

Daniel Peters

Menschenrechtsschutz in der internationalen Gesellschaft

Extraterritoriale Staatenpflichten und
Responsibility to Protect



Nomos



Aschendorff
Verlag

Das *Institut für Theologie und Frieden* hat die Aufgabe, die ethischen Grundlagen menschlicher Friedensordnung zu erforschen und in den aktuellen friedenspolitischen Diskurs hineinzutragen. Mit den „Studien zur Friedensethik“ wird eine friedensethische Vertiefung der außen- und sicherheitspolitischen Debatte angestrebt. Dabei geht es letztlich um die Frage: Durch welche Politik wird den heute von Gewalt, Armut und Unfreiheit bedrohten Menschen am besten geholfen und zugleich der Errichtung einer zukünftigen friedlichen internationalen Ordnung gedient, in der Sicherheit, Wahrung der Gerechtigkeit und Achtung der Menschenrechte für alle gewährleistet werden?

Studien zur Friedensethik Studies on Peace Ethics

herausgegeben von
Prof. Dr. Heinz-Gerhard Justenhoven
PD Dr. Bernhard Koch

Band 66

Daniel Peters

Menschenrechtsschutz in der internationalen Gesellschaft

Extraterritoriale Staatenpflichten und
Responsibility to Protect



Nomos



Aschendorff
Verlag

Pax-Bank-Stiftung

Gefördert durch Pax-Bank-Stiftung
sowie
Dachstiftung Katholische Soldatenseelsorge.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hamburg, Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der Bundeswehr, Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-6034-3 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Print)

ISBN 978-3-7489-0154-9 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, ePDF)

ISBN 978-3-402-11732-3 (Aschendorff Verlag, Münster, Print)

ISBN 978-3-402-11733-0 (Aschendorff Verlag, Münster, ePDF)

Die Schriftenreihen ‚Beiträge zur Friedensethik‘ und ‚Theologie und Frieden‘ sind jeweils bis Band 44 beim Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, erschienen.



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*„Everywhere there’s someone hurting
someone lower on the chain,
everywhere there’s someone using
their privilege to cause someone pain,
everywhere there’s someone fighting [/ finding]
something isn’t really fair,
everywhere there’s someone hiding
from the tumult everywhere,
tumult around the world, tumult around the world,
everywhere there’s someone suffering, tumult around the world“*,
Titus Andronicus, Tumult around the World
(An Obelisk, © Merge Records 2019).

Vorwort

Das vorliegende Buch stellt die überarbeitete und aktualisierte Fassung meiner Dissertation dar, die im Dezember 2018 von der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg angenommen wurde.

Die Dissertation ist eines der Resultate der interdisziplinären Forschungskoooperation zwischen dem Institut für Theologie und Frieden (ithf) und der Professur für Theorie und Empirie der Internationalen Beziehungen von Michael Staack an der Helmut-Schmidt-Universität über die Responsibility to Protect. Das Thema des Promotionsprojekts hat sich im Laufe der Bearbeitungszeit zwischen 2014 und 2018 von einer fokussierten Beschäftigung mit der Prävention von Massenverbrechen zu einer differenzierten und produktiven Auseinandersetzung mit dem Begriff der Schutzverantwortung sowie mit möglichen Konzepten und Strategien zu ihrer Operationalisierung und Umsetzung ausgeweitet.

Die verschiedenen Phasen der Formulierung der wesentlichen Argumente wurden wohlwollend kritisch von meinen Betreuern Michael Staack und Manuel Fröhlich begleitet, denen ich ebenso zu großem Dank verpflichtet bin, wie dem Team von Michael Staack und den MitarbeiterInnen des ithf. Gerade durch die Gelegenheit zur Organisation von zwei Workshops über die ‚Profilierung des Präventionsgedankens innerhalb der Responsibility to Protect‘ und ‚Southern Democracies and the Responsibility to Protect‘ am ithf in Hamburg hat mein Promotionsvorhaben Kontur

angenommen. Allen ReferentInnen und TeilnehmerInnen sei noch einmal herzlich für die Impulse und die fruchtbaren Debatten gedankt.

Besonderer Dank gilt Frau Oravec für die therapeutische Begleitung durch eine depressive Phase und Titus Andronicus, die sich bei dem erfolgreichen Abschluss des Promotionsprojekts als unentbehrliche Energiequelle erwiesen haben. Ohne die großartige und mannigfaltige Unterstützung, die anregenden Diskussionen und den konstanten Zuspruch von Familie und FreundInnen wäre die Fertigstellung des vorliegenden Buches nicht möglich gewesen, daher – und nicht nur aus diesem Grund – seien Waltraud, Meinolf, Marcus, Oliver, Birka, Eduardo, Fernando, Hermann, Janine, Kirstin, Marcel und Viktoria herzlich umarmt.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1. Einleitung	17
1.1 Hinführung zum Thema, Erkenntnisinteresse und Fragestellung	21
1.2 Differenzierung zwischen Schutzverantwortung als <i>Idee</i> und als <i>Konzept</i>	29
1.3 Aufbau der Studie	33
2. Herleitung der Schutzverantwortungsidee	41
2.1 Menschenrechtsschutz in einem fragmentierten Völkerrecht	41
2.1.1 Reichweite der Menschenrechte	42
2.1.2 Gehalt und Folgen des fragmentierten Völkerrechts	45
2.1.3 ‚Rapprochement‘: Harmonisierung des Völkerrechts durch gemeinsame Standards	48
2.2 Der Diskurs über den Schutz vor Massenverbrechen	50
2.2.1 Humanitäre Interventionen	51
2.2.2 Die Responsibility to Protect im <i>ICISS Report</i>	54
2.2.3 Die ‚Responsibility to Protect‘ im <i>World Summit Outcome Document</i>	62
2.2.4 Zwischenfazit und Überleitung	72
2.3 Der Diskurs über den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen in einer globalisierten Weltwirtschaft	72
2.3.1 Extraterritoriale Staatenpflichten in der völkerrechtlichen Literatur	76
2.3.2 Konkretisierung der Kooperationspflicht: Fähigkeit zur Einflussnahme	82
2.3.3 Zwischenfazit und Überleitung	86

2.4	Gemeinsamkeiten der rechtspolitischen Diskurse und Verteidigung der Schutzverantwortungsidee	87
2.4.1	Die Schutzverantwortungsidee und die Struktur der Modelle gestufter Verantwortungen	88
2.4.2	Verteidigung der Schutzverantwortungsidee	89
2.4.2.1	Schutz grundlegender Menschenrechte zu weit gefasst?	92
2.4.2.2	Schutz grundlegender Menschenrechte zu wenig ambitioniert?	96
2.5	Zwischenfazit und Überleitung	99
3.	IB-theoretische Verortung der Schutzverantwortungsidee	103
3.1	Grundzüge der Englischen Schule der Internationalen Beziehungen	104
3.1.1	Konturierung der Englischen Schule	105
3.1.2	Forschungsschwerpunkte der Englischen Schule	112
3.1.2.1	Die internationale Gesellschaft, Pluralismus und Solidarismus	114
3.1.2.2	Leitende und abgeleitete Primärinstitutionen	121
3.2	„Menschenrechte“ als leitende Primärinstitution der internationalen Gesellschaft	127
3.2.1	Die Dimension der internationalen Gewährleistungsverantwortung: Vincent und das Recht auf Subsistenz	128
3.2.2	Die Dimension der internationalen Achtungsverantwortung: Linklaters ‚Cosmopolitan Harm Conventions‘	135
3.2.2.1	Differenzierung von Schädigungsformen	136
3.2.2.2	Einbettung von Linklaters Ideen in die Englische Schule	142
3.2.3	Die Dimension der internationalen Schutzverantwortung: Von Nichtintervention zur R2P	145
3.2.3.1	Drei Phasen der Bewertung Humanitärer Interventionen	146
3.2.3.2	Generierung von Primärinstitutionen durch die Operationalisierung der Schutzverantwortungsidee	152

