

## Artikel erschienen in:

*MenschenRechtsZentrum*

### **MenschenRechtsMagazin ; 26 (2021) 2**

2021 – 81 S.

ISSN 1434-2820

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-51592>



#### Empfohlene Zitation:

Markus Berg: Lehrbuchbeispiel des Versagens: Die Schutzverantwortung und die Rohingya in Myanmar, In: MenschenRechtsMagazin 26 (2021) 2, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2021, S. 112–122.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-56916>

Dieses Objekt ist durch das Urheberrecht und/oder verwandte Schutzrechte geschützt. Sie sind berechtigt, das Objekt in jeder Form zu nutzen, die das Urheberrechtsgesetz und/oder einschlägige verwandte Schutzrechte gestatten. Für weitere Nutzungsarten benötigen Sie die Zustimmung der/der Rechtenhaber/s:

<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>

## Lehrbuchbeispiel des Versagens: Die Schutzverantwortung und die Rohingya in Myanmar

Markus Berg

### Inhaltsübersicht

- I. „Die am meisten verfolgte Minderheit der Welt“
- II. Eine Schutzverantwortung vis-à-vis den Rohingya?
- III. Die Reaktion Chinas
- IV. Fazit: Was bedeutet der Fall der Rohingya für die Schutzverantwortung?

Der Coup d'état des Militärs Anfang des Jahres 2021 brachte Myanmar erneut wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen in die Schlagzeilen. Allein am 27. März 2021 starben bei Protesten gegen die Militärdiktatur mindestens 114 Menschen.<sup>1</sup> Aufgrund der anhaltenden Gewalt werden Rufe nach einer starken Reaktion der internationalen Gemeinschaft laut. Doch ein Blick in die jüngste Vergangenheit Myanmars zeigt leider, dass eine solche Reaktion unwahrscheinlich ist. Im vorliegenden Artikel soll die internationale Reaktion auf die Gräueltaten gegen die Rohingya untersucht werden, welche in der Folge des 25. August 2017 vor allem vom Militär Myanmars begangen wurden. Der Artikel schildert kurz den Hergang und das Ausmaß dieser Menschenrechtsverletzungen und kontextualisiert sie historisch. Der Fokus liegt dann auf der internationalen Reaktion mit Blick auf die Norm der Schutzverantwortung. Es ist bemerkenswert, dass der UN-Sicherheitsrat keine Resolution als Reaktion auf die Gewalt verabschiedete. Wieso wandte die internationale Gemeinschaft die Schutzverantwortung nicht auf die Gräueltaten im Bundesstaat Rakhaing an? Wieso schirmte

China Myanmar vor der internationalen Dimension der Schutzverantwortung ab? Und welche Folgen hat die Nichtanwendung in diesem Fall für die Zukunft der Norm?

### I. „Die am meisten verfolgte Minderheit der Welt“<sup>2</sup>

In den Morgenstunden des 25. August 2017 griffen Mitglieder der *Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) mehr als 30 militärische Außenposten im Rakhaing-Staat an. Einige der Angreifer besaßen Schusswaffen, die meisten waren mit Knüppeln und Messern bewaffnet. Zwölf Angehörige der Sicherheitskräfte wurden getötet. Die Folgen waren jedoch weitaus gravierender, denn die Tatmadaw, wie das Militär von Myanmar genannt wird, reagierte schnell und brutal. Im Namen der Terrorismusbekämpfung begann die Tatmadaw „Säuberungsaktionen“ gegen die muslimische Minderheit der Rohingya. Die Operationen dauerten über drei Monate an, mehr als 40 Prozent aller Dörfer der Rohingya im nördlichen Rakhaing-Staat wurden zerstört. Über 700 000 Rohingya flohen nach Westen über den Fluss Naf ins benachbarte Bangladesch.<sup>3</sup> Zeid Ra'ad Al

1 Deutsche Presseagentur, Blutigster Tag seit Putsch in Myanmar, in: Die Zeit, 27. März 2021, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2021-03/27/viele-tote-nach-protesten-gegen-militaer-in-myanmar> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

2 Pramila Patten, UN-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für sexuelle Gewalt in Konflikten, auf der Sondersitzung des UN Menschenrechtsrates vom 5. Dezember 2017, Pressemitteilung: Human Rights Council opens special session on the situation of human rights of the Rohingya and other minorities in Rakhine State in Myanmar, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22491&LangID=E> (zuletzt besucht am 2. August 2021), Übersetzung des Autors.

3 Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar (IIFFM) vom 17. September 2018, UN-Dok. A/HRC/39/CRP.2, Nr. 749–753.

Hussein, Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, nannte das Geschehen bereits am 11. September 2017 „ein Lehrbuchbeispiel ethnischer Säuberungen“.<sup>4</sup> Yanghee Lee, UN-Sonderbeauftragte für die Lage der Menschenrechte in Myanmar, stellte fest, dass die Geschehnisse die Merkmale eines Genozid tragen.<sup>5</sup> Heute leben etwa eine Million Rohingya in Geflüchtetenlagern in Bangladesch, während 600 000 weiter unter genozidaler Bedrohung im Rakhaing-Staat leben. Von diesen werden 130 000 permanent in Lagern in Zentral-Rakhaing gefangen gehalten.<sup>6</sup>

Ahmed, ein Community Leader der Rohingya im Dorf Chut Pyin, berichtete dem britischen Journalisten Francis Wade von seinen Erfahrungen.<sup>7</sup> Für ihn kam die Gewalt nach dem 25. August 2017 nicht überraschend. Drei Tage vorher, am 22. August wurde Ahmed gemeinsam mit den Ältesten des Dorfes zu einem Treffen mit dem Dorfvorsteher und Militärkommandeur geladen.

