

### **3.1 Allgemeine Angaben zum Teilprojekt A4**

#### **3.1.1 Titel:**

**Völkerrechtliche Standards für *Governance* in schwachen und zerfallenden Staaten**

#### **3.1.2 Fachgebiete und Arbeitsrichtung:**

Rechtswissenschaft (Völkerrecht)

#### **3.1.3 Leiterin:**

Prof. Dr. Beate Rudolf

geb. 12.06.1964

Freie Universität Berlin

Fachbereich Rechtswissenschaft

Juniorprofessur für Öffentliches Recht und Gleichstellungsrecht

Van't-Hoff-Str. 8, 14195 Berlin

Tel.: +49-(0)30 / 838 52 186

Fax: +49-(0)30 / 838 52 270

BRudolf@zedat.fu-berlin.de

### **3.2 Zusammenfassung**

#### **3.2.1 Kurzfassung**

Das Teilprojekt befasst sich mit den Vorgaben des Völkerrechts für legitimes Regieren in schwachen und zerfallenden Staaten. Es analysiert hierfür Menschenrechte, Mindestanforderungen an interne Herrschaftsstrukturen sowie Standards für *Good Governance*. Es fragt, ob und welche dieser Standards rechtsverbindlich sind und ob sie auch Aufständische verpflichten. Exemplarisch wird an den Konflikten in Chiapas (Mexiko) sowie um die Abspaltung von Abchasien und Süd-Ossetien (Georgien) untersucht, wie internationale Organisationen und NGOs bei der Umsetzung dieser Vorgaben zusammenwirken.

#### **3.2.2 Langfassung**

Das Teilprojekt fragt nach Inhalt und Bindungswirkung derjenigen völkerrechtlichen Standards,<sup>1</sup> welche die Ausübung von Herrschaftsgewalt innerhalb eines Staates regeln und damit legitimieren. Ziel ist es festzustellen, welche Impulse das Völkerrecht für legitime Herrschaftsausübung in schwachen oder zerfallenden Staaten gibt. Betrachtet werden dabei Staaten, in denen außer

---

<sup>1</sup> Mit Standards werden im folgenden „Normen unterschiedlicher Verdichtung“ verstanden, d.h. rechtsverbindliche und unverbindliche Vorgaben, die zusammenwirken, vgl. Riedel 1986, S. 300.

dem Völkerrechtssubjekt „Staat“ mindestens ein weiterer Akteur Anspruch auf die Herrschaftsausübung erhebt und dieser Konflikt auch gewaltsam ausgetragen wird. Inwieweit begrenzen Menschenrechte das Handeln des Staates zur (Wieder-) Herstellung der eigenen Herrschaftsgewalt? Steht dabei die Funktion des Staates, Sicherheit zu gewähren, gleichwertig neben der Pflicht zum Menschenrechtsschutz? Unabhängig davon, wie der Konflikt ausgetragen wird, stellt sich die Frage, welche Vorgaben das Völkerrecht für interne Verfassungsstrukturen macht. Eine Antwort hierauf soll im Selbstbestimmungsrecht der Völker gesucht werden, in Standards für internationale Unterstützung bei der Verfassungsgebung, beim *state building* durch die UNO sowie in Standards für *Good Governance*. Das Teilprojekt analysiert, ob die aufgefundenen verbindlichen Vorgaben allein staatliche Herrschaftsausübung erfassen oder ob auch Aufständische daran gebunden sind. Insbesondere regionale Standards in Europa und Amerika basieren auf dem Leitbild konsolidierter Staatlichkeit. Daher wird untersucht, ob die Besonderheiten begrenzter Staatlichkeit bei der Anwendung der Standards berücksichtigt werden. Exemplarisch wird dieser Frage in Fallstudien zu einem Schwellenland, dessen Gebietsherrschaft in Teilen des Territoriums in Frage steht (Mexiko - Chiapas), und einem zerfallenden Staat (Georgien) nachgegangen. Die völkerrechtlichen Lösungsstrategien in diesen beiden Konflikten können für andere Auseinandersetzungen mit vergleichbaren Akteurskonstellationen fruchtbar gemacht werden. Die Fallstudien analysieren, wie die völkerrechtlichen Standards für Herrschaftsausübung in den Verfahren zur Implementierung und zur Umsetzungskontrolle konkretisiert werden. Dies wird auch Aufschluss darüber geben, ob neue Formen von *Governance* über die internationale Ebene entstanden, ob also neben den Staat und die Aufständischen ein weiterer Akteur tritt, der *Governance* ausübt. Dies können entweder internationale Organisationer oder aber NGOs sein,<sup>2</sup> wenn sie das Handeln internationaler Organisationen verdeckt steuern. Abschließend wendet sich das Teilprojekt den Lösungen zu, welche das Völkerrecht bei widerstreitenden Herrschaftsansprüchen entwickelt hat. Es fragt, ob diese Lösungen neue Formen von interner *Governance* hervorbringen. Hieran schließt sich die Frage an, wie die völkerrechtlichen Standards für Herrschaftsausübung *Governance* legitimieren und weiterführend, ob sich hierin ein Wandel des Völkerrechts manifestiert.

### **3.3 Ausgangssituation des Teilprojekts**

#### **3.3.1 Stand der Forschung**

Das Teilprojekt steht im Schnittpunkt verschiedener Forschungsfelder der Völkerrechtswissenschaft. „Räume begrenzter Staatlichkeit“ ist keine eigene völkerrechtliche Kategorie. Staaten gelten dann als originäre Völkerrechtssubjekte und damit als souveräne Gleiche, wenn sie in Bereichen ihres Staatsgebietes effektive Staatsgewalt ausüben. Selbst zerfallende Staaten behalten diesen Status, solange noch ein Reststaat verbleibt. Damit bleiben sie entsprechend dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten an die allgemein gültigen Normen des Völker-

---

<sup>2</sup> Unter NGOs werden im folgenden ideelle Nichtregierungsorganisationen (*non profit* NGOs) verstanden.

rechts gebunden. Zahlreiche Völkerrechtsregeln erfassen den Prozess der Schwächung des Staates oder seines Zerfalls sowie die beteiligten Akteure. Die hierzu bestehenden Forschungsansätze will das Teilprojekt für die Fragestellung des SFB zusammenführen und weiterentwickeln.

### ***Völkerrechtsnormen von besonderer Relevanz für Räume begrenzter Staatlichkeit***

Für die Ausübung von staatlicher *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit sind insbesondere die Menschenrechte bedeutsam. Soweit begrenzte Staatlichkeit durch Bürgerkriege und andere gewaltsame interne Auseinandersetzungen entsteht, kommen das humanitäre Völkerrecht und das Verbot des Völkermords als weitere Maßstäbe für das Handeln der beteiligten Akteure hinzu. In derartigen gewaltsamen Auseinandersetzungen ist auch die Modifizierung und Suspendierung bestimmter menschenrechtlicher Verpflichtungen zulässig (Fitzpatrick 1994). Humanitäres Völkerrecht und Genozidverbot nehmen erstmals nichtstaatliche Akteure in die Pflicht (z.B. Salmon 1976) und erweitern damit den Kreis der (partiellen) Völkerrechtssubjekte. Soweit sich in dem Konflikt Landesteile abspalten, ist deren Rechtmäßigkeit anhand des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu bewerten. Hierbei hat sich das Völkerrecht lange Zeit auf die Befreiung von Kolonialherrschaft konzentriert (Klein 1976; Cassese 1986; Quaye 1991) und erst spät auch andere Situationen einbezogen (Oeter 1991; Gusy 1992). Ist durch den Konflikt ein Raum begrenzter Staatlichkeit entstanden, in dem Hungersnot, schwerste Menschenrechtsverletzung großen Ausmaßes oder gar Völkermord drohen oder erfolgen, wenden Völkerrechtswissenschaft und Praxis ihren Blick auf die Reaktionsmöglichkeit der internationalen Gemeinschaft. Hier wird die Frage nach dem Umgang mit *failed states* gestellt (Herdegen 1995; Thürer 1996; Delbrück 2001). Er kann die Übernahme von *Governance* durch eine internationale Organisation oder einzelne Staaten umfassen. Für solche Fälle wird zudem die Möglichkeit der humanitären Intervention diskutiert (z.B. Schachter 1984; Bothe 1993; Greenwood 1993; Nolte 1999; Chestermann 2001; Flauss 2002; Uerpman 2002), durch die ebenfalls neue *Governance* Strukturen geschaffen werden können. In der letztgenannten Situation wird erstmals die Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten in Zusammenhang mit der Legitimität staatlicher Machtausübung im Inneren gebracht. Das vorliegende Teilprojekt schließt hieran an, indem es danach fragt, ob ein solcher Zusammenhang nicht auch generell besteht und in anderen Situationen begrenzter Staatlichkeit zum Tragen kommt.

### ***Konstitutionalisierungsdebatte***

Die letztgenannten völkerrechtlichen Ansätze sind Ausdruck eines Wandels weg vom klassischen Verständnis des Völkerrechts als „äußeres Staatsrecht“, das den „Souveränitätspanzer“ des Staates nicht durchdringt. Die Anerkennung völkerrechtlicher Menschenrechte war die erste und lange Zeit die einzige Durchbrechung dieses Verständnisses. Es zielt auf das Völkerrecht als einer Wertordnung. Die humanitäre Intervention und die Übernahme von *Governance* durch die internationale Gemeinschaft in *failed states* sind in dieser Perspektive weitere Mosaiksteine dieser Entwicklung. Hierauf baut eine neuere Strömung der Völkerrechtswissenschaft auf, welche

die Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung untersucht. Dabei stand zunächst die Transformation der internationalen Ordnung in eine Verfassungsordnung im Mittelpunkt, d.h. zu einer Ordnung, welche auf gemeinsamen Werten aufbaut (Mosler 1980; Tomuschat 1995; Frowein 1999; Paulus 2001; Walter 2001). Als zentrale Merkmale gelten die „Hierarchisierung“ innerhalb des Normsystems durch Anerkennung von *ius cogens* und Verpflichtungen *erga omnes* (Dupuy 1997), die „Verrechtlichung“ durch Zunahme internationaler Gerichtsbarkeit (Romano 1998) und die „Harmonisierung“ durch Regeln zur Vermeidung von Normenkollisionen oder durch innerstaatliche Wirkung des Völkerrechts etwa im Bereich des internationalen Strafrechts (Cotier 1999). Die Konstitutionalisierungsdebatte bleibt in dieser Schwerpunktsetzung freilich dem klassischen Ansatz insofern verhaftet, als sie immer noch das rechtliche Verhältnis von Staaten untereinander betrachtet.

Wie jedoch das Beispiel der Menschenrechte zeigt, ergeben sich aus den gemeinsamen Werten der Völkerrechtsgemeinschaft auch Vorgaben für das Handeln von Staaten in ihrem Inneren. Zwar kann die Einhaltung derartiger Pflichten unter bestimmten Voraussetzungen von anderen Staaten durchgesetzt werden, doch ist dies nicht der primäre Regelungszweck solcher Normen. Im Vordergrund steht das Bestreben, innerstaatliche *Governance* rechtlich einzugrenzen. Ein zweiter Strang der Konstitutionalisierungsdebatte hat sich deshalb um die Frage entwickelt, inwieweit das Völkerrecht innerstaatliche *Governance* durch Menschenrechte oder – neuerdings – Verfassungsstrukturprinzipien determiniert (z.B. Kokott 2004; Tietje 2003). An diesen Teil der Konstitutionalisierungsdebatte, der sich bislang auf Räume konsolidierter Staatlichkeit konzentriert hat, knüpft das Teilprojekt an: Es bezieht sie auf Räume begrenzter Staatlichkeit und führt sie weiter, indem es die Frage nach der Legitimationswirkung völkerrechtlicher Standards stellt. Zwar haben sich einzelne Autoren bereits mit dem Legitimationspotential des Völkerrechts befasst. Dies erfolgte jedoch nicht umfassend, sondern nur für Menschenrechte (Bryde 2003) oder für das Selbstbestimmungsrecht der Völker (Oeter 1991 und – deutlich auf die innerstaatliche Legitimationswirkung bezogen: Gusy 1992) oder aber lediglich vermittelt über die Allgemeinen Staatslehre (Fink 1998).

