

Nina Hadorn

Regimekonflikt im Völkerrecht anhand des Beispiels UNHCR – IOM



Nomos

Völkerrecht und Außenpolitik

Herausgegeben von
Prof. Dr. Oliver Dörr
Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer
Prof. Dr. Markus Krajewski

Band 94

Nina Hadorn

Regimekonflikt im Völkerrecht anhand des Beispiels UNHCR – IOM



Nomos

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.



SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> und über die Zentralbibliothek Zürich (www.zb.uzh.ch) abrufbar.

Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 2021

1. Auflage 2023

© Nina Hadorn

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3 – 5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3 – 5 | 76530 Baden-Baden

ISBN 978-3-7560-0533-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-3889-7 (ePDF)

DOI <https://doi.org/doi.org/10.5771/9783748938897>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Für Beni, Camillo und Julian

Vorwort

Die vorliegende Dissertation ist vorwiegend im Rahmen meiner Assistenz-tätigkeit am Lehrstuhl für Völkerrecht, Europarecht, Öffentliches Recht und Staatsphilosophie der Universität Zürich sowie während zweier Aus-landaufenthalte an der Universitat de Barcelona (unterstützt durch die Universität Zürich) und am Lauterpacht Centre der University of Cam-bridge (unterstützt durch den Schweizerischen Nationalfonds) entstanden.

Mein Dank gebührt meinem Doktorvater Prof. Oliver Diggelmann, der mir auf meinem Weg stets unterstützend zur Seite stand. Ich bedanke mich herzlich für die lehrreiche Zeit am Lehrstuhl und die inspirierenden Gespräche, in denen unter anderem die Idee zu dieser Dissertation entstan- den ist. Ebenfalls möchte ich Herrn Prof. Daniel Moeckli danken. Er hat sich bereit erklärt, das Co-Referat für die vorliegende Dissertation zu über- nehmen. Ihm wie auch Prof. Tilmann Altwicker möchte ich zudem für ihr Engagement für die Veranstaltungen am Institut für Völkerrecht danken, die stets einen bereichernden Austausch mit anderen Forschenden ermög- lichten. Nicht zuletzt gebührt mein Dank meinen Lehrstuhlkolleginnen und -kollegen, die mir zu guten Freunden und Freundinnen geworden sind.

Weiter bin ich dankbar, durch einen Beitrag des Schweizerischen Natio- nalfonds die Möglichkeit erhalten zu haben, ein Jahr am Lauterpacht Centre der University of Cambridge zu forschen. Ich danke dem ganzen Lauterpacht Centre Team für die bereichernde Zeit. Hannah Maley und Dr. iur. Tobias Naef gebührt spezieller Dank, dass sie mich auf diesem Weg begleitet haben.

Ein herzliches Dankeschön gebührt Dr. iur. Barbara Kammermann, Kathrin Alder und Dr. iur. Damian Cueni, die sich die Zeit und Mühe für eine kritische und sorgfältige Auseinandersetzung mit dem Manuskript (oder früheren Versionen davon) genommen haben. Danken möchte ich auch meiner Familie für das Vertrauen und die bedingungslose Unterstüt- zung auf diesem Weg.

Vorwort

Ebenfalls gebührt dem Schweizerischen Nationalfonds herzlicher Dank für die grosszügige Unterstützung bei der Publikation dieser Arbeit.

Meinem Mann Benjamin danke ich von Herzen für die entgegengebrachte Geduld und Liebe während dieser turbulenten Zeit. Mein Dank geht zuletzt an meine kleinen Söhne Camillo und Julian, die mir unendlich viel Freude bereiten. Ihnen widme ich diese Dissertation.

