

# Die völkerrechtliche Verantwortung des Staats für das Handeln von Privaten: Bedarf nach Neuorientierung?

Anja Seibert-Fohr\*

Abstract	37
I. Einleitung: Das Völkerrecht vor neuen Herausforderungen	38
II. Das Recht der Staatenverantwortlichkeit	40
1. Individualisierte Betrachtung	40
2. Die Regeln der Zurechnung	42
III. Staatliche Schutzpflichten als Haftungsgrundlage	42
1. Positive Schutzpflichten	43
a) Der <i>Teheraner Geiselfall</i>	44
b) Der <i>Velásquez Rodríguez Fall</i>	45
2. Ansätze für eine übergreifende dogmatische Konzeption	49
a) Schutz als objektive Sorgfaltspflicht	50
b) Gefahrenlage und Mittelauswahl	51
IV. Schutzpflichten in staatsfreien Räumen	55
1. Die Erkundung des Tiefseebodens	55
2. Sorgfaltsmaßstab	56
3. Einheitlichkeit des Schutzniveaus	58
V. Schlussbetrachtungen	59

## Abstract

Gefahren für internationale Gemeinschaftsgüter gehen nicht nur von staatlichen, sondern zunehmend auch von privaten Akteuren aus. Obgleich das Völkerrecht Möglichkeiten vorsieht, Individuen unmittelbar zur Verantwortung zu ziehen, sind diese Ansätze für einen effektiven Rechtsgüterschutz nach wie vor unzureichend. Daher stellt sich die Frage, inwieweit Staaten für das Handeln Privater Verantwortung übernehmen sollen. Als Grundlage für eine solche staatliche Verantwortung kommen völkerrechtliche Schutzpflichten in Betracht, die den Staaten aufgeben, Maßnahmen zum Schutze internationaler Rechtsgüter zu ergreifen. Mittels dieser können Staaten angehalten werden, internationale Schutzregime in nationales Recht

---

\* Die Autorin ist Professorin für Öffentliches Recht, insb. Völkerrecht an der Georg-August-Universität Göttingen und Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses. Ihr Dank gilt *Torsten Stürmer* für die wertvolle Unterstützung bei der Literaturrecherche und *Benjamin Nußberger* für die gründliche redaktionelle Überarbeitung des Manuskripts.

zu überführen. Solche Schutzpflichten finden sich inzwischen in den verschiedensten Bereichen des Völkerrechts, insbesondere im Bereich der Menschenrechte und des Umweltvölkerrechts. Neuere Entwicklungen weisen gar auf eine Ausweitung dieser Pflichten jenseits staatseigener Räume hin. Darin manifestiert sich ein gewandelter Souveränitätsbegriff, welcher Souveränität als Verantwortung für die Wahrung internationaler Gemeinschaftsgüter versteht. Um das Maß dieser Verantwortung zu bestimmen, arbeitet der Beitrag das bisherige internationale Fallrecht im Bereich staatlicher Schutzpflichten auf und weist auf Gemeinsamkeiten jenseits einzelner Fachgebiete hin. Die Autorin entwickelt Ansätze für eine übergreifende dogmatische Konzeption von völkerrechtlichen Sorgfaltspflichten und plädiert für eine sorgfältige Abwägung von internationalen Schutzinteressen einerseits und staatlicher Verantwortung andererseits.

## **I. Einleitung: Das Völkerrecht vor neuen Herausforderungen**

Das 20. Jahrhundert war das Jahrhundert der Individualisierung des Völkerrechts. Mit der völkerstrafrechtlichen Verantwortlichkeit von Individuen und der Garantie der Menschenrechte rückte das Individuum als Träger von völkerrechtlichen Pflichten und Rechten in das Blickfeld dieses traditionell mit dem Verhältnis der Staaten beschäftigten Rechtsgebiets. Wenn es im Folgenden um die Frage geht, ob und in welchem Umfang Staaten völkerrechtlich für das Handeln von Privaten Verantwortung tragen, so mag das vor diesem Hintergrund zunächst anachronistisch erscheinen. Schließlich, so möchte man meinen, gibt es inzwischen die Möglichkeit, Individuen direkt in die Pflicht zu nehmen, so dass es auf den ersten Blick nicht einleuchten mag, warum es noch des Umwegs über die Staaten bedarf und warum das Kollektiv des Staats für das Verhalten Einzelner haften sollte. Bei genauerer Betrachtung ist jedoch festzustellen, dass die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Privaten trotz erheblicher Fortschritte im Bereich des Völkerstrafrechts keineswegs flächendeckend ist. Zum einen beschränkt sich die strafrechtliche Verantwortlichkeit auf einen eng umgrenzten Bereich völkerrechtlicher Verstöße, wie z.B. Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression. Viele andere schwere Menschenrechtsverletzungen sind nicht erfasst. Zum anderen gibt es jenseits des Strafrechts nur vereinzelte Ansätze für eine Verantwortlich-

keit von Individuen.<sup>1</sup> Auch der Versuch, transnationale Unternehmen durch internationale Standards in die Pflicht zu nehmen, steckt allenfalls in den Kinderschuhen.<sup>2</sup>

Bedenklich ist diese Haftungslücke insbesondere deshalb, weil – wie die Erfahrung der letzten Jahrzehnte lehrt – Gefahren für die internationale Gemeinschaft nicht nur von Staaten, sondern zunehmend auch von Privaten ausgehen, die *unabhängig* von staatlichen Organen agieren und Schutzgüter der internationalen Staatengemeinschaft bedrohen. Besonders deutlich wird dies an den Beispielen des internationalen Terrorismus und der Piraterie. Auch im Bereich des Umweltvölkerrechts gehen Schäden regelmäßig auf das Handeln Privater zurück.<sup>3</sup> Die verschiedensten Bereiche des Völkerrechts sind von diesen Gefahren betroffen, von der Friedenssicherung und

<sup>1</sup> Ein Beispiel ist die Haftung von privaten Vertragsnehmern für Schäden beim Tiefseebergbau, vgl. Annex III, Art. 22 United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 (UNCLOS). Weiterhin sehen im Bereich der Kernenergie völkervertragliche Regeln vor, dass die Betreiber für Schäden nach nationalem Recht haften sollen, vgl. Art. 3 OECD Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy, 1960, wonach der Betreiber eines Atomkraftwerks auch ohne Fahrlässigkeit bis zu einer Höhe von 15 Millionen verantwortlich ist für Schäden aus dessen Betrieb (Art. 7). Vgl. ebenso Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage, 1963. Die Verträge setzen dabei nur Mindeststandards für die Haftung, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Vgl. auch Basel Protocol on Liability and Compensation for Damages resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 1999; International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969; Convention Relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material, 1971; International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996. Dazu C. Tomuschat, *The Responsibility of Other Entities: Private Individuals*, in: J. Crawford/A. Pellet/S. Olleson, *The Law of International Responsibility*, 2010, 317, 323.

<sup>2</sup> Vgl. dazu m.w.N. K. Koeltz, *Menschenrechtsverantwortung multinationaler Unternehmen*, 2010; D. Buntenbroich, *Menschenrechte und Unternehmen*, 2007; E. Decaux, *La responsabilité des entreprises multinationales en matière de droits de l'homme*, 2010; Vgl. auch J. Ruggie, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 21.3.2011, DOC A/HRC/17/31: Die von der United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights "Norms on the Human Rights Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises" angestrebte unmittelbare Verpflichtung traf auf erheblichen Widerstand vieler Staaten. Der Sonderberichterstatter John Ruggie knüpft an die Schutzpflichten der Staaten an und an eine moralische Verpflichtung der Unternehmen.

<sup>3</sup> Wegweisend in diesem Bereich war der *Trail Smelter Fall*. Durch den Betrieb einer privaten Blei-Zink Hütte in Kanada nahe der US-kanadischen Grenze waren erhebliche Umweltschäden in den USA verursacht worden. Das Schiedsgericht bejahte Kanadas Haftung für schwere grenzüberschreitende Umweltschäden, verursacht von privaten Unternehmen; vgl. *Trail Smelter (United States v. Canada)* (Award), UNRIAA III 1905-1982 (16.4.1938 & 11.3.1941).

dem Humanitären Völkerrecht über den Umweltschutz und das Seerecht bis hin zu den Menschenrechten. Es liegt daher nahe, im Rahmen der allgemeinen Regeln des Völkerrechts einmal der Frage nachzugehen, welche Verantwortung die Staaten für das Handeln Privater tragen, wenn von ihnen Gefahren für internationale Schützgüter ausgehen und ob die geltenden Regelungen ausreichen, um aktuell bestehenden Gefahren zu begegnen.<sup>4</sup>

Nach einem Überblick über die Regeln der Staatenverantwortlichkeit soll dies anhand von mehreren Beispielfällen erörtert werden, in denen eine Verantwortung der Staaten in Bezug auf das Handeln Privater anerkannt wurde. Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, welche Voraussetzungen im Einzelnen gegeben sein müssen, um Staaten in die Pflicht zu nehmen und welche konkreten Pflichten sich daraus staatlicherseits ergeben. Das bisherige Fallrecht, welches in jüngerer Zeit maßgeblich erweitert wurde, soll damit einer Systematisierung zugänglich gemacht werden. Weiterhin sollen dabei neuere Entwicklungen aufgezeigt werden, die Schutzpflichten auch jenseits staatseigener Räume begründen.