3.3	Zwischenfazit und Überleitung	154
4.	Operationalisierung der Schutzverantwortungsidee I: Schutz vor Massenverbrechen durch die R2P	159
4.1	Konfliktprävention oder Massenverbrechensprävention?	162
4.1.1	Argumente für einen ‚narrow but deep approach‘	162
4.1.2	Positionierung in der Debatte über die Ausgestaltung der Präventionskomponente der R2P	169
4.2	Anwendung militärischer Gewalt zum Schutz vor Massenverbrechen	174
4.2.1	Dilemmata Humanitärer Interventionen: Die NATO-Intervention in Libyen	175
4.2.1.1	Bewertungskriterien Humanitärer Interventionen	177
4.2.1.2	Schädigungen durch die Intervenierenden	181
4.2.1.3	Doppelte Unterlassung der Förderung eines nachhaltigen Friedens	188
4.2.1.4	Zwischenfazit und Überleitung	195
4.2.2	Reform des Entscheidungsfindungsprozesses und der Delegierungspraxis	197
4.2.2.1	Die brasilianische ‚Responsibility while Protecting‘-Initiative	199
4.2.2.2	Das chinesische Positionspapier <i>Responsible Protection</i>	203
4.2.2.3	Umsetzbarkeit der Reforminitiativen	206
4.2.2.4	Zwischenfazit und Überleitung	211
4.3	Weitere Instrumente der Massenverbrechensprävention	213
4.3.1	Extraterritoriale Schutzpflichten zur Verhinderung von Völkermord	213
4.3.2	Sanktionen	220
4.3.3	Resettlement und eine restriktive Waffenexportpolitik	227
4.3.4	Zwischenfazit und Überleitung	232
4.4	Instrumente der Konfliktprävention	234
4.4.1	VN-Peacekeeping als Instrument der operativen Konfliktprävention	235
4.4.1.1	Merkmale des multidimensionalen Peacekeeping	236

4.4.1.2	R2P und der Schutz von ZivilistInnen in bewaffneten Konflikten	238
4.4.1.3	Kluft zwischen Schutzmandat und Schutzrealität	243
4.4.1.4	Zwischenfazit und Überleitung	248
4.4.2	Strukturelle Konfliktprävention durch die Zuschreibung extraterritorialer Schutzpflichten in einer globalisierten Weltwirtschaft	249
4.4.2.1	Berücksichtigung wirtschaftlicher Faktoren in der Konfliktforschung	251
4.4.2.2	Konflikthanfälligkeit schwacher und zerfallender Staaten	255
4.4.2.3	Beispiele für externe ökonomische Einflussfaktoren I: Strukturanpassungsprogramme	263
4.4.2.4	Beispiele für externe ökonomische Einflussfaktoren II: Nicht-nachhaltige Schuldenregime	269
4.4.2.5	Zwischenfazit und Überleitung: Der gewaltvorbeugende Effekt der Zuschreibung und Wahrnehmung extraterritorialer Schutzpflichten	277
4.5	Das Modell gestufter Verantwortungen des R2P-Konzepts	280
4.6	Zwischenfazit und Überleitung	283
5.	Operationalisierung der Schutzverantwortungsidee II: Zuschreibung extraterritorialer Schutzpflichten in einer globalisierten Weltwirtschaft	287
5.1	Extraterritoriale Schutzpflichten für die Mitgliedsstaaten Internationaler Organisationen	288
5.1.1	Menschenrechtliche Folgen von Strukturanpassungsprogrammen und kreditfinanzierten Infrastrukturprojekten	289
5.1.2	Inhalt und Begründung extraterritorialer Schutzpflichten für die Mitgliedsstaaten Internationaler Organisationen	297

5.1.3	Das Modell gestufter Verantwortungen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch nicht-nachhaltige Schuldenregime und kreditfinanzierte Projekte	304
5.1.4	Zwischenfazit und Überleitung	306
5.2	Extraterritoriale Schutzpflichten für Heimatstaaten transnationaler Unternehmen	306
5.2.1	Ausmaß und Auswirkungen ausländischer Agrarinvestitionen	307
5.2.1.1	Ursachen für Unterernährung	309
5.2.1.2	Das Phänomen des ‚land grabbing‘	315
5.2.1.3	Menschenrechtliche Auswirkungen des ‚land grabbing‘	320
5.2.1.4	Leitlinien für den Umgang mit ausländischen Agrarinvestitionen	324
5.2.1.5	Zwischenfazit und Überleitung	331
5.2.2	Die völkerrechtliche Regulierung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen	332
5.2.2.1	Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen	332
5.2.2.2	Völkerrechtliche Regulierung I: Die <i>UN-Norms</i>	337
5.2.2.3	Völkerrechtliche Regulierung II: <i>Guiding Principles</i>	339
5.2.2.4	Völkerrechtliche Regulierung III: Erarbeitung eines verbindlichen Vertrags innerhalb der OEIGWG	346
5.2.3	Das Modell gestufter Verantwortungen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen	356
5.3	Zwischenfazit und Überleitung	361
6.	Drei Sichtweisen auf die Umsetzbarkeit der Schutzverantwortungsidee in der internationalen Gesellschaft	365
6.1	Betonung der positiven politisch-praktischen und völkerrechtlichen Implikationen	366
6.1.1	Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzregimes	367
6.1.2	Beitrag zur Harmonisierung des Völkerrechts	369

6.2	Neue Primärinstitutionen der internationalen Gesellschaft?	372
6.2.1	„Menschenrechte“ als eine leitende Primärinstitution der internationalen Gesellschaft	372
6.2.2	R2P und die Zuschreibung extraterritorialer Schutzpflichten als abgeleitete Primärinstitutionen	375
6.2.3	Spannungen zwischen Primärinstitutionen der internationalen Gesellschaft	378
6.3	Kontinuierliche Anfechtung und die Geltung von Normen	382
6.3.1	Die Norm bezüglich extraterritorialer Schutzpflichten für die Mitgliedsstaaten Internationaler Organisationen	383
6.3.2	Die Norm bezüglich extraterritorialer Schutzpflichten für Heimatstaaten transnationaler Unternehmen	386
6.3.3	Die Norm bezüglich einer internationalen Verantwortung zum Schutz vor Massenverbrechen	389
6.4	Abschließende Bemerkungen	393
	Ausgewählte Literatur	397

