Normative Theorie und begrenzte Staatlichkeit

Daniel Jacob/Bernd Ladwig/Cord Schmelzle

1. Einige Grundbegriffe

Der Staat, wie wir ihn als Bewohner der OECD-Welt zu kennen glauben, ist geschichtlich und gegenwärtig die Ausnahme und nicht die Regel. In weiten Teilen der Welt kann er seinen Anspruch, in Fragen physischer Gewaltanwendung das letzte Wort zu haben und effektive Gebietsherrschaft zu üben, nicht einlösen. Womöglich akzeptieren nur Teile des Staatsvolkes seine Regeln und Verfahren der Konfliktschlichtung, während die Loyalitäten anderer Gruppen alternativen Normen und Autoritäten gelten. Er beherrscht vielleicht nur die Hauptstadt, während ihm auf dem Land andere Akteure das Terrain streitig machen. Oder er ist in einigen sachlichen Hinsichten, wie der Sicherheitspolitik, stark, auf anderen Gebieten, wie der Gesundheits- und Bildungspolitik, hingegen schwach.

Der verallgemeinernde Ausdruck, den der Sonderforschungsbereich 700 für solche Phänomene gefunden hat, ist »Räume begrenzter Staatlichkeit«. Der Ausdruck »Räume« steht dabei metaphorisch für Territorien, Politikfelder oder auch soziale Gruppen. »Staatlichkeit« steht für eine Menge von Fähigkeiten und Ansprüchen, die zusammen dafür sprechen, eine Herrschaftsorganisation als Staat anzuerkennen: Die Organisation muss imstande sein, für ein ganz bestimmtes Kollektiv auf einem ganz bestimmten geographischen Gebiet Regeln verbindlich zu setzen, umzusetzen und durchzusetzen, und sie muss dazu über ein spezifisches Mittel, das Monopol physischer Gewaltsamkeit, gebieten. Auch muss sie hinsichtlich dieses Mittels einen Legitimitätsanspruch erheben: Sie muss sich als berechtigt betrachten, ein territorial bestimmtes Volk durch kollektiv verbindliches Entscheiden zu regieren, auch wenn dazu Zwang erforderlich sein sollte. »Begrenzt« ist die Staatlichkeit hingegen, wenn das Vermögen in sachlicher, sozialer und/oder territorialer Hinsicht hinter dem Anspruch zurückbleibt: Die Herrschaftsorganisation kann dann ihr Gewaltmonopol und ihre Regeln jedenfalls nicht auf allen für ihren Anspruch maßgeblichen Politikfeldern, nicht gegenüber allen Gruppen auf ihrem Territorium, nicht für das Territorium als Ganzes geltend machen.

Diese Begriffsbestimmung mag den Eindruck erwecken, damit sei auch schon gesagt, wo das normative Problem liege: Ein Staat *sollte* eben all dies können. Er sollte ein durch Staatlichkeit qualifizierter Staat sein. Aber die Begrifflichkeit unseres Sonderforschungsbereichs weist Staatlichkeit nicht als wünschbar aus; sie sagt nur, worin sie besteht, wenn sie denn vorliegt. Staatlichkeit besteht in bestimmten Vermögen und Ansprüchen, nicht in Leistungen und der Einlösung von Ansprüchen. Wir wenden uns damit gegen die Tendenz in Teilen der Literatur zu Staatszerfall und fragiler Staatlichkeit, zwischen Staatlichkeit und der Erfüllung bestimmter Funktionen einen begrifflichen Kurzschluss zu erzeugen (Zartman 1995; Rotberg 2003; 2004). Ein Akteur, der Staatlichkeit aufweist, ist wohl dazu imstande, bestimmte Aufgaben zu lösen, aber er kann dies eben auch unterlassen, ohne dass es den Grad seiner Staatlichkeit beeinträchtigte.

Das Gegenbild zum begrenzten ist darum auch nicht der rechtlich gebundene und demokratisch legitimierte Staat. Es ist der konsolidierte Staat in dem allgemeineren Verständnis einer Herrschaftsorganisation, die das Gewaltmonopol effektiv handhaben und Regeln gegenüber dem ganzen Volk und auf dem ganzen Territorium geltend machen kann. Ein konsolidierter Staat in diesem Sinne kann durchaus auch »zu stark« sein: Er mag seine Machtmittel dazu verwenden, sein Volk oder Teile davon zu entrechten, zu unterdrücken und auszubeuten. Oder er ist intentional »zu schwach«, indem er sich zurückhält, wo er tätig werden sollte. Ein konsolidierter Staat kann Schwäche schließlich auch vorschützen, etwa um internationale Akteure moralisch unter Druck zu setzen oder um Entschuldigungen für innenpolitisches Versagen zu finden (siehe Randeria 2007).

Bis hierhin ist unsere Begrifflichkeit normativ neutral: Sie setzt Staatlichkeit nicht mit der Erbringung von normativ wünschenswerten oder gar kategorisch gebotenen Leistungen gleich. Ihr Kriterium sind Kapazitäten, nicht deren Verwendung. Allerdings hält sie zugleich fest, dass Akteure, indem sie als staatliche anerkannt werden wollen, einen Geltungsanspruch erheben, an dem sie prinzipiell auch gemessen werden können. Zum Begriff des Staates gehört ein bestimmter Organisationszweck. Er besteht in der Bereitstellung öffentlicher Güter, den sogenannten *Governance*-Leistungen. Das vor allem unterscheidet Staaten von anderen ressourcenstarken Organisationen wie Unternehmen. Was auch immer diese tun und politisch bewirken, ihr primärer Organisationszweck ist ein anderer, etwa die Erwirtschaftung privater Gewinne. Sie sind darum, anders als Staaten, jedenfalls nicht als Governance-Akteure *definiert*. Das schließt indes nicht aus, dass auch sie unter Umständen Governance-Leistungen erbringen.

Governance liegt vor, wo Menschen ihre Handlungen regelförmig zusammenführen, um weitere Regelungen für eine bestimmte Gruppe verbindlich um- und durchzusetzen sowie Kollektivgüter bereitzustellen. »Governance« ist ein anderes Wort für die institutionalisierte Praxis des Regierens im Sinne der koordinierten und intentionalen Verfolgung öffentlicher Zwecke. Die Intentionalität der Praxis besteht darin, dass Akteure erkennbar darauf abzielen, das Zusammenleben einer Menge von Menschen zu regulieren und diese mit Kollektivgütern zu versorgen. Das unterscheidet Governance von der intentionslosen Herstellung sozialer Ordnungsmuster, etwa auf Märkten, und der Bereitstellung von Gütern als bloßen Nebenprodukten anders orientierter Handlungen.

Bewaffnete Dealer, deren Anblick Einbrecher von einem Viertel fernhält, erbringen dadurch noch keine Governanceleistung für das Viertel. Dagegen dürfen institutionelle Garantien für den Zugang zu Moskito-Netzen auch dann als Governance-Leistung gelten, wenn der Garant damit die Hoffnung auf Reputationsgewinne verbindet – ein Motiv, das übrigens auch staatlichen Akteuren nicht fremd ist. Die Intentionalität der Leistungserbringung schließt eigennützige Motive nicht aus, solange diese nur nicht auf eine Verkehrung des erkennbaren Handlungszwecks hinauslaufen. Diese Unterscheidung von Zweck und Motiv ist wichtig, weil sonst etwa Unternehmen von vornerein nicht als Governance-Akteure in Frage kämen, was wir jedoch für die empirische Forschung offenhalten sollten (so auch O'Neill 2001).

