

**Anhörung zum Thema „Internationale Staatenverantwortung“
(„Responsibility to Protect“)
11. Februar 2009**

Prof. Dr. Dr. Sabine vom Schorlemer

Frage 1

Welche völkerrechtliche Bedeutung hat das Konzept der „internationalen Schutzverantwortung“ und wie verhält es sich zur Völkermordkonvention? Stellt es das Prinzip der „staatlichen Souveränität“ in Frage oder wird der Begriff der staatlichen Souveränität“ vielmehr neu definiert?

1 a) Völkerrechtliche Bedeutung des Konzepts?

- Die Schutzverantwortung (responsibility to protect, R2P) wurde mit dem Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 (UN Doc. A/RES/60/1) als Resolution der GV verabschiedet. Resolutionen sind grundsätzlich unverbindlich, können aber zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht beitragen, sofern die Staaten ihre Rechtsüberzeugung gemeinsam dokumentieren und sich im Nachhinein eine entsprechende Praxis im Einklang mit dieser Überzeugung herausbildet; davon kann gegenwärtig (noch) nicht ausgegangen werden. Einzelne Elemente sind jedoch bereits „fester Bestandteil des Völkerrechts“ (näher: *Ch. Schaller*, SWP-Aktuell, April (2008), S. 1).
- R2P wurzelt in der VN-Charta („Glaube an die Grundrechte des Menschen“), obgleich die Charta wenig eindeutig formuliert ist, wenn es darum geht, Leben zu retten in Ländern, in denen massenhaft Gräueltaten stattfinden. R2P basiert außerdem auf einem der ältesten Menschenrechtsverträge der VN: der Völkermordkonvention von 1948 (*siehe unten 1 b*).
- Staaten haben es bisher aus politischen Gründen vermieden, von einer „Norm“ oder auch nur von einem „Konzept“ zu sprechen (vgl. UN Doc. A/RES/60/1, Ziff. 138, 139), während man innerhalb der Vereinten Nationen bereits früh ein normatives Verständnis anklingen ließ (vgl. Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung (2004), Ziff. 203 und *K. A. Annan*, UN Doc. A/59/2005, Ziff. 135: „emerging norm“ („sich herausbildende Norm“). Der jetzige VN-Generalsekretär *Ban Ki-moon* scheint zurückhaltender als sein Vorgänger und spricht eher von „Konzept“ als von „Norm“.
- Aus sich heraus begründet R2P keine neuen völkerrechtlichen Rechte oder Pflichten der VN oder ihrer Mitgliedstaaten. Auch die einschlägigen Passagen im Ergebnisdokument des Weltgipfels von 2005 verweisen lediglich auf das bestehende Völkerrecht. Die h.M. in der Völkerrechtsdoktrin geht überwiegend davon aus, dass es sich bei der Schutzverantwortung um ein Konzept mit lediglich politischer Signalwirkung handele, das nicht zur Begründung völkerrechtlicher Rechte und Pflichten führe; Anzeichen für die Herausbildung einer völkerrechtlichen Norm werden im Allgemeinen nicht gesehen (so etwa *C. Stahn*, Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm, in: *American Journal of International Law* 101 (2007), S. 99-120; *G. Molier*, Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect After 9/11, *Netherlands International Law Review* 53 (2006), S. 37-62).

- Dennoch geht es bei der Schutzverantwortung um weit mehr als um lediglich „moralische“ und „politische“ Forderungen und Bekenntnisse; letztlich beruht R2P auf der universell bindenden Präventionspflicht hinsichtlich Völkermord, der unzweifelhaft *erga omnes* Wirkung zukommt (vgl. Art. I Völkermordkonvention 1948: „Die Vertragsschließenden Parteien bestätigen, dass Völkermord, ob im Frieden oder im Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich verpflichten.“).
- Nach den Grundsätzen der Staatenverantwortung der International Law Commission (ILC) haben einzelne Staaten bei der Verletzung einer *erga omnes*-Pflicht („serious breach by a State of an obligation arising under a peremptory norm“) das Recht, den betreffenden Staat zur Beachtung seiner Verpflichtung (hier: Schutz der eigenen Bevölkerung) anzuhalten und auf eine Beendigung der Rechtsverletzung hinzuwirken, allerdings nur mit friedlichen Mitteln (vgl. ILC, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001), Art. 40, 41, 48; näher: S. von Schorlemer, Verfahrensrechtliche Aspekte bei Ansprüchen aus Verletzungen von *erga-omnes*-Normen, in: E. Klein (Hrsg.), Menschenrechtsschutz durch Gewohnheitsrecht, Kolloquium 26.-28. September 2002 (2003), S. 238-291).
- R2P trägt zugleich den völkerrechtlichen Grundsätzen des Systems der kollektiven Sicherheit Rechnung. Der Sicherheitsrat ist jederzeit befugt, unter den Voraussetzungen des Art. 39 VN-Charta militärische Mittel zur Durchsetzung von Menschenrechten einzusetzen. Im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 (UN Doc. A/RES/60/1) haben sich die Staaten bereit erklärt, im konkreten Einzelfall kollektive Maßnahmen durch den Sicherheitsrat (SR) und im Einklang mit Kapitel VII der VN-Charta zu ergreifen, falls sich friedliche Mittel als unzureichend erweisen und die Behörden eines Landes offensichtlich dabei versagen, ihre Bevölkerungen vor Völkermord und ähnlichen Verbrechen zu schützen (Ziff. 139).
- Über die Respektierung geltender Grundsätze hinaus entfaltet die Schutzverantwortung eine dynamische, rechtspolitische Wirkung, da sie zu einer neuen Norminterpretation führt, insbesondere des Souveränitätsprinzips und des Grundsatzes der Nichteinmischung (*siehe unten Antwort auf Frage 1 c*)).

1 b) Verhältnis zur Völkermordkonvention?

- Auf dem Weltgipfel 2005 wurde die Anwendbarkeit des Konzepts der Schutzverantwortung auf vier Szenarien beschränkt (Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung, Verbrechen gegen die Menschlichkeit). Völkermord findet sich bereits als Straftatbestand in der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (9.12.1948) und im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) (17.7.1998). Ethnische Säuberung ist kein anerkanntes völkerrechtliches Verbrechen, kann aber unter Umständen unter eines der anderen drei subsumiert werden.
- Mit der Annahme der Völkermordkonvention sind die Staaten übereingekommen, dass Völkermord ein Verbrechen ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich grundsätzlich verpflichten (vgl. auch das deutsche Völkerstrafgesetzbuch (VStGB), § 1 i.V.m. § 6, dessen Anwendungsbereich auch dann eröffnet ist, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist).
- Seit der Annahme der Völkermordkonvention herrscht die Auffassung, dass „Völkermord, unabhängig davon, wo er verübt wird, eine Bedrohung der Sicherheit aller darstellt und niemals toleriert werden darf.“ (Bericht der Hocharangigen Gruppe

für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung (2004), Ziff. 200).

- Der Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten kann folglich nicht zur Verteidigung von Völkermord oder vergleichbaren Gräueltaten geltend gemacht werden, die als eine Bedrohung der internationalen Sicherheit angesehen wurden und somit ein Tätigwerden des Sicherheitsrates bewirken können.
- Die Völkermordkonvention kann insbesondere im Hinblick auf die Verhinderung von Völkermord als rechtliche Grundlage für ein Eingreifen Dritter herangezogen werden. Neben der Verpflichtung von Drittstaaten, Vorkehrungen zur Bestrafung zu treffen (Art. V Völkermordkonvention), können alle Vertragsstaaten die zuständigen Organe der VN damit befassen, „Maßnahmen zu ergreifen, die sie für die Verhütung und Bekämpfung von Völkermordhandlungen (...) für geeignet erachten“ (Art. VIII Völkermordkonvention).
- Die Staatenpraxis deutet auf ein *Recht* auf Eingreifen hin (vgl. *W. Schabas*, *Genocide in International Law*, Cambridge (2000), S. 498).
- Die Frage nach einer *Verpflichtung* zum Eingreifen Dritter ist hingegen nicht abschließend beantwortet (Pro: z.B. *M. Ragazzi*, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford, Clarendon Press (1997), S. 96; *J. M. Kagan*, *The Obligation to Use Force to Stop Acts of Genocide: An Overview of Legal Precedents, Customary Norms, and State Responsibility*, in: *San Diego International Law Journal* 7 (2006), S. 461, 481. Contra: *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Dissenting Opinion of Judge Ad Hoc Kreca*, Ziff. 102; *D. J. Luban*, *Calling Genocide by its Rightful Name: Lemkin's Word, Darfur, and the UN Report*, *Chicago Journal of International Law* 7 (2006), S. 303).

1 c) Wird das Prinzip der staatlichen Souveränität in Frage gestellt oder wird der Begriff der staatlichen Souveränität vielmehr neu definiert?

