

## BERICHTE / REPORTS

## Die Völkerrechtswissenschaft und der Umgang mit Failed States – Zwischen Empirie, Dogmatik und postkolonialer Theorie\*

Von Marie von Engelhardt, Gießen\*\*

## I. Einleitung

Failed states sind ein empirisches Phänomen, mit dem sich die Völkerrechtswissenschaft bislang zurückhaltend befasst hat. Schwierigkeiten bei der rechtsdogmatischen Erfassung unterstützen offenbar, was aus der kritischen Perspektive postkolonialer Theorien argumentiert wird: Ineffektive Staatlichkeit kann und darf im Völkerrecht nicht reflektiert werden. Seit den frühen 90er Jahren beschäftigt sich allerdings eine stetig wachsende Zahl an politik- und sozialwissenschaftlichen Studien mit Prozessen des Staatsversagens (state failure), dem graduellen Zusammenbruch staatlicher Strukturen und Institutionen vorrangig in Ländern des globalen Südens.<sup>1</sup> Spätestens seit dem 11. September 2011 sind „failed states“ ins Zentrum internationaler Aufmerksamkeit gerückt, wo sie zunächst als Bedrohung für die internationale Sicherheit, und in jüngerer Zeit auch als Herausforderung für die internationale Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen werden.<sup>2</sup> Mit seinem 2011

\* Zugleich eine Besprechung von *Clemens Richter*, *Collapsed States: Perspektiven nach dem Wegfall von Staatlichkeit*, 2011, erschienen bei Nomos, Baden-Baden, 314 Seiten, 82 Euro; ISBN 978-3-8329-6203-6.

\*\* *Marie von Engelhardt*, LL.M. (London), Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung der Justus Liebig Universität, Giessen. Email: mvengelhardt@gmail.com.

<sup>1</sup> In den Internationalen Beziehungen gewinnt der Diskurs in den frühen 1990er Jahren an Momentum, insbesondere durch die Arbeit von Robert Jackson. *R.H. Jackson*, Quasi-states. Sovereignty, International Relations and the Third World, 1990, und den Artikel von Helman und Ratner, *G.B. Helman/ S.R. Ratner*, Saving Failed States, *Foreign Policy* 89 (1992), 3. Vergleiche auch: *I.W. Zartman* (ed.), *Collapsed States. Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, 1994, *R.I. Rotberg* (ed.), *When States Fail. Causes and Consequences*, 2004; *U. Schneekener*, Fragile Staaten als Problem der internationalen Politik, *Nord-Süd Aktuell* 3 (2004), 510.

<sup>2</sup> In der Nationalen Sicherheitsstrategie der amerikanischen Regierung von 2002 heißt es: „America is now less threatened by conquering states than by failing ones.“ The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C. 2002, S. 1. Robert Zoellick, Präsident der Weltbank, spricht 2009 von fragilen Staaten als der größten Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit unserer Zeit. *R.B. Zoellick*, *Fragile States: Securing Development, Survival* 50 (2009), 67, S. 68. Der jährliche *World Development Report* der Weltbank widmet sich 2011

erschienenen Buch „Collapsed States: Perspektiven nach dem Wegfall von Staatlichkeit“ greift der Völkerrechtler Clemens Richter daher einen Diskurs auf, der sich noch immer vorrangig in den Politikwissenschaften abspielt. Die Besprechung seines Werkes soll im Folgenden zum Anlass genommen werden, einen generelleren Blick auf den Umgang der Völkerrechtswissenschaft mit failed States zu werfen.

## II. Der „failed state“ in der postkolonialen und völkerrechtlichen Literatur – Ein Überblick

Das Konzept des gescheiterten oder zerfallenen Staates ist aus dem Blickwinkel postkolonialer Theorien höchst umstritten. Ist nicht schon der Staat – als Idee, als Struktur, und als Institution – ein zutiefst europäisches Konstrukt? Weil der moderne Staatsbegriff sowohl politisch als auch juristisch auf der Grundlage des europäischen Staates modelliert wurde und damit historisch kontingent ist,<sup>3</sup> geraten Bezeichnungen wie „failed“ oder „collapsed state“ schnell in den Verdacht, nicht-universale, normative Vorstellungen bezüglich Form und Funktion von Staatlichkeit zu transportieren.<sup>4</sup> Dagegen wird mitunter vorgebracht, dass sich der europäische, zentralisierte Nationalstaat als politische Organisationsform aufgrund unterschiedlicher gesellschaftlicher und politischer Strukturen und intellektueller Traditionen in vielen ehemaligen Kolonien nicht etablieren konnte. Willkürliche Grenzziehung und die Übertragung der formalen Attribute von Staatlichkeit auf die unabhängig werdenden Länder täuschten darüber hinweg, dass die empirische Wirklichkeit in vielen Ländern des globalen Südens mit dem europäischen Modell von Staatlichkeit von Anfang an nicht viel gemein hatte – und trugen so zur politischen Instabilität und Unterentwicklung vieler als „gescheitert“ bezeichneter Staaten erst bei.<sup>5</sup>