## II. Das Recht der Staatenverantwortlichkeit

### 1. Individualisierte Betrachtung

Traditionell gilt im Völkerrecht die Regel, dass die Staaten nur für ihr eigenes Handeln verantwortlich sind.<sup>5</sup> Bereits *Hugo Grotius* in seinem Werk *De jure belli ac pacis*<sup>6</sup> und darauf aufbauend *Emer de Vattel*<sup>7</sup> vertraten die Ansicht, dass zwischen dem Handeln des Staats und einzelner Bürger zu unterscheiden sei. Dem Staat sei nicht jedes Fehlverhalten seiner Bürger zuzurechnen. Abgesehen davon, dass es den Staaten nicht möglich sei, die Handlungen des Einzelnen bis ins Detail zu bestimmen und die Einhaltung

<sup>4</sup> Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Thematik unternahm vor über zwei Jahrzehnten *A. Epiney*, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Privater*, 1992.

<sup>5</sup> *J. A. Hessbruegge*, *The Historical Development of the Doctrines of Attribution and Due Diligence in International Law*, *N. Y. U. J. Int'l L. & Pol.* 36 (2004), 265 ff.

<sup>6</sup> *H. Grotius*, *De jure belli ac pacis*, Bd. 3, Kap. XXI, II, 1 und 2: "No civil Society, or other public Body, is accountable for the Faults of its particular Members, unless it has concurred with them, or has been negligent in attending to its Charge. St. Austina very aptly distinguishes between the peculiar Faults of Individuals, and public Faults committed by the Concurrence of a Multitude."

<sup>7</sup> *E. de Vattel*, *Le Droit des Gens, ou Principes de la Loi Naturelle*, vol. 2, (1758) translated by *Charles G. Fenwick* (1916), CHAPTER VI, Of the Concern a Nation may have in the Actions of her Citizens.

aller Regeln zu garantieren – so *Vattel*,<sup>8</sup> würde ein Überwachungsstaat auch der Privatautonomie und Eigenverantwortung des Einzelnen widersprechen. Insoweit steht die Ablehnung staatlicher Kollektivhaftung für das Handeln Einzelner in der Tradition der Aufklärung und reflektiert das Bekenntnis der Staatengemeinschaft zum Schutz des Individuums gegen staatliche Bevormundung. Sie entspricht damit auch dem modernen Menschenrechtsverständnis, mit dem ein allumfassender staatlicher Kontrollanspruch unvereinbar wäre.<sup>9</sup> Dass Staaten nicht umfänglich für das Handeln auf ihrem Staatsgebiet bzw. für ihre Staatsangehörigen haften, ist auch völkerge-wohnheitsrechtlich anerkannt.<sup>10</sup> So sehen die von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen erarbeiteten Prinzipien zur Staatenverantwortlichkeit vor, dass Staaten nur für bestimmte ihnen zurechenbare Pflichtver- stöße verantwortlich sind.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *E. de Vattel* (Anm. 7), § 73: “The acts of individuals are not to be imputed to the nation. However, as it is impossible for the best regulated state, or for the most vigilant and absolute sovereign, to model at his pleasure all the actions of his subjects, and to confine them on every occasion to the most exact obedience, it would be unjust to impute to the nation or the sovereign every fault committed by the citizens. We ought not then to say in general, that we have received an injury from a nation, because we have received it from one of its members.”

<sup>9</sup> In diesem Sinne hat sich der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte ge-äußert: “The protection of human rights, particularly the civil and political rights set forth in the Convention, is in effect based on the affirmation of the existence of certain inviolable attributes of the individual that cannot be legitimately restricted through the exercise of governmental power. There are individual domains that are beyond the reach of the State or to which the State has but limited access. Thus, the protection of human rights must necessarily comprise the concept of the restriction of the exercise of state power.” The Word “Laws” in Article 30 of the American Convention on Human Rights (Advisory Opinion) OC-6/86 vom 9.5.1986, Inter-Am. Ct. H.R. Series A No. 6, para. 21.

<sup>10</sup> Im *Korfu-Kanal Fall* hat der IGH zum Beispiel bei der Frage der Verantwortlichkeit von Albanien für die Minen, durch die ein britisches Kriegsschiff zu Schaden kam, festgestellt, dass die territoriale Souveränität allein nicht ausreicht, um Albaniens Verantwortung zu begründen. *Corfu Channel Case*, ICJ Reports 1949, 4, 18.

<sup>11</sup> Im Kommentar zu Art. 11 ARS führt die Kommission aus: “The general principle, drawn from State practice and international judicial decisions, is that the conduct of a person or group of persons not acting on behalf of the State is not considered as an act of the State under international law.” ILC, Commentaries on Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two, [ILC, ARS Commentaries] Article 11, para. 2. Vgl. zur Autonomie von Privatpersonen auch Chapter II, paras. 2-3: “In theory, the conduct of all human beings, corporations or collectivities linked to the State by nationality, habitual residence or incorporation might be attributed to the State, whether or not they have any connection to the Government. In international law, such an approach is avoided, both with a view to limiting responsibility to conduct which engages the State as an organization, and also so as to recognize the autonomy of persons acting on their own account and not at the instigation of a public authority. Thus, the general rule is that the only conduct attributed to the State at the interna-

## 2. Die Regeln der Zurechnung

Eine Haftung kommt nur in Betracht, wenn ein Verhalten dem Staat zuzurechnen ist. Die Voraussetzungen dafür sind jedoch eng gefasst: Entweder bedarf es einer Ausübung von staatlichen Aufgaben (Art. 4, 5, 9 ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit (ARS)), einer staatlichen Kontrolle (Art. 8 ARS) oder einer nachträglichen Anerkennung (Art. 11 ARS). In diesen Fällen gilt das betreffende Verhalten als Handlung des Staats. Obgleich die Abgrenzung im Einzelnen umstritten ist, braucht auf diese Fallgruppen für die hier erörterte Frage aber nicht näher eingegangen zu werden, denn zum einen sind diese im Schrifttum bereits eingehend erörtert worden,<sup>12</sup> zum anderen erfassen sie unstreitig nicht die Fälle, in denen Private losgelöst vom staatlichen Kontext handeln und keine Verbindung zu staatlichen Funktionsträgern besteht.<sup>13</sup> In den Fällen des reinen Privathandelns, die Gegenstand der folgenden Erörterungen sein werden, scheidet eine Zurechnung nach allgemeiner Ansicht unzweifelhaft aus.

## III. Staatliche Schutzpflichten als Haftungsgrundlage

Betrachtet man die Fälle, in denen kein zurechnungsrelevanter Zusammenhang zwischen dem Handeln Privater und dem Staat besteht, bedarf es anderer Anknüpfungspunkte für die Herleitung der Staatenverantwortlichkeit.<sup>14</sup> Leider hindern die von der Völkerrechtskommission erarbeiteten Zurechnungsregeln bisweilen den Blick auf solche Alternativen. Begnügt man sich nämlich damit, die Untersuchung der Haftung auf die eigentlich rechtsschädigende Handlung und deren Zurechnung zu beschränken, so werden

---

tional level is that of its organs of government, or of others who have acted under the direction, instigation or control of those organs, i.e. as agents of the State.”

<sup>12</sup> Siehe dazu *J. Crawford/A. Pellet/S. Olleson* (Anm. 1); ILC, ARS Commentaries (Anm. 11); *J. Wolf*, Die Haftung der Staaten für Privatpersonen nach Völkerrecht, 1997; *G. Arangio-Ruiz*, State Fault and the Forms and Degrees of International Responsibility: Questions of Attribution and Relevance, in: *Le Droit International au Service de la Paix, de la Justice et du Développement*. Mélanges Michel Virally, 1991, 25; *J. Griebel*, Die Zurechnungskategorie der *de facto*-Organe im Recht der Staatenverantwortlichkeit, 2004; *J. Crawford*, The International Law Commission's Articles on State Responsibility, 2002, 91 ff.

<sup>13</sup> Eine bloß faktische Verbindung zwischen Staat und Privaten bzw. die Verursachung allein reicht für die Zurechnung anerkanntermaßen nicht aus. ILC, ARS Commentaries (Anm. 11), Chapter II, para. 4.

<sup>14</sup> Dazu *D. Anzilotti*, Cours de Droit International 1929, 432, 437, 469; vgl. auch *D. Anzilotti*, La Responsabilité Internationale des États à Raison des Dommages Soufferts par des Étrangers, RGDIP 13 (1906), 5.

alternative Anknüpfungspunkte für die Staatenverantwortlichkeit übersehen, die sich auf das Verhalten des Staats selbst beziehen. In Betracht hierfür kommen insbesondere staatseigenen Pflichten in der Form von Schutz- bzw. Sorgfaltspflichten, deren Missachtung eine eigenständige Grundlage für die Staatenverantwortlichkeit darstellt.<sup>15</sup> Zwar können, sofern keinerlei Verbindung zu staatlichen Hoheitsträgern bzw. staatlichen Funktionen vorliegt, die Staaten nicht für das Handeln von Privaten verantwortlich gemacht werden; sind die Staaten aber *verpflichtet* bestimmte Schutzvorkehrungen zu treffen, begehen sie, wenn sie dieser Pflicht nicht nachkommen, eine Pflichtverletzung, die eine eigene völkerrechtliche Verantwortlichkeit auslöst, selbst wenn die an sich schädigende Handlung von Privaten vorgenommen wurde.<sup>16</sup>

## 1. Positive Schutzpflichten

Anerkannt wurden solche Pflichten erstmals im Bereich des Fremdenrechts, wo fremde Staatsangehörige ohne eigenes Zutun Opfer von Verbrechen im Aufenthaltsstaat wurden. Gewohnheitsrechtlich sind die Staaten verpflichtet, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um die Begehung dieser Taten zu verhindern, Wiedergutmachung zu leisten und die Täter strafrechtlich zu verfolgen.<sup>17</sup> Wird diese Pflicht von Seiten des Staats vernachlässigt,

<sup>15</sup> Eingehend zu menschenrechtlichen Schutzpflichten S. *Stahl*, Schutzpflichten im Völkerrecht – Ansatz einer Dogmatik, 2010.

