

Das Verhältnis von Souveränität und Verantwortung im internationalen Recht: Schutzverantwortung und Staatenverantwortung

Junk, Julian; Kroll, Stefan

Postprint / Postprint

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Junk, J., & Kroll, S. (2017). Das Verhältnis von Souveränität und Verantwortung im internationalen Recht: Schutzverantwortung und Staatenverantwortung. *Politische Vierteljahresschrift : Sonderheft*, 52, 268-286. <https://doi.org/10.5771/9783845271934-269>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

Das Verhältnis von Souveränität und Verantwortung im internationalen Recht: Schutzverantwortung und Staatenverantwortung

Julian Junk und Stefan Kroll

1. Souveränität als Verantwortung? *

Die internationale Ordnung basiert darauf, dass die Staaten sowohl souverän als auch verantwortlich sind. Staaten sind nach außen hin unabhängig, allerdings nur bis hin zu den Grenzen, die ihnen durch internationale Verpflichtungen gesetzt sind. Georg Nolte zitiert den Fall *Wimbledon* aus dem Jahr 1923, um diese Verhältnisbestimmung aus Souveränität und Verantwortlichkeit zu illustrieren. Demnach sei Souveränität zu verstehen „simply as the liberty of a state within the limits of international law“ (Nolte 2005, S. 389). Diese traditionelle Sichtweise, in der internationale Verantwortlichkeit das kontrastierende Gegenüber der Souveränität markiert, wurde in den vergangenen zwei Dekaden durch ein Verständnis der Souveränität ergänzt, welches Verantwortlichkeit als ein zentrales Element der Souveränität versteht – „Sovereignty as Responsibility“ (Deng et al. 1996) – und damit die eigentliche Spannung zwischen Souveränität und Verantwortlichkeit überspielt.

Im Völkerrecht werden ganz unterschiedliche Begriffe der Verantwortung diskutiert. Besonders sichtbar wurde dies im Jahr 2001. In diesem Jahr legten zwei Völkerrechtskommissionen unabhängig voneinander Konzepte vor, die sich im Kern mit dem Verantwortungsbegriff befassten und die seither in der theoretischen und praktischen Völkerrechtsdebatte sowie in der internationalen Politik von herausragender Bedeutung sind. Es handelt sich einerseits um das Konzept der Schutzverantwortung, welches durch die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) entwickelt wurde sowie andererseits um die in einem Jahrzehnte dauernden Prozess durch die *International Law Commission* (ILC) abgefassten *Draft Articles on Responsibility of States for*

* Frühere Versionen dieses Beitrags wurden vorgestellt im Lehrstuhlkolloquium der Professuren Daase und Deitelhoff an der Goethe Universität Frankfurt sowie im Rahmen der Tagung der Autorinnen und Autoren für dieses Sonderheft, die im Februar 2016 in den Räumen des Frankfurter Exzellenzclusters „Die Herausbildung Normativer Ordnungen“ stattgefunden hat. Wir danken den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für Ihre Diskussionsbeiträge und insbesondere Aletta Mondré und Julia Strasheim, die längere Kommentare vorbereitet hatten. Darüber hinaus erhielten wir wertvolle Hinweise von Matthäus Fink und den anonymen Gutachtern, für die wir ebenfalls sehr dankbar sind.

Internationally Wrongful Acts, die 2001 durch die Generalversammlung der UN per Resolution angenommen wurden.

Das Ziel des Beitrags ist, anhand dieser beiden Beispiele der Spannung zwischen Souveränität und Verantwortung im internationalen Recht und in der internationalen Politik nachzugehen. Ein wichtiger Ausgangspunkt für unsere Diskussion ist die bereits in der Einleitung zu diesem Sonderheft eingeführte Unterscheidung einer Aufgaben- und einer Zurechnungsverantwortung (Günther 2006, S. 295). Wie der Beitrag zeigt, hängt es vom jeweiligen Verantwortungstyp ab, ob Verantwortung eher Ausdruck oder Korrektiv staatlicher Souveränität ist. Während sich Souveränität als Verantwortung vor allem als eine Aufgabenverantwortung formulieren lässt, bedeuten rechtliche Mechanismen der Zurechnung von Verantwortung einen Eingriff in die staatliche Souveränität.

Das Verständnis der Souveränität als Verantwortung im Rahmen der Schutzverantwortung ist eine Aufgabenverantwortung, die sich, wie der Beitrag zeigt, gegen die Herausbildung rechtlicher Zurechnungsmechanismen verschließt. Die durch dieses Defizit an Zurechnungsverantwortung verursachte Verantwortungsdiffusion (vgl. die Einleitung in diesem Heft von Daase, Junk, Kroll und Rauer) ist eine Voraussetzung dafür, Souveränität als Aufgabe und nicht als Eingriff zu konstruieren. Die Regeln der Staatenverantwortung hingegen beziehen sich auf keine bestimmte Aufgabe und werden als Regelwerk der Zurechnungsverantwortung nur dann wirksam, wenn ein Staat seine völkerrechtlichen Pflichten verletzt. Solange die staatlichen Verpflichtungen eindeutig sind, bildet die Staatenverantwortung einen geeigneten Ausgangspunkt für die Zurechnung von Verantwortung. Kommt es allerdings zu einem Konflikt über die Prioritäten staatlicher Verpflichtungen, werden auch hier Tendenzen einer Verantwortungsdiffusion erkennbar. Dies wird in diesem Beitrag am Beispiel der Debatte über das staatliche Regulierungsrecht im Investitionsschutz veranschaulicht. Die Kontroverse darüber, welche Aufgabe staatlichen Handelns zu priorisieren ist, der Schutz der Investitionen oder der Schutz des Gemeinwohls, hat Auswirkung auf die Beschreibung der Adressaten und des Umfangs der Staatenverantwortlichkeit. Wie sich an dem Beispiel zeigt, bedeutet eine durch das Regulierungsrecht erfolgende Stärkung der staatlichen Souveränität als Aufgabenverantwortung, eine Schwächung der Zurechnungsverantwortung der Staatenverantwortung.

Der Beitrag zeigt mit der Analyse der beiden Fälle, dass das Konzept einer Souveränität als Verantwortung vor allem eine Aufgabenverantwortung ist, die auf den Bereich der politischen Debatte beschränkt bleibt. Immer dann, wenn Regeln der Zurechnungsverantwortung hinzugefügt werden, und somit eine Verrechtlichung stattfindet, wird Verantwortung zum Gegengewicht staatlicher Unabhängigkeit – und damit einhergehend erhöht sich deren Umstrittenheit. Anders als diejenigen anderen Beiträge in diesem Heft, die sich mit der Verantwortung in den Internationalen Beziehungen und hier insbesondere mit Fragen des Kosmopolitismus und der Rolle nichtstaatlicher Akteure befassen, fokussiert dieser Beitrag auf eben jene staatliche Verantwortung in der internationalen Politik.¹ Ein Anknüpfungspunkt in diesem Heft ist das Kapitel von Schmelzle, der aus theoretischer Perspektive die Notwendigkeit einer staatlichen Meta-Verantwortung begründet und diese trotz der zunehmenden Transnationalisierung nicht als Anachronismus begreift. Wie die Fallstudien in diesem Beitrag zeigen, ist die gegenwärtige Skepsis gegenüber internationalen Institutionen in der Tat auch mit einer Tendenz der Stärkung des Staats als Träger von Verantwortung verbunden. Wie der Beitrag argumentiert, stärkt dies aber nur einen bestimmten Typ der Verantwortung, nämlich die Aufgabenverantwortung, während die Zurechnungsverantwortung geschwächt wird.