Zürich im September 2022

Nina Hadorn

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	19
I. Ausgangslage	25
A. Einleitung	25
B. Entwicklung der institutionellen (Un)Ordnung	37
C. Konzeptuelle Hürden	50
II. Regimekonflikt	71
A. Das in Regime fragmentierte Völkerrecht	71
B. Internationale Organisationen und Regimekonflikt	104
C. Erkenntnisse Regimekonflikt	120
III. Fallstudie: UNHCR und IOM	122
A. Institutionalisierung nach dem Ersten Weltkrieg	123
B. Differenzierte Lösung mit Ausbruch des Kalten Krieges	144
C. Das Verhältnis seit 1950: zwischen Rivalität und Kooperation	172
IV. Auswertung Fallstudie und Bedeutung für das Völkerrecht	244
A. Auswertung Fallstudie UNHCR – IOM	244
B. Bedeutung für das Völkerrecht	266
C. Erkenntnisse Fallstudie	274
V. Schlussbetrachtung	277

Inhaltsübersicht

Literaturverzeichnis	281
Dokumentenverzeichnis	295
Materialienverzeichnis	301
Gerichtsentscheide und Streitbeilegungsverfahren	310

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
Gerichtsentscheide und Streitbeilegungsverfahren	310

Abkürzungsverzeichnis

A/	Dokumente der UN-Generalversammlung
A/RES	Resolution der UN-Generalversammlung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt (Schweiz)
Bst.	Buchstabe
BVGer	Bundesverwaltungsgericht (Schweiz)
bzw.	beziehungsweise
CAP	Consolidated Inter-Agency Appeals Process
DARS	Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (Staatenverantwortlichkeitsartikel)
ders.	derselbe
d.h.	das heisst
DHA	United Nations Department of Humanitarian Affairs (Abteilung für Humanitäre Angelegenheiten der Vereinten Nationen)
dies.	dieselbe(n)
Doc.	Dokument
DOI	Digital Object Identifier
E/	Dokumente des UN-ECOSOC
ebd.	ebenda
EC/	Dokumente des UN-ExCom
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)

Abkürzungsverzeichnis

EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (Schweiz)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERC	United Nations Emergency Relief Coordinator (Untersekretär für Humanitäre Angelegenheiten)
E/RES	Resolutionen des UN-ECOSOC
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ExCom	Executive Committee of the High Commissioner's Programme (UNHCR-Exekutivkomitee)
f.	folgende
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
ff.	fortfolgende
FK	Flüchtlingskonvention
GCIM	Global Commission for International Migration
GCM	Global Compact for Safe, Regular and Orderly Migration (UN-Migrationspakt)
GCR	Global Compact on Refugees (UN-Flüchtlingspakt)
GMG	Global Migration Group
GUS/CIS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten/Commonwealth of Independent States
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
Hervorh.	Hervorhebung
Hrsg.	Herausgeber/-in(nen)
HRW	Human Rights Watch
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationale Atomenergie-Organisation)

IASC	United Nations Inter-Agency Standing Committee (Ständiger interinstitutioneller Ausschuss der Vereinten Nationen)
ICAN	International Campaign to Abolish Nuclear Weapons
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ICEM/CIME	Intergovernmental Committee on European Migration
ICM	Intergovernmental Committee on Migration
IDP	Internally Displaced Persons (Binnenvertriebene)
i.d.R.	in der Regel
i.e.	id est
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung)
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (Internationale Rotkreuz- und Rothalbmongesellschaften)
IGCR	Intergovernmental Committee on Refugees
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration
IGH/ICJ	Internationaler Gerichtshof/International Court of Justice
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IMO	International Maritime Organization (Internationale Seeschiffahrts-Organisation)
insb.	insbesondere
IOM	International Organization for Migration
IRO	International Refugee Organization (Internationale Flüchtlingsorganisation)
i.S.v.	im Sinne von

Abkürzungsverzeichnis

ISCAP	United States Interagency Security Classification Appeals Panel
ITC	International Tin Council (Internationaler Zinnrat)
i.V.m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
LICROSS	League of Red Cross Societies (Liga der Rotkreuzgesellschaften) (seit 1991: IFRC)
LNOJ	League of Nations Official Journal
LNTS	League of Nations Treaty Series
Mia.	Milliarde
Mio.	Million
MoU	Memorandum of Understanding
NARA	United States National Archives and Records Administration
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
No.	Nummer
NPT	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen)
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NSG	Nuclear Suppliers Group
OAU	Organization of African Unity (seit 2002: African Union)
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten)
ODP	Orderly Departure Program
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights (UN-Hochkommissariat für Menschenrechte)
OSPAR	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks (Oslo-Paris Konvention)

OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PCIRO	Preparatory Commission of the IRO (Vorbereitungskommission der IRO)
PICMME	Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe
Rn.	Randnote
S.	Seite
s.	siehe
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung; Agenda 2030)
sog.	sogenannt/e/r
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Schweiz)
S/RES	Resolutionen des UN-Sicherheitsrates
StIGH/PCIJ	Ständiger Internationaler Gerichtshof/Permanent Court of International Justice
TCM	Technical Cooperation on Migration
TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (Atomwaffenverbotsvertrag)
u.a.	unter anderem
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (Sowjetunion)
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)
UN/UNO	Vereinte Nationen
UNCh	Charta der Vereinten Nationen
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNDRO	United Nations Disaster Relief Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe)

Abkürzungsverzeichnis

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTS	United Nations Treaty Series
UNREF	United Nations Refugee Emergency Fund
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
USA/US	Vereinigte Staaten (von Amerika)
USD	US-Dollar
USEP	United States Escapee Program
v.	versus
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
WFP	United Nations World Food Programme (Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen)
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert

I. Ausgangslage

A. Einleitung

1. Problemskizze

Internationale Organisationen handeln in allen erdenklichen Lebensbereichen. Manchmal sind sie gut sichtbar, etwa wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) Sanktionen gegen terrorverdächtige Individuen beschliesst, manchmal weniger sichtbar, etwa wenn die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) Regeln zur verantwortungsvollen Fischerei erlässt. Viele der heute existierenden internationalen Organisationen sind nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden, so auch das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM). Während ihnen anfangs primär die Rolle als Forum für die Koordination staatlicher Bemühungen zukam, wurden sie bald auch zur Projektionsfläche für ambitioniertere Hoffnungen – gar als «Rettung der Menschheit»¹ wurden sie bezeichnet. Die Staaten haben ihnen immer mehr Aufgaben übertragen und viele Organisationen handeln heute mit weitreichender Autonomie.² Entsprechend haben viele internationale Organisationen ihre Mandate ausgedehnt. Das hat dazu geführt, dass sich die Mandate vieler Organisationen heute überlappen. Neben den Synergien, die zwischen Organisationen entstehen, die in einem ähnlichen Bereich tätig sind, führt das immer dichter werdende Netz an Institutionen mit immer breiteren Kompetenzen aber auch zu Konflikten und Konkurrenzsituationen.

Auch das UNHCR und die IOM weiteten ihre Aufgaben über die Jahre massgeblich aus, sodass sich die Mandate oder deren Auslegung durch die Organisationen heute in vielen Bereichen überlappen.³ Beide Organisationen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet, um Lösungen für

1 Die Formulierung stammt von SINGH NAGENDRA, *Termination of Membership of International Organisations*, London 1958, vii (zit. nach KLABBERS, *Two Concepts of International Organisation*, S. 281).

2 Zur Idee von internationalen Organisationen als autonome Akteurinnen: vgl. den Sammelband COLLINS RICHARD/WHITE NIGEL D. (Hrsg.), *International Organizations and the Idea of Autonomy*, London 2011.