Auch die Beschäftigung der Völkerrechtswissenschaft mit dem Thema Staatsversagen seit Mitte der 1990er Jahre war von Anfang an von einem gehörigen Maß an Skepsis geprägt. Die empirische Feststellung, dass in einigen Ländern die institutionellen Strukturen

dem Thema „Conflict, Security, and Development“. *The World Bank, World Development Report: Conflict, Security, and Development*, World Bank (2011).

<sup>3</sup> S. Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, 2001, Kapitel 3. Siehe dazu auch die Besprechung von Michael Riegner in dieser Ausgabe.

<sup>4</sup> Mittlerweile gibt es eine breite Literatur zum postkolonialen Staat in Afrika der „at no point in the postcolonial era remotely resembled the ideal type of the modern Western polity.“ P. Englebert/D.M. Tull, *Postconflict Reconstruction in Africa Flawed Ideas about Failed States*, *International Security* 32 (2008), 106, 111. Eingehend dazu Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, 1994; R. Bates, *Markets and States in Tropical Africa*, 2<sup>nd</sup> ed. 2005; Leonardo Villalón and Phillip A. Huxtable (eds.), *The African State at a Critical Juncture: Between Disintegration and Reconfiguration*, 1998; Pierre Englebert, *State Legitimacy and Development in Africa*, 2000; Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, 2000.

<sup>5</sup> Insbesondere Jackson, Fn 1.

so schwach und die Kapazitäten der Regierung zur Bereitstellung öffentlicher Güter so gering sind, dass Staatsgewalt zur bloßen Fiktion verkommt, wurde gern als Rechtfertigungsnarrativ für Interventionen in kollabierten Staaten genutzt, und in politische Forderungen nach eingeschränkter Souveränität oder verminderter Staatlichkeit des failed state überführt.<sup>6</sup> Insbesondere für Völkerrechtler, die TWAIL (Third World Approaches to International Law) und ähnlichen postkolonialen Ansätzen nahestehen, stellen solche Forderungen – sobald in die Sprache völkerrechtlicher Begriffe und Konzepte getragen – einen Angriff auf die duale Struktur des völkerrechtlichen Staatsbegriffes unter neo-imperialistischer Flagge dar.<sup>7</sup> Das Völkerrecht aber müsse für die unterschiedliche Kapazität oder politische Legitimität von Staaten gemäß dem Grundsatz der souveränen Gleichheit blind sein.

Daneben hat sich die deutsche Völkerrechtswissenschaft, angefangen 1996 mit den Beiträgen von Thürer und Herdegen, und rund zehn Jahre später gefolgt von den umfangreicheren Studien Robin Geiß' und Hinrich Schröders, schon vergleichsweise früh und aus einer dezidiert rechtsdogmatischen Perspektive mit failed states beschäftigt,<sup>8</sup> von Richter zu Recht als Begriffskomplex behandelt, wobei unterschiedliche Begriffe wie failing, failed, oder collapsed state in Wahrheit Stadien im Gesamtprozess des Staatsversagens (state failure) beschreiben.<sup>9</sup> State failure wird dabei grundsätzlich als der Zusammenbruch effek-

<sup>6</sup> So zum Beispiel Krasner in *S.D. Krasner*, Pervasive not Perverse: Semi-Sovereigns as the Global Norm, *Cornell Int'l L.J.* 30 (1997) oder *R.O. Keohane*, Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty, in: Holzgrefe, J.L. / Keohane, R.O. (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, 2003, 275. Aber auch Völkerrechtswissenschaftler haben ähnliche Forderungen juristisch vertreten, z.B. *M.P. Scharf*, Earned Sovereignty. Juridicial Underpinnings, *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 31 (2002-2003) oder *A. Peters*, Humanity as the A and Ω of Sovereignty, *The European Journal of International Law* 20 (2009), 513.

<sup>7</sup> Früh äußerten sich in diesem Sinne *H.J. Richardson*, "Failed States", Self-Determination, and Preventive Diplomacy: Colonialist Nostalgia and Democratic Expectations, *Temple International and Comparative Law Journal* 10 (1996), 1 und *R. Gordon*, Saving Failed States: Sometimes A Neocolonialist Notion, *American University Journal of International Law and Policy* 12 (1997), 903. Im Zusammenhang mit der immer prominenter werdenden State-Building Agenda, vgl. auch *A.v. Bogdandy et al.*, State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 9 (2005), 579.

