

Nina Hadorn

Regimekonflikt im Völkerrecht anhand des Beispiels UNHCR – IOM



Nomos

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
I. Ausgangslage	25
A. Einleitung	25
1. Problemskizze	25
2. Forschungslücke(n) und Ziele der Arbeit	26
a) Forschungslücke: Konflikte zwischen internationalen Organisationen	26
b) Einordnung in den Kontext: Fragmentierung des Völkerrechts	28
c) Zur Eignung der Fallstudie zu UNHCR – IOM	30
3. Fragestellung, Gliederung und Methode	33
a) Fragestellung	33
b) Gliederung	34
c) Methode	36
B. Entwicklung der institutionellen (Un)Ordnung	37
1. Die Ursprünge einer wahrlich internationalen Verwaltung	38
a) Die ersten zwischenstaatlichen Organisationen	38
b) Eine wahrlich internationale Verwaltung?	39
c) Gründung des Völkerbunds und move to institutions	40
2. Proliferation nach dem Zweiten Weltkrieg	42
a) Das UN-System: dezentral organisierte Zentralisierung	42
b) Gründung zahlreicher neuer Organisationen und Expansion	43
c) Die liberale Haltung und ihre Grenzen	45
3. Konflikte infolge Proliferation und Expansion	47
a) Mandatsüberlappungen als Regelfall	47
b) Weshalb internationale Organisationen expandieren	48
c) Und was sagt das Völkerrecht dazu?	49
C. Konzeptuelle Hürden	50
1. Innenperspektive im Recht der internationalen Organisationen	50
a) Fokus auf die Delegation von Aufgaben	50

b) Binnenzentriertheit	52
c) Die horizontalen Grenzen der Zuständigkeit	53
2. Enges Verständnis der Rechtspersönlichkeit	54
a) Rechtspersönlichkeit im Recht der internationalen Organisationen	54
b) Die IOM als klassische internationale Organisation	57
c) Das UNHCR: Organ der UN oder eigenständiger Akteur?	59
3. Reduktion der Fragmentierungsdebatte auf Normkonflikte	65
a) Koordination als reine Politik?	65
b) Völkerrecht als <i>body of rules</i>	65
c) (Keine) Normkonflikte zwischen internationalen Organisationen	68
4. Zwischenfazit	69
II. Regimekonflikt	71
A. Das in Regime fragmentierte Völkerrecht	71
1. Völkerrecht als (fragmentierte) Rechtsordnung	71
a) Völkerrecht als gewachsenes Recht	71
b) Die Fragmentierungsdebatte	73
c) Zwischen Einheit und Fragmentierung	75
2. Der Regimebegriff (der Internationalen Beziehungen)	78
a) Unterschiedliche Disziplinen – unterschiedliche Konzeptionen	78
b) «Sets von Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren»	79
c) Regimetheorie als Frage nach der Rolle des Rechts	84
3. Regimekonzeptionen im Völkerrecht	86
a) Self-Contained Regimes: Sets von Normen	87
b) Special Regimes: Gebiete funktioneller Spezialisierung	90
c) Teilrechtsordnungen in der polyzentralen Rechtsordnung	94
4. Zwischenfazit	97
a) Unterschiede zwischen den Begriffen	97
b) Regimekonflikt als Normkonflikt	98
c) Regimekonflikt als Verhältnis zwischen Teilrechtsordnungen	101
d) Erkenntnisse für den weiteren Gang der Untersuchung	103

B. Internationale Organisationen und Regimekonflikt	104
1. Internationale Organisationen in der Völkerrechtsordnung	104
a) Die institutionelle Dimension der Fragmentierung	104
b) Territoriale, funktionale und teleologische Fragmentierung	105
c) Internationale Organisationen als funktional- teleologische Regime	105
2. Zur rechtlichen Relevanz von Konflikten	107
a) Völkerrecht als Struktur v. Völkerrecht als Prozess	107
b) Zur authority von internationalen Organisationen	109
c) Das law-making internationaler Organisationen	112
3. Regimekonflikt als Antwort auf die «konzeptuellen Hürden»	115
a) Die Aussenperspektive: horizontales Verhältnis zwischen Regimen	115
b) Das UNHCR und die IOM als Regime statt als Völkerrechtssubjekte	117
c) Regimekonflikt als Institutionenkonflikt und Normkonflikt	118
C. Erkenntnisse Regimekonflikt	120
III. Fallstudie: UNHCR und IOM	122
A. Institutionalisierung nach dem Ersten Weltkrieg	123
1. Ad-hoc-Strategie im Völkerbund	123
a) Fridtjof Nansen wird erster Flüchtlingshochkommissar (1921)	123
b) Nansen Office (1930) und Hochkommissariat für deutsche Flüchtlinge (1936)	126
2. Institutionelle Dichotomie am Vorabend des Zweiten Weltkrieges	128
a) Vereinheitlichung im Völkerbund: nur noch ein Hochkommissariat	128
b) Evian-Konferenz (1938): Gründung Intergovernmental Committee	129
3. Die Organisationen während des Zweiten Weltkrieges	131
a) Das Flüchtlingshochkommissariat in Schwierigkeiten	131
b) Erweiterung des Intergovernmental Committee (1943)	132

