



Teilprojekt B9

Menschenrechtsverwirklichung und kollektive Selbstbestimmung unter Bedingungen begrenzter Staatlichkeit

1 Projektleitung

Prof. Dr. Bernd Ladwig

Freie Universität Berlin
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
Ihnestr. 22
14195 Berlin

2 Zusammenfassung

Das Teilprojekt fragt in präskriptiver Einstellung nach der Möglichkeit legitimen Regierens unter Bedingungen begrenzter Staatlichkeit. Vor dem Hintergrund unserer Arbeiten zur begrifflichen Klärung des Legitimitätsbegriffs in der ersten Förderperiode haben wir in der zweiten Förderperiode zwei Metaprobleme der Legitimität bearbeitet: In der horizontalen Dimension ist unklar, für wen allgemeinverbindliche Entscheidungen getroffen werden sollen. In der vertikalen Dimension ist umstritten, wer dazu befugt ist, allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen, um- und durchzusetzen. Unser Ziel in der zweiten Förderperiode war es daher, normative Grundsätze für den Umgang mit diesen Metaproblemen zu entwickeln. Wir haben dies im Hinblick auf zwei Fragen konkretisiert: Zum einen nach der Rechtfertigung von Sezessionen als Antwort auf Defizite der horizontalen Legitimität, zum anderen nach der normativen Begründbarkeit von Übergangsverwaltungen angesichts des Fehlens vertikaler Legitimität.

Ausgehend von den materiellen Grundnormen der Menschenrechte und des Rechts auf kollektive Selbstbestimmung sollen die Ergebnisse der ersten beiden Förderperioden anhand zweier Leitfragen erweitert werden: Zum einen stellen wir die Frage, welche Allokation menschenrechtlicher Pflichten aus der Idee einer moralischen Arbeitsteilung, also der differenzierten Zuweisung menschenrechtlicher Verantwortung an unterschiedliche Akteure, für Räume begrenzter Staatlichkeit folgt. Zum anderen wollen wir untersuchen, ob und inwiefern sich das Recht auf (demokratische) Selbstbestimmung auch in neuen Formen des Regierens zur Geltung bringen lässt. Methodisch nehmen wir dabei die Ambivalenzen staatlicher Governance zum Ausgangs-

punkt. Sie sollen den Blick auch auf funktionale Äquivalente zu staatlichem Regieren freigeben und eine prinzipiengeleitete Bestimmung des Verhältnisses von staatlicher zu nichtstaatlicher Governance unter Bedingungen begrenzter Staatlichkeit ermöglichen. Für den SFB 700 als Ganzes erfüllt das Teilprojekt damit eine Querschnittsfunktion hinsichtlich der normativen Bewertung neuer Formen des Regierens.

3 Bisherige Entwicklung des Teilprojekts

3.1 Bericht und Stand der Forschung

Das Teilprojekt verfolgt das übergreifende Ziel, die Beobachtungen des SFB 700 zu Räumen begrenzter Staatlichkeit und neuen Formen des Regierens an die normative Diskussion über Bedingungen legitimen Regierens zurückzubinden (*Rahmenantrag C.2.3*). Unsere generelle Frage lautet, ob neue Formen des Regierens eine Alternative zu klassischen Formen legitimen Regierens bilden können, wie sie in durchaus idealisierender Weise mit dem demokratischen Rechtsstaat verbunden werden.

In der ersten Förderperiode haben wir dazu mit Blick auf den Extremfall zerfallen(d)er Staatlichkeit einen Legitimitätsbegriff entwickelt, der uns die besonderen Herausforderungen neuer Formen des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit zu erkennen erlaubt (Schmelzle 2012a). Zu diesem Zweck schien es uns geboten, die Legitimitätsfrage nicht allein auf staatliche bzw. formal organisierte Herrschaft zu beziehen, sondern sie allgemeiner auf Macht im Sinne systematischer Asymmetrien zuzuschneiden.

Aus diesen Arbeiten zur begrifflichen Klärung des Legitimitätsbegriffs haben sich als Schwerpunkte für die zweite Förderperiode zwei Metaprobleme der Legitimität herauskristallisiert (*Rahmenantrag B.2.3*). Für die normative politische Theorie besteht in vielen Räumen begrenzter Staatlichkeit die Herausforderung darin, dass Grundbedingungen legitimen Regierens, wie sie in der politischen Philosophie zumeist vorausgesetzt werden, nicht erfüllt sind: In der horizontalen Dimension ist unklar, für wen allgemeinverbindliche Entscheidungen getroffen werden sollen. In der vertikalen Dimension ist umstritten, wer dazu befugt ist, allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen, um- und durchzusetzen (Schmelzle 2008). Unser Ziel in der zweiten Förderperiode war es daher, normative Grundsätze für den Umgang mit diesen Metaproblemen zu entwickeln. Wir haben dazu zwei konkretere Forschungsfragen formuliert:

- (1) Können Sezessionen eine normativ gerechtfertigte Antwort auf das Problem des Fehlens horizontaler Legitimität sein? Und wann sind demgegenüber Formen substaatlicher Autonomie vorzuziehen?
- (2) Unter welchen Bedingungen kann eine internationale Übergangsverwaltung, wie etwa im Kosovo, eine legitime Lösung für das Problem des Fehlens vertikaler Legitimität darstellen?