### ***Völkerrechtliche Vorgaben für die Ausübung von Regierungsgewalt***

Dieser Befund ist umso erstaunlicher, als die Völkerrechtswissenschaft in den vergangenen Jahren zunehmend der Tatsache Aufmerksamkeit geschenkt hat, dass das Völkerrecht bindende Vorgaben für die Ausübung von staatlicher Hoheitsgewalt macht. Hierbei lassen sich verschiedene Blickwinkel konstatieren: Einen frühen Ansatz bilden die Veröffentlichungen zum völkerrechtlichen Recht auf Demokratie (grundlegend Franck 1992). In enger Verbindung hierzu stehen Untersuchungen zum „inneren Selbstbestimmungsrecht“ (vgl. die Beiträge in Tomuschat 1993b). Sodann finden sich Arbeiten über die Unterstützung der Verfassungsgebung in Transformationsstaaten durch internationale Organisationen (Raue 2005) oder die Sanktionierung von Verstößen durch Menschenrechts- und DemokratieklauseIn (Hoffmeister 1998). Mit letzteren

verwandt sind Arbeiten aus der „Weltbankperspektive“, d.h. Untersuchungen, die sich der *Good Governance* als eines Mittels für wirkungsvollere Entwicklungspolitik zuwenden (Botchway 2001; Seppänen 2003; Dolzer 2004). Schließlich wird auch der Zusammenhang von *Good Governance* und Menschenrechten thematisiert (vgl. die Beiträge in Sano/Alfredsson 2002 und Reif 2004). Gelegentlich ist auch schon die Frage gestellt (und negativ beantwortet) worden, ob *Good Governance* ein verbindliches Rechtsprinzip ist (van Boven 1995). Diese Ansätze möchte das Teilprojekt aufgreifen und in einen systematischen Zusammenhang bringen, der regionale Unterschiede deutlicher in den Blick nimmt. Außerdem will es die *state building*-Operationen der UNO auf die ihnen zugrunde liegenden völkerrechtlichen Maßstäbe guten und legitimen Regierens untersuchen. Dies ist in den bisherigen Arbeiten über solche Operationen nicht eingehend analysiert worden (Matheson 2001; Stahn 2001; Bothe/Marauhn 2002).

### ***Geltung völkerrechtlicher Normen für nichtstaatliche Akteure***

In Räumen begrenzter Staatlichkeit üben auch nichtstaatliche Akteure *Governance* aus, wenn sie im Verlauf eines gewaltsamen Konflikts Teile des Staatsgebietes unter ihre Kontrolle gebracht haben. Daher stellt sich die Frage, ob und wenn ja an welche völkerrechtlichen Normen diese Akteure gebunden sind. Dies kann nur im Blick auf die heranzuziehende Norm beantwortet werden, da Aufständische jedenfalls keine umfassende Völkerrechtsfähigkeit besitzen. Zwar behandeln zahlreiche Veröffentlichungen die Rechtsstellung nichtstaatlicher Akteure (z.B. Hempel 1999; Hobe 1999; Nowrot 1999). Im Mittelpunkt stehen dabei Nichtregierungsorganisationen, welche auf internationaler und nationaler Ebene zur Verwirklichung von Allgemeininteressen (z.B. Menschenrechte, Umweltschutz) beizutragen versuchen. Aber auch diese Untersuchungen gehen zu Recht von der nur partiellen Völkerrechtsfähigkeit nichtstaatlicher Akteure aus.

Die partielle Völkerrechtsfähigkeit von Aufständischen durch Bindung an humanitäres Völkerrecht ist gut erforscht (zusammenfassend Quaye 1991). Ausgeblendet bleibt indes zumeist das Problem, ob diese an Menschenrechte gebunden sind (neuerdings aber Tomuschat 2003). Die Bindung nichtstaatlicher Akteure an Menschenrechte wird allein für transnationale Unternehmen problematisiert (Schmalenbach 2001; Paust 2002; Redmond 2003; Nowrot 2004). Die Frage nach möglichen völkerrechtlichen Maßstäben für die Strukturen und Verfahren von *Governance* durch Aufständische ist in der Völkerrechtswissenschaft bislang nicht gestellt worden.

Das Teilprojekt soll klären, ob solche verfassungsstrukturelle Standards des Völkerrechts für Herrschaftsausübung auch für Aufständische gelten und ob diese an Menschenrechte gebunden sind. Dazu soll getestet werden, ob sich die erwähnten Begründungsansätze auf Bürgerkriegsparteien und Aufständische übertragen lassen oder ob neue zu entwickeln sind.

### ***Steuerung staatlichen Handelns durch internationale Organisationen und NGOs***

Zahlreiche Forschungsarbeiten untersuchen die Steuerung staatlichen Handelns durch internationale Organisationen. Während rechtswissenschaftliche Untersuchungen im Schwerpunkt nach

der rechtlichen Ausgestaltung solcher Verfahren und den in ihnen hervorgebrachten Rechtsfolgen fragen (McGoldrick 1991; Bortloff 1996; von der Wense 1999; Rudolf 2000), liegt der Fokus politikwissenschaftlicher Untersuchungen auf den diskursiven Prozessen, die in diesen Verfahren ablaufen und ihrer Rückwirkung auf die innerstaatliche Ebene („Bumerang-Modell“ von Keck/Sikkink 1998, darauf aufbauend Risse/Jetschke/Schmitz 2002). Letztere schließt auch die Rückwirkung auf nichtstaatliche Akteure ein. Das Teilprojekt schließt hier an und führte diese Ansätze in zweierlei Hinsicht weiter: (1) durch Fokussierung der Untersuchung auf Räume begrenzter Staatlichkeit, und - damit zusammenhängend - (2) durch Betrachtung der Frage, inwieweit die rechtliche Ausgestaltung der Verfahren internationaler Organisationen Menschenrechts-NGOs zu eigenständigen Akteuren werden lässt, die den normativen Output entscheidend steuern können. Zwar ist die Beteiligung solcher NGOs an der Informationsgewinnung internationaler Organisationen und an deren rechtlicher Bewertung, insbesondere durch Beweislastregeln, bereits bekannt (z.B. Rudolf 2000). Jedoch werden NGOs immer noch als Mitwirkende, nicht als eigenständig steuernde Akteure betrachtet. Es fragt sich aber, ob NGOs etwa durch Fallauswahl und Präsentation der Beweismittel in menschenrechtlichen Kontrollverfahren das Handeln internationaler Organisationen in Wirklichkeit sogar steuern und auf diese Weise verdeckt *Governance* ausüben. Gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit kann diese Form von *Governance* durch nichtstaatliche Akteure bedeutsam sein, weil wirksame innerstaatliche Steuerungsmöglichkeiten fehlen.

Das Teilprojekt will dieser Frage exemplarisch durch Fallstudien zu den Konflikten in Chiapas (Mexiko) und Georgien nachgehen. Derartige Fallstudien existieren bislang nicht. Zu Georgien liegen nur Untersuchungen vor, die die internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung der militärischen Aspekte des Konflikts behandeln (Paye/Remacle 1996; Kern 2002; Stewart 2003). Der Zapatisten-Aufstand in Chiapas ist Gegenstand von Forschungsarbeiten, die im Schwerpunkt den internen Konflikt und die Berufung auf Menschenrechten gegenüber der Zentralregierung behandeln (Collier/Quaratiello 1994; Grote 1996; Harvey 1998; Collier 2000).

### ***Reaktionen des Völkerrechts auf die Missachtung fundamentaler Normen***

In Räumen begrenzter Staatlichkeit ist Staatsgewalt schwach oder fehlt gar. Infolgedessen besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass fundamentale Völkerrechtsnormen verletzt werden. Dies kann auf Untätigkeit beruhen oder durch Handeln erfolgen; letzteres insbesondere, wenn die verbleibende Staatsmacht versucht, ihre Herrschaft zu festigen. Die völkerrechtlichen Folgen solcher Rechtsverletzungen ergeben sich aus den allgemeinen Regeln der Staatenverantwortlichkeit. Sonderregeln werden bisher allein für solche Staaten erwogen, die die völkerrechtlichen Mindestbedingungen für Staatlichkeit nach der Drei-Elemente-Lehre nicht erfüllen. Dies ist die Diskussion um *failed states* und die Eingriffsbefugnisse der internationalen Gemeinschaft (Herdegen 1995; Thürer 1996; Delbrück 2001). Darüber hinaus wird ein Widerstandsrecht der Bevölkerung (Tomuschat 1983) erwogen, die Aberkennung von Attributen staatlicher Souveränität

(z.B. Immunität) bei Verstößen gegen besonders wichtige Völkerrechtsregeln (Kokott 1995; kritisch Dolzer 2001; Hobe 2001) oder der Staatlichkeit insgesamt (Herbst 2004).

Als Gegenposition zu derart einschneidenden Konsequenzen will das Teilprojekt andere Lösungsansätze fruchtbar machen. In Betracht kommen etwa Ansätze fragmentierter *Governance*, beispielsweise durch Autonomie, Sonderrechte für Minderheiten oder Übergangslösungen unter der Aufsicht internationaler Organisationen (*earned sovereignty*). Dabei kann das Teilprojekt auf den zu diesen Rechtsfiguren vorhandenen Untersuchungen aufbauen (Autonomie, z.B. Simon 2000; Ghai 2000; Minderheitenrechte z.B. Frowein/Bank 2001; *earned sovereignty* z.B. Scharf 2003) und deren Ergebnisse gestützt auf die eigenen Fallstudien weiterentwickeln. Auf diese Weise lassen sich möglicherweise auch angemessene Lösungen bei Nichterfüllung völkerrechtlicher Mindestbedingungen für innerstaatliches Verfassungsrecht finden. Diese Frage ist in der Völkerrechtswissenschaft bisher noch nicht untersucht worden.

### 3.3.2 Eigene Vorarbeiten

Der Schwerpunkt der bisherigen Forschungen der Teilprojektleiterin im Völkerrecht lag auf den Menschenrechten (inhaltliche Ausgestaltung, insbes. im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention, und verfahrensrechtliche Durchsetzung universeller Menschenrechte, z.B. Rudolf 1998, 2000a, b, 2001) sowie der Verzahnung von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht (Rudolf 1999). Darüber hinaus befasst sie sich seit 2001 in einer auf eine Monographie zielenden Untersuchung mit deutschem Verfassungsrecht (Gewaltenteilungsprinzip), dies auch in rechtsvergleichender Perspektive. Mit dem Teilprojekt möchte sie diese beiden Forschungsinteressen zusammenführen. In jüngerer Zeit hat die Teilprojektleiterin begonnen, sich mit Fragen der Konstitutionalisierung des Völkerrechts zu befassen, einerseits im Blick auf die Folgen der Zunahme internationaler Gerichte (Rudolf 2005b) und andererseits im Blick auf die rechtliche Bedeutung von *Good Governance* (Rudolf 2005a, 2006).

### 3.3.3 Liste der publizierten einschlägigen Vorarbeiten

#### I. Referierte Veröffentlichungen

##### a) in wissenschaftlichen Zeitschriften

Rudolf, Beate 2000c: The Decision of the French Constitutional Council on the Statute of the International Criminal Court (Decision No. 98-408 DC), in AJIL (American Journal of International Law 94 (2000), 391-396.