Auf diesem Treffen wurden sie, so Ahmed weiter, vor eine grausame Entscheidung gestellt: Entweder sie würden die nationalen Registrationsausweise annehmen, die ihnen angeboten wurden oder sie würden umgebracht werden. Ahmed und die Ältesten überbrachten die Nachricht den Bewohner:innen des Dorfers. Diese entschieden gemeinsam, die Registrierungsausweise abzulehnen. Am nächsten Morgen bekam Ahmed einen Anruf. Der Anrufer forderte, dass alle Bewohner das Land verlassen sollten, oder sie würden getötet werden. Fünf Tage später begann das Massaker von Chut Pyin, welches im Bericht der *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* (IIFFM) geschildert wird.<sup>8</sup> Hunderte Tatmadaw-Soldaten und einige Rakhine umstellten das Dorf und seine circa 1 200 Einwohner:innen.<sup>9</sup> Sie eröffneten das Feuer und schossen gezielt auf die Dorfbewohner:innen, auch auf solche, die bereits flohen. Viele wurden aus ihren Häusern gezerrt und aus naher Distanz erschossen.<sup>10</sup> Die Soldaten setzten Häuser mit Flammenwerfern in Brand, in einigen Fällen zwangen sie die Menschen in die Häuser und zündeten diese dann an.<sup>11</sup> Kinder wurden gezielt angegriffen und ermordet, Frauen wurden Opfer massiver sexualisierter Gewalt.<sup>12</sup> Der IIFFM wurde von Überlebenden eine Liste mit den Opfern übergeben. Diese Liste konnte zwar nicht direkt verifiziert werden, aber sie stimmt grundsätzlich mit der Einschätzung der IIFFM überein. Demnach starben bei dem Massaker 358 Menschen, darunter 127 Kinder im Alter von fünf Jahren oder jünger.<sup>13</sup>

Die Erlebnisse Ahmeds weisen auf zwei Aspekte der Gräueltaten im nördlichen Rakhaing-Staat hin: Erstens war die Gewalt offensichtlich keine spontane Reaktion auf die Angriffe der ARSA, von Terrorismus-

4 Zeid Ra'ad Al Hussein, Human Rights Council 36th session – Opening Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights vom 11. September 2017, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22041&LangID=E> (zuletzt besucht am 2. August 2021), Übersetzung des Autors.

5 Yanghee Lee, Statement by Ms. Yanghee Lee, Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar at the 37th session of the Human Rights Council vom 12. März 2018, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22806&LangID=E> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

6 *Human Rights Watch*, An Open Prison without End, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/report/2020/10/08/open-prison-without-end/myanmars-mass-detention-rohingya-rakhine-state> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *Human Rights Watch*, World Report 2021: Bangladesh, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/bangladesh> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *Human Rights Watch*, World Report 2021: Myanmar, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/myanmar-burma> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

7 Francis Wade, Myanmar's Enemy Within: Buddhist Violence and the Making of a Muslim 'Other', 2019, S. 11–16.

8 IIFFM (Fn. 3), Nr. 779–798.

9 IIFFM (Fn. 3), Nr. 779, 782.

10 IIFFM (Fn. 3), Nr. 783.

11 IIFFM (Fn. 3), Nr. 784.

12 IIFFM (Fn. 3), Nr. 788–790.

13 IIFFM (Fn. 3), Nr. 796.

bekämpfung kann keine Rede sein.<sup>14</sup> Diese Einschätzung wird u. a. durch die Konzentration von Kräften der Tatmadaw in der Gegend vor dem Angriff der ARSA vom 25. August gestützt.<sup>15</sup> Die IIFFM zieht folgendes Fazit:

“The nature, scale and organization of the operations suggests a level of preplanning and design on the part of the Tatmadaw leadership consistent with the vision of the Commander-in-Chief, Senior-General Min Aung Hlaing, who stated at the height of the operations, ‘The Bengali problem was a long-standing one which has become an unfinished job despite the efforts of the previous governments to solve it. The government in office is taking great care in solving the problem.’”<sup>16</sup>

Der zweite Aspekt ist das Thema der nationalen Registrierungsausweise für die Rohingya. Dieses Problem verweist auf die dahinterliegenden Gründe der Gewalt und damit auch auf die Vorhersehbarkeit der Gewalt für die internationale Gemeinschaft. Die Registrierungskarten sind besonders umkämpft, weil die Rohingya keinen Bürger:innenstatus in Myanmar genießen. Die IIFFM fasst die Vorenthaltung von Rechten folgendermaßen zusammen: “[they] are in a situation of severe, systemic and institutionalised oppression from birth to death.”<sup>17</sup> Im Jahr 1982 verabschiedete die Junta des damaligen Burma ein Staatsbürger:innenschaftsgesetz, welches Staatsbürger:innenschaft primär auf 135 *taing-yintha*, „nationale Ethnien“, limitierte. Die neue Verfassung von 2008 führt diese Art der nationalen Identitätskonstruktion fort, indem sie in der Präambel ausführt, dass diese „nationalen Ethnien“ in friedlicher Einheit vor dem ersten Krieg und der anschließenden Kolonisie-

rung durch Großbritannien zusammenleben.<sup>18</sup> Die Konstruktion nationaler Identität und das Gesetz schlossen so die Rohingya von der Staatsbürger:innenschaft aus.<sup>19</sup> Ab 2015 gab die Regierung dann die besagten nationalen Registrationsausweise aus, was der erste Schritt auf einem Weg zur Erlangung der Staatsbürger:innenschaft sein sollte. Aber die Ausweise sahen vor, dass sich die Rohingya als „Bengali“ identifizieren sollten, wodurch eine verbreitete Erzählung weiter geführt wird, die behauptet, dass die Rohingya eigentlich illegale Migrant:innen seien.<sup>20</sup> Es ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar, wieso die Bewohner:innen von Chut Pyin selbst unter Todesandrohung die Registrierungsausweise ablehnten, da glaubhaft zu befürchten war, dass man so beim Ausschluss der eigenen Community aus der Gesellschaft kooperierte.

Die genozidale Gewalt gegen die Rohingya ab August 2017 war auch insofern keine Reaktion auf den Angriff der ARSA, als sie sich in die Eskalation der Gewalt gegen die Rohingya seit dem Jahr 2012 einreihet. Damals vergewaltigten und ermordeten Rohingya eine buddhistische Frau, worauf in der Folge bei Gewalttaten zwischen den Communities circa 200 Menschen getötet wurden und mehr als 100 000 flohen, die meisten von ihnen Rohingya, aber auch buddhistische Rakhine waren darunter.<sup>21</sup> Als Reak-

14 Siehe auch die Zeugenaussagen von zwei mutmaßlichen Tätern in *Hannah Beech/Saw Nang Marlise Simons*, ‘Kill All You See’: In a First, Myanmar Soldiers Tell of Rohingya Slaughter, in: *New York Times*, 8. September 2020, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2020/09/08/world/asia/myanmar-rohingya-genocide.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

15 IIFFM (Fn. 3), Nr. 752.

16 IIFFM (Fn. 3), Nr. 753.

17 IIFFM (Fn. 3), Nr. 458.

18 Constitution of the Union of Myanmar, 2008, Preamble, S. 1, abrufbar unter: <https://www.mofa.gov.mm/wp-content/uploads/2018/02/myanmarconstitution2008mm.pdf> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *Thant Myint-U*, *The hidden history of Burma*, 2020, S. 106–109.