Unser Ausgangspunkt für die Beantwortung beider Fragen war die Idee einer natürlichen Gerechtigkeitspflicht. Wir verstehen darunter mit Allen Buchanan die begrenzte moralische Pflicht jedes einzelnen Menschen, allen Menschen Zugang zu Institutionen zu verschaffen, die grundlegende Rechte gewährleisten (Buchanan 2004: 85-97). Diese Pflicht, so Buchanan im

Anschluss an Rawls, ist insofern „natürlich“, als wir ihr auch unabhängig von allen besonderen Beziehungen oder vorgängigen institutionellen Einbettungen unterliegen. Diese Pflicht wirft indes Probleme kollektiven Handelns auf; überdies ermangelt sie im Hinblick auf die beiden Metaprobleme der Legitimität der Bestimmtheit. Erforderlich ist darum eine Allokation konkreter Pflichten an bestimmte Akteure, die über die Kapazitäten zur effektiven Pflichterfüllung verfügen und zugleich von den Anspruchsberechtigten effektiv kontrolliert werden können. In diesem Licht, und mit dem Mut zu bewusster Idealisierung, lässt sich nun das Staatensystem als ein System moralischer Arbeitsteilung auffassen: Minimal gerechte Staaten schützen die Menschenrechte und geben zugleich Raum für kollektive Selbstbestimmung. In Räumen begrenzter Staatlichkeit funktioniert diese Arbeitsteilung indes bestenfalls begrenzt. Daher verlangt die natürliche Gerechtigkeitspflicht hier nach einer neuen Spezifizierung. In der zweiten Projektperiode haben wir damit begonnen, eine solche Spezifizierung mit Blick auf unsere beiden Fragestellungen vorzunehmen; dies soll uns in der dritten Förderperiode weiter beschäftigen.

Sezession und substaatliche Autonomie

Die Staatsgrenzen dieser Welt sind historisch kontingent. Werden sie in Frage gestellt, entstehen Probleme horizontaler Legitimität. Forderungen nach Sezession bringen hierbei den stärksten Anspruch zum Ausdruck. Wie erwähnt, nehmen wir an, dass der basale Zweck von Staaten die Verwirklichung von Menschenrechten ist. Mit Blick auf Sezessionen spricht dies für einen Notwehransatz, wonach unilaterale Sezessionen nur dann legitim sind, wenn dies für die Gewährleistung basaler Menschenrechte unausweichlich ist (Buchanan 2004: Kap. 8). Das Problem eines solchen Notwehransatzes ist jedoch die Vernachlässigung der Dimension kollektiver Selbstbestimmung. Die Verletzung der Menschenrechte von Individuen kann weder zureichend erklären, warum diese Individuen als Gruppe ein Recht auf einen eigenen Staat haben, noch, was sie dazu motivieren sollte, für einen solchen Staat einzutreten. Darüber hinaus kann allein auf der Grundlage individueller Menschenrechte nicht die Verletzung des Rechts auf kollektive Selbstbestimmung in Fällen von Besatzung oder Kolonisation erfasst werden. Wir halten daher die Erweiterung des Notwehransatzes um eine spezifisch republikanische Freiheitsdimension (Pettit 1997) für fruchtbar.

Unfrei ist man der republikanischen Auffassung zufolge, wenn man der ständigen Gefahr willkürlicher Eingriffe durch Dritte ausgesetzt ist, die man nicht effektiv anfechten könnte. In einer solchen Situation ist man unfrei, in dem Sinne, dass man dominiert wird. Dies ist zum einen bei externer Herrschaft durch Besatzung oder Kolonisation der Fall. Aber auch interne Herrschaft kann dominierend sein, wenn sie etwa eine territorial konzentrierte Gruppe der ständigen Gefahr von Menschenrechtsverletzungen aussetzt. Sozialtheoretisch betrachtet untergräbt eine solche Gefährdungslage das generalisierte Vertrauen gegenüber dem Zentralstaat. Darüber hinaus kann sie zu einer Form von kollektiver Identität führen, die dann zu politischer Gemeinschaftsbildung motivieren mag. Diese mit dem Notwehransatz vereinbare Form der Identitätsbildung kann sich sodann auch mit anderen Quellen kollektiver Identität verbinden. Normativ gesehen sprechen die folgenden Gründe für die Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes in einem je eigenen Staat: Ohne Institutionalisierung bleiben Menschenrechte inhalt-

lich unterdeterminiert. Aber selbst wenn man annimmt, dass sich Akteure auf ein bestimmtes Verständnis ihrer Rechte einigen, können sie sich nie sicher sein, dass sich hinreichend viele von ihnen an eine geteilte Rechtsinterpretation auch halten werden. Erforderlich ist daher eine Ordnung, in der die Menschenrechte durch die Betroffenen selbst demokratisch konkretisiert und sodann auf rechtsstaatlichem Wege durchgesetzt werden (Stilz 2009). Eines je eigenen Staates bedarf es dazu, wenn anhaltende und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen gegen Angehörige einer territorial konzentrierten Gruppe anders nicht unterbunden werden können. Sind die Rechtsverletzungen weniger gravierend oder erfüllt eine Gruppe die Voraussetzungen für funktionierende Eigenstaatlichkeit nicht, weil sie etwa kein eigenes Territorium für sich beanspruchen kann, verdienen substaatliche Lösungen den Vorzug.

Auch dem Notwehransatz zufolge ist es daher geboten, kollektive Selbstbestimmung von staatlicher Institutionalisierung zu entkoppeln. Der Ansatz würde andernfalls keinen Raum für substaatliche Lösungen horizontaler Legitimitätsprobleme vorsehen. Dabei sollte von kollektiver Selbstbestimmung in einem normativ gehaltvollen Sinne indes nur gesprochen werden, wo drei Bedingungen erfüllt sind: Ein mit den Menschenrechten kompatibles politisches Projekt, gruppenweit geteilte Urteile im Hinblick auf dieses Projekt sowie Handlungen, die einer Rechtfertigung auf dem Hintergrund solcher Urteile fähig sind und die darum als repräsentativ für die Gruppe im Ganzen gelten dürfen (Pettit 2006). Sowohl Staaten als auch substaatliche Gruppen könnten alle drei Bedingungen erfüllen. In Staaten ist der grundlegende gemeinsame Zweck der Menschenrechtsschutz selbst, bei substaatlichen Gruppen hängt er vom jeweiligen Fall ab; ein Beispiel wäre der Schutz tradierter Lebensformen (*Dj Lütz/Eimer*). In jedem Fall findet aber die Konkretisierung der drei Bedingungen an den basalen Menschenrechten der individuellen Gruppenmitglieder ihre normative Schranke.