##### b) auf wesentlichen Fachkongressen

##### c) in monographischen Reihen

#### II. Nicht referierte Veröffentlichungen

##### d) in wissenschaftlichen Zeitschriften

Rudolf, Beate 2000b: The Thematic Rapporteurs and Working Groups of the UN Commission on Human Rights, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 4 (2000), 289-329.

-- 1999: Considérations constitutionnelles à propos de l'établissement d'une justice pénale internationale, in: Revue française de droit constitutionnel, n 39 (1999), 451-482.

-- 1998: L'ONU et les droits de l'homme - Un bilan intérimaire au cinquantième de la Déclaration Universelle des

Droits de l'Homme, in: L'Observateur des Nations Unies 5 (1998), 95-120.

e) *auf wesentlichen Fachkongressen*

f) *in monographischen Reihen*

Rudolf, Beate 2006 (i.E.): Is „Good Governance“ a Principle of International Law?, in: Jean-Marie Dupuy, Bardo Faßbender, Malcolm N. Shaw und Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Festschrift für Christian Tomuschat.

-- 2005a (i.E.): Die Verwirklichung von Frauenrechten als Maßstab für „Good Governance“, in: Beate Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht – Zum Wandel des Völkerrechts durch Frauenrechte und –interessen.

-- 2005b (i.E.): Unity and Diversity of International Law in the Settlement of International Disputes, in: Rainer Hofmann und Andreas Zimmermann (Hrsg.), Unity and Diversity in International Law, Berlin 2005.

-- 2001: Völkerrechtliche Pflichten des einzelnen und Drittwirkung von Menschenrechten, in: Juliane Kokott und Beate Rudolf (Hrsg.), Gesellschaftsgestaltung unter dem Einfluß von Grund- und Menschenrechten, 91-116.

-- 2000a: Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission (Dissertation, hier v.a. Kapitel: “Der Berichterstatter über die Unabhängigkeit von Justiz und Anwaltschaft”, 456-511), Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht des Max-Planck-Instituts Heidelberg.

### **3.4 Planung des Teilprojekts**

#### **3.4.1 Forschungsziele und Leitfragen**

Das Teilprojekt soll zur Beantwortung einer der Grundfragen des geplanten SFB beitragen: Welche Impulse für legitime Steuerung wirken von der transnationalen Ebene in Räume begrenzter Staatlichkeit? Es befasst sich hierzu mit Geltung und Anwendung völkerrechtlicher Normen über die Ausübung von *Governance* in schwachen und zerfallenden Staaten. Ziel ist es festzustellen, inwieweit das Völkerrecht der Herrschaftsausübung in solchen Räumen verbindliche Vorgaben macht und ihr so Legitimation verschafft – oder abspricht. Zugleich fragt es, welche Akteure bei der Umsetzung dieser Vorgaben maßgeblich wirken und auf diese Weise *Governance* ausüben. Untersuchungsgegenstand sind Räume, deren Staatlichkeit infolge von Bürgerkriegen, Sezessionsbewegungen oder lokal begrenzten Aufständen begrenzt ist. Zentrale Forschungsfragen sind:

- (1) Welchen Inhalt haben die völkerrechtlich verbindlichen Normen über Herrschaftsausübung?
- (2) Welche Akteure binden sie – nur Staaten oder auch nichtstaatliche Akteure?
- (3) Wie werden diese Normen konkretisiert und werden dabei die Besonderheiten begrenzter Staatlichkeit berücksichtigt?
- (4) Auf welche Weise wird die Verwirklichung dieser Normen gewährleistet? Wer übt dabei von der internationalen Ebene her *Governance* aus?
- (5) Verändert das Völkerrecht *Governance* innerhalb von Räumen begrenzter Staatlichkeit?
- (6) Welche Beziehung besteht zwischen den völkerrechtlichen Standards für *Governance* und der Legitimität von Herrschaft? Was sind die Folgen völkerrechtlich illegitimer Herrschaft?

Das Teilprojekt basiert auf der Hintergrundannahme, dass das Völkerrecht sich zum Supra-Verfassungsrecht entwickelt, indem es normative Vorgaben für die innerstaatliche Herrschaftsausübung und die Verfassungsstruktur aufstellt. *Governance*, die diese völkerrechtlichen Standards erfüllt, wird also durch das Völkerrecht legitimiert. Diese Funktion des Völkerrechts ge-



winnt bei internen Konflikten (Aufständen, Sezessionsbestrebungen, Bürgerkriegen) in schwachen oder zerfallenden Staaten, erhebliche Bedeutung.

Mit dieser Annahme knüpft das Teilprojekt an denjenigen Teilstrang der völkerrechtlichen Konstitutionalisierungsdebatte an, welcher die völkerrechtlichen Vorgaben für Staatsstrukturen sowie Menschenrechtsschutz als Ausdruck einer Wertorientierung der Völkerrechtsordnung versteht (Kokott 2004; Tietje 2003). Es führt diesen Ansatz fort, indem es die Legitimationsfunktion dieser Völkerrechtsnormen betont. Zugleich entwickelt es ihn weiter, indem es die völkerrechtlichen Vorgaben für Staatsstrukturen auf Räume begrenzter Staatlichkeit fokussiert und sein Potential für die Gestaltung von *Governance* in diesen Räumen erforscht.

Bei internen Konflikten ist die Legitimationsfunktion des Völkerrechts besonders bedeutsam, weil die Konfliktparteien (Staat und Aufständische) in der Regel ihren jeweiligen *Governance*-Anspruch zu rechtfertigen suchen. Hier bietet es sich an, sich auf das Völkerrecht als überstaatliche Legitimationsquelle zu stützen, weil kein Konsens über die legitimitätsstiftende Wirkung einer innerstaatlichen Verfassung besteht. So wird sich etwa der Herausforderer der Staatsmacht auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker berufen oder die Staatsmacht auf ihre Anerkennung durch die internationale Gemeinschaft. Diese wiederum hängt zunehmend von der Beachtung des Völkerrechts durch den Staat (etwa Menschenrechte, Minderheitenrechte) ab.

Anknüpfend an die oben (3.3.1.) aufgezeigten Forschungsstränge in der Völkerrechtswissenschaft lassen sich zu den einzelnen Forschungsfragen erste Vermutungen und Lösungsansätze formulieren. Die Antworten auf die Fragen sollen durch eine Verbindung von Völkerrechtstheorie und Empirie gefunden werden. Anhand von Fallstudien zu den Konflikten in Chiapas (Mexiko) sowie Abchasien und Süd-Ossetien (Georgien) soll empirisch ermittelt werden, wie in einem (räumlich begrenzt) schwachen Staat und einem zerfallenden Staat völkerrechtliche Normen für *Governance* wirken und wer über die internationale Ebene *Governance* ausübt.

***(ad 1) Welchen Inhalt haben die völkerrechtlich verbindlichen Normen über Governance?***

Hier werden Inhalt, Reichweite und Rechtsverbindlichkeit von zwei Arten völkerrechtlicher Vorgaben für die Herrschaftsausübung im Inneren betrachtet: (a) inhaltliche Standards, insbes. individuelle und kollektive Menschenrechte, und (b) verfassungsstrukturelle Standards, etwa Unabhängigkeit der Justiz, Gewaltenteilung, Demokratie oder *Good Governance*. Beide Arten von völkerrechtlichen Standards legitimen Regierens können aus universellen und aus regionalen Normen fließen. Sie alle sind daraufhin zu untersuchen, ob sie rechtsverbindlich sind und welches Bild von Staatlichkeit sie zugrunde legen. Die Analyse der regionalen Standards der OAS und ihre Gegenüberstellung mit universellen und europäischen Standards (Europarat und OSZE) wird erweisen, ob für alle das Leitbild entwickelter OECD-Staatlichkeit gilt oder ob Sonderregeln für Räume begrenzter Staatlichkeit bestehen. Ein weiterer Schwerpunkt der Analy-

se liegt bei dem Gender-Aspekt: Inwieweit ist die Beteiligung von Frauen an *Governance* Teil der völkerrechtlichen Vorgaben für Herrschaftsausübung?

### *Menschenrechte*

Bei den Menschenrechten steht die Frage nach ihrer modifizierten Geltung im Notstand im Mittelpunkt. Hier knüpft das Teilprojekt an vorhandene Untersuchungen an (insbes. Fitzpatrick 1994). Es geht aber über diese hinaus, indem es die Staatsfunktion der Gewährung von Sicherheit in den Blick nimmt. Insbesondere unter dem Eindruck der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 sind zahlreiche Staaten bemüht, der Bekämpfung des Terrorismus im Völkerrecht einen höheren Stellenwert zu verschaffen (vgl. die Beiträge in Walter 2004). Dies ähnelt der in Deutschland und anderen europäischen Staaten schon seit längerem geführten Debatte um ein „Recht auf Sicherheit“ (etwa Isensee 1983) insofern, als die Befürworter eines solchen Rechts die Abwehr von Terroranschlägen nicht länger als bloße Rechtfertigung für Eingriffe in Menschenrechte betrachten, die im Hinblick auf das beeinträchtigte Recht verhältnismäßig sein muss. Vielmehr ist nach diesem Verständnis die Gewährung von Sicherheit ein Zweck, der gleichwertig neben dem Schutz der Menschenrechte steht. Die hieran geäußerte Kritik (etwa Bielefeldt 2004) will das Teilprojekt aufgreifen und untersuchen, ob im gegenwärtigen Völkerrecht die Staatsfunktion „Sicherheitsgewährung“ eine solche Aufwertung erfahren hat und wenn ja, welche rechtlichen Konsequenzen daraus folgen.

### *Verfassungsstrukturelle Vorgaben des Völkerrechts*

Das Teilprojekt will die verschiedenen völkerrechtlichen Standards zusammenführen und analysieren, aus denen sich verfassungsstrukturelle Vorgaben ergeben, d.h. Vorgaben für Art und Weise von Herrschaftsausübung im Inneren eines Staates. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Frage nach ihrer Rechtsverbindlichkeit. Es ist also für jeden einzelnen Standard zu prüfen, ob er sich auf eine Rechtsquelle des Völkerrechts zurückführen lässt.

*Rechtsverbindlichkeit:* Die vertrags- oder gewohnheitsrechtliche Verbindlichkeit eines Standards wird sich dann beweisen lassen, wenn er in engem inneren Zusammenhang mit vertrags- oder gewohnheitsrechtlich geltenden Menschenrechten steht. Der Standard hat in diesem Fall teil an der Rechtsverbindlichkeit des Individualrechts. So ist es beispielsweise bei dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz, da seine Erfüllung Grundvoraussetzung für ein faires Gerichtsverfahren ist. Gleiches könnte sich für das immer noch umstrittene völkerrechtliche Recht auf Demokratie im Verhältnis zum Selbstbestimmungsrecht und/oder der Meinungs- und Versammlungsfreiheit ergeben. Oder aber es lässt sich eine Neubildung von Gewohnheitsrecht in den Aktivitäten internationaler Organisationen feststellen. Hierfür ist – wie bei gewohnheitsrechtlichen Menschenrechten – Voraussetzung, dass den Äußerungen von Rechtsüberzeugung eine ausschlaggebende Bedeutung zuerkannt wird. Für widersprechende Staatenpraxis muss sich nachweisen lassen, dass sie die Entstehung der Norm nicht verhindern konnte, entweder weil sie von anderen Staaten als völkerrechtswidrig gerügt wurde oder weil der betroffene Staat nur die normverletzenden Tatsachen bestreitet und damit das Bestehen der Norm bekräftigt. Besonders erfolgversprechend ist für diesen Untersuchungsansatz die Auswertung der Praxis von Europarat und OAS.

