

Schriften zum Völkerrecht

---

Band 247

**Durchsetzung  
humanitären Völkerrechts durch  
und gegenüber nicht-staatlichen  
Akteuren**

**Nichtregierungsorganisationen  
im Spannungsfeld notwendiger Zusammenarbeit  
mit bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen  
und staatlichen Sicherheitsinteressen**

**Von**

**Regina Klostermann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

REGINA KLOSTERMANN

Durchsetzung humanitären Völkerrechts durch  
und gegenüber nicht-staatlichen Akteuren

Schriften zum Völkerrecht

Band 247

# Durchsetzung humanitären Völkerrechts durch und gegenüber nicht-staatlichen Akteuren

Nichtregierungsorganisationen  
im Spannungsfeld notwendiger Zusammenarbeit  
mit bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen  
und staatlichen Sicherheitsinteressen

Von

Regina Klostermann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Arbeit ist im Rahmen des DFG-geförderten Sonderforschungsbereichs SFB 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ entstanden.

Der Fachbereich Rechtswissenschaften der Freien Universität Berlin hat diese Arbeit im Jahre 2019 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten  
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0251  
ISBN 978-3-428-18150-6 (Print)  
ISBN 978-3-428-58150-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Diese Arbeit wurde im Februar 2017 als Dissertation im Fachbereich Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin angenommen. Die Arbeit berücksichtigt Rechtsprechung und Literatur bis September 2020.

Wesentliche Teile der Arbeit entstanden am DFG geförderten Sonderforschungsbereich SFB 700 – Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit im Rahmen des Teilprojektes „Humanitäre Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“. Der Austausch und die Tätigkeit in diesem interdisziplinären Arbeitsumfeld haben die Arbeit sowohl bei der Themenwahl als auch bei der inhaltlichen Ausarbeitung deutlich geprägt: Nicht-internationale bewaffnete Konflikte finden regelmäßig in Räumen begrenzter Staatlichkeit statt, die staatlichen Steuerungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten sind begrenzt oder fehlen vollständig. Insoweit ist die Frage der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts durch und gegenüber nicht-staatlichen Akteuren von wesentlicher Bedeutung, die auch im Zeitraum der Bearbeitung nicht an Bedeutung verloren hat und eben nicht nur auf juristischer, sondern auch politikwissenschaftlicher Seite rezipiert wird. Die Bedeutung der Fragestellung für diverse Konflikte der Gegenwart verdient den notwendigen Einbezug verschiedener Perspektiven und den Blick über den Tellerrand.

Ich danke meiner Doktormutter Prof. Dr. Heike Krieger. Insbesondere durch die Arbeit am SFB ermöglichte sie mir, den Schritt aus der rein juristischen Perspektive heraus zu wagen und den gestellten Fragen auch interdisziplinär zu begegnen. Ich danke ihr für die wissenschaftliche Freiheit, die sie mir bei der Erstellung der Arbeit gewährt hat, aber vor allem für die vielseitigen hilfreichen Denkanstöße. Prof. Dr. Robin Geiß danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ich danke der DFG für die Gelegenheit, im Rahmen einer Studienreise in den (Süd-)Sudan weiterführende Impulse für diese Arbeit gewinnen zu können, sowie die Möglichkeit eines Forschungsaufenthaltes in Genf. Dort hatte ich die Gelegenheit, mit wesentlichen Akteuren sprechen zu können, und danke dabei insbesondere den Mitarbeitern von Geneva Call für ihre Bereitschaft zum Gespräch und zur Diskussion.

Bei Kerstin Braun, Julia Flatau, Alena White, Jan Scharlau und Michael Klostermann möchte ich mich für die fachliche, aber vor allem auch moralische Unterstützung während der Erstellung der Arbeit bedanken. Mein besonderer Dank gilt Maria Scharlau für das umfangreiche Korrekturlesen, ihre wertvollen

und klugen Hinweise und die vielen gemeinsamen Stunden in den verschiedensten Bibliotheken Deutschlands. Schließlich danke ich von Herzen meinen Eltern, Helga und Michael Klostermann, für ihre Motivation und stete Unterstützung, nicht nur bei der Erstellung dieser Arbeit.