Der Staat ist ein besonderer Akteur des Regierens. Er ist es in dem doppelten Sinne, dass er erstens nicht der einzige mögliche Governance-Akteur ist und dass er zweitens vor allen anderen Akteuren daran gemessen wird, ob Governance-Leistungen erbracht werden. Die Besonderheit von Staaten im Gesamtgefüge möglicher Akteure des Regierens besteht in der ihnen zugeschriebenen Letztverantwortung: Sie können nicht nur selbst Governance-Leistungen erbringen; außerdem oder stattdessen tragen sie auch eine Verantwortung zweiter Ordnung für die Existenz eines Systems der Leistungserbringung, das Akteure unterschiedlicher Art umfassen kann (Schmelzle 2017). So mögen Staaten ihre Zuständigkeit für die öffentliche Gesundheitsversorgung entweder direkt als Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen wahrnehmen oder indirekt durch Aufbau eines System privater Versorgungsträger. In *beiden* Fällen muss jedoch der Staat sich rechtfertigen, falls das gewählte Versorgungssystem schlecht funktioniert. Auch wenn er Governance-Leistungen delegiert, bleibt er somit der finale Ansprechpartner im Streit um das Was, Wie und Wofür ihrer Erbringung. Das ist der Preis, den Staaten dafür zahlen, dass ihre

Rolle als Governance-Akteure aus ihrem Organisationszweck hervorgeht (hierzu ausführlich Schmelzle 2015).

Normativität spielt aber nicht nur eine begriffliche Rolle durch den Geltungsanspruch, der zu Staatlichkeit gehört. Sie ist auch nötig um begrenzte von konsolidierter Staatlichkeit abzugrenzen. Das Problem besteht darin, dass alle Staaten immer und überall in irgendwelchen Hinsichten begrenzt sind. Das folgt aus sämtlichen soziologischen Differenzierungstheorien und Zeitdiagnosen: Funktionale Differenzierung, kulturelle Pluralisierung, Individualisierung und Denationalisierung bedeuten immer auch innere und äußere Limitierungen des faktischen Vermögens eines Staates, die Gesellschaft, deren Teilbereiche und Angehörige zu steuern. Ist demnach »begrenzte Staatlichkeit« das Los aller Staaten und untrennbar von deren Zugehörigkeit zur Moderne? Das würde unsere Begrifflichkeit jedes Trennwerts berauben.

Begrenzte Staatlichkeit sollte daher immer relativ zu denjenigen staatlichen Fähigkeiten definiert werden, die für die jeweilige Forschungsperspektive wesentlich sind. Für die Zwecke der normativen politischen Theorie scheint es uns sinnvoll, »begrenzte Staatlichkeit« zu bestimmen als fehlendes Vermögen des Staates, institutionell für Menschenrechte und die Voraussetzungen demokratischer Selbstregierung Sorge zu tragen. Staatlichkeit ist demnach begrenzt, wo staatliche Akteure tatsächlich außerstande sind, öffentliche Güter zu gewährleisten, die für basale Rechte und effektive kollektive Selbstbestimmung unabdingbar sind (vgl. Englehart 2009). Hiervon zu unterscheiden sind Fälle, in denen Staaten zwar über die Fähigkeit verfügen, diese Funktionen zu erfüllen, dies aber willentlich nicht tun.

Heißt das aber, dass Räume begrenzter Staatlichkeit immer auch an menschenrechtlichen Defiziten und der Unmöglichkeit kollektiver Selbstbestimmung zu erkennen sind? Das heißt es nicht: Schließlich könnten prinzipiell auch andere Akteure für den Staat einspringen. Und wiederum: Dass Staaten auch Akteure anderer Art heranziehen, um Grundaufgaben des Regierens auf effiziente Weise zu lösen, ist keine Besonderheit von Räumen begrenzter Staatlichkeit; die gesamte Literatur zu Politiknetzwerken handelt davon. Der entscheidende Unterschied ist vielmehr, ob internationale und nichtstaatliche Akteure nur komplementär oder auch substitutiv zu staatlichen Akteuren tätig werden und ob diese sie effektiv kontrollieren und so die staatliche Letztverantwortung wahren können. In Räumen begrenzter Staatlichkeit kann die institutionelle Menschenrechtsgewährleistung und Demokratieermöglichung häufig nur dann gelingen, wenn internationale und/oder nichtstaatliche Akteure anstelle des nominell

zuständigen Staates handeln, ohne dass dieser sie gänzlich kontrollieren könnte. Andernfalls bleiben Menschenrechte institutionell unerfüllt und kollektive Selbstbestimmung läuft ins Leere.

Wenn aber grundsätzlich verschiedenartige Akteure moralische Grundgüter bereitstellen können, wer *sollte* sie bereitstellen? Für die Menschenrechte, auf die wir uns zunächst konzentrieren wollen, lautet die Standardantwort wiederum: der Staat. Dafür gibt es, wie deutlich werden soll, gute Gründe, aber diese setzen eben konsolidierte Staatlichkeit voraus und helfen daher in Räumen begrenzter Staatlichkeit zunächst nicht weiter. Auch ist staatliche Governance nicht frei von Ambivalenzen. Staaten haben Eigenschaften, die sie zur Menschenrechtsverwirklichung geeignet machen, die aber zugleich eigene menschenrechtliche Gefahren bergen. Wir sollten daher ganz generell, und nicht nur mit Blick auf Räume begrenzter Staatlichkeit, auch Alternativen zu staatlicher Governance ernstnehmen.

2. Menschenrechtliche Güter und die Ambivalenzen staatlicher Governance

Menschenrechtliche Güter sind Güter von besonderer Dringlichkeit, die darum auch in Räumen begrenzter Staatlichkeit vorrangig bereitgestellt werden müssen. Verschiedene Bestimmungsversuche in der Literatur zusammenfassend, können wir sagen: Menschenrechtliche Grundgüter sind (nahezu) unabdingbar, um menschenwürdig leben, andere Rechte effektiv nutzen und an der politischen Ausgestaltung eines Systems der Rechte mitwirken zu können.[1] Zu solchen Gütern muss jeder einzelne Mensch einen sicheren, diskriminierungsfreien und bezahlbaren Zugang finden. Und jeder Mensch sollte dazu beitragen, dass auch jeder andere einen solchen Zugang finden kann.

Die verlangte Inklusivität weist Menschenrechte als universalistische Normen aus, die eine kosmopolitische Verantwortung auf den Plan rufen. Aber diese schließt Formen moralischer Arbeitsteilung nicht aus: Nicht jeder Mensch muss unmittelbar für jeden anderen Menschen irgendwo auf der Welt die grundsätzlich gleiche Verantwortung tragen. Das wäre sogar

---

1 Siehe hierzu Shue (1980), Griffin (2008) sowie Habermas (1992).

kontraproduktiv, es würde uns kognitiv, motivational und organisatorisch heillos überfordern. Ein inklusiver, sicherer, diskriminierungsfreier und bezahlbarer Zugang zu menschenrechtlichen Grundgütern setzt institutionelle Lösungen für Probleme kollektiven Handelns voraus (Ladwig 2014).