Schließlich soll die bislang wenig bedeutsame Völkerrechtsquelle der allgemeinen Rechtsgrundsätze nutzbar gemacht werden (hierzu Rudolf 2000). Eine solche Herleitung der Rechtsverbindlichkeit nimmt die dem Konstitutionalisierungsgedanken zugrunde liegende These vom Völkerrecht als Wertordnung ernst. In ihm manifestiert sich die gegenseitige Durchdringung von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, durch die gemeinsame Werte herausgebildet und konkretisiert werden. Hierfür sollen insbesondere die Deklarationen internationaler Organisationen ausgewertet werden. Wenn und soweit sie einzelne Staatsstrukturprinzipien als gemeinsame Grundwerte bezeichnen, indiziert dies ihren Charakter als allgemeine Rechtsgrundsätze und damit eine Bindungswirkung.

*Gender Dimension:* Mit der Analyse des Gender-Aspekts von Standards legitimen Regierens verfolgt das Teilprojekt einen bisher in der Völkerrechtswissenschaft nur rudimentär vorhandenen Untersuchungsansatz (Kothari/Valodia 1998). Zwar richten internationale Organisationen ihren Blick in jüngerer Zeit zunehmend auf die Auswirkung von Problemlösungsstrategien auf Frauen und auf ihre gerechte Beteiligung an *Governance* und Zugang zu öffentlichen Gütern. Dies ist insbesondere auf die Aktivitäten transnationaler Frauen-NGOs zurückzuführen. Der An-

satz stammt aus der Entwicklungszusammenarbeit (z.B. Auswirkung von Entwicklungsprojekten auf Frauen oder Zugang von Frauen zur Wasserversorgung). Er hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend auf andere Bereiche ausgedehnt, etwa die Kreditvergabe durch die Weltbank (World Bank 2002), die Ausgestaltung von Friedensverträgen (Chinkin 2003) und die Bildung staatlicher *Governance*-Strukturen nach gewaltsamen Konflikten (Bsp. Afghanistan: Beteiligung von Frauen an der verfassungsgebenden Versammlung, vgl. Vergau 2004). Aber noch steht eine Untersuchung aus, die diese Entwicklungen zusammenfassen und unter dem Aspekt behandelt, ob es sich hierbei lediglich um die Verwirklichung eines politischen Postulats handelt oder ob hierin völkerrechtlich verbindliche Verfassungsstrukturprinzipien zum Ausdruck kommen. Auch insoweit sind die skizzierten Begründungswege für eine völkerrechtliche Verbindlichkeit dieser Standards zu testen.

*Leitbild von Staatlichkeit:* Ein letzter Aspekt der ersten Forschungsfrage betrifft das Leitbild von Staatlichkeit, welches den verbindlichen Völkerrechtsstandards für innerstaatliche Herrschaftsausübung zugrunde liegt. Hier sind zwei Ansätze denkbar: (1) Ein eurozentristisches Verständnis „begrenzter Staatlichkeit“ als defizitärer Staatlichkeit mit der Folge, dass die Verfassungsprinzipien der OECD-Welt als universell gültig angesehen angewendet werden. (2) Ein Verständnis „begrenzter Staatlichkeit“ als anderer und dauerhafter Form von Staatlichkeit, die sich vom demokratischen und rechtsstaatlichen Interventionsstaat der OECD-Welt ganz oder teilweise unterscheidet. Soweit sich dieser zweite Ansatz feststellen lässt, trägt er aus völkerrechtlicher Perspektive zur Antwort auf die für den SFB zentrale Frage bei, welche elementaren Staatsfunktionen gegeben sein müssen, damit *Governance*-Leistungen in legitimer Weise erbracht werden können.

Ein eurozentristisches Leitbild von Staatlichkeit wird sich aller Voraussicht nach bei den Standards von Europarat, OSZE und Weltbank finden. Der Europarat beruht seit seiner Gründung auf der Demokratie als zentralem Verfassungsprinzip seiner Mitgliedstaaten. Die OSZE hat erst nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Regierungssysteme gemeinsame Verfassungsprinzipien entwickelt und sich hierfür am Leitbild des demokratischen Rechtsstaats orientiert, welches auch mit den Revolutionen in Mittel- und Osteuropa angestrebt wurde. Die Weltbank legt ihren *Good Governance*-Standards ebenfalls den OECD-Staat als Richtschnur zugrunde, weil sie über ihre Finanzierungsstruktur (Einlagen der Mitgliedstaaten und Finanzierung über internationale Kapitalmärkte) eng mit der OECD-Welt verwoben ist. Sie hat deshalb bei ihren Finanzierungsentscheidungen ihre eigenen positiven Erfahrungen das Leitbild voll ausgebildeter Staatlichkeit vor Augen. Hingegen dürften die Standards der OAS stärker von den eigenen historischen Erfahrungen des amerikanischen Kontinents geprägt sein als vom Leitbild des konsolidierten OECD-Staates. Die universellen Vorgaben, die im Rahmen der UNO entstanden sind, weichen vermutlich am stärksten vom OECD-Staat ab, weil unter ihren Mitgliedern begrenzte Staatlichkeit die Regel und nicht die Ausnahme ist.

**(ad 2) Welche Akteure sind durch die völkerrechtlichen Standards für Governance gebunden?**

Unstreitig binden die in der ersten Forschungsfrage analysierten menschenrechtlichen und verfassungsstrukturellen Standards die Staaten als originäre Völkerrechtssubjekte. Dies genügt aber für ihre umfassende Verwirklichung nicht, weil in schwachen und zerfallenden Staaten nicht allein staatliche Organe *Governance* ausüben. Daher stellt sich die Frage nach der Bindung nichtstaatlicher Akteure an diese Standards.

Zwar ist die rechtliche Bindung von Befreiungsbewegungen an Grundregeln des humanitären Völkerrechts und ihre daraus resultierende partielle Völkerrechtssubjektivität weitgehend erforscht (Quaye 1991). Sie reicht aber nicht aus, weil das humanitäre Völkerrecht nur in Konflikten anwendbar ist, welche die Schwelle des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen überschreiten, d.h. bei internen bewaffneten Konflikten. Bei Aufständen unterhalb dieser Schwelle und in Regionen außerhalb der Kampfzonen kann die Ausübung von Herrschaftsgewalt deshalb nur über völkerrechtliche Menschenrechte begrenzt werden.

Eine vergleichbar eingehende Untersuchung der Bindung von Aufständischen und Bürgerkriegsparteien an völkerrechtliche Menschenrechte oder gar verfassungsstrukturelle Völkerrechtsstandards steht noch aus. Zumeist begnügt man sich mit dem Hinweis darauf, dass Aufständische mit der Staatsgewalt, welche sie bekämpfen, auf die gleiche rechtliche Stufe gestellt würden, wenn sie wie diese als menschenrechtlich gebunden angesehen würde. Hieran hätten die betroffenen Staaten jedoch kein politisches Interesse, weil es ihren eigenen *Governance*-Anspruch schwäche. Dennoch rufen internationale Organisationen zunehmend „alle am Konflikt beteiligten Parteien“ – und damit eben auch nichtstaatliche Akteure – zur Beachtung von Menschenrechten auf und richten in ihren Aktivitäten den Blick auch auf Menschenrechtsverletzungen durch nichtstaatliche Akteure. Aus den genannten politisch-pragmatischen Gründen lassen sie dabei die Frage offen, ob ein nichtstaatlicher *Governance*-Prätendent ein Völkerrechtssubjekt und daher überhaupt Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten ist.

Erste Versuche der Völkerrechtswissenschaft zur Begründung der Bindung nichtstaatlicher Akteure stellen darauf ab, dass die Menschenrechtsgarantien der betroffenen Bevölkerung zugute kommen sollen und sehen eine Parallele zur Fortgeltung menschenrechtlicher Verträge im Fall der Staatennachfolge (Tomuschat 2003). Das Teilprojekt führt diese Ansätze weiter, indem es untersucht, ob unabhängig von solcher Anknüpfung an bestehende dogmatische Figuren eine neue gewohnheitsrechtliche Völkerrechtsnorm entstanden ist, die eine solche Bindungswirkung schafft. Dann müsste diese Rechtsüberzeugung eine entsprechende Praxis tragen. Als solche kommen die rechtsanwendenden Aktivitäten der jeweiligen internationalen Organisation in Betracht. Erfolgversprechend sind die menschenrechtlichen Kontrollverfahren außerhalb von Verträgen, beispielsweise die thematischen und länderspezifischen Berichtersteller der UN-Menschenrechtskommission oder von regionalen internationalen Organisationen. Ein weiterer Begründungsansatz ist eine mögliche Drittwirkung völkerrechtlicher Menschenrechte (Rudolf

2001). Schließlich lässt sich fragen, ob die Begründungen für die Bindung Transnationaler Wirtschaftsunternehmen an Menschenrechtsstandards (Schmalenbach 2001; Paust 2002; Redmond 2003; Nowrot 2004) dogmatisch tragfähig ist. Falls ja, so ist in einem weiteren Schritt festzustellen, ob sie sich auf Aufständische und Bürgerkriegsparteien übertragen lassen.

***(ad 3) Wie werden die völkerrechtlichen Standards für Governance konkretisiert? Berücksichtigen sie dabei die Besonderheit begrenzter Staatlichkeit?***

Wie jeder Normtext sind auch die völkerrechtlichen Standards für Herrschaftsausübung abstrakt und werden erst in der Anwendung konkretisiert (allg.: Riedel 1986). Solche Konkretisierung kann in Sanktionsverfahren erfolgen, aber auch – und dies in der Praxis häufiger – durch Beratung (z.B. bei der Verfassungsgebung) oder im Rahmen von Anreizverfahren (etwa als Voraussetzung für die Kreditvergabe oder wirtschaftliche Kooperation). Die Untersuchung konzentriert sich hier auf die Norminhalte, die in solchen Verfahren formuliert werden; die Abläufe und Wirkungsweisen dieser Verfahren werden im Rahmen der 4. Forschungsfrage analysiert.

Gerade bei sehr generell formulierten Standards wie *Good Governance* kommt ihrer Konkretisierung durch die Normanwender besondere Bedeutung zu. Sie ermöglicht es, die Besonderheiten begrenzter Staatlichkeit zu berücksichtigen. Die für jede Auslegung von Völkerrechtsnormen geltende Grenze des Wortlauts wird nicht erreicht, wenn der auszulegende Begriff selbst wertungsoffen ist. Exemplarisch soll daher an Fallstudien zu den Konflikten Chiapas (Mexiko) und Georgien untersucht werden, ob internationale Organisationen bei der Anwendung völkerrechtlicher Standards für Herrschaftsausübung diese inhaltlich der begrenzten Staatlichkeit der jeweiligen Räume anpassen. Hierfür werden die allgemeinen Standards mit den konkret angewendeten verglichen und gefragt, ob ihnen ein anderes Bild von Staatlichkeit zugrunde liegt. Denkbar ist beispielsweise eine Auslegung des inneren Selbstbestimmungsrechts oder von Minderheitenrechten als Autonomieregelung. Dies hätte zur Folge, dass nur lokale nichtstaatliche Akteure bestimmte *Governance*-Leistungen (z.B. Herrschaft, Sicherheit) erbringen dürfen und müssen.