<sup>8</sup> *D. Thürer*, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: "The failed state", *The breakdown of effective government*, 1996, 9; *M. Herdegen*, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: "The failed state", *The breakdown of effective government*, 1996, 49; *R. Geiß*, Failed States. Die normative Erfassung gescheiterter Staaten, 2005; *H. Schröder*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit failed und failing States, 2007 zuletzt auch *N. Akpinarli*, The Fragility of the 'Failed State' Paradigm. A Different International Law Perception of the Absence of Effective Government, 2010.

<sup>9</sup> *Richter*, S. 22-25. Dabei impliziert er jedoch fälschlicherweise, der Prozess des Staatszerfalls verlaufe notwendigerweise in eine Richtung, und „auf den kollabierten Staat als Endpunkt zu“. S. 93.

tiver Staatsgewalt konzipiert, der die Rechtspersönlichkeit des Staates intakt lässt, sich aber in begrenzter Handlungsfähigkeit des Staates nach innen und außen niederschlägt.<sup>10</sup>

### III. Über den Endpunkt von Staatlichkeit hinaus: Die völkerrechtsdogmatische Verarbeitung „kollabierter“ Staatlichkeit

Clemens Richters Dissertation zum Thema „Collapsed States“ grenzt sich von diesen Arbeiten in einem entscheidenden Punkt ab: Seine zentrale These besagt, dass im Falle des vollkommen und dauerhaft kollabierten Staates der empirische Verlust von Staatlichkeit auch im Völkerrecht nachvollzogen werden müsse.<sup>11</sup> Der Autor richtet den Blick über den Endpunkt von Staatlichkeit hinaus, auf die Perspektiven nach dem Wegfall von Staatlichkeit. Richters Forschungsinteresse besteht darin, „unter Berücksichtigung des Kontextes des Staatskollaps Grundprinzipien des Völkerrechts für eine völkerrechtliche Statusbestimmung für den collapsed state unterhalb der Staatlichkeit fruchtbar zu machen.“<sup>12</sup> Der kollabierte Staat erhalte auf Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Gesamtbevölkerung einen eigenständigen Rechtsstatus als Völkerrechtssubjekt, aus dem sich die Grenzen für Zugriffe der Staatengemeinschaft ergäben.

Methodisch folgt Richter dem Anspruch, über die völkerrechtliche Begriffsjurisprudenz hinaus eine „fundierte Analyse der Struktur und der lebensweltlichen und juristischen Wirkungen des Völkerrechts“ zu liefern, die die rein normative Völkerrechtslehre überfordern würde.<sup>13</sup> Sein Buch gliedert sich in drei argumentative Schritte: im ersten Teil, „Das Versagen staatlicher Strukturen“, breitet Richter die zentrale Problematik des vollkommen kollabierten Staates als Aliud zum Staat ohne völkerrechtlichen Status aus. Staatsversagen beschreibt er als einen Prozess des allmählichen Zusammenbruchs geordneter Verwaltungsstrukturen und des Wegfalls beziehungsweise der privaten Substituierung staatlicher Aufgaben, häufig im Zusammenhang mit militärischer Gewalt.<sup>14</sup> Richter entwickelt eine progressive Stufenfolge von failing, failed, und schließlich collapsed state, Kategorien, die er als Fallgruppen und nicht Rechtsbegriffe verwendet. Der Endpunkt von Staatlichkeit zeichne sich durch den dauerhaften Zusammenbruch staatlicher Strukturen aus, und müsse damit in Abgrenzung zum völkerrechtlichen Staatsbegriff konzipiert werden. Da das Völ-

<sup>10</sup> Die erste rechtsdogmatische Definition von state failure geht auf Thürer zurück, der von rechtsfähigen Staaten spricht, die aber faktisch ihre Handlungsfähigkeit eingebüßt haben. *Thürer*, Fn. 8, S. 13. *Robin Geiß*, oben Fn 8, S. 91, konzipiert state failure als den „Wegfall der Staatsgewalt, indiziert durch die Auflösung des Gewaltmonopols in Kumulation mit einer Paralyse des inneren Selbstbestimmungsrechts durch das Staatsvolk“.

<sup>11</sup> *Richter*, S. 115.

<sup>12</sup> *Ibid.*, S. 126.

<sup>13</sup> *Ibid.*, S. 17.