Dazu gehört die Zuweisung ganz bestimmter Pflichten an ganz bestimmte Akteure gegenüber ganz bestimmten Adressaten (klassisch Goodin 1988; Shue 1988). In Staaten ist dies so gelöst, dass eine formal autorisierte Regierung einem territorial bestimmten Staatsvolk gegenüber die letzte Verantwortung für die Menschenrechtsverwirklichung trägt. Dies ist eine naheliegende und global grundsätzlich anerkannte Lösung für das Problem, sozial zunächst unterbestimmte moralische Pflichten in konkrete Pflichten mit ganz bestimmten Trägern zu verwandeln. Im Völkerrecht wie auch in der politischen Philosophie herrscht denn auch die Ansicht vor, dass jedenfalls die primären Träger menschenrechtlicher Pflichten stets die Staaten seien.[2]

Selbst Philosophen, die nicht vor allem von Staaten sprechen, setzen diese der Sache nach voraus. John Rawls etwa schreibt ausdrücklich vom Recht *der Völker*, denen er, anders als Staaten, den Status moralischer Akteure zuerkennt.[3] Aber an keiner Stelle seiner Schrift werden diese Akteure anders vorgestellt als in staatlicher Gestalt (anders indes Bernstein 2007). Der Staat ist die Organisationsform, durch die ein Volk politische Struktur und Handlungsfähigkeit erhält. Ist er für sich genommen zu schwach, um das gerechtigkeitsbezogene Wollen eines Volkes effektiv zu organisieren und umzusetzen, so schulden die in diesem Sinne schon »wohlgeordneten« Völker ihm Unterstützung. Deren Zweck ist die Befähigung einer bislang »belasteten« Gesellschaft, zumindest minimal gerechte, basale Menschenrechte sichernde Institutionen aufzubauen und damit selbst zu einem geachteten und handlungsfähigen Mitglied der Gesellschaft wohlgeordneter Völker zu werden.

---

2 So etwa Allen Buchanan: »I shall argue that the basic idea of the system of international legal human rights is *to develop a regime of international law whose primary function is to provide universal standards for regulating the behavior of states towards those under their jurisdiction, for the sake of those individuals themselves, conceived as social beings*« (Buchanan 2013: 27).

3 Leif Wenar (2006) bezeichnet *Law of Peoples* denn auch als eine Spielart des »liberal statism«.

David Miller fragt nach der globalen Verantwortung von Nationen, nicht von Staaten direkt. Doch Nationen definiert er nicht zuletzt als Gemeinschaften, die nach politischer Selbstbestimmung streben, und die bevorzugte institutionelle Form der Selbstbestimmung ist wiederum die staatliche. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass Nationen »politische Werte wie soziale Gerechtigkeit oder deliberative Demokratie festigen« (Miller 2010: 155) und Personen generationenübergreifend integrieren sollen. Soziale Gerechtigkeit und deliberative Demokratie müssen sich wiederum auf die institutionellen Strukturen eines Staates stützen können. Auch die von Miller prinzipiell akzeptierte Pflicht von Nationen, zum globalen Menschenrechtsschutz beizutragen, setzt institutionell geeinte Gemeinschaften, oder korporative Akteure, voraus, wie es prototypisch Staaten sind.

Ist der Zusammenhang zwischen menschenrechtlicher Primärverantwortung und Staatlichkeit aber ein begrifflicher? Die Folge dieser Ansicht wäre, wie John Tasioulas schreibt, stark kontraintuitiv: »If states are the sole bearers of the primary duties to implement human rights, this would have the peculiar upshot that a universal moral right ceases to be a human right simply because the primary responsibility for its fulfillment has shifted to non-state-organizations« (Tasioulas 2009: 945). Wir sollten darum den Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Staaten als grundsätzlich kontingent ansehen (O'Neill 2001). Staaten sind heute die wichtigsten, oder jedenfalls die anerkanntesten,[4] politischen Herrschaftsorganisationen. Als solche sind sie die zentralen Akteure und Adressaten im Völkerrecht und stehen auch zu Recht im Fokus der politischen Philosophie. Gleichwohl richten sich menschenrechtliche Erwartungen nicht exklusiv an Staaten, sondern in zunehmendem Maße auch an internationale Organisationen wie den Internationalen Währungsfonds, an große transnationale Unternehmen und sogar an Nichtregierungsorganisationen.

Wir erwarten von nichtstaatlichen, aber politisch einflussreichen Organisationen zumindest, dass sie menschenrechtliche Respektspflichten beachten (vgl. Lafont 2011). Und wir können sinnvoll darüber diskutieren, ob nichtstaatliche Akteure nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten nicht auch Hilfspflichten etwa in Form der Verteilung von Medikamenten, Moskitonetzen oder Lebensmitteln tragen sollten. Das liegt vor allem nahe, wenn

---

4 Die völkerrechtliche Anerkennung der Staaten ist von deren Funktionsfähigkeit weithin unabhängig; dazu Ladwig/Rudolf (2011).

man eine natürliche, also nicht schon institutionell bedingte und vermittelte Pflicht annimmt, Menschen in Not zu helfen, soweit man es ohne nennenswerte eigene Opfer vermag. Menschen können oft effektiv helfen, wenn sie nur die Ressourcen korporativer Akteure nutzen; und nichtstaatliche Akteure sind oft ressourcenstärker als die menschenrechtlich »eigentlich« zuständigen Staaten.

Dabei sollten wir allerdings zwei Ebenen der Menschenrechtsverwirklichung auseinander halten. Auf einer ersten Ebene geht es um die bloße Bereitstellung menschenrechtlich relevanter Güter und Dienstleistungen; ein Beispiel bilden Hilfen von NGOs bei der Versorgung mit sicherem Trinkwasser. Solche Hilfen können für die Empfänger von großem und geradezu lebensrettendem Wert sein. Dennoch sprechen normative und auch tatsächliche Probleme dagegen, nur diese Ebene zu beachten.

So beschränken nicht-staatliche Akteure ihre Güter und Leistungen oft auf selbst ausgesuchte oder zahlungsfähige Empfänger, anstatt den Kriterien der Inklusivität oder der größten Bedürftigkeit zu folgen. Auch kann ihr Engagement negative Externalitäten erzeugen, etwa die Anfänge lokaler wirtschaftlicher Entwicklung untergraben. Möglich ist drittens, dass das untereinander nicht abgestimmte Handeln einer Mehrzahl von Helfern zu Redundanzen der Aufgabenerfüllung und folglich zu Ressourcenvergeudung, wenn nicht zu insgesamt nachteiligen Folgen führt. Viertens schließlich treffen selbst augenfällig unkontroverse Formen menschenrechtlich motivierter Hilfe in der Praxis oft auf Widerstand. Lokale Machthaber könnten beispielsweise die Wasserversorgung durch eine NGO als Eingriff in ihre ureigenen – wenn auch vernachlässigten – Zuständigkeiten ansehen und darum mit Abwehr beantworten.

Aus diesen Gründen gehört zur Menschenrechtsverwirklichung auch eine zweite Ebene: der *institutionellen Gewährleistung* eines inklusiven, sicheren, diskriminierungsfreien und bezahlbaren Zugangs zu menschenrechtlichen Gütern wie einer effektiven und preiswerten öffentlichen Wasserversorgung. Dies spricht für eine Spezifizierung der Frage nach einer möglichen menschenrechtlichen Sonderrolle von Staaten. Unstrittig ist, dass nichtstaatliche Akteure wichtige Beiträge auf der Ebene der Güterbereitstellung leisten können. Sind staatliche Akteure jedoch unabdingbar, um menschenrechtliche Güter institutionell zu gewährleisten? Sie sind dazu sicher in besonderem Maße befähigt. Schließlich verfügen jedenfalls die funktionierenden unter ihnen über das Gewalt- und das Steuermonopol. Dies gibt ihnen einzigartige Mittel der Menschenrechtsgewährleistung, bis hin zur Erzwingung menschenrechtlicher Normbeachtung durch Dritte, an die Hand. Andererseits birgt es aber besondere Gefahren. Die

Verfügung eines konsolidierten Staates über akkumulierte Machtmittel ist menschenrechtlich gesehen ambivalent. Schließlich kann er diese auch einsetzen, um Menschenrechte großflächig und tiefgreifend zu verletzen.