- Im Kontext der R2P ist die Auffassung verbreitet, dass es einen unüberbrückbaren Gegensatz zwischen Menschenrechten und staatlicher Souveränität gibt; die Schutzverantwortung versuche hier konzeptionell gesehen, Brücken zu bauen (*E. Luck*, in: *VN* 2 (2008), S. 52); Generalsekretär *Kofi Annan* hatte darauf hingewiesen, dass er versucht habe, die Idee zweier Konzepte von Souveränität zu entwickeln - die staatliche sowie die individuelle Souveränität: „Kollidiert die Souveränität von Staaten mit jener von Einzelpersonen, so müssen wir als internationale Staatengemeinschaft ernsthaft abwägen, wie weit wir gehen würden, um erstere vor letzterer zu schützen.“ (UN Doc. SG/SM/8125).
- Als Ergebnis dieser Debatte wird immer mehr akzeptiert, dass souveräne Regierungen zwar die Hauptverantwortung für den Schutz ihrer eigenen Staatsbürger vor menschlichen Katastrophen tragen, dass aber die internationale Gemeinschaft als Ganze diese Verantwortung übernehmen soll, wenn die Staaten dazu nicht in der Lage oder nicht bereit sind. Kollektive Schutzverantwortung zielt insofern auf die Integration von Souveränität und Menschenrechten ab und will nicht die eine über die andere stellen (*E. Luck*, in: *VN* 2 (2008), S. 52).
- Kern der Schutzverantwortung ist nach verbreiteter Deutung eine neue Interpretation des Souveränitätsbegriffs - Stichwort: „sovereignty as responsibility“, statt „sovereignty as authority“ (*J. Welsh*, in: *Global Governance* 8 (2002), S. 510). Die Souveränität werde mit der Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bürger materiell aufgeladen; ein Eingreifen von außen wäre mithin kein grundsätzlich verbotener Eingriff in staatliche Souveränität mehr, sondern eine erlaubte Maßnahme zur

Wiederherstellung der vollen Souveränität eines fremden Staates (*M. Königeter* (RR z.A., Abteilung Völkerrecht), Aktueller Begriff 28 (2008), 29. Mai 2008).

- Im Zentrum von R2P steht somit die Idee von der „Souveränität als Verantwortung“, das heißt, das Souveränitätsprinzip wird im Lichte der Praxis des Sicherheitsrates auf die Sonderfälle Völkermord und andere schwere Verbrechen anwendbar gemacht; das Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Wahrung der Menschenrechte erfährt eine Antwort im Sinne einer „Verantwortungsteilung“ zwischen Staaten und der internationalen Gemeinschaft (repräsentiert durch die Vereinten Nationen).
- Nach Ansicht der Verfasserin stellt die Schutzverantwortung das Prinzip der „staatlichen Souveränität“ und die Herrschaft der Territorialstaaten grundsätzlich nicht in Frage, sondern interpretiert sie lediglich völkerrechtsgemäß. Die Souveränitätsdebatte im Rahmen der R2P erscheint daher akademisch interessant, im Ergebnis aber wenig fruchtbar.
- Innerhalb ihres Jurisdiktionsbereichs besitzen Staaten umfassende souveräne Rechte, auch was den Umgang mit der eigenen Bevölkerung betrifft. Es ist allerdings unbestritten, dass die staatliche Souveränität grundsätzlich völkerrechtlichen Bindungen unterliegt (Grundsatz der Völkerrechtsunmittelbarkeit) und nicht schrankenlos gilt. Dies ergibt sich – losgelöst von der R2P - aus dem allgemeinen Völkerrecht. Zu den staatlicherseits zu beachtenden Bindungen gehören die geltenden Menschenrechte (vgl. die Reduktion des souveränen Vorbehaltsraums der „inneren Abgelegenen“ im Lichte der frühen Menschenrechtsentwicklung (näher *G. Nolte*, *The Charter of the United Nations, A Commentary*, *B. Simma* (Hrsg.) (2002), S. 157).
- Außerdem hat der SR aufgrund seiner Befugnisse nach Kap. VII VN-Charta um „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen“ jederzeit das Recht, Zwangsmaßnahmen gegen souveräne Staaten zu autorisieren, auch wenn es um Vorgänge im Landesinneren geht (Art. 2 (7) letzter Hs).
- Staaten können sich also in bestimmten Angelegenheiten (massive Menschenrechtsverletzungen) nicht mehr darauf berufen, dass es sich um interventionsfreie „innere Angelegenheiten“ handelt, das heißt, internationale Einmischung ist dann (auch im Lichte der R2P) hinzunehmen; von einem „Paradigmenwechsel“ das Spannungsfeld staatlicher Souveränität und die Duldung internationaler Einmischung betreffend, wird ausgegangen (*Ch. Schaller*, SWP-Aktuell 2008, S. 5).
- Je umfassender und konkreter sich die aus dem Völkerrecht erwachsenden Bindungen darstellen, desto kleiner wird der Bereich ausschließlich nationaler Zuständigkeit. Dies ist rechtlich unbestritten und wird auch in friedensethischer Hinsicht so gesehen: „Ein Staat, in dem die physische Existenz der Bürger akut bedroht ist (...), hat den Anspruch auf Respektierung seiner territorialen und politischen Integrität verwirkt.“ (Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (2007), S. 75).

Frage 2

Welches sind die konkreten Kriterien, die einen Eingriff der internationalen Gemeinschaft zum Schutz vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit rechtfertigen bzw. zu einem Eingriff verpflichten? Ab welcher Schwere der Menschenrechtsverletzungen muss der VN-Sicherheitsrat handeln?

- Konsens über solche Kriterien besteht derzeit nicht.

- Einzelne Staaten haben Informationen zufolge Kriterien für ihr individuelles Abstimmungsverhalten entwickelt; diese Kriterien sind aber informeller Natur.
- Die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) hat in ihrem Bericht „The Responsibility to Protect“ 2001 einen Kriterienkatalog vorgeschlagen, der sich an den just war-Kriterien (*bellum justum*) orientiert. Zu den von ICISS und im Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (2004) genannten und bislang am häufigsten diskutierten Legitimationskriterien gehören: Ernst der Bedrohung, Redlichkeit der Motive, Anwendung als letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit der Mittel, Angemessenheit der Folgen / vernünftige Erfolgsaussichten. Ein solcher Kriterienkatalog wurde nicht in das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 (UN Doc. A/RES/60/1) übernommen, das heißt, er stößt derzeit nicht auf die Zustimmung der Staaten.
- Anzumerken ist, dass sich der ICISS-Kriterienkatalog lediglich auf eine der drei Säulen der R2P, nämlich das militärische Eingreifen („responsibility to react“) bezieht, nicht aber auf die beiden anderen Säulen: die Prävention („responsibility to prevent“) und den Wiederaufbau („responsibility to rebuild“).
- Für die künftige Operationalisierung der Schutzverantwortung erscheint es zentral, ein kohärentes „Kontinuum von Maßnahmen“ entlang aller drei Bereiche zu entwickeln, ausgehend von der Prävention („responsibility to prevent“: gute Dienste; Vermittlung; Hilfe bei der Beendigung lokaler Gewalt, Entsendung von Menschenrechts- und Polizeieinheiten, Sanktionen bei Zuwiderhandlung gegen Vereinbarungen, etc.), über die militärische Reaktion auf Gewalt („responsibility to react“) bis hin zu Hilfe für den Wiederaufbau zerrütteter Gesellschaften („responsibility to rebuild“). Das bedeutet nicht, dass notwendigerweise gilt, eine für das Eingreifen prozedurale „Stufenleiter“ zu befolgen; gerade in Notsituationen muss flexibel gehandelt werden.

Frage 3

Ist die Annahme realistisch, dass der VN-Sicherheitsrat politische Entscheidungen entlang eines Kriterienkatalogs fällt?

- Diese Annahme ist nur bedingt realistisch. Die Erfahrungen mit Ruanda und Darfur haben gezeigt, wie problematisch es bereits ist, Einigkeit im Hinblick auf den Begriff des „Genozids“ herzustellen. Eine Diskussion über die Anwendbarkeit eines Kriterienkatalogs dürfte daher erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen.
- In Stellungnahmen haben außerdem drei der ständigen Sicherheitsratsmitglieder (P-5) die Anwendung von Kriterien für militärische Angriffe ausdrücklich abgelehnt.
- Selbst wenn es gelingen sollte, einen Kriterienkatalog zur Frage der Intervention bei Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit anzunehmen (etwa durch eine Resolution der GV oder des SR), wäre dieser nicht unmittelbar bindend für den Sicherheitsrat. Gemäß Art. 39 VN-Charta besitzt dieser stets einen Ermessensspielraum zur Beurteilung, ob die Voraussetzungen für die Verhängung von Zwangsmaßnahmen vorliegen. Allenfalls eine Art Selbstbindung des SR wäre denkbar.
- In der Praxis des SR wird es künftig verstärkt um die Diskussion konkreter Maßnahmen in Situationen extremer Menschenrechtsverletzungen gehen. Wenn kein politischer Wille zum Handeln gegeben ist, dürfte das Vorhandensein eines Kriterienkatalogs kaum weiterhelfen. Allerdings könnte sich der „moralische Druck“ zum Handeln auf die Mitglieder des SR erhöhen (Demarchen der Zivilgesellschaft).