<sup>14</sup> Zur Begriffsgenese, vgl. *ibid.*, S. 19-25, zur induktiven Erarbeitung der Charakteristika des state failure anhand von Libanon, Somalia, Liberia und Sierra Leone, vgl. S. 25-49.

kerrecht auf der Dichotomie von Staat und Nichtstaat beruhe, schweige es aber zu der Frage, wie der kollabierte Staat rechtlich einzuordnen ist.

Dieser Befund steht am Ausgangspunkt des Mittelteils der Arbeit, „Kollabierte Staatlichkeit als völkerrechtliche Anomalie“. Hier tritt Richter einen Schritt zurück und widmet sich zunächst aus rechtstheoretischer Perspektive der Frage, wie mit der konstatierten „Lücke“ im Völkerrecht umgegangen werden kann. Dabei macht er einerseits die Möglichkeit einer Fiktionslösung aus, die auf einer fiktiven Analogie zum Staat beruht und nach der die bestehenden, den Staat betreffenden Normen auch im Falle des collapsed state zur Anwendung kommen. Die von Richter favorisierte Konstruktionslösung sieht dagegen vor, unter Rückgriff auf Grundprinzipien der Völkerrechtsordnung den Rechtsstatus des kollabierten Staates in Abgrenzung vom Staat zu konstruieren. Mit Blick auf die Akteurs- und Interessenkonstellationen in kollabierten Staaten (und methodisch einem interdisziplinären Exkurs in die Internationalen Beziehungen) ergeben sich die Hauptlinien, an denen sich eine solche Lösung orientieren müsse: Welchen Rechtsstatus hat der collapsed state, damit andere Staaten nicht auf Gutdünken intervenieren können? Wie können gleichzeitig humanitäre Interventionen wenn notwendig legitimiert werden, und welche Rolle kommt dabei den Vereinten Nationen zu?<sup>15</sup>

Im dritten und längsten Teil seiner Arbeit nimmt Richter die empirische Wirklichkeit des kollabierten Staats zum Ausgangspunkt für seine eigenständige juristische Konstruktion.<sup>16</sup> „Der kollabierte Staat als ‚non-state entity‘“ wirft zum einen die Frage nach seiner Rechtspersönlichkeit, zum anderen nach dem völkerrechtlichen Umgang mit ihm auf.<sup>17</sup> Richter greift bei der Beantwortung beider Fragen auf das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung des kollabierten Staates zurück, um die Völkerrechtssubjektivität des Volkes, seine Handlungs- und Deliktsfähigkeit, und seinen Schutz durch das Gewalt- und Interventionsverbot zu begründen.<sup>18</sup> Dieser Rückgriff erlaubt es der Grundidee des Selbstbestim-

<sup>15</sup> *Ibid.*, S. 162. Damit schließt er sich einer Tendenz in der Völkerrechtswissenschaft an, Fragen des satte failure immer vorrangig mit Fragen der Zulässigkeit externer Interventionen zu assoziieren. Jüngere Studien zeigen aber, dass failed states in der Regel viel weniger eine Gefahr für die internationale Sicherheit darstellen, als für Ihre eigene Bevölkerung. Vgl. z.B. S. Patrick, *Weak Links: Fragile States, Global Threats, and International Security*, 2011. Interessant wäre daher auch gewesen, mehr über Rechtsfragen bezüglich der Menschenrechts- und allgemeine Versorgungssituation im Failed State zu erfahren, beides Themen, die Richter kurz anspricht.

<sup>16</sup> Richter, S. 124 und S. 162.

<sup>17</sup> Richters Konstruktionslösung schreibt der Bevölkerung des kollabierten Staates aufgrund des Selbstbestimmungsrechts der Völker Subjektstatus zu, der sich allerdings von der Rechtspersönlichkeit des Staates unterscheidet – er ist ja gerade nicht als Analogie fingiert, sondern konstruiert. „Das Volk als Selbstbestimmungssubjekt unterscheidet sich vom Staat als Herrschaftsverband unter anderem ja gerade dadurch, dass es über relativ schwach ausgeprägte Steuerungsstrukturen verfügt“ (*Ibid.*, S. 228). Daher könne das Volk auch nicht zum Träger von Souveränität werden, da es sich dabei um eine auf den Staat zugeschnittene Norm handele (S. 221).