19 *Shemin Awan*, *The Statelessness Problem of the Rohingya Muslims*, *Washington University Global Law Review* 19 (2020), S. 85–112; *A. K. M. Ahsan Ullah/Diotima Chatteraj*, *Roots of Discrimination Against Rohingya Minorities: Society, Ethnicity and International Relations*, in: *Intellectual Discourse* 26 (2018), S. 541–565; *Jürgen Haacke*, *Myanmar*, in: *Alex J. Bellamy/Tim Dunne* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, 2016, S. 801–824; IIFFM (Fn. 3), Nr. 472–477.

20 *Wade* (Fn. 7), S. 14–15; IIFFM (Fn. 3), Nr. 482–487.

21 *Penny Green/Thomas MacManus/Alicia de la Cour Vennings*, *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, 2015, S. 20, 74–81.

tion auf die Vorfälle schlug der damalige Präsident Thein Sein vor, Rohingya ins Ausland oder in Lager des UNHCR umzusiedeln.<sup>22</sup> Strenge Segregierungsmaßnahmen wurden eingeführt, um die muslimischen Rohingya von den Buddhisten im Rakhaing-Staat zu trennen.<sup>23</sup> Die radikale buddhistische MaBaTha-Bewegung gewann an Momentum und agitierte erfolgreich für die Verabschiedung von zusätzlichen diskriminierenden Gesetzen durch das Parlament.<sup>24</sup> Zur gleichen Zeit wurde die staatliche nationalistisch-buddhistische Propaganda hochgefahren, in der Muslime als die „Anderen“ dargestellt werden, die eine Bedrohung für die nationale Identität bedeuten, ja selbst „rassisch“ minderwertig seien. Diese Ideen sind zu einem gewissen Teil ein Erbe des britischen Kolonialismus, in dem die häufig fluiden Identitätsgrenzen zwischen den verschiedenen „Ethnien“ verfestigt und diese zuweilen gegeneinander ausgespielt wurden, um die britische Herrschaft zu sichern.<sup>25</sup>

Diese Dynamik von steigender Gewalt und Verfolgung der Rohingya wurde von internationalen Beobachter:innen durchaus registriert. Bereits im November 2012 forderte die Organisation für islamische Zusammenarbeit: „[...] the United States and other countries should act quickly to save that minority, which is submitted to an oppressive policy and a genocide.“<sup>26</sup> Trotz dieser klaren Warnung kam die internationale Gemeinschaft ihrer Schutzverantwortung nicht nach, wie die Ereignisse nach dem 25. August 2017 zeigen.

22 *Myint-U* (Fn. 18), S. 182.

23 *Penny Green et. al.* (Fn. 21), S. 79–87.

24 Ausführlich zur MaBaTha Bewegung: *Wade* (Fn. 7), S. 221–259; etwas anders: *Myint-U* (Fn. 18), S. 216–217.

25 *Myint-U* (Fn. 18), S. 20–27; *Wade* (Fn. 7), S. 51–71.

26 *Agence France Presse*, Top islamic body warns of ‘genocide’ in Myanmar, in: *Egypt Today*, 17. November 2012, abrufbar unter: <https://www.egypt-today.com/en/37/top-islamic-body-warns-of-genocide-in-myanmar> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

## II. Eine Schutzverantwortung vis-à-vis den Rohingya?

Das Konzept der Schutzverantwortung wurde von der Internationalen Kommission für Intervention und Staatssouveränität (ICISS) entwickelt und, leicht verändert, auf dem Weltgipfel 2005 beschlossen.<sup>27</sup> Dort einigten sich die UN-Mitgliedstaaten darauf, dass alle Staaten eine Verantwortung tragen, Menschen vor Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ethnischen Säuberungen und Kriegsverbrechen zu schützen.<sup>28</sup> Diese Schutzverantwortung ruht auf drei Säulen. Säule I beschreibt die Verantwortung jedes Staates seine jeweiligen Einwohner:innen gegen die vier genannten Verbrechen zu schützen. Säule II umfasst die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, die Staaten bei diesem Vorhaben zu unterstützen. Säule III legt dar, dass, wenn ein Staat dieser Verantwortung offenkundig nicht nachkommt, die internationale Gemeinschaft kollektive und angemessene Maßnahmen in Übereinstimmung mit der UN-Charta ergreifen muss. Hiermit sind keineswegs nur militärische Maßnahmen gemeint, sondern auch politische und wirtschaftliche Maßnahmen sind denkbar.<sup>29</sup> Wieso wurde diese Schutzverantwortung im vorliegenden „Lehrbuchbeispiel“ nicht aktiviert? Nur Australien und Nigeria haben sich in der UN auf die Schutz-

27 *International Commission of Intervention and State Sovereignty*, *The Responsibility to Protect*, abrufbar unter: <https://www.globalr2p.org/resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

28 UN-Dok. A/RES/60/1, Nr. 138–139. Zur Entwicklung und Einordnung der R2P siehe bereits *Daniela Haarhuis*, 10 Jahre Responsibility to Protect: Ein Sieg für die Menschenrechte? – Eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, in: *MRM* 2015, S. 19–28.