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die drei Traditionen der IB aus Sicht der Englischen Schule	113
Tabelle 2:	Leitende und abgeleitete Primärinstitutionen bei Buzan	124
Tabelle 3:	Unterschiede zwischen der R2P und der Zuschreibung extraterritorialer Schutzpflichten	161
Tabelle 4:	Instrumente zur Prävention von Massenverbrechen	281
Tabelle 5:	Modifizierte Darstellung der leitenden und abgeleiteten Primärinstitutionen	379

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
CESCR	Committee on Economic, Social, and Cultural Rights
CHC	Cosmopolitan Harm Conventions
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
ICC/ IStGH	International Criminal Court/ Internationaler Strafgerichtshof
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ/ IGH	International Court of Justice/ Internationaler Gerichtshof
IFI	Internationale Finanzinstitution
IHC	International Harm Conventions
IMF/ IWF	International Monetary Fund/ Internationaler Währungsfond
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IO	Internationale Organisation
LDCs	Least Developed Countries
NGO	Non-Governmental Organisation
NTC	National Transitional Council of Libya
OEIGWG	Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises
R2P	Responsibility to Protect
SAP	Strukturanpassungsprogramm
TNC	Transnational Corporation
UN/ VN	United Nations/ Vereinte Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNSA	United Nations Standby Arrangements System
WSOD	World Summit Outcome Document
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention

1. Einleitung

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht die Herleitung und Operationalisierung der Schutzverantwortungsidee. Gemäß diesem, verschiedenen rechtspolitischen Diskursen entnommenen, normativen Prinzip werden der Staatengemeinschaft und/ oder einzelnen Staaten moralische und gegebenenfalls sogar rechtliche Pflichten zum Schutz grundlegender Menschenrechte innerhalb von Modellen gestufter Verantwortungen zugeschrieben.

Generell können grundlegende Menschenrechte durch unterschiedliche Akteure, vor allem Staaten und Internationale Organisationen (IOs) sowie nichtstaatliche Akteure, beispielsweise Rebellengruppen oder transnationale Unternehmen (TNCs), innerhalb mannigfaltiger Kontexte verletzt werden. Entsprechend ist das internationale Menschenrechtsregime in diverse Schutzagenden zergliedert, die weitestgehend isoliert voneinander in verschiedene Teilbereiche des Völkerrechts hineinwirken.¹ Insofern spiegelt der internationale Menschenrechtsschutz im Kleinen die Fragmentierung des Völkerrechts in seiner Gesamtheit² wider – einer konfliktträchtigen normativen Ordnung, die in abgegrenzte, themenspezifische Regime aufgeteilt ist.³

Die folgenden Schilderungen von vier konkreten Situationen, in denen grundlegende Menschenrechte verletzt wurden, illustrieren die konstatierte Fragmentierung des Menschenrechtsregimes und umreißen zugleich das inhaltliche Spektrum der vorliegenden Abhandlung. Im weiteren Verlauf ist das erste Kapitel zunächst der genaueren Beschreibung des Erkenntnisinteresses und der forschungsleitenden Fragestellungen (Kapitel 1.1) gewidmet. Daran anknüpfend wird der Forschungsgegenstand durch die Unterscheidung der Schutzverantwortung als *Idee* und der Schutzverantwortung

1 Vgl. Peters, Anne, The Refinement of International Law: From Fragmentation to Regime Interaction and Politization, in: International Journal of Constitutional Law Jg. 15 (2017), Nr. 3, S. 671–704, hier S. 672f., 689.

2 Vgl. Schutter, Olivier de, International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary, Cambridge 2010, S. 35.

3 Vgl. einführend Koskeniemi, Martti, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission, UN Doc. A/CN.4/L.682, 13.4.2006.

1. Einleitung

tion als *Konzept* konturiert (Kapitel 1.2) und abschließend der Aufbau der Studie vorgestellt (Kapitel 1.3).

Beispiel 1: Das Transnational Institute veröffentlichte im November 2018 in Kooperation mit zwei weiteren Nichtregierungsorganisationen (NGOs) einen Bericht über massenhafte Verletzungen des Rechts auf Nahrung in Griechenland. Diese seien auf die Austeritätspolitik zurückzuführen, zu der sich die Regierung im Jahr 2012 in einer Absichtserklärung („memorandum of understanding“) gegenüber der so genannten ‚Troika‘ (EU-Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfond) verpflichtet hatte.⁴ Bereits zwei Jahre zuvor hatte der unabhängige Experte der Vereinten Nationen (VN) für die Auswirkungen von Auslandsverschuldung auf die Verwirklichung der Menschenrechte in seinem Länderbericht zu Griechenland an den VN-Menschenrechtsrat die Verletzung sozialer und wirtschaftlicher Menschenrechte, wie den Rechten auf Nahrung und Gesundheit, gerügt.⁵ Beide Berichte verweisen neben der primären Schutzpflicht der griechischen Regierung auch explizit auf die Verantwortung von Internationalen Organisationen und deren Mitgliedsstaaten, die Menschenrechte im Rahmen der Kreditvergabe und bei der Umsetzung der Konditionalitäten in Form von Struktur Anpassungsprogrammen zu achten und zu schützen.⁶

Beispiel 2: Als Reaktion auf einen im August 2018 veröffentlichten Bericht der Independent International Fact-Finding-Mission on Myanmar an den VN-Menschenrechtsrat verhängte der Rat der EU im Dezember 2018 Sanktionen gegen sieben Militärs und Grenzpolizisten.⁷ In dem genannten

4 Vgl. Transnational Institute/ FIAN/ Agroecopolis, *Democracy Not for Sale. The Struggle for Food Sovereignty in the Age of Austerity in Greece*, November 2018, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, https://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2018/Reports_and_guidelines/Democracy_not_for_sale_Greece_web_final.pdf.

5 Vgl. Bohoslavsky, Juan Pablo, *Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights on his Mission to Greece*, UN Doc. A/HRC/31/60/Add.2, 21.4.2016, S. 15–19 [Ziff. 56–74].

6 Vgl. Transnational Institute, *Democracy* (Fn. 4), S. 85–89; Bohoslavsky, *Report of the Independent Expert* (Fn. 5), S. 6, 18f., [Ziff. 19, 77].

7 Vgl. Council of the EU, *Myanmar/Burma*, Press Release 822/18, 21.12.2018, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/21/myanmar-burma-eu-adds-7-military-and-border-guard-police-officials-responsible-for-human-rights-violations-to-sanctions-list/pdf>. Die Pressemitteilung gibt auch Auskunft über alle weiteren noch aktiven Sanktionen gegen das Land und gegen myanmarische Offizielle.