3 Vgl. zum Ganzen hinten III.: Fallstudie: UNHCR und IOM.

1. Ausgangslage

Flüchtlinge, Vertriebene und die «überschüssige» Bevölkerung in Europa zu finden, die der Krieg zurückgelassen hatte. Die Wurzeln beider Organisationen reichen indes weiter zurück. So wurde das erste Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge bereits nach dem Ersten Weltkrieg im Völkerbund geschaffen. Das Intergovernmental Committee (on Refugees), das als Vorläuferorganisation der IOM bezeichnet werden kann, wurde im Jahr 1938 gegründet, nachdem die politische Lähmung im Völkerbund es weitgehend verunmöglicht hatte, für die Flüchtlinge und Vertriebenen nach der Machtübernahme Hitlers und dem folgenden «Anschluss» Österreichs Lösungen zu finden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden beide Organisationen aufgelöst und teilweise durch die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO) inkorporiert. Mit Beginn des Kalten Krieges entstand allerdings wieder das Bedürfnis nach einer differenzierten institutionellen Lösung: die IRO wurde aufgelöst, und das UNHCR und das Provisional Committee on European Migration (PICMME), später die IOM, wurden gegründet. Als Reaktion auf verschiedene Gegebenheiten weiteten beide Organisationen ihre Mandate aus. Trotz oft enger Zusammenarbeit im Feld ergaben sich zwischen den Organisationen über die Jahre immer wieder Konflikte um Geld und Einfluss bzw. um die Zuständigkeit für einen bestimmten Sachverhalt oder eine bestimmte Personengruppe. In der vorliegenden Arbeit werden solche Konflikte genauer betrachtet und es wird untersucht, was diese über die Funktionsweise des Völkerrechts aussagen.

2. Forschungslücke(n) und Ziele der Arbeit

a) Forschungslücke: Konflikte zwischen internationalen Organisationen

Weil sich die Mandate vieler Organisationen heute überlappen, sind Konflikte zwischen internationalen Organisationen relativ häufig. Entsprechend hat sich in der Praxis der Organisationen ein breites Instrumentarium zum Umgang mit bzw. zur Vorbeugung von Unproduktivitäten und Doppelspurigkeiten entwickelt, etwa die gegenseitige Gewährung des Beobachterstatus oder die Gründung gemeinsamer Organe. Im Kontrast dazu steht die eher spärliche völkerrechtliche Forschung zum Verhältnis bzw. zu Konflikten zwischen internationalen Organisationen. Es sollen daher solche Konflikte konzeptualisiert und anhand der Fallstudie zu UNHCR – IOM analysiert werden.

Ein erstes Ziel ist es, vorab einen theoretischen Rahmen zu entwickeln, der das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen aus völker-

rechtlicher Sicht beschreibt. Denkbar und naheliegend wäre eine Betrachtung unter dem Recht der internationalen Organisationen. Dieses wird aber von einem funktionalistischen Verständnis dominiert und beschäftigt sich daher ausschliesslich mit der Beziehung zwischen Mitgliedstaaten und Organisation.⁴ Das Recht der internationalen Organisationen kann zwar darüber Aufschluss geben, welche Kompetenzen einer Organisation zukommen, also welche Aufgaben ihr von ihren Mitgliedstaaten übertragen wurden, oder über welche inhärenten Befugnisse (*implied powers*) sie verfügt.⁵ Um das Verhältnis der Organisation zu Dritten, seien es Individuen, Drittstaaten oder wie vorliegend andere internationale Organisationen, zu erfassen, scheint es aufgrund seiner funktionalistischen Prägung hingegen (bislang) wenig geeignet. So gerät es an seine Grenzen, wenn eine andere Organisation Zuständigkeit über das gleiche geografische Gebiet, den gleichen Sachverhalt oder die gleiche Personengruppe beansprucht. Das Problem wird in diesem Fall als blosser Frage der Koordination zwischen den beiden Organisationen wahrgenommen⁶ und damit im Prinzip verharmlost, weil dadurch dessen rechtliche Dimension vernachlässigt wird.⁷ Hier wird eine alternative Konzeption vorgeschlagen: Das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen wird unter dem Blickwinkel des Regimekonflikts betrachtet, indem die Organisationen als zwei Teilrechtsordnungen innerhalb des Völkerrechts verstanden werden.

4 Vgl. zum Ganzen: KLABBERS JAN, The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law, *European Journal of International Law* Vol. 26 No. 1 (2015), S. 9–82.

5 Als Standardwerk zum Recht der internationalen Organisationen vgl. SCHERMERS HENRY G./BLOKKER NIELS M., *International Institutional Law: Unity within Diversity*, 5. Aufl., Leiden/Boston 2011.