2. Die Schutzverantwortung als Ausdruck staatlicher Souveränität

In der allgemeinen Aufbruchsstimmung für die internationale Handlungs- und Regulierungsfähigkeit zu Beginn der 1990er Jahre zeigte das Scheitern der so oft eher bemüht zitierten internationalen Gemeinschaft in Ruanda und in Srebrenica, dass zentrale Spannungen

¹ Weniger konzeptionell, sondern eher empirisch getriebene Verwendungen des Begriffs existieren in weiteren Literatursträngen. So gibt es in der Befassung mit dem asiatischen Raum das Konzept der „responsible stakeholders“: Insbesondere wird hier der Aufstieg Chinas als gestaltende Macht diskutiert (Etzioni 2011; Acharya 2011; Breslin 2013). Im Rahmen dieser Debatte werden auch andere aufstrebende Mächte wie Indien oder etablierte wie die USA und die europäischen Staaten in die Pflicht genommen, sich einer „verantwortungsvollen Souveränität“ (Acharya 2011) zu bedienen – hier bewegt sich die Diskussion aber wieder im Bereich der Schutzverantwortung. Wagnsson (2015) fasst diese Konjunktur des Verantwortungsbegriff, vor allem in den internationalen Security Studies, unter drei Debatten zusammen: „Doing Responsibility“ wie bei der Schutzverantwortung, „Being Responsible“ wie beim Umgang mit aufstrebenden Mächten und „Sharing Responsibility“ wie bei der Aufteilung von Verantwortung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Die Unterscheidung zwischen „being“ und „doing“ erscheint uns lediglich zur Kartografierung der Literatur und weniger für einen analytischen Zugriff auf das Verhältnis zwischen Souveränität und Verantwortung zielführend. In ähnlicher Weise wird vereinzelt die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen (siehe Debatten im Bereich des Konflikt-Managements, dem Wiederaufbau von Staaten oder der Privatisierung von Sicherheit) oder Individuen (von staatlichen Repräsentanten bspw. in der Diskussion um Drohnenangriffe (Boyle 2013; Aloyo 2013) bis hin zu einzelnen Bürgern oder gesellschaftlichen Gruppen (siehe Diskussion in Parrish 2009)) in die Gestaltung internationaler Politik mit dem Verantwortungsbegriff verknüpft.

im internationalen Recht nicht gelöst waren: das menschenrechtlich geprägte Verständnis von Souveränität als globale Verantwortung und die sicherheitspolitische geprägte Lesart von Souveränität als bloß nach innen wirkende Verantwortung. Spätestens die Kosovo-Krise im Jahr 1999 mit dem zeitweiligen Bedeutungsverlust der Vereinten Nationen, ließ die Notwendigkeit einer Diskussion des Verhältnisses von Souveränität und globaler Verantwortung offensichtlich werden. Ein Prozess begann, der schließlich in der zunächst völkerrechtlich umstrittenen, aber politisch mit vielen Hoffnungen versehenen Etablierung einer internationalen Schutzverantwortung mündete.

Souveränität wird darin sowohl als Ausdruck innerer als auch globaler Verantwortung gefasst. Im Folgenden soll die Genese der Schutzverantwortung kurz nachgezeichnet und dargelegt werden, wie sie zunächst nur als Aufgabenverantwortung konzeptualisiert wurde. In einem zweiten Schritt werden verschiedene jüngere Versuche aufgezeigt, Elemente einer Zurechnungsverantwortung zu ergänzen – und zwar als Entpolitisierung im Sinne von Versuchen einer weitergehenden völkerrechtlichen Verantwortung und dann, mit weitaus mehr Aktivität versehen, im Sinne einer Ausführungsverantwortung bürokratischer Spezifizierung. Im Kern bleibt die Schutzverantwortung aber als Aufgabenverantwortung eher ein politisches Prinzip, das sich zu starken Verrechtlichungstendenzen auf der Ebene des Völkerrechts verschließt.

2.1 Die Geburt der Schutzverantwortung als Aufgabenverantwortung

Auf dem Millenniumsgipfel der VN im Jahr 1999 rückte der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN), Kofi Annan, die Auffassung ins Zentrum seiner Rede, dass angesichts des Scheiterns der internationalen Politik in der Konfrontation mit schwersten Menschenrechtsverletzungen auf dem Balkan ein neues Verständnis von staatlicher Souveränität – nicht mehr nur als Abwehrrecht, sondern eben auch als Verantwortungsübernahme, als Aufgabenverantwortung – nötig sei. Unmittelbare Konsequenz dieser Rede war nicht nur, dass das bislang dominante Ordnungsprinzip der internationalen Beziehungen, die staatliche Souveränität, einer Re-Interpretation unterworfen, sondern dass, im Praktischen, eine Kommission mit kanadischer Unterstützung eingerichtet wurde: die *International Commission on Intervention and State-Sovereignty* (ICISS) – eine Kommission, die sich eben jener politisch wie konzeptionell schwierigen Ausbalancierung der

bislang konfligierenden Normen der staatlichen Souveränität und der universellen Gültigkeit von Menschenrechtsnormen widmen sollte, deren Missachtung eine internationale Intervention nötig machen könnte.

Der ICISS-Bericht aus dem Jahr 2001, mit dem wegweisenden Titel „Responsibility to Protect“ (zu Deutsch: Schutzverantwortung; gängigerweise abgekürzt als R2P), legte die Basis für ein von Annan eingerichtetes *High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change*, das Wegmarken für eine verbesserte internationale Sicherheitsarchitektur erarbeiten sollte. Spätestens mit dem ICISS-Bericht war der Verantwortungsbegriff der Dreh- und Angelpunkt der Debatte um humanitäre Interventionen und kann somit als die konzeptionelle Herausforderung für das Prinzip staatlicher Souveränität angesehen werden (siehe auch Vogelmann in diesem Heft). Die Hauptziele, die die ICISS und namentlich Gareth Evans (2007; 2009), der sowohl der ICISS als auch dem *High-Level Panel* vorsah, mit der Schutzverantwortung verbanden, drehten sich um diese Spannung zwischen Souveränität und Verantwortung: 1.) nicht von einem Interventionsrecht, sondern von einer Interventionsverantwortung zu sprechen (allerdings nur im Sinne einer Residualverantwortung: zuerst der Staat, dann die internationale Gemeinschaft); 2.) staatliche Souveränität nicht als Kontrollrecht, sondern ebenso als Verantwortung anzusehen; 3.) den Interventionsbegriff dahingehend zu erweitern, dass mehrere Verantwortungsbereiche zusammengeführt werden, die zuvor nur fragmentiert verregelt waren: die Verantwortung zur Prävention (*prevent*), die zum Wiederaufbau (*rebuild*) und die zur internationalen Reaktion – also nicht nur die oftmals einzig erwähnte *responsibility to react*² und 4.) einen Kriterienkatalog herauszuarbeiten, der relativ klare Anhaltspunkte für die Legalität und Legitimität militärischer Interventionen bietet und damit die Verfahren zur Anerkennung und Übernahme von Verantwortung festlegt.³

Obwohl sowohl die Berichte der ICISS und des *High-Level Panels* gerade beim vierten Punkt, also dem nach der Zurechnungsverantwortung, aus Gründen der politischen Uneinigkeit vage

² Die Unterscheidung findet sich in allen Kerndokumenten wieder, allerdings buchstabiert sie der ICISS-Bericht am Deutlichsten aus. Ban Ki-moon spricht in seinem Versuch der Operationalisierung des Konzepts von „drei Säulen“, die nicht an Phasen der Krisenbewältigung, sondern am Grad der internationalen Einmischung ausgerichtet sind (von Arnault 2009: 20/21; siehe auch: Bellamy 2008; 2011) – siehe untenstehend die Erläuterungen zur Generalversammlung im Jahr 2009 und den Versuch, die Schutzverantwortung weiter zu operationalisieren.