Report werden zahlreiche Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im Rahmen der überwiegend zwischen August und September 2017 durchgeführten Vertreibungskampagnen gegen die Rohingya beschrieben und sogar das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale für einen Völkermord bejaht.⁸ Entsprechend formulierten die ExpertInnen die Empfehlung, dass „[t]he international community, through the United Nations, should use all diplomatic, humanitarian and other peaceful means to assist Myanmar in meeting its responsibility to protect its people from genocide, crimes against humanity and war crimes. It should take collective action in accordance with the United Nations Charter, as necessary“.⁹ Im Anschluss an die Gewaltkampagne häuften sich Berichte darüber, dass die Aneignung von Grund und Boden durch die Regierung ein gewichtiges Motiv für die Vertreibung der Rohingya darstelle.¹⁰ Landkonflikte sind aufgrund vermeintlich ungeklärter Eigentumsverhältnisse keine Seltenheit in Myanmar, das eine Geschichte andauernder Nahrungsunsicherheit sowie eine hohe klimawandelbezogene Vulnerabilität aufweist und das bereits mehrere hunderttausend Hektar Land an ausländische Agrarinvestoren verpachtet hat.¹¹

Beispiel 3: Trotz des im Dezember 2018 vereinbarten Waffenstillstands stellte die Situation im Jemen auch 2019 die größte humanitäre Katastrophe weltweit dar. Etwa 17 Millionen Menschen und damit über 60 % der jemenitischen Bevölkerung benötigten zu Beginn des Jahres dringend Nahrungsmittelhilfen.¹² Der damalige Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte hatte in seinem letzten Bericht an den VN-

8 Vgl. Independent Fact-Finding-Mission on Myanmar, Report of the Detailed Findings of the Independent International Fact-Finding-Mission on Myanmar, UN Doc. A/HRC/39/CRP.2, 17.9.2018, S. 364 [Ziff. 1441] (Genozid), S. 380 [Ziff. 1511] (Verbrechen gegen die Menschlichkeit), S. 380–382 [Ziff. 1512–17] (Kriegsverbrechen).

9 Independent Fact-Finding-Mission on Myanmar, Report of the Detailed Findings (Fn. 8), S. 426 [Ziff. 1699].

10 Vgl. Amnesty International, Myanmar: Military Land Grab as Security Forces Build Bases on Torched Rohingya Villages, 12.3.2018, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/myanmar-military-land-grab-as-security-forces-build-bases-on-torched-rohingya-villages/>.

11 Für die entsprechende Daten von über 40 Landtransaktionen vgl. Landmatrix, Myanmar: All Deals, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <https://landmatrix.org/deal/?country=104&more=60>.

12 Vgl. Famine Early Warning Systems Network, Yemen Food Security Outlook December 2018 to May 2019: World's Largest Food Security Emergency Continues as Conflict Enters its Fifth Year, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <https://reliefwe>

1. Einleitung

Menschenrechtsrat über die Situation im Jemen den begründeten Verdacht geäußert, dass „the Governments of Yemen, the United Arab Emirates and Saudi Arabia are responsible for human rights violations, including unlawful deprivation of the right to life, arbitrary detention, rape, torture, ill-treatment, enforced disappearance and child recruitment, and serious violations of freedom of expression and economic, social and cultural rights, in particular the right to an adequate standard of living and the right to health“.¹³ Zugleich betonte er, dass die *de facto*-Autoritäten in jenen Gebieten, über die sie eine effektive Kontrolle ausüben, für die dort begangenen Menschenrechtsverletzungen verantwortlich seien.¹⁴ Darüber hinaus stellte der Hohe Kommissar zahlreiche Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht fest und forderte alle Konfliktparteien dazu auf, den Weg für die Verteilung von Hilfslieferungen frei zu machen.¹⁵

Beispiel 4: Im Januar 2019 wies das Landgericht Dortmund eine Klage auf Schadensersatz von vier Überlebenden und Hinterbliebenen des Brandes vom September 2012 in einer Textilfabrik in Karachi, bei dem 258 Menschen ums Leben kamen, gegen das deutsche Textilunternehmen KiK wegen Verjährung ab.¹⁶ Aus Sicht der KlägerInnen habe KiK als Hauptkunde der pakistanischen Fabrik seine Sorgfaltspflicht zur Überwachung der Arbeitsbedingungen vor Ort verletzt – den MitarbeiterInnen standen keine geeigneten Fluchtwege zur Verfügung – und sei daher für die Folgen des Brandes mitverantwortlich. Allein die Entscheidung des Landgerichts Dortmund aus dem Jahr 2016, überhaupt für den Fall zuständig zu sein, war bereits ein Novum: Zum ersten Mal wurden potentielle Menschenrechtsverletzungen von einem deutschen Unternehmen im Ausland

b.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YEMEN_Food_Security_Outlook_December_2018_final.pdf.

13 Vgl. al-Hussein, Seid, Situation of Human Rights in Yemen, including Violations and Abuses since September 2014. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights Containing the Findings of the Group of Independent Eminent International and Regional Experts on a Summary of Technical Assistance Provided by the Office of the High Commissioner to the National Commission of Inquiry, UN Doc. A/HRC/39/43, 17.8.2018, S. 14 [Ziff. 106].

14 Vgl. al-Hussein, Situation of Human Rights in Yemen (Fn. 13), S. 14 [Ziff. 107].

15 Vgl. al-Hussein, Situation of Human Rights in Yemen (Fn. 13), S. 15 [Ziff. 108, 111(c)].

16 Vgl. Landgericht Dortmund, Urteil vom 10.1.2019, Az. 7 O 95/15; Streibelt, Michaëla, Flucht in die Verjährung. LG Dortmund weist Klage gegen KiK ab, Legal Tribune Online, 10.1.2019, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/lg-dortmund-7-o-95-15-kik-brand-textilfabrik-pakistan-ansprueche-verjaehrt-kommentar/>.

vor einem deutschen Gericht verhandelt.¹⁷ Die damit verbundene Frage bezüglich der Existenz einer extraterritorialen Schutzpflicht für die Heimatstaaten transnationaler Unternehmen zur Regulierung der Aktivitäten jener Unternehmen, über die sie Jurisdiktion ausüben, und zur Eröffnung eines subsidiären Rechtswegs für die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen wird seit 2015 von einer Arbeitsgruppe des VN-Menschenrechtsrats erörtert. Im Oktober 2018 wurde ein erster Entwurf für einen völkerrechtlichen Vertrag zur Regulierung der Tätigkeiten transnationaler Unternehmen innerhalb der Arbeitsgruppe diskutiert.

1.1 Hinführung zum Thema, Erkenntnisinteresse und Fragestellung

Die vier Beispiele stehen stellvertretend für einige der wesentlichen Konstellationen und Herausforderungen für den Menschenrechtsschutz in der gegenwärtigen internationalen Gesellschaft.¹⁸ So war die zweite Dekade des 21. Jahrhunderts im globalem Maßstab unter anderem geprägt durch den quantitativen Anstieg bewaffneter Konflikte und einem hohen Anteil an zivilen Opfern innerhalb dieser gewaltsamen Auseinandersetzungen.¹⁹ Zudem haben der Zerfall staatlicher Strukturen, vor allem im Nahen Osten (Irak, Syrien, Jemen), Afghanistan, Libyen und Somalia, sowie die Perpetuierung internationalisierter Bürgerkriege mit einer schwer durchschaubaren Akteurskonstellation dazu beigetragen (vgl. Beispiel 2), dass im Juni 2019 mit weltweit mehr als 70,8 Millionen Flüchtlingen so viele Men-

17 Vgl. ECCHR, KiK: Der Preis der Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie Südasiens, August 2019, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <https://www.ecchr.eu/fall/kiik-der-preis-der-arbeitsbedingungen-in-der-textilindustrie-suedasiens/>.