6 Vgl. ebd. §§ 1691 ff. René-Jean Dupuy widmet sich bereits in einem Beitrag von 1960 der Frage nach der Beziehung zwischen internationalen Organisationen, allerdings geprägt vom damaligen Nachkriegsoptimismus internationalen Organisationen gegenüber und ebenfalls aus funktionalistischem Blickwinkel (DUPUY RENÉ-JEAN, *Le Droit des Relations Entre les Organisations Internationales*, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* Vol. 100, Leiden/Boston 1960, S. 457–589).

7 In diesem Sinne auch Ruffert/Walter, welche die aktuelle Kompetenzlehre des Rechts der internationalen Organisationen im Verhältnis der Organisationen untereinander als unzulänglich erachten (RUFFERT/WALTER, S. 80 ff. und insb. S. 82).

b) Einordnung in den Kontext: Fragmentierung des Völkerrechts

Es wird als Analyserahmen ein völkerrechtstheoretisches Konzept gewählt, das geeignet ist, die Beziehung zwischen dem UNHCR und der IOM adäquat zu beschreiben: das Konzept des Regimekonflikts. Das Konzept des in Regime fragmentierten Völkerrechts dient als Modell, ein Rechtssystem zu erklären, in dem – im Gegensatz zum Nationalstaat – kaum Hierarchien und kein eigentliches zentrales Rechtsetzungs- oder Rechtsprechungsorgan existieren. Es besagt im Grundsatz, dass sich im Völkerrecht verschiedene Teilrechtsordnungen, sog. Regime, entwickelt haben, die sich überlappen und dadurch zumindest teilweise in einem Konflikt zueinander stehen. Gemeint ist damit in der Regel, dass Normen eines Regimes mit Normen eines anderen Regimes konfliktieren. Konflikte zwischen internationalen Organisationen treten allerdings nur selten in Form von Normkonflikten zutage. Häufiger äussern sie sich in Form von Streitigkeiten über die Zuständigkeiten. Werden diese Konflikte bilateral zwischen den Organisationen gelöst, sind, zumindest potenziell, Rechte und Pflichten von Staaten und allenfalls auch von Individuen tangiert. Solche «Institutionenkonflikte»⁸ sind daher, so lautet die vorliegende These, rechtlich ebenso relevant wie Normkonflikte. Aus diesem Grund soll hier die institutionelle Dimension des Regimekonflikts untersucht werden. Anschliessend werden anhand der Fallstudie zu UNHCR – IOM Konfliktsituationen dargestellt und analysiert. Dabei soll aufgezeigt werden, welche Ursachen Konflikten zwischen dem UNHCR und der IOM zugrunde liegen, wie sich Konflikte geussert haben, wie die Organisationen mit Konflikten umgegangen sind und welche Bedeutung Konflikte zwischen internationalen Organisationen für das Völkerrecht haben. Es ist nicht Ziel dieser Arbeit, mögliche Lösungen für solche Konflikte zu präsentieren. Vielmehr sollen institutionelle Konflikte konzeptualisiert, im Rahmen einer konkreten Fallstudie herausgearbeitet und deren völkerrechtliche Relevanz untersucht werden.

In der Völkerrechtswissenschaft gibt es reichlich Forschung zur Fragmentierung und zum Regimekonflikt. Diese fokussierte allerdings bislang primär auf die Frage nach dem Umgang mit Konflikten zwischen verschiedenen Normen. Der Regimebegriff wurde durch die Forschung der Disziplin der Internationalen Beziehungen der 1970er- und 1980er-Jahren

8 Der Begriff wird vorliegend als Sammelbegriff verwendet, um Konfliktformen zwischen internationalen Organisationen zu erfassen, die keine Normkonflikte sind.