- Trotz der fehlenden rechtlichen Wirkung (und der bekannten Skepsis der Regierungen ob der Chancen seiner Ausarbeitung) böte ein Kriterienkatalog, der die einzelnen Elemente der Schutzverantwortung auf der Basis von „best practices“ näher konkretisierte, diverse Vorteile.
- Ein Kriterienkatalog auf der Grundlage einer kollektiven internationalen Schutzverantwortung hätte unter Umständen eine gestiegene Bereitschaft des SR zur Folge, militärische Maßnahmen zur Verhütung katastrophalen innerstaatlichen Unrechts zu ergreifen, da es den SR-Mitgliedern leichter fallen dürfte, eine „kriterienkonforme“ Situation als eine „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ im Sinne von Art. 39 VN-Charta einzustufen.
- Eine durch den Kriterienkatalog veränderte, stärker menschenrechtsorientierte Argumentationsbasis im SR könnte die Autorität / Glaubwürdigkeit des SR stärken.
- Selbst für den Fall, dass ein politischer Wille zum Handeln im SR besteht, könnte das Vorliegen eines Kriterienkatalogs vorteilhaft sein: Die Einheitlichkeit von SR-Entscheidungen würde gefördert, und es wäre unter Umständen leichter, eine Interventionsentscheidung nach außen zu vertreten. Die Beurteilungsmaßstäbe einer Entscheidung würden transparent, was die Herrschaft des Rechts stärken könnte.
- Entscheidungen des SR würden insgesamt besser nachvollziehbar, was ihnen eine höhere Legitimität verleihen würde (vgl. insofern den Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, Eine sichere Welt: unsere gemeinsame Verantwortung (2004), der betont, dass die Wirksamkeit des globalen Systems nicht nur von der Rechtmäßigkeit getroffener Entscheidungen abhängt, sondern auch davon, „ob diese gemeinhin als legitim angesehen werden, also auf der Grundlage solider Beweise und auch aus den richtigen moralischen wie rechtlichen Gründen gefällt werden“ (Ziff. 204)).
- Nicht auszuschließen ist außerdem, dass, abhängig von seiner Qualität, ein solches Dokument die Sorgen der Entwicklungsländer vor einer missbräuchlichen Ausweitung der Schutzverantwortung reduzieren könnte, und zwar in dem Maße, in dem durch die praktische Anwendung desselben sukzessive das Vertrauen in die regelbasierte Umsetzung der Schutzverantwortung sichergestellt würde.

Frage 4

Wie weitreichend ist die Schutzverantwortung Ihrer Meinung nach zu verstehen? Fallen zum Beispiel auch Streitschlichtungen darunter? Kofi Annan, der vormalige VN-Generalsekretär, hat über seine Streitschlichtung in Kenia nach der letzten Präsidentschaftswahl gesagt: „The problem is when we say „intervention“, people think military, when in fact that’s a last resort. Kenya is a successful example of R2P at work.“

- Die Schutzverantwortung ist nach herrschender Ansicht nicht nur militärisch, sondern auch zivil - und somit weit - zu verstehen. Sie umfasst generell den Schutz der Bevölkerung eines Staates vor Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Wie die Staaten auf dem Weltgipfel 2005 anerkannt haben, ist darin auch die Prävention eingeschlossen („this responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement“, UN Doc. A/RES/60/1).
- Streitschlichtungen, also ein Rekurs auf die in Art. 33 VN-Charta vorgesehenen Mittel (u.a. Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, Gerichtsurteil), können im Rahmen der „responsibility to prevent“ grundsätzlich eine konstruktive Rolle

spielen, insbesondere wenn sie im Ergebnis dazu führen, dass Menschenrechte gestärkt und Minderheitenrechte geschützt werden. Allerdings sind die Streitschlichtungsmittel der VN-Charta primär auf einen zwischenstaatlichen Konflikt zugeschnitten. Die Initiative zur Streitschlichtung kann - dies gilt losgelöst von der R2P - nach allgemeinem Völkerrecht jederzeit von der jeweiligen Regierung des Territorialstaates ausgehen, in dem die massiven Menschenrechtsverletzungen drohen. Auch der SR kann den Parteien jederzeit alle ihm geeignet erscheinenden Verfahrensschritte empfehlen, allerdings ohne bindende Wirkung.

- Die Streitschlichtung in Kenia dürfte dennoch kein Anwendungsfall der R2P sein: Zum einen konzentrierte sich die durchgeführte Schlichtung nicht auf die Frage der Verhinderung von Genozid, sondern auf die Frage der politischen Machtverteilung; soweit die Lösung dazu beitragen soll, künftig ethnische Gewalt zu verhindern, wird sie VN-intern hinsichtlich dieser Kapazität als fragwürdig eingestuft. Zum anderen kommt hinzu, dass im Falle Kenias von einer Führungsrolle der *Elders* ausgegangen werden muss, nicht der VN. Auch fehlte es an dem für die R2P typischen Bemühen, Schritte zu definieren, wie der Ausbruch möglicher Gewalt verhindert werden kann (z.B. wenn die Verhandlungen scheitern sollten).
- Die Äußerung *Kofi Annans*, Kenia sei ein erfolgreicher Anwendungsfall der R2P, dürfte aus dem Interesse resultieren, die Vorbehalte der Staaten Afrikas gegenüber der Schutzverantwortung (Furcht vor „Interventionismus“) abzubauen. Kenia wurde als ein „Präzedenzfall“ für die R2P dargestellt, bei dem keine militärische Gewalt angewendet wurde.

Frage 5

Besteht innerhalb der Staatengemeinschaft Konsens mit Blick auf die Interventionstatbestände oder ist R2P eine wesentlich auf freiwilliger Basis beruhende, moralische Verpflichtung?

5 a) Besteht Konsens mit Blick auf die Interventionstatbestände?

- Der Konsens der Staatengemeinschaft hinsichtlich der Interventionstatbestände ist seit dem wegbereitenden Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) im Jahre 2001 wesentlich gewachsen. Hatte der Bericht der ICISS noch Situationen wie massive Hungersnöte und Umweltkatastrophen als von der R2P umfasst angesehen (vgl. ICISS Report Ziff. 4.20 (2001)), besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, dass der Katalog der Interventionstatbestände auf die vier schwersten Verbrechen („core crimes“) begrenzt ist: Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Mit Ausnahme des recht schwammigen Begriffs der „ethnischen Säuberungen“ sind diese Interventionstatbestände allesamt in völkerrechtlichen Verträgen (u.a. Völkermordkonvention 1948, Genfer Konventionen 1949, Zusatzprotokolle 1977, Statut des IStGH für das ehemalige Jugoslawien, Statut des IStGH für Ruanda, Statut von Rom des IStGH) definiert.
- Eine Ausdehnung dieser Tatbestände auf Naturkatastrophen, wie sie vor allem in der US-Doktrin gefordert wird, erscheint nicht sinnvoll, um R2P nicht zu verwässern. Sie entspricht auch nicht dem derzeitigen Willen der Staatengemeinschaft (vgl. UN Doc. A/RES/60/1, Ziff. 138, 139).
- Soweit eine Regierung humanitäre Hilfsaktionen behindert, sollte dies ebenfalls nicht als ein Anwendungsfall der R2P gesehen werden, es sei denn, dies erfüllt den

Tatbestand einer der vier Kernverbrechen im Sinne der R2P. Jede ohne Zustimmung der Regierung des jeweiligen Territorialstaates erzwungene Hilfslieferung birgt Risiken (u.a. das Aufflammen politischer Konflikte Verteilungskämpfe Gesundheitsrisiken bei unsachgemäßem Einsatz von medizinischen Versorgungsgütern (näher *J. Lorch; G. Will*, SWP-Aktuell 2008, S. 2 f.).

- Der intergouvernementale Konsens über die grundsätzliche Kasuistik der genannten vier Kernverbrechen umfasst nicht automatisch den Willen zu einer kollektiven *Verpflichtung* der Staaten zum Einschreiten; er steckt jedoch den Rahmen ab, innerhalb dessen die VN und ihre Mitgliedstaaten koordiniert vorgehen („continuum of steps“), um mögliche Gewalt zu verhindern bzw. einzudämmen.

5 b) Ist R2P eine wesentlich auf freiwilliger Basis beruhende, moralische Verpflichtung?