18 Der Terminus ‚internationale Gesellschaft‘ bezeichnet eine auf spezifischen Merkmalen basierende Ordnungsstruktur der internationalen Beziehungen. Gemäß der Standarddefinition von Hedley Bull ist eine internationale Gesellschaft gegeben, „when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions“, Bull, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Basingstoke 2002³, S. 13.

19 Vgl. Smith, Dan, Introduction: International Stability and Human Security in 2017, in: SIPRI Yearbook 2018: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2018, S. 3–23, hier S. 18f.; Gleditsch, Nils/ Melander, Erik/ Urdal, Henrik, Introduction: Patterns of Armed Conflict since 1945, in: Mason, David/ McLaughlin, Mitchell (Hrsg.), *What Do We Know about Civil Wars?*, London 2016, S. 15–32.

1. Einleitung

schen wie niemals zuvor ihre Heimat verlassen mussten.²⁰ Zugleich scheint die Staatengemeinschaft, verkörpert durch die Vereinten Nationen,²¹ oftmals nicht gewillt oder in der Lage zu sein, den sich zumeist im Globalen Süden²² ereignenden humanitären Katastrophen frühzeitig und konstruktiv zu begegnen. Das 2005 abgegebene Bekenntnis der Staats- und RegierungschefInnen zu einer Verantwortung zum Schutz („Responsibility to Protect“) vor Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, aus dem das Konzept der R2P entwickelt wurde (siehe Kapitel 2.2.3), hat offenbar nicht zu einem Rückgang dieser Massenverbrechen,²³ geschweige denn zu deren endgültigen Beseitigung geführt (vgl. Beispiele 2 und 3).²⁴

Trotz dieser deprimierenden Bestandsaufnahme scheinen – in leichter Abwandlung des berühmten Bonmot von Mark Twain – die Meldungen über den ‚Tod‘ der R2P übertrieben.²⁵ Der Terminus ‚Responsibility to Protect‘ ist ein Baustein in zahlreichen Resolutionen des VN-Sicherheitsrats²⁶ und substantieller Bestandteil des Mandats aller aktuellen ‚robust

20 Vgl. UNHCR, *Figures at a Glance*, 19.6.2019, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

21 Arnould, Andreas von, *Völkerrecht*, 3., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg 2016, S. 123 [Rn. 292].

22 Die Termini ‚Globaler Süden‘ und ‚Globaler Norden‘ werden in dieser Arbeit zur wertfreien Beschreibung von und zur Unterscheidung zwischen benachteiligten und privilegierten sozialen, politischen und wirtschaftlichen Positionen in einer globalisierten Welt verwendet.

23 Vgl. Ainley, Kirsten, *From Atrocity Crimes to Human Rights: Expanding the Focus of the Responsibility to Protect*, in: *Global Responsibility to Protect* Jg. 9 (2017), Nr. 3, S. 243–266, hier S. 244.

24 Vgl. den Titel eines Standardwerks über die R2P, Evans, Gareth, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington, D.C. 2008.

25 Die Metapher vom ‚Tod‘ der ‚Responsibility to Protect‘ (oder kurz ‚R2P‘) wird in der Wissenschaft und in den Medien häufiger verwendet, vgl. stellvertretend Rieff, David, *R2P, R.I.P.*, in: *International Herald Tribune*, 8.11.2011, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <http://www.nytimes.com/2011/11/08/opinion/r2p-rip.html>. Das Twain-Zitat lautet im Original (1897) „the report of my death was an exaggeration“, vgl. Schmidt, Barbara, *Directory of Mark Twains Maxims, Quotation, and various Opinions*, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <http://www.twainquotes.com/Death.html>.

26 Die NGO Global Centre for the Responsibility to Protect listet 81 Referenzen in VN-Sicherheitsratsresolutionen auf (Stand 8.10.2019). Diese beziehen sich indes überwiegend auf die vorrangige Verantwortung jedes Staates zum Schutz seiner eigenen Bevölkerung vor Massenverbrechen und nicht auf das Konzept insge-

ten²⁷ VN-Peacekeeping-Missionen. Die Sprachregelung von einer ‚internationalen Schutzverantwortung‘ hat als rhetorisches Werkzeug²⁸ dazu beigetragen, dass Massenverbrechen stärker in den Fokus der diplomatischen, wissenschaftlichen und medialen Aufmerksamkeit gerückt sind. Entsprechend wird im Falle bevorstehender oder sich bereits ereignenden, weit verbreiteten Gewalthandlungen gegen die Zivilbevölkerung zumindest ein öffentlicher Handlungsdruck erzeugt.²⁹ Indes erfährt das R2P-Konzept gerade auch in jenen Situationen prominente Erwähnung, in denen die Staatengemeinschaft keinen Konsens über geeignete Maßnahmen zur Verhinderung oder Beendigung von Massenverbrechen erzielen konnte.³⁰

Gleichwohl ist unübersehbar, dass die Konsensbildungs- und Normwerdungsprozesse der R2P spätestens seit 2011 aufgrund der anhaltenden Anfechtung vor allem der reaktiven, zwangsbewehrten Komponente des Konzepts ins Stocken geraten sind.³¹ Bei der Suche nach einem Ausweg aus der gegenwärtigen Sackgasse reicht das Spektrum an Reformvorschlägen von Verfahrensabsprachen hinsichtlich eines Veto-Verzichts bei Abstimmungen im VN-Sicherheitsrat, sofern in einer Resolution eine Situationen po-

samt, vgl. Global Centre for the Responsibility to Protect, R2P References in United Nations Security Council Resolutions and Presidential Statements, zuletzt abgerufen am 20.12.2019, <http://www.globalr2p.org/media/files/unsc-resolutions-and-statements-with-r2p-table-as-of-1-april-2018.pdf>.

- 27 In einer ‚robusten‘ Peacekeeping-Mission ist die Gewaltanwendung zum Schutz der Zivilbevölkerung ausdrücklich erlaubt. Hingegen war bei ‚traditionellen‘ Peacekeeping-Operationen der Einsatz von gewaltsamen Mitteln nur zur Selbstverteidigung gestattet, vgl. Nsia-Pepira, Kofi, UN Robust Peacekeeping. Civilian Protection in Violent Civil Wars, New York 2014, S. 42f.; Kühne, Winrich, Zwanzig Jahre robuste Friedenseinsätze – eine Zwischenbilanz, in: Vereinte Nationen Jg. 61 (2013), Nr. 1, S. 25–31, hier S. 27.
- 28 Vgl. Rotmann, Philipp/ Kurtz, Gerrit/ Brockmeier, Sarah, Major Powers and the Contested Evolution of a Responsibility to Protect, in: Conflict, Security & Development Jg. 14 (2014), Nr. 4, S. 355–377, hier S. 371.
- 29 Vgl. Peters, Daniel, Die Responsibility to Protect als Maßstab im Umgang mit schwersten Menschenrechtsverbrechen. Nutzen und Grenzen der ICISS-Kriterien bei der Umsetzung der Schutzverantwortung durch die Vereinten Nationen, Berlin 2013, S. 162.
- 30 Vgl. Bellamy, Alex J., The Responsibility to Protect. A Defense, Oxford 2015, S. 65–72.
- 31 Vgl. Hehir, Aidan, Hollow Norms and the Responsibility to Protect, Basingstoke 2019, S. 96–98.