<sup>16</sup> Dies hat beispielsweise der UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau in Bezug auf Gewaltverbrechen gegen Frauen anerkannt: “States may also be responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation.” *The Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, General Recommendation 19, para. 9.

<sup>17</sup> Ein Beispiel ist der *Tellini Fall*, in dem Mitglieder einer internationalen Kommission zur Festlegung der Grenze zwischen Griechenland und Albanien zu Tode kamen. Eine vom Völkerbund eingesetzte Juristenkommission stellte fest, dass eine Verantwortlichkeit für Verbrechen von Privaten begründet sei, wenn angemessene Maßnahmen zur Verhinderung und Verfolgung der Tat unterlassen wurden. Das Fremdenrecht verlange eine spezielle Achtsamkeit in Bezug auf Ausländer. *Tellini Case*, League of Nations, Official Journal, 4<sup>th</sup> Year, No. 11, November 1923, 1349 ff.; Dazu auch *Janes Case (Laura M. B. Janes et al. U.S.A. v. United Mexican States)*, General Claims Commission, UNRIAA, vol. IV, 82-98 (16.11.1925). Das Schiedsgericht führte in diesem Fall zur Verantwortlichkeit des Gaststaats aus: “International law imposes on a nation the obligation to take appropriate steps to prevent the infliction of wrongs upon aliens and to employ prompt and effective measures to apprehend and punish persons who have committed the wrongs.” (91). In diesem Sinne auch *Youmans Case (Thomas H. Youmans (U.S.A. v. United Mexican States)*, General Claims Commission, UNRIAA, vol. IV, 110-17 (23.11.1926).

ist dieser völkerrechtlich verantwortlich. Dabei handelt es sich nicht etwa um eine akzessorische Verantwortlichkeit in Komplizenschaft mit dem Täter, die zu einer vollumfänglichen Verantwortung für das Tun der Privaten führen würde, sondern um eine eigene Verantwortlichkeit des Staats.<sup>18</sup> Diese scheidet aus, wenn staatlicherseits die notwendige Sorgfalt angewandt wurde, um solche Taten zu verhindern.<sup>19</sup> Daher spricht man auch von völkerrechtlichen Sorgfaltspflichten. Inzwischen sind solche in verschiedenen Bereichen des Völkerrechts anerkannt.<sup>20</sup> Im Folgenden soll dies anhand von zwei Fällen illustriert werden.

### a) Der Teheraner Geiselfall

Die Frage nach Schutzpflichten im Bereich des Diplomaten- und Konsularrechts war bekanntermaßen Gegenstand der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs im *Teheraner Geiselfall*. Der Internationale Gerichtshof entschied nach der Besetzung der US-amerikanischen Botschaft durch Demonstranten, dass der Iran es versäumt hatte, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Botschaft und das Botschaftspersonal vor der Erstürmung und der Geiselnahme zu schützen.<sup>21</sup> Damals waren die iranischen Behörden von US-Seite wiederholt um Hilfe gebeten worden. Dennoch unternahmen sie nichts, um die Erstürmung zu verhindern oder zu beenden. Der Internationale Gerichtshof sah darin eine Verletzung der Schutzpflichten des Empfangsstaats in Bezug auf die Botschaft und deren Personal.<sup>22</sup> Weder habe die iranische Regierung Maßnahmen ergriffen, um die Erstürmung der Botschaft zu verhindern, noch um die Demonstranten zum Abzug zu zwingen. Als Empfangsstaat sei der Iran, so das Urteil, zur Ergrei-

<sup>18</sup> Die Idee der Komplizenschaft wurde im *Janes Case* (Anm. 17), 87 abgelehnt.

<sup>19</sup> Zum Sorgfaltsstandard der "reasonable diligence" vgl. *Wipperman Case (U.S.A. v. Venezuela)*, J. B. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to Which the United States Has Been A Party*, 1898, vol. III, 3039.

<sup>20</sup> Vgl. auch Art. 2 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984; Art. 4 Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, 1973; Art. 11 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, 1994; Art. 15 International Convention on the Suppression of Terrorist Bombings, 1997.

<sup>21</sup> *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, ICJ Reports 1980, 3, 32, paras. 63-66.

<sup>22</sup> *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (Anm. 21), 32, para. 67: "The inaction of the Iranian Government by itself constituted clear and serious violations of Iran's obligation to the United States under the provisions of Article 22, paragraph 2, and Articles 24, 25, 26, 27 and 29 of the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations, and Articles 5 and 36 of the 1963 Vienna Convention on Consular Relations."

fung von Schutzmaßnahmen für die Botschaft und die Botschaftsangehörigen verpflichtet gewesen.<sup>23</sup> Das Unterlassen dieser Maßnahmen verletzt nicht nur die Wiener Diplomaten- und Konsularrechtskonventionen,<sup>24</sup> sondern auch Völkergewohnheitsrecht.<sup>25</sup>

### b) Der *Velásquez Rodríguez Fall*

Während die bisher erwähnten Schutzpflichten den Schutz von Ausländern bzw. ausländischen Rechtsgütern auf dem eigenen Hoheitsgebiet zum Gegenstand hatten, gibt es seit den 1980er Jahren eine ähnliche Entwicklung im Bereich der Menschenrechte, die sich auch auf den Schutz eigener Staatsangehöriger erstreckt.<sup>26</sup> Der bekannteste und seither wegweisende Fall im Bereich der amerikanischen Menschenrechte ist der vom Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte entschiedene *Velásquez Rodríguez Fall* (1988), in dem ein Student von unbekanntenen Personen, entführt wurde, seitdem ohne Lebenszeichen verschwunden blieb und vermutlich in der Zwischenzeit ums Leben gekommen war. Es konnte nicht eindeutig nachgewiesen werden, inwieweit das Militär in seine Entführung verwickelt gewesen war.<sup>27</sup> Der Fall stand aber für eine damals verbreitete Praxis des Ver-

<sup>23</sup> *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (Anm. 21), 30, para. 61: “By a number of provisions of the Vienna Convention of 1961 and 1963 Iran was placed under the most categorical obligations, as a receiving State, to take appropriate steps to ensure the protection of the United States Embassy and Consulates, their staffs, their archives, their means of communication and the freedom of movement of the members of their staffs.”

<sup>24</sup> Art. 22 Abs. 2 Convention on Diplomatic Relations, 1961: “The receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage [...]” Art. 29 Satz 3 Convention on Diplomatic Relations: “The receiving State shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person [...]”

<sup>25</sup> *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (Anm. 21), 31, para. 62.

<sup>26</sup> Neben dem im Folgenden erörterten Fall beschäftigen sich auch die folgenden EMRK-Fälle mit der Frage staatlicher Schutzpflichten: *National Union of Belgian Police v. Belgium*, 27.10.1975, Series A No.19; *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, 6.2.1976, Series A No. 20; *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 13.8.1981, Series A No. 44; *X and Y v. the Netherlands*, 26.3.1985, Series A No. 91; *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria*, 21.6.1988, Series A No. 139; *Powell and Rayner v. the United Kingdom*, 21.2.1990, Series A No. 172; *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, 25.3.1993, Series A No. 247-C; *López Ostra v. Spain*, 9.12.1994, Series A No. 303-C; *A. v. the United Kingdom*, 23.9.1998, Reports of Judgments and Decisions EGMR 1998-VI; Art. 2 Abs. 1 European Convention on Human Rights: *Osman v. the United Kingdom*, [GC], 28.10.1998, Reports of Judgments and Decisions EGMR 1998-VIII, para. 116; *Z and Others v. the United Kingdom* [GC], 10.5.2001, Reports of Judgments and Decisions EGMR 2001-V; *E and Others v. the United Kingdom*, 26.11.2002, Application No. 33218/96.

<sup>27</sup> *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Judgment vom 29.7.1988, Int.-Am. Ct. H.R., Ser. C, No. 4 (1988), paras. 147-148.

schwindens Oppositioneller in Honduras, die, wenn nicht unterstützt, so doch zumindest von der Regierung toleriert und nicht geahndet worden war.