Internationale Übergangsverwaltungen

Wenn Staaten ihrer Verantwortung nicht nachkommen, den Schutz der grundlegenden Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, besteht ein Mangel an vertikaler Legitimität. In diesen Fällen nehmen wir in Einklang mit völkerrechtlichen Grundsätzen an, dass die Staatengemeinschaft als Ganze eine subsidiäre Verantwortung für den Menschenrechtsschutz trägt. Im Prinzip ist die internationale Gemeinschaft also dazu befugt und sogar dazu verpflichtet, auf das Problem mangelnder vertikaler Legitimität zu reagieren und auf dessen Lösung hinzuwirken. Diese subsidiäre Verantwortung wirft jedoch selbst normativ bedeutsame Fragen auf. So gilt es sicherzustellen, dass die von der internationalen Staatengemeinschaft eingesetzten Mittel ihrerseits moralisch zulässig sind. Eine zentrale Herausforderung besteht dabei in der latent stets vorhandenen Spannung zwischen dem Gebot externer Hilfe und dem Recht auf kollektive Selbstbestimmung.

Besonders deutlich tritt die Spannung bei internationalen Übergangsverwaltungen zutage. Diese bilden schließlich Formen von Fremdherrschaft, die der Idee kollektiver Selbstbestimmung diametral entgegensetzen scheinen. Nicht zufällig werden Übergangsverwaltungen daher häufig als paternalistische oder gar neokoloniale Unternehmungen kritisiert. Unsere normativen Untersuchungen haben gleichwohl ergeben, dass Übergangsverwaltungen eine

gerechtfertigte und sogar gebotene Antwort auf das Problem des Fehlens vertikaler Legitimität sein können. Dies gilt genauer gesagt dann, wenn drei Bedingungen erfüllt sind:

- (1) Eine Übergangsverwaltung darf nur eingerichtet werden, wenn der Mangel an vertikaler Legitimität zu Formen regelrechten Staatszerfalls führt. In extremen Fällen von Staatszerfall sind Staaten außerstande, die Unversehrtheit und das Überleben einer erheblichen Zahl ihrer Bürgerinnen und Bürger zu schützen.
- (2) Das zentrale Ziel einer Übergangsverwaltung muss es sein, minimal gerechte staatliche Institutionen im Einklang mit den Anforderungen der natürlichen Gerechtigkeitspflicht aufzubauen. Damit schaffen Übergangsverwaltungen die Grundlage für rechtsstaatliche und minimal gerechte Entscheidungen darüber, wer befugt ist zu regieren.
- (3) Eine Übergangsverwaltung muss auch institutionell die prozeduralen und substantiellen Anforderungen minimaler Gerechtigkeit erfüllen. Neben ihrer Zielsetzung macht dies einen weiteren wesentlichen Unterschied zu anderen Formen von Fremdherrschaft aus, was zugleich dem Vorwurf des Neokolonialismus die Spitze nimmt. Insbesondere muss eine Übergangsverwaltung für Mechanismen der *accountability* und des *judicial review* gegenüber der lokalen Bevölkerung Sorge tragen. Hierfür ist wiederum das neo-republikanische Kriterium der effektiven Anfechtbarkeit willkürlicher Übergriffe einschlägig.

Auch wenn Übergangsverwaltungen sicherlich in vielerlei Hinsichten Sonderfälle darstellen, lässt die Beschäftigung mit ihnen doch auch Rückschlüsse auf andere Formen des extern begleiteten oder gar geleiteten Aufbaus minimal gerechter Governance-Institutionen zu. Die hier angestellten normativen Überlegungen überschneiden sich daher thematisch mit den Ergebnissen der empirischen Projekte des SFB 700 zu Fragen von Governance-Exporten (B2 Börzel, C6 Schröder, C9 Daxner).

4 Planung des Teilprojekts

4.1 Forschungsziele und Leitfragen

In der dritten Förderperiode möchten wir an die begrifflichen und fallspezifischen Untersuchungen der ersten beiden Projektperioden anknüpfen, um zu verallgemeinerbaren Ergebnissen mit Blick auf unsere übergreifende Frage nach der Möglichkeit legitimen Regierens unter Bedingungen begrenzter Staatlichkeit zu gelangen, der aus normativer Sicht zentralen Frage des SFB 700 (*Rahmenantrag C.2.3*). Konkret wollen wir uns auf zwei Fragen konzentrieren:

- (1) Welche Allokation menschenrechtlicher Pflichten folgt aus der Idee einer moralischen Arbeitsteilung für Räume begrenzter Staatlichkeit?
- (2) Lässt sich das Recht auf (demokratische) Selbstbestimmung auch in neuen Formen des Regierens verwirklichen? Und inwieweit ist ein Rest von Staatlichkeit normativ geboten, um zu verhindern, dass neue Formen des Regierens auch neue und besonders schwer anfechtbare Formen dauerhafter Fremdherrschaft hervorrufen?

Normativer Ausgangspunkt: Menschenrechte und Recht auf kollektive Selbstbestimmung

Bei unseren präskriptiv angelegten Untersuchungen lassen wir uns von den politisch-moralischen Grundnormen der Menschenrechte und des Rechts auf kollektive Selbstbestimmung leiten. Für diese Wahl sprechen mehrere Auswahlkriterien. Beide Normen sind bei aller Umstrittenheit im Einzelnen völkerrechtlich verankert und darum nicht von vornherein als exklusiv „westlich“ abzutun. Sie genießen wenigstens verbal eine breite faktische Anerkennung und wirken auch präskriptiv unmittelbar anziehend. Zugleich sind diese Normen weniger anspruchsvoll als etwa weitergehende Grundsätze distributiver Gerechtigkeit und darum auch auf Räume begrenzter Staatlichkeit sinnvoll anwendbar.¹ Der gleichzeitige Bezug auf Menschenrechte und das Recht auf kollektive Selbstbestimmung hat zudem den Vorzug problemaufschließender Kraft: Er gibt den Blick auf Spannungen und mögliche Konflikte zwischen den Grundnormen frei, wie sie nicht zuletzt in den Beobachtungen zu neuen Formen des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit zutage treten.