<sup>18</sup> Richter greift damit einen Gedanken auf, den Thürer und Herdegen bereits 1996 im Zusammenhang mit dem Konzept eines Durchgriffs auf das Staatsvolk geäußert haben und führt ihn näher

mungsrechts entsprechend, „die Selbstbestimmung der lokalen Bevölkerung von staatlichen Organisationsformen loszulösen und beide Fragen rechtlich getrennt zu behandeln.“<sup>19</sup>

#### IV. Fragile Staatlichkeit zwischen Empirie und Normativität

Wie andere Autoren vor ihm leistet Richter mit seiner Arbeit einen erheblichen Beitrag zur Klärung des Rechtsstatus und der völkerrechtlichen Konsequenzen des Wegfalls von Staatsgewalt, doch seine Beschäftigung mit dem Thema bleibt in weiten Teilen von begrenzter praktischer Bedeutung. Den vollkommenen und dauerhaften Zusammenbruch der Staatsgewalt, dem Richter und ein Großteil der Literatur überhaupt nur völkerrechtliche Relevanz zukommen lassen will, hat die postkoloniale Staatenwelt in den seltensten Fällen erlebt.<sup>20</sup> Selbst mit Blick auf Somalia,<sup>21</sup> dem paradigmatischen Fall des Staatskollaps, zeigt die Praxis der Staatengemeinschaft, dass das völkerrechtliche Prinzip der Kontinuität keineswegs nur als Ausnahmetatbestand in eng umgrenzten Fällen zur Anwendung kommt,<sup>22</sup> um die juristische Staatlichkeit des faktisch zerfallenen Staates aufrecht zu erhalten, sondern das Effektivitätsprinzip offenbar regelmäßig überwiegt. An der Staatlichkeit wird festgehalten, selbst wenn sie zur vollkommenen Fiktion oder Hülle verkommen ist.<sup>23</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die Feststellung, die am Ausgangspunkt von Richters Betrachtungen des Endpunkts von Staatlichkeit steht – dass „die lebensweltliche Wahrnehmung des collapsed state als *faktisches Aliud* zum Staat auch rechtlich nachvollzogen werden muss“ – nicht so sehr empirisch begründet als normativ.<sup>24</sup> Richters Kritik an der Dichotomie des völkerrechtlichen Staatsbegriffs mag mit Blick auf die rechtliche Fiktion vollständig kollabierter Staaten und die Pathologien institutioneller Mimikry zutreffend

aus. Thürer, Fn 8, S. 16 und Herdegen, Fn. 8, S. 58. Neben der Gesamtbevölkerung kommen laut Richter noch andere, regional begrenzte Träger des Rechts in Erscheinung treten, so zum Beispiel regionale de facto Regime oder ethnische Völker Richter, S. 217.

<sup>19</sup> Richter, S. 175.

<sup>20</sup> So die Arbeiten Thürers, Herdegens, Geiß' und Schröders, supra Fn. 8. Eine wichtige Ausnahme bilden Stefan Oeter in seinem Beitrag zu prekärer Staatlichkeit, S. Oeter, Regieren im 21. Jahrhundert: Staatlichkeit und internationales System, in: Weiss, S. / Schmierer, J. (eds.), Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung, 2007, 70 und in jüngerer Zeit die noch nicht veröffentlichte Studie Benedict Kingsbury und Kevin Davis, Obligation Overload: Adjusting the Obligations of Fragile or Failed States (2010), vorläufige Version online: <http://www.iilj.org/courses/documents/HC2010Dec01.DavisKingsbury.pdf> (Zugriff 5.12.2011).

<sup>21</sup> Zum völkerrechtlichen Umgang mit Somalia, siehe z.B. J. Bartl, Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im "failed state". Das Beispiel Somalia, 1999; R. Koskenmäki, Legal implications resulting from state failure in light of the case of Somalia, Nordic journal of international law 73 (2004), 1.

<sup>22</sup> So Richter, S. 102 ff., insbes. S. 104.

<sup>23</sup> J. Crawford, The Creation of States in International Law, 2007, S. 33: "There is a strong presumption that the state continues to exist, with its rights and obligations, despite revolutionary changes in government, or despite a period in which there is no, or no effective, government."

<sup>24</sup> Richter, S. 114.

sein. Doch steht sie – wie von Richter anfangs verdeutlicht – dem Eigenstand des völkerrechtlichen Staatsbegriffes gegenüber. Wege aus diesem Spannungsfeld gelingt es Richter nur in einer Konstruktionslösung *de lege ferenda* aufzuzeigen, die als Rechtsschöpfung und nicht bloß leicht modifizierte Auslegung geltenden Rechts zu verstehen ist. Dagegen hat die Staatengemeinschaft bislang den Umgang mit Staatszerfall gerade nicht rechtlich normiert, sonder anhand von Einzelfallentscheidungen behandelt. In solchen ad hoc-Lösungen sieht Richter „die Gefahr, dass sie zwar konkrete aber nicht abstrakte, dafür aber auch politische und weniger rechtliche Lösungen produzieren“.<sup>25</sup> Dagegen lässt sich einwenden, dass die völkerrechtliche Definition des kollabierten Staats als „Minus“ zum modernen Staatsbegriff erhebliche Gefahren für die Rechtssicherheit birgt, die die Vorzüge einer Konstruktionslösung per se in Frage stellen.<sup>26</sup> Die Formalität des völkerrechtlichen Staatsbegriffs mag im Extremfall des Staatszerfalls zwar kaum über die Diskrepanz zwischen Recht und Wirklichkeit hinwegtäuschen, schützt aber gleichzeitig die souveräne Gleichheit und stellt sich als Bollwerk gegen Versuche, Hierarchien auch in der Völkerrechtsordnung zu zementieren.