Der Gerichtshof stellte fest, dass ein Staat nicht nur für die Verletzung von Menschenrechten verantwortlich ist, wenn ihm eine Handlung zuzurechnen ist, sondern dass er auch dann völkerrechtlich verantwortlich ist, wenn er seine Sorgfaltspflicht zur Verhinderung einer Menschenrechtsverletzung missachtet und nicht darauf reagiert:

“[A]ny violation of rights recognized by the Convention carried out by an act of public authority or by persons who use their position of authority is imputable to the State. However, this does not define all the circumstances in which a State is obligated to prevent, investigate and punish human rights violations, nor all the cases in which the State might be found responsible for an infringement of those rights. An illegal act which violates human rights and which is initially not directly imputable to a State (for example, because it is the act of a private person or because the person responsible has not been identified) can lead to international responsibility of the State, not because of the act itself, but because of the lack of due diligence to prevent the violation or to respond to it as required by the Convention.”<sup>28</sup>

Die Sorgfaltspflicht leitete das Gericht aus Art. 1 Abs. 1 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention her, wonach die Vertragsparteien verpflichtet sind, die Rechte und Freiheiten der Konvention zu achten und deren Ausübung *sicherzustellen*.<sup>29</sup> Daher seien die Staaten verpflichtet, die staatlichen Strukturen so zu organisieren, dass sie in der Lage sind, den Genuss der Menschenrechte juristisch sicherzustellen.<sup>30</sup> Insbesondere müssten sie Menschenrechtsverletzungen verhindern, untersuchen, bestrafen und so weit möglich eine Entschädigung gewähren. Dazu reichten Gesetze allein

<sup>28</sup> *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Anm. 27), para. 172.

<sup>29</sup> Art. 1 Abs. 1 American Convention on Human Rights: “The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition.”

<sup>30</sup> *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Anm. 27), para. 166: “The second obligation of the States Parties is to ‘ensure’ the free and full exercise of the rights recognized by the Convention to every person subject to its jurisdiction. This obligation implies the duty of the States Parties to organize the governmental apparatus and, in general, all the structures through which public power is exercised, so that they are capable of juridically ensuring the free and full enjoyment of human rights. As a consequence of this obligation, the States must prevent, investigate and punish any violation of the rights recognized by the Convention and, moreover, if possible attempt to restore the right violated and provide compensation as warranted for damages resulting from the violation.”

nicht aus.<sup>31</sup> Vielmehr müssten die staatlichen Stellen die Verwirklichung der Konventionsrechte durch aktives Handeln effektiv sicherstellen.<sup>32</sup> Im konkreten Fall wurde das Unterbleiben einer Untersuchung und Strafverfolgung als Verletzung der Sorgfaltspflicht bewertet.<sup>33</sup>

Inzwischen gibt es zahlreiche Fälle im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes, die die Pflicht des Staats anerkennen, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gegen Angriffe von Privaten zu schützen.<sup>34</sup> Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vertritt diesen Ansatz.<sup>35</sup> Relevant wird dieser nicht nur dann, wenn die Beteiligung staatlicher Behörden nicht nachgewiesen werden kann, sondern selbst dann, wenn Private ohne staatliches Zutun grundle-

<sup>31</sup> *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Anm. 27), para. 167 ff.; so auch der EGMR in *Opuz v. Turkey*, 9.6.2009, Application No. 33401/02, para. 146: “The legislative framework preventing effective protection for victims of domestic violence aside, the Court must also consider whether the local authorities displayed due diligence to protect the right to life of the applicant’s mother in other respect.”

<sup>32</sup> *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Anm. 27), para. 167: “The obligation to ensure the free and full exercise of human rights is not fulfilled by the existence of a legal system designed to make it possible to comply with this obligation – it also requires the government to conduct itself so as to effectively ensure the free and full exercise of human rights.”

<sup>33</sup> Im Ergebnis war daher Honduras für die unzureichende Gewährleistung des Rechts auf Leben, persönliche Freiheit und menschliche Behandlung verantwortlich. Vgl. *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Anm. 27), para. 194.

<sup>34</sup> Als Anknüpfungspunkte dienen im Bereich des universellen Menschenrechtsschutzes folgende Bestimmungen: Art. 2 Abs. 1 International Covenant on Civil and Political Rights, 1966: “[...] to respect and to ensure [...]”. Vgl. dazu Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 6: The Right to Life (Art. 6), 30.4.1982, paras. 2-4; Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 16: The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation (Art. 17), 8.4.1988, para. 1; Human Rights Committee, General Comment No. 31 on Article 2 of the Covenant: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 21.4.2004, CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6, para. 8. Vgl. auch Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15: The Right to Water, E/C/2002/11, 20.1.2003; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, E/C.12/2000/4, 11.8.2000, para. 33; Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 5: General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, 27.11.2003, para. 1. Für den europäischen Menschenrechtsschutz: Art. 1 European Convention on Human Rights, 1950: “[...] secure recognition to everyone within their jurisdiction the Conventional rights”. Zwar gibt es keine vergleichbare Vorschrift in der African Charter on Human and Peoples’ Rights, 1981, allerdings wurde von der African Commission on Human and Peoples’ Rights eine solche Schutzpflicht ebenfalls anerkannt: *Commission Nationale des Droits de l’Homme et des Libertés v. Chad*, African Commission on Human and Peoples’ Rights, Comm. No. 74/92, 1995, para. 22: “[...] the government had a responsibility to secure the safety and the liberty of its citizens [...]”.

<sup>35</sup> Vgl. dazu C. Dröge, Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2003.

gende Menschenrechte gefährden bzw. verletzen, ohne dass staatliche Behörden eingreifen, wie bei Fällen der häuslichen Gewalt, in denen die Polizei trotz Hilfsersuchen des Opfers nicht einschreitet.<sup>36</sup> Ein Beispiel dafür ist das Urteil im Fall *Opuz gegen Türkei* aus dem Jahr 2009, welches eine Konventionsverletzung aufgrund des fehlenden Einschreitens der Behörden gegen die lebensgefährlichen Übergriffe des Ehemanns auf die Klägerin und ihre Mutter feststellte. Hier prüfte der EGMR, ob die staatlichen Behörden ihre Pflicht erfüllt hatten, vorbeugende Maßnahmen zum Schutz des Opfers zu ergreifen.<sup>37</sup> Wesentlich für die Frage der Sorgfaltspflichtverletzung war die Frage, ob die Behörden von der Gefährdung wussten bzw. wissen konnten.

Schutz- bzw. Sorgfaltspflichten in der Form von Handlungspflichten sind inzwischen in den verschiedensten Bereichen des Völkerrechts anerkannt. Der Internationale Gerichtshof stellte beispielsweise im *Bosnischen Völkermordfall* fest, dass Serbien für sein fehlendes Einschreiten gegen den Völkermord in Srebrenica völkerrechtlich verantwortlich war.<sup>38</sup> Damit wurde eine Schutzpflicht auch jenseits des eigenen Staatsgebiets anerkannt. Grundlage dafür war Art. I der Völkermordkonvention, in dem sich die Vertragsstaaten zur Vermeidung und Bestrafung von Völkermord verpflichten, ohne dass diese Pflicht im Wortlaut der Vorschrift territorial eingeschränkt wird. Sorgfaltspflichten finden sich darüber hinaus im Umweltvölkerrecht – so beispielsweise die Pflicht der Staaten, zu verhindern, dass Aktivitäten auf ihrem Staatsgebiet die Umwelt anderer Staaten und staatsfreier Räume erheblich schädigen<sup>39</sup> – und im Seerecht.<sup>40</sup> Relevant sind sie auch im humanitären Völkerrecht<sup>41</sup> und im Bereich der Friedenssicherung.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> Art. 4 lit. c Declaration on the Elimination of Violence against Women, 1993: “Exercise due diligence to prevent [...] whether those acts are perpetrated by the State or by private persons.”

<sup>37</sup> *Opuz v. Turkey* (Anm. 31), para. 131: “On the above understanding, the Court will ascertain whether the national authorities have fulfilled their positive obligation to take preventive operational measures to protect the applicant’s mother’s right to life. In this connection, it must establish whether the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of the applicant’s mother from criminal acts by H.O. As it appears from the parties’ submissions, a crucial question in the instant case is whether the local authorities displayed due diligence to prevent violence against the applicant and her mother, in particular by pursuing criminal or other appropriate preventive measures against H.O. despite the withdrawal of complaints by the victims.”

<sup>38</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, ICJ Reports 2007, 43.

<sup>39</sup> Zur völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht, alle möglichen Maßnahmen zu unternehmen, um zu verhindern, dass im Staatsgebiet oder Gebiet unter der Jurisdiktion eines Staats Aktivitäten stattfinden, die erheblichen Schaden für die Umwelt anderer Staaten verursachen: *Pulp Mills on the River Uruguay*, ICJ Reports 2010, 14, 56, para. 101. Dies sei aus dem Prin-

## 2. Ansätze für eine übergreifende dogmatische Konzeption

Die Auseinandersetzung mit diesen Sorgfaltspflichten ist meist auf das jeweilige Fachgebiet beschränkt.<sup>43</sup> Zwar ist es richtig, dass die konkreten Pflichten des Staats letztlich nur anhand der jeweiligen Situation eines Falls zu bestimmen sind.<sup>44</sup> Gleichwohl stellt sich die Frage nach allgemeinen Re-

---

zip der "due diligence" herzuleiten. Vgl. auch *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, 242, para. 29; *Affaire du Lac Lanoux (Espagne v. France)*, UNRIAA XII, 281-317 (16.11.1957); *Trail Smelter* (Anm. 3); Principle No. 2 Rio Declaration on Environment and Development, 1992; Art. 3 Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities with commentaries, UN GA A/56/10, 2001: (*sic utere tuo ut alienum no laedas*); Art. 194 Abs. 1 UNCLOS (Anm. 1); Art. I, II, VII Abs. 2 Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972; Art. 2 Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 1985; Art. 5, 7 Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities, 1988; Art. 2 Abs. 1 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1991; Art. 2 Abs. 1 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 1992.