Die Annahme, dass die allgemeinen Standards in der Anwendung modifiziert werden, beruht auf folgender Überlegung: Zwar liegt einem Großteil dieser Standards das Leitbild konsolidierter Staatlichkeit zugrunde (s.o. am Ende der ersten Forschungsfrage). Räume begrenzter Staatlichkeit können aber nicht gewissermaßen „über Nacht“ volle Staatlichkeit ausbilden. Daher müssen die abstrakt formulierten Standards für jeden Einzelfall anwendbar gemacht werden. Dies kann in zweierlei Weise erfolgen: (1) Durch Konzentration auf solche Standards, die als unverzichtbar angesehen werden, und/oder (2) durch schrittweise Annäherung an die volle Verwirklichung des Standards. In der ersten Variante bilden die Mindeststandards die Sonderregeln für schwache oder zerfallende Staaten. In der zweiten Variante werden dagegen die verbindlichen Standards für Räume begrenzter Staatlichkeit nicht modifiziert. Allerdings wird hierbei genau zu prüfen sein, ob die volle Verwirklichung des Standards ernsthaft angestrebt wird oder ob die beteiligten

Völkerrechtssubjekte es hinnehmen, dass ein Standard dauerhaft nur teilweise verwirklicht wird. In diesem Fall kann man von einem versteckten Mindeststandard sprechen.

***(ad 4) Wie wird die Verwirklichung der völkerrechtlichen Standards für Governance gesichert?***

Von der Analyse der konkretisierten Norminhalte zu trennen ist die Untersuchung der *Verfahren*, in denen diese Standards legitimen Regierens umgesetzt und durch die Normadressaten verinnerlicht werden. In Betracht kommen insoweit rechtsförmige Verfahren der Normdurchsetzung (Sanktionierung von Verstößen), Anreizsysteme und Maßnahmen des *capacity building*. Hier geht es darum herauszufinden, wie internationale Organisationen sowie lokale und transnationale NGOs Herrschaftsausübung durch Staaten und evtl. durch Aufständische steuern.

Um die Frage nach der Steuerungsfähigkeit der analysierten Standards für Herrschaftsausübung zu beantworten, werden im Teilprojekt rechtliche und nicht-rechtliche Regeln einander gegenübergestellt (UNO, OAS, Europarat einerseits, OSZE und Weltbank andererseits) und ihre Umsetzungsmechanismen miteinander verglichen. Hier stehen sich Anreizverfahren (bei der Kreditgewährung durch die Weltbank), diskursive Verfahren, die darauf abzielen, dass Herrschaftsausübende die Standards verinnerlichen (OSZE und UNO), Maßnahmen des *capacity building* (Europarat und OSZE) sowie herkömmliche völkerrechtliche Sanktionsverfahren (OAS, insbes. Beschwerdeverfahren im Rahmen der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und Europarat, insbes. EGMR) gegenüber. Exemplarisch soll an Mexiko und Georgien die unterschiedliche Wirkungsweise dieser Verfahren untersucht werden.

Dabei ist anzunehmen, dass *Governance* durch NGOs vor allem im Bereich des Menschenrechtsschutzes festzustellen sein wird. Zum einen sind internationale Organisationen für die Informationsgewinnung besonders auf sie angewiesen, insbesondere wenn der betroffene Staat nicht oder nur unzureichend kooperiert. Zum anderen sind die rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten der Organisationen schwach sind und bedürfen der Unterstützung durch öffentlichen Druck, d.h. durch NGOs. Hingegen wird sich die Rolle von NGOs vermutlich dort, wo durch Anreize gesteuert wird, insbesondere also bei der Weltbank, auf eine bloß beratende Mitwirkung bei *Governance* beschränken (*Governance* mit NGOs). Eine solche Entwicklung ist beispielsweise im Rahmen der Weltbank bei den internen Kontrollverfahren durch Weltbank-Panels festzustellen (Schlemmer-Schulte 1998).

Ein weiterer Unterschied bei den Verfahren der Normdurchsetzung wird sich zeigen, wenn man zwischen den Normadressaten differenziert: Die Durchsetzung gegenüber Staaten verläuft nach dem oben skizzierten Muster. Für die Normdurchsetzung gegenüber Aufständischen fehlen solche institutionalisierten Sanktionsverfahren. Anreizsysteme sind durch das völkerrechtliche Interventionsverbot stark beschränkt. Bei schwersten Menschenrechtsverletzungen bietet das Internationale Strafrecht Sanktionsmöglichkeiten, dies wiederum jedoch nur, wenn die Schwelle

des bewaffneten Konflikts erreicht ist. Eine andere Möglichkeit, die Normbeachtung durch Aufständische zu erzwingen, sind Sanktionen gegen Mitglieder der Führungsgruppe (Einreiseverbote, Kontensperrung) oder gegen ihre Finanzierungsaktivitäten (etwa Diamantenhandel). Da sich solche Sanktionen nicht gegen Staaten richten, hindert das allgemeine Völkerrecht regionale internationale Organisationen nicht, sie einzusetzen. Ob sie mit bindender Wirkung für die Mitgliedstaaten angeordnet oder lediglich empfohlen werden, ist eine Frage des organisationsinternen Rechts. Geplant ist daher eine Analyse, ob und welche Sanktionen die in den beiden Fallstudien behandelten internationalen Organisationen bislang verhängt haben. Denkbar und bislang unerforscht ist, inwieweit Menschenrechtsverletzungen durch Aufständische Gegenstand von Kontrollverfahren (durch Vertragsgremien oder spezielle Organe einer internationalen Organisation) sind. Sollte sich dies feststellen lassen, so besteht auch insoweit für Menschenrechts-NOGs eine Möglichkeit zur Einwirkung auf den innerstaatlichen Bereich über die internationale Ebene. Sie würden so von außen her *Governance* ausüben, die sich in den beiden untersuchten Räumen (schwacher Staat und zerfallender Staat) auswirkt.

***(ad 5) Verändert das Völkerrecht Governance innerhalb von Räumen begrenzter Staatlichkeit?***

Ziel dieser Frage ist es festzustellen, ob das Völkerrecht *innerhalb* des Staates andere Akteure als den Staat zu legitimen Trägern von *Governance* macht. Dies kann zum einen eine direkte Folge der verbindlichen Standards für Herrschaftsausübung sein, soweit etwa Minderheitenrechte oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker Autonomiestatute oder gar föderative Staatsstrukturen verlangen. Hierfür wird das Teilprojekt die unter (1) entwickelten Ergebnisse auswerten. Zum anderen können durch international vermittelte Konfliktregelungen neue *Governance*-Träger eingesetzt und legitimiert werden. Denkbar ist, dass solche Lösungen über das völkerrechtlich Gebotene hinausgehen. Soweit sie auf die Mitwirkung internationaler Organisationen zurückgehen, sind auch sie Beispiele dafür, dass das Völkerrecht *Governance* innerhalb von Räumen begrenzter Staatlichkeit verändert. Die Suche nach solchen neuen, fakultativen Ansätzen fragmentierter *Governance* (allgemein hierzu: Frowein/Bank 2001, Ghai 2000, Scharf 2003, Simon 2000) wird bei den beiden Fallstudien ansetzen: Welche Lösungsvorschläge haben internationale Organisationen im Verlauf der jeweiligen Konflikte unterbreitet? Sind sie mit den allgemeinen völkerrechtlichen Standards für Herrschaftsausübung vereinbar und inwiefern weichen sie von diesen rechtmäßigerweise ab?

***(ad 6) Welche Beziehung besteht zwischen den völkerrechtlichen Standards für Governance und der Legitimität von Herrschaft? Was sind die Folgen völkerrechtlich illegitimer Herrschaft?***

Da das Völkerrecht den Rahmen für zulässige Formen von *Governance* innerhalb von Staaten bildet, ist es geeignet, Herrschaft zu legitimieren. Hieraus ergeben sich zwei Fragen: Erstens,



wird das Völkerrecht tatsächlich zur Legitimation von Herrschaft genutzt? Zweitens, wie behandelt das Völkerrecht illegitime Herrschaft, m.a.W. welches sind die Rechtsfolgen bei Verstoß gegen die völkerrechtlichen Vorgaben für *Governance*?

Die Antwort auf die Frage, ob das Völkerrecht tatsächlich genutzt wird, um Herrschaft zu legitimieren ergibt sich aus den unter (3) und (4) beschriebenen Untersuchungen zur Praxis innerhalb internationaler Organisationen. Dort wird sich auch zeigen, inwieweit Staaten und Aufständische sich argumentativ des Völkerrechts bedienen, um ihren eigenen Herrschaftsanspruch zu legitimieren und den gegnerischen zu bestreiten. Damit würde das Völkerrecht gemäß dem politikwissenschaftlichen Spiralmodell des sog. „Bumerang-Effekts“ (Keck/Sikkink 1998, darauf aufbauend Risse/Jetschke/Schmitz 2002) auch in Räumen begrenzter Staatlichkeit Herrschaft legitimieren. Diesem Modell liegt die Annahme zugrunde, dass gerade Oppositionsgruppen Menschenrechtsnetzwerke nutzen, um eine Regierung vermittels internationaler Organisationen zur Einhaltung von Menschenrechten zu bewegen. Gleichzeitig erhöht sich nach diesem Modell auch der Druck auf die Oppositionsgruppen, ihrerseits Menschenrechte einzuhalten. Soweit Aufständische bereits *Governance* in Teilen des Staatsgebietes ausüben, entsteht auf diesem Wege auch ein Maßstab für die Legitimität ihrer Herrschaft. Die Legitimationsfunktion des Völkerrechts zeigt sich also im Diskurs über die Einhaltung der Standards für *Governance*.

Um die Frage, wie das Völkerrecht auf illegitime Herrschaft reagiert, zu beantworten, sind die zulässigen Sanktions- und Reaktionsmöglichkeiten bei Verstoß gegen die geltenden völkerrechtlichen Standards für *Governance* zu analysieren. Aussagekräftig sind diejenigen Rechtsfolgen, welche über die allgemeinen Reaktionsmöglichkeiten (z.B. Gegenmaßnahmen, Suspendierung des verletzten Vertrages) hinausgehen. Kennzeichnend für sie ist, dass sie nicht oder nicht allein auf die Zwangswirkung der Sanktion setzen, sondern dem Rechtsbrecher den Status eines gleichberechtigten Völkerrechtssubjekts ganz oder teilweise absprechen. Dies sind insbesondere alle Ansätze, die Immunität des Staates oder seinen Organen zu beschränken (Kokott 1995; Hobe 2001). Hierin kommt eine Abkehr von dem Grundsatz der souveränen Gleichheit (*par in parem non habet iurisdictionem*) zum Ausdruck. Andere relevante Sanktionen sind die Modifizierung oder Begrenzung staatlicher Grundrechte, v.a. des Interventions- und des Gewaltverbots. Wenn etwa militärische Gewalt zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Normen für Herrschaftsausübung ausnahmsweise angewendet werden darf (Schachter 1984; Bothe 1993; Greenwood 1993; Nolte 1999; Flauss 2002; Uerpmann 2002), wird der betroffene Staat wie derjenige behandelt, der sich durch sein eigenes Verhalten außerhalb der Rechtsordnung gestellt hat. Gleiches gilt, wenn das Interventionsverbot im Lichte der völkerrechtlichen Standards für Herrschaftsausübung modifiziert wird, z.B. dahingehend dass andere Staaten bei schweren Verstößen gegen sie Oppositionsgruppen finanziell und logistisch unterstützen dürfen. Eine dritte Gruppe von Rechtsfolgen, die hier zu untersuchen sind, sind solche, die unmittelbar an die Legitimität des Staates oder der ihn repräsentierenden Regierung anknüpfen. Dies ist einerseits der Ausschluss eines Staates aus einer internationalen Organisation wegen Verstoßes gegen die Normen

für Herrschaftsausübung oder die Suspendierung seiner Mitgliedschaft und andererseits die Nichtanerkennung der Regierung durch andere Staaten oder internationale Organisationen. Und schließlich ist zu erwägen, ob ein völkerrechtliches Widerstandsrecht der Bevölkerung gegen eine illegitime Regierung besteht (Tomuschat 1983).