³ Im Wesentlichen sind dies a) ein gerechter Grund, b) die richtige Intention, c) Intervention als letztes Mittel, d) ein notwendiges Minimum der eingesetzten Mittel und e) die Anwendung geeigneter und angemessener Mittel (Brunnée and Toope 2009; von Arnault 2009).

blieb und man schlussendlich die Schutzverantwortung den Partikularinteressen einzelner Staaten unterordnete, indem der Sicherheitsrat das zentrale Entscheidungsorgan zur Anwendung der Schutzverantwortung beibehalten wurde, wurden die anderen Ziele im Sinne der Etablierung einer Aufgabenverantwortung in einer Weise erfüllt, dass sie debattenprägend waren und sind. Zwar erwog die ICISS auch andere Begriffe, wie – in der bindenderen Variante – „Pflicht“ („Duty“ oder „Obligation“) oder – abgeschwächt – die bloße Beschreibung der Terminologie und der Verfahren der UN Charta (zur Diskussion um Pflichten und Rechte, die sich aus der Schutzverantwortung ergeben: Verlage 2009; Schaller 2008, S. 5–6), aber der Verantwortungsbegriff war kompromissfähig aus zweierlei Gründen. Zum einen war er aus Sicht der US Regierung völkerrechtlich hinreichend entschärft und damit nicht bindend hinsichtlich daraus automatisch erfolgender Beschlussverfahren. Beispielsweise versuchte der damalige US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, John Bolton, mit zahlreichen, teils öffentlich zugänglichen Ergänzungs- und Änderungsvorschlägen zum Schlussdokument des Weltgipfels im Jahr 2005 jegliche völkerrechtlichen Bindungen abzuwenden (The Washington Post 1 September 2005; Pollentine 2012, S. 273–342). Zum anderen sahen Befürworter eines humanitären Interventionismus ihre moralischen Argumente abgeschwächt (Murthy u. Kurtz 2015). Als Konsequenz wurde der Verantwortungsbegriff deshalb eher moralisch im Sinne einer Aufgabenverantwortung aufgeladen und knüpfte nicht direkt an die völkerrechtliche Debatte um die Staatenverantwortung und damit an eine Tradition der Zurechnungsverantwortung an (siehe hierzu die zweite Fallstudie in diesem Beitrag).

Die Empfehlungen des *High-Level Panels* („*A More Secure World*“) fanden aufgrund dieser Verhandlungsdynamik, und der dahinterstehenden Politisierung der internationalen Debatte, in abgeschwächter Form in den vom VN-Generalsekretär auf dem Weltgipfel im Jahr 2005 vorgelegten VN-Reformbericht „*In Larger Freedom*“ und – erneut verändert – in die dort schließlich einstimmig verabschiedete Resolution 60/1 der Generalversammlung Eingang. Diese Einstimmigkeit soll, wie dargelegt, nicht darüber hinwegtäuschen, dass beispielsweise China, Russland sowie die G77 große Bedenken hatten und auch die „westliche Welt“ lange Zeit nicht einig über die Reichweite der Schutzverantwortung war (Murthy u. Kurtz 2015; Rotmann et al. 2014). Insbesondere die USA waren zunächst skeptischer als die meisten europäischen Staaten, nicht hinsichtlich der Ziele der Schutzverantwortung als vielmehr ihrer völkerrechtlichen Verankerung wegen (Junk 2014). Die Konsequenzen dieser Bedenken war eine Fokussierung auf eine politisch gefasste Aufgabenverantwortung, keine Verrechtlichung

im Sinne einer Zurechnungsverantwortung und damit, im Großen und Ganzen, ein Verharren auf den Formelkompromissen der Schlusssdokumente des Jahres 2005.

2.2 Die Umstrittenheit der Schutzverantwortung und Versuche der Verrechtlichung

War der Begriff der Verantwortung als Aufgabenverantwortung in der Debatte also relativ schnell gesetzt, blieb er in der Anwendungspraxis umstritten und konnte sich nur durch eine Annäherung an den Souveränitätsbegriff halten. Mit der Konsequenz, dass jede Interventionsentscheidung in einer Weise von politischen Konstellationen abhängig ist, die der Schutzverantwortung immer wieder den Verwurf einer Beliebigkeit und einer Unterordnung unter die Interessenlagen der großen Mächte einhandelt (siehe Benner et al. 2015).

Als Zurechnungsverantwortung erfährt der Verantwortungsbegriff erst zaghaft im Jahr 2009 wieder eine erste Konjunktur in erneuten Versuchen einer großen Lösung beim ersten umfassenden Bericht der Generalversammlung zur Schutzverantwortung, der die Säulenstruktur der Schutzverantwortung etablierte und auch sonst um das operative Element der Verantwortung kreiste (Luck 2011; Kurtz u. Rotmann 2016, S. 15). Weitere Versuche einer tiefergehenden völkerrechtlichen Weiterentwicklung fanden anschließend auf globaler Ebene nicht mehr (siehe die Generalversammlung im Jahr 2015 zum zehnjährigen Jahrestagung der Verabschiedung der Schutzverantwortung durch den Weltgipfel im Jahr 2005) oder wenig erfolgreich statt (siehe die Debatte um die *Responsibility while Protecting*, die auf Initiative Brasiliens tatsächlich konzeptionelle Neuerungen im Bereich der Durchführungsverantwortung im Falle von humanitären Interventionen vorschlug (Tourinho et al. 2015; Benner 2013; Junk 2014, S. 549)). Ursächlich dafür ist eben jene Umstrittenheit der Gewichtung zwischen Souveränität und Verantwortung, die von vielen Staaten ganz unterschiedlich interpretiert wird.

Angesichts einer immer stärkeren auch politischen Blockade um die Anwendung der Schutzverantwortung (siehe hier vor allem die Diskussionen um die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats in der Syrien-Frage (Glanville 2016; Morris 2013) und als unmittelbare Konsequenz der Kontroverse um die internationale Intervention in Libyen (Brockmeier et al. 2015)) verlagerte sich die Dynamik um die R2P auf andere Ebenen, die bewusst Debatten um

das Verhältnis zwischen Souveränität und Verantwortung mieden und damit einer Entpolitisierung der Schutzverantwortung Vorschub leisteten. Zwei primäre Ausprägungen dieser Ausweichstrategie der Bürokratisierung, also nur einer abgeschwächten Variante einer Zurechnungsverantwortung im Sinne einer Ausführungsverantwortung, lassen sich identifizieren:

Erstens Reformen, die sich zwar auch mit dem Umgang mit schwersten Menschenrechtsverletzungen befassten, aber eher bürokratisch oder menschenrechtlich argumentierten und damit Debatten um Souveränität als globale Verantwortung vermieden. Hier ist beispielhaft die „Human Rights up Front“-Initiative im Rahmen der Vereinten Nationen zu nennen, die im Jahr 2013 als Konsequenz aus dem weitestgehenden Scheitern der UN in Sri Lanka im Jahr 2009 (Kurtz u. Jaganathan 2015) mehr als sechzig operative Maßnahmen auf organisatorischer Ebene vorschlug: von der Koordinierung von Frühwarnmechanismen im UN System bis hin zu strukturellen Vorschlägen im Personalmanagement zwischen Hauptquartier und „Feld“ (siehe für einen Überblick: Kurtz 2015). Des Weiteren nahm seit 2009 die Debatte um das sogenannte *Mainstreaming* der Schutzverantwortung in der UN an Fahrt auf, also die Übersetzung der abstrakten Norm der Schutzverantwortung in bürokratisches Handeln und in administrative Handreichungen in den verschiedenen Ebenen und Organisationseinheiten der Vereinten Nationen (Bellamy 2013). Den stärksten Ausdruck dieser *Mainstreaming*-Anstrengungen finden sich in den Bemühungen der zivilen Anteile von UN Friedensmissionen, die Schutzverantwortung im kleinteiligen Umgang mit lokalen Konflikten zu übersetzen (Brockmeier u. Rotmann 2016) – so mit gemischtem Erfolg in den UN Friedenmissionen im Süd Sudan (UNMISS) und in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) umgesetzt oder zumindest konzeptionell durchdacht.

