

Das Konzept der Betroffenheitskollektive im Völkerrecht: Zugangsschlüssel für vulnerable Personengruppen zur internationalen Rechtserzeugung?

Markus Hasl^{*}

Abstract: Welche Bedeutung kann Betroffenenbeteiligung in Entscheidungsprozessen internationaler Organisationen spielen, um ungleiche Zugangschancen zur Völkerrechtspolitik aufzubrechen? Wer sollte dabei durch die Positionierung als Betroffene Zugang erhalten? Die Frage, wie sich Betroffenheit als zugangsleitendes Prinzip der Interessensvertretung operationalisieren lässt, ist meist Gegenstand theoretischer Betrachtungen. Demgegenüber legt dieser Beitrag durch einen Blick auf die institutionelle Praxis offen, dass Betroffenheit nicht isoliert über Teilhabeansprüche bestimmt. Stattdessen begründet Betroffenheit Zugangsrechte nur für spezifische Personengruppen in konkrem Bezug zu ihren Rechtskämpfen. Institutionelle Zugangsregeln formalisieren zunehmend Selbstvertretungsansprüche, etwa für Kleinbäuer:innen. Der Beitrag beleuchtet damit ein neues völkerrechtliches Partizipationskonzept, das Betroffenheit, themenbezogen, mit Kollektivität und Selbstvertretung verschränkt: das Konzept der Betroffenheitskollektive.

I. Einleitung

Quer über verschiedene Völkerrechts-Politikfelder lässt sich ein Wandel im Zugangsrecht von internationalen Organisationen beobachten, bei dem sich Betroffenheit und Kollektivität produktiv miteinander zu einem neuen Zugangskonzept zu internationaler Rechtserzeugung verschränken. Im Wandel ist die Architektur des Zugangs zu politischen Organen und Gremien im UN-System, in denen Staatsvertreter:innen Resolutionen, Deklarationen oder Leitprinzipien zu verschiedenen völkerrechtlichen Themen verhandeln und annehmen – und damit letztlich der Zugang zu Recht, wie er Gegenstand dieses Tagungsbandes ist. Ort des Geschehens ist also

* Für kluge Kritik und Hinweise danke ich besonders Felix Fouchard, Lisa Hahn und Lea Rabe.

das Recht der internationalen Organisationen, das institutionelle Völkerrecht.¹ Die Teilhabeforderungen global vernetzter sozialer Bewegungen nach dem „für sich selbst Sprechen“ hinterlassen in Geschäftsordnungen und Satzungen von politischen Gremien und Entscheidungsorganen nicht nur Spuren, sondern zunehmend ein konzeptionelles Muster. Im Mittelpunkt meines Beitrags steht das Anliegen, dieses rechtliche Muster genauer zu beschreiben und das Potenzial dieses neuen Konzepts der Interessenvertretung offenzulegen, ungleichen Zugang zur Völkerrechtspolitik aufzubrechen.

Warum ich dabei vom Konzept der Betroffenheitskollektive spreche, werde ich folgendermaßen begründen: Die völkerrechtswissenschaftliche Forschung leistet sich mit ihrem begrifflichen Fokus auf Nichtregierungsorganisation Unschärfe, wodurch die empirische Häufung der zugangsrechtlichen Anknüpfung an Betroffenheit und Selbstvertretung lange unbeobachtet blieb (II.). Mit dem Begriff der Betroffenenorganisationen ist zuletzt aber eine erste wichtige heuristische Annäherung gefunden worden (III.). Um das rechtliche Konzept dahinter jedoch offenzulegen und für die weitere Forschung aufzubereiten, muss der Blick auf die rechtliche Verschränkung von Betroffenheit mit normativen Personenkategorisierungen gerichtet werden. Die Bezeichnung als Betroffenheitskollektive (IV.) soll dabei einfassen, dass Betroffenheit als Anker für kategoriale² Selbstvertretung vulnerabler Personengruppen durch eigene repräsentative Organisationen (Betroffenenorganisationen) funktioniert. Die Anwendung des Konzepts in der Zugangsarchitektur internationaler Organisationen pendelt zwischen zwei Polen, die anhand zweier Beispiele exemplarisch dargestellt werden können (V.). Dessen Analyse wird zeigen, dass bedeutsame Teilhabe für Betroffenenorganisationen vulnerabler Personengruppen gelingt, wenn ihr unmittelbarer, autonomer und priorisierter Zugang als Betroffenheitskollektive institutionalisiert wird. Auf diese Weise und zusammen mit der zugrunde liegenden und neuen Beteiligungsle-

1 Schermers/Blokker, International Institutional Law, 6. Aufl., 2018.

2 Ich verwende den Begriff kategorial in Bezug auf die normative und soziale Praxis der Kategorisierung von Personen, also der Konstruktion und Bezugnahme auf Personenkategorien (Kollektivierung). So auch Sändig/von Bernstorff/Hasenclever, Third World Thematics: A TWQ Journal 3, 2018, 587 (592). Siehe allgemein dazu Aleksander u. a., Feminismus, Subjektkritik und Kollektivität. Eine Einleitung, in: Jähnert/Aleksander/Kriszio (Hrsg.), 2013, S. 9 (13-14). Nicht gemeint ist eine Gegenüberstellung von kategorial mit abwägungsoffen im Sinne der Diskussionen um Kerngehaltsschutz der Menschen- und Grundrechte. Siehe dazu von Bernstorff, Der Staat 50/2, 2011, 165 (172 ff.).

gitimation über themenbezogene besondere Betroffenheiten, könnte das Konzept der Betroffenheitskollektive als Hebel für weitere Reformen im institutionellen Beteiligungsrecht dienen (VI.).

II. Internationales Lobbyrecht: Nichtregierungsorganisationen und Interessensvertretung im Völkerrecht der Beteiligung

Prinzipiell hat es keinen Neuigkeitswert, dass nichtstaatliche Akteure – so die übergreifende Terminologie im Völkerrecht – auf völkerrechtliche Entscheidungsprozesse in internationalen Organisationen Einfluss nehmen wollen und können.³ Neu ist jedoch der Vorschlag von *Melissa Durkee*, diese Regeln und Strukturen in ihrer Gesamtheit als „internationales Lobbyrecht“ zu bezeichnen. Damit ist nicht gemeint, dass ein einheitliches System der Interessensvertretung in internationalen Organisationen vorliegt. Vielmehr fordert der Begriff dazu auf, anzuerkennen und präziser zu beschreiben, was die Beteiligung nichtstaatlicher Akteur:innen faktisch ermöglicht: Interessensvertretung in der Völkerrechtspolitik.⁴

Wenn man den formal geregelten nichtstaatlichen Zugang zur internationalen Rechtserzeugung als reguliertes Lobbying versteht, dann verdeutlicht das auch, dass die Beteiligung nichtstaatlicher Akteur:innen keineswegs abschließend mit einem Verweis auf die gemeinwohlorientierten und vorwiegend internationalen Nichtregierungsorganisationen beschrieben wäre. Denn eine Vielzahl von Interessen können faktisch durch eine formale Anerkennung als Nichtregierungsorganisation eingespeist werden, insbesondere auch privatwirtschaftliche Interessen, solange nur der rechtliche Mantel des „non-profit status“ eingehalten wird.⁵ Auch der Blick auf Nichtregierungsorganisationen, die sich wenig kritisch gegenüber der

3 *Peters/Koechlin/Zinkernagel*, Non-state actors as standard setters: framing the issue in an interdisciplinary fashion, in: Dies. u.a. (Hrsg.), *Non-state Actors as Standard Setters* (Hrsg.), 2009, S. 1 (4); *d'Aspremont*, Introduction. Non-state actors in international law: oscillating between concepts and dynamics, in: Ders. (Hrsg.), *Participants in the international legal system: multiple perspectives on non-state actors in international law*, 2011, S. 1 (6). Für einen Überblick, siehe z.B. *Summers/ Gough* (Hrsg.), *Non-State Actors and International Obligations*, 2018; *Noortmann/ Reinisch/Ryngaert* (Hrsg.), *Non-State actors in international law*, 2015; tiefgehend auch die Arbeit des *Committee on Non-State Actors* der *International Law Association* von 2005 bis 2016: *International Law Association*, Johannesburg Conference (2016). *Non State Actors - Final Report*, 2016.