- Die moralische Dimension der R2P ist gewichtig und könnte sich unter der neuen US-Administration weiter positiv entwickeln. Sie basiert u.a. auf dem Grundsatz der unveräußerlichen Würde des Menschen und auf der Solidarität der Völker untereinander.
- R2P ist jedoch mehr als eine auf „freiwilliger Basis beruhende, moralische Verpflichtung“. R2P ist insbesondere Ausdruck einer seit über einem halben Jahrhundert in Bezug auf Völkermord bestehenden Präventionspflicht, die auch völkergewohnheitsrechtlich gilt. Sie verfügt als ein operatives Instrument in den internationalen Beziehungen über ein erhebliches rechtspolitisches Potenzial. Im Ernstfall kann es auf der Grundlage von Kap. VII und VIII VN-Charta zur Gewaltanwendung zwecks Verhinderung von Genozid, ethnischen Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen kommen (*siehe näher oben Antwort auf Frage 1 a) und c)*).
- Insbesondere die westlichen Staaten verweisen häufig auf die rechtliche Natur der Präventionspflicht. Dies steht in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) im Falle *Bosnia and Herzegowina v. Serbia and Montenegro (2007)*, wo sich der IGH äußerte, ab wann eine Verpflichtung zur Verhütung von Völkermord ausgelöst wird (gewisse „Nähe“, die geographisch, aufgrund politischer Verbindungen oder anders determiniert sein kann, konkrete „Kenntnis“ oder unter normalen Umständen zu erwartenden Kenntnis vom ersten Risiko der Verübung eines Völkermords, und schließlich die Fähigkeit zur effektiven „Einflussnahme“).
- Die Befolgung einer solchermaßen skizzierten Rechtspflicht bleibt allerdings insofern weitgehend „freiwillig“, da in der Praxis keine Sanktionsmechanismen zur Durchsetzung angewendet werden, mit anderen Worten trotz Rechtsverpflichtung bleibt ein Handeln in der Realität „fakultativ“.
- Eine Anrufung des IGH bei Zuwiderhandlung gegen die skizzierte Rechtspflicht wäre grundsätzlich möglich; eine Entscheidung käme jedoch angesichts der drohenden massiven Menschenrechtsverletzungen wohl in den meisten Fällen zu spät. Der Sicherheitsrat könnte indes stets handeln und unter den Voraussetzungen des Art. 39 VN-Charta ggf. vorläufige Maßnahmen nichtmilitärischer Natur ergreifen, auch „um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen“ (Art. 41 VN-Charta, z.B. Boykottmaßnahmen).
- Der Fall Darfur zeigt die Vordringlichkeit einer konsequenten Anwendung und sanktionsbewehrten Durchsetzung von Präventionspflichten, insbesondere dann, wenn Regierungen die Zusammenarbeit verweigern und gegen getroffene

Vereinbarungen verstoßen. In der Durchsetzung der völkerrechtlichen Präventionspflichten, die einen wesentlichen Teilbereich der R2P darstellen, liegt eine der größten Herausforderungen für eine erfolgreiche Operationalisierung derselben.

Frage 6

Wie ist das Konzept im Vergleich zum internationalen Strafgerichtshof zu verorten, der die Aufgabe hat, bei Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzugreifen? Ist die Schutzverantwortung ein vorbeugender Mechanismus, während der internationale Strafgerichtshof erst nach einem begangenen Verbrechen eingreift?

- Das Konzept der R2P verhält sich im Wesentlichen komplementär (aber nicht deckungsgleich) zur Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) (vgl. *S. von Schorlemer*, SEF Policy Paper 28, (2007), S. 2). Der Verbrechenkatalog des IStGH ist insofern weiter gefasst, als hier auch das Aggressionsverbrechen genannt ist, für das die R2P nicht gilt.
- Laut der ehemaligen Hochkommissarin *Louise Arbour* sollte der IStGH in der juristischen „Nachbearbeitung“ in den von der R2P betroffenen Fällen tätig sein, was seiner Funktion Rechnung trägt. Die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs greift *ex post facto* für die in Art. 5 IStGH Statut genannten schwersten Verbrechen, soweit sie nach Inkrafttreten des Statuts begangen wurden (Art. 11 (1) IStGH Statut), R2P eröffnet demgegenüber die Möglichkeit der Androhung militärischer Intervention, nachdem andere Maßnahmen gescheitert sind, und ist insofern in der Tat ein „vorbeugender Mechanismus“.
- Zusätzliche Berührungspunkte zwischen Völkerstrafgerichtsbarkeit und R2P ergeben sich, wenn man Strafgerichtsverfahren präventive Wirkung beimisst. Die präventive Wirkung internationaler Strafgerichtsverfahren ist jedoch umstritten.
- Der IStGH selbst zeigt sich zwar der Überzeugung, dass er gewillt ist, „der Straflosigkeit der Täter ein Ende zu setzen und so zur *Verhütung* solcher Verbrechen beizutragen“ (Präambel, 5. Abs., Statut von Rom). Es ist daher nicht auszuschließen, dass Strafverfahren in general-präventiver Weise die Handlungsmotivation von potentiellen Tätern schwerster Menschenrechtsverletzungen beeinflussen können. Angesichts der beschränkten Zahl der möglichen internationalen Strafverfahren sind diesem Ansatz allerdings gewisse Grenzen gesetzt.
- Zum anderen könnte in spezial-präventiver Weise auf den weiteren Verlauf einer sich anbahnenden menschlichen Katastrophe Einfluss genommen werden - z.B. durch Ausstellung eines Haftbefehls. Ein solcher ist rechtlich auch möglich, um eine Person „an der weiteren Begehung“ von der Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofes unterliegenden Verbrechen zu hindern (Art. 58 (1) (b) (iii) Statut von Rom), was typischerweise für die R2P relevant ist.

Frage 7

Könnte die Feststellung der Tatbestände Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische „Säuberungen“ und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einem eigens dazu berufenem juristischen Gremium, beispielsweise dem internationalen Strafgerichtshof, überlassen werden, während die Entscheidung über durchzuführende Maßnahmen beim UN-Sicherheitsrat verbleibt?

- Grundsätzlich ja. Als ein „juristisches Gremium“, dem die Feststellung der Tatbestände überlassen werden könnte, käme(n) theoretisch in Betracht: ein eigens zu berufender Expertenausschuss, der Internationale Gerichtshof als Hauptorgan der VN (im Rahmen seiner Befugnis Gutachten zu erstellen (Art. 96 VN-Charta) und vorsorgliche Maßnahmen zur „Sicherung der Rechte der Parteien“ zu erlassen (Art. 41)) und der Internationale Strafgerichtshof.
- Für eine Befassung des IStGH mit Frage des Vorliegens der Eingriffstatbestände von Völkermord, ethnischen Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen („Schwellenkriterium“) spricht zum einen die Unabhängigkeit der Richter, zum anderen der Umstand, dass der IStGH im Laufe der letzten Jahre bereits praktische Erfahrung mit den genannten Tatbeständen (Statut von Rom, Art. 5 ff.) gesammelt hat.
- Technisch gesehen würde ein solch arbeitsteiliges Vorgehen eine Vereinbarung zwischen SR und Internationalem Strafgerichtshof erfordern; eine solche würde derzeit wohl von den USA und anderen Staaten abgelehnt, da sie auf eine „Aufwertung“ des IStGH hinausliefe.
- Mit abzuklären wäre der erforderlichen Beweisstandard: Soll R2P die intendierte Schutzwirkung entfalten, könnte nicht der reguläre Beweisstandard des IStGH zur Anwendung kommen, weil dieser auf die Beurteilung strafwürdigen Unrechts nach einer begangenen Tat angelegt ist, während es bei R2P lediglich um einen *prima facie*-Beweis gehen kann. Ferner müsste sichergestellt werden, dass aufgrund der hohen Beweisanforderungen des IStGH eine solche Feststellung der Tatbestände nicht zu spät käme.

Frage 8

Was spricht gegebenenfalls für oder gegen eine solche Einschaltung eines juristischen Gremiums und könnte so ein politisch motiviertes Wegschauen in Fällen von Völkermord vermieden und ein frühzeitigeres Handeln der Staatengemeinschaft ermöglicht werden?

- Für eine Befassung des IStGH spricht generell, dass sich auf diese Weise der Diskussionsspielraum innerhalb des SR verengen und damit im Angesicht schwerster Menschheitsverbrechen keine kostbare Zeit vergeudet werden würde. Jede systematische Konkretisierung der R2P im Sinne einer rechtlichen Norm könnte zur Einengung des politischen Ermessensspielraums führen.
- Die Frage der rechtlichen Voraussetzungen der Schutzverantwortung könnte „entpolitisiert“ werden, denn die Straftatbestände sind im Statut von Rom klar festgeschrieben.
- Die Gefahr politisch motivierter Interventionen könnte unter Umständen reduziert werden, was möglicherweise auch eine größere Unterstützung des Konzepts der R2P durch Länder des Südens möglich machen würde.

- *Gegen* eine Befassung des IStGH spricht, dass eine juristisch korrekte Beweisaufnahme des IStGH möglicherweise eine lange Zeit in Anspruch nimmt (*siehe oben Frage 7*).
- Nicht-Vertragsstaaten des Gerichts (wie z.B. die USA und China) könnten sich unter Umständen durch dessen Festlegungen nicht gebunden fühlen, während dies bei anderen, dem Gerichtshof freundlichen Staaten der Fall ist.
- Wenn trotz Feststellung der Tatbestände durch den IStGH nicht eingegriffen würde (z.B. weil ein SR-Beschluss unterbleibt oder nicht hinreichend Truppen zur Verfügung gestellt werden), könnte dies zu einer rechtspolitisch unerwünschten Schwächung des Internationalen Strafgerichtshofs führen.
- In der Praxis zeigt sich zudem, dass selbst wenn Kriegesverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit festgestellt wurden, eine wesentliche Hürde in der Beurteilung der Frage besteht, ob „national authorities are manifestly failing to protect their population“ (UN Doc. A/RES/60/1 Ziff. 139). Das heißt, als entscheidend erweist sich vielfach eine Sachfrage, nicht eine Rechtsfrage.