Eben deshalb sollten wir konsolidierte nicht mit normativ wohlgeordneter und allgemein anerkennenswerter Staatlichkeit gleichsetzen. Staatliche Gewalten *sollten* für die Menschenrechte Sorge tragen, sie sind aber zugleich deren potentiell größte Gefährder. Wohin das Pendel ausschlägt, hängt ganz offenbar davon ab, wer die Staatsgewalt zu welchen Zwecken programmiert und kontrolliert. Gerade starke Staaten benötigen starke gesellschaftliche Gegengewichte und auch innerstaatliche Mechanismen der Rechtsbindung und Rechtfertigung. Die Regierten müssen kognitiv nachvollziehen können, wer sie wie regiert, die Regierenden müssen den Regierten gegenüber antwortbereit bleiben und abgewählt werden können.

Neben dem Merkmal der Staatsgewalt tritt die Ambivalenz staatlicher Governance auch an den Merkmalen des Staatsgebietes und des Staatsvolkes zutage. Am Gebietsmerkmal wird unmittelbar die menschenrechtliche Spannung zwischen universaler Geltung und partikularer Verwirklichung fassbar. Die institutionell dichtesten Kontexte der Menschenrechtsverwirklichung sind auf das Territorium eines Gemeinwesens begrenzt und kommen daher direkt nur den jeweiligen Mitgliedern zugute. Das wäre kein grundsätzliches Problem, wenn nur jeder Mensch irgendwo auf der Welt zu wenigstens einem solchen Kontext Zugang fände und die Staaten zudem ihre Aktivitäten aufeinander abstimmten, um grenzüberschreitende Probleme zu lösen. Aber die Standards institutioneller Menschenrechtsgewährleistung und deren Verwirklichung variieren im geographischen Raum sehr stark, und mancherorts entfallen sie ganz. Wer sich von solchen Orten wegbewegt, um anderswo in den Genuss menschenrechtssichernder Institutionen zu kommen, stößt schnell an Grenzen mit bewaffneten Wächtern. Diese dienen eben nicht nur dazu, Staaten vor fremdbestimmenden Übergriffen zu schützen, sie können auch unfreiwillig wandernde Menschen daran hindern, Zugang zu menschenrechtlichen Grundgütern zu finden. Wie wenig das Asylrecht oder das Prinzip der Nichtzurückweisung (*non-refoulement*) wiegt, sobald Menschen es in größerer Zahl beanspruchen, wird heute wieder einmal an den Außengrenzen des Schengen-Raumes – wie auch an den innerhalb dieses Raumes neu errichteten Grenzzäunen –fühlbar.

Ein weiteres Problem ist die präsumtive Eindeutigkeit, die die territoriale Lösung verspricht: Sie ist nur genau so lange eine Stärke staatlicher Governance, wie die Grenzverläufe unangefochten bleiben. An vielen Orten der Welt behaupten aber mehrere Gruppen, territoriale Rechte auf ein

und dasselbe Gebiet zu besitzen. Bleibt man dennoch der Idee verbunden, dass jedes Stück bewohnbares Land genau einer Staatsgewalt unterstehe, führen konkurrierende Gebietsansprüche in schier endlose, da nicht durch Kompromisse auflösbare Konflikte hinein. Solche Konflikte sind selbst ein Quell, aus dem immer neue Vorwände für Rechtsverletzungen fließen.

Damit hängt direkt die Ambivalenz zusammen, die dem Merkmal Staatsvolk eignet. Dieses Merkmal ist eine zunächst natürlich wirkende Antwort auf die menschenrechtliche Adressatenfrage: Wem gegenüber trägt der Staat die primäre Verantwortung? Seinem eigenen territorial definierten Volk gegenüber. Ist jedoch das Territorium umstritten, so ist es auch das durch dieses Merkmal definierte Volk. Wer hier für Eindeutigkeit sorgen will, steht in der Versuchung, zum schlechthin inakzeptablen Mittel sozialer »Säuberung« zu greifen.

Aber auch in Staaten mit allgemein anerkannten Grenzverläufen leben so gut wie immer Menschen, deren Zugehörigkeit in Zweifel steht, weil sie ursprünglich woanders herkommen und vielleicht noch nicht alle alten Bindungen abgebrochen haben. Die Zweifel können in der Weigerung Ausdruck finden, sie als Staatsbürger zu inkludieren. Aber selbst nach formeller Anerkennung als Mitbürger mögen sie strukturelle Minderheiten bleiben, denen die Mitbürger bedeuten, Zugehörige zweiter Klasse zu sein. Im Merkmal des Staatsvolkes ist eine Homogenitätserwartung festgehalten, die jedenfalls solange ungerecht und auch gefährlich bleibt, wie sie nicht von allen vorpolitischen Bestandteilen gereinigt ist.

Ein weiteres Merkmal von Staaten ist deren internationale Anerkennung: Staaten sind allseits akzeptierte Mitwirkende im System der Staatenwelt. Die Anerkennung besteht in der völkerrechtlichen Zuschreibung bestimmter Ansprüche, Privilegien, Immunitäten und Kompetenzen. Staaten dürfen zum Beispiel miteinander Verträge über die Veräußerung natürlicher Rohstoffe schließen, und sie dürfen einander durch Kreditzusagen längerfristig binden. Wie ambivalent dies ist, haben Thomas Pogge (2002) und Leif Wenar (2008) mit ihrer Kritik am Kredit- und am Rohstoffmonopol verdeutlicht. Ein Staat kann zum Beispiel seine Einnahmen aus Rohstoffverkäufen auch verwenden, um sich bei ganz bestimmten Gruppen Zustimmung zu erkaufen. Er kann heute in Gestalt eines Diktators eigennützig Schulden anhäufen, deren Abzahlung ihn morgen in Gestalt einer demokratischen Nachfolgeregierung daran hindern wird, gemeinwohldienlich in die Infrastruktur zu investieren. Der durch den Souveränitätsstatus eröffnete Zugang zu Renten macht die Kontrolle über staatliche Instituionen zu einer oft blutig umkämpften Ressource, was die betroffenen Staaten dauerhaft destabilisiert (Englebert/Tull 2008).

Die hier nur angedeuteten Ambivalenzen staatlicher Governance sprechen dafür, dass wir auch nichtstaatliche Akteure für eine institutionelle Menschenrechtsgewährleistung in Betracht ziehen sollten. Das aber heißt: Auch diese Akteure müssten sich daran messen lassen, ob sie für einen inklusiven, sicheren, diskriminierungsfreien und bezahlbaren Zugang zu menschenrechtlichen Grundgütern sorgen. Doch ist dies eine realistische Erwartung etwa an Unternehmen und religiöse Organisationen? Verfolgen diese Akteure nicht andere primäre Organisationszwecke, die der geforderten Inklusivität, Sicherheit, Diskriminierungsfreiheit und Bezahlbarkeit geradezu zwangsläufig zuwider laufen?

Man könnte antworten, dies sei keine Frage des Alles oder Nichts. Die institutionelle Gewährleistung von Menschenrechten sei ein Optimierungsgebot, dem schließlich auch staatliche Akteure nur mehr oder weniger genügen. Die Inklusivität stößt im Staatensystem buchstäblich an Grenzen und nimmt durch Praktiken interner Ausgrenzung weiter Schaden. Die Sicherheit ist nie und nirgends absolut; bestenfalls gewährleisten Staaten die Menschenrechte bis zu vernünftigerweise erwartbaren Schwellenwerten (Pogge 2002: 38). Die Diskriminierungsfreiheit leidet nahezu überall an der Selektivität staatlicher Aufmerksamkeits- und Ressourcenverteilung, etwa zugunsten der Hauptstädte, wirtschaftlicher Vetospieler oder weißer wohlhabender Männer. Die Bezahlbarkeit des Zugangs steht in Frage, wo Staaten sehr arm sind oder besonders verschwenderisch mit ihren Ressourcen umgehen.