29 *Ramesh Thakur/Thomas Weiss*, R2P: From Idea to Norm – and Action?, in: *Global Responsibility to Protect 1* (2009), S. 22–53; *Alex J. Bellamy*, Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities, 2009; *Gareth Evans*, The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm, in: *Ramesh Thakur/William Maley* (Hrsg.), *Theorising the Responsibility to Protect*, 2015, S. 16–37.

verantwortung als Reaktion auf die Gräueltaten im Rakhaing-Staat berufen. China und die USA, der südostasiatische Staatenbund ASEAN und der UN-Sicherheitsrat (UNSR) haben dies nicht getan, obwohl der Fall der Rohingya klar unter die auf dem Weltgipfel definierten Verbrechen fällt.<sup>30</sup> Die gemeinsame Stellungnahme der Außenminister der ASEAN-Staaten erwähnte die Rohingya nicht einmal, so dass Malaysia sich gezwungen sah, sich von dem Statement öffentlich zu distanzieren.<sup>31</sup> Es gab zwar Reaktionen der USA, Kanadas sowie europäischer Staaten, doch wurden diese Reaktionen nicht in der UN bzw. im UNSR abgestimmt und sie beriefen sich auch nicht auf die Schutzverantwortung.<sup>32</sup>

Zwei Gründe hierfür sind in der Ausgestaltung der Schutzverantwortung selbst zu finden.<sup>33</sup> Der erste und wichtigste Grund ist die alleinige Zuständigkeit des UNSR für die Autorisierung einer Intervention unter Säule III der Schutzverantwortung. Der

Originalentwurf der ICISS beinhaltete die Möglichkeit einer Autorisierung durch die Generalversammlung oder regionale Organisationen.<sup>34</sup> Bedenken von China und anderer nicht-westlicher Staaten führten zur Entfernung dieser Möglichkeit und etablierten so den bekanntlich oft dysfunktionalen UNSR als einzige Autorität, die eine Intervention legitimieren kann.<sup>35</sup> Im Kontext der Untätigkeit des UNSR bezüglich der Gräueltaten im syrischen Bürgerkrieg und des bekannten Reformbedarfs des UNSR<sup>36</sup> ist es wenig überraschend, dass der Sicherheitsrat schwieg, als die Gräueltaten gegen die Rohingya begangen wurden. Der Rat veröffentlichte lediglich eine rechtlich nicht bindende präsidiale Erklärung und verabschiedete keine Resolution. Durch die alleinige Verantwortungsübertragung für Säule III auf den UNSR werden andere Institutionen und Staaten in diesem Aspekt von Verantwortung befreit. Wenn die eigentlich zuständige Institution nicht reagiert, folgt daraus, dass sich kein anderer Akteur in der Verantwortung sieht, substanzial zu reagieren.

Der zweite Grund ist der Fokus auf Säule I und II der Doktrin. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon versuchte in seiner Amtszeit skeptische Staaten von dem Konzept der Schutzverantwortung zu überzeugen. Er schuf die Position des besonderen Beraters für die Schutzverantwortung, der zusammen mit Francis Deng, seinem besonderen Berater für die Prävention von Völkermord das

30 Simon Adams, "If not now, when?", *The Responsibility to Protect, the Fate of the Rohingya and the Future of Human Rights*, in: *Occasional Papers Series 8* (2019), abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=3319491> (zuletzt besucht am 2. August 2021); Pressemitteilung: Secretary Tillerson on Efforts to Address Burma's Rakhine State Crisis vom 22. November 2017, abrufbar unter: <https://ru.usembassy.gov/secretary-tillerson-efforts-address-burmas-rakhine-state-crisis/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

31 *Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN Chairman's Statement on The Humanitarian Situation in Rakhine State vom 24. September 2017, abrufbar unter: <https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-humanitarian-situation-in-rakhine-state/> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *Malaysia Ministry of Foreign Affairs*, Statement by the Foreign Minister of Malaysia Dato' Sri Anifah Aman in Response to the ASEAN Chairman's statement on the humanitarian situation in the Rakhine State vom 24. September 2017, abrufbar unter: [https://www.kln.gov.my/web/are\\_dubai/announcements/-/asset\\_publisher/SXqDh669onif/blog/statement-by-the-foreign-minister-of-malaysia-in-response-to-the-asean-chairman-s-statement-on-humanitarian-situation-in-the-rakhine-state](https://www.kln.gov.my/web/are_dubai/announcements/-/asset_publisher/SXqDh669onif/blog/statement-by-the-foreign-minister-of-malaysia-in-response-to-the-asean-chairman-s-statement-on-humanitarian-situation-in-the-rakhine-state) (zuletzt besucht am 2. August 2021).

32 Adams (Fn. 30).

33 Siehe auch: Bastian Loges, *Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen*, 2013, S. 45 ff.

34 International Commission of Intervention and State Sovereignty (Fn. 27), S. 53–56.

35 Zheng Chen, *China and the Responsibility to Protect*, in: *Journal of Contemporary China* 25 (2016), S. 686–700; Jennifer M. Welsh, *Implementing the "Responsibility to Protect": Where Expectations Meet Reality*, in: *Ethics & International Affairs* 24 (2010), S. 415–430; Andrew Garwood-Gowers, *China's "Responsible Protection" Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes*, in: *Asian Journal of International Law* 6 (2016), S. 89–118.

36 Zum Reformbedarf siehe Sven Bernhard Gareis, *Eine unendliche Geschichte? Die Reform der Hauptorgane der Vereinten Nationen*, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), *Potsdamer UNO-Konferenzen*, Bd. 7, 2006, S. 7–24.

Konzept der Schutzverantwortung promoten sollte.<sup>37</sup> Ban Ki-moon war damit erfolgreich, doch bestand seine Strategie darin, Staaten klarzumachen, dass der Schwerpunkt der Norm nicht auf Säule III, politische und militärische Intervention, sondern auf Säule I, Verantwortung souveräner Staaten für den Schutz ihrer Bevölkerung und Säule II, internationale Unterstützung für Kapazitätsausbau für den Schutz vor Massengewalt, liegt.<sup>38</sup> Diese Interpretation stellte nun im Fall Myanmar ein Hindernis dar, denn beide Säulen setzen voraus, dass der Staat überhaupt bereit ist, die Betroffenen zu schützen. Bis 2011 erlebte Myanmar immer wieder ausgedehnte Perioden internationaler Isolierung. Im Westen war das Land vor allem wegen der Militärdiktatur und der Gefangenhaltung von Nobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi bekannt. Diese Erfahrung als internationaler Paria hatte Konsequenzen. Als die Berichte über die Verbrechen an den Rohingya internationale Beachtung fanden, hatte Myanmars Führung keine Bedenken, die internationale Kritik samt und sonders zurückzuweisen.<sup>39</sup> Da Myanmars Führung es gewohnt war, auf internationaler Bühne Menschenrechtsverletzungen bezichtigt zu werden, zeigte die Strategie des *“naming and shaming”* keinen Effekt. Im Jahr 2014 verabschiedete das Parlament Myanmars sogar einstimmig einen Antrag, in dem UN-Generalsekretär Ban Ki-moon für die Verwendung des Wortes „Rohingya“ gescholten wurde.<sup>40</sup>