Die meisten der skizzierten Rechtsfolgen sind in den vergangenen Jahren diskutiert worden. Dabei ist insbesondere auch auf die Zweiseitigkeit solchen Vorgehens hingewiesen worden: Diese Reaktionsmöglichkeiten rühren an den Grundfesten des klassischen Völkerrechts als eines Rechts gleichgeordneter Rechtssubjekte. Zudem wohnt ihnen die Gefahr des Missbrauchs inne. Das völkerrechtliche System läuft damit Gefahr, sich selbst zu zerstören, wenn es die Befugnis eröffnet, völkerrechtlich illegitime Herrschaftsausübung als Gebietsherrschaft minderen Schutzes zu behandeln. In letzter Konsequenz wird es dann seiner Aufgabe, Sicherheit in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu gewährleisten, nicht gerecht. Für Räume begrenzter Staatlichkeit erhöht sich das Konfliktpotential, wenn die völkerrechtlichen Standards für Herrschaftsausübung den konsolidierten Staat der OECD-Welt als Leitbild haben. Dann sind sie nicht erst im Ausnahmefall, sondern grundsätzlich Staaten illegitimer Herrschaftsausübung, gegen die die genannten Rechtsfolgen eingesetzt werden dürfen. Daher ist die weiterführende Perspektive des Teilprojekts zu untersuchen, ob sich das Völkerrecht infolge der Anerkennung von Standards für innerstaatliche Herrschaftsausübung qualitativ verändert. Dies wird im Rahmen der ersten Projektphase vorbereitet. Hierfür werden die bislang angewendeten und erwogenen Reaktionsmöglichkeiten systematisiert und auf ihren inneren Zusammenhang mit Grundwerten der Völkerrechtsgemeinschaft hin untersucht. Auf dieser Grundlage werden dann erste Vermutungen für die Weiterentwicklung des Völkerrechts durch zunehmende Konstitutionalisierung und ihrer Folgen für Räume begrenzter Staatlichkeit formuliert.

### **3.4.2 Methoden und Operationalisierung**

Die Analyse des gegenwärtigen Bestandes an Völkerrechtsregeln über legitimes Regieren folgt gängiger völkerrechtlicher Methodik. Im Mittelpunkt steht dabei die Suche nach völkergewohnheitsrechtlich geltenden Normen. Das Teilprojekt legt die klassische Rechtsquellenlehre des Völkerrechts zugrunde. Dies hat zur Folge, dass insbesondere aus Dokumenten internationaler Organisationen nicht ohne weiteres auf das Bestehen von Gewohnheitsrecht geschlossen werden kann, sondern dass vielmehr die beiden konstitutiven Bestandteile des Gewohnheitsrechts - Staatenpraxis und ihr zugrunde liegende Rechtsüberzeugung - unabdingbare Voraussetzung sind. Allerdings können diese beiden Elemente auch im Rahmen der Aktivitäten internationaler Organisationen zutage treten, etwa in der Anwendung der in solchen Dokumenten enthaltenen Standards auf eine konkrete Situation und deren Akzeptanz durch den betroffenen Staat und die übrigen Mitgliedstaaten. Voraussetzung bleibt freilich, dass die Diskurse innerhalb der Organisation auch eine rechtliche Dimension haben. Insoweit verfolgt das Teilprojekt einen methodischen

Ansatz, dessen Nutzen die Teilprojektleiterin bereits in ihrer Dissertation unter Beweis gestellt hat.

Einen zweiten dogmatischen Ansatz bieten die allgemeinen Rechtsgrundsätze. Hierin zeigt sich der Charakter des Völkerrechts als einer Wertordnung. Dass ein solcher Ansatz für Verfassungsstrukturprinzipien grundsätzlich verwendbar ist, wurde in der Dissertation der Teilprojektleiterin für den Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz gezeigt. Ob er sich auch verallgemeinern lässt, ist gegenwärtig noch offen und soll deshalb durch das Teilprojekt geprüft werden.

Ergänzt wird diese normative Analyse durch empirische Untersuchungen der Steuerung der Konflikte in Chiapas (Mexiko) sowie Süd-Ossetien und Abchasien (Georgien) über internationalen Organisationen im Verbund mit NGOs. Dies zielt nicht darauf ab, die Steuerungsfähigkeit der aufgefundenen völkerrechtlichen Standards abschließend nachzuweisen. Ein solcher schlüssiger Beweis ist im Rahmen des Teilprojekts schon wegen seines Umfangs nicht zu erbringen. Er ist auch mit juristischer Methodik nicht zu leisten. Anliegen der empirischen Untersuchungen ist es vielmehr, exemplarisch darzustellen, wie in Situationen widerstreitender *Governance*-Ansprüche die internationale und die interne Ebene miteinander verwoben sind und wie lokale und transnationale NGOs auf diesem Wege *Governance* (mit-)ausüben können. Auf diese Weise leistet das Teilprojekt einen Beitrag zur Antwort auf die Frage, welche Formen von *Governance* im Mehrebenensystem sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit entwickelt haben. Soweit die Aktivitäten herkömmlicher zwischenstaatlicher Organisationen und der OSZE miteinander verglichen werden, wird das Teilprojekt auf rechts- und politikwissenschaftliche Methoden der Wirkungskontrolle von Recht zurückgreifen.

Die *Länderauswahl* für die beiden Fallstudien beruht auf folgenden Erwägungen: Sowohl bei dem Konflikt in Mexiko als auch dem in Georgien haben sich mehrere regionale Organisationen und die UNO um eine Lösung bemüht. Daher liegt reichhaltiges Anschauungs- und Quellenmaterial vor, auf welches sich die Untersuchungen stützen können. Zugleich ermöglicht es den Vergleich der Standardkonkretisierung durch verschiedene internationale Organisationen.

Der Konflikt in Chiapas steht für das Problem von *Governance* in einem Staat, in dem die Zentralgewalt über lange Zeiträume hinweg keine effektive Gebietsherrschaft in diesem Landesteil hatte (auch wenn der Zentralstaat im übrigen als „Schwellenland“ bezeichnet werden kann). Georgien ist wegen der Abspaltung von Süd-Ossetien und Abchasien ein ergiebiges Beispiel für einen zerfallenden Staat. Durch die Auswahl dieser beiden Staaten werden zwei unterschiedliche Räume begrenzter Staatlichkeit einander gegenüber gestellt, in denen sich die typischen Probleme ihrer jeweiligen Region in geradezu mustergültiger Weise spiegeln. Der Konflikt in Chiapas exemplifiziert die Forderungen der indigenen Bevölkerung Mittel- und Südamerikas nach eigener *Governance*. In Georgien sind die zu Sowjetzeiten unterdrückten Nationalitätenkonflikte aufgebrochen; die Situation ist insoweit paradigmatisch für die meisten Nachfolgestaaten der UdSSR.

Mit Mexiko und Georgien untersucht das Teilprojekt Eckpole begrenzter, aber nicht untergegangener, Staatlichkeit: Während Mexiko heute ein Schwellenland ist, das nur in Teilbereichen des Staatsgebiets noch ein „schwacher Staat“ ist, hat sich Georgien nach dem Zusammenbruch der UdSSR rapide von einem schwachen Staat zu einem zerfallenden Staat entwickelt. Diese beiden Kategorien von begrenzter Staatlichkeit sind aus völkerrechtlicher Sicht deshalb von besonderem Interesse, weil infolge des Fortbestands des (Rumpf-) Staates unbestreitbar noch ein Völkerrechtssubjekt existiert. Damit treffen staatliche, nichtstaatliche und internationale *Governance* aufeinander. Es sind also alle Ebenen der Mehrebenenproblematik vorhanden. Dies ermöglicht eine Untersuchung der Frage, ob sich hier neue „Spielregeln“ zwischen externen Akteuren (internationalen Organisationen und transnationalen NGOs) und lokalen Akteuren herausbilden.

Zwar weisen beide Staaten unterschiedliche sozio-kulturelle Hintergrundbedingungen auf, die naturgemäß jeden Regionen übergreifenden Vergleich erschweren. Es bestehen aber insofern signifikante Übereinstimmungen, als in beiden Staaten ethnische Minderheiten dem Zentralstaat einen eigenen konkurrierenden *Governance*-Anspruch entgegensetzen. Damit handelt es sich in beiden Staaten um Situationen, in denen sich die Konfliktparteien auf das Völkerrecht berufen und sich damit seiner Legitimierungswirkung bedienen können.

Gerade die verschiedenen sozio-kulturellen Bedingungen können zudem auch die unterschiedlichen Erfolge der beteiligten internationalen Organisationen erklären: Im Fall von Chiapas existierten lokale NGOs, die im Zusammenwirken mit international operierenden NGOs insbesondere die interamerikanischen Menschenrechtsorgane (Interamerikanische Kommission und Gerichtshof für Menschenrechte) und die internationalen Organe des Menschenrechtsschutzes in Stellung bringen konnten. Eine vergleichbare organisierte Zivilgesellschaft fehlt in Georgien. NGOs sind hier seltener Akteure, die sich internationaler Organisationen bedienen, um Standards zu schaffen und durchzusetzen. Häufiger sind sie Akteure, die von internationalen Organisationen „ins Spiel gebracht“ werden. Sie sollen die Herausbildung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fördern, mithin die Realisierung der völkerrechtlichen *Governance*-Standards sichern.

Schließlich ist in beiden Staaten auch in Zukunft mit einem Fortbestand der Konflikte zu rechnen. Internationale Organisationen und NGOs werden daher ihre eigenen *Governance*-Bemühungen fortsetzen. Im Falle Georgiens ist offensichtlich, dass die Konflikte um die Provinzen Süd-Ossetien und Abchasien nicht schnell abflauen werden, zumal der Nachbarstaat Russland ein Interesse an der dauerhaften Abspaltung dieser Staatsteile hat. Auch in Mexiko besteht das Konfliktpotential infolge der Unterdrückung der indigenen Bevölkerung weiter, auch wenn die spektakulären Aktionen des Zapatisten-Aufstands in Chiapas nachgelassen haben. Ihre Forderung nach eigener *Governance* ist jedoch bislang weitgehend unerfüllt geblieben und bleibt damit schwelendes Konfliktpotential. Zudem verbessert sich die Vernetzung der Vertreter indigener Bevölkerungsgruppen in Mittel- und Südamerika, die vergleichbare Forderungen erheben (vgl. z.B. den Widerstand gegen die Privatisierung der Wasserversorgung in Cochabamba, Boli-

vien). Dies ermöglicht länderübergreifende Lernprozesse. Die Fallstudien werden also nicht nur vergangenheitsbezogen sein, sondern werden auch aktuelle Entwicklungen berücksichtigen und Schlussfolgerungen ziehen, die über die konkret untersuchten Räume hinausgehen.

### 3.4.3 Arbeitsprogramm und Zeitplan

In einem *ersten* Schritt sind die bestehenden völkerrechtlichen Standards legitimen Regierens zu identifizieren. Hierfür werden die Bereiche Menschenrechte, Unterstützung bei der Verfassungsgebung, Standards für *Good Governance* und *State Building* durch die UNO auf einschlägige Regelungen sowie aussagekräftige Praxis der Völkerrechtssubjekte hin durchforstet und die gewonnenen Ergebnisse systematisiert. Gleichzeitig sind die völkerrechtsdogmatischen Grundlagen des Teilprojekts zu festigen, indem die Möglichkeiten der Begründung rechtlicher Bindungswirkung eingehend erforscht werden. Für beides ist im Blick auf den Umfang der erforderlichen Arbeiten insgesamt ein Jahr anzusetzen; eine sorgfältige Vorarbeit zu diesem Zeitpunkt legt den Grund für die effektive Durchführung der Fallstudien in den folgenden Jahren.