Theoretischer Rahmen: Die Ambivalenzen staatlicher Governance

In der politischen Theorie wird staatliche Governance zumeist als Rahmen vorausgesetzt und somit einer fundamentalen Hinterfragung entzogen. Offenkundig ist dies bei jenen Ansätzen, die Charles Beitz (1979) unter der Rubrik „statism“ zusammenfasst. Selbst bei Autor/inn/en, die das Augenmerk nicht auf staatliche Institutionen, sondern auf politische Gemeinschaften legen, bildet der Staat als zentraler Bezugsrahmen immer noch eine weithin vernachlässigte Hintergrundannahme. So diskutiert Rawls in seinen Überlegungen zum „Recht der Völker“ (2002) zwar explizit die moralischen Ansprüche von Völkern und nicht von Staaten, geht aber doch jederzeit davon aus, dass diese Völker sich eine staatliche Form geben. Liberale Nationalisten wie David Miller (1995, 2009) und Yael Tamir (1993) heben die Nation als Bezugspunkt hervor; doch auch sie setzen wenigstens implizit voraus, dass diese sich, wenn nicht staatlich, so doch substaatlich organisiert oder zu organisieren versucht.

Ohne Zweifel ist ein solch starker Bezug auf Staatlichkeit für viele in der politischen Theorie diskutierte Fragen sinnvoll. Er wird jedoch zum Problem, wo grundlegende Voraussetzungen von Staatlichkeit und staatlicher Governance bis auf Weiteres ausstehen. Zu diesen Voraussetzungen gehört, dass die Metaprobleme vertikaler und horizontaler Legitimität im Prinzip gelöst sind: Im Grunde muss bereits feststehen, welche Instanzen Herrschaft ausüben dürfen (vertikale Dimension) und wo die Grenzen der politischen Gemeinschaft verlaufen (horizontale Dimension; Offe 2003). Eben diese Metaprobleme harren jedoch in vielen Räumen begrenzter Staatlichkeit einer Lösung. Für diese Räume bedeutet eine staatszentrierte Herangehensweise darum eine zu starke Verengung des normativen Blicks. Nicht zufällig kommt begrenzte Staatlichkeit etwa bei Rawls nur in zwei Hinsichten vor: Der möglichen Legitimität von Interventionen (wenn Völker in staatlicher Gestalt ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nicht nachkommen wollen) und des *state-building* (wenn Völker in staatlicher Gestalt ihrer Verantwortung nicht nachkommen können und darum eine internationale Unterstützungspflicht auf den

¹ Zu metatheoretischen Fragen der Begründung moralischer Normen siehe Ladwig (2011a) und Jacob (2012b).

Plan rufen; Rawls 2002: 111-140). Weder Intervention noch *state-building* sind aber zureichende Antworten auf Probleme des Fehlens vertikaler und horizontaler Legitimität.

Um staatliche Governance in präskriptiver Absicht grundsätzlich problematisieren zu können, wählen wir darum einen alternativen theoretischen Rahmen, für den wir den Ausdruck Ambivalenzen staatlicher Governance vorschlagen. Die Ambivalenzen, die wir meinen, lassen sich anhand der klassischen Trias von Staatsgewalt, Staatsvolk und Staatsgebiet, ergänzt um die Dimension internationaler Anerkennung, aufschlüsseln. So stellt die Staatsgewalt im Sinne des Monopols legitimer Gewaltanwendung und der effektiven Rechtsdurchsetzungsfähigkeit (*Rahmenantrag A.*) einerseits eine Möglichkeit dar, effektiven Menschenrechtsschutz zu gewährleisten. Andererseits wird eben diese Stärke zur fatalen Gefahr, wo staatliche Instanzen selbst die Menschenrechte missachten. Die klassische Lösung für dieses Problem besteht in der normativ gebotenen Bindung von Staatlichkeit in der Gestalt demokratischer Rechtsstaatlichkeit (*B2 Börzel*). Von einer solchen rechtsstaatlichen Bindung kann jedoch in vielen Räumen begrenzter Staatlichkeit nicht ausgegangen werden, ganz zu schweigen davon, dass hier die „Staatsgewalt“ per definitionem eingeschränkt ist. Hier treten also die Schattenseiten der (Rest-) Staatlichkeit oft besonders deutlich zutage.

Ebenso kommt in Räumen begrenzter Staatlichkeit die Ambivalenz der Merkmale Staatsgebiet und Staatsvolk zum Tragen: Die territoriale Basis der Bestimmung politischer Mitgliedschaft hat den prinzipiellen Vorzug der Eindeutigkeit mit Blick auf das Regelungskollektiv (Jugov 2008). Das Staatsvolk bildet den möglichen Bezugsrahmen einer auf generalisiertes Vertrauen gestützten substantiellen „Solidarität unter Fremden“ (Brunkhorst 1997). Es macht soziale Integration unter Bedingungen der Heterogenität und der Anonymität möglich, die lokale Gemeinschaften überfordern müssten (*Rahmenantrag C.1.1*). Zum anderen geben aber gerade umstrittene Vorstellungen von Staatsgebiet und Staatsvolk immer wieder Anlass zu Ausgrenzungsversuchen und gewaltsamen Konflikten: Die Hoffnung auf eindeutige Grenzbestimmungen kann geradezu unlösbare Konflikte heraufbeschwören, wo mehrere Parteien sie mit Bezug auf dasselbe Territorium hegen; die Heterogenität eines Staatsvolkes droht regressive Reinheitsphantasien wachzurufen (Kaldor 2006; *C10 Mehler*).