4 *Durkee*, *The Yale Law Journal* 127, 2018, 1742 (1784-1780).

5 *Durkee*, *Stanford Law Review* 69, 2017, 201 (224-229).

„eigenen“ Regierung zeigen,⁶ wird durch den Rückzug auf das terminologische Sammelbecken Nichtregierungsorganisation leicht verstellt. Gleichwohl ist der wissenschaftliche Fokus auf das Idealbild der gemeinwohlorientierten Nichtregierungsorganisation als Beobachtungsobjekt⁷ nicht überraschend. Die „NGOization“⁸ wissenschaftlicher Analyse spiegelt in erster Linie wider, dass in der formalisierten Praxis „interessensblinde“ Zugangsregeln dominieren, die nur die unscharfe rechtliche Kategorie der Nichtregierungsorganisation kennen.⁹ Dementsprechend kann auch das klassische Leitbild des formalisierten nichtstaatlichen Zugangs zu Prozessen der internationalen Rechtserzeugung als funktionalistisch beschrieben werden. Es orientiert sich nicht an besonders betroffenen Partikularinteressen, sondern entsprechend der jeweiligen Funktion der Internationalen Organisation an ihrem Bedarf an möglichst breiter und internationaler Expertise.¹⁰ Was die konkrete Beteiligung angeht, dürfen akkreditierte Nichtregierungsorganisationen auf Einladung der internationalen Organisation an zwischenstaatlichen Verhandlungen als Beobachter teilnehmen. Dieser Status ermöglicht schriftliche und mündliche Stellungnahmen zu Agenda, Arbeitsprogrammen und Entwürfen von Resolutionen, Deklarationen oder anderer offizieller Entschließungen.¹¹ Jedenfalls die formale Grenze ist dort erreicht, wo es um aktives Mitverhandeln geht. Ein Beobachterstatus „does not entail a negotiating role.“¹²

Wohl auch als Resultat der Fokussierung auf Nichtregierungsorganisationen fiel eine politikfeldübergreifende Erweiterung des lobbyrechtlichen Repertoires um ein neues, zusätzliches Zugangskonzept bis vor kurzem durch das Beobachtungsraster: Eine wachsende Zahl internationaler Organisationen nimmt zur Begründung von Zugang und Partizipationsrechten „Betroffenheit“ und „Selbstvertretung“ mittlerweile explizit in Bezug. Auch wenn Nichtregierungsorganisationen nicht formal ersetzt werden, so

6 *Frouville*, Domesticating civil society at the United Nations, in: Dupuy/Vierucci (Hrsg.), NGOs in international law. Efficiency in flexibility?, 2008, S. 71 (72).

7 Zur Nichtregierungsorganisation im Völkerrecht grundlegend *Charnovitz*, Michigan Journal of International Law 18, 1997, 183 (249-285).

8 *Rajagopal*, International Law from Below, 2003, S. 258.

9 *Durkee*, AJIL Unbound 111, 2017, 119 (119-121).

10 *von Bernstorff*, Die Rolle nicht-staatlicher Akteure bei der Entwicklung und Implementierung des Völker- und Europarechts, in: Sacksofsky (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht, 2020, S. 381 (385-388).

11 Dazu ausführlich z.B. *Lindblom*, Non-governmental organisations in international law, 2005, S. 366-410.

12 Z.b. United Nations Economic and Social Council Resolution 1996/31, UN Dok. E/RES/1996/31, Para. 50.

genießen die neu hinzu gekommen Organisationen und Netzwerke in der Regel den gleichen oder gar einen bevorzugten Status in Beteiligung und Repräsentation.¹³

III. Der Begriff Betroffenenorganisationen als heuristische Annäherung an ein neues Zugangskonzept im internationalen Lobbyrecht

Wie in der Einleitung angedeutet, ist damit der rechtlich sichtbare Erfolg verschiedener sozialer Bewegungen gemeint, über betroffenheitsbezogene Selbstvertretungsansprüche wie „nothing about us without us“¹⁴ oder auch „we are the most affected“¹⁵ formalisierten Zugang zu internationalen Organisationen zu erkämpfen. Auf Basis dieser mit besonderer Betroffenheit begründeter Selbstvertretungsansprüche haben zunächst indigene Völker erfolgreich für Vertretung durch eigene repräsentative Organisationen gekämpft (*indigenous people's organisations*), etwa im *UN Permanent Forum on Indigenous Issues* oder im *Arktischen Rat*.¹⁶ Ähnlich erfolgreich haben Behindertenverbände einen Platz am Verhandlungstisch bei der Aushandlung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingefordert.¹⁷ Im *UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, das mit der Kontrolle der Konventionseinhaltung betraut ist, wird die Selbstvertretung durch *disabled persons' organisations* formell anerkannt. Gleichermaßen gilt für Organisationen und Netzwerke von Menschen, die mit HIV/ AIDS leben oder davon betroffen sind im *UN-Programm gegen HIV/AIDS*; und nicht zuletzt auch für kleinbäuerliche Organisationen und Landarbeiter:innenorganisationen im *Committee on World Food Security*

13 Ausführlicher zu den unterschiedlichen Beteiligungsstatus, siehe *Hasl*, Third World Thematics: A TWQ Journal 3, 2018, 626 (629-630); *von Bernstorff*, in: *Sacks-ofsky* (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht, (Fn. 10), S. 381 (385, 401).

14 *von Bernstorff*, ZaöRV 67, 2007, 1041 (1041, 1052-1055).

15 *Sändig/von Bernstorff/Hasen clever*, Third World Thematics: A TWQ Journal 3, 2018, 587 (592).

16 *Dahl*, The Indigenous Space and Marginalized Peoples in the United Nations, 2012, S. 51-58; Siehe auch die Resolution der Generalversammlung von 2017: United Nations General Assembly, Resolution 71/321. Enhancing the participation of indigenous peoples' representatives and institutions in meetings of relevant United Nations bodies on issues affecting them', UN Dok. A/RES/71/321.

17 *von Bernstorff*, ZaöRV 67, 2007, 1041 (1041, 1052-1055).