Frage 9

Welchen Einfluss kann eine Erweiterung und Konkretisierung des Rom-Statuts des internationalen Strafgerichtshofs im Bereich der Verbrechen gegen die Menschlichkeit (z.B. Erweiterung um den Tatbestand der Behinderung humanitärer Hilfe bei Naturkatastrophen) auf eine Wirkung der Schutzverantwortung haben?

- Eine Erweiterung des Statuts von Rom zwecks Aufnahme eines neuen Straftatbestands der „Behinderung humanitärer Hilfe“ bei Naturkatastrophen erscheint nicht sinnvoll. Dieser Tatbestand besteht nach der heutigen Dogmatik bereits und ist als strafwürdiges Individualunrecht zu ahnden, gegebenenfalls entweder als Völkermord, als Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder als Kriegsverbrechen (vgl. Art. 8 (2) (e) (iii) Statut von Rom): „vorsätzliche Angriffe auf Personal, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge, die an einer humanitären Hilfsmission (...) beteiligt sind“. Das Konzept der Schutzverantwortung wäre daher auch auf diese Ereignisse anwendbar.
- Allerdings sind die der R2P zugrundeliegenden Fälle – wie die Entstehungsgeschichte zeigt - anders gelagert (Ruanda; Srebrenica). Es handelt sich im Regelfall bei R2P um vorsätzliche Tötungshandlungen. Bereits bei diesen ist es in der Praxis sehr schwer, politische Einigkeit zum Eingreifen zu finden.
- Eine Ausweitung der Eingriffstatbestände, etwa im Lichte der aktuellen Diskussion um die Vorgänge in Birma, könnte das Konzept der Schutzverantwortung verwässern, einer Überdehnung der Kapazitäten der VN Vorschub leisten und letztlich auch Bedenken der Länder des Südens vor einem neuen „Interventionismus“ schüren (*vgl. auch oben Antwort auf Frage 5 a*)).
- Der Anwendungsbereich von R2P sollte eng sein, auch damit die erforderliche Intensität des Eingriffs (bis hin zur Schaffung einer R2P Eingriffskapazität) gewährleistet werden kann (*siehe näher unten Frage 16*).

Frage 10

Wie kann eine politische Instrumentalisierung des Konzepts unter dem Vorwand der internationalen Schutzverantwortung zum Beispiel vor dem Hintergrund des Konflikts in Darfur vermieden werden?

- Diese Frage ist missverständlich formuliert. Darfur bietet einen klaren Anwendungsfall für die R2P, so wie im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 (UN Doc. A/RES/60/1) beschlossen. Allerdings war wegen politischer Differenzen ein entschiedenes und konsequentes Vorgehen gegen den Sudan bisher nicht möglich.
- Die politische Instrumentalisierung des Konflikts (nicht des „Konzepts“) steht im weiteren Kontext der Auseinandersetzung um die Wahrung der Menschenrechte im Vergleich zu Souveränität, betrifft also genau die Situation, für die R2P entwickelt wurde. Die vom Menschenrechtsrat eingesetzte Expertengruppe hatte einen gangbaren Weg für eine erfolgreiche Anwendung der R2P vorgezeichnet - insbesondere Vereinbarungen mit der sudanesischen Regierung, wie und binnen welcher Fristen Verpflichtungen und Empfehlungen umzusetzen sind. (vgl. Report of the High-Level Mission on the Situation of Human Rights in Darfur pursuant to Human Rights Council Decision S-4/101, UN Doc. A/HRC/4/80).
- Was hingegen fehlt, ist eine Einigkeit über die Ergreifung von Sanktionen gegen einen Staat, der hartnäckig gegen Beschlüsse der Staatengemeinschaft verstößt und Vereinbarungen nicht einhält. Da der Menschenrechtsrat hier wenig Führungskraft zeigt, wäre es Aufgabe des Sicherheitsrates, hier Abhilfe zu schaffen.
- Was eine generelle Vermeidung der politischen Instrumentalisierung der R2P in Zukunft angeht, so wäre eine weitere „Verregelung“ des Konzepts R2P, sprich eine regelhafte Verdichtung (*siehe oben Antwort auf Frage 2*), hilfreich. Je mehr Ermessensspielräume eingehegt werden könnten, umso weniger Raum gäbe es für eine missbräuchliche politische Instrumentalisierung der R2P.
- Wichtig wäre außerdem ein Präzedenzfall, der das positive, genozidverhütende Potenzial der R2P in Notsituationen einer breiten Öffentlichkeit vor Augen führt und den VN die Möglichkeit bietet, sich auf der Basis eines breiten Konsenses weiter für die Schutzverantwortung zu engagieren.

Frage 11

Welche Rolle bei der praktischen Ausgestaltung des Konzepts könnte das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte spielen?

- Aufgrund der großen menschenrechtlichen Expertise kann das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) bei der praktischen Ausgestaltung des Konzepts der R2P eine tragende Rolle spielen und auf der Basis von „best practices“ entscheidende Zu- bzw. Vorarbeiten übernehmen.
- Zum einen könnte ein Katalog der einschlägigen Rechte für die Prävention der genannten Verbrechen erstellt werden (Operationalisierung der „responsibility to prevent“), u.a. wäre eine Kommentierung der Handlungsoptionen in Kap. VI VN-Charta sinnvoll.
- Zum anderen könnte eine Übersicht der wichtigsten innerstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der aus der R2P fließenden Verpflichtungen vorgelegt werden. Hier gilt es eine Lücke zu schließen, denn „die Vereinten Nationen haben sich bisher zu wenig um die nationale Umsetzung der Präventionspflicht aus der Völkermordkonvention

gekümmert“ (*E. Strauss*, Nie wieder - die Herausforderungen der Vereinten Nationen, in: *S. von Schorlemer* (Hrsg.), Globale Probleme und Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen (2006), S. 60).

- Schließlich erschiene es sinnvoll, internationale Maßnahmen zur Unterstützung von Regierungen bei der Umsetzung der R2P aufzulisten. Hier bestehen ebenfalls Defizite, denn, wie die Praxis zeigt, wird Beobachtern vielfach der Zugang verwehrt (Darfur) und ihre Berichte werden nur von einem begrenzten Kreis zur Kenntnis genommen.
- Außerdem vermag OHCHR im Bereich der Früherkennung (*siehe auch Frage 12*) einen gewichtigen Beitrag zu leisten, da Genozid und andere schwere Verbrechen typischerweise einen soziokulturellen Hintergrund haben, der in Ausgrenzung und Diskriminierung wurzelt. Diese (Fehl-)Entwicklungen lassen sich an der Verletzung einschlägiger Vertragsrechte ablesen (vgl. die Warnungen des Rassen-diskriminierungsausschusses (CERD) im Vorfeld von Ruanda). Da das OHCHR das Sekretariat für die Vertragsorgane („treaty bodies“) stellt, in deren Rahmen Staatenberichte und Individualbeschwerden behandelt werden, ist hier eine besondere Sachnähe des OHCHR gegeben.
- Auch aus einem anderen Grund erscheint OHCHR besonders zur Operationalisierung der Schutzverantwortung geeignet. Aufgrund seines rechtlich-politischen Mandats pflegt OHCHR einen kritischen Dialog mit Regierungen und ist gewohnt, diese mit Fehlentwicklungen zu konfrontieren – anders etwa als rein humanitäre Organisationen, die um Neutralität bemüht sind. Damit liegt die Tätigkeit von OHCHR im Zentrum der R2P, denn die staatliche Souveränität wird an internationalen Maßstäben und geltenden Verpflichtungen gemessen bzw. kritisch hinterfragt.
- Voraussetzung für eine erfolgreiche weitere Operationalisierung der R2P ist allerdings, dass der Ausbau des Amtes des Hochkommissars vorangetrieben wird, etwa durch Einrichtung leistungsstarker Regionalbüros („field presences“) und Ländermissionen. Auch müssten verstärkt entsprechende Ressourcen zur Sammlung und Auswertung vorhandener Informationen innerhalb des OHCHR bereit gestellt werden („focal point early warning R2P“).

Frage 12

Wie müsste ein wirksames Frühwarnsystem beschaffen sein? Von wem sollte es koordiniert werden? Welche Rolle können dabei zivilgesellschaftliche Organisationen, Menschenrechtsbeobachter in Auslandseinsätzen, UNHCR oder Regionalorganisationen spielen?