Der besondere Wert von Richters Arbeit liegt viel mehr darin, durch seinen Fokus auf den Endpunkt von Staatlichkeit dem failed states-Diskurs neue Aspekte abzugewinnen, und in der Suche nach rechtlichen Antworten auf die Problematik des kollabierten Staates mitunter innovative Wege einzuschlagen. Besonders interessant sind Richters rechtshistorische, -theoretische, und -dogmatische Aufarbeitung und Dekonstruktion des modernen völkerrechtlichen Staatsbegriffes, seine systematischen Ausführungen zum Umgang mit „Lücken“ im Völkerrecht, und die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, um die direkte Interaktion der Staatengemeinschaft mit lokalen Akteuren im kollabierten Staat zu begründen.<sup>27</sup>

In seiner Auseinandersetzung mit dem völkerrechtlichen Staatsbegriff beispielsweise zeichnet Richter eindrucksvoll nach, wie der moderne völkerrechtliche Staatsbegriff noch immer an Parameter anknüpft, die zur Herausbildung von Staaten im Westeuropa des 18.

<sup>25</sup> *Ibid.*, S. 121.

<sup>26</sup> So wäre die duale Struktur des völkerrechtlichen Staatsbegriffes aufgehoben, mit erheblichen Konsequenzen für die Staatengleichheit: denn wer könnte aufgrund welcher Kriterien entscheiden, ab wann ein Staat als kollabiert gilt? Einzelfallabhängige Fiktionslösungen dagegen modifizieren den Staatsbegriff nicht, selbst wenn das fiktive Festhalten an der juristischen Staatlichkeit empirisch zerfallener Staaten in einer Vielzahl von Einzelfällen das Definitionsmerkmal staatlicher Effektivität beiseite schiebt. Daneben zeigt die Anwendung der Konstruktionslösung auf typische Problemfelder im collapsed state im Einzelnen, z.B. bezüglich der Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge oder Staatenlosigkeit, dass die Konstruktionslösung neue, schwierige Fragen aufwirft, die durch eine Fiktionslösung mitunter leichter zu lösen wären.

<sup>27</sup> Richter konzipiert die unmittelbare Aktion mit lokalen Akteuren im kollabierten Staat unter Rückgriff auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker als zulässige Intervention. Es gäbe im Falle des dauerhaften Zusammenbruchs der zentralisierten Staatsgewalt ein Recht zur Intervention im Sinne eines „Interaktionsrecht“ mit verschiedenen regionalen und lokalen Akteuren, aber nicht im Sinne einer „Ausübung von Zwang auf das Selbstbestimmungssubjekt“. Richter, S. 235.

und 19. Jahrhunderts beitrugen.<sup>28</sup> Vor diesem Hintergrund lässt sich die enorme Diskrepanz zwischen empirischer Realität und juristischer Staatlichkeit im *failing*, *failed*, und *collapsed state* besser einordnen. Auch sein Exkurs in die Herrschaftssoziologie Max Webers, wonach die Wahrnehmung der Staatsgewalt als legitim entscheidend für die Beziehung zwischen Staat und Bevölkerung ist, und die Staatslehre von Rudolf Smend, der die Effektivität der Staatsgewalt von der täglich sich erneuernden Integrationskraft des Staatsvolkes abhängig macht, tragen zu einem plastischeren Konzept von effektiver Staatsgewalt bei,<sup>29</sup> das als Spiegel für die Beschäftigung mit dem Zusammenbruch der Staatsgewalt im *collapsed state* überaus nützlich ist.<sup>30</sup>