(Welternährungskomitee).¹⁸ Interessanterweise bedeutet die Anerkennung dieser Selbstvertretungsansprüche in den jeweiligen internationalen Organisationen nicht selten auch mehr Partizipationsrechte: Aus Beobachtern werden oft Partizipanten, die nicht mehr nur Stellungnahmen abgeben dürfen sondern auch aktiver und gestaltender an Entwürfen für Entscheidungstexte mitarbeiten können (so im Welternährungskomitee; etwas weniger Rechte im *UN-Programm gegen HIV/AIDS*; formale Abstimmungsrechte sogar im *Arktischen Rat*).¹⁹

Die Beispiele lassen bereits erahnen, dass eine neue und alternative Art der Interessensvertretung Einzug gehalten hat, die über den Bezug zu Betroffenheit funktioniert und sich darin von klassischer, advokatorischer Interessenvertretung durch Nichtregierungsorganisationen unterscheidet.²⁰ In einer ersten Annäherung an den neuen Forschungsgegenstand wird daher übergreifend von Betroffenenorganisationen gesprochen.²¹

Was mit dem Begriff Betroffenenorganisationen als empirisch beobachtbares Phänomen im Recht der internationalen Organisationen heuristisch skizziert wird, lässt sich zunächst als Ausdruck eines neuen und alternativen Partizipationsleitbildes verstehen: Es sollen in erster Linie „Betroffene“ beteiligt werden, nicht mehr nur „Expert:innen“.²² Dementsprechend verbindet der neue Begriff der Betroffenenorganisation die wissenschaftliche Beschreibung einer empirischen Beobachtung des Zugangsrechts internationaler Organisationen mit den entsprechenden normativen Diskursen um Repräsentationsansprüche.²³ Dadurch bietet er eine gemeinsame Diskussionsgrundlage für die wissenschaftliche Analyse eines neuen Forschungsgegenstands – unabhängig davon, ob man eine theoretische oder empirische Perspektive einnimmt. Ich möchte diese Diskussionsgrundlage annehmen und ausweiten. Ausweiten deshalb, weil es dem Begriff noch an Tiefenschärfe fehlt. Was genau steckt „hinter“ der rechtlichen Positionierung als Betroffene,²⁴ die mit dem Begriff Betroffenenorganisationen wis-

18 Siehe zu allem in einer ersten Annäherung: *Hasl*, Third World Thematics: A TWQ Journal 3, 2018, 626 (629-636). Siehe auch *von Bernstorff*, in: Sacksofsky (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht, (Fn. 10), S. 381 (394).

19 *Ebd.*, S. 630-635. Zum Welternährungskomitee, siehe unten V.2.

20 Siehe v.a. die einzelnen Beiträge in: *Säding/von Bernstorff/Hasenclever* (Hrsg.), Affectedness and Participation in International Institutions, 2020.

21 *Säding/von Bernstorff/Hasenclever*, Third World Thematics: A TWQ Journal 3, 2018, 587 (588-589).

22 *von Bernstorff*, in: Sacksofsky (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht, (Fn. 10), S. 381 (394).

23 *Ebd.*

24 Vielen Dank an Lea Rabe für diese treffende Bezeichnung.

senschaftlich identifiziert und erschlossen werden soll? Welches rechtliche Konzept von Zugang zur internationalen Rechtserzeugung beobachten wir als Wissenschaftler:innen, wenn die Beteiligung von Betroffenenorganisationen untersucht wird?

IV. Betroffenheitskollektive: Das rechtliche Konzept hinter der Positionierung als Betroffene

Antworten auf diese Fragen, so argumentiere ich, findet man über die Ausleuchtung der Begegnung von Betroffenheit mit Kollektivität im Kontext von menschenrechtlicher Vulnerabilität.

1. Betroffenheit im Kontext von menschenrechtlicher Vulnerabilität und Kollektivkategorien

Wie gesehen, macht die Beschreibung als Betroffenenorganisationen zunächst auf einen normativen Wandel aufmerksam, der sich auf spezifische Repräsentationsansprüche bezieht. Wenn die herausragende Stellung der internationalen und expert:innen geführten Nichtregierungsorganisationen durch Betroffenenorganisationen herausgefordert wird und Spuren im internationalen Lobbyrecht hinterlässt, dann hilft ein genauer Blick auf die Reichweite dieses Wandels. Dieser legt offen, dass die „horizontale Bewegung“²⁵ in der Repräsentationskonstruktion normativ und zeitlich mit einem Muster der Personenkategorisierung zusammenfällt, das vor allem seit der Wiener Menschenrechtskonferenz im Jahre 1993 eine Subkategorisierung im menschenrechtlichen Diskurs darstellt. Über das Konzept der Vulnerabilität wurden entsprechende Kollektive kategorisiert.²⁶ Anders als auf der Weltmenschenerichtskonferenz 1968 in Teheran, in der noch die Einheit der Kategorie Menschheit im Zentrum der Diskussionen stand, wurde der Blick nun stärker auf die Verwirklichung der universellen Menschenrechte gerichtet. Der Blick wanderte gewissermaßen nach „innen“ und spiegelt daher ein ausdifferenziertes Menschenrechtsverständnis wider, das empirische und strukturelle Ungleichheiten im Zugang zu

25 von Bernstorff, in: Sackofsky (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht, (Fn. 10), S. 381 (394).

26 *The World Conference on Human Rights*, Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993, UN Dok. A/CONF. 157/23, § 24.

Menschenrechten normativ anerkennt.²⁷ Obwohl diese immer vor allem im lebensnahen Umfeld, also lokal, spürbar und erfahrbar werden, erwiesen sich bestimmte Ungleichheiten in einem globalen Vergleichskontext als strukturell ähnlich.²⁸

Explizite Anerkennung finden im operativen Teil der Erklärung die Kategorien Frauen, Kinder, Angehörige von Minderheiten, indigene Bevölkerungen, Menschen mit Behinderungen, Flüchtlinge, Migrant:innen und Menschen, die in Armut leben.²⁹ Ungeachtet dessen, dass nur Staaten und nicht auch internationale Organisationen als Verpflichtete adressiert werden, wird mit der Erklärung ein kategoriespezifisches Repräsentationskonzept völkerrechtlich etabliert. Die in Bezug genommenen vulnerablen Personengruppen sollen in politischen Prozessen in den sie betreffenden Angelegenheiten für sich selbst sprechen können: “[...] to ensure the participation of those among them who are interested in finding a solution to their own problems.”³⁰ Damit markiert die Wiener Menschenrechtskonferenz auch ein neues normatives Partizipationsverständnis, in dem eine durch Vulnerabilität spezifizierte Kollektivität mit Betroffenheit verschränkt wird.³¹ Diese vulnerabilitätsbezogene Verschränkung ist Grundlage und Bezugsrahmen für das rechtliche Zugangskonzept, an das sich die Wissenschaft mit dem Begriff Betroffenenorganisation bisher angenähert hat und das wir im Folgenden konkretisieren können.

2. *Betroffenheit als Anker für kategoriale Selbstvertretung: Das Konzept Betroffenheitskollektive*

Wie bereits unter III. zum Begriff der Betroffenenorganisationen skizziert, konnten soziale Bewegungen, durch die Argumentation mit Betroffenheit, differente Zugangs- und Beteiligungsrechte erkämpfen. Dies gilt etwa für eigene repräsentative Organisationen indigener Völker im *Arktischen Rat*,

27 Siehe dazu bereits *Kunig/Uerpman*, VRÜ 27, 1994, 32 (43).

28 Zu dieser Entwicklung ausführlich, siehe *Heintz/Bennani/Müller*, Die Aushandlung der Menschenrechte: Ein Vergleich der beiden UN-Menschenrechtskonferenzen in Teheran (1968) und Wien (1993), in: *Heintz/Leisering* (Hrsg.), *Menschenrechte in der Weltgesellschaft. Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*, 2015, S. 237 (265-268).

29 *The World Conference on Human Rights*, Vienna Declaration, (Fn. 26), §§ 18-25.

30 *Ebd.*, § 24.