- Es ist unbestritten, dass ein effizient funktionierendes Frühwarnsystem der Vereinten Nationen erforderlich ist. Art. 138 des Ergebnisdokuments des Weltgipfels sieht deshalb vor, dass die internationale Gemeinschaft die VN dabei unterstützen sollte, ein Frühwarnsystem zu errichten. Insbesondere gilt es, die Debatte über Frühwarnung so zu strukturieren, dass sie den Handlungswillen zur Prävention stärkt.
- Auf die zentrale Funktion des OHCHR im Kontext der Frühwarnung wurde bereits hingewiesen (*siehe oben Antwort auf Frage 11*).
- Generell hat der VN-Generalsekretär gemäß Artikel 99 der VN-Charta die Befugnis, die „Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit zu lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.“
- Ein wichtiges Element eines solchen Frühwarnsystems existiert bereits in Form des „Büros des Sonderberaters für Genozidprävention“. Dessen Mandat sieht eine

Frühwarnung des Generalsekretärs und des Sicherheitsrates über Situationen, die zum Völkermord führen könnten, vor. Um Vorschläge zur Verhinderung von Völkermord in kritischen Situationen vorzulegen, rekurriert der Sonderberater in der Praxis auf Informationen und Analysen von Quellen inner- und außerhalb der Vereinten Nationen.

- Für die Beibehaltung des existierenden Mechanismus des Büros des Sonderberaters für Genozidprävention spricht, dass von einer solchen Entscheidung ein wichtiges politisches Signal ausginge, den Anwendungsbereich des R2P nicht auszudehnen. Zum anderen erscheint diese Zuständigkeit weit genug gefasst, denn in der Genozidfrühwarnung sind praktisch alle anderen für die R2P wesentlichen Verbrochenselemente nach den anerkannten Methoden enthalten.
- Der vorhandene Frühwarnmechanismus in Gestalt des Büros des Sonderberaters für Genozidprävention sollte allerdings institutionell gestärkt werden; nötig wäre darüber hinaus ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit den anderen VN-Abteilungen und Einrichtungen. Eine entsprechend klare Anordnung des VN-Generalsekretärs wäre in diesem Kontext wünschenswert. Eine neue Verfahrensregelung über Form und Zeitpunkt des Austauschs erschiene ebenfalls sinnvoll.
- Eine gewisse Frühwarnfunktion kommt auch humanitären Organisationen (UNHCR; OCHA; UNICEF u.a.) sowie zivilgesellschaftlichen Hilfsorganisationen zu. Diese verfügen, ähnlich wie Menschenrechtsbeobachter in Auslandseinsätzen, über den Vorteil einer größeren Präsenz vor Ort und eines guten Zugangs zur Bevölkerung in Krisen- und Konfliktgebieten. UNHCR hat eine zentrale Funktion beim Schutz von Flüchtlingen in R2P-Situationen (Massenfluchten). Allerdings scheuen humanitäre Hilfsorganisationen vielfach vor offener Kritik an Menschenrechtsverletzungen zurück, da sie im Interesse einer ungehinderten Funktionsausübung um möglichst große Neutralität bemüht sind. Es liegt daher nahe, die Informationen der Hilfsorganisationen vertraulich zu erheben und in die Arbeit von OHCHR und/oder des Büros des Sonderberaters für Genozidprävention einzuspeisen.
- Als quasi permanentes Organ verfügt der Menschenrechtsrat (MRR) grundsätzlich über die Kapazität, zum weiteren Ausbau der Frühwarnkapazitäten der VN zur R2P beizutragen. Die ehemalige Hochkommissarin für Menschenrechte *Louise Arbour* hat ihm im Rahmen der R2P die Rolle eines Frühwarnorgans zugewiesen (vgl. Rede, Trinity College, Dublin). Tatsächlich verfügt der MRR durch das System der Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen über eine Vielzahl themen- und länderspezifischer Experten, die ihm regelmäßig berichten. Ein weiteres potenziell hilfreiches Instrument könnte das Instrument des Universal Periodic Review (UPRs) werden, da es auf dieser Grundlage erleichtert wird, Fehlentwicklungen zu konstatieren.
- Allerdings kann von den genannten Mechanismen des MRR nur dann ein „Frühwarnimpuls“ ausgehen, wenn Staaten bereit und in der Lage sind, die Warnsignale also solche zu erkennen und entsprechend zu handeln. Dies gilt insbesondere für UPRs, aber auch die Berichte der Sonderberichterstatter: So hatte der Sonderberichterstatter (Special Rapporteur on extrajudicial, arbitrary or summary executions, Un Doc, E/CN.4/1994/7/Add.1) kurz vor dem Genozid in Ruanda vor der Gefahr von Massentötungen gewarnt, vermochte aber nicht, konkrete Schritte zu bewirken. Auch heute besteht das Risiko, dass vorhandene Informationen in der Routine intergouvernementaler Arbeit des MRR untergehen. Hinzu kommt, dass der MRR sich offensichtlich – im Gegensatz zu OHCHR (*siehe oben Antwort auf Frage 11*) – schwer tut, schwere Menschenrechtsverletzungen in der gebotenen kritischen Weise zu thematisieren.

- Von allzu optimistischen Erwartungen hinsichtlich der potenziellen Frühwarn- und Präventivfunktion seitens des MRR kann daher im Ergebnis nicht ausgegangen werden.
- Die parallele Einrichtung weiterer mit Frühwarnung befasster Einheiten im Rahmen der R2P erscheint nicht sinnvoll. Stattdessen sollten die bestehenden Frühwarnkapazitäten innerhalb der Vereinten Nationen eine breitere politische Unterstützung erfahren und ausgebaut werden. Eine wesentliche Herausforderung aller Frühwarnsysteme, dies zeigen die Erfahrungen mit „early warning“ seit den 1980er Jahren, ist, dass genügend permanente Ressourcen bereit gestellt werden, um vorhandenen Informationen entsprechend auszuwerten und zu analysieren.
- Dabei müsste VN-intern auch ein Abgleich vorhandener Informationen stattfinden, eine Tätigkeit, die wohl am effizientesten vom Hochkommissar für Menschenrechte wahrgenommen werden könnte. Für viele Länder gibt es ausreichend Information, es fehlt jedoch an Kapazitäten, diese systematisch zu erfassen (Entwicklung von Indikatoren), zu bündeln und zu bewerten.
- Des Weiteren müssten auch effizientere Wege der Informationsweiterleitung gegeben sein. Eine vorhandene Frühwarnkapazität wird nur dann im Rahmen der R2P wirksam genutzt werden, wenn Möglichkeiten bestehen, die Informationen über bevorstehenden Genozid und verwandte Verbrechen an politische Entscheidungsträger und Gremien (ggf. vertraulich) zu übermitteln. Hier ist positiv auf die Befugnis des Sonderberaters für Genozidprävention hinzuweisen, den Sicherheitsrat zu befragen.
- Der Sonderberater des VN-Generalsekretärs für die Schutzverantwortung, *Edward Luck*, könnte aufgefordert werden, Vorschläge zu den Frühwarnkapazitäten innerhalb der Vereinten Nationen zu unterbreiten. Er selbst hat festgestellt, es gebe „weder eine Vorlage für den Aufruf in Absatz 138, eine Frühwarnkapazität einzurichten, noch dafür, wie die im weiten UN-Feld generierten Informationen schnell geordnet, bewertet und dem Generalsekretär und von ihm dem Sicherheitsrat und anderen zwischenstaatlichen Institutionen zugeleitet werden sollte.“ (*E. Luck*, VN 2/2008, S. 53).

Frage 13

Das Konzept der internationalen Schutzverantwortung sieht eine Befassung der VN-Generalversammlung für den Fall der Lähmung des VN-Sicherheitsrates vor. Sehen Sie darin eine grundsätzliche Stärkung der Generalversammlung? Welche Szenarien sind für die Entscheidungsfindung vorstellbar?

- R2P führt keine neue Kompetenz der Generalversammlung (GV) ein. Sie vermag daher kaum, zur „Stärkung“ derselben beizutragen; ob die weitere inhaltliche Befassung der GV mit R2P, wie sie das Ergebnisdokument des Weltgipfels vorsieht (Ziff. 139), zu einer Stärkung führt, ist fraglich.
- R2P hat allerdings Klarheit darüber geschaffen, dass - im Gegensatz zum früher gebräuchlichen Instrument der „humanitären Intervention“, welches unilaterales Handeln einzelner Staaten oder Staatengruppen ermöglichte - nur der Sicherheitsrat (SR) befugt ist, eine Autorisierung von militärischen Zwangsmaßnahmen vorzunehmen. Die Kompetenz des SR und damit der VN wurde also im Rahmen der R2P gestärkt.
- Soweit eine Befassung der GV in Fällen der Blockade des SR in Betracht kommt, beruht dies auf einer Anwendung der Uniting for Peace-Resolution (377 (V) (1950)). Die Positionen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in Bezug auf diese

Resolution sind allerdings weitgehend unverändert, eine neue Dynamik ist derzeit nicht absehbar.