Eine fundamentale Ambivalenz liegt schließlich auch in der Dimension internationaler Anerkennung begründet. Die formale (Rechts-) Gleichheit aller Staaten bildet einerseits einen wichtigen Gegenpol zu faktischen Machtasymmetrien im internationalen System (Ladwig/Rudolf 2011; *C8 Krieger*). Zudem erlaubt sie eine klare Zuteilung von Ansprüchen und Zuständigkeiten in Hinsichten wie Entwicklungszusammenarbeit, Kreditvergabe und Schuldendienst oder Veräußerung und Aneignung natürlicher Rohstoffe. Andererseits bergen aber die damit etablierten staatlichen Privilegien die Gefahr von Fehlanreizen; im Extremfall befeuern sie gewaltsame Auseinandersetzungen um den „Staat als Beute“ (Pogge 2003; Schmelzle 2012a: 165).

Die Orientierung an solchen Ambivalenzen staatlicher Governance eröffnet die Möglichkeit, differenziert nach funktionalen Äquivalenten zu staatlicher Governance zu fragen. Aber auch diese werden so, zumal gemessen an den spezifischen Stärken staatlicher Governance, in ihrer Ambivalenz erkennbar. Wir streben darum keine eindeutige Entscheidung zugunsten staatlicher oder nichtstaatlicher Governance an.

4.2 Umsetzung

Unser Ziel für die dritte Förderperiode ist eine prinzipiengeleitete Bestimmung des moralisch angemessenen Verhältnisses von staatlicher zu nichtstaatlicher Governance unter den besonderen Bedingungen begrenzter Staatlichkeit. Wie in den beiden Leitfragen für die kommende Förderperiode formuliert, wollen wir dieses Verhältnis in zwei Hinsichten untersuchen: (1) der menschenrechtlichen Pflichtenallokation und (2) der Verwirklichung des Rechts auf kollektive Selbstbestimmung.

Ad 1: Welche Allokation menschenrechtlicher Pflichten folgt aus der Idee einer moralischen Arbeitsteilung für Räume begrenzter Staatlichkeit?

In früheren Publikationen haben wir ein interessenorientiertes und moderat perfektionistisches Verständnis der Menschenrechte entwickelt. Diese umfassen demnach neben den klassischen Freiheitsrechten auch demokratische Partizipationsrechte und soziale Rechte (Jacob 2012a; Ladwig 2010a; Ladwig/Rudolf 2011; Nussbaum 2011). Mindestens ebenso wichtig wie die Bestimmung menschenrechtlicher Güter ist aber, wie vor allem die Anhänger „praktischer“ oder „politischer“ Konzeptionen hervorheben, die Frage der Allokation menschenrechtlicher Verpflichtungen (Beitz 2009; Gilabert 2011; Lafont 2012). An diese Ansätze knüpfen wir an, indem wir die im Berichtsteil erläuterten Ideen einer natürlichen Gerechtigkeitspflicht und einer moralischen Arbeitsteilung auf Bedingungen begrenzter Staatlichkeit anwenden.

Um Probleme und Möglichkeiten der menschenrechtlichen Pflichtenallokation auch unter solchen (im herkömmlichen Verständnis „nicht-idealen“) Bedingungen ermessen zu können, benötigen wir ein differenziertes Verständnis der relevanten Pflichtendimensionen selbst. Dabei bildet die auf Henry Shue (1980) zurückgehende Pflichtentrias einen geeigneten, jedoch ausbaubedürftigen Ausgangspunkt. Wir sollten demnach jedem Menschenrecht sowohl Beachtungs-, als auch Hilfs- und Erfüllungspflichten zuordnen.

Die übliche Annahme ist dabei, dass die Pflichten zur Beachtung der Menschenrechte (*duties to respect*), mag auch ihre Missachtung durch staatliche Akteure besonders ins Gewicht fallen, prinzipiell für alle möglichen zurechnungsfähigen Akteure gelten. In diesem Sinne wird heute etwa nach Möglichkeiten gesucht, transnationale Unternehmen oder auch internationale Organisationen zur Beachtung der Menschenrechte rechtswirksam anzuhalten (Lafont 2012; United Nations Human Rights Council 2011). Pflichten zum Schutz der Menschenrechte (*duties to protect*) fallen, jedenfalls soweit sie zwangsbewehrte Maßnahmen einschließen, primär in die Zuständigkeit der einzelnen Staaten; nur sekundär sollte die internationale Gemeinschaft für einen harten Kern völkerrechtlich zwingender Normen eine Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) wahrnehmen. Ebenso sind die Einzelstaaten die primären Träger von Pflichten der Erfüllung (*duties to fulfill*). In dieser dritten Hinsicht können grundsätzlich auch nichtstaatliche Akteure, etwa im Zuge der Entwicklungszusammenarbeit, eine gewisse Mitverantwortung übernehmen, deren Status als moralische Pflicht indes äußerst strittig ist. Vor allem aber obliegt nichtstaatlichen Akteuren, bis hinab zum einzelnen Bürger, die „natürliche Pflicht“, staatliche

Autoritäten zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung anzuhalten und sie loyal zu unterstützen, soweit sie ihrer Verantwortung tatsächlich nachkommen.²

Dass dieses Pflichtenverständnis des weiteren Ausbaus bedarf, wird mit Blick auf die verbreitete Realität begrenzter Staatlichkeit besonders deutlich. Schließlich steht in solchen Räumen mehr oder weniger fundamental in Frage, ob die jeweiligen Staaten überhaupt dazu in der Lage sind, ihre auf menschenrechtliche Grundgüter bezogenen Pflichten effektiv wahrzunehmen. Unter dieser Bedingung sind Fragen des Aufbaus geeigneter Institutionen, die menschenrechtliche Grundgüter sicher, inklusiv und diskriminierungsfrei gewährleisten könnten, vorrangig bedeutsam (*Rahmenantrag C.2.3.*). Und dabei sollten wir, in Anbetracht der allgemeinen Ambivalenzen staatlicher Governance wie auch der speziellen Probleme und Dringlichkeiten, die sich aus der begrenzten Staatlichkeit selbst ergeben, nicht von vornherein annehmen, dass immer und überall gerade staatliche Institutionen den Vorzug verdienen. Staaten sind, dem Modell moralischer Arbeitsteilung folgend, Mittel zum Zweck der Menschenrechtsverwirklichung; und jedenfalls in dieser instrumentellen Hinsicht stellt sich grundsätzlich immer auch die Frage nach möglichen funktionalen Äquivalenten.