Warum also sollte der Umstand, dass etwa Unternehmen bestimmte Leistungen nur für die eigenen Arbeitskräfte und deren Familien anbieten, dagegen sprechen, sie auch als Governance-Akteure in die Pflicht zu nehmen? Warum sollte man die materiellen und motivationalen Ressourcen religiöser Organisationen nicht nutzen, nur weil diese die Rechtgläubigen den »Ungläubigen« vorziehen dürften? Die Dringlichkeit menschenrechtlicher Probleme spricht dafür, immer die Akteure auszuwählen, die die lokal besten Voraussetzungen mitbringen, sie wenigstens zu lindern. Und sicher ist es besser, ein lebensrettendes Medikament oder eine basale Schulbildung kommt einigen zugute als keinem. Eine rein folgenorientierte Betrachtung, die bei den möglichen Empfängern menschenrechtlicher Güter ansetzt, kann offenbar zu keinem anderen Schluss führen.

3. Die Grenzen instrumenteller Rechtfertigung und der Eigenwert kollektiver Selbstbestimmung

Eine solche Betrachtung ist nicht verkehrt, aber sie ist mit Bezug auf zumindest drei Probleme nicht reflektiert genug: das Güterdefinitionsproblem, das Kontroll- und Kontestationsproblem sowie das Identitätsproblem. Alle drei Probleme sprechen gegen ein instrumentalistisch verkürztes Verständnis staatlichen Regierens und seiner möglichen funktionalen Äquivalente. Alle drei sprechen dafür, legitimes Regieren auch an prozeduralen Merkmalen zu messen und damit Fragen kollektiver Selbstbestimmung ein eigenes Gewicht zu geben. Diese wird so als eine Voraussetzung und Formeigenschaft menschenrechtlichen Regierens kenntlich, der selbst ein menschenrechtliches Gewicht zukommt. Damit wird zugleich deutlich, dass staatliche Governance nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen legitimen Ersatz finden kann. Diese Behauptungen sollen zum Abschluss des ersten Teils dieser Einleitung erläutert und erhärtet werden.

Das Güterdefinitionsproblem ergibt sich, sobald das Regieren mehr bieten will oder muss als Lösungen für Probleme, die einer rein instrumentellen Rechtfertigung fähig sind, wie dies für bloße Koordinationsprobleme (Auf welcher Straßenseite sollen wir fahren?) oder das Abstellen moralisch zweifelsfreier Übel (Mord und Totschlag) gilt. Nun sind Menschenrechtsverletzungen selbst zweifelsfreie Übel – welcher angemessen informierte, sich selbst und andere achtende Mensch könnte bestreiten, dass wir gültige Ansprüche auf Leib, Leben, Gesundheit, basale Bildung, Gleichheit vor dem Gesetz und einige Grundfreiheiten haben? Doch die Zweifelsfreiheit endet, wo wir von der abstrakten moralischen Formulierung der Ansprüche zu deren rechtsförmiger Konkretisierung fortschreiten.

Die reine politische Moral gibt uns wohl die Kategorie der Rechte und deren inhaltliches Grundgerüst an die Hand. Um praktisch wirksam zu werden, müssen Menschenrechte aber einen institutionellen Sitz in ganz bestimmten Regelungskontexten finden. Die Anwendung bedeutet immer auch eine Anverwandlung an die besonderen Voraussetzungen, signifikanten Erfahrungen und moralischen Sensibilitäten, die ein Regelungskollektiv von allen anderen unterscheiden. Damit aber betreten wir im menschenrechtlichen Geltungsraum selbst einen Bezirk, in dem wir mit vernünftiger Nichtübereinstimmung rechnen sollten. Auch eine Politik, die sich darauf beschränkt, basale Rechte zu gewährleisten, entgeht darum nicht den von Jeremy Waldron (1999: 102) so genannten »circumstances of politics«: kollektiv verbindlich entscheiden zu müssen, ohne Einmütig-

keit im Regelungskollektiv voraussetzen oder auch nur erwarten zu dürfen.

Wie aber können wir dann noch zu Lösungen gelangen, die alle Regelungsadressaten mit ihrer Freiheit und Gleichheit vereinbaren können? Offenbar nur, indem wir von einer instrumentellen zu einer prozeduralen Rechtfertigung übergehen. Dies führt uns direkt zum Kontroll- und Kontestationsproblem. Es ist vor allem in Diskurstheorien politischer Legitimität (Habermas 1992) sowie im neo-römischen Republikanismus Philip Pettits (2012) ausgearbeitet worden. Die verbindende Idee ist, dass die Verfahren, durch die wir zu kollektiv verbindlichen Entscheidungen gelangen, eine Grundnorm deliberativer Achtung ausdrücken und verwirklichen sollten. Alle müssen die effektive Chance haben, ihre Interessen und Sichtweisen selbst vorzutragen. Sie müssen kollektiv kontrollieren können, ob die auslegende Anwendung menschenrechtlicher Normen den gemeinsam gefundenen und durch faire Verfahren vermittelten Grundüberzeugungen genügt. Sie müssen die institutionelle Sicherheit haben, abweichende Sichtweisen notfalls auch im Konflikt mit den Machthabern, durch Anfechtung autoritativen Entscheidens und Handelns, vortragen zu dürfen.

Eine rein instrumentelle Sichtweise geht schließlich auch an dem Identitätsproblem vorbei. Damit ist gemeint, dass Menschen gemeinhin Wert darauf legen, nicht von irgendwem, sondern »von den eigenen Leuten« regiert zu werden. Sie unterscheiden dazu zwischen autochthonen und allochthonen Akteuren des Regierens. Diese Unterscheidung ist gewiss nicht unproblematisch; in sie mögen Ideologie und Xenophobie hineinspielen. Auch herrscht in vielen Räumen begrenzter Staatlichkeit gerade keine Einigkeit über die relevanten Wir-Gruppen, weil die Loyalitäten verschiedener Teile des »Volks« in gegensätzliche Richtungen gehen. Gleichwohl besteht oft selbst über solche Differenzen hinweg Einigkeit in einem Zielland, welche Akteure eindeutig von außen kommen. Den wohl klarsten Fall bilden ehemalige Kolonialmächte; aber verbreitet ist auch die Verallgemeinerung, dass dies für alle »westlichen« Akteure gelte, die in »nichtwestlichen«, etwa islamisch geprägten Gesellschaften tätig sind.

Wer als ortsfremd wahrgenommen wird, muss eine besondere Legitimation zu kollektiv verbindlichem Entscheiden besitzen, soll sein Autoritätsanspruch nicht als fremdbestimmend empfunden werden. Die Fremdbestimmung, die dabei in Frage steht, hat eine irreduzibel kollektive Seite. Sie kann nicht auf die Folgen für die Rechte von Individuen als solchen reduziert werden. Andernfalls bliebe etwa unser Verständnis für den Vorwurf kolonialer oder neokolonialer Fremdbestimmung verkürzt. Dieser Vorwurf geht eben in den möglichen Folgen allochthoner Herrschaft für

individuelle Rechte nicht auf. In dieser letzten Hinsicht war manche nachkoloniale Herrschaft durch autochthone Akteure bekanntlich nicht besser. Und dennoch bedeutete sie eine Art von Befreiung – in der kollektiven Dimension.