In einem *zweiten* Schritt werden die Fallstudien zur Anwendung der aufgefundenen Standards auf Mexiko und Georgien durchgeführt. Sie sind für das zweite und dritte Jahr vorgesehen. Der Schwerpunkt der Untersuchungen wird zunächst (im zweiten Jahr) auf den Verfahren der Standardsetzung und -konkretisierung liegen. Gefragt wird, ob in diesen Prozessen bereits die Standards modifiziert werden: Zudem werden die im Verlauf des jeweiligen Konflikts erwogenen Lösungsmöglichkeiten mit den Standards verglichen. Außerdem wird untersucht, welche Akteure an den Standards gemessen werden. Parallel dazu ist aus völkerrechtstheoretischer Perspektive zu analysieren, inwieweit diese Standards legitimen Regierens auch auf nichtstaatliche Akteure erstreckt werden können und ob sich dies aus den Besonderheiten von Räumen begrenzter Staatlichkeit herleiten lässt.

Der *dritte* Schritt widmet sich in Fortführung der Fallstudien der Frage, wie die evtl. modifizierten Standards realisiert und durchgesetzt werden (drittes Jahr). Dies geschieht unter besonderer Berücksichtigung der Rolle, die nichtstaatliche Akteure hierbei einnehmen. Weiterhin wird gefragt, ob dabei das Völkerrecht als Maßstab für Legitimität von *Governance* dient. Dabei werden auch die in den jeweiligen Konflikten vorgeschlagenen Lösungen an diesen Maßstäben gemessen. Zeitgleich und in engem Austausch hiermit wird völkerrechtsdogmatisch untersucht, welche Reaktionen auf die Verletzung der Völkerrechtsstandards erfolgen oder erwogen werden und wie sie sich auf die Legitimität von *Governance* in schwachen oder zerfallenden Staaten auswirken.

Parallel dazu sind die Ergebnisse beider Fallstudien einander gegenüberzustellen und zu synthetisieren. Sie bilden die Grundlage für das abschließend zu erarbeitende Analyseraster für die Lösung von Konflikten zwischen widerstreitenden *Governance*-Ansprüchen. In theoretischer Hinsicht sind erste Vermutungen zu formulieren, wie sich die Rechtsfolgen bei Verstößen gegen die Standards für innerstaatliche Herrschaftsausübung auf das völkerrechtliche System auswir-

ken können. Die empirisch und theoretisch gewonnenen Ergebnisse und Ausblicke sind im Zwischenbericht zusammenzufassen.

Daraus ergibt sich folgender hier schematisch dargestellter Arbeitsplan für die ersten vier Jahre:

Arbeitsschritte	2006		2007		2008		2009	
Identifizierung der universellen und regionalen Standards für Herrschaftsausübung, Analyse ihrer völkerrechtlichen Bindungswirkung sowie der rechtlichen Bedeutung der Staatsfunktion „Gewährleistung von Sicherheit“								
Völkerrechtstheoretische Untersuchung der Bindung nichtstaatlicher Akteure an Standards legitimen Regierens								
Fallstudien (Chiapas und Georgien) zur Anwendung der Standards mit Fokus: Konkretisierung und Adressaten der Standards								
Fortsetzung der Fallstudien mit Fokus: <i>Governance</i> durch IOs / NGOs bei Durchsetzung der Standards, Legitimitätsdiskurs, erwogene Konfliktlösungen								
Völkerrechtstheoretische Untersuchung der Rechtsfolgen von Verstößen gegen die Standards für <i>Governance</i>								
Gegenüberstellung beider Fallstudien und Synthese der Ergebnisse Erarbeitung eines Analyserasters für völkerrechtliche Lösungsmöglichkeiten von Konflikten zwischen widerstreitenden <i>Governance</i> -Ansprüchen								
Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des völkerrechtlichen Systems und Zwischenbericht								

Sollte das Projekt in der zweiten Phase des SFB fortgeführt werden, dann wird die theoretische Grundlage vertieft, indem völkerrechtliche Lösungsstrategien für Konflikte zwischen widerstreitenden Herrschaftsansprüchen innerhalb eines Staates analysiert und systematisiert werden. Dazu wird ein Analyseraster entwickelt, mittels dessen Konfliktlösungen in anderen schwachen und zerfallenden Staaten systematisch untersucht werden. Dabei geht es auch darum, die Wirkungen völkerrechtlicher Standards auf die Konfliktlösung vor Ort im einzelnen zu analysieren. Auf dieser umfassenden Grundlage der bereits erprobten Lösungen kann dann ein Katalog von neuen *Governance*-Formen in Räumen begrenzter Staatlichkeit erarbeitet werden und damit ein Beitrag zur Theorie-Entwicklung des SFB erbracht werden.

### 3.5 Stellung innerhalb des Sonderforschungsbereichs

Das Teilprojekt gehört zum Projektbereich A „Theoretische Grundlagen“, weil es untersucht, welche Impulse für legitimes Regieren die transnationale Ebene in schwache und zerfallende Staaten hineinträgt. Hierfür analysiert es die völkerrechtlichen Vorgaben für *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Zentral ist dabei die Frage, ob in Räumen begrenzter Staatlichkeit *neue* Formen des Regierens entstehen. Das Teilprojekt trägt außerdem dazu bei, die Mehrebenenproblematik für Räume begrenzter Staatlichkeit völkerrechtstheoretisch zu erschließen. Weiter fragt das Teilprojekt danach, ob und wie das Völkerrecht Legitimierungswirkung entfaltet. Auf diese Weise entwickelt es die begrenzende und steuernde Funktion des Völkerrechts für *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit und damit den völkerrechtlichen Rahmen für legitime Herrschaftsausübung in diesen Räumen. Mit der Untersuchung der Reaktionsmöglichkeiten bei Verletzung der Standards für *Governance* und ihrer Auswirkung auf die Völkerrechtsordnung besitzt das Teilprojekt eine reflexive theoretische Dimension.

Innerhalb des Projektbereichs A steuert das Teilprojekt zu dem zentralen Theorieprojekt A1 Risse/Lehmkuhl den völkerrechtlichen Aspekt bei. Mit der Untersuchung der Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben durch Anreizverfahren und dialogische Überzeugungsprozesse sowie ihrer Auswirkung auf das Völkerrecht behandelt das Teilprojekt völkerrechtstheoretische Fragen empiriegestützt, die A2 Göhler umfassend aus politikwissenschaftlicher Sicht analysiert. Gewisse Überschneidungen mit A3 Schuppert werden sich voraussichtlich dann ergeben, wenn das vorliegende Teilprojekt Rechtsstaatlichkeit als völkerrechtliche Vorgabe für innerstaatliches Regieren identifiziert. Methodisch unterscheiden sich die Untersuchungen im Rahmen beider Projekte jedoch grundlegend, weil A3 Schuppert Rechtsstaatlichkeit diskurstheoretisch analysiert, das vorliegende Teilprojekt hingegen den normativen Charakter von Rechtsstaatlichkeit aus völkerrechtstheoretischer Sicht untersucht. Schließlich ergänzt es A5 Ladwig. Es fragt nach bestehenden rechtlichen Standards legitimen Regierens, welche u.a. die von A5 Ladwig ebenfalls zu untersuchenden Standards „guten Regierens“ umfassen, und bewertet sie kritisch aus völkerrechtlicher Sicht (mithin systemimmanent). A5 Ladwig entwickelt hingegen politiktheoretische Maßstäbe, anhand derer die im Rahmen des vorliegenden Teilprojekts herausgearbeiteten völkerrechtlichen Vorgaben für *Governance* kritisch bewertet werden können (mithin durch einen außerrechtlichen Bewertungsmaßstab). Beide Teilprojekte treffen sich in der Untersuchung der vorausliegenden Frage, welchen Inhalt *Good Governance* hat.

Berührungspunkte bestehen mit B1 Preuß insoweit, als auch das vorliegende Teilprojekt Sonderregeln in den Blick nimmt, wenn es danach fragt, ob die Standards legitimen Regierens für Räume begrenzter Staatlichkeit modifiziert werden. Ein entscheidender Unterschied zwischen beiden Teilprojekten liegt jedoch in der zugrunde liegenden Blickrichtung: B1 Preuß fragt, wie sich das Völkerrecht unter den Bedingungen begrenzter Staatlichkeit strukturell verändert; das vorliegende Teilprojekt untersucht hingegen, wie *in* Räumen begrenzter Staatlichkeit das Völkerrecht - u.U. auch durch Sonderregeln - *Governance* verändert. Das vorliegende Teilprojekt

teilt mit B2 Börzel den Blick auf Georgien, unterscheidet sich aber durch seinen völkerrechtlichen Ansatz von dem dort verfolgten politikwissenschaftlichen und ergänzt jenes. Zudem behandelt es als Akteure Europarat, OSZE und UNO, während B2 Börzel den Akteur Europäische Union betrachtet.

Eine enge Kooperation ist mit C3 Stanley/Braig angestrebt, um die dort vorhandene Regionalkompetenzen für die Fallstudie des vorliegenden Teilprojekts zu Mexiko fruchtbar zu machen. Von C3 Stanley/Braig unterscheidet sich die Fallstudie zu Mexiko schon durch den anderen Raum, der untersucht wird: hier Chiapas, dort Mexiko City. Zudem untersucht C3 Stanley/Braig die staatliche Steuerung von und Interaktion mit privaten und überstaatlichen Sicherheitsakteuren bei der Herstellung von Sicherheit. Hingegen wendet sich das vorliegende Teilprojekt u.a. der Frage zu, welche Grenzen das Völkerrecht den Maßnahmen zur Herstellung von Sicherheit zieht. Inhaltliche Berührungspunkte zu C3 Stanley/Braig bestehen insoweit, als dieses ebenso wie das vorliegende Rechtsstaatlichkeit und die Gewährung von Sicherheit als Maßstab für die Legitimität von *Governance* betrachtet.

Schließlich trägt das Teilprojekt zur dialogischen Querschnittsgruppe „Räume begrenzter Staatlichkeit und ihre zeitlichen Kontextbedingungen“ bei, indem es aus völkerrechtlicher Perspektive systematisch die Verschränkung zwischen transnationalen, nationalen und lokalen Ebenen in den Blick nimmt.

### **Aufgabenbeschreibung von Mitarbeitern der Grundausrüstung für die beantragte Förderperiode**

*Wissenschaftliche Mitarbeiter/innen (einschließlich Hilfskräfte)*

1. Prof. Dr. Beate Rudolf (W1) ist mit 15 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Ihre Aufgaben umfassen die Klärung der völkerrechtstheoretischen Fragen sowie die allgemeine Leitung und Koordination des Teilprojekts.
2. Wissenschaftliche Mitarbeiterin Uta Hühn (BAT IIa/2) ist mit 4 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Ihre Aufgabe ist die Mitwirkung an der Untersuchung der Genderbezogenen Fragestellungen.
3. Stud. iur. Elisa Hoven (5. Fachsemester) ist als studentische Hilfskraft mit 4 Wochenstunden für Bibliotheks- und Recherchearbeiten vorgesehen.

### **Aufgabenbeschreibung von Mitarbeitern der Ergänzungsausstattung für die beantragte Förderperiode**

*Wissenschaftliche Mitarbeiter/innen (einschließlich Hilfskräfte)*

1. N.N. (BAT IIa/2) ist mit 19,25 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Seine/Ihre Aufgaben umfassen die Fallstudie zu Chiapas sowie die Analyse der Aktivitäten im Rahmen von OAS und UNO.



2. N.N. (BAT IIa/2) ist mit 19,25 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Seine/Ihre Aufgaben umfassen die Fallstudie zu Georgien sowie die Analyse der Aktivitäten im Rahmen von UNO, Europarat und OSZE.
4. Stud. iur. N.N. (5. oder höheres Fachsemester) ist als studentische Hilfskraft mit 10 Wochenstunden für die Unterstützung der Fallstudienarbeit vorgesehen.