31 Ähnlich in Bezug auf projektbezogene Betroffenenbeteiligung im internationalen Entwicklungsverwaltungsrecht, siehe *Jokubauskaite*, *World Development* 126, 2020, No. 104700.

für Kleinbauer:innen im Welternährungskomitee, für Menschen, die mit einer Behinderung leben im Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung, oder auch für Menschen, die mit HIV/ Aids leben bzw. davon betroffen sind im UN Programm gegen HIV/ AIDS.

Somit wird nun zweierlei deutlich. Erstens, dass Betroffenheit an Kollektivkategorisierungen geknüpft ist, die spätestens seit der Wiener Menschenrechtskonferenz besonders vulnerable Personengruppen kennzeichnen. Und zweitens, dass Betroffenheit nicht als ein generelles Prinzip relevant wird, das abstrakt und losgelöst von Personenkategorisierungen über Zugangsrechte entscheidet. Betroffenheit fungiert als partizipationsrechtlicher Anker vielmehr affirmativ und speziell. Denn es kommt im Kontext global geführter Rechtskämpfe³² um differente Rechte für besondere, vulnerable, Personenkategorien zur Anwendung.³³ Repräsentationsansprüche wie „nothing about us, without us“ argumentieren entsprechend mit einer normativen Verschränkung von Betroffenheit und Kollektivität aus Anlass von Diskriminierungs- und Ungleichheitserfahrungen und werfen einen Anker für eigene repräsentative Organisationen und Netzwerke. Unabhängig von ihrer formal-rechtlichen Organisationsstruktur sind damit solche Zusammenschlüsse gemeint, die mehrheitlich von solchen Personen geführt und kontrolliert werden, die aufgrund persönlicher Merkmale oder Erfahrungen von der Personenkategorisierung erfasst, also insoweit als Betroffene positioniert sind.³⁴

Wenn in der Zugangsarchitektur internationaler Organisationen die Beteiligung und Repräsentation dieser Personengruppen („constituencies“³⁵) durch eigene repräsentative Organisationen erfolgen soll, dann wendet die

32 Siehe speziell zur globalen Kleinbauernbewegung *La Via Campesina: Heri*, German Law Journal 21, 2020, 702 f. Allgemeiner zu einem gesellschaftstheoretischen Verständnis der Kämpfe im und um das Recht als „Rechtskämpfe“, siehe Pichl, Interdisziplinarität – Gesellschaftstheoretische Reflexionen über die Rolle von Rechtskämpfen, in: Breithauer u.a. (Hrsg.), Wandlungen im Öffentlichen Recht: Festschrift zu 60 Jahren Assistententagung - Junge Tagung Öffentliches Recht, 2020, S. 373-387; Buckel/Pichl/Vestena, Rechtskämpfe. Eine gesellschaftstheoretische Perspektive auf strategische Prozessführung und Rechtsmobilisierung, in: Hahn/Hasl (Hrsg.), Kollektivität und Recht, Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft (ZKKW) 7/1, 2021, S. 45-81, in Vorbereitung.

33 Siehe zu diesem sozialkonstruktiven Prozess der Institutionalisierung globaler Personenkategorien in der Weltgesellschaft: Bennani/Müller, Zeitschrift für Soziologie 47, 2018, 306 (308-327).

34 Hasl, Third World Thematics: A TWQ Journal 3, 2018, 626 (626, 631): “affected-led advocacy”.

35 Zur Formalisierung von „constituencies“ allgemein bereits Abbott/Gartner, Journal of international law & international relations 8, 2012 (4-34).

internationale Organisation ein Zugangskonzept der kategorialen Selbstvertretung an.³⁶

Wessen Partizipation auf welche Weise gewollt ist, definieren die Internationalen Organisationen im Partizipationsrecht damit in Annäherung an bereits in der Abschlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz anerkannte vulnerable Personengruppen: Diese werden auf ähnliche Weise zunächst kollektiviert und themenbezogen als Betroffene positioniert. Auf dieser Basis werden sie als dazu berechtigt anerkannt, sich durch eigene repräsentative Organisationen selbst zu vertreten. Die Möglichkeit der Selbstvertretung als Resultat folgt also aus dem Verkleben der Bausteine Kollektivität und Betroffenheit. Dementsprechend möchte ich diese partizipationsrechtliche Konstruktion als das Konzept der Betroffenheitskollektive zur Diskussion stellen und im nächsten Abschnitt den Rahmen beleuchten, in dem es sich in der Zugangsarchitektur internationaler Organisationen bewegt. Dabei wird insbesondere noch einmal klarwerden, warum eine begriffliche Unterscheidung zwischen Betroffenenorganisationen und dem Konzept der Betroffenheitskollektive analytisch erforderlich ist. Während letzteres die institutionellen Modalitäten des Zugangs beschreibt, meint der Begriff der Betroffenenorganisationen dagegen die konkreten Organisationen, welche auf Grund der institutionellen Modalitäten Zugang erhalten.

V. Wie findet das Konzept der Betroffenheitskollektive Anwendung?

Es helfen mir nun zwei Leitfragen, um – auch für die weitere Forschung – den institutionellen Rahmen auszuleuchten, in dem das Konzept der Betroffenheitskollektive Anwendung findet: Erstens, differenziert die Zugangsarchitektur formal zwischen kategorialer Selbstvertretung von Betroffenheitskollektiven durch Betroffenenorganisationen auf der einen und deren advokatorischer Vertretung durch Nichtregierungsorganisationen auf der anderen Seite; und inwieweit führt das zu unmittelbarem Zugang für Betroffenenorganisationen? Zweitens, wie autonom können Be-

36 Heri, German Law Journal 21, 2020, 702 (705): („self-representation“); im Hinblick auf die Markierung eines Unterschieds zwischen Behindertenverbänden und Nichtregierungsorganisationen, siehe z.B. Arnade, »Nichts über uns ohne uns!« – Die Zivilgesellschaft spricht mit, in: Degener/Diehl (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, 2015, S. 93 (93-101).

troffenenorganisationen im Einzelfall über ihren Zugang bestimmen³⁷. Die Antworten auf beide Fragen zeigen zusammengekommen auf, welche rechtlichen Zugangsbedingungen bedeutungsvollen Zugang für Betroffenenorganisationen ermöglichen, oder anders gewendet: unter welchen Bedingungen das Konzept der Betroffenheitskollektive Potenzial hat, ungleichen Zugangsbedingungen effektiv entgegenzuwirken. Zur Veranschaulichung kontrastiere ich zwei Zugangsmodelle in internationalen Organisationen. Sie markieren jeweils – idealtypisch gesprochen – die Pole des Zugangs, wie Betroffenenorganisationen weniger oder mehr Zugang haben. Zunächst skizziere ich den zugangsschwachen Pol. Diesen verorte ich im klassischen Zugangsmodell internationaler Organisationen, in dem Betroffenenorganisationen nur heteronomen und mittelbaren Zugang durch akkreditierte Nichtregierungsorganisationen haben können (1.). Für den zugangsstarken Pol steht das Welternährungskomitee, das formal zwischen der Selbstvertretung von Betroffenheitskollektiven durch Betroffenenorganisationen und der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen unterscheidet. Entsprechend der Leitfragen ist hier unmittelbarer und autonomer Zugang für Betroffenenorganisationen möglich, welche durch die Positionierung als die „most affected“ zudem gegenüber Nichtregierungsorganisationen priorisiert werden sollen (2.). Dabei ist die Beteiligungslegitimation durch die partizipationsrechtliche Anknüpfung an themenbezogene und kategoriespezifische besondere Betroffenheiten, anders als im klassischen Zugangsmodell, direkt auf die normative Anerkennung politischer Vertretungsansprüche gerichtet. Diese unmittelbar repräsentationsbezogene Legitimation von Beteiligung unterscheidet das Konzept der Betroffenheitskollektive von der Beteiligungslegitimation im klassischen Zugangsmodell und lässt sich als „kosmolokal“ statt international bezeichnen (3.).