Das mag mystisch anmuten, aber es ist durchaus auch einer normativ individualistischen Rechtfertigung fähig. Individuen sind schließlich auch Angehörige von Gruppen, und manche Gruppen sind Gegenstand von Wir-Intentionen. Wir identifizieren uns über sie (»Ich bin ein X«) und mit ihnen (»Wir als X«) und sind darum auch in kollektiven Hinsichten unseres Selbstverständnisses verletzbar. Koloniale Fremdherrschaft etwa hat Menschen bedeutet, dass »Leute wie sie« jedenfalls noch nicht als fähig galten, sich kollektiv selbst zu regieren. Leute von außen, so die Suggestion, mussten dieses verantwortungsvolle Geschäft für sie übernehmen. Eine solche Suggestion kann schmerzen, selbst wenn man individuell gar nicht die Ambition hat, am Regieren mitzuwirken. Es ist demütigend für alle, die sich dem fremdbestimmten Kollektiv zugehörig fühlen (dazu grundlegend Margalit 1997).

Aus all dem folgt, dass eine konsequentialistische Betrachtung, die Menschenrechtsgewährleistung als möglichst inklusive, sichere, diskriminierungsfreie und bezahlbare Bereitstellung vordefinierter Güter versteht, zu kurz greift. Menschenrechtsgewährleistung teilt mit gewöhnlicher Politik das Los, eines kollektiv verbindlichen Entscheidens unter Bedingungen vernünftiger Nichtübereinstimmung zu bedürfen. Sie sollte darum auch so weit wie möglich durch die Adressaten und präsumtiven Nutznießer kollektiv kontrolliert werden können. Und sie darf das Demütigungspotential nicht außer Acht lassen, das einer Güterversorgung durch allochthone Akteure innewohnt.

Kollektive Selbstbestimmung ist darum nicht allein eine Norm, die einer von außen kommenden Politik der Menschenrechtsförderung Grenzen setzt. Diese begrenzende, gegen den interventionistischen Überschwang eines liberalen Kosmopolitismus gerichtete Rolle mag sie auch spielen (dazu Tully 2008). Sie ist aber ebenso selbst eine Voraussetzung und Formeigenschaft menschenrechtlicher Politik. Als solche hat sie ein eigenes menschenrechtliches Gewicht. Zugleich wird damit deutlich, dass kollektive Selbstbestimmung in einem nichtideologischen Sinne nur möglich ist, wo auch wirklich alle Angehörigen eines Regelungskollektivs als Freie und Gleiche an dessen Meinungs- und Willensbildung mitwirken können (Ladwig 2014: 487). Sie nimmt darum idealerweise eine demokratische Form an.

Damit aber ist ein prinzipieller Vorzug öffentlicher Institutionen aufgetaucht, der in einem auf Folgenkalküle nicht verkürzbaren Sinne dafür spricht, staatliche Governance einem Regieren durch nichtstaatliche Akteure vorzuziehen. Staaten sind nun einmal die zentrale Gestalt, die öffentliche Institutionen seit der Neuzeit angenommen haben. Sie waren und sind gewiss nicht die einzige Gestalt dieser Art: Heute könnten etwa internationale Organisationen substitutiv für schwache Staaten als öffentliche Akteure des Regierens einspringen; internationale Übergangsverwaltungen, wie in Ost-Timor und Bosnien, bilden ein Beispiel (Jacob 2014). Aber die lokale Kontrollierbarkeit internationaler Organisationen unterliegt engen Grenzen, und eine Weltöffentlichkeit, die von internationalen Organisationen effektiv Rechenschaft einfordern könnte, ist nur rudimentär vorhanden.

Internationale Organisationen müssten sich daher vor allem auf instrumentelle Rechtfertigungen des Regierens stützen und dürften sich nicht in die eigentlichen »circumstances of politics« verwickeln lassen. Für ein inhaltlich nicht vordefiniertes Regieren in Bereichen vernünftiger Nichtübereinstimmung fehlt ihnen die prozedurale Legitimität. Das grundsätzlich gleiche gilt für Unternehmen und religiöse Organisationen. Diese verfolgen zudem andere primäre Organisationszwecke, die ihrer Aufwertung zu Governance-Akteuren entgegenstehen. Organisationen, die vor allem um wirtschaftlicher Gewinne oder religiöser Werbung willen bestehen, sind sicher nicht dazu prädestiniert, einen inklusiven, sicheren, diskriminierungsfreien und bezahlbaren Zugang zu menschenrechtlichen Grundgütern zu gewährleisten. Oder zumindest müssten sie sich dazu Mechanismen politischer Kontrolle und Kontestation gefallen lassen, die ihren Akteurscharakter tendenziell transformierten. Zugespitzt gesagt: Im Maße ihrer Mitwirkung an institutionellen Gewährleistungen grundlegender Rechte müssten sie selbst eine staatsähnliche Gestalt annehmen. Sie müssten in den relevanten Hinsichten zu öffentlichen Institutionen werden.

4. Politische Implikationen: Das eine tun und das andere nicht lassen

Bedeutet dies aber, dass Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit eigentlich nur staatliches Regieren im Wartestand ist? Erschöpft es sich in der Suche nach Mitteln und Wegen, staatliche Strukturen aufzubauen und zu stärken? Das wäre aus zwei Gründen ein Fehlschluss. Erstens ist Staatsaufbau eine langwierige und unsichere Sache, zu der externe Akteure aller Erfahrung nach nur wenig beitragen können. Schon darum sollte

uns interessieren, was nichtstaatliche Akteure zur Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit beitragen. Wir sollten diese als ein Regieren *sui generis* ernstnehmen, anstatt allein auf das ideale Endziel demokratischer Rechtsstaatlichkeit zu starren. In extremen Fällen gibt es wohl keine Alternative zu einer Stützung auf nichtstaatliche Strukturen, sollen überhaupt menschenrechtliche Grundgüter in geregelter Form zu möglichst vielen Menschen gelangen (so auch O'Neill 2001). Eine institutionell unzulänglich gewährleistete oder gänzlich ungesicherte Versorgung mit Sachen und Leistungen mag immer noch besser sein als gar keine Versorgung. Wir sollten dann allerdings auch mit der Möglichkeit von *trade-offs* rechnen: Maßnahmen, die kurzfristig die menschenrechtliche Leistungsbilanz verbessern, könnten zugleich die staatlichen Strukturen weiter schwächen, deren Stärkung eine Voraussetzung für wahrhaft legitimes Regieren wäre.

Der zweite Grund, warum eine Versteifung auf Staatsaufbau falsch wäre, führt uns zurück zu den Ambivalenzen staatlicher Governance. Die Stärkung staatlicher Strukturen ist kein Selbstzweck, und sie ist auch nicht stets erstrebenswert. Erstrebenswert ist sie nur, wenn sie in einer ebenso starken wie verantwortlichen Staatlichkeit resultiert. In dieser ist die Macht ausreichend zentralisiert, damit die Gesellschaft aus dem Zustand der Fragmentierung herausfindet. Zugleich ist sie aber auch pluralisiert und durch *checks and balances* gebändigt (Acemoglu/Robinson 2012). Gerade starke Staaten brauchen starke gesellschaftliche Gegengewichte und müssen auch innerstaatliche Mechanismen der Rechtsbindung und Rechtfertigung ausbilden. Daher sind Formen der Machtteilung und der Rechenschaftspflicht so wichtig.

In Räumen begrenzter Staatlichkeit sind die Staaten selbst aber oft besonders schlecht geeignet, Machtteilung und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. Wenigstens ebenso wichtig sind dort zivilgesellschaftliche Akteure, unabhängige Medien und vielleicht sogar Persönlichkeiten, die traditionale Autorität verkörpern (Siegle 2012). Solche sozialen Quellen der Verantwortlichkeit können gerade in unabsehbar langen Zeiten des Übergangs zu gestärkter Staatlichkeit zentrale Träger des Fortschritts sein, und sie werden auch nicht überflüssig, falls der Übergang gelingt. Das aber heißt, dass die Alternative „Staatsaufbau oder Stärkung anderer Governance-Akteure" falsch formuliert ist. Wir stehen nicht vor der Wahl, ob wir eher staatliche oder eher gesellschaftliche Mechanismen verantwortlichen Regierens stärken sollten. Sofern externe Akteure hier überhaupt etwas ausrichten können, tun sie gut daran, das eine zu tun und das andere nicht zu lassen.