Zweitens ein Fokus auf Prävention unterhalb der öffentlichen Aufmerksamkeitsschwelle internationaler Politik: Auch wenn die öffentliche Debatte nach wie vor stark auf die militärische Komponente des Eingreifens vor allem westlicher Staaten fokussiert und dort stagniert, so gibt es Entwicklungen gerade in der Ausgestaltung ihrer Präventionskomponente auf nationaler und regionaler Ebene (Benner et al. 2015). Vorreiter hinsichtlich des Zeitpunkts und der Tiefe einer solchen Agenda waren die USA mit ihrer *Atrocity Prevention Agenda* unter der Obama Administration – einer Agenda, die im Kern über üblichen Ressortivalitäten und -silos hinweg, eine Koordination der Frühwarnungserkenntnisse und

Präventionsinstrumente sicherstellen sollte (Brockmeier et al. 2013; Junk 2014, S. 551–555). Auch wenn nun unter der Präsidentschaft Trumps diese Agenda nicht mehr weiterverfolgt wird, so initiierte sie auch Debatten auf anderen Kontinenten, wie unter den europäischen Staaten und innerhalb der EU (Brockmeier et al. 2014), aber auch in Lateinamerika und Asien (Benner et al. 2015, S. 14). Zudem haben sich globale Netzwerke etabliert, die zur Diffusion dieser Erfahrungen und Regulierungen beitragen – wie zum Beispiel die sogenannten „Focal Point Meetings“, die jährlichen Treffen der Beauftragten für die Schutzverantwortung in verschiedenen Regierungen (Junk 2014, S. 554), sowie auf Ebene von Parlamentarier-Netzwerken (The Stanley Foundation 2017). Selbst wenn es auch in den Vereinten Nationen einen stärkeren Fokus auf die Präventionsagenda gibt (siehe beispielsweise den Bericht des *High-Level Independent Panel on Peace Operations*, den sogenannten *HIPPO-Report*) im Jahr 2015, welcher dezidiert einen Schwerpunkt von Maßnahmenentwicklungen der Prävention im Feld legte, also in lokalen Kontexten von Konflikten (United Nations 2015, S. 14–15)), so bleibt diese Dynamik, die weitestgehend abseits öffentlicher Debatten zu beobachten ist, doch eine, die auf Ebene der Nationalstaaten und auf Ebene von Regionalorganisationen umgesetzt wird.

Die R2P-Debatte verlagert sich also eher in die Ebene bürokratischer Umsetzung. Als Aufgabenverantwortung stagniert die Weiterentwicklung der R2P seit 2005. Kennzeichnend ist die Vermeidung einer Weiterentwicklung der R2P über das politische Prinzip hinaus und einer konzeptionellen Diskussion des Verhältnisses von Souveränität und Verantwortung. Die Zurechnungsverantwortung entwickelt sich nur in dem Maße weiter, wie sie staatliche Souveränität nicht herausfordert und sich innerhalb etablierter bürokratischer Verfahren bewegt. Hierbei lassen sich zwei Typen von Zurechnungsverantwortung identifizieren: Einerseits im Sinne einer völkerrechtlichen Weiterentwicklung, bei der es bei der Schutzverantwortung bei bloßen Versuchen blieb; und andererseits als eine Art Ausführungsverantwortung, die sich auf die Entwicklung von bürokratisch handhabbaren Verfahren konzentrierte und bei der sich im Moment die größte Dynamik beobachten lässt. Diese Tendenzen zur Entpolitisierung als Zurechnungsverantwortung sind zwar im Moment diejenigen Versuche einer Weiterentwicklung der Schutzverantwortung, die tatsächlich konzeptionelles Neuland betreten, aber die Stagnation der Debatte um die Schutzverantwortung als Aufgabenverantwortung bedeutet nicht, dass diese nicht nach vor die dominante Spielart im politischen, politikwissenschaftlichen und völkerrechtlichen Diskurs

um die Schutzverantwortung ist – sie bildet die Hintergrundfolie für alle Versuche der Verrechtlichung.

Die Schutzverantwortung bleibt also hochgradig politisiert und nur schwach verrechtlicht. Der scheinbare Konsens, Souveränität als Verantwortung zu verstehen, löst sich genau dann auf, wenn es um konkrete Fragen der Zurechnungsverantwortung geht – Souveränität steht offensichtlich immer noch in Spannung mit Verantwortung. Dies stellt sich bei der folgenden Fallstudie über die Staatenverantwortung spiegelverkehrt dar. Ein stark verrechtlichtes Gebiet wird durch die Notwendigkeit der Priorisierung einer Aufgabenverantwortung re-politisiert.

3. Die Staatenverantwortung und das Regulierungsrecht: Die Re-Politisierung der Verantwortung

In diesem Abschnitt diskutieren wir die völkerrechtliche Staatenverantwortung. Wie bereits in der Einleitung festgestellt wurde, handelt es sich um Regeln der Zurechnungsverantwortung, die nicht bestimmen, was die eigentliche Aufgabenverantwortung der Staaten ist (vgl. David 2010). Die Regeln der Staatenverantwortung legen vielmehr die Kriterien fest, durch die die Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung zugeschrieben werden kann und welche Folgen sich daraus ergeben. Wir möchten dies im Folgenden anhand der aktuellen Kontroverse über die Neuausrichtung des Investitionsschutzes illustrieren. Dieser Fall ist besonders dazu geeignet, die Anwendung der Staatenverantwortung in diesem Beitrag zu veranschaulichen, weil es bei dieser Kontroverse nicht nur um das Verhältnis von Aufgaben- und Zurechnungsverantwortung geht, sondern weil der dahinterliegende Konflikt die Spannung zwischen Souveränität und Verantwortung berührt.

In diesem Konflikt geht es um die Neugewichtung zweier Aufgabenverantwortungen. Während das Investitionsschutzrecht bislang vor allem als ein Instrument zum Schutz ausländischer Investitionen begründet wurde, soll dies nun so reformiert werden, dass einer anderen Aufgabe, nämlich die der Förderung des Gemeinwohls durch staatliche Regulierung, ein stärkeres Gewicht zukommt. Es stehen sich also die Aufgaben des Investitionsschutzes und der Förderung des Gemeinwohls gegenüber. Bei näherem Hinsehen handelt es sich aber auch um einen Konflikt zwischen Verantwortung und Souveränität. Staaten unterliegen der Verantwortung, ihren völkerrechtlichen Pflichten, etwa aus Investitionsschutzverträgen,

nachzukommen. Tun sie dies nicht, greifen die Regeln der Staatenverantwortung, welche als ein Regelwerk der Zurechnungsverantwortung bestimmen, wie einem Staat völkerrechtswidriges Handeln zugerechnet werden kann und welche Konsequenzen sich daran knüpfen.

Die stärkere Gewichtung der staatlichen Souveränität, in Form des staatlichen Regulierungsrechts, hat zur Folge, dass die Anwendung der Zurechnungsverantwortung unklar wird und im Sinne der Begrifflichkeiten dieses Sonderheftes diffundiert. Die stärkere Gewichtung der Souveränität bedeutet hier nicht eine Stärkung der Verantwortung, sondern eine Schwächung der Zurechnung von Verantwortlichkeit. Wie wir im Folgenden zeigen werden, wird die Kontroverse über die konkurrierenden Aufgabenverantwortungen aus dem Recht zurückverwiesen in die Sphäre der Politik. Darin ist eine Re-Politisierung der Verantwortungsfrage auf diesem Feld zu erkennen. Der Abschnitt ist in zwei Teile gegliedert. Zunächst wird die gegenwärtige Krise des Investitionsschutzes dargestellt. Dies ist das Beispiel, auf das die Staatenverantwortung im Folgenden bezogen werden soll (3.1.). Daran anknüpfend wird die Spannung zwischen Staatenverantwortung und Regulierungsrecht diskutiert, um dann die These der Re-Politisierung der Verantwortung zu begründen (3.2.).

3.1 Die Krise des Investitionsschutzes

Das gegenwärtige System der Konfliktregulierung zwischen internationalen Investoren und Staaten ist in der Krise. In den über 3.000 gültigen Investitionsschutzverträgen, welche vornehmlich bilateral und nicht multilateral geschlossen wurden, gilt bislang ein schiedsgerichtliches Verfahren zwischen Investoren und Staaten (ISDS) als Standard. Insbesondere die Europäische Kommission bemüht sich nun darum, diese Verfahren durch ein multilaterales Investitionsgericht zu ersetzen. Ein von der Kommission initiiertes *Multilateral Investment Court Project* knüpft an, an einen neuen EU-Ansatz zur Lösung von Investitionskonflikten, welcher sich aus den nicht abgeschlossenen Verhandlungen zu einem transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP) herausgebildet hatte, und welcher bereits in den Verträgen mit Kanada (CETA) und Vietnam (EUVFTA) aufgenommen wurde.⁴ Im Folgenden soll in diesem Abschnitt zunächst das ursprüngliche ISDS-Verfahren und die Kritik daran skizziert werden. Anknüpfend daran wird der neue EU-Ansatz beschrieben. Dies

⁴ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1608>

dient als Hintergrundinformation dafür, im Folgenden Abschnitt die Frage des Regulierungsrechts und der Staatenverantwortung an diesem Fall zu diskutieren.