Etwas ähnliches geschah im zur Zeit laufenden Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof, welches Gambia gegen Myanmar wegen der Verletzung der Genozidkonvention eingeleitet hat.<sup>41</sup> Aung San Suu Kyi, bis vor dem Coup d'état noch Staatsrätin, nahm es selbst in die Hand, ihr Land gegen den Vorwurf des Völkermordes zu verteidigen. In ihrer Rede vor dem Gericht bezeichnete sie die Gräueltaten als internen Konflikt und nahm das Wort „Rohingya“ nicht einmal in den Mund.<sup>42</sup> Das ist bemerkenswert, da bekanntlich die *mens rea* des Völkermordes die Intention ist, eine Gruppe ganz oder in Teilen zu vernichten.<sup>43</sup> Ihre Weigerung die Bezeichnung Rohingya auszusprechen, lässt darauf schließen, dass sie deren Existenz als eigenständige zu Myanmar gehörige Minderheit nicht anerkennt. Diese Äußerungen und die erwähnte langjährige Vorenthaltung der Staatsbürger:innenschaft lassen ernsthafte Zweifel an der Bereitschaft Myanmars aufkommen, seiner Schutzverpflichtung unter Säule I gegenüber den Rohingya nachzukommen bzw. eine solche überhaupt anzuerkennen.

Auch Säule II, die internationale Hilfe für den Aufbau von Kapazitäten, konnte kein wirksamer Ansatz sein. Myanmar hat eine Geschichte der Ablehnung internationaler Hilfe als angebliche Einmischung in innere Angelegenheiten. Nachdem der Wirbelsturm Nargis 2008 das Land verwüstete und mindestens 140 000 Tote forderte, ak-

37 Ban Ki-moon, Secretary-General defends, clarifies 'Responsibility to Protect' at Berlin event, Rede auf dem Berliner Forum "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World", 15. Juli 2008, abrufbar unter: <https://www.un.org/press/en/2008/sgsm11701.doc.htm> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

38 Ibidem; UN-Dok. A/63/677, Nr. 14; Sarah Teitt, Asia Pacific and South Asia, in: Alex J. Bellamy/Tim Dunne/Simon Adams (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, 2016, S. 373–390.

39 Für frühere Anschuldigungen gegenüber Myanmar siehe zum Beispiel die Resolution der Generalversammlung UN-Dok. A/RES/49/197 und die Erwiderung von Myanmar UN-Dok. A/C.3/52/5.

40 *Agence France Presse*, Myanmar parliament rails at UN's Ban Ki Moon over Rohingya comments,

in: *The Straits Times*, 14. November 2014, abrufbar unter: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/myanmar-parliament-rails-at-uns-ban-ki-moon-over-rohingya-comments> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

41 IGH, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), General List Nr. 178.

42 *Anealla Safdar/Usaid Siddiqui*, ICJ speech: Suu Kyi fails to use 'Rohingya' to describe minority, in: *Al Jazeera News*, 13. Dezember 2019, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/aung-san-suu-kyi-fails-word-rohingya-icj-speech-191212102606322.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

43 Ausführlich dazu *William Schabas*, *Genocide in International Law: The Crime of Crimes*, 2. Auflage 2009, S. 241–306.

zeptierte Myanmar internationale Hilfe erst viel zu spät und nach langen Verhandlungen. In der UN wurde damals sogar diskutiert, ob unter der noch neuen Norm der Schutzverantwortung die humanitäre Hilfe nicht zwangsweise, ohne Zustimmung der Junta geleistet werden könnte.<sup>44</sup> Im Fall der Rohingya wurde die Lieferung von Hilfspaketen ab August 2017 durch Indonesien als ein Erfolg der „stillen Diplomatie“ Indonesiens dargestellt.<sup>45</sup> Dies kann jedoch kaum als Kapazitätsaufbau zur Verhinderung von Gräueltaten gezählt werden. Internationale Hilfe zum Kapazitätsaufbau setzt die Zustimmung des Gaststaates und damit eine gewisse Schutzbereitschaft voraus. Wie oben beschrieben ist die Bereitschaft, die Rohingya zu schützen, überhaupt nicht wahrnehmbar. Die gleichen Gründe, die den Schutz der Rohingya unter Säule I verhindert haben, behindern auch den Schutz unter Säule II. Es ist bezeichnend für diesen Mangel an Willen und der Einstellung zu internationaler Zusammenarbeit Myanmars, dass die Internationale Beratungskommission für den Rakhing-Staat unter Kofi Annan ihren Abschlussbericht am 23. August 2017 vorgelegt hat.<sup>46</sup> Zwei Tage nach Vorlage des Berichts begannen die „Säuberungsaktionen“ der Tatmadaw.

### III. Die Reaktion Chinas

Die beiden wichtigsten Akteure in der Region in Bezug auf Myanmar sind China und ASEAN, deren Mitglied Myanmar ist. Die Verbrechen gegen die Rohingya sind somit eine Gelegenheit, um die Interpretation der Schutzverantwortung durch die Weltmacht China und seine Reaktion auf die Verbrechen an den Rohingya zu betrachten. Das Scheitern des UNSR, eine Resolution zu Myanmar zu verabschieden, ist auf Chinas Androhung eines Vetos zurückzuführen.<sup>47</sup> Die bloße Androhung eines Vetos, anstelle eines ausgesprochenen Vetos, gegen eine Resolution hat den Vorteil, dass China nicht offensichtlich gleichgültig oder unverantwortlich erscheint, gleichzeitig aber Myanmar vor realen Konsequenzen abschirmt. Die Diplomatie hinter den Kulissen führte statt einer Resolution zur Herausgabe einer zahnlosen präsidialen Erklärung des UNSR am 6. November 2017, die u. a. betont, „[...] dass die Regierung Myanmars die Hauptverantwortung für den Schutz ihrer Bevölkerung trägt [...]“<sup>48</sup>. Es wurden keine konkreten Maßnahmen oder Konsequenzen genannt, falls Myanmar dieser Verantwortung nicht nachkommt. Warum hat China eine Aktivierung der internationalen Dimension der Schutzverantwortung im Sicherheitsrat blockiert?

Um das Verhalten Chinas zu verstehen, muss zunächst das Verhältnis der Schutzverantwortung zur Frage staatlicher Souveränität angesprochen werden. Die Doktrin der Schutzverantwortung versucht das traditionelle Paradox zwischen staatlicher Souveränität und dem Schutz der Menschenrechte aufzulösen, indem es eine Schutzverantwortung *innerhalb* des Begriffs der Souveränität ansiedelt. Wie Alex Bellamy formuliert, stellt sich dann die Frage, welchem Konzept von staatlicher Sou-

44 Julian Junk, Testing Boundaries: Cyclone Nargis in Myanmar and the Scope of R2P, in: *Global Society* 30 (2016), S. 78–93.