Bisweilen gehen solche Exkurse, die Zeugnis von den breiten Kenntnissen des Autors in verschiedenen Teilbereichen seiner Disziplin liefern, allerdings auf Kosten von begrifflicher Schärfe, stringenter Struktur und der Priorisierung von Argumenten. So wird die Unterscheidung zwischen typischen, empirischen Merkmalen von Staatlichkeit – Bürokratisierung, Zentralisierung, oder eine strukturierte Rechtsordnung – und den qua juristischer Definition notwendigen Merkmalen nicht immer deutlich, obwohl diese Unterscheidung die Eigenständigkeit des juristischen Staatsbegriffs gegenüber dem soziologischen und auch dem staatsrechtlichen begründet.<sup>31</sup> Auch die Abgrenzung von Staats- und Souveränitätsbegriff ist bisweilen undeutlich, wünschenswert wäre eine Klarstellung, dass weder Varianz im Bündel souveräner Rechte und Pflichten, noch unterschiedliche Kapazitäten zu

<sup>28</sup> Als Parameter nennt *Richter* hier die Entstehung faktisch autonomer Territorialverbände und die Zuweisung von Souveränität als umfassender Rechtstitel an diese Verbände. Demnach ist der völkerrechtliche Staatsbegriff nicht nur notwendigerweise ein „reduktionistisches Model der Wirklichkeit“, sondern auch ein Model der Wirklichkeit Westeuropas im 19. Jahrhundert. *Ibid.*, S. 24-25.

<sup>29</sup> *Richter* beschreibt Staatsgewalt als eine Form der Steuerung, und die Effektivität der Staatsgewalt als ihre „Durchsetzungswahrscheinlichkeit“ (S. 63-68). Die Staatsgewalt, so *Richter*, sei „diejenige verhältnismäßig zentralisierte, Entscheidungsinstanz [...] die auf dem Staatsgebiet durch verschiedene soziale Steuerungstechniken, insbesondere, aber nicht ausschließlich, rechtlicher Natur, eine zentralisierte Ordnung des zwischenmenschlichen Zusammenlebens errichtet und beständig unterhält.“, S. 76. Zu *Weber* und *Smend*, vgl. S. 76-79, insbes. „Des-Integration des Staates bedeutet deshalb nicht nur das Zusammenbrechen von Staatsorganen, Beamtenapparat und anderen staatlichen Strukturen, sondern gerade auch die Abwendung der Bürger vom Staat [...]“, S. 79.

<sup>30</sup> So werden zum Beispiel auch Situationen fragiler Staatlichkeit zunehmend mit Blick auf die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft im Sinne eines nicht erfüllten Gesellschaftsvertrages konzipiert. Vgl. *The World Bank*, Fn. 2 und *OECD*, *The State's Legitimacy in Fragile Situations*. Unpacking Complexity, OECD (2010).

<sup>31</sup> Verwirrung stiftet beispielsweise die Aussage, dem völkerrechtlichen Staatsbegriff ginge es „darum, empirisch zu beschreiben, wann eine staatliche Ordnung stabil, dauerhaft und effektiv ist“ (*Richter*, S. 77), wenn es wenig später heißt: „Dem empirischen Befund *volatiler* Effektivität und des prozesshaften Charakters des Versagens von Staatsgewalt steht somit das statische völkerrechtsdogmatische Begriffspaar *effektive* vs *nicht effektive* Staatsgewalt als Maßstab für Staatlichkeit einer Entität gegenüber.“, S. 81.



deren Wahrnehmung („volatile Effektivität“), den Rechtsstatus einer Entität als Staat beeinträchtigen.<sup>32</sup>

## V. Völkerrechtlicher Staatsbegriff und „state failure“

Wie steht es schließlich um Richters Beitrag zur völkerrechtlichen Erschließung des Begriffskomplexes state failure in Abgrenzung zum modernen völkerrechtlichen Staatsbegriff? Deutlicher als andere Autoren vor ihm unterscheidet Richter die unterschiedlichen Nuancen bzw. Stadien des Staatsversagens, die hinter der babylonischen Vielzahl von Begriffen zur Beschreibung von state failure Prozessen stehen.<sup>33</sup> Im Unterschied zu failing states und failed states zeichne sich der kollabierte Staat durch den *dauerhaften* Zusammenbruch staatlicher Strukturen aus, und nicht durch die teilweise oder zeitweise Nichterfüllung staatlicher Funktionen.<sup>34</sup> Das Element der Dauerhaftigkeit und gleichzeitig der (aufgrund einer Prognoseentscheidung wahrscheinlichen)<sup>35</sup> Endgültigkeit des Zusammenbruchs im Falle des collapsed states rechtfertigt es in Richters Augen, in Bezug auf Fragen nach der Rechtspersönlichkeit und den rechtlichen Konsequenzen des Staatsversagens mitunter zu anderen Ergebnissen zu kommen, als andere Autoren vor ihm. Gleichzeitig lässt sich auch bei Richter einwenden, warum der völkerrechtliche Begriff des Staatsversagens beschränkt sein muss auf „Fälle, in denen die Staatsgewalt des Staates zusammengebrochen bzw. ganz

