

¹⁸ Siehe dazu *J.A. Frowein*, *The European and American Conventions on Human Rights: A Comparison*, *Human Rights Law Journal* 1 (1980) 44ff. (64); *Th. Buergenthal*, *International Human Rights*, 1995, 200; *Delbrück/D. Rauschnig/W. Rudolf/Th. Schweisfurt* (Hrsg.), *Der internationale und nationale Schutz der Menschenrechte*, 9. Deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, 1992; *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn.5), 240f; *Hempel* (Fn.5), 101ff.; *Macalister-Smith* (Fn.12), 489f.

¹⁹ Dazu *Riedinger* (Fn.15), 133ff. und passum.

²⁰ Dazu näher *Hummer* (Fn.5), 161ff.; *Delbrück*, *Structural Changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht* 11(2001), 1 (19f) mwN.

demokratischer Staaten, zu beobachtenden emanzipatorischen Trends zu sehen. Ausdruck dessen war in den vergangenen Jahrzehnten die spontane Bildung von Bürgerinitiativen, die sich in vielen Fällen in dauerhafte Interessenverbände wandelten und sich dann auch grenzüberschreitend betätigten – dies insbesondere auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Es lag in der Natur dieser Emanzipationsbewegung, dass auch der Schutz von elementaren Grundfreiheiten und Menschenrechten ein zentrales Anliegen wurde. Jedoch erklärt diese Entwicklung die heute zu beobachtende Omnipräsenz und politische Bedeutung vieler großer NGOs nur zum Teil. Vielmehr sind es die Auswirkungen der Globalisierung, die zur weltweiten Etablierung der NGOs als wichtige politische Akteure im internationalen System geführt haben.

a. Um diesen Zusammenhang besser verstehen zu können, bedarf es an dieser Stelle einer kurzen Erläuterung dessen, was hier unter dem Begriff der Globalisierung verstanden wird.²¹ Dieser Begriff ist Gegenstand einer kontroversen Diskussion: in zeitlicher Dimension ist umstritten, ob es sich bei der Globalisierung um ein neues Phänomen oder um einen schon vor langer Zeit beginnenden Prozess handelt. Dies mag hier auf sich beruhen. Feststeht, dass die Globalisierung erst in den letzten Dekaden des 20. Jahrhunderts nicht nur in das öffentliche politische Bewusstsein getreten ist, sondern auch in der Wissenschaft erst in dieser Zeit Gegenstand eingehender Analyse und Bearbeitung geworden ist. Nur die Hauptgründe können hier aufgeführt werden.

- 1) Das Ende des Kalten Krieges ermöglichte es, sich der grenzüberschreitenden, globalen Problemlagen – Umwelt- und Klimabedrohungen, weltweite Migrationsströme u.ä. – bewusst zu werden.
- 2) Die sich in qualitativen Sprüngen vollziehende Entwicklung der elektronischen Kommunikationsmittel – Stichwort „Internet“ – erweiterte die wirtschaftlichen Aktionsräume und schuf damit
- 3) eine bis dahin ungekannte weltweite Vernetzung nicht nur von Wirtschaftsakteuren, sondern auch von anderen privaten Organisationen und Individuen.²² Das Ergebnis ist die gegenwärtig schon vielbeschriebene Globalisierung von Märkten, Politik, Recht und Gesellschaft.²³

Die Nennung von Politik, Recht und Gesellschaft als neben den Märkten von der Globalisierung erfassten Bereichen lässt erkennen, dass Globalisierung hier nicht als Wirtschafts- bzw. – enger gefasst – als Marktphänomen eingeordnet wird. Globalisierung wird hier als ein *Prozess der Entstaatlichung* verstanden. Dies bedarf näherer Belege. Zunächst ist anzuführen, dass sich der Staat seit geraumer Zeit sowohl im Inneren als auch nach außen der Erfüllung

²¹ Dazu näher *Held/McGrew/Goldblatt/Perraton* (Fn.1), passim; *Delbrück*, Globalization of Law, Politics, and Markets – Implications for Domestic Law – A European Perspective, in: *IJLS* 1(1993), 9ff.; *ders.* (Fn.20), 13ff.

²² So *Held/McGrew/Goldblatt/Perraton* (Fn.21), 15.