Das schiedsgerichtliche Verfahren im Investitionsschutz stellt völkerrechtlich eine Besonderheit dar, weil es privaten Akteuren, den Investoren, die Möglichkeit gibt, gegen Staaten vorzugehen, die möglicherweise ihren Verpflichtungen aus einem Investitionsschutzvertrag nicht nachgekommen sind. Das Verfahren vor einem nicht-staatlichen Gericht soll Gewähr sein, für ein höheres Maß an Neutralität. Darüber hinaus bietet das Schiedsverfahren den Konfliktparteien die Flexibilität hinsichtlich der Ausgestaltung des Verfahrens und ggf. sogar Vertraulichkeit. Ferner bringt die Schiedsgerichtsbarkeit eine international einheitliche Rechtsprechung im Hinblick auf bestimmte Konflikte hervor. Wie rechtswissenschaftliche Studien zeigen, hat die Schiedsgerichtsbarkeit trotz des Vorwurfs fehlender Transparenz und Öffentlichkeit ein eigenes System herausgebildet (Schill 2011, S. 1086). Bogdandy und Venzke stellen fest, dass „Schiedsgerichte aus dem Völkergewohnheitsrecht und über 3000 bilateralen Abkommen einen übergreifenden Rechtskorpus geschaffen [haben], der normative Erwartungen lenkt und stabilisiert“ (Bogdandy u. Venzke 2014, S. 124–125). Schließlich wird im Hinblick auf die Vorteile der Schiedsgerichtsbarkeit auf die vergleichsweise zügige, abschließende und bindende Entscheidungsfindung verwiesen.

Die Kritik an ISDS umfasst unterschiedliche Aspekte des Schiedsverfahrens. Zu nennen wäre die Eignung und Neutralität der Schiedsrichter, bei denen es sich häufig selbst um Schiedsanwälte handelt; ein Mangel an Öffentlichkeit und Transparenz in den Verfahren; die unklaren Möglichkeiten, gegen einen Schiedsspruch vorzugehen; und schließlich die Sorge davor, dass Staaten ihre Regulierungstätigkeit davon abhängig machen könnten, dass Investoren vor einem Schiedsgericht z.B. gegen Umweltauflagen vorgehen und hohe Schadensersatzforderungen geltend machen könnten. Das dramatische an der Krise der Schiedsgerichtsbarkeit liegt darin, dass nicht mal jene, die nun den Wandel initiieren, von den Gründen überzeugt sind. In einem Debattenbeitrag für ein informelles Ministertreffen im Rahmen des *World Economic Forums* in Davos, halten die Europäische Kommission und die Regierung Kanadas fest, dass die Kritik gegen ISDS eher auf Angst denn auf Fakten basiere. Die Vertrauens- und Legitimitätskrise in der Bevölkerung sei aber dennoch so tiefgreifend, dass Reformen unausweichlich seien, um Vertrauen wiederherzustellen (European Commission and Government of Canada 20. Januar 2017, S. 8).

Es ist vor allem dieser potentielle Eingriff in die souveräne Regulierungstätigkeit der Staaten, der in der Kritik an ISDS am häufigsten diskutiert wurde und in den Debatten über neue Entwürfe für Investitionsverträge in besonderer Weise adressiert wird. In einem weiteren Konzeptpapier der Europäischen Kommission, welches 2015 im Hinblick auf die TTIP-Verhandlungen formuliert wurde, ging es explizit darum, das Regulierungsrecht der Staaten aufzuwerten. In diesem Papier wurde auf CETA verwiesen und im Hinblick auf das Regulierungsrecht ein Satz zitiert, der sich im Abkommen selbst sowohl in der Präambel als auch im Investitionsschutzkapitel (Art. 8.9 Nr. 1) fast wortgleich wiederfindet. Das Regulierungsrecht diene dem Zweck, „to achieve legitimate policy objectives, such as public health, safety, environment, public morals, and the promotion and protection of cultural diversity“ (European Commission 5. Mai 2015, S. 2). Im Investitionskapitel von CETA wird direkt im Anschluss noch konkretisierend ergänzt,

„the mere fact that a party regulates, including through a modification of its laws, in a manner which negatively effects an investment or interferes with an investor’s expectations, including its expectations of profits, does not amount to a breach of its obligation under this section“ (Art. 8.9 Nr. 2).

Insbesondere diese Bestimmung illustriert eine Akzentverschiebung im Investitionsschutz, weg von den Investoren- hin zu den staatlichen Regulierungsinteressen, der im Folgenden Abschnitt weiter zu diskutieren ist (European Commission 5. Mai 2015, S. 5).

Ein zentraler Baustein zur Förderung des Regulierungsrechts wird in der Abkehr von ISDS und in der Einführung von Investitionsgerichtshöfen gesehen. Ein solcher Vorschlag von Seiten der EU fand sich zunächst in einem Entwurfskapitel zum Investitionsschutz im TTIP-Abkommen im Herbst 2015.⁵ Diese Vorschläge wurden noch 2016 in den Verträgen mit Vietnam und Kanada aufgenommen und damit umgesetzt. Das Model der Investitionsgerichtshöfe nimmt vor allem im Hinblick auf die Auswahl der Richter, die Transparenz und die Öffentlichkeit der Verfahren und die Möglichkeit, Entscheidungen zu überprüfen, Änderungen gegenüber ISDS vor. Gegenstand laufender juristischer Debatten ist allerdings, wie sich diese Gerichtshöfe in die gegenwärtige Struktur aus staatlichen Gerichten und nicht-staatlichen Schiedsgerichten einfügen. Diese Einordnung wird in rechtswissenschaftlichen Expertisen und zu erwartenden rechtlichen Prüfungen des neuen

⁵ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/september/tradoc_153807.pdf

Models sicher von Bedeutung sein, und zwar sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

Unabhängig von der rechtswissenschaftlichen Einordnung ist aber zur Kenntnis zu nehmen, dass rechtspolitisch durch die Initiativen der EU-Kommission bereits eine enorme Dynamik entfaltet wurde. Wie bereits eingangs festgestellt wurde, bemüht sich die EU nicht nur darum, das neue Modell des Investitionsgerichtshofs in ihren Verträgen zu verankern, sondern sie verfolgt mit dem *Multilateral Investment Court Project* bereits einen multilateralen Ansatz zur Reform der Konfliktregulierung im Bereich des Investitionsrechts. Vor diesem Hintergrund wurde in diesem Abschnitt festgestellt, dass sich die Konfliktregulierung im Investitionsrecht gegenwärtig in einer Krise und allem Anschein nach auch einer Phase des Übergangs befindet. Ausgehend von massiver Kritik am bisherigen ISDS-Modell, die insbesondere mit dessen negativen Effekten für das staatliche Regulierungsrecht begründet werden, bilden sich neue Regelungs- und Konfliktregulierungsmodelle für internationale Investitionen heraus. Was sich hierin zeigt ist ein Konflikt über die Priorisierung zweier Aufgabenverantwortungen, nämlich der für den Schutz von Investoren einerseits und der Förderung von Gemeinwohlinteressen durch das Regulierungsrecht andererseits. Dies soll im nun folgenden Abschnitt vor dem Hintergrund unserer Ausgangsfrage des Verhältnisses von Souveränität und Verantwortung weiter diskutiert werden.

3.2 Das Regulierungsrecht und die Staatenverantwortung

In der Debatte um die Konfliktregulierung im Bereich internationaler Investitionen geht es vor allem um die Balance privater und staatlicher Interessen. Während bislang, wie Hindelang und Krajewski feststellen, insbesondere der Schutz des privaten Eigentums gegen politische Risiken im Vordergrund stand, weichen, wie auch oben gezeigt wurde, die neueren Entwicklungen von diesem Muster ab (Hindelang u. Krajewski 2016, S. 4–5). Es handelt sich dabei nicht nur um eine Ausbalancierung des Verhältnisses privater und staatlicher Interessen, sondern auch um eine Akzentverschiebung im Verhältnis aus Souveränität und Verantwortung. Die stärkere Akzentuierung des staatlichen Regulierungsrechts schwächt die Verantwortung der Staaten, den Schutzverpflichtungen aus Investitionsverträgen nachzukommen.