1. Einleitung

tentieller Massenverbrechen adressiert wird,³² über die brasilianische Initiative einer ‚Responsibility while Protecting‘,³³ bis hin zu den Forderungen von R2P-skeptischen Staaten nach einer Reformierung des VN-Sicherheitsrats sowie der Neuordnung der Strukturen und Institutionen der internationalen Gesellschaft überhaupt.³⁴ Vereinzelt werden daneben in der Literatur eine Öffnung des Anwendungsbereichs des Konzepts und dessen stärkere Menschenrechtsorientierung angemahnt.³⁵ Schließlich werden seit 2015 auch in den jährlichen Berichten des VN-Generalsekretärs über die Implementierung der R2P – entgegen der von 2009 bis 2014 vorherrschenden Tendenz, die Alleinstellungsmerkmale des Konzepts hervorzuheben – verstärkt die Verbindungen der R2P zu weiteren Themenfeldern der internationalen Sicherheit, unter anderem zur Prävention von gewalt-

-
- 32 Für eine Analyse der Initiative zur Verabschiedung eines ‚Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes‘ der Accountability, Coherence and Transparency Group siehe Morris, Justin/ Wheeler, Nicholas J., *The Responsibility Not to Veto. A Responsibility to Far?*, in: Bellamy, Alex J./ Dunne, Tim (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford 2016, S. 227–246.
- 33 Initiative der brasilianischen Regierung, die unter anderem die Anlegung von Kriterien zur Entscheidungsfindung im VN-Sicherheitsrat über eine gewaltsame Einmischung unter Berufung auf die R2P, die Setzung von Verhaltensstandards während einer militärischen Intervention sowie die Schaffung von Überwachungsmechanismen zur Überprüfung der Einhaltung des Sicherheitsratsmandats einfordert, vgl. Ribeiro Viotti, Maria Luiza, *Responsibility while Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept. Annex to the Letter dated 9.11.2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/66/551-S/2011/701. Für eine Einordnung der Initiative siehe Gonçalves Gresse, Eduardo/ Preusser Mattos, Fernando de/ Peters, A *Brazilian Perspective on Development and R2P: Analysing the Linkages between Domestic and Foreign Policies under Lula da Silva and Dilma Rousseff*, in: Peters, Daniel/ Krause, Dan (Hrsg.), *Southern Democracies and the Responsibility to Protect. Perspectives from India, Brazil and South Africa*, Baden-Baden 2017, S. 101–147, hier S. 124–135.
- 34 Vgl. Arcudi, Antonio, *Die Responsibility to Protect im Kreuzfeuer der Kritik. Zum Zusammenhang von Normkontestation und Normerosion*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* Jg. 23 (2016), Nr. 2, S. 79–111; hier S. 93–100; Quinton-Brown, Patrick, *Mapping Dissent: The Responsibility to Protect and Its State Critics*, in: *Global Responsibility to Protect* Jg. 5 (2013), Nr. 3, S. 260–282.
- 35 Vgl. stellvertretend Angulo Parra, Yolanda, *Philosophy, Ethics, and R2P*, in: Mani, Rama/ Weiss, Thomas G. (Hrsg.), *Responsibility to Protect. Global Perspectives in the Global South*, Abingdon/ New York 2011, S. 64–95; Ainley, *From Atrocity Crimes to Human Rights* (Fn. 23).

samen Konflikten und Terrorismus, sowie die Schnittmengen des Konzepts mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung erwähnt.³⁶

Indes ist die Rede von einer internationalen Verantwortung für die Behandlung innerstaatlicher Problemlagen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen nicht auf Massenverbrechen reduziert. Beispielsweise hat die Hochrangige Beratergruppe des VN-Generalsekretärs für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel in ihrem Bericht *A More Secure World: Our Shared Responsibility* aus dem Jahr 2004 neben anderen Phänomenen auch extreme Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung als Gefahren für die kollektive Sicherheit klassifiziert, zu deren Begegnung, Abmilderung und Eindämmung es globaler Anstrengungen bedürfe.³⁷

Aufgrund des Machtzuwachses von Internationalen Organisationen und transnationalen Unternehmen und den sich daraus ergebenden Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gewährleistung der Menschenrechte stellt sich im 21. Jahrhundert zudem die Frage nach der menschenrechtlichen Verantwortung dieser grenzüberschreitend agierenden Akteure sowie ihrer jeweiligen Mitglieds- bzw. Heimatstaaten.³⁸ Beispielsweise können Internationale Finanzinstitutionen (IFIs) zur Verletzung grundlegender Menschenrechte beitragen, indem sie eine Kreditvergabe an die Durchführung

36 Vgl. stellvertretend die Berichte von 2016 und 2017, Ban, Ki-moon, Mobilizing Collective Action: The Next Decade of the Responsibility to Protect, UN Doc. A/70/999-S/2016/620, 22.7.2016, S. 12f. [Ziff. 41–44]; Guterres, António, Implementing the Responsibility to Protect: Accountability for Prevention, UN Doc. A/71/1016-S/2017/556, 10.8.2017, S. 3f., 6, 11 [Ziff. 7, 17, 33]; Vgl. zudem, Hofmann, Gregor P./ Suthanthiraraj, Kavitha, Norm Contestation and Norm Adaptation: R2P's Reframing over Time, in: Global Responsibility to Protect Jg. 11 (2019), Nr. 2, S. 226–253, hier S. 248–251.

37 „Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security. So defined, there are six clusters of threats with which the world must be concerned now and in the decades ahead: • Economic and social threats, including poverty, infectious disease and environmental degradation; • Inter-State conflict; • Internal conflict, including civil war, genocide and other large-scale atrocities; • Nuclear, radiological, chemical and biological weapons; • Terrorism; • Transnational organized crime“, High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004, S. 21.

38 Vgl. Peters, Daniel, Internationaler Menschenrechtsschutz durch die Wahrnehmung gestufter Verantwortungen. Verknüpfung der R2P mit der Zuschreibung extraterritorialer Schutzpflichten, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen Jg. 26 (2019), Nr. 1, S. 28–58, hier S. 34–36.