²³ Dazu *Held/McGrew/Goldblatt/Perraton* (Fn.21), 32ff. (Territorial State and Global Politics), 149ff. (Global Trade), 189ff. (Global Finance); auch *Delbrück* (Fn. 21).

von Aufgaben entledigt, die nach traditioneller Vorstellung als genuin staatliche Aufgaben verstanden wurden. Nach innen geschieht dies durch die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private, und zwar Private, die dies nicht nur der Rechtsform nach sind, sondern auch materiell dem privaten Sektor zuzurechnen sind. Zum Teil wird die Erledigung öffentlicher Aufgaben aber auch in sog. *public/private partnerships* vorgenommen – bis hin sogar zur Privatisierung des Gefängniswesens.²⁴ Nach außen vollzieht sich der Rückzug des Staates aus der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Übertragung der „Produktion öffentlicher Güter“ auf nichtstaatliche, aber mit Hoheitsgewalt ausgestattete überstaatliche Institutionen, an deren Entscheidungen die Staaten zwar mitwirken, die aber rechtlich Entscheidungen der Organe der überstaatlichen Institutionen sind.²⁵ Dass damit ein ernstes Problem im Hinblick auf die demokratische Legitimation solcher Entscheidungen entsteht, ist hier nur anzudeuten.

Weiter ist zu erwähnen, dass auch aufgrund der Revolution der Kommunikationstechnologien der Staat an Steuerungsfähigkeit verliert. Staatliche Einflussnahme z.B. auf die Finanzmärkte, auf die Kontrolle von den nationalen Rechtsordnungen zuwiderlaufenden Internet-Kommunikationen oder auf Aktivitäten des internationalen, organisierten Verbrechertums ist – vorsichtig formuliert – sehr erschwert. Kompensatorisch sucht der Staat allerdings durch die Ausübung extraterritorialer Hoheitsgewalt Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen, trägt damit aber zu einer weiteren Erosion des klassischen Staatsbildes durch die Entterritorialisierung staatlicher Hoheitsgewalt bei. Schließlich ist auch darauf zu verweisen, dass in den verschiedenen Zusammenhängen nichtstaatliche Organisationen mit ihren Aktivitäten in Bereiche eindringen, die durch den Rückzug des Staates einerseits frei geworden sind, andererseits aber auch durch die neuen Möglichkeiten grenzüberschreitender Kommunikation neu geschaffen worden sind. Als Beispiel für diesen Prozess ist die Übernahme der Rolle von (selbsternannten) „Anwälten des öffentlichen Interesses“ durch NGOs wie *Greenpeace* und *Amnesty International* zu nennen. Nimmt man die Tatsache hinzu, dass auch Multinationale Unternehmen ebenfalls mehr als je zuvor eine politische Rolle als Akteure im transnationalen Raum übernommen haben und auch das Individuum mit seinen millionenfachen grenzüberschreitenden Kontakten ein ernst zu nehmender, auch politischer Akteur geworden ist, so muss man feststellen, dass das Monopol des Staates als politischer Akteur im internationalen System heute vollends durchbrochen ist. Seine Stellung ist durch Kompetenzübertragungen auf überstaatliche Einrichtungen, durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und das Vordringen von nichtstaatlichen Akteuren in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

²⁴ Dazu näher A. Aman, *The Globalizing State – A Future Oriented Perspective on the Public/Private Distinction, Federalism, and Democracy*, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 31 (1998), 769ff.

²⁵ Näher Delbrück, *Das Staatsbild im Zeitalter wirtschaftsrechtlicher Globalisierung*, Heft 3 der Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht der Universität Halle, C. Tietje/G. Kraft (Hrsg.), 2002, 9ff. mwN.

absolut und relativ beschränkt worden.²⁶ So drängt sich nun die Frage auf, ob und inwieweit sich diese Entwicklung – hier speziell im Hinblick auf die NGOs – auf das traditionell als rein zwischenstaatliches Recht verstandene Völkerrecht ausgewirkt hat.