Um diese Frage prinzipiengelernt beantworten zu können, möchten wir eine zweite Ebene menschenrechtlicher Verpflichtungen explizit machen, die im traditionellen Bild der Pflichtentrias zumeist stillschweigend vorausgesetzt wird. Dabei nehmen wir an, dass das Erfordernis eines möglichst inklusiven institutionellen *capacity-building* prinzipiell jede der drei Pflichtdimensionen betrifft. Respekts-, Hilfs- und Erfüllungspflichten erster Stufe beziehen sich demnach direkt auf menschenrechtliche Grundgüter; jeder dieser Pflichten entspricht auf einer zweiten Ebene Obligationen zum Aufbau und zur Unterstützung von Institutionen, die die direkt güterbezogene Pflichterfüllung sicher und diskriminierungsfrei gewährleisten soll. Aus dieser Annahme ergibt sich ein Sechs-Felder-Schema, das uns dabei behilflich sein soll, die wichtigsten Desiderate menschenrechtlicher Pflichtenallokation unter Bedingungen begrenzter Staatlichkeit systematisch zu erfassen:

Abbildung: Zwei Ebenen der menschenrechtlichen Verpflichtungen

	Beachtung	Schutz	Erfüllung
Erste Ebene (güterbezogen)	B_1	S_1	E_1
Zweite Ebene (institutionsbezogen)	B_2	S_2	E_2

Die hier vorgeschlagene Unterscheidung lässt sich anhand der verschiedenen Pflichten erläutern, die aus Subsistenzrechten wie etwa dem Anspruch auf inklusiven und diskriminierungsfreien Zugang zu Grundnahrungsmitteln folgen.³ Auf der ersten, güterbezogenen Ebene verlangt B_1 , dieses Recht zu achten, also nicht etwa anderen gewaltsam den Zugang zu Grundnahrungsmitteln zu verwehren. S_1 umfasst die dazu komplementäre Pflicht, Menschen vor Verletzungen ihres Rechts auf Zugang zu Grundnahrungsmitteln zu schützen. E_1 schließlich besteht in

² Für erste Vorarbeiten zu diesen konzeptionellen Fragen siehe Jacob/Ladwig/Oldenbourg (2012).

³ Für eine ausführliche Diskussion von Subsistenzrechten siehe Shue (1980: 22-29).

der Pflicht, aktiv zur Erfüllung dieses Rechts beizutragen, also zum Beispiel bei Bedarf selbst Grundnahrungsmittel oder auch Kleinkredite zur Verfügung zu stellen. Auf der zweiten Ebene geht es um korrespondierende Pflichten, die sich auf Institutionen beziehen. So verlangt B_2 zum Beispiel den Aufbau von Institutionen, die lebensbedrohliche Nahrungskrisen etwa infolge von Fehlanreizen auf Märkten (Biokraftstoff verdrängt Grundnahrungsmittel) verhüten könnten. Über diese in Pflichten der Beachtung gegründete Institutionalisierungspflicht hinaus bestehen höher stufige Pflichten auch hinsichtlich des Schutzes (S_2) und der Erfüllung (E_2) des Rechts auf Zugang zu Grundnahrungsmitteln.

Wie angedeutet, wird unser Augenmerk auf dieser zweiten Ebene des Aufbaus von Institutionen liegen, die Menschenrechte sicher, diskriminierungsfrei und inklusiv gewährleisten würden. Damit gehen wir in präskriptiver Absicht auf zwei zentrale Fragen des SFB 700 ein: Nach dem institutionellen Design und nach den Ausweitungsbedingungen von Governance (*Rahmenantrag C.1.1*). Vor allem aber vermuten wir im Hinblick auf diese zweite Ebene besonders viele blinde Flecken der bisherigen Forschung in der normativen Theorie, die nicht zuletzt mit der staatszentrierten Herangehensweise vieler politischer Philosophen zu tun haben dürften. Das soll aber nicht heißen, dass es hier gar nichts gäbe, woran wir anknüpfen könnten. So haben Thomas Pogge (2003) und Elizabeth Ashford (2007) bereits für die Dimension der Beachtungspflichten festgestellt, dass wir der Verantwortung für die Vermeidung menschenrechtlicher Schädigungen oft nur nachkommen können, indem wir neue Institutionen bilden oder bestehende umbauen und neu programmieren: Viele Menschenrechtsverletzungen, etwa im Hinblick auf materielle Existenzbedingungen oder ökologische Lebensgrundlagen, verweisen auf Probleme kollektiven Handelns, die nur durch eine gemeinsame Verantwortungsübernahme für die strukturellen Hintergrundbedingungen des Handelns entschärft werden könnten; in die gleiche Richtung weist Iris Marion Youngs Verantwortungsmodell „sozialer Verbundenheit“ (Young 2010). Dies entspricht in unserer Konzeption der institutionsbezogenen Pflicht zur Beachtung von Menschenrechten B_2 .

Die normativ gehaltvollen Betrachtungen unseres Sonderforschungsbereichs erstrecken sich aber darüber hinaus auch auf Fragen der Institutionenbildung hinsichtlich menschenrechtlicher Schutz- und Erfüllungspflichten (S_2 und E_2). Wir möchten wissen, inwieweit auch in diesen beiden Hinsichten ein geregeltes Zusammenspiel von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren unter Bedingungen begrenzter Staatlichkeit die menschenrechtlich besten Lösungen verspricht (*Rahmenantrag C.2.3*). Oder zugespitzt: Lassen sich etwa moralische Pflichten transnationaler Unternehmen begründen, in einen Fonds zum Aufbau von Governance-Institutionen in Räumen begrenzter Staatlichkeit einzuzahlen oder sogar bestimmte Erfüllungspflichten der ersten Ebene direkt zu tragen, sofern kein anderer Akteur dies ebenso effektiv vermag? Was bedeutet dies z. B. für die moralische Bewertung von Public-Private-Partnerships?