<sup>40</sup> Art. 194 Abs. 2 UNCLOS (Anm. 1): "States shall take all measures necessary to ensure that activities under their jurisdiction or control are so conducted as not to cause damage by pollution to other States and their environment [...]."

"[It is] every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States". *Corfu Channel* (Anm. 10), 22.

<sup>41</sup> Art. 1 Geneva Conventions I – IV, 1949: "The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances."

<sup>42</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Reports 1986, 14, 85, para. 157: "[...] it would be clearly unreasonable to demand of the Government of Nicaragua a higher degree of diligence than is achieved by even the combined efforts of the other three States." Zu den Sorgfaltspflichten von Neutralen in bewaffneten Konflikten: *Alabama Case, (U.S.A. v. United Kingdom) Moore* (Anm. 19), vol. I, 653 (8.5.1871): Während des amerikanischen Bürgerkriegs gaben die Konföderierten Kriegsschiffe bei britischen Unternehmen in Auftrag. Die USA erlitten Schäden durch eines der Schiffe und beriefen sich auf die Neutralität von Großbritannien, die dadurch verletzt worden sei, dass die Schiffe in britischen Gewässern mit Waffen bestückt worden seien.

<sup>43</sup> Die Völkerrechtskommission begnügt sich bei ihren Arbeiten zur Staatenverantwortlichkeit damit, festzustellen, dass die Sorgfaltspflicht im jeweiligen Anwendungsgebiet zu bestimmen sei. ILC, ARS Commentaries (Anm. 11) Art. 2, para. 70; Ansätze für eine Dogmatik im Bereich der Menschenrechte entwickelte S. Stahl (Anm. 15).

<sup>44</sup> Ob ein Staat versäumt hat, Maßnahmen zu ergreifen, die vernünftigerweise erwartet werden konnten, um eine tatsächliche unmittelbare Gefahr für das Leben, von der er Kenntnis hatte oder hätte haben müssen, ist auf der Grundlage des jeweiligen Einzelfalls zu beurteilen. Vgl. *Osman v. the United Kingdom* (Anm. 26), para. 115: "This is a question which can only be answered in the light of all the circumstances of a particular case." Auch der IGH hat festgestellt, dass sich der Inhalt der Schutzpflichten je nach Rechtsgrundlage entsprechend dem Wortlaut und entsprechend der Natur des zu verhindernden Ereignisses unterscheiden. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Anm. 38), 220 f., para. 429. Vgl. auch *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring*

geln, die verdeutlichen, welche Parameter dabei zu berücksichtigen sind. Wie im Folgenden auszuführen, zeigt die Auswertung der internationalen Spruchpraxis zahlreiche Parallelen auch jenseits des jeweils betroffenen Fachgebiets, die auf die Geltung allgemeiner Regeln zur Bestimmung des Sorgfaltsrahmens hindeuten.<sup>45</sup>

### a) Schutz als objektive Sorgfaltspflicht

Allgemein anerkannt ist zunächst, dass es sich bei den Schutzpflichten um Handlungspflichten handelt; allerdings ohne dass die Staaten eine Erfolgsgarantie übernehmen würden.<sup>46</sup> Aus einer Rechtsgutverletzung allein kann nicht automatisch auf eine Schutzpflichtverletzung geschlossen werden.<sup>47</sup> Vielmehr muss der Staat es unterlassen haben, erforderliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen. Um dieser Schutzpflicht zu genügen, ist lediglich ein bestmögliches Bemühen erforderlich, nicht aber der Eintritt des verfolgten Ziels. Wenn ein Staat alles ihm Mögliche tut und dennoch eine Verletzung eintritt, liegt folglich keine Pflichtverletzung vor.

Was konkret staatlicherseits zum Schutze eines Rechtsguts zu unternehmen ist, bestimmt sich auf der Grundlage eines objektiven Sorgfaltsmaß-

---

*Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, (Advisory Opinion), ITLOS Case No. 17 (1.2.2011), para. 117.

<sup>45</sup> So auch die Beobachtung von *Pisillo-Mazzeschi*, der einige Gemeinsamkeiten feststellt. Ihm geht es allerdings um die Abgrenzung der Sorgfaltspflichten von unmittelbaren Pflichten und nicht um die Entwicklung einer Dogmatik für Schutzpflichten. Letztlich spricht er sich für eine konkrete Betrachtung zur Feststellung der Pflichten nach Maßgabe des jeweiligen Fachgebiets und der Rechtsgrundlage aus. Er wendet sich gegen eine einheitliche Behandlung aller Pflichten im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit und schlägt vor, auf der Ebene der Primärnormen zu differenzieren. Vgl. *R. Pisillo-Mazzeschi*, in: R. Provost, *State Responsibility in International Law*, 2002, 97 ff.

<sup>46</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Anm. 38), 221, para. 430: "Secondly, it is clear that the obligation in question is one of conduct and not one of result, in the sense that a State cannot be under an obligation to succeed, whatever the circumstances, in preventing the commission of genocide: the obligation of States parties is rather to employ all means reasonably available to them, so as to prevent genocide so far as possible. A State does not incur responsibility simply because the desired result is not achieved." Vgl. auch *Pulp Mills on the River Uruguay* (Anm. 39), para.187; *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), para. 110; ILC, *Draft Articles on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses and Commentaries*, 1994, Art. 7 para. 4: "[Due diligence] is an obligation of conduct, not an obligation of result."

<sup>47</sup> *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Anm. 27), para. 175: "Of course, while the State is obligated to prevent human rights abuses, the existence of a particular violation does not, in itself, prove the failure to take preventive measures."

ZaöRV 73 (2013)

stabs, der sich daran orientiert, wie eine vernünftige Regierung handeln würde.<sup>48</sup> Der Umfang der Schutzpflicht richtet sich somit nach einem Sorgfaltsmaßstab, der auf der Grundlage der jeweiligen Sachlage zu bestimmen ist. Dabei ist zu fragen, was in der konkreten Situation von dem Staat insgesamt zu erwarten war.<sup>49</sup> Irrelevant ist die individuelle Vermeidbarkeit; für die Verantwortung des Staats kommt es also nicht auf ein Verschulden des jeweiligen Amtsträgers an. Die Motivation der Verantwortlichen und ihre Absichten sind für die Beurteilung der staatlichen Sorgfaltspflichtverletzung unbeachtlich.<sup>50</sup>

## b) Gefahrenlage und Mittelauswahl

Bei der Frage der Sorgfaltspflichtverletzung sind die jeweilige Gefahrenlage und die Mittelauswahl in den Blick zu nehmen. Eine Schutzpflicht setzt zunächst neben einer *unmittelbar drohenden Gefahr* für ein bedeutsames Schutzgut, wie z.B. für das Recht auf Leben,<sup>51</sup> voraus, dass die staatlichen Behörden diese *kannten bzw. hätten erkennen müssen*.<sup>52</sup> Dabei kommt es

<sup>48</sup> ILC, Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm (Anm. 39), Art. 3, para. 17.

<sup>49</sup> *L.F.H. Neer and Pauline Neer (U.S.A. v. United Mexican States)*, UNRIAA IV, 60, 61-62 (15.10.1926), „insufficiency of government action“; *Alabama Case* (Anm. 42). Auch im *Corfu Channel* (Anm. 10) betrachtete der IGH den Staat insgesamt. Vgl. dazu auch *R. Pisillo-Mazzeschi* (Anm. 45), 131.

<sup>50</sup> *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Anm. 27), para. 173: „Violations of the Convention cannot be founded upon rules that take psychological factors into account in establishing individual culpability. For the purposes of analysis, the intent or motivation of the agent who has violated the rights recognized by the Convention is irrelevant [...]“ Vgl. auch *H. G. Venable (U.S.A. v. United Mexican States)*, UNRIAA IV, 219, 229 (8.7.1927). Dazu auch *S. Stahl* (Anm. 15), 156 ff., 189 ff.

<sup>51</sup> *Osman v. the United Kingdom* (Anm. 26), para. 116 („real and immediate risk to life“). Vgl. auch *Opuz v. Turkey* (Anm. 31), para. 131.