III. Zur Rechtsstellung der NGOs nach nationalem und internationalem Recht

1. Die Funktion von Recht – gleich auf welcher Ebene – ist es, den Menschen zu dienen. Schon vor über 40 Jahren hat *Wilhelm Wengler* nicht nur diese Funktion jeden Rechts hervorgehoben, sondern auch im Rechtsbewusstsein der Menschen, nicht der Staaten, die Geltungsgrundlage des Rechts, auch des Völkerrechts gesehen.²⁷ Mit dieser Feststellung rüttelte er sehr grundsätzlich an dem traditionellen Verständnis des Völkerrechts als ein rein zwischenstaatliches Recht. Aber schon seit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert hatte die moderne Völkerrechtslehre und -praxis mit der Anerkennung einer – wenn auch nur abgeleiteten und beschränkten – Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen gegen zum Teil heftigen Widerstand das Dogma der reinen Zwischenstaatlichkeit des Völkerrechts modifiziert, wenn nicht sogar im Grundsatz aufgehoben. In der bereits erwähnten Abhandlung über die „Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte“ hat *Hermann Mosler* diesen Wandel in der Völkerrechtslehre noch umfassender beschrieben, indem er nicht nur den sog. *numerus clausus* des Völkerrechts als nicht mehr angemessen verwarf, sondern auch nichtstaatlichen Organisationen jedenfalls nach völkerrechtlichem Sekundärrecht, also nach dem internen Organisationsrecht internationaler zwischenstaatlicher Organisationen, eine beschränkte, abgeleitete Völkerrechtssubjektivität zuerkannte.²⁸ Hatte diese Einordnung einiger – nicht aller – NGOs zunächst kein verbreitetes Echo gefunden, so ist heute doch die Aufhebung der Beschränkung der Völkerrechtssubjektivität auf Staaten und einige wenige traditionelle Völkerrechtssubjekte wie den HI. Stuhl, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und auch den Malteser Orden ganz überwiegend anerkannt.²⁹ Grundsätzliche rechtsdogmatische Einwände gegen eine Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte bestehen demnach heute nicht mehr. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass

²⁶ Zum Vorstehenden siehe *Delbrück* (Fn.20), 31ff. und passim.; *ders.*, Prospects for a „World (Internal) Law?\": Legal Developments in a Changing International System, in: *IJGLS* 9 (2002), 401 (408ff.).

²⁷ Diese Sicht gründet sich auf einem besonderen soziologisch-rechtstheoretischen Ansatz, vgl. *W. Wengler*, *Völkerrecht*, Bd. I, 3ff. und speziell zum Geltungsgrund des Völkerrechts, 91ff.

²⁸ *Mosler* (Fn.2), 45f.

²⁹ So zählen heute internationale zwischenstaatliche Organisationen unbestritten zu den Völkerrechtssubjekten, allerdings als abgeleitete und – entsprechend den Vorgaben des sie konstituierenden Vertrages – beschränkte Völkerrechtssubjekte, dazu *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn.5), 207ff.

die Öffnung des Kreises der Völkerrechtssubjekte im Falle der zwischenstaatlichen internationalen Organisationen wegen ihrer Staatsnähe der staatzentrierten Völkerrechtslehre leichter fiel als im Falle privater Wirkungseinheiten. So hat sich die Anerkennung einer abgeleiteten und beschränkten Völkerrechtssubjektivität des Individuums erst in einem lange währenden Diskussionsprozess in Lehre und Praxis durchgesetzt und dies bis heute nicht einhellig.³⁰ Bahnbrechende Stationen dieser Entwicklung sind die Einräumung eines *locus standi* Privater vor dem Zentralamerikanischen Gerichtshof (1908), die Anerkennung der grundsätzlichen Möglichkeit durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag (Danziger Eisenbahner-Fall), dass Staaten vertraglich eine völkerrechtsunmittelbare Stellung des Individuums schaffen können und schließlich die völkerrechtliche Kodifizierung von als subjektive Rechte des Individuums ausgestalteten Grundfreiheiten und Menschenrechten u.a. in der EMRK (1950), den UN Menschenrechtspakten (1966) und der AMRK (1969).³¹ Erst mit der Durchsetzung dieses völkerrechtlich geradezu revolutionären Ansatzes war der Weg geebnet, ernsthaft auch nach der Möglichkeit einer völkerrechtsunmittelbaren Stellung der NGOs als privatrechtlich konstituierten Rechtssubjekten zu fragen.