Gemeint ist hier also die konkrete staatliche Verantwortung, völkerrechtliche Verpflichtungen einzuhalten. Die völkerrechtliche Staatenverantwortung ist nicht in einem einzigen Vertrag verbindlich geregelt. Die Kodifikation der Staatenverantwortung ist ein Projekt, das die Arbeit der Völkerrechtskommission (ILC) der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung im Jahr 1947 beschäftigte. Im Jahr 2001 legte die ILC schließlich *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* vor, welche mit dem Anspruch verknüpft sind, die völkergewohnheitsrechtlichen Regeln zur Staatenverantwortung zu kodifizieren, und die damit der wichtigste Referenzpunkt für das Völkerrecht auf diesem Gebiet sind (Murphy 2012, S. 202).

Das Völkerrecht der Staatenverantwortung ist die am weitesten fortgeschrittene Konkretisierung eines Prinzips internationaler Verantwortung (Crawford u. Watkins 2010, S. 285). Im Vergleich hierzu erscheint rechtswissenschaftlichen Beobachtern die entstehende Norm der Schutzverantwortung „fast schon als bedenkliche Entdifferenzierung“ (Stoll 2013, S. 149). Die Regeln der Staatenverantwortung beschreiben die internationale Verantwortung als Folge eines völkerrechtswidrigen Verhalten: „Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State“ (Art. 1 ARS). James Crawford weist darauf hin, dass in diesem Artikel „State“ durchaus auch durch „international organization“ oder „international legal person“ ersetzt werden könnte (Crawford 2010, S. 17–18) und verdeutlicht damit, dass das Grundprinzip, dass internationale Verantwortung eine Folge völkerrechtswidrigen Verhaltens ist, auch auf andere internationale Akteure übertragen werden kann, wenn diese als Völkerrechtssubjekte anerkannt werden.

Daran anknüpfend ist aber die wichtige Frage zu klären, gegenüber wem diese Verantwortung besteht. Ursprünglich beschreibt das Recht der Staatenverantwortung ein Verantwortungsverhältnis zwischen Staaten. Unumstritten ist allerdings, dass zumindest Teil I der Regeln der Staatenverantwortlichkeit, welche das völkerrechtswidrige Handeln beschreiben, auf alle völkerrechtswidrigen Handlungen anwendbar ist, auch auf solche gegenüber nicht-staatlichen Akteuren. Aber auch im Hinblick auf die Regeln aus Teil II, welche sich auf den Inhalt der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit beziehen, und welche explizit nur zwischen Staaten gelten sollen, wird (unter Hinweis auf Art. 33(2)) festgestellt, dass die „ILC-Artikel und der Kommentar [es...] im Prinzip für möglich [halten], dass Individuen an der Sekundärrechtsbeziehung, die sich aus der Verletzung einer primären individualschützenden Völkerrechtsnorm ergibt, beteiligt sein können.“ (Peters 2014, 158)

Darüber hinaus wird beobachtet, dass Schiedsgerichte die Regeln der Staatenverantwortung direkt anwenden, obgleich unklar ist, ob dies deshalb erfolgt, weil sie die Regeln für direkt anwendbar halten oder ob es sich um eine Anwendung per Analogie handelt (Aust 2016, S. 213). In jedem Falle kann also festgehalten werden, dass die völkerrechtlichen Regeln der Staatenverantwortung die Verantwortlichkeit von Staaten auch gegenüber Individuen ausdrücklich bestätigt, dass aber die Frage, welche Folgen sich daran knüpfen – also welche Formen der Wiederherstellung oder Entschädigung in Frage kommen – Gegenstand juristischer Kontroversen ist.

Dieser kurze Exkurs in die juristische Debatte konnte nur andeuten, in welchen Feldern der Theorie und der Praxis des Investitionsschutzes die Regeln der Staatenverantwortung Anwendung finden. Die Frage, ob der Inhalt der staatlichen Verantwortung gegenüber anderen Staaten und gegenüber Individuen identisch ist, ist nicht nur von rechtswissenschaftlichem Interesse. Hier geht es letztlich um den Aspekt der Rechtsfolgen, womit im Fall des Investitionsschutzes in der Regel Geldentschädigungen gemeint sind. Es macht hier einen signifikanten Unterschied, ob einer Vielzahl von Investoren dieselben Rechte zugestanden werden oder ob es sich um eine überschaubareren Anzahl anderer Staaten handelt (Peters 2014, 160). Insgesamt zeigt sich an dieser Debatte aber, dass das ursprünglich nur auf das zwischenstaatliche Verhältnis bezogene Recht der Staatenverantwortung in beschränktem Umfang auch auf die Verhältnisse mit nicht-staatlichen Akteuren Anwendung findet.

Diese Expansion der Staatenverantwortung findet nun eine Beschränkung im staatlichen Regulierungsrecht. Im internationalen Investitionsrecht beschreibt das Regulierungsrecht als Fachterminus: „[...] the legal right exceptionally permitting the host state to regulate in derogation of international commitments it has undertaken by means of an investment agreement without incurring a duty to compensate” (Titi 2014, S. 33). Das Regulierungsrecht ist Ausdruck der staatlichen Souveränität und beschreibt einen Bereich, indem es den Staaten gestattet sein soll regulierend tätig zu sein, auch wenn davon unter Umständen die Interessen von Investoren beeinträchtigt sein sollten. Dies mag dann zwar immer noch eine Missachtung der internationalen Verpflichtungen darstellen, allerdings entsteht keine Pflicht zur Kompensation.

Das staatliche Regulierungsrecht wird auch in den Regeln zur Staatenverantwortlichkeit reflektiert (Titi 2014, 236). Die Regeln der Staatenverantwortlichkeit enthalten verschiedene Voraussetzungen, unter denen eine Völkerrechtswidrigkeit staatlichen Handelns ausgeschlossen ist. So kann etwa ein staatlicher Notstand (Art. 25), der die Ursache dafür ist, dass ein Staat seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommt, als Grund dafür dienen, dass dies dennoch nicht als völkerrechtswidriges Verhalten angesehen wird. Relevant wurde dies etwa im Falle Schuldenkrise Argentinien zu Beginn der 2000er Jahre, als Argentinien den völkerrechtlichen Staatsnotstand erklärte und in der Folge mit einer Vielzahl von Schiedsverfahren konfrontiert war. In diesen Fällen kam es zu ganz unterschiedlichen Entscheidungen. Zum Teil wurde die Position Argentinien anerkannt, überwiegend zeigte sich allerdings, dass die Hürden für eine erfolgreiche Anwendung des Staatsnotstandes als Ausnahme für die Staatenverantwortung außerordentlich hoch sind (Titi, 2014, 254).

Gegen eine zu enge Auslegung des Staatsnotstandes im Kontext der Staatenverantwortung gab es aber auch gewichtige Gegenstimmen. In diesem Zusammenhang hat eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 2007 Aufmerksamkeit erregt. Hier ging es um die Frage, ob der von Argentinien erklärte Staatsnotstand auch gegenüber privaten Gläubigern geltend gemacht werden kann. Das BVerfG entschied, dass dies nicht möglich sei, weil es sich bei den Staatsanleihen deutscher Bürger, um die es in diesem Verfahren ging, um privatrechtliche Verträge handele, die nicht Gegenstand des Völkerrechts seien. Interessant ist nun aber ein abweichendes Votum der Richterin Lübbe-Wolf, die argumentierte, wie Schill zusammenfasst, dass sehr wohl „ein allgemeiner Rechtsgrundsatz existiere, aufgrund dessen ein Staat berechtigt sei, die Erfüllung einer Zahlungsverpflichtung zeitweise auszusetzen, soweit dies notwendig sei, um grundlegenden Bedürfnissen des Gemeinwohls Rechnung zu tragen (Schill 2008, 46).