1. Einleitung

von Strukturanpassungsprogrammen binden, die wiederum die staatliche Fähigkeit zur Bereitstellung öffentlicher Güter beeinträchtigen (vgl. Beispiel 1). Ein weiterer Themenkomplex behandelt die Verantwortung der Heimatstaaten von transnational operierenden Unternehmen, die Bevölkerung in den Gaststaaten vor eventuellen Menschenrechtsverletzungen durch diese Konzerne zu schützen (vgl. Beispiel 4). Die Erörterung dieser Problemstellungen findet vor allem innerhalb der rechtspolitischen Diskurse über die Existenz extraterritorialer Schutzpflichten für die Mitgliedsstaaten Internationaler Organisationen und für die Heimatstaaten transnationaler Unternehmen statt. Ausgangspunkt dieser Debatten ist die in zahlreichen völkerrechtlichen Dokumenten verankerte Kooperationspflicht aller Staaten zur universellen Verwirklichung der Menschenrechte. Aus dieser Kooperationspflicht können in den erwähnten Kontexten extraterritoriale Schutzpflichten abgeleitet werden.³⁹

Entsprechend hat der VN-Sozialpaktausschuss (CESCR) in mehreren unverbindlichen Interpretationshilfen (*General Comments*), die Existenz extraterritorialer Schutzpflichten für die Mitgliedsstaaten einer Internationalen Organisation und für die Heimatstaaten von transnationalen Unternehmen mit der Kooperationspflicht und der Fähigkeit zur effektiven Einflussnahme begründet (siehe Kapitel 2.3). Daran anknüpfend haben die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und der VN-Menschenrechtsrat im Jahr 2012 unabhängig voneinander spezifische Leitlinien bezüglich der Themenfelder ausländische Agrarinvestitionen und nachhaltige Schuldenregime verabschiedet, die explizit auch die Frage der Existenz extraterritorialer Schutzpflichten in Bezug auf Menschenrechte der zweiten Generation adressieren. Allerdings handelt es sich bei diesen Dokumenten um ‚soft law‘, also um freiwillige Richtlinien, die zwar nicht unmittelbar rechtsverbindlich wirken, jedoch unter Umständen zur Herausbildung von verbindlichem Völkerrecht beitragen können.⁴⁰ Hingegen ist im Themenfeld Unternehmen und Menschenrechte der Verrechtlichungsprozess schon weiter vorangeschritten: Eine 2014 vom VN-Menschenrechtsrat mandatierte zwischenstaatliche Arbeitsgruppe diskutiert seit 2018 erste Vertragsentwürfe zur völkerrechtlichen Regulierung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen, die unter

39 Vgl. Schutter, *International Human Rights Law* (Fn. 2), S. 163.

40 Dieser Effekt tritt vor allem dann ein, wenn „Standards des soft law in Verträge aufgenommen werden oder wenn sich im Laufe der Zeit zu der Praxis eine Rechtsüberzeugung entwickelt“ und die Standards so den Status von Völkergewohnheitsrecht erlangen, Arnould, *Völkerrecht* (Fn. 21), S. 117 [Rn. 277].

anderem extraterritoriale Schutzpflichten für deren Heimatstaaten fest-schreiben (siehe Kapitel 5.1 und 5.2).

Angesichts der hier schlaglichtartig aufgezeigten Vielfalt und Komplexität massenhafter und menschengemachter lebensbedrohlicher Schädigungen sowie der Forderung, die R2P auf weitere Formen von Menschenrechtsverletzungen jenseits von Massenverbrechen auszudehnen,⁴¹ sollte ein Schutzkonzept wie die R2P zumindest Auskunft darüber geben können, in welchem Verhältnis der Schutz vor Massenverbrechen zu der moralischen und rechtlichen Verantwortung zum Schutz vor Verletzungen basaler Menschenrechte steht, die auf abstrakte Schädigungsformen zurückzuführen sind. Abstrakte, also unpersönliche und indirekte Schädigungen werden in der vorliegenden Studie von konkreten Schädigungen gemäß der Definition von Andrew Linklater unterschieden: „Concrete harm involves the intention to make designated others suffer – most obviously enemies at war. Abstract harm is caused by impersonal forces where people’s intentions are less significant than the global structures and processes that push them to act in ways that harm others, though often unintentionally or because of indifference rather than malice“.⁴²

Weiterhin sollte das R2P-Konzept Begründungsmuster bereithalten, warum gegebenenfalls die Vorbeugung von Massenverbrechen gegenüber der Prävention von nicht-physischen Schädigungsformen, z. B. die fahrlässige oder gleichgültige Verletzung grundlegender wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte, wie den Rechten auf Nahrung, Wasser und Gesundheit, in der internationalen Gesellschaft prioritär zu verfolgen sei. Zumal diese abstrakten Schädigungen als potentiell konfliktbegünstigende Faktoren einen indirekten Effekt auf die Verübung von Massenverbrechen entfalten können (siehe Kapitel 4.4.2).⁴³

Gesetzt den Fall, dass eine mit der besonderen Ächtungswürdigkeit bestimmter verbotener Handlungen und Schädigungsformen begründete

41 Vgl. Ainley, *From Atrocity Crimes to Human Rights* (Fn. 23), S. 245, 253; Richmond, Oliver P., *A Right of Intervention or a Global-Social R2P?*, in: Kenkel, Kai Michael/ Cunliffe, Philip (Hrsg.), *Brazil as a Rising Power. Intervention Norms and the Contestation of Global Order*, Abingdon/ New York 2016, S. 147–155, hier S. 154; Karp, David Jason, *The Responsibility to Protect Human Rights and the RtoP: Prospective and Retrospective Responsibility*, in: *Global Responsibility to Protect Jg. 7* (2015), Nr. 2, S. 142 – 166.

42 Linklater, Andrew, *The Problem of Harm in World Politics. Theoretical Investigations*, New York 2011, S. 38.

43 Vgl. Have, Nienke van der, *The Prevention of Gross Human Rights Violations under International Human Rights Law*, Berlin/ Den Haag 2018, S. 197, 212f.

1. Einleitung

Priorisierung von Massenverbrechen abgelehnt wird, besteht die Herausforderung darin, alternative Kriterien zu finden, nach denen das Menschenrechtsschutzregime geordnet und mit denen eine Prioritätensetzung gerechtfertigt werden kann. Beispielsweise könnte die handlungsorientierte durch eine folgenorientierte, konsequentialistische Herangehensweise ersetzt werden,⁴⁴ die nicht auf die Ächtungswürdigkeit der Handlung des Täters/ der Täterin, sondern auf die Intensität und damit auf die Folgen der Schädigungen abhebt. Innerhalb des Menschenrechtsschutzregimes wären dann jene Konzepte vorrangig umzusetzen, die den Schutz vor Verletzungen grundlegender Menschenrechte anstreben und zwar unabhängig von der Intention des Akteurs und von der Schädigungsform (siehe Kapitel 2.4).

Die oben dargestellten Zusammenhänge und aufgeworfenen Fragen zusammenfassend, besteht das primäre Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie in der Herleitung einer Schutzverantwortungsidee, die das Menschenrechtsschutzregime im Hinblick auf die Intensität der Schädigungen ordnet (siehe Kapitel 2), sowie in der Identifizierung von Konzepten und Strategien zu ihrer Operationalisierung und Umsetzung (siehe Kapitel 4 und 5). Zudem wird die Schutzverantwortungsidee IB-theoretisch in der Forschungstradition der Englischen Schule verortet (siehe Kapitel 3).

An die Ausführungen zum Erkenntnisinteresse anknüpfend, lauten die forschungsleitenden Fragestellungen entsprechend: Aus welchen rechtspolitischen Debatten lässt sich die Schutzverantwortungsidee herleiten und wo kann sie IB-theoretisch zweckmäßig verortet werden? Welche Konzepte und Strategien sind potentiell geeignet, die Schutzverantwortungsidee möglichst umfangreich umzusetzen und worin besteht der potentielle Mehrwert ihrer Herleitung, Operationalisierung und Implementierung?