1. Heteronomer und mittelbarer Zugang – das klassische Zugangsmodell und die internationale Expert:innen-Öffentlichkeit

Das klassische Zugangsmodell des nichtstaatlichen Zugangs zur Völkerrechtspolitik konzipiert einen abgestuften Beobachterstatus für Nichtregie-

37 Zur reformerischen Bedeutung von Selbstorganisation im Kontext von Zivilgesellschaftsbeteiligung im Völkerrecht, siehe bereits Rebasti, Beyond consultative status: which legal framework for enhanced interaction between NGOs and inter-governmental organizations?, in: Dupuy/Vierucci (Hrsg.), NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?, 2008, S. 21 (37-46).

rungsorganisationen.³⁸ Dafür steht, beispielhaft und als Blaupause für viele andere UN-Organisationen,³⁹ der heteronome Zugang zum UN-Hauptorgan Wirtschafts- und Sozialrat. Zugang und Konsultationsrechte werden durch eine Einladung der internationalen Organisation gewährt – im Falle des Wirtschafts- und Sozialrat durch den mit Staatsvertreter:innen besetzten Ausschuss für Nichtregierungsorganisationen. Dieser entscheidet in jedem Einzelfall über das „ob“ und „wie“ des Zugangs.⁴⁰

In Artikel 71 der UN-Charta und den konkretisierenden Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats aus den Jahren 1950,⁴¹ 1968,⁴² und 1996⁴³ wird deutlich, wer dabei durch den sogenannten Allgemeinen Beobachterstatus („general consultative status“) bevorzugten Zugang haben soll. Es sind drei Kriterien auszumachen, die, je eher sie vorliegen, Chancen auf Zugang erhöhen und stärkere Beteiligungsrechte bewirken: erstens, die „internationale“ Mitgliederstruktur und Tätigkeitsreichweite. Zweitens, der Grad an anerkannter Expertise. Und drittens, die thematische Breite dieser Expertise: „Organizations that are concerned with most of the activities of the Council and its subsidiary bodies and [...] whose membership, which should be considerable, is broadly representative of major segments of society in a large number of countries in different regions of the world shall be known as organizations in general consultative status.“⁴⁴ Organisationen, die entweder keine internationale Mitgliederstruktur oder eine nur spezifische Expertise vorweisen können, müssen sich mit den abgestuft weniger beteiligungsintensiven „special consultative status“ oder „roster status“ begnügen. Im Gegensatz zu den Organisationen der Kategorie „Allgemeiner Beobachterstatus“ haben sie keinen Einfluss auf die Agenda und dürfen seltener, kürzer und nur zu Themen Stellung beziehen, die in ihre spezifische Expertise fallen.⁴⁵

38 Dazu ausführlich z.B. *Rossi*, Legal status of non-governmental organizations in international law, 2008, S. 70-95.

39 Siehe dazu ausführlich *Durkee*, The Yale Law Journal 127, 2018, 1742 (1754).

40 Siehe dazu, auch zur hohen politischen Instrumentalisierungsgefahr durch Staaten: *Aston*, EJIL 12, 2001, 943 (949-962); *Rebasti*, in: *Dupuy/Vierucci* (Hrsg.), NGOs in International Law (Fn. 37), S. 21 (45-46).

41 United Nations Economic and Social Council Resolution 288(X), UN Dok. E/RES/288(X).

42 United Nations Economic and Social Council Resolution 1968/1296 (XIV), UN Dok. E/RES/1968/1296.

43 United Nations Economic and Social Council Resolution 1996/31 (Fn. 12).

44 *Ebd.*, para. 22.

45 *Ebd.*, paras. 27-32. Siehe dazu z.B. *Aston*, EJIL 12, 2001, 943 (947-949).

Im klassischen Zugangsmodell, für das der Wirtschafts- und Sozialrat exemplarisch steht, genießt damit das Konzept der internationalen, expert:innengeführten und interessensbündelnden Nichtregierungsorganisation die größte Legitimation. Vorwiegend solche Organisationen sollen die wichtigsten Meinungen und Interessen einer internationalen oder globalen Öffentlichkeit bündeln und advokatorisch vertreten. Tendenziell ist es auf das Gegenteil dessen zugeschnitten, was Betroffenenorganisationen für bedeutungsvollen Zugang bräuchten: eine formale Anerkennung der spezifischen Expertise Betroffener, also eine formale Anwendung des Konzepts der Betroffenheitskollektive

Wenn es thematisch einmal um „eigene Belange“ geht, dann ist der Zugang für Betroffenenorganisationen zwar nicht per se ausgeschlossen. Er hängt jedoch davon ab, dass sie entweder versuchen die rechtliche Struktur einer Nichtregierungsorganisation anzunehmen und dementsprechend selbst den unsicheren Weg in die Akkreditierungsbewerbung wählen, oder dass sie sich durch Allianzen mit einer bereits akkreditierten Nichtregierungsorganisation mittelbar Zugang verschaffen.⁴⁶ In der Praxis zeigt sich eher die zweite Variante. Ein sehr gutes Beispiel dafür ist der Zugang für *La Via Campesina* (LVC) zu den Verhandlungsprozessen der 2018 angenommenen *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*⁴⁷ im UN-Menschenrechtsrat. Hier hatte LVC mittelbaren Zugang durch akkreditierte Nichtregierungsorganisationen.⁴⁸ Auf diese Weise durften die Vertreter:innen von LVC sogar im eigenen Namen sprechen, was so auch in die offiziellen Reports aufgenommen wurde – jedoch eben weniger auf Grund der formalen Zugangsregeln denn einer wohlgesinnten bolivianischen Präsidentschaft.⁴⁹ Zwar lassen sich damit auch innerhalb formal klassisch an der Nichtregierungsorganisation orientierter und ausgestalteter Strukturen im UN System bereits praktische Interpretationen der Zugangsmodalitäten identifizieren, die vorsichtig auf eine Öffnung für Betroffenenorganisationen hinwirken.⁵⁰ Gleichzeitig

46 Claeys, Transnational Legal Theory 9, 2018, 386, (396).

47 United Nations Human Rights Council Resolution 39/12, UN Dok. A/HRC/39/12. Angenommen durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen in Resolution 73/165, UN Dok. A/RES/73/165.

48 Claeys, Transnational Legal Theory 9, 2018, 386, (391); Vandenberghe, Journal of Human Rights 16, 2017, 220.

49 Claeys, Transnational Legal Theory 9, 2018, 386 (396).

50 Diese Entwicklung erinnert an die Entwicklung für die Kategorie der Indigenen Völker. Siehe dazu Barelli, Seeking Justice in International Law. The Significance and Implications of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2016, S. 71-90; Anaya/Rodríguez-Piñero, The Making of the UNDRIP in:

bleibt deren Zugang aber faktisch abhängig von beim Wirtschafts- und Sozialrat akkreditierten Nichtregierungsorganisationen, die – freiwillig! – ihre Sitze im Verhandlungsräum zur Verfügung stellen. Zugang ist damit, neben ohnehin bestehenden faktischen Ungleichgewichten im Zugang zu Wissen und Ressourcen – doppelt heteronom: Erstens abhängig von der Nichtregierungsorganisation und zweitens abhängig davon, dass letztere durch ihre Akkreditierung überhaupt zur „Beobachtung“ eingeladen wurde.