Die oben beschriebenen Bemühungen, das Regulierungsrecht des Staates im Hinblick auf Gemeinwohlinteressen zu stärken, entspricht diesem Gedanken, die Hürden für eine Entbindung von der Staatenverantwortung nicht zu hoch zu setzen. In dieser Weise kann schließlich auch das oben zitierte CETA-Abkommen gelesen werden, wenn es festlegt, dass die Regulierungstätigkeit eines Staates zur Förderung des Gemeinwohls, die die Interessen eines Investors unter Umständen beeinträchtigt, dennoch nicht notwendigerweise die völkerrechtliche Verantwortung betrifft (vgl. oben und CETA Art. 8.9 Nr.2). Es wird

insgesamt die Tendenz erkennbar, die staatliche Souveränität auf Kosten privater Ansprüche aus der Staatenverantwortlichkeit zu stärken. In den Begrifflichkeiten der Staatenverantwortlichkeit handelt es sich um eine Kontroverse über primäre Regeln des Völkerrechts, die erst in einem zweiten Schritt Auswirkungen auf die sekundären Regeln der Staatenverantwortlichkeit haben. Bezogen auf den Verantwortungsbegriff in diesem Sonderheft erkennen wir einen Konflikt über die Priorisierung zweier Aufgabenverantwortungen – für den Investitionsschutz und für das Gemeinwohl – der dazu geführt hat, dass Adressaten und Umfänge der Zurechnung unklar geworden sind.

In den vergangenen Jahren war zu beobachten, dass die eher juristische Frage, inwieweit Regeln der Staatenverantwortlichkeit Anwendung finden können und sollen im Investitionsschutzrecht, sich durch die intensive öffentliche Debatte in eine politische Auseinandersetzung über das staatliche Regulierungsrecht verwandelt hat, die oben am Beispiel der Initiativen insbesondere der Europäischen Kommission illustriert wurden. Es geht nicht mehr um die Frage, inwieweit sich Regeln des Völkergewohnheitsrechts, die sich zwischenstaatlich herausgebildet haben, auch auf nicht-staatliche Akteure erstrecken und welche Argumente hier zur Anwendung gebracht werden können. Diskutiert wird nun über den Inhalt öffentlicher Gemeinwohlinteressen, im Hinblick darauf, wie die ökonomischen und nicht-ökonomischen Belange besser in Ausgleich gebracht werden sollen. Auch der Vorschlag eines zu gründenden Investitionsgerichts ist ein bislang politisierter Streit, der eher durch öffentliche Proteste initiiert und begleitet wurde als durch (innovative) rechtliche Erwägungen.

Insgesamt zeigt sich hier also eine Re-Politisierung der Konfliktregulierung im Investitionsrecht, bei der zunächst die Frage der zu bewältigenden Aufgabe im Vordergrund steht, bevor wieder eine Konkretisierung über Regeln der Zurechnung erfolgen kann. Insgesamt folgt aus dem Konflikt zweier Aufgabenverantwortungen in diesem Fall zunächst eine Diffusion der Zurechnungsverantwortung in dem Sinne, dass nicht klar ist, auf welche Aufgabe sie in erster Linie zu beziehen ist. Dies zeigt sich auch in den gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren, die sich mit der Bedeutung des Staatsnotstandes befassen haben und in denen ganz unterschiedliche Positionen sichtbar wurden. Bezogen auf die Frage des Verhältnisses von Souveränität und Verantwortung wurde auch hier deutlich, dass die Ausweitung der staatlichen Souveränität, die in der stärkeren Gewichtung des

Regulierungsrechts sichtbar wird, zu einer Schwächung der Verantwortung als Zurechnungsverantwortung geführt hat.

4. Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, dass das Verständnis einer Souveränität als Verantwortung, welches in den vergangenen zwei Dekaden die Debatte über die internationale Verantwortung der Staaten geprägt hat, die grundsätzliche Spannung zwischen Souveränität und internationaler Verantwortung lediglich überspielt hat. Das Verständnis von Souveränität als Verantwortung lässt sich vor allem als eine Aufgabenverantwortung beschreiben, die aber an Grenzen stößt, wenn es um den Versuch der rechtlichen Spezifizierung im Hinblick auf eine Zurechnungsverantwortung geht. Die Konkretisierung und rechtliche Anerkennung eines Rechts und einer Pflicht zur Intervention, wie im Falle der Schutzverantwortung, offenbart vor allem im Hinblick auf mögliche Regeln der Zurechnung ihre Spannung zur staatlichen Souveränität. Konzeptionelle Weiterentwicklungen im Bereich der Zurechnungsverantwortung fokussieren sich aufgrund dieser Spannung auf eher entpolitisierte Bereiche einer sehr konkret gefassten Ausführungsverantwortung auf Arbeitsebene der Bürokratie.

Diese grundsätzliche Spannung lässt sich auch im Falle des Investitionsschutzes als Beispiel der Ausbuchstabierung der Staatenverantwortung beobachten. Der Investitionsschutz basiert darauf, dass Staaten die Verantwortung haben, ihren Pflichten aus Verträgen nachzukommen, und dass nicht-staatliche Akteure dies durch Schiedsgerichte überprüfen lassen können. Dies steht im Gegensatz zur staatlichen Souveränität, insbesondere dem staatlichen Regulierungsrecht. Die anhaltende Kritik am bestehenden System der Schiedsgerichtsbarkeit hat dazu geführt, dass gegenwärtig nicht über die Anwendung und Ausgestaltung von rechtlichen Regeln der Zurechnung debattiert wird, sondern in der Sphäre der Politik zunächst zwei unterschiedliche Aufgaben – nämlich der Investitionsschutz und das Gemeinwohl – neu ausbalanciert werden.

Die Motive für die Re-Politisierung der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit können als Illustration für die Argumentation von Schmelzle in diesem Heft dienen, wonach es

„gute normative Gründe gibt, Verantwortung zweiter Ordnung bei staatlichen Akteuren zu bündeln. Gerade unter Bedingungen von Interdependenz und diffuser Einfluss- und Verursachungsbeziehungen, ist es notwendig, einen Akteur zu identifizieren, dem die Aufgabe zukommt, soziales Handeln im Sinne des Gemeinwohls zu koordinieren und hierfür die politische Verantwortung zu tragen.“ (siehe den Beitrag von Schmelzle in diesem Heft)

Der Vertrauensverlust in internationale Institutionen ist eine allgemeine Entwicklung, die sich in jüngerer Vergangenheit nicht nur in den Fällen des Brexit und der Wahl Donald Trumps gezeigt hat, sondern eben auch in der Debatte über die Stärkung des staatlichen Regulierungsrechts im Bereich des Freihandels. Unsere Schlussfolgerungen stehen damit in Kontrast zu der Analyse von Neyer et al. in diesem Heft, die die Chancen, Grenzen und Manifestationen einer kosmopolitisch akzentuierten Verantwortung globaler Politik ausleuchten. Unsere Beobachtungen reden aber keineswegs dem Ende der internationalen Politik das Wort – im Gegenteil. Die Reform der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit ist hierbei besonders interessant, weil sie eben keineswegs ein Beispiel der Re-Nationalisierung ist, sondern vielmehr eine Stärkung staatlicher Institutionen innerhalb der internationalen Ordnung.

Dies verdeutlicht umso mehr, dass die staatliche Meta-Verantwortung auch für die internationale Ordnung keinen „Anachronismus“ darstellt, wie von Schmelzle befürchtet, sondern in der Tat als zentrale Säule der internationalen Ordnung neu interpretiert wird. Allerdings hat der Fall der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit auch gezeigt, dass die Debatte gegenwärtig von einem Verlust an Zurechnungsverantwortung gekennzeichnet ist, wohingegen im Falle der Schutzverantwortung ein Überschuss an Aufgabenverantwortung dazu führt, dass Instrumente der Zurechnungsverantwortung sich Schleichpfade um politisch brisante völkerrechtliche Weiterentwicklungen herum suchen. Auch wenn viele gerade in der Schutzverantwortung den Beleg dafür zu erkennen meinen, dass Verantwortung nun ein integraler, konzeptioneller Bestandteil von Souveränität geworden, so hat dieser Beitrag gezeigt, dass die beiden in einem hochpolitischen Spannungsverhältnis stehen. Die analytische Trennung von Aufgaben- und Zurechnungsverantwortung hilft diese Wechselwirkungen zwischen Politisierungs- und Entpolitisierungstendenzen zu erklären.

Literatur

Aust, Helmut. 2016. Investment Protection and Sustainable Development. What Role for the Law of State Responsibility. In *Shifting Paradigms in International Investment Law. More Balanced, Less Isolated, Increasingly Diversified*, Hrsg. Steffen Hindelang und Markus Krajewski, 204–226. Oxford: Oxford University Press.