c)	Gründung der UNRRA für Nothilfe in den befreiten Gebieten (1944)	137
4.	Zwischenfazit	138
a)	Im Völkerbund: Flüchtlingsschutz	138
b)	Intergovernmental Committee: geordnete Emigration	140
c)	Koordination durch Personalunion der Vorstehenden	141
B.	Differenzierte Lösung mit Ausbruch des Kalten Krieges	144
1.	Institutionelle Reorganisation mit der Gründung der UN	144
a)	Auflösung des Völkerbundes und Gründung der UN	144
b)	Aus Flüchtlingshochkommissariat, IGCR und UNRRA wird IRO	144
c)	Die IRO und die «Lösung» des Flüchtlingsproblems bis 1951	145
2.	Gründung des UNHCR 1950	149
a)	Rechtlicher Schutz der Flüchtlinge in der UN	149
b)	Organisation, Entscheidungsfindung und Finanzierung	150
c)	Mandat: Flüchtlingsschutz	152
3.	Gründung des PICMME 1951 bzw. ICEM 1953	155
a)	Neue Semantik mit der Gründung des PICMME: aus refugees wird surplus population	155
b)	Organe, Entscheidungsfindung und Finanzierung	158
c)	Mandat: Förderung der erwünschten Migration	159
d)	PICMME/ICEM als Gegenspieler des UNHCR?	161
4.	Zwischenfazit	165
a)	Kollidierende Prinzipien	165
b)	Überlappende Kompetenzen	168
c)	Konfliktklauseln in Gründungsinstrumenten als Handlungsanleitung?	170
d)	Überlappung als Strategie	171
C.	Das Verhältnis seit 1950: zwischen Rivalität und Kooperation	172
1.	Positionierung und erste Interaktionen in den 1950er-Jahren	172
a)	Wie das UNHCR an Bedeutung gewinnt: weite Interpretation der «dauerhaften Lösungen»	172
b)	ICEM verlagert Fokus auf Dienstleistungen	174
c)	Zwischen Kooperation und Rivalität	175

2. Die 1960er-Jahre: Rezession führt zu Konkurrenz	179
a) UNHCR expandiert unter dem Titel der «Guten Dienste»	179
b) Obsoleszenz des Problems der surplus population stürzt das ICEM in die Krise	180
c) Der Kampf um Gelder	182
3. Die 1970er-Jahre: Expansion	183
a) UNHCR: flüchtlingsähnliche Situationen	183
b) ICEM wird globale Organisation und propagiert sich als Forum	185
c) Das ICEM und die UN: Eigenständigkeit gleichsam als Fluch und Segen	187
4. Die 1980er-Jahre: die Dekade der institutionellen Reformen	188
a) Externalisierte Migrationssteuerung und Regime- <i>shifting</i>	188
b) IC(E)M positioniert sich: geografische Expansion und Abgrenzung vom UNHCR	190
c) UNHCR orientiert sich vermehrt an den Bedürfnissen der Staaten	192
d) ICEM reformiert sich zur International Organization for Migration	195
5. Die 1990er-Jahre: institutionelle Annäherung	198
a) IOM: Diversifizierung und Partikularisierung	198
b) UNHCR: vom Flüchtlingsschutz zur humanitären Hilfsorganisation	199
c) Institutionelle Annäherung der IOM an die UN	202
6. Die 2000er-Jahre: Asyl-Migrations-Nexus	205
a) Die Rahmenbedingungen: Asyl-Migrations-Nexus und normative Erwartungen	205
b) IOM: «Managing Migration for the Benefit of All»	208
c) Das UNHCR und Migrationsmanagement: Annäherung und Abgrenzung	211
d) Stärkung der Kooperation, Zementierung der Trennung	214
7. Die Organisationen heute	220
a) IOM: Assoziierung an die UN und « <i>Lead Agency on Migration</i> »	220
b) Die neuen Schwerpunkte der beiden Organisationen	224
c) IOM und UNHCR als <i>law-maker</i>	228

d) UNHCR und IOM als Anker des UN-Flüchtlings- und Migrationssystems	233
8. Zwischenfazit	237
a) Transformationsfaktoren	237
b) Überlappungen infolge Regimeexpansion	240
c) Werte und Ziele: zwischen Kongruenz und Konflikt	242
IV. Auswertung Fallstudie und Bedeutung für das Völkerrecht	244
A. Auswertung Fallstudie UNHCR – IOM	244
1. Institutionelle Ursachen für Konflikte	244
a) Institutionalisierung führt zu Trennung	244
b) Überlappung und Expansion als Strategie	246
c) Fortifizierung des eigenen Regimes: das Beispiel des UNHCR im Bereich IDP	247
2. Identifikation von Konflikten	250
a) Absenz von klassischen Normkonflikten als Charakteristikum	250
b) Institutionenkonflikte: überlappende Funktionen und kollidierende Prinzipien	251
c) Koordination als Ausdruck von Institutionenkonflikten	252
3. Rechtliche Relevanz von institutionellen Konflikten	255
a) Übertragung auf die substanzielle Ebene: Normkonflikte als mögliches Symptom	255
b) Auf der Makroebene: Identifikation und Interpretation des Völkerrechts	257
c) Auf der Mikroebene: Wahl des Regimes wirkt sich auf Individuen aus	260
4. Zwischenfazit	263
B. Bedeutung für das Völkerrecht	266
1. Internationale Organisationen in der Völkerrechtsordnung	266
a) Entwicklung einer internationalen Verwaltung «von unten»	266
b) Eine polyzentrische Rechtsordnung	267
c) Teilweise Kohärenz durch Interaktion	268
2. Konfliktmanagement «von aussen»	268
a) Designation einer <i>lead agency</i> in humanitären Krisensituationen	268

b) Koordination durch die UN	269
c) Gutachten des IGH?	270
3. Hindernisse bei der Harmonisierung im horizontalen Verhältnis	272
a) Überlappungen sind keine «Fehler»	272
b) Internationale Organisationen als Selbstzweck	273
c) Fortifizierung des eigenen Regimes	274
C. Erkenntnisse Fallstudie	274
V. Schlussbetrachtung	277
Literaturverzeichnis	281
Dokumentenverzeichnis	295
Materialienverzeichnis	301
Gerichtssentscheide und Streitbeilegungsverfahren	310