- Ansätze, in Fällen der Blockade des Sicherheitsrates die Generalversammlung und/oder Regionalorganisationen als alternative Foren auszubauen, wie es der ICISS Bericht 2001 noch vorgesehen hatte (näher von *Schorlemer*, *What we're fighting for – Friedensethik in der transatlantischen Debatte* (2006), S. 103 ff; von *Schorlemer*, *SEF Policy Paper* (2008), S. 8), scheinen zwischenzeitlich an Boden verloren zu haben. Sie werden im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 nicht mehr erwähnt.
- Längerfristiges Ziel sollte es sein, künftig Blockadesituationen des SR zu vermeiden. Auch wenn die derzeitigen Erfolgsaussichten für eine Reform des SR begrenzt erscheinen mögen, ist eine Reduktion der Vetopositionen der P-5 in Fällen von Genozid und ähnlich schweren Verbrechen in Drittstaaten essentiell für eine erfolgreiche Anwendung der R2P.
- Sollten Kritiker der Schutzverantwortung, wie z.B. China als ständiges SR-Mitglied, in ihrem Bestreben erfolgreich sein, die militärische Option aus dem Konzept der R2P zu streichen (vgl. *M. Saxer*, *Die Schutzverantwortung und die Weltordnung des 21. Jahrhunderts*, *Zeitschrift für Politik* 55 (4/2008), S. 458), würde die humanitäre Essenz der R2P im Kern entwertet.

Frage 14

Hat das Konzept, wie von Kofi Annan behauptet, bereits Wirkung gezeigt? Welche Konflikte der letzten 10 Jahre wären Ihrer Meinung nach der Testfall für das Konzept der „internationalen Schutzverantwortung“ gewesen? Welche möglichen Anwendungsfälle der R2P sind gegenwärtig vorstellbar? (Somalia, Südossetien, Irak, Birma, Simbabwe).

- Das Konzept R2P hat in Teilbereichen bereits nachhaltige Wirkung gezeigt. Es hat nicht nur zu einer umfassenden Behandlung in der politikwissenschaftlichen, völkerrechtlichen und philosophischen Doktrin geführt, sondern auch institutionelle Veränderungen auf VN-Ebene mit sich gebracht (wie etwa die Einrichtung eines „Büros des Sonderberaters für Genozidprävention“, eines Büros eines neuen Sonderberaters für die Schutzverantwortung (*E. Luck*), oder die Einrichtung der Friedenskonsolidierungskommission im Bereich der 3. Säule der R2P („responsibility to rebuild“)).
- Auch hat der SR bereits in seiner jüngeren Resolutionspraxis auf die internationale kollektive Schutzverantwortung Bezug genommen (u.a. SR Res. 1674 (2006) und 1706 (2006)).
- Daneben hat die Afrikanische Union (Constitutive Act (Art. 4 (h)) ein neues Interventionsrecht der AU postuliert: „the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect to grave circumstances, namely: war crimes, genocide, and crimes against humanity“.
- Darfur wäre ein geeigneter „Testfall“ gewesen (*siehe oben Frage 10*). Auch der Osten der Demokratischen Republik Kongo scheint ein Fall zu sein.
- Das Konzept der R2P als solches ist allerdings in der Praxis noch nicht angewendet worden. Es fehlt, wie bereits erwähnt, an einem erfolgreich bearbeiteten „Präzedenzfall“, der die Parole des „Nie Wieder“ (never again!) nach den Erfahrungen in Ruanda erfolgreich einlösen würde.
- Derzeit sind seitens der VN Bemühungen zu beobachten, die Anwendung des Konzepts zu erleichtern, indem es – zum Teil auch erst nachträglich – in Verbindung

mit Situationen gebracht wird, in denen keine militärische Gewalt angewendet wurde (z.B. Burundi; Kenia, *siehe näher oben Antwort auf Frage 4*).

- Was die Frage nach der Eignung der R2P für die Fälle Somalia, Südossetien, Irak, Birma und Simbabwe angeht, so kann das Konzept theoretisch auf jeden der genannten Fälle angewendet werden, vorausgesetzt, es besteht Einigkeit darüber, dass die genannten Kernverbrechen verübt werden oder verübt werden könnten.
- Bei der Auswahl eines für die praktische Anwendung der R2P geeigneten Falles wäre es wichtig, sich Sinn und Zweck sowie die Entstehungsgeschichte der R2P im Nachgang zu Ruanda und Srebrenica zu vergegenwärtigen: R2P ist auf absolute Ausnahmesituationen (Genozid und genozidartige Vorgänge) zugeschnitten, und sie sollte als solches auch nur ausnahmsweise *ultima ratio* in extremen Notstandssituationen Anwendung finden.
- Auch um den engen Anwendungsbereich der R2P sicherzustellen, wäre ein formeller oder zumindest informeller Kriterienkatalog wesentlich.

Frage 15

Wie sollen laut Absatz 138 der Abschlusserklärung des Weltgipfels die Staaten „ermutigt“ werden, ihre Verantwortung wahrzunehmen? Wie könnten die „diplomatischen, humanitären und anderen Mittel“ aussehen, mit denen die internationale Gemeinschaft laut Absatz 139 ihrer Schutzverantwortung nachkommen soll? Welche Erfahrungen gibt es mit diesen präventiven Ansätzen?

- Grundsätzlich kann jedes Mittel, von Diplomatie bis Sanktion, angewendet werden. Die Vereinten Nationen haben im Rahmen der R2P die Verantwortung, von geeigneten diplomatischen und anderen friedlichen Mitteln Gebrauch zu machen, um Bevölkerungen vor Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ethnischen Säuberungen und Kriegsverbrechen zu schützen (vgl. Ziff. 139, Satz 1 Ergebnisdokument Weltgipfel).
- Ein Schwerpunkt des Maßnahmenkatalogs läge wohl bei Kap. VI VN-Charta (u.a. Untersuchung des Sicherheitsrates, Vermittlungsvorschlag des Sicherheitsrates, Empfehlung geeigneter Verfahren oder Methoden zur Bereinigung von Streitigkeiten), aber auch Maßnahmen nach Kap. VII (z.B. Wirtschaftssanktionen) sind denkbar.
- Zur Zeit werden internationale Maßnahmen vielfach allgemein gefasst, oft zögerlich angewandt und in ihrer Sequenz nicht strategisch auf die Verhütung von Völkermord und verwandte Tatbestände ausgerichtet.
- Im Rahmen der R2P wäre sorgsam zu prüfen, wie die einzelnen Mittel und Maßnahmen konkret zur Verhinderung der genannten Verbrechen beitragen können, welche Fristen im Falle ihrer Anwendung in Betracht kommen, wer die Umsetzung der Präventionsmaßnahmen kontrolliert und welche Sanktionen im Falle einer Zuwiderhandlung ergriffen werden könnten/sollten.
- In Bezug auf die Frage, wie Staaten „ermutigt“ werden könnten, ihre Verantwortung für die Schutzverantwortung wahrzunehmen, kommt dem Respekt der Menschenrechte und damit dem Hochkommissariat für Menschenrechte eine wesentliche Rolle zu (*siehe oben Antwort auf Frage 11*). Zu nennen sind insbesondere Trainingsprogramme zur Verbesserung menschenrechtlicher Berichtsverfahren und die Förderung nationaler Menschenrechtsinstitutionen, von denen es inzwischen über 150 weltweit gibt.
- Effiziente Prävention kann auch den Einsatz militärischer Mittel erfordern, insbesondere um Gewalt nichtstaatlicher Akteure gegen die Bevölkerung und

staatliche Institutionen zu verhindern bzw. einzudämmen (vgl. Report of the Secretary-General, Implementing the responsibility to protect, UN Doc. A/63/677, 12 January 2009 para. 29).

- Obwohl die Erfahrungen mit robusten präventiven Ansätzen zum Teil gut sind (vgl. „preventive deployment“ in der ehemaligen Yugoslav Republic of Macedonia; Agenda für den Frieden (UN Doc. A/47/277-S/24111), Ziff. 29), ist die Neigung, sie konsequent anzuwenden, gering. Eine Ausnahme stellt insofern Burundi dar, das trotz erheblicher ethnischer Spannungen mit Hilfe von Friedensoperationen aus Südafrika, der AU und schließlich der Vereinten Nationen eine Situation wie in Ruanda abwenden konnte. Auch die auf der Grundlage der SR-Resolution 1484 (2003) durchgeführte Operation Artemis (EU 2003) in Ituri, Demokratische Republik Kongo, zeigte die Bedeutung internationaler Militärpräsenz, um die Eskalation eines Konfliktes zu verhindern.
- Präventive Kapazitäten „absorb only a fraction of the costs of the vital post-conflict peace operations of the United Nations“ (Report of the Secretary-General, *ibid.*, para. 38). Vor diesem Hintergrund sollten vorhandene Kosten-Nutzen-Analysen, welche die Vorteile der Prävention gegenüber der Reaktion offenlegen, verstärkt diskutiert werden.
- Positive Erfahrungen mit präventiven Ansätzen bestehen auch außerhalb der Vereinten Nationen im regionalen Raum (vgl. OSZE High Commissioner on National Minorities; Economic Community of West African States (ECOWAS)).

Frage 16

Wäre im absoluten Notfall eine rasche „kollektive Aktion“ überhaupt möglich? Welche Mittel zur friedlichen Streitschlichtung stünden im Falle eines sich abzeichnenden Völkermordes bereit? Stünde eine ausreichende Zahl von Soldaten und genügend logistische und militärische Ausrüstung überhaupt zur Verfügung?