Ad 2: Lässt sich das Recht auf (demokratische) Selbstbestimmung auch in neuen Formen des Regierens verwirklichen?

Die Überlegungen zur moralischen Arbeitsteilung, die den ersten Schwerpunkt des Teilprojektes bilden sollen, sind von einer vorwiegend konsequentialistischen Herangehensweise geprägt. Als

Ergänzung und auch als Korrektiv soll uns zweitens die Frage nach den Problemen dienen, die neue Formen des Regierens für die Möglichkeit kollektiver Selbstbestimmung aufwerfen. Neben den Menschenrechten gilt das Recht auf kollektive Selbstbestimmung gemeinhin als eine weitere notwendige Bedingung legitimen Regierens. Es ist zugleich eine mögliche Einspruchsinstanz gegen die interventionistischen Tendenzen eines liberalen Kosmopolitismus (dazu Tully 2008). Auch kommt diese Einspruchsinstanz menschenrechtlich gesehen nicht nur „von außen“. Die Menschenrechte sollten vielmehr auch um ihrer selbst willen Raum lassen für kollektive Selbstbestimmung. An dieser mitzuwirken ist schließlich selbst ein Menschenrecht, das Menschen als Mitglieder besonderer Gemeinwesen oder Gruppen geltend machen können. Und dieses Recht schützt ein aus Sicht vieler besonders wichtiges, auch intrinsisch wertvolles Gut. Man kann Menschen demütigen, indem man ihnen in den politisch-gemeinschaftlichen Hinsichten ihres Selbstverständnisses keine Verantwortung zutraut.

Ganz in diesem Sinne lässt sich auch der Einwand der Machtblindheit verstehen, der gegen neue Formen des Regierens und deren theoretische Aufwertung oft erhoben wird. Die Governance-Perspektive verdeckt demnach die Grundprobleme politischen Entscheidens: Sie nehme nur mehr technische Lösungen für vermeintlich vorgegebene Probleme in den Blick und blende so die eigentlich politische Aufgabe der Zweckbestimmung unter Bedingungen unaufhebbarer Agonalität aus. Um eben dieser politischen Aufgabe willen aber bräuchten wir Raum für öffentlichen Streit und kollektive Selbstbestimmung (Crouch 2008; Mayntz 2008; Offe 2009). Wir wollen diesen Einwand ernst nehmen, indem wir legitimes Regieren auch an der Ermöglichung kollektiver Selbstbestimmung messen.

Dabei kann von kollektiver Selbstbestimmung in einem strengen und nicht-ideologischen Sinn allerdings nur die Rede sein, wenn alle mündigen Individuen, die zusammen das „Selbst“ bilden, an dessen Gesetzgebung auch gleichberechtigt teilnehmen können. Andernfalls würde das „Selbst“, das doch per definitionem alle gleichermaßen umfasst, einseitig von Einigen für alle festgelegt. Das wäre, jedenfalls soweit dabei Bereiche vernünftiger Nichtübereinstimmung berührt werden, mit der Gleichheit aller Angehörigen des Kollektivs nicht vereinbar: Es wäre unfair, wenn einige für alle Entscheidungen träfen, die Bereiche vernünftiger Nichtübereinstimmung berührten, ohne dass alle an der Willensbildung als Gleiche mitwirken könnten.

Doch wie genau kann kollektive Selbstbestimmung aussehen, wenn wir die Beobachtungen zu neuen Formen des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit ernst nehmen? Das normative Kriterium demokratischer Verfahrenslegitimität war zunächst eine Antwort auf die zunehmende Machtfülle moderner Staaten. Demokratische Verfahren galten als unverzichtbar, um die Ausübung staatlicher Herrschaft einzuhegen und an die Interessen der Herrschaftsbetroffenen zu binden. Nimmt man die Forschung zu neuen Formen des Regierens sowie die Überlegungen zu den Ambivalenzen staatlicher Governance ernst, gerät dieses klassische Ideal nationalstaatlich organisierter Selbstbestimmung jedoch an seine Grenzen.

Da sich der Anspruch auf kollektive Selbstbestimmung im klassischen Sinn allein auf staatliche Governance bezog, konnte er einen Großteil der relevanten Strukturen und Akteure von Governance von vornherein nicht erfassen. Das galt und gilt bereits mit Blick auf Kontexte konsolidierter Staatlichkeit, wie sie der Bremer SFB 597 untersucht; in solchen Räumen zieht sich

der Staat mehr und mehr auf die Rolle eines „Governance-Managers“ zurück, der das Handeln einer Vielzahl verschiedenartiger Akteure des Regierens koordiniert (Genschel/Zangl 2008). In Räumen begrenzter Staatlichkeit werden die Herausforderungen für demokratisches Regieren aber besonders deutlich, da nichtstaatliche Akteure die staatlichen nicht nur ergänzen, sondern zum Teil bis in Kernzuständigkeiten hinein ersetzen (B2 Börzel). Auch ist in solchen Räumen oft unklar, wer für Meta-Governance, also für die autoritative Verteilung von Kompetenzen des Regierens, verantwortlich ist (Rahmenantrag C.1.1). Je mehr aber internationale und nichtstaatliche Akteure am Regieren teilnehmen und je mehr Regierungsaufgaben diese selbst übernehmen, umso deutlicher kristallisiert sich die demokratische Kontrolle von Meta-Governance als ein Grunderfordernis kollektiver Selbstbestimmung heraus.