5. Die Beiträge dieses Bandes

Die Beiträge in diesem Band sind vier thematischen Abschnitten zugeordnet, die der Struktur dieser Einleitung folgen. Der erste Abschnitt knüpft an die oben begonnene Diskussion zum Begriff der Staatlichkeit und dessen normativen Implikationen an.

Er beginnt mit einem Artikel von *Cord Schmelzle* zu der Frage, ob Staatlichkeit für sich genommen einen politischen Wert darstellt, der den Umgang mit Räumen begrenzter Staatlichkeit anleiten sollte. Zu diesem Zweck unterscheidet Schmelzle zunächst zwischen teleologischen, kapazitäts- und statusbasierten Verständnissen von Staatlichkeit. Vor diesem Hintergrund argumentiert er, dass Staatlichkeit sowohl durch die Kapazität zur effektiven Regelsetzung als auch durch einen spezifischen institutionellen Status geprägt ist. Dieser Status, so Schmelzles Fazit, legt Staaten auf eine Rolle als öffentlicher, gemeinwohlorientierter Akteur fest, mit der verschiedene normative Erwartungen und Verantwortungszuschreibungen einhergehen. Diese institutionelle Handlungsorientierung sei es, die den Wert von Staatlichkeit ausmache und ihren Aufbau zu einem lohnenden politischen Ziel mache.

Auch *Juri Viehoffs* Beitrag ist es um die normativen Dimensionen von Staatlichkeit zu tun. Er bedient sich der Werkzeuge der philosophischen Begriffsanalyse, um zu fragen, anhand welcher Maßstäbe sich »bessere« von »schlechteren« Staatlichkeitsverständnissen unterscheiden lassen und ob normative Kriterien wie etwa die Fähigkeit zur effektiven Bereitstellung von öffentlichen Gütern für die Zuerkennung von Staatlichkeit eine Rolle spielen sollten. Im Ergebnis plädiert Viehoff für eine Pluralität von Staatlichkeitsbegriffen, die sich aus den verschiedenen praktischen und theoretischen Kontexten ergeben, in denen sie verwendet werden. Normative Kriterien können hier relevant werden, sie müssen es jedoch nicht.

Der zweite Abschnitt des Bandes wendet sich den normativen Problemen zu, die das Phänomen begrenzter Staatlichkeit aus menschenrechtlicher und gerechtigkeitstheoretischer Perspektive aufwirft. Den Auftakt bildet *Christian Neuhäuser* mit einem Aufsatz zur menschenrechtlichen Verantwortung von nicht-staatlichen Korporationen. Neuhäuser argumentiert, dass die Erfüllung menschenrechtlicher Ansprüche unsere oberste Priorität im Umgang mit Räumen begrenzter Staatlichkeit sein sollte. Dabei reiche es nicht aus, sich allein auf die Stärkung bzw. den Aufbau staatlicher Institutionen zu konzentrieren. Vielmehr sei es zudem notwendig, auch mächtige nicht-staatliche Korporationen – insbesondere Unterneh-

men – in die Verantwortung zu nehmen und ihnen Aufgaben der Menschenrechtsgewährleistung zuzuweisen.

Der Beitrag von *Jan Brezger* geht der politisch ebenso aktuellen wie drängenden Frage nach, ob bestimmte Fälle begrenzter Staatlichkeit für sich genommen ein solches menschenrechtliches Übel darstellen, dass sie eine Pflicht Dritter zur Aufnahme von Flüchtlingen aus diesen Gebieten begründen. Hierzu setzt sich Brezger sowohl mit der philosophischen als auch mit der juristischen Debatte zu Flucht- und Migration auseinander und argumentiert schließlich, dass das Phänomen eines »anomischen Staatszerfalls« einen legitimen Fluchtgrund bildet: Das Fehlen der sicheren und inklusiven staatlichen Gewährleistung menschenrechtlicher Grundgüter sollte als Fluchtgrund anerkannt werden und in eine erweiterte völkerrechtliche Flüchtlingsdefinition einfließen.

Ebenso wie Brezger konzentriert sich auch der Aufsatz von *Tamara Jugov* auf extreme Fälle begrenzter Staatlichkeit, sogenannte »zerfallene Staaten«. Sie nimmt allerdings eine explizit gerechtigkeitstheoretische Perspektive ein und fragt, welche strukturellen Gerechtigkeitsprobleme durch das Fehlen handlungsfähiger staatlicher Institutionen entstehen. Auf Grundlage eines republikanischen Gerechtigkeitsbegriffs nimmt sie dabei in Auseinandersetzung mit der empirischen Literatur zu zerfallenen Staaten das Fehlen politischer Institutionen der Kontrolle gesellschaftlicher Machtakteure in den Blick. Dies, so ihre zentrale These, führe dazu, dass die dort Lebenden einer besonders tiefgreifenden Form willkürlicher Machtverhältnisse unterworfen sind. Dieser Missstand, so Jugovs Fazit, könne nur durch die Etablierung handlungsfähiger öffentlicher Institutionen behoben werden. Dieser Schluss bildet einen interessanten Kontrast zu Neuhäusers Plädoyer für die Übertragung von Regierungsverantwortung an private Akteure, das am Anfang des zweiten Abschnitts stand.

Die Beiträge im dritten Abschnitt gehen der Frage nach, wie sich unter Bedingungen begrenzter Staatlichkeit am Anspruch auf kollektive Selbstbestimmung festhalten lässt.

Den Auftakt macht hier *Dorothea Gädeke* mit einem Beitrag, in dem sie der grundlegenden Frage nachgeht, wie der Anspruch auf kollektive Selbstbestimmung unter diesen Bedingungen zu verstehen ist. Ausgehend von einem neo-republikanischen Freiheitsverständnis im Anschluss an Philip Pettit argumentiert sie zunächst dafür, das Recht auf kollektive Selbstbestimmung im Sinne des Prinzips der Nicht-Beherrschung zu verstehen. Wie Jugov weist auch Gädeke darauf hin, dass es in Räumen begrenzter Staatlichkeit häufig an den institutionellen Voraussetzungen für nicht-beherrschende politische Verhältnisse mangele. Dies, so Gädeke,

könne jedoch keine Rechtfertigung für den Versuch sein, interne Beherrschungsverhältnisse durch ebenfalls beherrschende externe Interventionen zu überwinden. Gefordert sei vielmehr eine Reform der internationalen Ordnung, die externe Beherrschung gerade dann verhindern müsste, wenn ein Staat nach außen kaum noch handlungsfähig ist.

Der Beitrag von *Daniel Jacob* schließt an diese Überlegungen an und setzt sich zugleich kritisch mit ihnen auseinander. Jacob fragt, ob und ggf. in welcher Form externe Demokratieförderung in Räumen begrenzter Staatlichkeit gerechtfertigt ist. In einem ersten Schritt argumentiert er, dass die Förderung demokratischer Institutionen in Räumen begrenzter Staatlichkeit grundsätzlich als Gebot der Gerechtigkeit verstanden werden sollte. Dem stellt er sodann drei Einwände entgegen: den postkolonialen Imperialismus-Einwand, den liberalen Paternalismus-Einwand und den neo-republikanischen Beherrschungs-Einwand. Jacob weist diese Einwände zurück, entnimmt ihnen jedoch Kriterien dafür, wie legitime Formen der externen Demokratieförderung beschaffen sein sollten.