München, im März 2021

*Regina Klostermann*

# **Inhaltsverzeichnis**

<b>Einleitung</b> .....	19
<i>Teil 1</i>	
<b>Rechtsbefolgung durch bewaffnete nicht-staatliche Gruppen</b>	<b>26</b>
Kapitel 1	
<b>Ausgangspunkt der Untersuchung</b>	<b>26</b>
A. Rechtsbefolgung durch bewaffnete nicht-staatliche Gruppen .....	26
I. Bewaffnete nicht-staatliche Gruppen .....	26
II. Befolgung des humanitären Völkerrechts .....	28
1. Rechtsbefolgung .....	28
a) Umsetzung als formale Voraussetzung der Rechtsbefolgung .....	29
b) Rechtsbefolgung setzt Fähigkeit und Wille voraus .....	29
2. Durchsetzung des Rechts .....	31
B. Durchsetzung humanitären Völkerrechts durch Nichtregierungsorganisationen? .....	33
I. Begriff der Nichtregierungsorganisation .....	33
II. Bedeutung humanitärer Nichtregierungsorganisationen .....	36
1. Vorteile des Einsatzes humanitärer Nichtregierungsorganisationen gegenüber staatlichem Tätigwerden .....	37
2. Bestehende Nachteile .....	39
C. Exkurs: Fallbeispiel Südsudan .....	39
I. Der nicht-internationale bewaffnete Konflikt im (Süd-)Sudan .....	40
1. Konfliktursachen und Friedensverhandlungen .....	42
2. Beteiligte Akteure .....	43
a) SPLM/A .....	44
b) Internationale Akteure .....	44
II. Der Bürgerkrieg im Südsudan ab 2013 .....	46
D. Fragestellungen .....	47
Kapitel 2	
<b>Fähigkeit bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen zur Rechtsbefolgung</b>	<b>49</b>
A. Kenntnis und Verständnis des Rechtsrahmens .....	49

I.	Vorliegen eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts als Anwendungsschwelle des relevanten Rechtskanons .....	50
1.	Behandlung eines nicht-internationalen bewaffneten Konfliktes vor 1949 .....	51
2.	Keine Klärung der Kriterien durch den gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949 .....	51
3.	Das Zweite Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Konventionen hebt die Unklarheiten über die Anwendungsschwelle nicht .....	53
4.	Konkretisierung in der Literatur und durch das IKRK .....	55
5.	Handhabbare Kriterien erst durch die Rechtsprechung entwickelt .....	56
a)	Klärung der Begrifflichkeit durch das ICTY .....	56
b)	Klärung der Begrifflichkeit durch das ICTR .....	60
6.	Zwischenergebnis .....	60
II.	Kenntnis des relevanten Rechtsrahmens .....	62
1.	Im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt geltendes Recht .....	62
a)	Völkervertragsrecht .....	62
aa)	Der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen .....	63
bb)	Zweites Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949 .....	63
cc)	Sonstiges Völkervertragsrecht .....	66
b)	Völkergewohnheitsrecht .....	68
aa)	Rechtsprechung .....	69
bb)	Gewohnheitsrecht nach der IKRK-Studie zum Gewohnheitsrecht .....	72
2.	Verbreitung des Rechts zur Förderung der Rechtsbefolgung .....	73
a)	Verbreitung ist primäre Verpflichtung der Staaten .....	74
b)	Verbreitung des Rechts durch das IKRK und Nichtregierungsorganisationen .....	75
aa)	Art und Umfang der zu verbreitenden Verpflichtungen .....	75
(1)	Konkretisierung und Vereinfachung des anwendbaren Rechts .....	76
(2)	Orientierung an den Zielen und Motiven der Konfliktparteien .....	77
bb)	Art und Weise der Verbreitung .....	78
(1)	Schulungen der Gruppen und Unterstützung bei der internen Weiterbildung .....	78
(2)	Vermittlung der Kenntnis gegenüber der Zivilbevölkerung .....	80
3.	Verbreitung des Rechts alleine nicht ausreichend zur Verbesserung der Rechtsbefolgung .....	81
B.	Anforderungen an die Struktur der Gruppe .....	82
I.	Rechtliche Anforderungen an die Struktur einer bewaffneten nicht-staatlichen Gruppe .....	82
II.	Tatsächliche Anforderungen an die Struktur der Gruppe .....	83

1. Struktur relevant für Verhandlungen mit den bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen .....	84
2. Struktur relevant für die interne Rechtsdurchsetzung .....	85