<sup>52</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Anm. 38), 222, para. 431: “[...] State’s obligation to prevent, and the corresponding duty to act, arise at the instant that the State learns of, or should normally have learned of, the existence of a serious risk that genocide will be committed.“ Vgl. auch ILC, Articles on Prevention of Transboundary Harm (Anm. 39), Art. 3, para. 17; auch im *Korfu-Kanal Fall* stellte der IGH bei der Frage der Verantwortlichkeit von Albanien für die Minen, durch die ein britisches Kriegsschiff zu Schaden kam, fest, dass die Behörden davon hätten wissen müssen. *Corfu Chanel* (Anm. 10), 18: “[...] knew, or ought to have known, of any unlawful act.“ Vgl. auch *Osman v. the United Kingdom* (Anm. 26), para. 116: “[...] it must be established to its [the Court’s] satisfaction that the authorities *knew or ought to have known* at the time of the existence of a *real and immediate risk* to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party. [...] [...] avoid a real and immediate risk to life of which they have or ought to have knowledge.“ In diesem Sinne auch *Akkoç v. Turkey*, 10.10.2000, Reports of Judgments and Decisions EGMR 2000-X, para. 77 f.

auf die Vorhersehbarkeit der Rechtsgutverletzung an, die gegeben ist, wenn es in der konkreten Situation Anhaltspunkte für eine drohende Gefahr gab.<sup>53</sup>

Sofern solche Anhaltspunkte gegeben sind, hat der Staat die Pflicht, vernünftige Mittel zur Gefahrenabwehr zu ergreifen. Die Auswahl der Mittel orientiert sich dabei an den vernünftigerweise zu erwartenden Maßnahmen. Was vernünftig ist, bestimmt sich anhand von drei Kriterien: der Verfügbarkeit, der Eignung und der Angemessenheit der Mittel. Hinsichtlich der Verfügbarkeit ist zu beachten, dass sich die Schutzpflicht von vornherein auf die verfügbaren Mittel beschränkt, die zu ergreifen dem Staat *möglich* sind.<sup>54</sup> Wenn es den Behörden beispielsweise unmöglich war, die Tötung eines Opfers durch aktives Einschreiten zu verhindern, scheidet eine Schutzpflichtverletzung aus. Ebenso wenig kann sich eine Schutzpflichtverletzung auf völkerrechtlich unzulässige Maßnahmen beziehen.<sup>55</sup> Während sich die erforderlichen Maßnahmen somit auf völkerrechtsgemäße Handlungen beschränken, kann sich ein Staat allerdings nicht auf die Grenzen des nationalen Rechts berufen, sondern muss, wenn seine Gesetze bislang unzureichend waren, Abhilfe schaffen.<sup>56</sup>

Bei der Frage, was dem Staat möglich ist, kommt es darauf an, ob und inwieweit er Einfluss auf das Handeln des Schädigers nehmen kann.<sup>57</sup> Dies kann je nach Situation variieren. Dabei sind drei Faktoren zu berücksichtigen: die geographische Lage, die persönliche Nähe zum Handelnden und die Nähe zur gefährdeten Person. Hinsichtlich der geographischen Lage kann die Beschaffenheit der Region, in der die Gefährdung entsteht, von

<sup>53</sup> S. Stahl (Anm. 15), 159 ff.

<sup>54</sup> *Osman v. the United Kingdom* (Anm. 26), para. 116: “measures within the scope of their powers.” Im *Alabama Fall* forderten die Vereinigten Staaten folgenden Sorgfaltsmaßstab (Anm. 42), 572 f.: [A] diligence proportioned to the magnitude of the subject and to the dignity and strength of the power which is to exercise it; a diligence which shall, by the use of active vigilance, and of all the other means in the power of the neutral, through all stages of the transaction, prevent its soil from being violated; a diligence that shall in like manner deter designing men from committing acts of war upon the soil of the neutral against its will. Vgl. auch S. Stahl (Anm. 15), 321 ff.

<sup>55</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Anm. 38), 221, para. 430: “The State’s capacity to influence must also be assessed by legal criteria, since it is clear that every State may only act within the limits permitted by international law.”

<sup>56</sup> *Alabama Case* (Anm. 42), 613. Vgl. auch Art. 27 Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969. Dazu auch S. Stahl (Anm. 15), 324.

<sup>57</sup> Vgl. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Anm. 38), 221, para. 430: “Various parameters operate when assessing whether a State has duly discharged the obligation concerned. The first, which varies greatly from one State to another, is clearly the capacity to influence effectively the action of persons likely to commit, or already committing, genocide.”

Bedeutung sein. In abgelegenen bevölkerungsschwachen Gebieten sind nicht dieselben Schutzvorkehrungen zu erwarten wie in Ballungszentren mit entsprechend entwickelter Infrastruktur.<sup>58</sup>

Die geographische Nähe der Behörden zum Geschehen ist insbesondere auch dort von Bedeutung, wo es um das Einschreiten gegen im Ausland begangene Völkerrechtsverletzungen geht. Der IGH hat in seinem Urteil zum Genozid in Bosnien darauf hingewiesen, dass es bei extraterritorialen Gefährdungen auf die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten eines Staats ankommt.<sup>59</sup> Dabei sei die Entfernung vom Geschehen, ebenso wie politische und andere Verbindungen zu den Akteuren zu berücksichtigen.<sup>60</sup> Die Anforderungen zum Einschreiten im Ausland können somit je nach Situation und Verhältnis eines Staats zum Geschehen und zu den handelnden Personen variieren.<sup>61</sup>

Sofern die Verfügbarkeit von Schutzmaßnahmen festgestellt ist, sind hinsichtlich der Mittelauswahl deren Eignung und Angemessenheit zu beurteilen: Die Staaten sind verpflichtet unter den ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen solche zu wählen, die nach vernünftigem Dafürhalten die jeweilige Gefahr verhindern können<sup>62</sup> und angemessen sind.<sup>63</sup> Neben rechtli-

<sup>58</sup> *Leonor Buckingham*, (Decision) (*Great Britain v. United Mexican States*), UNRIIAA V, 286, 288 (3.8.1931): "No Government of a country, of the immense extent of the Mexican Republic, with scare population, of a mountainous character and with great difficulty of communications, can be expected to furnish adequate military protection to all the isolated oil-fields, mines, haciendas and factories scattered over the territory." Vgl. auch *A. Epiney* (Anm. 4), 246.

<sup>59</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Anm. 38), 221, para. 430: "[R]esponsibility is however incurred if the State manifestly failed to take all measures to prevent genocide which were within its power, and which might have contributed to preventing the genocide."

<sup>60</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Anm. 38), 221, para. 430: "This capacity itself depends, among other things, on the geographical distance of the State concerned from the scene of the events, and on the strength of the political links, as well as links of all other kinds, between the authorities of that State and the main actors in the events."

<sup>61</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Anm. 38), 221, para. 430: "[S]een thus, a State's capacity to influence may vary depending on its particular legal position vis-à-vis the situations and persons facing the danger, or the reality, of genocide."

<sup>62</sup> *Osman v. the United Kingdom* (Anm. 26), para. 116: "[...] did not do all that could be reasonably expected of them to avoid a real and immediate risk to life of which they have or ought to have knowledge."

<sup>63</sup> *Janes Case* (Anm. 17), 91: "International law imposes on a nation the obligation to take appropriate steps to prevent the infliction of wrongs upon aliens and to employ prompt and effective measures to apprehend and punish persons who have committed the wrongs." Vgl. auch Art. 22 para. 2 Convention on Diplomatic Relations (Anm. 24): "[...] under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises"; Art. 29 Convention on Diplomatic

chen Schritten kommen unter anderem politische, administrative und gesellschaftliche Maßnahmen in Betracht.<sup>64</sup> Grundsätzlich steht jedem Staat ein Beurteilungsspielraum und ein Auswahlermessen zu, denn bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen ist auf die jeweilige Rechtsordnung Rücksicht zu nehmen.<sup>65</sup> Allerdings handelt es sich um ein gebundenes Ermessen, denn sowohl formelle als auch materielle Vorgaben sind bei dem Entscheidungsprozess zu beachten.<sup>66</sup> Zunächst sind die Staaten verfahrensrechtlich verpflichtet, verschiedene Optionen bei der Entscheidungsfindung in Betracht zu ziehen.<sup>67</sup> Bei der Auswahl der Mittel sollen die Entscheidungsträger dann nach Treu und Glauben handeln.<sup>68</sup> Der bei der Auswahl maßgebliche Sorgfaltsmaßstab, d.h. die Angemessenheit des Mittels, ist von der Bedeutung des geschützten Rechtsguts<sup>69</sup> und dem Ausmaß des zu erwartenden Schadens abhängig.<sup>70</sup> Je höher die Gefahr desto strenger sind die Anforder-

---

Relations: “[...] shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person [...].” Dazu *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (Anm. 21), 30 f. para. 61 f.: “Iran was placed under the most categorical obligations as a receiving State to take appropriate steps to ensure the protection of the United States Embassy and Consulates.” Die Angemessenheit bestimmt sich nach vernünftigen Erwägungen: *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 66, para. 228. Vgl. auch *S. Stahl* (Anm. 15), 311 ff.

<sup>64</sup> *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Anm. 27), para. 175. “This duty to prevent includes all those means of a legal, political, administrative and cultural nature that promote the protection of human rights and ensure that any violations are considered and treated as illegal acts, which, as such, may lead to the punishment of those responsible and the obligation to indemnify the victims for damages. It is not possible to make a detailed list of all such measures, since they vary with the law and the conditions of each State Party.”

<sup>65</sup> *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Anm. 27), para. 175: “It is not possible to make a detailed list of all such measures, since they vary with the law and the conditions of each State Party.” Vgl. auch *Stubbings and Others v. the United Kingdom*, 22.10.1996, Reports of Judgments and Decisions EGMR 1996-IV, 1487, para. 63; *Guerra and Others v. Italy*, 19.2.1998, Reports of Judgments and Decisions EGMR 1998-I; *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 66, para. 228, “[...] within the framework of its legal system”.

<sup>66</sup> *S. Stahl* (Anm. 15), 283 ff.

<sup>67</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 67, para. 230. Vgl. auch *Opuz v. Turkey* (Anm. 31), in dem der EGMR den türkischen Behörden vorwarf, keinerlei Prüfung angestellt zu haben.

<sup>68</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 67, para. 230.