2. Autonomer, unmittelbarer und priorisierter Zugang – Betroffenheitskollektive im Welternährungskomitee

Diese Struktur war und ist ein wesentlicher politischer Angriffspunkt der Kleinbäuer:innenorganisation LVC und begleitete ihre Rechtskämpfe um *food sovereignty* und *agroecology* von Beginn an.⁵¹ Die Forderung nach kategorialer Selbstvertretung in internationalen Organisationen wurde beim Welternährungsgipfel 1996 offiziell proklamiert und konnte dank einer starken Allianzbildung von Betroffenenorganisationen mit Nichtregierungsorganisationen⁵² und Staaten⁵³ letztlich in das Welternährungskomitee eingeschrieben werden. Seit 2009 spiegelt damit die Zugangsarchitektur einer internationalen Organisation im Wesentlichen die Kategorisierungen wider, die im Wege der Selbstorganisation der sozialen Bewegung rund um Kleinbäuer:innen und Landarbeiter:innen entstanden sind.⁵⁴ Im Zugangsmodell des Welternährungskomitee wird das Konzept der Betroffenheitskollektive formal angewendet. Dass es zudem sogar priorisiert wird, ergibt sich, mit Blick auf die zu Beginn von V. formulierten Leitfragen, aus zwei Modalitäten im Zugangsrecht: Erstens wird hier der unmittelbare und autonome Zugang für Betroffenenorganisationen über

Hohmann/Weller (Hrsg.), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A commentary*, 2018, S. 38 (48-55).

51 Gaarde, Peasants Negotiating a Global Policy Space: La Vía Campesina in the Committee on World Food Security, 2017, S. 34-35; 142-167.

52 Unter dem Schirm *International Planning Committee for Food Sovereignty* erfolgte ein breiter Zusammenschluss von LVC mit Nichtregierungsorganisationen und anderen Betroffenenorganisationen wie etwa dem *World Forum for Fisher Peoples*. Siehe: *International Planning Committee for Food Sovereignty*, NGO Forum for Food Sovereignty, Rome 8-13 June 2002, 31 Januar 2002.

53 Dazu, vor allem zur Rolle Brasiliens: *Fraundorfer*, Rethinking global democracy in Brazil, 2018, 90 ff.

54 Siehe *Claeys/Duncan*, Journal of peasant studies 46, 2019, 1477 (1480-1492).

die Formalisierung von zehn Betroffenheitskollektiven sichergestellt (a)). Auf Basis dieser formalen Eigenständigkeit erfolgt dann zweitens ihre Priorisierung in Repräsentation und Beteiligung gegenüber Nichtregierungsorganisationen (b)).

a) Die Formalisierung des Konzepts der Betroffenheitskollektive im selbstorganisierten Mechanismus für Zivilgesellschaft und Indigene Völker

Das Welternährungskomitee nimmt als Hauptausschuss der Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) eine zentrale Rolle bei der Gestaltung, Fortentwicklung und Koordinierung völkerrechtsrechtspolitischer Maßnahmen gegen Unterernährung, Hunger und Armut ein. In diesem Rahmen befasst es sich umfassend mit Fragen der Welternährung und erarbeitet Stellungnahmen, Empfehlungen sowie Richtlinien zur globalen Steuerung und Koordination.⁵⁵ Die einst ausschließlich intergouvernemental geprägte Zusammensetzung des Komitees wurde durch eine Reform im Jahre 2009 grundlegend umgebaut. Mit der Etablierung des *Civil Society and Indigenous Peoples Mechanism* (CSM) wurde ein autonomer und selbstorganisierter Raum für Zivilgesellschaft institutionalisiert. Privatsektorale Interessen sind hier explizit ausgenommen und bilden einen eigenen *Private Sector Mechanism*, dem aber weniger Beteiligungsrechte an der intergouvernementalen Arbeit und Verhandlungen zukommen als dem Mechanismus für Zivilgesellschaft und Indigene Völker.⁵⁶ In Bezug auf Beteiligung und Repräsentation der Zivilgesellschaft im Partizipantenstatus⁵⁷ wird die Unterscheidung zwischen kategorialer Selbstvertretung (Betroffenheitskollektive) und advokatorischer Vertretung (Nichtregierungsorganisationen) zum grundlegenden Prinzip. Im Reformdokument, integraler Bestandteil der *Rules of Procedure*, wurde festgeschrieben: “The quota assigned to civil society organizations and NGOs will be such as to ensure their visible and effective participation, equitable geographic representation, with particular attention to the categories of organiza-

55 Wichtigstes Beispiel sind die Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) aus dem Jahr 2012. Siehe dazu Cotula, Law, Environment and Development Journal 13/2, 2017, 115 (117-133).

56 Dazu Duncan/Claeys, Food security 10, 2018, 1411 (1417).

57 Dieser Status bietet qualitativ stärkere Beteiligungsrechte als ein Beobachterstatus. Siehe dazu kurz unter III.; ausführlicher Duncan/Claeys, Food security 10, 2018, 1411 (1415-1418).

tions detailed in paragraph 11(ii)."⁵⁸ Diese in Paragraph 11(ii) definierte Kategorien repräsentieren kleinbäuerliche Familien („smallholder family farmers“), Gemeinschaften der (handwerklichen) Kleinfischerei („artisanal fisherfolk“), Viehzüchter:innen/halter:innen („pastoralists/herders“), Landlose („landless“), in Armut lebende Stadtbewohner:innen („urban poor“), Land- und Feldarbeiter:innen („agricultural and food workers“), Frauen („women“), Jugendliche („youth“), Konsument:innen („consumers“) und Indigene Völker („indigenous peoples“).⁵⁹ Nichtregierungsorganisationen fallen unter die Kategorie „NGOs“ und werden nicht weiter untergliedert. Im Gründungsdokument des CSM wird präzisiert, „[...] while NGOs are organisations that represent the interests of a particular theme or support the interests of certain social groups, the other constituencies are self-organised social actors who share a common identity and have come together to represent their own interests.“⁶⁰

Entsprechend der oben unter IV. dargestellten Konzeption bedeutet das zweierlei: Erstens, eine formale Differenzierung zwischen selbstrepräsentierenden Kollektiven („constituencies“) und Nichtregierungsorganisationen. Und zweitens, dass beteiligte Nichtregierungsorganisationen nicht für die betroffenen „constituencies“ (Betroffenheitskollektive) sprechen, sondern deren unmittelbare und autonome Beteiligung und Repräsentation durch eigene repräsentative Organisationen (Betroffenenorganisationen) nur begleiten und unterstützen sollen („support“). Dementsprechend kategorisiert das Zugangsrecht zehn Betroffenheitskollektive. Während also etwa von Kleinbäuer:innen geführte Organisationen früher keinen Zugang zu Verhandlungen im Welternährungskomitee hatten, haben sie als formalisiertes Betroffenheitskollektiv nun sogar unmittelbaren und autonomen Zugang: „For a long time peasants did not know what was going on in international negotiations about food. These processes took place behind closed doors and decisions were restricted to governments, technocrats, bureaucrats and the biggest food lobby industry. Now, in the CFS we

58 Committee on World Food Security, Reform of the Committee on World Food Security, CFS Dok. 2009/2 Rev.2.

59 Ebd.

60 Committee on World Food Security, Proposal for an International Food Security and Nutrition Civil Society Mechanism for Relations with CFS, CFS Dok. 2010/9, para. 14.