## Literatur

- Bielefeldt, Heiner 2004: Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat, Berlin.
- Bortloff, Jens 1996: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa : eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin.
- Bothe, Michael und Thilo Marauhn 2002: UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration, in: Christian Tomuschat (Hrsg.): Kosovo and the International Community, Dordrecht, 217-242.
- Bothe, Michael 1997a: The various dispute settlement procedures – general international law and OSCE practice, in: ders. (Hrsg.): The OSCE in the maintenance of international peace and security, 367-379.
- Bothe, Michael 1997b: Compliance control beyond diplomacy – the role of non-governmental actors, in: Environmental Policy and Law 27, 293-297.
- Bothe, Michael 1993: The Use of Force to Protect Peoples and Minorities, in: Catherine Brölmann u.a. (Hrsg.), Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht etc., 289ff.
- Botchway, Francis N. 2001: Good Governance – The old, the new, the principle and the elements, Florida Journal of International Law 13, 159-210.
- Boven, Theo van 1995: Is There an Emerging Right to Good Governance?, Netherlands Quarterly of Human Rights 13, 304-311.
- Bryde, Brun-Otto 2003: Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts, in: Der Staat 42, 61-75.
- Cassese, Antonio 1986: Le droit international et la question de l'assistance aux mouvements de libération nationale, in: RevBelge (Revue belge de droit international) 19, 307-326.
- Chinkin, Christine 2003: Gender, Human Rights, and Peace Agreements, Ohio State Journal on Dispute Resolution 18, 867-886.
- Collier, George A. 2000: Zapatismo Resurgent: Land and Autonomy in Chiapas, in: N.A.C.L.A. (North American Council on Latin America) Reports on the Americas, Bd. 33 Nr. 5, auch verfügbar unter: <http://nacla.org>
- Collier, George A. und Lowery Quaratiello, Elizabeth 1994: Basta! Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas, Oakland, Ca.
- Cottier, Michael 1999: Die Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Normen im innerstaatlichen Bereich als Ausprägung der Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in: SZIER (Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht) 9, 403ff.
- Delbrück, Jost 2001: 'Failed States' – eine neue Aufgabe für den UN-Treuhandrat?, in: Ipsen/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Festschrift. für Dietrich Rauschnig, Köln, 427-439.
- Dolzer, Rudolf 2004: Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 64, 535-546.
- Dolzer, Rudolf 2001: Der Areopag im Abseits, NJW 2001, S. 3525ff.
- Dupuy, Pierre-Marie 1997: The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited, in: MPYUNL (Max-Planck Yearbook of United Nations Law) 1, 1-33.
- Fitzpatrick, Joan 1994: Human Rights in Crisis, Philadelphia.
- Fink, Udo 1998: Legalität und Legitimität von Staatsgewalt im Lichte neuerer Entwicklungen im Völkerrecht, in: JZ (JuristenZeitung), 330-338.
- Flauss, Jean-François 2002: La primarité des droits de l'homme: licéité ou illicéité de l'intervention humanitaire, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Kosovo and the International Community, Dordrecht, 87-102.
- Franck, Thomas 1992: The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL (American Journal of International Law) 86, 46-91.

- Frowein Jochen. A. und Roland Bank 2001: The Participation of Minorities in Decision-Making Process, in: ZaöRV (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht) 61, 1ff.
- Frowein, Jochen A. 1999: Konstitutionalisierung des Völkerrechts“, in: BDGV (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht) Bd. 39, 427-445.
- Ghai, Yash 2000: *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge.
- Greenwood, Christopher 1993: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?, EA (Europa-Archiv) 1993, 93ff.
- Grote, Rainer 1996: The Chiapas Rebellion and the Failure of Mexico’s Indigenous Policy, in: VRÜ (Verfassung und Recht in Übersee) 29, 163-192.
- Gusy, Christoph 1992: Selbstbestimmung im Wandel. Von der Selbstbestimmung durch den Staat zur Selbstbestimmung im Staat, in: AVR (Archiv des Völkerrechts) 30, 385-410.
- Harvey, Neil F. 1998: *The Chiapas Rebellion. The Struggle for Land and Democracy*, Durham und London.
- Hempel, Michael 1999: *Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen*, Berlin.
- Herbst, Jeffrey 2004: Let them Fail: State Failure in Theory and Practice, in: Robert I. Rotberg (Hrsg.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton NJ, 302-318.
- Herdegen, Matthias 1995: Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: “The Failed State”, in: BDGV (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht) Bd. 34, 49-85.
- Hobe, Stephan 2001: Durchbrechung der Staatenimmunität bei schwersten Menschenrechtsverletzungen, IPRax 2001, 368 ff.
- Hobe, Stephan 1999: Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach geltendem Völkerrecht, AVR (Archiv des Völkerrechts) 37, 152-176.
- Hoffmeister, Frank 1998: *Menschenrechts- und Demokratieklausele in den Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin etc.
- Isensee, Josef 1983: *Das Grundrecht auf Sicherheit*, Berlin.
- Keck, Margret und Kathryn Sikkink 1998: *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca NY.
- Kern, Reiner 2002: *Global Governance durch UN und Regionalorganisationen, OAU und OSZE als Partner der Weltorganisationen beim Konfliktmanagement*, Baden-Baden.
- Klein, Eckart 1976: Nationale Befreiungskämpfe und Dekolonisierungspolitik der Vereinten Nationen: Zu einigen völkerrechtlichen Tendenzen, in: ZaöRV 36, 19–652.
- Kokott, Juliane 2004: Die Staatsrechtslehrer und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, in VVDStRL (Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer) Bd. 63, 1ff.
- Kokott, Juliane 1995: Missbrauch und Verwirkung von Souveränitätsrechten bei gravierenden Völkerrechtsverstößen, in: Beyerlin/Bothe/Hofmann/Petersmann (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, Festschrift. für Rudolf Bernhardt, Berlin etc., 135-151.
- Kothari, Uma und Valodia Imraan 1998: Gender, governance and policy: an introduction, in: *Journal of International Development* 10, 927-928.
- Matheson, Michael J. 2001: United Nations Governance of Postconflict Societies, in: *AJIL (American Journal of International Law)* 95, 76ff.
- McGoldrick, Dominic 1991: *The Human Rights Committee*, Oxford.
- Mosler, Hermann 1980: *The International Society as a Legal Community*, Alphen aan de Rijn.
- Nolte, Georg 1999: Kosovo und Konstitutionalisierung: zur humanitären Intervention der NATO-Staaten, in: ZaöRV (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht) 59, 941-960.
- Nowrot, Karsten 2004: Nun sag, wie hast du’s mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, *FW (Die Friedens-Warte)* 79, 119-150.
- Nowrot, Karsten 1999: Legal Consequences of Globalization: The Status of Non-Governmental Organizations under International Law, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 6, 579ff.
- Oeter, Stefan 2002: Terrorismus und Menschenrechte, in: AVR (Archiv des Völkerrechts) 40, 422-453.
- Oeter, Stefan 1992: Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und “vorzeitige” Anerkennung, in: ZaöRV 52, 741-780.
- Paulus, Andreas L. 2001: *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht*, München.
- Paust, Jordan J. 2002: Human Rights Responsibilities of Private Corporations, *Vanderbilt Journal of Transnational L.* 35, 801ff.
- Paye, Oliver und Eric Remacle 1996: UN and CSCE Policies in Transcaucasia, in: Bruno Coppieters (Hrsg.), *Contested Borders in the Caucasus*, Brüssel, 103–136.

- Quaye, Christopher O. 1991: *Liberation Struggles in International Law*, Philadelphia.
- Raue, Julia 2005 (i.E.): *Instrumente des Europarats zur Einflussnahme auf die Verfassungsentwicklungen seiner neuen Mitgliedstaaten* (Dissertation St. Gallen 2004).
- Redmond, Paul 2003: *Transnational Enterprise and Human Rights: Options for Standard-Setting and Compliance*, *International Lawyer* 37, 69ff.
- Reif, Linda C. 2004: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden Boston.
- Riedel, Eibe H. 1986: *Theorie der Menschenrechtsstandards*, Berlin.
- Risse, Thomas, Anja Jetschke und Hans Peter Schmitz 2002: *Die Macht der Menschenrechte – Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens*, Baden-Baden.
- Romano, Cesare P.R. 1998: *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*, *NYU J. Int'l L. & Pol.* (New York University Journal of International Law and Politics) 31, 709-751.
- Salmon Jean J.A. 1976: *La conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire et les guerres de libération nationale*, in: *RevBelge* (Revue belge de droit international) 12, 27-52.
- Sano, Hans-Otto und Gudmundur Alfredsson (Hrsg.) 2002: *Human Rights and Good Governance*, Den Haag.
- Schachter, Oscar 1984: *The Legality of Pro-Democratic Interventions*, *AJIL* 78, 645ff.
- Scharf, Michael P. 2003: *Earned Sovereignty - Juridical Underpinnings*, *Denver Journal of International Law and Policy* 31, 373-387.
- Schlemmer-Schulte, Sabine 1998: *The World Bank's Experience with Its Inspection Panels*, *ZaöRV* 58, 353-388.
- Schmalenbach, Kirsten 2001: *Multinationale Unternehmen und Menschenrechte*, *AVR* 39, 57ff.
- Seppänen, Samuli 2003: *Good Governance in International Law*, Helsinki.
- Simon, Stefan 2000: *Autonomie im Völkerrecht – Ein Versuch zum Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Baden-Baden.
- Stahn, Carsten 2001: *The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: A First Analysis*, in: *MPYUNL* (Max-Planck Yearbook of United Nations Law) 5, 105-183.
- Stewart, Susan 2003: *The Role of the United Nations in the Georgian-Abkhazian Conflict*, in: *JEMIE* (Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe) 2/2003, <http://www.ecmi.de>
- Thürer, Daniel 1996: *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: "The Failed State"*, in: *BDGV* (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht) Bd. 34, 9-47.
- Tietje, Christian 2003: *Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung*, in: *DVBl.* (Deutsches Verwaltungsblatt), 1081ff.
- Tomuschat, Christian 2003: *The Applicability of Human Rights Law to Insurgent Movements*, in: Horst Fischer (Hrsg.), *Krisensicherung und humanitärer Schutz. Festschrift für Dieter Fleck*, Berlin, 573-591.
- Tomuschat, Christian 1995: *Die internationale Gemeinschaft*, *AVR* (Archiv des Völkerrechts) 33, 1-20.
- Tomuschat, Christian 1993a: *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*, *RdC* 241 IV, 195-374.
- Tomuschat, Christian 1993b: *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht etc. 1993.
- Tomuschat, Christian 1983: *Le droit à la résistance et les droits de l'homme*, in: UNESCO (Hrsg.), *Violations des droits de l'homme: quel recours, quelle résistance? Travaux de la réunion d'experts consacrée à l'analyse des fondements et des formes de l'action individuelle et collective permettant de s'opposer aux violations des droits de l'homme, tenue à Freetown, Sierra Leone, du 3 au 7 mars 1981*, Paris 1983, 13-34.
- Uerpmann, Robert 2002: *La primauté des droits de l'homme: licéité ou illicéité de l'intervention humanitaire*, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), *Kosovo and the International Community*, Dordrecht, 65-86.
- Vergau, Hajo 2004: *Manifest der Hoffnung. Über die neue Verfassung Afghanistans*, in: *VRÜ* (Verfassung und Recht in Übersee) 37, 465-488.
- Walter Christian u.a. (Hrsg.) 2004: *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin etc.
- Walter, Christian 2001: *Constitutionalizing (Inter)national Governance – Possibilities and Limits to the Development of an International Constitutional Law*, *GYIL* 44, 18ff.
- Wense, Wolf von der 1999: *Der UN-Menschenrechtsausschuß und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte*, Berlin etc.
- World Bank 2002: *Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action*, auch verfügbar unter <http://www.worldbank.org>