geprägt.⁹ Regime werden dort als «sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations»¹⁰ beschrieben, also eine Art institutionalisierte Politik. Ziel der neoliberalen Regimetheorie der Internationalen Beziehungen war es, zu beweisen, dass Regime entgegen neorealistischen Annahmen kurzfristige Macht- und Interessenstrukturen überwinden können. Erst um die Jahrhundertwende wurde der Begriff in der Völkerrechtswissenschaft wieder aufgenommen, allerdings hier unter dem Titel der «Fragmentierung des Völkerrechts».¹¹ Die Fragmentierung des Völkerrechts meint in der Regel die Aufspaltung des Rechts in einzelne (funktionale) Bereiche, etwa ein Menschenrechtsregime oder ein Umweltregime. Spätestens seit sich die International Law Commission (ILC) 2006 unter Martti Koskenniemi der Fragmentierung in einem Bericht angenommen hat,¹² hat die Völkerrechtswissenschaft dazu reichlich Forschung generiert.

In zweierlei Hinsicht wird in der vorliegenden Untersuchung darüber hinausgegangen: (1) Erstens wird ein breites Verständnis von Regimen angewendet, das es erlaubt, internationale Organisationen als Regime zu bezeichnen. Internationale Organisationen sind demnach nicht bloss Akteurinnen innerhalb eines funktionalen Bereichs, sondern eigenständige Regime, d.h. organisatorische Gebilde, die innerhalb ihrer Mandate je eigenen Prinzipien, Normen und Verfahren folgen und die selber wiederum weitere Prinzipien, Normen und Verfahren generieren; (2) zweitens liegt der Fokus der bisherigen Forschung zur Fragmentierung des Völkerrechts auf dem Umgang mit Normkonflikten, d.h. mit widersprüchlichen Normen, die unterschiedlichen Teilrechtsordnungen entstammen.¹³ Bei Konflikten zwischen internationalen Organisationen handelt es sich aber eher selten um Normkonflikte, häufiger liegt ein institutioneller Konflikt vor, etwa wenn es um die Aufteilung der Kompetenzen geht. Dieser Aspekt der Fragmentierung wurde in der Völkerrechtswissenschaft bislang weniger

9 Vgl. dazu hinten II. A. 2.

10 KRASNER, *Regimes as Intervening Variables*, S. 185.

11 Vgl. dazu hinten II. A. 1. und 3.

12 ILC, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission (Finalized by Martti Koskenniemi)*, in: A/CN.4/L.682 vom 13. April 2006 (zit. Fragmentierungsbericht 2006).

13 Der Umgang mit Normkonflikten, also die Erarbeitung möglicher Lösungsansätze, ist das Hauptanliegen des ILC-Berichts zur Fragmentierung.

thematisiert.¹⁴ Die institutionelle Ebene ist nach hier vertretener Auffassung für das Verständnis der Fragmentierung des Völkerrechts zentral: Internationale Organisationen sind sowohl Ausdruck als auch Verursacherinnen der Fragmentierung. So lassen sich aus institutionellen Konflikten einerseits viel unmittelbarer als aus Normkonflikten Zielkonflikte der globalen Gesellschaft ablesen; andererseits liegen Normkonflikten teilweise institutionelle Konflikte zugrunde, deren Verständnis ohne die institutionellen Ursachen verkürzt ist. Der vorliegende Fokus auf die institutionelle Ebene soll daher ein ganzheitlicheres Bild der Fragmentierung und damit der Funktionsweise des Völkerrechts ermöglichen.¹⁵

c) Zur Eignung der Fallstudie zu UNHCR – IOM

Eine Fallstudie zu UNHCR – IOM ist in mehrerlei Hinsicht für eine nähere Betrachtung besonders geeignet. Ein Faktor ist die Tatsache, dass weder das UNHCR noch die IOM über einen Streitbeilegungsmechanismus verfügen. Solche haben sich demgegenüber bei anderen internationalen Organisationen etabliert: Im Falle der Welthandelsorganisation (WTO) existiert ein Streitbeilegungsverfahren (*dispute settlement body* und Berufungsgericht), im Europarat entscheidet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) über Streitigkeiten bezüglich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁶, der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist das Rechtsprechungsorgan der Europäischen Union (EU). Alle genannten Streitbeilegungsorgane entscheiden über die Anwendung und Auslegung der Normen *ihres* Regimes – aber nicht nur. Immer wieder stellen sich auch Verhältnisfragen zwischen Normen unterschiedlicher Regime.¹⁷

14 So etwa ausdrücklich im ILC-Bericht, der die institutionelle Ebene ausklammert, weil die Frage der Verteilung institutioneller Kompetenzen als ein Problem der Institutionen selbst betrachtet wird (ILC, Fragmentierungsbericht 2006, § 13).