speak on our own behalf and present our experience and contribute to designing food policies for the world.”⁶¹

b) Priorisierung der Betroffenheitskollektive auf Grund ihrer Betroffenheitserfahrung

Darüber hinaus knüpft das Zugangsrecht an die Formalisierung der zehn Betroffenheitskollektive an und fordert deren Priorisierung ein. Innerhalb des CSM selbst, aber auch in der intergouvernementalen Arbeit im Plenum, in Arbeitsgruppen und in Beratungsgremien, soll denjenigen priorisierter Zugang und Mitwirkungsrechte zukommen, die von Hunger und Ernährungsunsicherheit besonders stark betroffen sind. Dies soll über das Prinzip der „most affected“ für alle zehn Betroffenheitskollektive sichergestellt werden.⁶² Das heißt, Organisationen, die etwa von kleinbäuerlichen Familien geführt und kontrolliert werden, werden durch mehr Sitze oder häufigere Stellungnahmen priorisiert beteiligt – eben weil sie die am stärksten von Hunger und Unterernährung Betroffenen sind.⁶³

Wenn wir diese Operationalisierung des Konzepts der Betroffenheitskollektive im Welternährungskomitee zusammenfassend also mit den oben skizzierten Charakteristika des klassischen Zugangsmodells vergleichen, dann zeigen sich folgende alternative Zugangscharakteristika, die zu stärkerer Beteiligung für Betroffenenorganisationen führen: Erstens zeichnet sich das Konzept der Betroffenheitskollektive dadurch aus, dass die Organisationen ihre Zugangslegitimation gerade nicht aus der sachlichen Distanziertheit ziehen – also nicht mehr aus der Objektivität, die man bei Expert:innen als Nicht-Betroffene gerne unterstellt. Im Gegenteil, sie legitimiert gerade die Betroffenenperspektive.⁶⁴ Das „Geführt-Sein“ von Perso-

61 Interview eines afrikanischen Mitglieds von La Via Campesina auf der 40. Jährlichen Versammlung des Komitees, 16.10.2013; zitiert nach Gaarde, Peasants Negotiating a Global Policy Space (Fn. 51), S. 6.

62 Committee on World Food Security, Reform (Fn. 58), paras. 7, 16; Dazu Duncan/Claeys, Food security 10, 2018, 1411 (1416-1421); Duncan/ Claeys, Political Geography 75, 2019, Nr. 102045 (5).

63 Gleichzeitig bleiben die Kategorien der „most affected“ aber flexibel und im Wege der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation veränderbar: Committee on World Food Security, Civil Society Mechanism (Fn. 60), para. 15. Zur Ausgestaltung ausführlich Duncan, Global food security governance. Civil society engagement in the reformed Committee on World Food Security, 2015, S. 123-152.

64 Siehe von Bernstorff, in: Sacksofsky (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht, (Fn. 10), S. 381 (393-399): „Leitbild der Betroffenenpartizipation“.

nen, die auch der jeweiligen Kategorie zugeordnet werden, wird zentrales Unterscheidungsmerkmal: „[...] [A]n organisation that represents the concerns of children, for example, but is not composed of and governed by children, would be classified as an NGO.“⁶⁵ Zweitens wird die Repräsentationsfunktion nicht mehr der möglichst breiten Interessensvertretung zugeschrieben. Organisationen und Netzwerke wie *La Via Campesina* oder das *World Forum of Fisher Peoples* erhalten Zugang wegen ihrer eng an die Kollektivkategorisierung geknüpften, spezifischen Betroffenheitserfahrung.

3. Fazit: Die „Most Affected“ als Ausdruck der kosmolokalen statt internationalen Beteiligungslegitimation

Abschließend entfällt damit durch eine Anwendung des Konzepts der Betroffenheitskollektive die Präferenz für das Internationale. Insbesondere im lokalen Sozialkontext verwurzelte Organisationen werden aufgewertet. So nimmt im Welternährungskomitee unter der Kategorie Kleinbäuer:innen zum Beispiel eine bunte Mischung aus kleinbäuerlichen Organisationen teil, egal, ob die Mitgliederstruktur lokal, national, regional oder international organisiert ist. Wie wir unter IV. gesehen haben, ist dabei nurmehr die kategoriespezifische Erfahrung der besonderen Betroffenheit entscheidend. Nämlich der Betroffenheit von Diskriminierung und Marginalisierung in Anlehnung an menschenrechtliche Vulnerabilitätskategorien.⁶⁶ Im Welternährungskomitee wird diese normative Beteiligungslegitimation durch die Priorisierung der „most affected“ formalisiert. Dabei übersetzt das Konzept der Betroffenheitskollektive kategoriespezifische politische Vertretungsansprüche sozialer Bewegungen in das Zugangsrecht. Im Gründungsdokument des CSM wird die institutionelle Anerkennung als eine Reaktion auf verschiedene kategoriespezifische Repräsentationsansprüche deutlich, wenn es bezüglich der Betroffenheitskollektive allgemein anerkennt: „[...] they have come together to represent their own interests“.⁶⁷

65 Committee on World Food Security, Civil Society Mechanism (Fn. 60), para. 14.

66 Richard Stewart argumentiert mit dem deduktiv aus dem Ansatz des *global administrative law* abgeleiteten „concept of disregard“ insoweit nahe an dem, was hier induktiv aus der Empirie geschlussfolgert wird. Siehe Stewart, AJIL 108, 2014, 211 (254).

67 Committee on World Food Security, Civil Society Mechanism (Fn. 60), para. 14.

Sehr eindrücklich dokumentiert ist diese Entwicklung für die Kategorie der Kleinbäuer:innen: "We can't move our gardens around the world. Nor do we want to. The way in which we've approached this is to recognize there are people like us everywhere in the world who are farming people, who are rooted, culturally rooted, in their places. And what we need to do is build bridges of solidarity with each other which respect that unique place each of us has in our own community, in our own country. These bridges will unite us on those issues or in those places where we have to meet at a global level."⁶⁸

Die unmittelbar repräsentationsbezogene Legitimation des Konzepts der Betroffenheitskollektive speist sich demnach aus zwei Richtungen: Einerseits aus dem lokalen Sozialkontext, in dem Individuen die besondere und oft existenzielle Betroffenheit (z.B. „most affected“) selbst erfahren.⁶⁹ Andererseits und gleichzeitig aber auch aus dem kosmopolitischen Anspruch, durch das Sprechen für und aus der Kategorie heraus eine – universelle – Einheit in der Vielfalt zu vertreten.⁷⁰ Auf Grund dieser produktiven Verschränkung, zweier in wissenschaftlichen Diskussionen bisher eher als gegensätzlich verstandener Richtungen, beschreibe ich den neuen legitimatorischen Ansatz für Zivilgesellschaftsbeteiligung als kosmolokal.

VI. Ausblick: Das Konzept der Betroffenheitskollektive als Hebel für weitere Reformen im institutionellen Beteiligungsrecht?

Das Konzept Betroffenheitskollektive hat großes Potenzial, ungleichen Zugangsbedingungen zur internationalen Rechtserzeugung entgegenzuwirken. Vor allem wenn es kontextsensibel und in Reaktion auf konkrete Teilhabeforderungen sozialer Bewegungen formalisiert wird, könnte es als Hebel für weitere Reformen im institutionellen Beteiligungsrecht dienen.

68 Rural Women's Workshop Highlights, Proceedings of the Rural Women's Workshop held in Rome – November 6-9, 1996, Manila: ISIS, S. 10.