<sup>32</sup> Richter behandelt die Aufweichung des Souveränitätsprinzips unter „alternativen Staatlichkeitskriterien“ *Ibid.*, S. 87. Im Ergebnis dagegen richtig (zumindest mit Blick auf die Dogmatik, wenn nicht unbedingt die selektive Praxis der Staatengemeinschaft) ist die Feststellung, die „Verkleinerung der domaine réservé im modernen Völkerrecht gilt für alle Staaten gleich, es gibt keine Pariastaaten, für die ein besonders niedriger Souveränitätsschutz gilt.“ S. 88.

<sup>33</sup> Richters Trias von failing, failed und collapsed state zufolge heißt failing state „die Abschwächung der Durchsetzungschance der Staatsgewalt“, die sich als kontinuierlicher Prozess darstelle und daher eine Unterscheidung vom Normalstaat erschwere. Den failed state bezeichnet er als eine Situation, „in der die Staatsorgane keine oder nur noch eine theoretische Durchsetzungschance auf dem Staatsgebiet haben“. *Ibid.*, S. 91-92

<sup>34</sup> In der Literatur wird die Grenze zwischen den Stadien des Staatszerfalls in der Regel anders gezogen, und insbesondere der failed state wurde in völkerrechtswissenschaftlichen Arbeiten bislang ebenso definiert, wie Richter nun den collapsed state konzipiert, d.h. als dauerhaften Zustand. Auch in der Staatenpraxis gibt es keine Anhaltspunkte für eine Kategorisierung des Staatszerfalls entlang dieser Linien.

<sup>35</sup> Die Dauerhaftigkeit eines Zusammenbruchs der Staatsgewalt gelte es anhand einer Prognoseentscheidung, also einer Entscheidung auf Grundlage der aktuellen Faktenlage zu treffen. Für die Prognoseentscheidung wendet Richter die Grundsätze der Staatenentstehung spiegelbildlich an, und arbeitet beispielhaft einige Kriterien heraus, u.a. mit Rückgriff auf Indizes, die durch mathematisch aggregierte Einzelkriterien die Fragilität einzelner Staaten messen. Auch wenn sich auf diese Weise Aussagen über Ausmaß und Dauerhaftigkeit eines Staatszerfallsprozesses treffen lassen, kommt an dieser Stelle die Staatenpraxis etwas kurz. Richter, S. 96 ff.

erheblich geschwächt ist“<sup>36</sup> Vielmehr scheint es die völkerrechtliche Analyse zu sein, die bislang allein den Extremfall als rechtlich relevant wahrgenommen hat. Betrachtet man die Vielzahl an fragile Staaten, denen es an den Kapazitäten zur effektiven Umsetzung völkerrechtlicher Normen mangelt, stellt sich die Frage ob „[e]in Völkerrecht, das einen Teil seiner Subjekte fingiert, [...] überhaupt noch einen wirksame Ordnung darstellt“, nicht erst mit Blick auf den vollständigen und dauerhaften Wegfall der Staatsgewalt.<sup>37</sup> Gleichzeitig bedarf es einer eingehenden Untersuchung des rechtlichen Umgangs mit als fragil oder gescheitert bezeichneten Staaten, um mögliche Absichtungen auf der Ebene unterhalb des völkerrechtlichen Staatsbegriffs aufzudecken. Es ist ein Interesse postkolonialer Theorien, kolonialistische Kontinuitäten im Umgang mit Entwicklungsländern heute aufzuzeigen.

Selbst wenn die tatsächliche Relevanz von Richters Ergebnissen dort gemindert ist, wo er sich allzu weit von der Staatenpraxis im Umgang mit failed states entfernt, stellt Richters Studie insgesamt ein beeindruckendes Beispiel rechtsdogmatischer Konstruktion dar, theoretisch fundiert und interdisziplinär angereichert. Sein Buch ist eine empfehlenswerte Lektüre nicht nur für Juristen, die sich für die failed states Problematik interessieren, sondern darüber hinaus für einen weiteren (wenn auch vornehmlich wissenschaftlichen) Leserkreis.

<sup>36</sup> *Ibid.*, S. 90, siehe auch S. 9, wonach der failing state “zwar politisch für die Staaten interessant, völkerrechtlich jedoch nicht relevant” sei.

<sup>37</sup> *Ibid.*, S. 123. In diesem Sinne z.B. *Kingsbury und Davis*, Fn. 20.