2. Vorab ist zu bemerken, dass es bei der Frage nach der Rechtsstellung der NGOs nicht darum gehen kann, eine solche Rechtsstellung generell und für alle NGOs zu begründen. Schon der kühne Versuch des norwegischen Völkerrechtlers *Finn Seyerstedt*, internationalen zwischenstaatlichen Organisationen wie den Vereinten Nationen eine den Staaten gleiche generelle, originäre Völkerrechtssubjektivität zuzuordnen, beschränkte sich auf nur ganz bestimmte universelle Organisationen.³² Es liegt vielmehr in der Natur abgeleiteter, beschränkter Völkerrechtssubjekte, dass sich diese Stellung nur aus spezifischen vertraglichen Regelungen ergeben kann. Das schließt nicht aus, dass es einen völkerrechtlichen Vertrag geben kann, der für bestimmte Kategorien von NGOs eine beschränkte, abgeleitete Völkerrechtssubjektivität generell festlegt. Bisher ist jedoch ein solches Vorhaben – selbst auf regionaler Ebene – nicht verwirklicht worden. Der einzige Vertrag, der sich mit der Rechtsstellung von NGOs befasst – die europäische Konvention über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen vom 24. 4. 1986 – beschränkt sich darauf festzulegen, dass die Vertragsstaaten NGOs, die in einem Vertragsstaat Rechtssubjektivität nach dessen Rechtsordnung erlangt haben, auch ihrerseits als Rechtssubjekte anerkennen. Die Übertragung einer Völkerrechtssubjektivität wurde damit nicht beabsichtigt.³³ Damit ist auch zugleich die Antwort auf die Frage gegeben, welche Rechtsstellung NGOs

³⁰ Siehe dazu aus kritischer Perspektive *K.-J. Partsch*, *Individuals in International Law*, in: *EPIL* (Fn.12), vol. II, 1995, 957ff.

³¹ Dazu näher *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn.5), 259ff.

³² Siehe *F. Seyerstedt*, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, in: *Nordisk Tidsskrift for International Ret* (NorTIR) 1964, 3ff.; *ders.*, *The Legal Nature of International Organizations*, in: *NorTIR* 1982, 203ff.

³³ So zutreffend *Wiederkehr* (Fn.6), 750

nach nationalem Recht einnehmen: sie können je nach nationalem Recht die Stellung beschränkter Subjekte des Privatrechts – in einzelnen Fällen möglicherweise auch des öffentlichen Rechts – erlangen. Im weiteren ist deshalb nun zu prüfen, ob und inwieweit es völkerrechtliche Primär- und Sekundärnormen gibt, die NGOs eine wie immer beschränkte Rechtssubjektivität einräumen. Dabei ist von dem völkerrechtlichen Grundsatz auszugehen, dass Völkerrechtssubjektivität die Fähigkeit einer Wirkungseinheit beschreibt, völkerrechtsunmittelbar, also ohne intervenierenden staatlichen Akt, Rechte und Pflichten zu besitzen.

3. a. Was nun die internationale Rechtsstellung von bestimmten NGOs nach völkerrechtlichem Sekundärrecht angeht, so ist an die Modellnorm der Charta der Vereinten Nationen, Art. 71, anzuknüpfen, der gleiche oder ähnliche Normen in den Satzungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen (Europarat) entsprechen.³⁴ Art. 71 ChVN sieht vor, dass der Wirtschafts- und Sozialrat geeignete Vorkehrungen für die Konsultationen internationaler – und ggfs. nationaler – nichtstaatlicher Organisationen treffen kann, die sich mit Angelegenheiten im Rahmen seines Aufgabenbereichs befassen. Der WSR hat in Anwendung des Art. 71 ChVN, zuletzt in der Resolution 1296/XLIV v. 23.5.1968, modifiziert 1993 und 1996, nicht näher definierten NGOs Konsultativ- und Beobachterstatus eingeräumt.³⁵ Über 1300 NGOs sind beim WSR registriert und weitere 1500 sind mit dem *UN Department of Public Information* verbunden.³⁶ Die letztgenannten NGOs haben freien Zugang zum Gebäude der Vereinten Nationen und haben das Recht, UN Dokumente zu beziehen. Die registrierten NGOs besitzen dagegen umfassendere Rechte, allerdings unterschiedlich je nach ihrer Expertise und Nähe zu den vom WSR bzw. seinen Unterorganen behandelten Materien.

Sie sind in drei Kategorien eingeteilt: zur Kategorie I (Allgemeiner Konsultativstatus) gehören solche NGOs, die sich mit den meisten der Tätigkeitsfelder des WSR befassen, die

- 1) Beiträge zur Erreichung der Ziele der Vereinten Nationen erbringen können, die
- 2) mit dem wirtschaftlichen und sozialen Leben der Völker der Gebiete, die sie repräsentieren, eng verbunden sind und
- 3) deren Mitgliedschaft in einem umfassenden Sinne repräsentativ für große Teile der Bevölkerung in einer großen Zahl von Ländern sind.

Die Kategorie II (Besonderer Konsultativstatus) umfasst diejenigen NGOs, die eine spezielle Kompetenz und ein besonderes Interesse für nur wenige Aufgabenbereiche des WSR besitzen, die aber international in diesen speziellen Tätigkeitsfeldern bekannt sind. In der Kategorie III werden in einer Liste

³⁴ Dazu näher *W.J. Feld/R.S. Jordan*, *International Organizations*, in: *Wolfrum/Philipp* (eds.) (Fn.3), 927ff.