- Ja, im absoluten Notfall wäre eine rasche „kollektive Aktion“ rechtlich und technisch machbar. Es ist unbestritten, dass insbesondere im Frühstadium eines sich anbahnenden Völkermords (Ruanda 1993/94; Darfur 2004) zahlenmäßig begrenzte Missionen auf Zeit („advance group“) genügen können, um den unkontrollierten Ausbruch massiver Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Dies kann auf der Basis von stand-by arrangements erreicht werden („standby-response civilian and police capacity“).
- Sinnvoll erscheint es, den VN zu einer begrenzten eigenen, permanenten Krisenreaktionskraft zu verhelfen, um die Durchsetzung der Präventionspflichten zur Verhütung von Völkermord zeitnah zu gewährleisten (näher S. von Schorlemer, SEF Policy Paper 27 (2007), S. 10). Das Bestehen einer solch existierenden Einheit könnte im Einzelfall auch die Beschlussfassung zur R2P im SR erleichtern.
- Dafür gibt es verschiedene Vorschläge, u.a. den zur Schaffung eines United Nations Emergency Peace Service (UNEPS), also einer kleinen, hoch-mobilen und ständig verfügbaren Einsatzkapazität als erste Antwort auf potenzielle Fälle von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Berechnungen zufolge hält sich der Aufwand für eine solche Einheit in Grenzen (12.000-15.000 Mann) (vgl. R. C. Johansen, A United Nations Emergency Peace Service (2006), S. 22).
- Generell scheint die Ressourcenfrage weniger ein finanzielles Problem als ein Problem des politischen Willens zu sein; dabei mag auch die Sorge eine Rolle spielen,

eventuelle menschliche Verluste gegenüber den Bürgern in Situationen rechtfertigen zu müssen, in denen ein unmittelbar nationales Interesse nicht erkennbar ist.

- Was das Erfordernis einer raschen „kollektiven Aktion“ angeht, so sind auch Fälle vorstellbar, in denen nicht-staatliche Akteure die Bevölkerung (und staatliche Institutionen) bedrohen. Hier ist an den frühen und gezielten Einsatz militärischer Kräfte mit Zustimmung der Regierung des Territorialstaates zu denken, was im Einzelfall zahlreiche Menschenleben retten kann (ausdrücklich Report of the Secretary-General, Implementing the responsibility to protect, UN Doc. A/63/677, 12 January 2009 para. 40).

Frage 17

Welche Rolle kann Deutschland bei der weiteren Ausgestaltung der Schutzverantwortung einnehmen? Ist ihre rechtliche Verankerung und Ausgestaltung politisch gewollt? Welche Maßnahmen müsste Deutschland ergreifen, um sich präventiv oder militärisch an der Umsetzung des Konzepts beteiligen zu können

- Deutschland kann und sollte eine aktive Rolle bei der weiteren Ausgestaltung der Schutzverantwortung einnehmen. Dafür sprechen nicht nur die deutschen Vergangenheit und der Umstand, dass unser Wohlstand auf dem Prinzip der Einmischung beruht (vgl. Berlinblockade), sondern auch die besonderen Expertise und das Vertrauen, das sich Deutschland als „ehrlicher Makler“ in den internationalen Beziehungen erworben hat. Hinzu kommt die hohe Leistungsfähigkeit deutscher Einsatzkräfte und Unterstützungskomponenten (Transportlogistik, Sanitätsdienste, Kommunikationsgerät etc.)
- Zur Wahrnehmung dieser Rolle gehört eine konsequente politische Weiterverfolgung des Themas der Schutzverantwortung im Kreise gleichgesinnter, völkerrechtsfreundlicher Staaten, parallel zu einer weiteren regelförmigen Ausgestaltung der Schutzverantwortung. Dies böte für die deutsche Außenpolitik den Vorteil einer Stärkung des Multilateralismus und im Ergebnis operative Lösungen, innerhalb derer Völkerrecht zur Anwendung gebracht würde („rule of law“).
- Die Alternative (Passivität; keine energische Hinwendung zum Thema der R2P seitens Deutschlands) erscheint wenig überzeugend: bei einer voraussehbar späten und dilatorischen Befassung der Staatengemeinschaft und verzögerten Reaktionen der VN stiege das Risiko des Eingreifens einzelner (Nachbar-)Staaten oder gar des Entstehens neuer „Koalitionen der Willigen“ - an den multilateralen Regelwerken der VN vorbei. Nicht zu vergessen ist, dass eine erfolgreich Anwendung der R2P zugleich das Gewaltverbot (Art. 2 (4) VN-Charta) stärkt.
- Zu den unmittelbar von Deutschland zu ergreifenden „zivilen“ Maßnahmen könnten zählen: eine klare Einforderung von Maßnahmen zur Operationalisierung auf Sekretariatsbene - und zwar über das hinausgehend, was Generalsekretär *Ban Ki-moon* in seinem Bericht vom 12. Januar 2009 dargelegt hat (UN Doc. A/63/677); das Angebot der Unterstützung der VN in diesem Kontext, etwa über das ZIF oder eine andere spezialisierte Einrichtung; die konsequente Umsetzung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, ggf. „eine starke parlamentarische Initiative für einen Neustart für den Aktionsplan“ (vgl. *F.A. Stengel*; *C. Weller*, GIGA Focus, Nr. 11 (2008)), S. 1; die Fortsetzung der Bemühungen um eine Reform des SR (Erweiterung und Reduktion des Vetos; die Integration des R2P-Konzepts in die Arbeit zur Fortschreibung der Europäischen Sicherheitsstrategie und ESVP; Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten, um der R2P einen höheren Akzeptanzgrad zu verleihen.

- Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit könnte die Erfordernisse der Umsetzung der R2P aufgreifen und kritisch reflektieren, etwa wenn es um die Schaffung lokaler/indigener Dialogstrukturen, kulturelle Diversität oder die Förderung von Mediationskapazitäten in Entwicklungsländern geht (Aufbau einer „Friedensinfrastruktur“; Streitschlichtung). Eine Fortsetzung der EZ-Bemühungen um good governance (Herrschaft des Rechts, Ausbau des Justizsystems, Respekt für Menschenrechte, Reform des Sicherheitssektors, etc.) ist ebenfalls relevant im Lichte der Prävention zur R2P.
- Der weltweiten Stärkung der Pressefreiheit und der Verantwortung der Medien für Völkermord (vgl. den sog. Radio Machete-Fall, Entscheidung des International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR, vom 3.12.2003, Case No. ICTR-99-52-T) sollte neue Bedeutung beigemessen werden. Die Aufstachelung zum Völkermord erfolgt vielfach durch Presse und Radio (vgl. Erfahrungen in Kambodscha 1978, in der Elfenbeinküste 2004, in der Demokratischen Republik Kongo 2008).
- Die VN-Friedenskonsolidierungskommission sollte von der deutschen Bundesregierung weiter in ihrem Bemühen unterstützt werden, Länder in der Wahrnehmung ihrer eigenen souveränen Schutzverantwortung zu stärken (Peace Building Fund).
- Daneben erscheint es sinnvoll, NGOs, vor allem jene, die im Menschenrechtsbereich tätig sind, sowie andere zivilgesellschaftliche Organisationen in stärkerem Maße als bisher für R2P zu interessieren und sie ggf. in die Bemühungen Deutschlands zur Operationalisierung des Konzepts einzubinden (Forum Globale Fragen des AA u.ä.).
- Angesichts der zentralen Funktion des Internationalen Strafgerichtshofs im Rahmen der R2P (*näher siehe oben Antwort auf Frage 6*) ist dessen Unterstützung durch Deutschland und andere Staaten essentiell; dies muss im Interesse der Glaubwürdigkeit des Völkerstrafrechts auch und gerade dann gelten, wenn es zum Erlass internationaler Haftbefehle in R2P-Situationen (Darfur) kommt, selbst wenn politische Stabilität ebenfalls ein hohes Gut darstellt. Sinnvoll erscheint es außerdem, andere Staaten gezielt bei der Integration der Pflicht zur Verhütung und Bestrafung des Völkermords in ihr nationales Recht zu unterstützen (z.B. technische Hilfe bei der Abfassung nationaler Völkerstrafgesetzbücher).
- Zu den von Deutschland zu ergreifenden Maßnahmen zur Unterstützung der R2P müsste außerdem eine entschiedenerer Beteiligung an UN-Friedensoperationen gehören: „UNO-Friedenseinsätze lassen sich grundsätzlich ideal einbetten in das Spektrum der politischen, sozialen und Entwicklungs-Aktivitäten der gesamten UN-Familie“ (*P. Wittig, Deutschland als aktive Friedensmacht. Plädoyer für die Unterstützung des UNO-Peacekeeping, in: Zeitschrift für Politik, Jg. 55 4/2008, S. 439*). Damit können im Vorfeld zahlreiche Konflikte so eingeehtet werden, dass es nicht zu Völkermord oder ähnlich schweren Verbrechen kommt.