<sup>69</sup> *Amelia de Brissot, Ralph Rawdon, Joseph Stackpole and Narcisa de Hammer v. Venezuela (the Steamer Apure Case) (U.S.A. v. Venezuela)*, (Opinions of the Commissioners), UNRIAA XXIX, 240-260 (5.12.1885). Im Urteil *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (Anm. 21) stellte der IGH fest, dass die Anforderungen im Falle der Bedrohung einer Botschaft und der Botschaftsangehörigen besonders hoch sei.

<sup>70</sup> ILC, Articles on Prevention of Transboundary Harm (Anm. 39), Art. 3, para. 11. Vgl. auch *Opuz v. Turkey* (Anm. 31), para. 148: “Furthermore, in the light of the State’s positive

rungen an die zu ergreifenden Maßnahmen.<sup>71</sup> Bei hochgefährlichen Tätigkeiten, die erhebliche Schäden verursachen können, besteht ein erhöhter Sorgfaltsmaßstab.<sup>72</sup> Obwohl den Staaten ein Auswahlermessen zwischen mehreren geeigneten Mitteln zusteht, bestimmt sich der für die Mittelauswahl maßgebliche Maßstab zur Bestimmung der Eignung nicht etwa nach der Sorgfalt in eigenen Dingen, sondern nach internationalen Standards.<sup>73</sup>

## IV. Schutzpflichten in staatsfreien Räumen

Um den Umfang von Schutzpflichten zu illustrieren, soll im Folgenden ein Beispiel jüngeren Datums aufgegriffen werden, in dem eine Schutzpflicht im Bereich des Umweltschutzes ausgelegt wurde. Der Fall ist deshalb von besonderem Interesse, weil hierin erstmals der Inhalt einer Schutzpflicht in Bezug auf einen staatsfreien Raum, nämlich den Tiefseeboden, im Detail konkretisiert wurde.

### 1. Die Erkundung des Tiefseebodens

Im Jahr 2011 erstattete der Internationale Seegerichtshof ein Gutachten zu der Frage, inwieweit Staaten, die Aktivitäten zur Erforschung des Tiefseebodens und des Tiefseebergbaus befürworten, völkerrechtlich Verantwortung tragen.<sup>74</sup> Das Seerechtsübereinkommen sieht vor, dass es sich beim

---

obligation to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk, it might have been expected that the authorities, faced with a suspect known to have a criminal record of perpetrating violent attacks, would take special measures consonant with the gravity of the situation.” Auch die USA forderten im *Alabama Fall* (Anm. 42), 572 f.: “[A] diligence proportioned to the magnitude of the subject.”

<sup>71</sup> S. Stahl (Anm. 15), 287 f.

<sup>72</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 36, para. 117.

<sup>73</sup> H. G. Venable (Anm. 50), 229; L.F.H. Neer and Pauline Neer (Anm. 49), 61 f.; *Alabama Case* (Anm. 42).

<sup>74</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44). Vgl. dazu auch H. Jessen, Staatenverantwortlichkeit und seevölkerrechtliche Haftungsgrundsätze für Umweltschäden durch Tiefseebodenbergbau, *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2012, 71 ff.; D. Freestone, *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, *AJIL* 105 (2011), 755; D. French, *From the Depth: Rich Pickings of Principles of Sustainable Development and General International Law on the Ocean Floor – the Seabed Dispute Chamber’s 2011, Advisory Opinion*, *IJMCL* 26 (2011), 525 ff.; R. Rayfuse, *Differentiating the Common?*

Tiefseeboden um ein gemeinsames Erbe der Menschheit handelt, auf dem private Aktivitäten der Befürwortung des Heimatstaats bedürfen, um von der Internationalen Meeresbodenbehörde bewilligt zu werden. Der Tiefseeboden ist wegen seiner mineralischen Rohstoffvorkommen von großem wirtschaftlichem Interesse. Bei der Förderung können jedoch erhebliche Schäden für die Meeresumwelt entstehen. Aus diesem Grund bedarf es für die Durchführung solcher Vorhaben der Befürwortung eines Vertragsstaats. Gemäß Art. 139 Seerechtsübereinkommen (SRÜ) sind die befürwortenden Vertragsstaaten – die sogenannten “*sponsoring states*” – verpflichtet, sicherzustellen, dass die Aktivitäten in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Übereinkommens erfolgen. Der Seegerichtshof stellte fest, dass es sich hierbei um eine Sorgfaltspflicht handelt. Absatz 2 der genannten Vorschrift verdeutlicht, dass ein befürwortender Staat nur die Verantwortung für eigene Pflichtverletzungen trägt.<sup>75</sup> Sofern ein Vertragsstaat alle notwendigen und angemessenen Maßnahmen ergriffen hat, um eine wirksame Einhaltung der im Übereinkommen niedergelegten Pflicht zu gewährleisten, ist seine Haftung ausgeschlossen.<sup>76</sup>

## 2. Sorgfaltsmaßstab

Der Seegerichtshof knüpfte bei der Bestimmung der Sorgfaltspflicht an die oben erarbeiteten Parameter an und forderte, dass die seitens des Staats zu ergreifenden Maßnahmen vernünftig und angemessen sein müssen.<sup>77</sup> Die Auswahl der Maßnahmen sei folglich abhängig von der Gefahr und der jeweiligen Situation.<sup>78</sup> Konkret stellte das Gericht hohe Anforderungen an die

---

The Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Deep Seabed Mining Activities in the Area, GYIL 54 (2011), 459 ff.

<sup>75</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 54, para. 182. Sofern dadurch Haftungslücken entstehen, ist ggf. auf einen Ausgleichsfond zurückzugreifen. *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 60, para. 205.

<sup>76</sup> Dies gilt aber nicht für die unmittelbaren Pflichten der Staaten. Vgl. *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 60, para. 207. Zu den unmittelbaren Pflichten gehören die Pflicht, das Vorsorgeprinzip und die besten Umweltpraktiken anzuwenden, Rechtsmittel für Schäden zu gewährleisten, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen und Hilfe gegenüber der Meeresbodenbehörde zu leisten.

<sup>77</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 37, para. 120.

<sup>78</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 36, para. 117.

ZaöRV 73 (2013)

Erfüllung der in Art. 139 SRÜ niedergelegten Sorgfaltspflicht und machte detaillierte verfahrensrechtliche Vorgaben für deren Umsetzung.<sup>79</sup> Zunächst sollten die Staaten politische Strategien festlegen, um der Gefahr von Umweltschäden bei der Erkundung des Gebiets und bei der Durchführung des Bergbaus durch Private zu begegnen. Diese seien durch Gesetze und Verordnungen unter Einbeziehung von Durchsetzungsmechanismen umzusetzen.<sup>80</sup> Eine vertragliche Grundlage allein reiche dafür nach Meinung des Gerichts nicht aus, denn darauf könnten sich Dritte nicht berufen.<sup>81</sup> Vielmehr bedürfe es einer gesetzlichen Regelung, die vollstreckbare Pflichten begründe und auf deren Grundlage die Aktivitäten der Unternehmen von der Verwaltung fortlaufend<sup>82</sup> zu überwachen seien.<sup>83</sup> Der Sorgfaltsmaßstab, der sich nach Vernünftigkeitserwägungen ermesse, sei dynamisch zu bestimmen, denn mit dem technologischen und wissenschaftlichen Fortschritt könnten im Laufe der Zeit Anpassungen notwendig werden.<sup>84</sup>

Eine unmittelbare Pflicht sah der Seegerichtshof darin, eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen.<sup>85</sup> Bei Anhaltspunkten für eine schwere

<sup>79</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 34, para. 110: “Rather, it is an obligation to deploy adequate means, to exercise best possible efforts, to do the utmost, to obtain this result.”

<sup>80</sup> Diese Pflicht geht aus Annex III, Art. 4 Abs. 4 UNCLOS (Anm. 1) hervor. *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 34, 63, para. 110, 218. Vgl. auch *Pulp Mills on the River Uruguay* (Anm. 39), 79, para. 197.

<sup>81</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 65, para. 224.

<sup>82</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 64, para. 222. In diesem Sinne auch der IGH in *Pulp Mills on the River Uruguay* (Anm. 39), 79, 83 para. 197, 205. Auch die USA forderten im *Alabama Fall* (Anm. 42), 572 f. eine kontinuierliche Überwachung: “through all stages”; “active vigilance”.

<sup>83</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 63 ff., 69, para. 218, 239. In ähnlicher Weise forderte der IGH im *Pulp Mills Fall* eine Verwaltungskontrolle gegenüber öffentlichen und privaten Betreibern. *Pulp Mills on the River Uruguay* (Anm. 39), 79, para. 197.

<sup>84</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 36, para. 117. Vgl. auch ILC, Articles on Prevention of Transboundary Harm (Anm. 39), Art. 3, para. 11. Der IGH hat in *Gabčíkovo-Nagymaros Fall* auch die dynamische Natur des Umweltvölkerrechts anerkannt: *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, ICJ Reports 1997, 7.