³⁵ Siehe *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn.5), 238 mwN.

³⁶ *Wedgwood* (Fn.16), 23.

(Roster) alle übrigen NGOs geführt, die weder allgemeinen noch speziellen Konsultativstatus besitzen, die aber der WSR oder der Generalsekretär der VN, in Abstimmung mit dem WSR oder seinem Ausschuss für nichtstaatliche Organisationen, für geeignet hält, im Einzelfall nützliche Beiträge für die Arbeit des WSR, seiner Unterorgane oder andere Einrichtungen der VN innerhalb ihrer Kompetenz zu leisten. Mit der Resolution 1996/31 wurde ausdrücklich auch regionalen und nationalen NGOs der Zugang zu den VN eröffnet, was aber *de facto* auch vorher schon mehrfach der Fall war.³⁷

An die Einordnung der NGOs in diese Kategorien knüpfen sich unterschiedliche Mitwirkungsrechte an. Alle NGOs erhalten zwar jeweils die Tagesordnung des WSR übermittelt, jedoch nur die NGOs der Kategorie I können ihrerseits dem Ausschuss für nichtstaatliche NGOs vorschlagen, den Generalsekretär aufzufordern, Punkte ihres besonderen Interesses auf die vorläufige Tagesordnung zu setzen. NGOs der ersten und zweiten Kategorie können zudem autorisierte Vertreter benennen, die als Beobachter öffentlichen Sitzungen des Rates und seiner Unterorgane beiwohnen dürfen. Vertreter der im Roster geführten NGOs können bei der Behandlung von Angelegenheiten, die in ihren Kompetenzbereich fallen, in diesen Sitzungen anwesend sein. Die Einreichung schriftlicher Stellungnahmen, die für den Rat von Bedeutung sind, ist vornehmlich NGOs der Kategorien I und II möglich. Aber auch NGOs des Rosters können schriftliche Stellungnahmen abgeben und zu solchen Stellungnahmen vom Generalsekretär in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des Rates oder des Ausschusses für NGOs eingeladen werden. Die Stellungnahmen müssen vom Generalsekretär an die Mitglieder des WSR weitergeleitet werden, es sei denn, sie sind inhaltlich überholt, behandeln schon erledigte Angelegenheiten oder wurden bereits in anderer Form übermittelt. In vollem Wortlaut werden nur Stellungnahmen bestimmter Länge übermittelt, wobei den NGOs der Kategorie I eine längere Stellungnahme erlaubt ist, als denen der Kategorie II und den in dem Roster aufgeführten NGOs. Im übrigen sehen die Regeln die Einhaltung weiterer Formalien vor. Auch bezüglich der Anhörungen durch den WSR oder seine Unterorgane gelten für die NGOs der verschiedenen Kategorien unterschiedliche Regelungen. Hervorzuheben ist hier, dass NGOs der ersten Kategorie, wenn sie vom Ausschuss für NGOs dem Rat zur Anhörung empfohlen werden, das Recht haben („*shall be entitled*“), in einer einmaligen Erklärung ihren Standpunkt darzulegen, vorausgesetzt, der Rat oder das betreffende Unterorgan stimmt dem zu. Entsprechende Regelungen gelten für die Konsultation von NGOs durch Kommissionen oder andere Unterorgane des WSR.³⁸

Auf regionaler Ebene ist auf die enge Zusammenarbeit des Europarates mit NGOs hinzuweisen, die in den Formen im Großen und Ganzen denen des WSR entspricht. Der den genannten NGOs mit diesen Rechten verliehene

³⁷ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn.5), 239.

³⁸ Vgl. Teil V der Regelungen über die Konsultation nichtstaatlicher Organisationen, ECOSOC Res.1296 (XLIV) vom 23.5.1968; Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn.5), 239.