45 Mohamad Rosyidin, Reconciling State's Sovereignty with Global Norms: Indonesia's Quiet Diplomacy in Myanmar and the Feasibility of the Implementation of Responsibility to Protect (R2P) in Southeast Asia, in: *Global Responsibility to Protect* 12 (2020), S. 11–36; Asep Setiawan/Hamka, Role of Indonesian Humanitarian Diplomacy toward Rohingya Crisis in Myanmar, in: Adi Fahrudin/Ali Noer Zaman/Ibnu Sina Chandranegara (Hrsg.), *Proceedings of the 2nd International Conference on Social Sciences in Jakarta*, 2019.

46 *Advisory Commission on Rakhine State, Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine*, 23. August 2020, abrufbar unter: <http://www.rakhinecommission.org/the-final-report/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

47 *Agence France-Presse*, UN increases pressure on Myanmar to end violence against Rohingya, 7. November 2017, in: *The Guardian*, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/07/un-increases-pressure-on-myanmar-to-end-violence-against-rohingya> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

48 UN-Dok. S/PRST/2017/22, deutsche Fassung.

veränität man sich anschließt: Souveränität als kollektives Recht auf Selbstbestimmung und Nichteinmischung, oder eine Souveränität, welche Verantwortung zum Schutz vor Gräueltaten beinhaltet.<sup>49</sup> Letzteres hieße, dass wenn eine Regierung dieser Verantwortung nicht nachkommt, eine Einmischung von außen erforderlich sein könnte. Beide Seiten verwenden Menschenrechtsargumente, um ihre jeweiligen Ansichten zu rechtfertigen.<sup>50</sup> China und ASEAN stehen traditionell fest auf der Seite des ersteren, auf die klassische staatliche Souveränität abhebenden Ansatzes.<sup>51</sup> Aber nach anfänglichem Widerstand gegen den Entwurf der ICISS zur Schutzverantwortung hat China sich schließlich für die Schutzverantwortung auf dem Weltgipfel 2005 ausgesprochen. China unterstützte das Konzept wiederholt im UNSR, wie in den Fällen Darfur, Libyen, Elfenbeinküste, Südsudan, Jemen, Mali, Somalia und schließlich sogar Syrien, im Jahr 2014.<sup>52</sup> Was hatte sich geändert?

China ist traditionell sehr skeptisch gegenüber ausländischer Einmischung. Diese Skepsis ist in seiner eigenen Geschichte als Opfer des westlichen Imperialismus begründet. Die Kanonenbootdiplomatie Großbritanniens führte zur Öffnung Chinas für britische Waren, vor allem Opium, und u. a. zum Verlust von Hongkong. Diese Episode wird heute als nationale Tragödie in den nationalistischen Erzählungen der Kommunistischen Partei in Erinnerung gehalten.<sup>53</sup> Doch trotz dieser grundsätzlichen Skepsis gibt es drei Hauptgründe für die Befür-

wortung der Schutzverantwortung durch China. Der erste ist, dass Schutzverantwortung ein inhärent staatszentrierter Ansatz ist. Sie bezieht sich nicht auf die Rechte des einzelnen Menschen, sondern auf die Verpflichtung des Staates, Gräueltaten zu verhindern. Die Betonung von Ban Ki-moon auf Säule I und II unterstreicht diesen Punkt und bekräftigt die zentrale Rolle der staatlichen Souveränität. Zweitens wurde, wie bereits erwähnt, die Rolle des Sicherheitsrates durch die auf dem Weltgipfel 2005 verabschiedete Version der Schutzverantwortung gestärkt.<sup>54</sup> Die Doktrin kann nun als Schutz vor einseitigen humanitären Interventionen gesehen werden und stärkt die Zentralität einer Institution, in der China ein Vetorecht hat. So sichert die Kompetenz des UNSR unter Säule III die Machtposition Chinas in diesen Fragen. Der dritte Grund für Chinas Unterstützung der Schutzverantwortung ist, dass es als verantwortungsvolle Weltmacht auftreten will. Aufgrund seiner wachsenden internationalen wirtschaftlichen Abhängigkeiten ist China um sein Image und seine Interessen in der Welt besorgt. Es möchte nicht als unverantwortlicher Akteur gesehen werden.<sup>55</sup>

Wenn China die entstehende Norm der Schutzverantwortung akzeptiert, warum hat es sie im Fall der Rohingya nicht geltend gemacht? Hier spielen wieder mehrere Faktoren eine Rolle. Erstens konzentriert sich Chinas staatszentrierter Ansatz stark auf Säule I und Säule II, während es der Anwendung von Säule III skeptisch gegenübersteht. Myanmar war nicht bereit, wie oben geschildert, die Rohingya zu schützen. Aber diese Bereitschaft ist *Conditio sine qua non* von Säule I und Säule II. Des Weiteren wurde 2012 vom Think Tank des chinesischen Außenministeriums das Konzept der *“Responsible Protection”* ins Spiel gebracht.<sup>56</sup>

49 Bellamy (Fn. 17), S. 14–15.

50 Ibidem; Welsh (Fn. 35).

51 Teitt (Fn. 38); Yukiko Nishikawa, *The Reality of Protecting the Rohingya: An Inherent Limitation of the Responsibility to Protect*, in: *Asian Security* 16 (2020), S. 90–106; Christoph Steinert, *Globale Verantwortlichkeit oder traditionelles Souveränitätsdenken – Gründe für die Haltung zur “Responsibility to Protect” von nicht-westlichen Staaten*, in: *MIRM* 2014, S. 101–117 (105).

52 Courtney J. Fung, *China and the Responsibility to Protect – From Opposition to Advocacy*, in: *Peace Brief* 205 (2016).

53 Julia Lovell, *The Opium War: Drugs, Dreams and the Making of China*, 2011, S. 9–13.

54 Nishikawa (Fn. 51); Teitt (Fn. 38); Fung (Fn. 52).

55 Mauro Barelli, *Preventing and Responding to Atrocity Crimes: China, Sovereignty and the Responsibility to Protect*, in: *Journal of Conflict and Security Law* 23 (2018), S. 173–201; Chen (Fn. 35).