### Kapitel 3

#### **Der Wille zur Rechtsbefolgung**

89

A. Theoretische Grundlagen .....	89
I. Rechtsbefolgung aufgrund einer Kosten-Nutzen-Abwägung (rational-choice Ansatz) .....	91
1. Rechtsbefolgung aus Eigeninteresse .....	93
2. Rechtsbefolgung aufgrund von Zwang .....	94
II. Rechtsbefolgung aufgrund der Wertigkeit der Norm (Normativismus) .....	95
1. Management-Theorie: Rechtsbefolgung durch Selbstverpflichtung .....	96
2. Konstruktivismus: Rechtsbefolgung aufgrund von Identifizierung und Internalisierung .....	97
3. Rechtsbefolgung aufgrund von Legitimität .....	98
a) Prozessuale Legitimität .....	100
b) Politikwissenschaftliches Verständnis: Input- und Output-Legitimität .....	101
c) Vereinbarkeit der beiden Ansätze .....	102
d) Exkurs: Rechtswissenschaftliche Diskussion zur Bindung bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen als Spiegelbild der Legitimitätsdiskussion .....	103
aa) Bindungswirkung des humanitären Völkerrechts gegenüber bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen .....	103
(1) Bindungswirkung wird in der Praxis angenommen .....	104
(2) Art und Umfang der Bindung ist in der Praxis unklar .....	105
bb) Erklärungsmodelle für eine Bindung .....	106
(1) Verpflichtung der bewaffneten nicht-staatlichen Gruppe ist vom Staat abgeleitet .....	106
(2) Originäre Verpflichtung der bewaffneten nicht-staatlichen Gruppe .....	109
(a) Eigene vertragliche Verpflichtungen der bewaffneten nicht-staatlichen Gruppe .....	109
(b) Bindung der bewaffneten nicht-staatlichen Gruppe an das Gewohnheitsrecht .....	109
(aa) Bindung der bewaffneten nicht-staatlichen Gruppe an das Gewohnheitsrecht als Völkerrechtssubjekt ..	110
(bb) Geltung des Völker gewohnheitsrechts gegenüber den bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen .....	112
(c) Ius cogens bindet bewaffnete nicht-staatliche Gruppen ..	115
cc) Spiegelbildlichkeit der Fragestellung .....	117

dd) Fazit aus der Gleichläufigkeit der Diskussion .....	117
B. Relevante Kriterien für die Rechtsbefolgung bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen .....	119
I. Identifizierte Kriterien: Zwang, Eigeninteresse und Legitimität .....	119
1. Übertragbarkeit der Kriterien auf das humanitäre Völkerrecht .....	120
2. Übertragbarkeit auf bewaffnete nicht-staatliche Gruppen .....	121
II. Anwendung der Kriterien zur Verbesserung der Rechtsbefolgung bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen .....	123
1. Anwendung von Zwang zur Verbesserung der Rechtsbefolgung bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen .....	123
2. Beeinflussung des Eigeninteresses nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen zur Verbesserung der Rechtsbefolgung .....	125
3. Legitimitätsfragen und die Rechtsbefolgung nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen .....	128
a) Identifikation mit dem in der Norm verkörperten Wert .....	128
b) Partizipation bei der Normentstehung .....	129
III. Zwischenergebnis .....	130

#### Kapitel 4

#### **Instrumente zur Verbesserung der Rechtsbefolgung**

A. Einseitige Erklärungen .....	132
B. Abkommen unter Beteiligung der bewaffneten nicht-staatlichen Gruppe .....	135
I. Sonderabkommen nach dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen .....	135
II. Abkommen zur Regelung humanitärer Fragen .....	136
1. Operation Lifeline Sudan .....	137
a) Inhalt der OLS Ground Rules .....	137
b) Umsetzung der Ground Rules .....	138
c) Befolgung der Ground Rules .....	139
2. Memorandum of Understanding .....	140
III. Ad hoc-Abkommen .....	141
C. Verhaltenskodizes (Codes of Conduct) .....	144
D. Überprüfungs- und Überwachungsmechanismen .....	146
E. Verpflichtungserklärungen von Geneva Call .....	149
I. Zeichnung der Verpflichtungserklärungen von Geneva Call durch bewaffnete nicht-staatliche Gruppen .....	149
1. Die Verpflichtungserklärung zum Verbot von Landminen .....	151
a) Inhalt der Verpflichtungserklärung zur Ächtung von Landminen .....	152
b) Umsetzung der Verpflichtungserklärung zur Ächtung von Landminen .....	154

