

V. Schlussbetrachtung

In der vorliegenden Arbeit wird das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen und folglich die institutionelle Dimension der Fragmentierung des Völkerrechts untersucht. Der Regimeforschung im Völkerrecht bzw. der Auseinandersetzung mit der sogenannten Fragmentierung des Völkerrechts liegt im Wesentlichen die Frage nach der Beziehung zwischen verschiedenen kleineren Einheiten innerhalb des grösseren Systems Völkerrecht zugrunde. Während sich ein Teil der Forschung mit der Frage nach der Lösung von Normkonflikten zwischen funktional definierten Teilrechtsordnungen und dem «allgemeinen Völkerrecht» auseinander setzt, beschäftigt sich ein anderer Teil der Forschung mit der Entwicklung und den Interaktionen der einzelnen Teilrechtsordnungen. Angeleitet wird die Forschung von der Prämissee, dass eine völkerrechtliche Rechtsordnung existiert, obwohl diese dezentral aufgebaut und fragmentiert ist. Die Vorstellung der Fragmentierung bzw. von Regimen, die in einen Konflikt geraten können, ist vorab ein Bild, sich diesen globalen rechtlichen Raum vorzustellen. Regime sind darin einzelne Teilrechtsordnungen, die, je nach Definition, auf einem bestimmten Themengebiet existieren. Die Forschung der Internationalen Beziehungen präzisiert dies dahin gehend, dass ein Regime nicht nur anhand seiner Funktion definiert wird, sondern auch auf gemeinsamen Prinzipien beruht. Da viele dieser Teilrechtsordnungen expandiert haben, bestehen zwischen ihnen zahlreiche Überlappungen. In diesen Bereichen interagieren die Teilrechtsordnungen, im schlechtesten Fall kommt es zu Konflikten.

Internationale Organisationen fügen sich in dieses Bild ein. Die meisten von ihnen haben über die Zeit ihr Mandat erweitert und sie agieren in einem bestimmten Themenbereich. Viele haben sich zu Teilrechtsordnungen entwickelt, die eigenen Prinzipien, Normen und Verfahren folgen. Die Mandate vieler Organisationen überlappen sich. Das ermöglicht Synergien und Interaktionen, führt aber auch zu Konflikten. Die vorliegende Arbeit hat dabei gezeigt, wie eng Institutionen und Normen miteinander verknüpft sind: Prinzipien und Normen formen die Organisationen. Sie ergeben sich vorab aus dem Gründungs- bzw. Grunddokument der Organisation. Diese Grunddokumente übertragen den Organisationen gewisse Aufgaben und zugleich die Kompetenz, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um diese Aufgaben wahrzunehmen. Dank eines ideengeschichtlich

liberalen Verständnisses von internationalen Organisationen ist es weithin akzeptiert, dass internationale Organisationen ihre Mandate grosszügig auslegen und in Bereiche expandieren, die dem Zweck der Organisation entsprechen, selbst wenn dies im Gründungsdokument nicht vorgesehen ist. Viele Organisationen haben sich zudem immer weiter spezialisiert und ihre Tätigkeiten ausdifferenziert, was zu einem Wissens- und Kompetenzvorsprung gegenüber den Mitgliedstaaten geführt hat. Daher verfügen heute viele Organisationen über eine gewisse Unabhängigkeit von ihren Mitgliedstaaten. Gleichzeitig sind internationale Organisationen als *agents* aber auch in beträchtlichem Masse von den Bedürfnissen ihrer Mitgliedstaaten geprägt. In diesem Sinne institutionalisieren internationale Organisationen gewisse Interessen sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Organisation. Gestützt auf ihre Kompetenzen können Organisationen wiederum Normen generieren. Dadurch transformieren sie bestimmte Prinzipien in Normen, an die sich die Staaten halten. So verstanden sind Normkonflikte im Verhältnis zwischen internationalen Organisationen oft lediglich ein Symptom von Zielkonflikten, die bei sich gleichzeitig überlappenden Mandaten bestehen. Für das Verständnis der Fragmentierung des Völkerrechts sind Konflikte zwischen Institutionen daher ebenso relevant wie Konflikte zwischen Normen verschiedener Teilrechtsordnungen.