56 Ruan Zongze, *Responsible Protection: Building a Safer World*, in: *China International Studies* 34 (2012).

Dieses Konzept setzt die Schwelle für ausländische Militärinterventionen sehr hoch, da es u. a. die Ausschöpfung aller diplomatischen und politischen Mittel voraussetzt.<sup>57</sup> Um diesen Punkt zusammenzufassen: Da China die Säule III sehr restriktiv auslegt, hat es weniger Optionen in einem Fall zu handeln, in dem die Regierung des Zielstaates überhaupt nicht bereit ist, seiner Schutzverantwortung nachzukommen.

Ein zweiter Faktor ist die relativ frische Erfahrung der Anwendung der Schutzverantwortung in Libyen. Mit Chinas Zustimmung wurde im UNSR die Resolution 1973 verabschiedet, die den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz der Zivilbevölkerung erlaubte.<sup>58</sup> China stand den intervenierenden Mächten sehr kritisch gegenüber, da es ihnen vorwarf, einen nicht mandatierten Regimewechsel im Land zu verfolgen. China fühlte sich vom Westen und seinen Verbündeten getäuscht und hat seitdem seine Position bekräftigt, dass das einzige Ziel einer legitimen Intervention der Schutz unschuldiger Menschen ist. Eine Intervention darf nicht die Absicht haben, ein neues politisches Regime zu etablieren.<sup>59</sup> Diese Wahrnehmung der Täuschung und das daraus entstandene Misstrauen sind sicherlich Faktoren für Chinas mangelnde Bereitschaft, einer Resolution zu Myanmar zuzustimmen, aber sie sollten nicht überbewertet werden. Schließlich war zu der Zeit offensichtlich, dass niemand einen Regimewechsel in Myanmar anstrebte, das sich mitten in einem vom Westen unterstützten Demokratisierungsprozess befand. Präsident Obama besuchte das Land in den Jahren 2012 und 2014, und die Sanktionen gegen Myanmar wurden aufgehoben. Stattdessen wurde von verschiedenen Autor:innen überzeugend dargelegt, dass die Unterstützung der Demokratisierung durch den Westen vielmehr der Verhinderung von Gräueltaten im Wege stand: Selbst angesichts frü-

her Anzeichen möglicher Massengewalt und Warnungen, dass Demokratisierung und freie Meinungsäußerung das Risiko solcher Gräueltaten erhöhten, unterstützte der Westen enthusiastisch das neue hybride Regime, welches in Myanmar entstand.<sup>60</sup>

Zwei andere Faktoren, die die Entscheidung, die Anwendung von Schutzverantwortung zu blockieren, beeinflussen, sind wahrscheinlich entscheidender als der Fall Libyen, haben aber mit der Norm nur wenig zu tun: Erstens hat China erhebliche Interessen in Myanmar. Im Rahmen seiner *“Belt and Road Initiative”* will ein chinesisches Konsortium eine Sonderwirtschaftszone und einen Tiefseehafen im Staat Rakhaing errichten. Außerdem eröffnete China eine Rohölpipeline in der Region, um seine Abhängigkeit von Öltransporten durch das umstrittene Südchinesische Meer zu verringern.<sup>61</sup> Innerhalb Myanmars gibt es bereits eine wachsende Opposition gegen verbreitetes Landgrabbing und chinesische Investitionen, so dass Beijing ein Interesse daran hatte, Naypyidaw auf der Weltbühne zu unterstützen, möglicherweise im Austausch für den Schutz seiner Interessen im Inland.<sup>62</sup>

Der Einfluss des letzten Faktors, den ich hier erwähnen möchte, ist schwer einzuschätzen, aber er verdient Beachtung. Die Inhaftierung von über einer Million muslimischer Uiguren in so genannten Umerziehungslagern und die anhaltende Unterdrückung

57 Ibidem; *Garwood-Gowers* (Fn. 35).

58 UN-Dok. S/RES/1973.

59 *Shahram Akbarzadeh/Arif Saba*, UN paralysis over Syria: The Responsibility to Protect or regime change?, in: *International Politics* 56 (2019), S. 536–550; *Chen* (Fn. 35).

60 *Eglantine Staunton/Jason Ralph*, The Responsibility to Protect norm cluster and the challenge of atrocity prevention: An analysis of the European Union’s strategy in Myanmar, in: *European Journal of International Relations* 26 (2020), S. 660–686; *Alex J. Bellamy*, The Responsibility to Protect Turns Ten, in: *Ethics & International Affairs* 29 (2015), S. 161–185.

61 *Deadly Attack on Pipeline Station Spotlights China’s High Stakes in Myanmar*, in: *The Irrawaddy*, 6. Mai 2021, abrufbar unter: <https://www.irrawaddy.com/news/burma/attack-oil-and-gas-pipelines-china-off-take-station-spotlight-stakes-junta-regime-protect-protesters-arson-attack-strategic-investment-unsc-support.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *C. Christine Fair*, Rohingya: Victims of a Great Game East, in: *The Washington Quarterly* 41 (2018), S. 63–85.

62 *Fair* (Fn. 61), S. 72.

ckung der uigurischen Minderheit in der Provinz Xinjiang lässt zumindest vermuten, dass der Schutz muslimischer Minderheiten für Peking nicht ganz oben auf der politischen Agenda stehen könnte.<sup>63</sup> Es ließe sich spekulieren, dass China Verständnis für die Verfolgung von Muslim:innen unter dem Mantel der Terrorismusbekämpfung aufbringen kann.<sup>64</sup>

#### IV. Fazit: Was bedeutet der Fall der Rohingya für die Schutzverantwortung?

Niemand hat Ahmed und die Dorfbewohner von Chut Pyin vor den Gräueltaten der Tatmadaw geschützt. Auf internationaler Ebene ist das zum Teil auf die Schutzverantwortung in seiner jetzigen Form zurückzuführen: Wenn die Regierung von Myanmar nicht bereit ist zu schützen, werden Säule I und II obsolet. Wenn eines der ständigen Mitglieder im UNSR seine eigenen Interessen, eigene Vorurteile gegenüber Minderheiten und eine eigene enge Interpretation der Schutzverantwortung hat, kann die internationale Gemeinschaft kaum eingreifen. Die Schutzverantwortung mit ihrem Fokus auf dem Staat und auf dem UNSR wird in solchen Situationen nutzlos bleiben. Nur weil ein eindeutiges Versagen unter der Doktrin der Schutzverantwortung festgestellt werden muss, bedeutet das jedoch nicht, dass die Norm als solche keine Zukunft hat. Es ist ein Zeichen für den Verfall der Norm, aber, wie Jennifer Welsh argumentiert hat, bedeutet der Verfall der Norm nicht den Tod der Norm.<sup>65</sup>