aa) Zusammenarbeit .....	154
bb) Überwachungsmechanismen .....	155
2. Verpflichtungserklärung zum Schutze von Kindern in bewaffneten Konflikten .....	156
a) Inhalt der Verpflichtungserklärung .....	158
b) Umsetzung der Verpflichtungserklärung .....	158
3. Verpflichtungserklärung zum Verbot sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten .....	159
II. Wirksamkeit der Verpflichtungserklärungen von Geneva Call .....	160
1. Gründe für die Zeichnung von Verpflichtungserklärungen .....	160
a) Legitimität .....	161
b) Eigeninteresse .....	162
2. Hindernisse beim Abschluss der Verpflichtungserklärungen .....	166
a) Hindernisse beim Zugang zu den bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen .....	166
b) Hindernisse bei der Umsetzung der Verpflichtungserklärungen .....	167
3. Übertragbarkeit der Erfolge .....	168

*Teil 2*

**Rechte und Pflichten der Nichtregierungsorganisationen  
bei der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts  
gegenüber bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen**

172

## Kapitel 5

**Rechtliche Voraussetzungen für das Tätigwerden  
einer Nichtregierungsorganisation**

174

A. Gründung und Registrierung einer Nichtregierungsorganisation .....	174
I. Gründung internationaler humanitärer Nichtregierungsorganisationen .....	175
1. Deutsches Recht .....	175
a) Deutsches Vereinsrecht .....	175
b) Deutsches Stiftungsrecht .....	176
2. Schweizer Recht .....	177
a) Schweizer Vereinsrecht .....	177
b) Schweizer Stiftungsrecht .....	177
3. US-amerikanisches Recht .....	178
II. Registrierung internationaler humanitärer Nichtregierungsorganisationen ..	179
B. Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung als handlungsbegrenzende Regelungen .....	182
I. Internationale Vorgaben: Resolutionen des UN-Sicherheitsrates .....	182

II. Nationale Gesetzgebung zur Terrorismusabwehr .....	185
1. Material Support Gesetzgebung in den USA .....	185
a) Tatbestand des 18 U.S.C. § 2339B .....	185
aa) Voraussetzungen des § 2339B .....	186
bb) Objektiver Tatbestand des § 2339B .....	187
(1) Ausländische terroristische Vereinigung .....	187
(2) Material Support .....	189
cc) Subjektiver Tatbestand .....	191
dd) Rechtsfolge .....	191
b) Kein ausreichender Ausnahmetatbestand für humanitäre Tätigkeiten ..	192
aa) Kein ausreichender Ausnahmetatbestand nach § 2339B .....	192
bb) OFAC-Lizenzen bieten auch keinen ausreichenden Schutz .....	194
c) Extraterritoriale Anwendung .....	195
d) Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Völkerrecht .....	196
aa) Vereinbarkeit mit US-amerikanischem Verfassungsrecht .....	196
bb) Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht .....	200
(1) Art. 19 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte .....	201
(2) Extraterritoriale Anwendung des § 2339B .....	204
(a) Legitimierende Anknüpfungspunkte .....	204
(b) Strafgewaltserstreckung im konkreten Fall .....	207
(c) Gerichtliche Beurteilung .....	207
e) Zwischenergebnis .....	208
2. Gesetzgebung in Australien, Kanada, EU, Deutschland, Niederlande und dem Vereinigten Königreich .....	208
a) Kanada .....	209
b) EU .....	209
c) Deutschland .....	211
d) Niederlande .....	211
e) Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland .....	211
f) Australien .....	212
g) Zwischenergebnis .....	213
III. Vertragliche Regelungen .....	213
1. Vertragliche Regelungen zur Terrorismusabwehr in US-amerikanischen Zuwendungsvereinbarungen .....	214
a) Klauseln in US-amerikanischen Fördervereinbarungen .....	214
b) USAID Partner Vetting System .....	214
2. Klauseln in Zuwendungsvereinbarungen weiterer Staaten .....	216
a) Kanada .....	216
b) Australien .....	216

c) Vereinigtes Königreich .....	216
d) EU .....	217
IV. (Tatsächliche) Auswirkungen auf die Nichtregierungsorganisationen .....	217
1. Auswirkungen der US-amerikanischen „material-support“-Regelungen ..	217
2. Weitere Auswirkungen der weltweiten Gesetzgebung zur Terrorismus- abwehr .....	219