Im Beispiel UNHCR – IOM scheint das Bild der fragmentierten Ordnung, in der mehr Lücken als Überlappungen bestehen, bis lange nach dem Zweiten Weltkrieg passend. Seither haben aber beide Organisationen massgebend expandiert und ihre Tätigkeiten wie auch ihre Mandate immer weiter ausdifferenziert. Wo Lücken bestanden, beispielsweise im Bereich Binnenvertriebene, wurden diese durch die Organisationen geschlossen. Zudem entstand eine Reihe neuer Institutionen, die sich der Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren oder spezifischer Themen annahmen. Heute scheint daher im Bereich Flucht und Migration auf der internationalen Ebene das Bild eines dichten Netzwerks aus verschiedenen Organisationen und Normen passender als das Bild einzelner Fragmente im Raum. Diese Ordnung ist durch eine hohe Interaktion zwischen den verschiedenen Gebilden gekennzeichnet. Deren Interaktionen tragen wesentlich zur Gestaltung der völkerrechtlichen Ordnung bei, wie die Fallstudie UNHCR – IOM gezeigt hat. Weil internationale Organisationen aus soziologischer Sicht immer auch gesellschaftliche Werte und Ziele verkörpern, sind Konflikte um die Zuständigkeiten auch ein Abbild gesellschaftlicher Zielkonflikte. Nach der Gründung widerspiegeln die IOM und das UNHCR primär Interessenkonflikte zwischen den USA und der neu gegründeten UN als Kollektiv mit den entsprechenden Mehrheitsverhäl-

nissen in der GV und demnach vor allem eine territoriale Fragmentierung. Später, vor allem in den 1990er- und 2000er-Jahren, nachdem der Kalte Krieg ein Ende gefunden hatte, rückte die teleologische Fragmentierung stärker in den Vordergrund. Viele Staaten unterstützten nun sowohl die IOM wie auch das UNHCR. So wurde die IOM in dieser Zeit eher als eine Organisation wahrgenommen, die dem Interesse der Staaten an der Abwehr unerwünschter Migration diente. Eine solche Abwehr war im Rahmen des Mandats des UNHCR nicht durchsetzbar. Heute sind die beiden Organisationen, nicht zuletzt auch durch die Assozierung der IOM an die UN, miteinander verzahnt und deren Verhältnis zueinander ist zugleich komplexer geworden. So widerspiegeln mittlerweile beide Organisationen bis zu einem gewissen Grad das Interesse am Schutz von schutzbedürftigen Personen bei einem gleichzeitigen Interesse an der Abwehr der unerwünschten Migration. Dass das UNHCR heute die Migrationsverwaltung als eine Aufgabe versteht, die dem Flüchtlingschutz letztlich dient, ist vor allem auf die Interaktion mit der IOM zurückzuführen. Das Bestreben der IOM, in ihren Tätigkeiten dem Individualrechtsschutz grösseres Gewicht zuzumessen, lässt sich ebenfalls in diesem Sinne interpretieren. Insofern haben die Interaktionen in der Fallstudie auch zu einer Übertragung der unterschiedlichen Prinzipien von der einen zur anderen Organisation geführt. Trotz oder gerade wegen der immer engeren Verzahnung liessen sich in der Fallstudie aber auch zunehmend Streitigkeiten über die Hoheit über bestimmte Themen oder die Zuständigkeit für bestimmte Tätigkeiten beobachten.

Die Konflikte zwischen den Organisationen generierten jeweils Reibung und stiessen oftmals interne Veränderungen an. Hierarchische Konfliktlösungen (etwa unter dem Dach der UN⁸⁴²) waren hingegen selten. Die These des überwiegend horizontalen Verhältnisses zwischen dem UNHCR und der IOM mit der Konsequenz, dass Konflikte entweder durch Koordination oder durch Selbstregulierung gelöst werden, hat sich in der Fallstudie bestätigt. Ob sich an der horizontalen Art der Konfliktlösung, die primär auf Selbstregulierung der jeweiligen Organisation basiert, durch die engere Anbindung der IOM an die UN etwas ändern wird, bleibt weiterzuverfolgen. Die Selbstregulierung zwischen dem UNHCR und der IOM hat sich dabei in der Vergangenheit durchaus als ein probates Mittel

842 Als hierarchische Konfliktlösung liesse sich etwa die Einführung des Cluster-Ansatzes in der UN im Jahr 2005 bezeichnen, in der die UN die Zuständigkeiten für die einzelnen Cluster festgelegt hat. Vgl. zum Cluster-Ansatz vorne III. C. 6. d).

V. Schlussbetrachtung

erwiesen, in gewissen Bereichen Konflikte zu entschärfen. Vor dem Hintergrund, dass die Mandatsüberlappungen in der Fallstudie bewusst kreiert worden sind, um unterschiedliche Ziele zu verwirklichen, sind Koordination und Selbstregulierung der Organisationen deshalb auch als Strategien zu verstehen, um verschiedene Interessen der globalen Gesellschaft auszutarieren und damit zum Funktionieren eines heterarchisch organisierten Rechtssystems beizutragen.