15 In eine ähnliche Richtung geht die von Margaret A. Young 2012 angestossene Forschung betreffend *regime interaction* (YOUNG MARGARET A. [Hrsg.], *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*, Cambridge 2012). Der Fokus liegt hier auf der Frage, inwiefern Interaktionen zwischen funktionalen Regimen Wissen und Normen formen und kontrollieren.

16 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in: 231 UNTS 221 und SR 0.101.

17 Vgl. z.B. WTO, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, Report of the Panel vom 29. September 2006, WTO Doc. WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R. Im Fall ging es um das Verhältnis zwischen Normen aus dem UN-Pakt I und WTO-Regeln. Vgl. zum Verhältnis

Die Absenz eines solchen Streitbeilegungsmechanismus im vorliegenden Fall ist für eine Untersuchung gerade von Vorteil. Sie verlagert den Fokus weg von Konflikten, die sich im Rahmen von Gerichtsverfahren äussern, und damit weg von Normkonflikten. Dadurch wird der Blick für die institutionellen Ursachen von Konflikten geschärft, die Normkonflikten möglicherweise zugrunde liegen. Zwar gibt es für die Organe der UN die Möglichkeit, den Internationalen Gerichtshof (IGH) um ein Gutachten anzurufen. Allerdings sind bislang weder das UNHCR (als Nebenorgan der Generalversammlung der Vereinten Nationen [GV]) noch die IOM (seit 2016 eine *related agency* der UN) befugt, den IGH um ein solches anzufragen.¹⁸ Ein weiterer Faktor, der letztlich zum selben Resultat führt, ist die Tatsache, dass seitens der IOM keine die Staaten verpflichtende Konvention wie etwa das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention; FK)¹⁹ existiert, deren Einhaltung durch das UNHCR überwacht wird. Dadurch kommt es in den Staaten nie zu klassischen Normkonflikten, die sich aus unterschiedlichen Verpflichtungen verschiedener Konventionen (verschiedener Organisation) ergeben können. Und folglich treten auf der Ebene Staat keine Situationen auf, in denen Gerichte über Konflikte zwischen verschiedenen internationalen Normen entscheiden müssten. Dies ermöglicht es bzw. erfordert es gerade, anstelle eines regelzentrierten Blickwinkels eine Perspektive einzunehmen, die auf die institutionellen Strukturen des Völkerrechts fokussiert. In diesem Sinne ist das Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM ein Beispiel für Konflikte zwischen verschiedenen Teilrechtsordnungen im Völkerrecht, die nicht (nur) aus verpflichtenden Normen bestehen.

Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass jede Organisation über eigene Spezifitäten verfügt und jedes bilaterale Verhältnis zwischen Organisationen einzigartig ist. Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen zwei spezifischen Organisationen sollten daher nicht leichtfertig verallgemeinert werden. Vielmehr bräuchte es nach hier vertretener Ansicht eine Reihe von Fallstudien zu bilateralen Beziehungen und Konflikten, um diese anschliessend auf einer Metaebene zu vergleichen und auf Gemeinsamkeiten hin zu untersuchen. Studien zu einzelnen Organisationen sind aufwendig, weil sie eine vertiefte Auseinandersetzung mit den organisatorischen

WTO-Regeln – Menschenrechte: JOSEPH SARAH, *Blame it on the WTO?: A Human Rights Critique*, Oxford 2011, S. 32 ff.

18 Vgl. dazu unten IV. B. 2. c).

19 Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, in: 189 UNTS 137 und SR 0.142.30.