Die Inhalte der Schutzverantwortung könnten in eine breitere normative Struktur und andere Institutionen als den UNSR eingebettet werden. Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung am Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), den die Anklägerin Fatou Bensouda als „den juristischen Arm der Schutzverantwortung“ bezeichnete.<sup>66</sup> Obwohl Myanmar kein Vertragsstaat des Römischen Statuts ist und der UNSR die Verbrechen gegen die Rohingya nicht an den IStGH verwiesen hat, entschied die Vorverfahrenskammer des IStGH, dass sie zuständig sei, wenn ein Teil der Verbrechen auf dem Territorium von Bangladesch begangen wurde, welches Vertragsstaat des Römischen Statuts ist.<sup>67</sup> Ein weiteres Beispiel für diese Tendenz ist der oben erwähnte Gerichtsprozess von Gambia gegen Myanmar, der von der Organisation für Islamische Zusammenarbeit unterstützt wird.<sup>68</sup> Obwohl es sich nicht um eine Aktivierung der Schutzverantwortung im UNSR wie eigentlich im Konzept vorgesehen handelt, sind hinter der Klage von Gambia die Bemühungen von Teilen der internationalen Gemeinschaft zu erkennen, einen Staat zur Rechenschaft zu ziehen, der es versäumt hat, seine Bevölkerung zu schützen. Jenna Russo hat die These aufgestellt, dass das Versagen der internationalen Gemeinschaft, die Schutzverantwortung im Fall von Myanmar und Syrien zu implementieren, zur Stabilität der Norm beigetragen hat, indem es Empörung in der internationalen Gemeinschaft hervorrief und Aufmerksamkeit für das Konzept

63 Chris Buckley/Austin Ramzy, 'Absolutely No Mercy': Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims, in: New York Times, 16. November 2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/16/world/asia/china-xinjiang-documents.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

64 Ähnlich auch C. Christine Fair, The Making of the Rohingya Genocide and Myanmar's Impunity, in: Current History 117 (2019), S. 149–153.

65 Jennifer M. Welsh, Norm Robustness and the Responsibility to Protect, in: Journal of Global Security Studies 4 (2019), S. 53–72.

66 Rede von Fatou Bensouda auf der Konferenz "R2P: The Next Decade" vom 18. Januar 2012, zitiert nach Adams (Fn. 32), S. 16, Übersetzung des Autors.

67 IStGH, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar (Pre-Trial Chamber III) vom 14. November 2019, ICC-01/19, § 62.

68 Balingene Kahombo, The Gambia and the Rohingya's nightmare: Which opportunity for individual criminal accountability after the possible ICJ decision against Myanmar for genocide?, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/the-gambia-and-the-rohingyas-nightmare/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

generierte.<sup>69</sup> Russos Lesart ist zwar nachvollziehbar, denn ein Normverstoß kann diskursive Interventionen oder institutionelle Reformen anstoßen, welche schlussendlich die Durchsetzung der Norm stärken, die in der Ausgangssituation verletzt wurde. Doch im vorliegenden Fall fehlen dafür konkrete Anzeichen. Weder im UN-Sicherheitsrat noch bei regionalen Akteuren sind entscheidende Veränderungen bei der Bewältigung der aktuellen Staatskrise in Myanmar zu bemerken. ASEANS Tradition der öffentlichen Nichteinmischung wird nicht in Frage gestellt. Der Anführer des Militärcoups, General Min Aung Hlaing, wurde von ASEAN zu einem Gipfeltreffen eingeladen und ist augenscheinlich erster Ansprechpartner für den südostasiatischen Staatenbund.<sup>70</sup>

Gegen die positivere Einschätzung der Zukunft der Schutzverantwortung von Russo spricht auch die Reaktion Chinas auf die aktuellen Menschenrechtsverletzungen in Myanmar. Eine Rückkehr zur Militärherrschaft entspricht keineswegs den chinesischen Interessen, denn was würde aus Großprojekten im Rahmen der *“Belt and Road Initiative”* werden, wenn Myanmar wie-

der zu einem internationalen Paria und mit Sanktionen belegt werden würde? Aung San Suu Kyi hingegen war prominenter Gast auf den zwei abgehaltenen *“Belt and Road Forums”* 2017 und 2019. Das Abkommen über den China-Myanmar-Wirtschaftskorridor wurde 2017 mit der zivilen NLD-Regierung unterzeichnet und nicht mit den Generälen.<sup>71</sup> Doch gegen die aktuellen Gräueltaten der Junta in Myanmar geht China trotzdem nicht vor, sondern schirmt weiterhin Myanmar im UNSR ab. Dieser verabschiedete auf Drängen Chinas wieder nur eine präsidiale Erklärung, die nicht rechtsverbindlich ist.<sup>72</sup>

Die Norm der Schutzverantwortung wird trotzdem relevant bleiben. Es ist von einer ungleichen Diffusion der Norm auf regionale und internationale Organisationen (wie den IstGH) auszugehen. In diesen Organisationen wird die Norm in nächster Zeit wahrscheinlich unterschiedlich akzentuiert interpretiert werden. Gleichzeitig ist zu befürchten, dass Säule III weiterhin nicht wie vom Weltgipfel beschlossen aktiviert werden wird, da dieser Teil der Norm an einen dysfunktionalen Sicherheitsrat gekoppelt ist.

69 Jenna Russo, R2P in Syria and Myanmar, Norm Violation and Advancement, in: *Global Responsibility to Protect 12* (2020), S. 211–233.

70 Richard C. Paddock, General Who Led Myanmar's Coup Joins Regional Talks on the Crisis, in: *New York Times*, 16. Mai 2021, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2021/04/24/world/asia/myanmar-asean-general-indonesia.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

71 Shannon Tiezzi, What the Myanmar Coup Means for China, in: *The Diplomat*, 3. Februar 2021, abrufbar unter: <https://thediplomat.com/2021/02/what-the-myanmar-coup-means-for-china/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

72 UN-Dok. S/PRST/2021/5.