69 Zur Betonung der lokalen Verwurzelung vieler auf internationaler Bühne agierender und vernetzter Personen und Organisationen, siehe v.a. Literatur unter dem Stichwort „globalization from below“. Hieraus erwuchs auch die Bezeichnung der „rooted cosmopolitans“ bei Della Porta/Tarrow, in: dies. (Hrsg.), Transnational protest and global activism, 2005, 221 (231, 237). Siehe auch von Bernstorff, in: Sacksofsky (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht, (Fn. 10), S. 381 (395-397): „existenzielle Selbst-Betroffenheit“.

70 Ähnlich bereits Desmarais, Journal of peasant studies 29, 2002, 91 (98). Ausführlich und kritisch dazu Claeys/Duncan, Journal of peasant studies 46, 2019, 1477 (1478).

Eine sinnvolle Anwendung auf die institutionelle Architektur ist nicht davon abhängig, dass sich die jeweilige internationale Organisation ausschließlich mit einer bestimmten kategorisierten Personengruppe beschäftigt.

Diese Generalisierbarkeit macht das Welternährungskomitee deutlich, dem in zweifacher Hinsicht eine idealtypische Modelfunktion zukommen könnte. Zum einen, weil das Komitee mit den Themen Welternährung, Hunger und Unterernährung zu Querschnittsproblemen reguliert, die potenziell alle Menschen betreffen. Dennoch wurde mit dem Prinzip der „most affected“ ein partizipationsrechtlicher Weg gefunden, auf eine empirisch und normativ konkretisierte Art von besonderer Betroffenheit im ungleichen Zugang zu Ernährungssicherheit anzuknüpfen.⁷¹ Die normative Kraft einer themenbezogenen, aber wissenschaftlich begründeten „besonderen Betroffenheit“ – auch einer Personenmehrzahl oder mehrerer Personengruppen – lässt sich besser in rechtliche Ansprüche und Positionen übersetzen als eine allgemeine Betroffenheit („all-affected“- Prinzip⁷²). In Bezug auf die existuellen Gefahren des Klimawandels und die Justizierbarkeit von Artikel 20a GG, hat sich zum Beispiel auch das Bundesverfassungsgericht auf die „besondere Betroffenheit“ der jüngeren und künftigen Generationen als entscheidende Betroffenheitskonkretisierung gestützt.⁷³ Gerade was mehr Jugendbeteiligung im Kontext Umwelt- und Klimaregulierung angeht, könnte hier ein potenzieller Anknüpfungspunkt bestehen. Zweitens sehe ich das Welternährungskomitee deswegen als potenzielle Generalisierungsblaupause, weil hier die Kategorisierungen mehrerer und autonom veränderbarer Betroffenheitskollektive auf Grund ihrer Flexibilität besonders zugangsfördernd

ausgestaltet sind.⁷⁴ Die Zugänge über ein bereits formalisiertes Betroffenheitskollektiv besonders Betroffener („most affected“) – wie etwa der

71 Siehe auch *von Bernstorff*, in: Sacksofsky (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht, (Fn. 10), S. 381 (397): „einer Art themenbezogenen Schicksalsgemeinschaft“.

72 Zu den Schwierigkeiten damit siehe exemplarisch *Peters*, Dual Democracy, in: Klabbers/Peters/Ulfstein (Hrsg.), The constitutionalization of international law, 2009, 263 (300).

73 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 197, 205-206. Allgemeiner zu einem Vorschlag methodischer Verarbeitung der „Betroffenenperspektive“ in Bezug auf verfassungsrechtliche Problemlagen rund um Ungleichheiten: *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung. Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse, 2019, S. 28-30.

74 Weniger gut gelingt dies dagegen z.B. im sogenannten Major Groups Zugangsmodell des UN-Umweltpogramms (UNEP), das nur symbolisch, ohne formalen

Kleinbäuer:innen – funktionieren auch für solche Betroffenenorganisationen, die für andere Kategorisierungen oder spezifische Subkategorisierungen stehen.⁷⁵ Denn natürlich gibt es innerhalb der Kategorie der Kleinbäuer:innen auch Organisationen, die spezifisch für Landarbeiterinnen oder noch spezifischer für junge und indigene Landarbeiterinnen sprechen.⁷⁶ Dieser Mechanismus bietet eine gewisse Absicherung gegenüber Exklusions- und Essentialisierungsgefahren, die einer kategorialen Gestaltung von Partizipationsrechten inhärent sind.⁷⁷

Meine Schlussfolgerung: Bedeutungsvoller Zugang für nicht zeitlos und starr bestimmbar marginalisierte, vulnerable oder diskriminierte Personengruppen⁷⁸ gelingt, wenn die autonome Beteiligung von Betroffenenorganisationen doppelt abgesichert ist. Das idealtypische Zugangsmodell einer solchen internationalen Organisation erkennt auf einer ersten Stufe die weitgehende zivilgesellschaftliche Autonomie in Zugangsscheidungen an. Auf einer zweiten Stufe fordern die Zugangs- und Beteiligungsregeln ein, dass in der Ausfüllung zivilgesellschaftlicher Binnenorganisation die kategoriale Selbstvertretung durch Betroffenenorganisationen gegenüber der advokatorischen Vertretung durch Nichtregierungsorganisationen privilegiert wird. So könnte aus dem Konzept der Betroffenheitskollektive

Betroffenheitsbezug und ohne partizipationsrechtliche Folgen zivilgesellschaftliche Subkategorisierungen anwendet. Siehe *Hasl*, Third World Thematics: A TWQ Journal 3, 2018, 626 (630). Allgemeiner zur Rolle der Major Groups, siehe auch *Birkenkötter*, Zugang zur Völkerrechtssetzung: Demokratische Legitimationsdefizite in der transnationalen Rechtsordnung am Beispiel der 2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung, in diesem Tagungsband, S. 265 (274, 278 ff.).

- 75 Dieser Anspruch wird im Gründungsdokument des Mechanismus für Zivilgesellschaft und Indigene Völker explizit gemacht: *Committee on World Food Security*, Civil Society Mechanism (Fn. 60), para. 15. In der politischen Praxis müssen die intersektionalen Betroffenheitserfahrungen von Ungleichheit dennoch immer wieder verhandelt werden. Siehe dazu *Duncan/Claeys*, Food Security 10, 2018, 1411–1424 (1418-1419).
- 76 Siehe auch *Claeys/Duncan*, Journal of peasant studies 46, 2019, 1477.
- 77 Allgemein zu diesen Gefahren der rechtlichen Bekämpfung von struktureller Ungleichheit durch die Praxis der Kollektivbildung (Kollektivierung): *Baer*, Der problematische Hang zum Kollektiv und ein Versuch, postkategorial zu denken, in: Jähnert/Alexander/Kriszio (Hrsg.), Kollektivkritik (Fn. 2), S. 47 (62-64).
- 78 Dies wird insbesondere unter dem Schlagwort Intersektionalität verhandelt. Vgl. zur Kategorie der Menschen, die mit einer Behinderung leben: *de Beco*, in: Human Rights Law Review 17, 2017, 633 (657-662: „Intersectional Mainstreaming“). Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive, die den ungleichen Zugang zum Staat thematisiert, siehe *Rabe*, Teilhabegerechtigkeit in der Rechtsetzung. Hege moniale Positioniertheit im juristischen Paritätsdiskurs, in diesem Tagungsband, S. 111 (123-127).

lektive und dessen kosmolokaler Legitimation von Beteiligung ein Schlüssel für bedeutungsvollen Zugang marginalisierter, vulnerabler und diskriminierter Personengruppen zu internationalen Organisationen werden.