Status ist widerruflich und kann unter bestimmten Umständen auch befristet suspendiert werden. Widerruf oder Suspendierung können erfolgen, wenn eine NGO den in Res. 1296/XLIV niedergelegten, mit dem Konsultativstatus verbundenen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Widerruf oder Suspendierung müssen erklärt werden bei bestimmten erheblichen Verstößen gegen die Regeln, so z.B. bei Missbrauch des Konsultativstatus.³⁹

b. Aus dem vorgestellten Befund ergibt sich, dass Art. 71 ChVN weder seinem Wortlaut nach noch in seiner Zielsetzung Anhaltspunkte dafür liefert, dass NGOs als Ansprechpartner für Konsultationen durch den WSR oder seine Unterorgane in dieser Funktion die Stellung von funktional beschränkten Völkerrechtssubjekten erhalten sollten. Die Anwendungspraxis zu Art. 71 ChVN zeigt aber, dass der WSR, seine Unterorgane, aber auch Sonderorganisationen der VN die für Konsultationen vorgesehenen NGOs nicht lediglich als *Objekte* behandeln, sondern ihnen gewisse Mitwirkungsrechte einräumen, sie also als Subjekte anerkennen – allerdings nicht als Subjekte von Rechten und Pflichten des völkerrechtlichen *Primärrechts*, sondern als Subjekte von – widerruflichen – Rechten und sanktionsfähigen Pflichten autonomen *Sekundärrechts*, das von diesen Organisationen im Rahmen ihrer Kompetenz gesetzt wird. Dieser Status der betroffenen NGOs ist dann aber insoweit mittelbar in die Völkerrechtsordnung einbezogen. Man kann diesen Status mit dem Begriff einer beschränkten, sekundären oder mittelbaren Völkerrechtssubjektivität umschreiben.⁴⁰

4. Eine besondere Rolle spielen NGOs – wie schon gezeigt – im humanitären Bereich, namentlich im internationalen Menschenrechtsschutz sowie im internationalen Umweltschutz. Diese besondere Bedeutung der NGOs in diesen Bereichen hat sich völkerrechtlich darin niedergeschlagen, dass wir hier nicht nur eine Rechtsstellung der NGOs unter völkerrechtlichem Sekundärrecht, sondern auch unter Normen des völkerrechtlichen Primärrechts finden. Dabei sind die NGOs hier sowohl an der Rechtsdurchsetzung als auch der Rechtssetzung beteiligt. Mit dem Sekundärrecht sei begonnen.

a. Die Verfahrensregeln des Ausschusses für die Verhinderung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten, eines Unterausschusses der Menschenrechtskommission der VN, die ihrerseits ein Unterorgan des WSR ist, räumen NGOs das Recht ein, im Namen von Opfern schwerer, systematischer Menschenrechtsverletzungen Beschwerden einzureichen. Auch die Verfahrensregeln der Menschenrechtskommission der VN selbst sehen in den Regeln 75 und 76 Konsultationen von NGOs entsprechend den sonst geübten Verfahren des WSR vor, nach dem den NGOs eine Rechtssubjektstellung sekundären Rechts eingeräumt wird. Gemäß Res. 104/Ex/3 des Exekutivausschusses der UNESCO haben NGOs das Recht, dem Ausschuss für Konventionen und Empfehlungen (*Committee on Conventions and Recommendations*)

³⁹ Vgl. Teil VIII der Regelungen über die Konsultation nichtstaatlicher Organisationen (Fn.38).

⁴⁰ So schon *Mosler* (Fn.2); dazu in diesem Sinne auch *R. Lagoni*, in: *B. Simma* (ed.), *Charter of the United Nations*, 2. Aufl., 2002, 1080.

tions) nicht nur im eigenen Namen, sondern auch für Dritte, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen im Zuständigkeitsbereich der UNESCO geworden sind, Eingaben einzureichen.⁴¹ Hinzuweisen ist auch auf die wachsende Bereitschaft internationaler Gerichte, NGOs als *amici curiae* zuzulassen mit dem Ziel, deren Expertise für eine vertiefte Aufklärung des anhängigen Streitfalles unter dem Gesichtspunkt des „öffentlichen Interesses“ zu nutzen, so etwa der IGH im Südwest Afrika-Fall oder nach Regel 74 der Verfahrensordnung des Jugoslawien-Tribunals.⁴² Nach Art. XI Abs.7 des Washingtoner Artenschutzabkommens (CITES) können NGOs einen Beobachterstatus erhalten. An der Durchsetzung dieses Abkommens sind die NGOs beteiligt, indem sie die nach diesem Abkommen vorgesehenen Staatenberichte überprüfen, um den abkommenswidrigen Import oder Export in den Listen aufgeführter Arten aufzuspüren. Für die völkerrechtliche Relevanz dieser Regelungen für die Rechtsstellung der NGOs gilt das zuvor Gesagte: sie sind insoweit Subjekte des sekundären Völkerrechts.⁴³