Wir wollen die Möglichkeiten kollektiver Selbstbestimmung mit Blick auf neue Formen des Regierens in zwei Schritten erkunden: Im ersten Schritt soll geklärt werden, welche Institutionen notwendig sind, um kollektive Selbstbestimmung überhaupt erst zu ermöglichen. Dies schließt die Frage ein, ob anerkennungswürdiges Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit eines nicht-substituierbaren Restes staatlicher Governance bedarf. Ebenso ist zu fragen, was inter- und transnationale Formen des Regierens (Bohman 2007; Habermas 1998; Held/Koenig-Archibugi 2005) dazu beitragen können und müssen, um die Bildung von Institutionen kollektiver Selbstbestimmung auf staatlicher oder auch substaatlicher Ebene zu ermöglichen. Dabei gehen wir erstens davon aus, dass kollektive Selbstbestimmung ohne Institutionen, die für die Setzung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Regelungen verantwortlich sind, ins Leere liefe. Zweitens nehmen wir an, dass Fragen der Meta-Governance beantwortet sein müssen, damit staatliche, nichtstaatliche und internationale Akteure auf prozedural legitime Weise zusammenwirken können (B7 Schuppert).

In einem zweiten Schritt fragen wir danach, welche Möglichkeiten der demokratischen Steuerung und Kontrolle mit Blick auf die im ersten Schritt begründeten Institutionen bestehen. Dabei möchten wir methodisch so vorgehen, dass wir zunächst, im Anschluss an Buchanan und Keohane (2006) vier Dimensionen demokratischen Regierens unterscheiden:

- (1) Accountability im Sinne von Transparenz und eindeutiger Verantwortlichkeit (Grant/Keohane 2005; Wenar 2008),
- (2) effektive Anfechtbarkeit öffentlicher Entscheidungen durch die Regelungs-betroffenen (Pettit 1997),
- (3) Partizipation der Regelungs-betroffenen an der Meinungs- und Willensbildung, u. a. durch ein inklusives und egalitäres Wahlrecht,
- (4) deliberative Verfahren, die gewährleisten, dass demokratische Entscheidungen wesentlich auf Überzeugung anstelle von Zwang, Manipulation oder lediglich strategischem Verhandeln basieren (Habermas 1992).

Erkennbar stellen diese vier Dimensionen zunehmend hohe Ansprüche an demokratisches Regieren. Dabei dürften *accountability* und Anfechtbarkeit notwendige prozedurale Bedingungen legitimen Regierens bereits in Situationen darstellen, die regelrecht demokratisches Regieren noch nicht erlauben (Jacob 2012a). Demokratische Legitimität in einem umfassenden Sinn verlangt danach, dass die Erfordernisse aller vier Dimensionen in hinreichendem Maße erfüllt

werden. Durch Desaggregation der vier Dimensionen erhalten wir jedoch die Möglichkeit einer differenzierten Bewertung von Governance in Räumen mehr oder weniger begrenzter Staatlichkeit einerseits und ergänzender Formen inter- und transnationalen Regierens andererseits. Dabei soll es nicht darum gehen, das Ideal unverkürzter demokratischer Legitimität aufzugeben. Aber um den normativen Orientierungswert des Ideals auch für „nicht-ideale“ oder vom „westlichen“ Idealtyp konsolidierter Staatlichkeit stark abweichende Verhältnisse nachzuweisen, sollten wir für jede Dimension gesondert prüfen, ob die Voraussetzungen für ihre Anwendung im jeweiligen Raum und Kontext des Regierens erfüllt sind.

Unser konkretes Vorgehen orientiert sich an der Unterscheidung zwischen drei Governance-Konstellationen, wie sie der Rahmenantrag vorsieht (*Rahmenantrag B.1*). Mit Blick auf alle drei Konstellationen möchten wir danach fragen, ob bzw. wie diese mit dem Recht auf kollektive Selbstbestimmung in Einklang zu bringen sind. Entscheidend ist dabei, inwieweit sich die verschiedenen Formen von Governance als Ausübung von Herrschaft oder jedenfalls als Schaffung oder Ausnutzung asymmetrischer Machtverhältnisse verstehen lassen. Für die erste Governance-Konstellation – Governance „ohne Staat“ – scheint dies eindeutig, erheben hier doch Governance-Akteure den Anspruch, anstelle des lokalen Staates oder sogar gegen den lokalen Staat zu regieren. Hier tritt die Legitimitätsproblematik in Reinform hervor, und konsequenterweise hat sich die bisherige Arbeit des Projekts in der ersten und zweiten Projektphase auf solche Formen von Governance konzentriert. Doch schon in Ansehung der zweiten Governance-Konstellation – „Delegation von Governance“ – geraten wir schnell in eine Grauzone; dann nämlich, wenn das Prinzipal-Agenten-Verhältnis, wie häufig in der klassischen Entwicklungszusammenarbeit, durch erhebliche Machtungleichheit geprägt ist. Das gleiche gilt oft auch, wo Governance im Modus des Verhandeln – die dritte Konstellation – erfolgt. Damit wird zugleich deutlich, dass der Legitimationsbedarf von Governance, abgesehen von „reinen“ Formen der Herrschaft durch Staaten oder auch durch internationale Organisationen, nicht unabhängig von empirischem Wissen über die jeweiligen Konstellationen des Regierens bestimmt werden kann.

Im Rahmen eines Auftakt-Workshops mit den stärker empirisch orientierten Teilprojekten wollen wir darum zunächst solche Grauzonen beleuchten, um erkennen zu können, ob und inwieweit Governance-Akteure hier Herrschaft ausüben oder jedenfalls Machtasymmetrien etablieren und ausnutzen. In einem nächsten Schritt möchten wir dann die derart als legitimationsbedürftig identifizierten Governance-Formen daraufhin überprüfen, in welcher Weise das Recht auf kollektive Selbstbestimmung auf sie Anwendung finden kann. Die Ergebnisse wollen wir wiederum an die empirischen Projekte zurückspielen, um sie so noch einmal im Lichte der Empirie sowie möglicher Policy-Implikationen zu überprüfen.