Bellamy, Alex J.. 2008. Conflict Prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance* 14 (2): 135–156.

Bellamy, Alex J.. 2011. *Global Politics and the Responsibility to Protect*. London: Routledge.

Bellamy, Alex J.. 2013. Mainstreaming the Responsibility to Protect in the United Nations System: Dilemmas, Challenges and Opportunities. *Global Responsibility to Protect* 5 (2): 154–191.

Benner, Thorsten. 2013. Brazil as a Norm Entrepreneur: The “Responsibility While Protecting” Initiative, *GPPi Working Paper*, March 2013. Berlin: Global Public Policy Institute.

Benner, Thorsten, Sarah Brockmeier, Erna Burai, C. S. R. Murthy, Christopher Daase, J. Madhan Mohan, Julian Junk, Xymena Kurowska, Gerrit Kurtz, Tiewa Liu, Wolfgang Reinicke, Philipp Rotmann, Ricardo Soares de Oliveira, Matias Spektor, Oliver Stuenkel, Marcos Tourinho, Harry Verhoeven und Haibin Zhang. 2015. Effective and Responsible Protection from Atrocity Crimes: Toward Global Action - Findings and Policy Options from an International Research Project on "Global Norm Evolution and the Responsibility to Protect", *GPPi Policy Paper*. Berlin: Global Public Policy Institute.

Bogdandy, Armin von, und Ingo Venzke. 2014. *In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten des globalen Regierens*. Berlin: Suhrkamp.

Brockmeier, Sarah, Gerrit Kurtz and Julian Junk. 2014. Emerging Norm and Rhetorical Tool: Europe and a Responsibility to Protect. *Conflict, Security & Development* 14 (4): 429–460.

Brockmeier, Sarah, Gerrit Kurtz and Philipp Rotmann. 2013. *Schutz und Verantwortung - Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Brockmeier, Sarah and Philipp Rotmann. 2016. *Civil Affairs and Local Conflict Management in Peace Operations: Practical Challenges and Tools for the Field*. Berlin: Global Public Policy Institute.

Brockmeier, Sarah, Oliver Stuenkel and Marcos Tourinho. 2015. The Impact of the Libya Intervention Debates on Norms of Protection. *Global Society*, 1–21 (online first).

Brunnée, Jutta and Stephen J. Toope. 2009. The Responsibility to Protect and the Use of Force - Building Legality?. *Global Responsibility to Protect* 2 (3): 191–212.

Crawford, James, und Jeremy Watkins. 2010. International responsibility. In *The Philosophy of International Law*, Hrsg. Samantha Besson, 283–298. Oxford: Cambridge University Press.

Crawford, James. 2010. The System of International Responsibility. In *The Law of International Responsibility*, Hrsg. James Crawford, Alain Pellet und Simon Olleson, 17–24. Oxford: Oxford University Press.

David, Eric. 2010. Primary and Secondary Rules. In *The Law of International Responsibility*, Hrsg. James Crawford, Alain Pellet, und Simon Olleson, 27–33. Oxford: Oxford University Press.

Deng, Francis M., Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, und I. William Zartman. 1996. *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

European Commission and Government of Canada. 2017. *The Case for Creating a Multilateral Investment Dispute Settlement Mechanism*.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/january/tradoc_155264.pdf. 14.08.2017.

European Commission. 2015. *Investment in TTIP and Beyond - the Path for Reform*.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF. 14.08.2017.

Evans, Gareth. 2007. *Making Idealism Realistic: The Responsibility to Protect as a New Global Security Norm* - Address, 7 February 2007. Stanford: Stanford University.

Evans, Gareth. 2009. The Responsibility to Protect - Ending Mass Atrocities Crimes Once and for All. *Irish Studies in International Affairs* 20 (1): 7–13.

Glanville, Luke. 2016. Does R2P matter? Interpreting the impact of a norm. *Cooperation and Conflict* 51 (2): 184–199.

Günther, Klaus. 2006. Aufgaben- und Zurechnungsverantwortung. In *Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips*, Hrsg. Ludger Heidbrink und Alfred Hirsch, 295–329. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Hindelang, Stefan, und Markus Krajewski. 2016. Towards a More Comprehensive Approach in International Investment Law. In dies.: *Shifting Paradigms in International Investment Law. More Balanced, Less Isolated, Increasingly Diversified*. Oxford: Oxford University Press.

Junk, Julian. 2014. The Two-Level Politics of Support - The United States and the Responsibility to Protect. *Conflict, Security & Development* 14 (4): 535–564.

Kurtz, Gerrit. 2015. With Courage and Coherence: The Human Rights up Front Initiative of the United Nations, *GPPi Policy Paper* July 2015. Berlin: Global Public Policy Institute.

Kurtz, Gerrit and Madhan Mohan Jaganathan. 2015. Protection in Peril: Counterterrorism Discourse and International Engagement in Sri Lanka in 2009. *Global Society*, 1-19 (online first).

Kurtz, Gerrit and Philipp Rotmann. 2016. The Evolution of Norms of Protection: Major Powers Debate the Responsibility to Protect. *Global Society* 30 (1): 3–20.

Luck, Edward. 2011. From Promise to Practice: Implementing the Responsibility to Protect. In *The Responsibility to Protect*, Hrsg. Jared Genser, Irwin Cotler, Desmond Tutu und Vaclav Havel, 85–106. Oxford: Oxford University Press.

Morris, Justin. 2013. Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum. *International Affairs* 89 (5): 1265–1283.

Murphy, Sean D. 2012. *Principles of International Law*. St. Paul, MN: West.

Murthy, C. S. R. und Gerrit Kurtz. 2015. International Responsibility as Solidarity: The Impact of the World Summit Negotiations on the R2P Trajectory. *Global Society*, 1–16 (online first).

Nolte, Georg. 2005. Sovereignty as responsibility? *American Society of International Law Proceedings* 99: 389–392.

Peters, Anne. 2014. *Jenseits der Menschenrechte. Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Pollentine, Marc. 2012. Constructing the Responsibility to Protect, PhD Dissertation submitted at the School of European Languages, Translation and Politics, Cardiff University. Cardiff: Cardiff University.

Rotmann, Philipp, Gerrit Kurtz und Sarah Brockmeier. 2014. Major Powers and the Contested Evolution of a ‘Responsibility to Protect’. *Conflict, Security & Development* 14 (4): 355–377.

Schaller, Christian. 2008. Die völkerrechtliche Dimension der "Responsibility to Protect". *SWP Aktuell* 46. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Schill, Stephan. 2008. Der völkerrechtliche Staatsnotstand in der Entscheidung des BVerfG zu Argentinischen Staatsanleihen – Anachronismus oder Avantgarde? *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 68

Schill, Stephan. 2011. System-Building in Investment Treaty Arbitration and Lawmaking. *German Law Journal* 12.

Stoll, Peter-Tobias. 2013. Die Schutzverantwortung. Kreativer Impuls oder bleibender Fortschritt für die Völkerrechtsordnung? In *Die Schutzverantwortung (R2P). Ein Paradigmenwechsel in der Entwicklung des internationalen Rechts?*, Hrsg. Peter Hilpold und Alex J. Bellamy, 143–156. Leiden: Nijhoff.

The Stanley Foundation. 2017. Guidelines des Roundtables: "Global Parliamentarians: The Role of the Legislative Branch in Building National Mechanisms for Atrocity Prevention", presented on April 13–14, 2017 in The Hague. Muscatine, IA: Stanley Foundation.

The Washington Post. 2005. Bolton Voices Opposition to U.N. Proposals. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/08/31/AR2005083102309.html>. 14.08.2017.

Titi, Catharine. 2014. *The Right to Regulate in International Investment Law*. Nomos/Hart: Baden-Baden.

Tourinho, Marcos, Oliver Stuenkel und Sarah Brockmeier. 2015. "Responsibility while Protecting": Reforming R2P Implementation. *Global Society*, 1–17 (online first).

United Nations. 2015. Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People - Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations. New York: United Nations.

Verlage, Christopher. 2009. *Responsibility to Protect*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Von Arnould, Andreas. 2009. Souveränität und Responsibility to Protect. *Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organization* 84 (1): 11–52.