b. Im Bereich des Menschenrechtsschutzes finden sich zahlreiche Beispiele dafür, dass NGOs aufgrund internationaler vertraglicher Vereinbarung, also aufgrund völkerrechtlicher Primärnormen, eine – wenn auch sehr beschränkte – eigene Rechtsstellung zuerkannt wird. So sieht Art. 23 der ILO-Satzung vor, dass Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen bei der ILO mit Hinweisen darauf vorstellig werden können, Mitgliedstaaten der ILO verletzen Vorschriften von Verträgen, deren Parteien sie sind. Auf der regionalen Ebene haben im Rahmen der EMRK NGOs gemäß Art. 34 das Recht, Beschwerde über Verletzungen eines eigenen, ihnen in der EMRK garantierten Rechts beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu erheben. Noch weiter geht die AMRK, die in Art. 44 nicht nur Opfern von Menschenrechtsverletzungen das Recht gibt, Beschwerde zu erheben, sondern jeder Person oder Gruppe von Personen und NGOs für Dritte. In all diesen Fällen sind es völkervertragsrechtliche Normen, mit denen die Vertragsparteien NGOs unmittelbar aus dem Vertrag folgende Rechte einräumen, die bei Ausübung durch die jeweiligen Rechtsträger Verpflichtungen auf Seiten der Vertragsorgane auslösen, indem diese die eingereichten Beschwerden auf der Grundlage der Verträge und der auf ihnen beruhende Verfahrensregeln zu bescheiden haben. Das heißt, die NGOs eingeräumten Beschwerderechte sind nicht bloße, auf den entsprechenden Vertragsnormen beruhende Rechtsreflexe oder *ad hoc* widerrufbare Privilegierungen, sondern subjektive Rechte aus völkerrechtlichem Vertrag.⁴⁴

⁴¹ Dazu näher Delbrück, Non-judicial Procedures of Enforcement of Internationally Protected Human Rights with Special Emphasis on the Human Rights Practice of UNESCO, in: Delbrück et al. (Fn.18), 42f.

⁴² Dazu D. Shelton, The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings, in: American Journal of International Law (AJIL) 88 (1994), 611ff.; Hummer (Fn.5), 156ff.

⁴³ Siehe die Hinweise in Fn.40.

⁴⁴ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn.5), 240 mwN.; auch Hobe (Fn.5), 174.

c. Im Bereich des internationalen Handelsrechts üben NGOs, wie die Internationale Handelskammer, Funktionen der Streitbeilegung zwischen Staaten und Privaten aus. Zudem haben sie normsetzende Funktionen auf diesem Gebiet, wie z.B. bei der Gestaltung von Standardklauseln im internationalen Handelsverkehr (ausgearbeitet von ICC Commissions).⁴⁵ Streitbeilegungs- und rechtsetzende Funktionen hat auch die International Air Traffic Association.⁴⁶ Im internationalen Umweltrecht sind die NGOs zumindest in den Rechtsetzungsprozess einbezogen worden. Die Konventionen zum Schutz gegen Wüstenbildung (1994) und zum Schutz biologischer Vielfalt (1992) sind unter aktiver Einflussnahme von NGOs entstanden.⁴⁷ Das gleiche gilt für die Schaffung des Washingtoner Artenschutz-Übereinkommen von 1973 und die Ramsar Konvention „on Wetlands of International Importance“ (1971).⁴⁸ Auf die bedeutende Rolle der NGOs bei der internationalen Kodifizierung der Menschenrechte und bei der Erarbeitung der Konvention gegen Landminen wurde bereits hingewiesen. Aber auch bei der Rechtsdurchsetzung sind NGOs in einzelnen Fällen tätig. Ihre Beobachter- und Wächterfunktion im Bereich des Menschenrechtsschutzes wurde bereits erwähnt. Auch im internationalen Umweltschutz gibt es einschlägige Beispiele. So sind ihnen in den Rechtsdurchsetzungssystemen der Ramsar Konvention und des Washingtoner Artenschutz-Übereinkommen konkrete Aufgaben hinsichtlich der Durchsetzung zuerkannt worden.⁴⁹ Trotz dieser eindeutigen Befunde führt die Anerkennung von NGOs als wesentliche Teilnehmer an der internationalen Rechtsetzung und -durchsetzung nach noch überwiegender Auffassung nicht zu ihrer Anerkennung als partielle Völkerrechtssubjekte, wie sie u.a. vom Institut de Droit International bereits 1910 und wiederholt vorgeschlagen wurde.⁵⁰ Doch trägt gerade die Beteiligung von NGOs an der internationalen Rechtsetzung zur Legitimität der neu gesetzten Normen bei, indem durch die Beteiligung der NGOs der öffentliche Diskurs über die dem internationalen öffentlichen Interesse dienenden Normsetzungen gefördert wird. Auch wenn die NGOs selbst nicht über ein demokratisches Mandat verfügen, so stärken sie doch als Repräsentanten der globalen Zivilgesellschaft die Meinungsvielfalt und zwingen die Staaten immer