<sup>85</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 44 f., para. 145, 148. Nach Beurteilung des Gerichtshofs kann die Pflicht zur UVB bei Gefahr von schwerwiegenden Auswirkungen grenzüberschreitender Aktivitäten und Nutzung gemeinsamer Ressourcen als Teil des Völkergewohnheitsrechts betrachtet werden. Vgl. auch *Pulp Mills on the River Uruguay* (Anm. 39), 82 ff., para. 204.

irreversible Gefahr gelte darüber hinaus das Vorsorgeprinzip.<sup>86</sup> Danach sei, auch wenn es keine wissenschaftlich gesicherten Erkenntnisse gäbe, größte Vorsicht zur Abwehr solcher Gefahren geboten. Das Fehlen von wissenschaftlichen Erkenntnissen solle nicht als Argument dafür dienen, kostenintensive Schutzmaßnahmen abzulehnen. Würde ein Staat schwere irreversible Gefahren ignorieren, verstieße er gegen seine Sorgfaltspflicht. Dies könne, so das Gericht, die Nutzung von mehr Technologie und die Zurverfügungstellung von finanziellen Ressourcen und Personal zur Verwaltung und Beobachtung erforderlich machen.<sup>87</sup>

### 3. Einheitlichkeit des Schutzniveaus

Der Gerichtshof setzte sich ebenfalls mit der Frage auseinander, ob die Sorgfaltspflicht in gleichem Maß auch für Entwicklungsstaaten gilt.<sup>88</sup> Dies ist insoweit problematisch, als einerseits der effektive Schutz der Meeresumwelt einheitliche Schutzstandards nahelegt, andererseits dann aber die Gefahr besteht, dass aufgrund der hohen Standards die Entwicklungsländer effektiv von der Teilhabe am Tiefseebergbau ausgeschlossen werden. Für eine abgestufte Sorgfaltspflicht spricht zunächst, dass bei der Bestimmung der Sorgfaltspflicht in den oben angesprochenen Fällen regelmäßig auf die konkrete Situation und das Vermögen des jeweiligen Staats abgestellt wurde.<sup>89</sup> Dagegen spricht jedoch, dass bei der Zulassung geringerer Standards

<sup>86</sup> Laut ITLOS ist das Vorsorgeprinzip auf dem Weg zur Anerkennung als Gewohnheitsrechtssatz, vgl. *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 41, para. 135 mit Verweis auf *Pulp Mills on the River Uruguay* (Anm. 39), 71, para. 164: zur Bedeutung des Vorsorgeprinzips bei der Vertragsauslegung. Vgl. auch Principle 15 Rio Declaration (Anm. 39); ILC, Articles on Prevention of Transboundary Harm (Anm. 39).

<sup>87</sup> ILC, Articles on Prevention of Transboundary Harm (Anm. 39), Art. 3, para. 14. Dabei ist aber entsprechend dem Principle 15 Rio Declaration (Anm. 39) auf die Fähigkeiten des jeweiligen Staats abzustellen: “[...] according to their capabilities [...]”

<sup>88</sup> Mit der Frage haben sich bereits mehrere internationale Institutionen auseinandergesetzt. Nach Ansicht der Völkerrechtskommission kann der Entwicklungsstand eines Landes als ein Faktor bei der Ermittlung der Sorgfaltspflicht berücksichtigt werden, aber nicht, um sich der Pflicht zur Verhinderung von Schäden zu entledigen. Dazu auch ILC, Articles on Prevention of Transboundary Harm (Anm. 39), Art. 3, paras. 13, 17. Dazu ebenfalls *A. Epiney* (Anm. 4), 254 mit Verweis auf Principle 23 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972 [Stockholm Declaration]; *R. Pisillo-Mazzeschi* (Anm. 45), 264 ff.

<sup>89</sup> Auch der IGH hatte im *Nicaragua-Urteil* angedeutet, dass die Bestimmung der erforderlichen Mittel von den Ressourcen eines Landes abhängen kann. Konkret ging es um den Sorgfaltsmaßstab für die Verhinderung der Waffenlieferungen über das Staatsgebiet Nicaraguas und ob es Nicaragua möglich gewesen wäre, diese zu verhindern. *Military and Paramilitary*

für Entwicklungsländer die Gefahr besteht, dass Unternehmen, ähnlich wie bei den Billigflaggen, gezielt Entwicklungsländer als befürwortende Staaten auswählen, um in den Genuss milderer Auflagen zu kommen.<sup>90</sup>

Der Seegerichtshof entschied sich im Interesse des Umweltschutzes für einen einheitlichen Sorgfaltsmaßstab für alle Vertragsstaaten unabhängig von ihrem Entwicklungsstand. Zwar gebiete das Seerechtsübereinkommen, die Entwicklungsländer zu unterstützen, aber in Bezug auf die Verantwortlichkeit sehe es keine bevorzugte Behandlung im Sinne geringerer Schutzstandards vor.<sup>91</sup> Daher träfen alle befürwortenden Staaten dieselben Pflichten.<sup>92</sup> Das Gericht setzte stattdessen auf Technologietransfer und die aktive Unterstützung der Entwicklungsstaaten, damit diese ihren Sorgfaltspflichten Genüge tun können.<sup>93</sup> Einzig bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips, d.h. bei der Frage, wie im Falle einer nicht eindeutig nachgewiesenen Gefahr zu verfahren ist, deutet das Gericht an, dass die Anforderungen an die Industriestaaten aufgrund des ihnen zugänglichen Wissens und der technischen Möglichkeiten höher sei.<sup>94</sup>

## V. Schlussbetrachtungen

Die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte belegt, dass die Staaten zunehmend bereit sind bzw. von ihnen erwartet wird, dass sie Verantwortung in Bezug auf das Handeln Privater übernehmen, soweit wichtige internationale Rechtsgüter betroffen sind. Hier zeigt sich einmal mehr die Herausbildung einer internationalen Staatengemeinschaft, in der die Mitglieder Aufgaben für die Wahrung zentraler Gemeinschaftsgüter übernehmen. Mit der

---

*Activities in and against Nicaragua* (Anm. 42), 85 para. 157: “Finally, if it is true that the exceptionally extensive resources deployed by the United States have been powerless to prevent this traffic from keeping the Salvadorian armed opposition supplied, this suggests even more clearly how powerless Nicaragua must be with the much smaller resources at its disposal for subduing this traffic if it takes place on its territory and the authorities endeavour to put a stop to it.”

<sup>90</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 48, para. 159.

<sup>91</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 48, para. 158.

<sup>92</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 48, para. 158.

<sup>93</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 49, para. 163.

<sup>94</sup> *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Anm. 44), 48 f., paras. 161-162 mit Verweis auf Principle 15 Rio Declaration (Anm. 39): “[...] according to their capacities [...].”

Ausweitung von Schutzpflichten deutet sich ein sich wandelnder Souveränitätsbegriff an, der nicht auf eine negative Abwehrseite beschränkt ist, sondern Souveränität auch als Verantwortung begreift.<sup>95</sup> So verstanden verlangt Souveränität die Übernahme von Pflichten für die Wahrung zentraler Gemeinschaftsgüter, und zwar dort, wo es um die Abwehr schwerster Verletzungen geht und das Abstellen auf Privatautonomie versagt.

Diese Pflichten beschränken sich nicht nur auf das eigene Staatsgebiet, sondern erfassen auch private Aktivitäten in staatsfreien Räumen. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil mithilfe von Schutzpflichten internationale Regime in nationales Recht umgesetzt und vollzogen werden können. Für die Wirksamkeit des Völkerrechts, welches weiterhin nur wenige internationale Durchsetzungsmechanismen aufweist, ist diese Rückbindung an die Staaten und deren Instrumentarien zum Rechtsvollzug von zentraler Bedeutung. Soll sie gelingen, bedarf es für die Implementierung der inzwischen detailreichen internationalen Vorgaben für die Zukunft einer intensiven Zusammenarbeit mit der nationalen Rechtswissenschaft, nicht nur bei der Ausarbeitung der materiellrechtlichen Grundlagen, sondern insbesondere auch bei der Sicherung des Zugangs zu wirksamen Rechtsmitteln.

Zurückkommend auf die eingangs gestellte Frage, ob es einer Änderung des völkerrechtlichen Haftungsregimes bedarf, um den Gefährdungen durch Private zu begegnen, ist diese im Ergebnis zu verneinen. Das Völkerrecht hat mit der Herausbildung von Schutzpflichten bereits einen Weg genommen, der adäquate Lösungen ermöglicht, ohne dass es einer Haftungserweiterung durch eine umfassendere Zurechnung bedürfte. Mithilfe von Sorgfaltspflichten, die darauf abstellen, welche Maßnahmen den Staaten möglich und der Gefahrenlage angemessen sind, können differenzierte Antworten gefunden werden. Auf diese Weise ist eine sachgerechte Abwägung zwischen internationalen Schutzinteressen und dem erforderlichen Maß staatlicher Verantwortlichkeit möglich. Für diejenigen, die sich mit dem Völkerrecht beschäftigen, bedeutet dies, und darin sehe ich die notwendige Neuorientierung, dass zukünftig eine intensivere, über die Grenzen spezieller Fachgebiete reichende Auseinandersetzung mit der Konzeption dieser Schutzpflichten erforderlich ist. Auf diese Weise kann der häufig beklagten Fragmentierung des Völkerrechts entgegengewirkt und eine einheitliche konzeptionelle Grundlage für den Schutz internationaler Gemeinschaftsgüter erarbeitet werden.

---

<sup>95</sup> So bereits *Huber* im *Island of Palmas Fall*; vgl. *Island of Palmas, (Netherlands v. U.S.A.)*, UNRIIAA II, 829, 839: "This right has as corollary a duty: obligation to protect within the territory the rights of other States [...]."