Auch *Michael Schefczyk* untersucht, wie externe Eingriffe in Räumen begrenzter Staatlichkeit mit dem Anspruch der Betroffenen auf kollektive Selbstbestimmung in Einklang gebracht werden können. Diesem systematischen Anliegen geht er allerdings im Rahmen einer ideengeschichtlichen Studie nach, die die Ausführungen von John Stuart Mill zum Kolonialismus und insbesondere zur Herrschaft der *East India Company* in den Blick nimmt. Dabei zeigt Schefczyk auf, dass für Mill der Kolonialismus nur als Mittel zur Etablierung einer unabhängigen, freiheitlich-demokratischen Ordnung zulässig war und er das Wirken der *East India Company* als eine solche »treuhänderische Transformationsdespotie« interpretierte. So verstanden enthielten die Überlegungen von Mill systematische Hinweise für die heutige Debatte um externes Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Andreas Oldenbourg schließlich lenkt den Blick auf eine weitere Dimension des Verhältnisses von begrenzter Staatlichkeit und kollektiver Selbstbestimmung. Im Zentrum seines Beitrages steht die Frage, ob zerfallene Staatlichkeit einen Anspruch auf Sezession begründen könne. Dazu entwickelt er eine Theorie territorialer Rechte, die auf einem neo-republikanischen Freiheitsverständnis beruht. Für diese ist die Fähigkeit eines Staatsvolkes zentral, Menschenrechte im Zuge kollektiver Selbstbestimmung zu verwirklichen. Ist dies nicht gewährleistet, so Oldenbourg, lasse sich im Falle territorial konzentrierter Gruppen ein *prima facie* Recht auf Sezession als Abhilfe gegen schwere Formen der Beherrschung begründen. Wie er anhand der Beispiele Somaliland und Südsudan verdeut-

licht, bleibe jedoch stets im Einzelfall abzuwägen, ob Sezession tatsächlich eine geeignete Abhilfe darstelle, oder ob nicht doch föderative Arrangements vorzuziehen seien.

Die Beiträge im vierten Abschnitt schließlich zeigen auf, welche Implikationen sich aus den normativen Beobachtungen zum Phänomen begrenzter Staatlichkeit für das Völkerrecht ergeben.

Heike Krieger nimmt mit der Idee der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) eine für den Umgang mit Räumen begrenzter Staatlichkeit besonders wichtige völkerrechtliche Entwicklung in den Blick. Mit Blick auf den schwachen rechtlichen Status der Idee der Schutzverantwortung warnt sie allerdings davor, das bestehende Völkerrecht moralisch umzudeuten. Dies berge die Gefahr, unhaltbare Erwartungen zu wecken und so letztlich das Völkerrecht sogar zu schwächen. Krieger bestreitet nicht, dass das Völkerrecht auf das Phänomen begrenzter Staatlichkeit angepasst werden müsse; sie argumentiert jedoch dafür, diese Anpassung wieder stärker an Konsens und Praxis der Staaten rückzubinden.

Ähnliche Überlegungen prägen auch den Beitrag von *Frank Dietrich* zur Frage der Anerkennung von Quasi-Staaten. Als Quasi-Staaten oder auch De-facto-Staaten versteht er solche Gebilde, die einerseits über effektive Regierungsgewalt verfügen, andererseits aber von der Mehrzahl der Staaten nicht anerkannt werden. Wie Dietrich zeigt, findet dieses Phänomen seine theoretische Entsprechung bei Allen Buchanan, der die lange übliche Praxis der Anerkennung durch Staatenkonsens als normativ unzureichend kritisiert. Obgleich Dietrich der Argumentation Buchanans etwas abgewinnen kann, warnt er doch vor der in ihr angelegten Gefahr eines rechtlichen Vakuums. Er argumentiert, dass Quasi-Staaten eine Form der rechtlichen Anerkennung erfahren sollten, die es völkerrechtlich überhaupt erst möglich macht, sie für den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte in die Verantwortung zu nehmen.

Literatur

Acemoglu, Daron/Robinson, James A. 2012: Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty, London.

Bernstein, Alyssa R. 2007: Human Rights, Global Justice, and Disaggregated States: John Rawls, Onora O'Neill, and Anne-Marie Slaughter, in: The American Journal of Economics and Sociology 66: 1, 87-112.

Buchanan, Allen E. 2013: The Heart of Human Rights, Oxford.

Englebert, Pierre/Tull, Denis M. 2008: Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States, in: International Security 32: 4, 106-139.

Goodin, Robert E. 1988: What is So Special about Our Fellow Countrymen?, in: Ethics 98: 4, 663-686.

Griffin, James 2008: On Human Rights, Oxford.

Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung, Frankfurt/Main.

Jacob, Daniel 2014: Justice and Foreign Rule. On International Transitional Administration, Basingstoke.

Ladwig, Bernd 2014: Menschenrechte, Institutionen und moralische Arbeitsteilung in: Politische Vierteljahresschrift 55: 3, 472-492.

Ladwig, Bernd/Rudolf, Beate 2011: International Legal and Moral Standards of Good Governance in Fragile States, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood, New York, NY, 199-231.

Margalit, Avishai 1997: Politik der Würde: über Achtung und Verachtung, Berlin.

Miller, David 2010: Vernünftige Parteilichkeit gegenüber Landsleuten, in: Hahn, Henning/Broszies, Christoph (Hrsg.): Globale Gerechtigkeit: Schlüsseltexte zur Debatte zwischen Partikularismus und Kosmopolitismus, Berlin.

O'Neill, Onora 2001: Agents of Justice, in: Metaphilosophy 32: 1/2, 180-195.

Pettit, Philip 2012: On the People's Terms. A Republican Theory and Model of Democracy, Cambridge ; New York.

Pogge, Thomas 2002: World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms, Malden, MA.

Randeria, Shalini 2007: The State of Globalization. Legal Plurality, Overlapping Sovereignties and Ambiguous Alliances between Civil Society and the Cunning State in India, in: Theory, Culture & Society 24:1, 1-33.

Rotberg, Robert I. (Hrsg.) 2003: State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Cambridge, MA.

Rotberg, Robert I. (Hrsg.) 2004: When States Fail. Causes and Consequences, Princeton, NJ.

Schmelzle, Cord 2015: Politische Legitimität und zerfallene Staatlichkeit, Frankfurt.

Schmelzle, Cord 2017: Staatlichkeit und Verantwortung zweiter Ordnung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 52 »Politik und Verantwortung« (i. E.).

Shue, Henry 1980: Basic Rights. Subsistance, Affluence, and U.S. Foreign Policy, Princeton, NJ.

Shue, Henry 1988: Mediating Duties, in: Ethics 98: 4, 687-704.

Siegle, Joseph 2012: Building Democratic Accountability in Areas of Limited Statehood, in: http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/07/ Accountability-in-Areas-of-Limited-Statehood.pdf; 2016.

Tasioulas, John 2009: Are Human Rights Essentially Triggers for Intervention?, in: Philosophy Compass 4:6, 938–950.

Tully, James 2008: Public Philosophy in a New Key, Vol. 2, Cambridge.

Wenar, Leif 2006: Why Rawls is Not a Cosmopolitan Egalitarian, in: Martin, Rex/Reidy, David A. (Hrsg.): Rawls's Law of Peoples, 95-113.

Wenar, Leif 2008: Property Rights and the Resource Curse, in: Philosophy & Public Affairs 36:1, 2-32.

Zartman, I. William 1995: Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority, Boulder, CO.