Diese jeweils zweiteiligen Fragen werden in den Kapiteln 2–6 durch die hier schon einmal theseartig zusammengefassten Befunde beantwortet:

1. Die Schutzverantwortungsidee kann aus den rechtspolitischen Diskursen über den Schutz vor Massenverbrechen und vor abstrakten Schädigungen in einer globalisierten Weltwirtschaft hergeleitet werden (siehe Kapitel 2.2 und 2.3)

44 Konsequentialistische Ethiken bewerten die moralische Richtigkeit einer Handlung/ eines Unterlassens anhand ihrer Folgen auf der Basis des Nutzen- oder Utilitätsprinzips, demzufolge etwas dann gut ist, wenn es jemandem oder allen von einer Handlung/ Unterlassung Betroffenen einen Nutzen bringt, vgl. Lutz-Bachmann, Matthias, *Ethik*, Stuttgart 2013, S. 65f.

1.2 Differenzierung zwischen Schutzverantwortung als Idee und als Konzept

2. Die Schutzverantwortungsidee kann IB-theoretisch adäquat und ergiebig in der Forschungstradition der Englischen Schule verortet werden, indem sie zur Schließung einer traditionsinternen Forschungslücke im Hinblick auf nicht-militärische Maßnahmen zum Schutz grundlegender Menschenrechte beiträgt (Kapitel 3, 6.2).
3. Die Konzepte der R2P und der Zuschreibung extraterritorialer Schutzpflichten ermöglichen es, die Schutzverantwortungsidee zu operationalisieren und die Strategien der Massenverbrechensprävention, der Konfliktprävention und der Wahrnehmung extraterritorialer Schutzpflichten eignen sich zu ihrer Umsetzung (siehe Kapitel 4, 5).
4. Die Umsetzung der Schutzverantwortungsidee generiert einen dreifachen Nutzen auf verschiedenen Ebenen:
 - a) Das moralische und politisch-praktische Ziel des Schutzes grundlegender Menschenrechte wird gefördert und Menschenleben gerettet (siehe Kapitel 4, 5, 6.1)
 - b) Die Schutzverantwortungsidee kann als Teil der normativen Grundstruktur des Völkerrechts einen Beitrag zu dessen Harmonisierung leisten (siehe Kapitel 2.1, 2.4 und 6.1).
 - c) Die Schutzverantwortungsidee kann eine Forschungslücke innerhalb der Englischen Schule füllen und zudem als Brücke zur Überwindung des Grabens zwischen SolidaristInnen und PluralistInnen dienen (siehe Kapitel 3 und 6.2).

1.2 Differenzierung zwischen Schutzverantwortung als Idee und als Konzept

Bevor zwischen der Schutzverantwortung als *Idee* und der Schutzverantwortung als *Konzept* unterschieden werden kann, gilt es den Forschungsgegenstand zu definieren. In der vorliegenden Studie wird der Schutzbegriff gemäß seiner Definition in der menschenrechtlichen ‚Pflichtentrias‘ verwendet. Demnach verlangt die Schutzpflicht, dass der Pflichtenträger Maßnahmen ergreifen muss, um Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu verhindern oder zu beenden.⁴⁵ Der zweite terminologische Bestandteil des Forschungsgegenstandes, der Begriff der ‚Verantwortung‘, wird im Folgenden aus pragmatischen Gründen durchgehend in Abgrenzung zum Terminus der ‚Pflicht‘ ausgelegt. So bezieht sich der Terminus ‚Verantwortung‘ auf die retrospektive oder prospektive Zuschreibung einer Handlung

45 Vgl. Fremuth, Michael-Lysander, Menschenrechte. Grundlagen und Dokumente, Bonn 2015, S. 37.

oder Unterlassung zu einem Kollektiv (Staaten, Internationale Organisationen und transnationale Unternehmen) oder einem Individuum⁴⁶ aufgrund einer bestehenden moralischen oder rechtlichen Pflicht.⁴⁷ Gemäß dieser Auslegung ist der Pflichtbegriff also der grundlegendere der beiden Termini. Auf einen der beiden Begriffe zu verzichten oder beide synonym zu verwenden,⁴⁸ bietet sich schon deshalb nicht an, da der Verantwortungsbegriff durch den Terminus ‚Schutzverantwortung‘ in den entsprechenden Debatten etabliert ist. Daneben verlangt ein menschenrechtlicher Ansatz sprachlich, vor allem auch aufgrund der anerkannten Figur der menschenrechtlichen ‚Pflichtentrias‘, geradezu nach der Zuschreibung von korrelativen Pflichten zu den jeweiligen Menschenrechten.

Die in dem *World Summit Outcome Document* verankerte Ausrichtung der ‚Responsibility to Protect‘ auf den Schutz vor Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit wird im Folgenden als ‚Konzept‘⁴⁹ oder als ‚R2P-Konzept‘ oder kurz als ‚R2P‘ bezeichnet. Davon unterschieden wird in dieser Studie die Schutzverantwortung als *Idee*, die auf den Schutz vor massenhaften Verletzungen grundlegender Menschenrechte durch die Wahrnehmung gestufter Verantwortungen abzielt. Eine Differenzierung zwischen der *Idee* und dem *Konzept* der Schutzverantwortung findet sich auch bei Andreas von Arnould. Für Arnould besteht in der Denkfigur der „Souveränität als Verantwortung in einem Modell gestufter Verantwortung(en)“ die Kernidee der R2P, verstanden als ein „*Container-Konzept*, das verschiedene traditio-

46 Die individuelle Verantwortung z. B. einer StaatschefIn oder einer UnternehmerIn, die vor allem von (völker)strafrechtlicher Bedeutung ist, wird in dieser Studie nur am Rande thematisiert. Zu den verschiedenen Möglichkeiten, die Verantwortung von Kollektiven und den in ihnen versammelten Individuen bestimmen zu können, vgl. die Beiträge in Gerber, Doris/ Zanetti, Véronique (Hrsg.), *Kollektive Verantwortung und internationale Beziehungen*, Berlin 2010.

47 Für eine vertiefende Analyse des Verantwortungsbegriffs vgl. Beck, Valentin, *Eine Theorie der globalen Verantwortung. Was wir Menschen in extremer Armut schulden*, Berlin 2016, S. 33–51.

48 Für eine Diskussion der verschiedenen Möglichkeiten, die Begriffe ‚Verantwortung‘ und ‚Pflicht‘ zueinander in Beziehung zu setzen, vgl. Neuhäuser, Christian/ Buddeberg, Eva, *Einleitung: Pflicht oder Verantwortung?*, in: *Zeitschrift für Praktische Philosophie* Jg. 2 (2015), Nr. 2, S. 49–60 sowie die weiteren Beiträge zu dem Schwerpunkt dieser Ausgabe.

49 Vgl. Arnould, Andreas von, *Werdende Norm oder politisches Konzept? Zur völkerrechtlichen Einordnung der Responsibility to Protect*, in: Staack, Michael/ Krause, Dan (Hrsg.), *Schutzverantwortung in der Debatte. Die „Responsibility to Protect“ nach dem Libyen-Dissens*, Opladen/ Berlin/ Toronto 2015, S. 55–76, hier S. 64f.