⁴⁵ Dazu *K.-H. Böckstiegel*, Arbitration of Disputes Between States and Private Enterprises in the International Chamber of Commerce, in: AJIL 59 (1965), 579; *ders.*, Die neue Schiedsgerichtsordnung der Internationalen Handelskammer, in: Neue Juristische Wochenschrift 1977, 463; *Hobe* (Fn.5), 164.

⁴⁶ Dazu *K. Hailbronner*, IATA, in: EPIL (Fn.12), vol II, 1995, 1047f.

⁴⁷ *Riedinger* (Fn.15), 181ff.; *Hummer* (Fn.5), 161ff.; *K. Danish*, International Environmental Law and the „Bottom-Up“ Approach: A Review of the Desertification Convention, in: IJGLS 3 (1995), 133ff. (148).

⁴⁸ *Riedinger* (Fn.15), 184ff.

⁴⁹ *Hobe* (Fn.5), 166; zur Wächterfunktion von NGOs auch *Hummer* (Fn.5), 177f.

⁵⁰ *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn.5), 242 mwN.; dort auch Hinweise auf Autoren, die – wie hier – die Anerkennung von bestimmten NGOs als beschränkte, abgeleitete Subjekte des sekundären, aber auch des primären Völkerrechts nicht nur für möglich, sondern in Einzelfällen als gegeben erachten.

wieder, neben deren nationalen Interessen auch diejenigen der internationalen Gemeinschaft stärker zu berücksichtigen.

IV. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Rolle und Bedeutung der NGOs in den vergangenen Jahrzehnten ganz erheblich gewachsen ist. Dies spiegelt sich in einer zunehmenden Zahl von Regelungen im völkerrechtlichen Primärrecht, vor allem aber im internen Recht zwischenstaatlicher Organisationen, also in dem Völkerrecht im weiteren Sinne zugehörigem Sekundärrecht wider, die NGOs teils als abgeleitete und engbegrenzte Völkerrechtssubjekte, teils als Rechtssubjekte des Sekundärrechts ausweisen. Daraus ist zu folgern, dass in Übereinstimmung mit der ganz herrschenden Auffassung eine Regel des allgemeinen Völkerrechts noch nicht besteht, die NGOs generell den Status von Völkerrechtssubjekten zuerkennt. Im übrigen ist aber dem geltenden Recht zu entnehmen, dass die internationale Praxis auf dem Weg der Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte voranschreitet. Die zuvor angeführten Befunde machen deutlich, dass prinzipielle, dogmatische Einwände gegen eine im Einzelfall zu vollziehende Anerkennung von NGOs als beschränkte, abgeleitete Subjekte auch des Völkerrechts nicht mehr gesehen werden. Vielmehr zeigt die wachsende Regelungsdichte im Bereich der die Beziehungen zwischen NGOs und zwischenstaatlichen Organisationen sowie mit Staaten regelnden Normen, in welchem Maße letztere die vielfältige Tätigkeit der NGOs auch rechtlich in den Blick genommen haben. Davon, dass NGOs im Völkerrecht auch noch heute keinen Platz haben, kann nicht mehr die Rede sein.

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Bernd von Hoffmann, Prof. Dr. Gerhard Robbers

Unter Mitarbeit von

Angelika Günzel, Julia Stunz, Julia Kugler, Claudia Lehnen

Redaktionelle Zuschriften

Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier,
Im Treff 24, 54296 Trier, Tel. +49 (0)651 / 201-3443
Homepage: <http://www.irp.uni-trier.de>,
Kontakt: sekretariat@irp.uni-trier.de.

Die Redaktion übernimmt für unverlangt eingesandte Manuskripte keine Haftung und kann diese nicht zurückschicken. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen

Die Hefte erscheinen in unregelmäßigen Abständen mehrfach jährlich und können zum Stückpreis zuzüglich Porto im Abonnement oder als Einzelheft bei der Redaktion angefordert werden. Die zur Abwicklung des Abonnements erforderlichen Daten werden nach den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes verwaltet.

© Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2003
ISSN 1616-8828