## Kapitel 6

### **Humanitäre Prinzipien als Handlungsmaxime für humanitäre Nichtregierungsorganisationen**

221

A. Humanitäre Prinzipien .....	221
I. Inhalt der Prinzipien Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit ..	221
1. Neutralität .....	221
2. Unparteilichkeit und Unabhängigkeit .....	223
II. Rechtliche Verwurzelung der Prinzipien .....	224
1. Innenrecht der Organisationen .....	224
2. Anerkennung der Prinzipien auf internationaler Ebene .....	226
3. Genfer Konventionen .....	227
B. (Nicht-)Gewährleistung der Prinzipien .....	229
I. Finanzielle Abhängigkeit .....	229
II. Civil-militärische Zusammenarbeit .....	232
III. Vermischung der Interessen und Wahrnehmung in der Bevölkerung .....	235
IV. Missbrauch der humanitären Hilfe durch die Konfliktparteien .....	237
V. Veränderung der Konfliktart und Zunahme von Akteuren .....	239
VI. Zwischenergebnis .....	241
C. Auswirkungen der Nichtgewährleistung der humanitären Prinzipien .....	241
I. Tatsächliche Folgen der Nichtgewährleistung humanitärer Prinzipien ..	241
II. Rechtliche Folgen der Nichtgewährleistung humanitärer Prinzipien ..	244
1. Rechtliche Folgen für die NGOs .....	244
2. Rechtliche Folgen für die Staaten .....	244
a) Zurechnung im Recht der Staatenverantwortlichkeit .....	245
aa) Zurechnung nach Art. 8 der Artikel zum Recht der Staatenver- antwortlichkeit .....	246
bb) Zurechnung in weiteren Fällen .....	249
cc) Rechtswidriges Handeln als Voraussetzung einer möglichen Staatenverantwortlichkeit .....	251
b) Verstoß gegen das Interventionsverbot .....	252
aa) Interventionsverbot umfasst grundsätzlich auch die Erbringung humanitärer Hilfe .....	252

bb) Verletzung des Interventionsverbots .....	255
cc) Rechtfertigung einer möglichen Intervention .....	256
c) Zwischenergebnis .....	258
Kapitel 7	
<b>Mögliche Auflösung des Spannungsfeldes von notwendigem Tätigwerden und rechtlichen Grenzen</b>	260
A. Möglichkeiten der NGOs im Rahmen der Gesetzgebung zur Terrorismuskämpfung .....	260
I. Bestehende Vorschläge zur Auflösung des Spannungsfeldes zwischen nationalen Sicherheitsinteressen und humanitären Belangen .....	261
II. Weitere Möglichkeiten zur Auflösung des Spannungsfeldes zwischen nationalen Sicherheitsinteressen und humanitären Belangen .....	263
B. Bestehende Mechanismen zur Sicherung humanitärer Prinzipien .....	266
I. Versuch der Gewährleistung auf staatlicher Ebene .....	266
1. Bestehende Mechanismen zur Sicherung humanitärer Prinzipien auf nationaler Ebene .....	266
2. Bestehende Mechanismen zur Sicherung humanitärer Prinzipien auf europäischer Ebene .....	269
3. Bestehende Mechanismen zur Sicherung humanitärer Prinzipien auf internationaler Ebene .....	270
a) United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs ..	270
b) Good Humanitarian Donorship Initiative .....	272
II. Versuch der Gewährleistung der humanitären Prinzipien durch die Nichtregierungsorganisationen .....	273
1. Verhaltenskodex für die Internationale Rot Kreuz und Roter Halbmond Bewegung sowie Nichtregierungsorganisationen in der Katastrophenhilfe .....	273
2. Internationale Zusammenschlüsse .....	274
3. Gewährleistung humanitärer Prinzipien durch Zertifizierungen .....	276
4. Keine ausreichende Gewährleistung durch die humanitären Nichtregierungsorganisationen .....	276
C. Möglichkeiten der weitergehenden Sicherung humanitärer Prinzipien .....	277
I. Wahrung der programmatischen Unabhängigkeit durch Anpassung der Finanzierung .....	278
II. Wahrung der humanitären Prinzipien durch Selbstregulierung .....	278
1. Verhaltenskodizes .....	279
2. Verstärkte internationale Kooperation .....	282
III. Wahrung der humanitären Prinzipien durch verstärkte Interaktion mit der Bevölkerung und den Staaten .....	284

Inhaltsverzeichnis	15
Kapitel 8	
<b>Zusammenfassende Auswertung und Schlussbetrachtungen</b>	286
A. Zusammenfassende Auswertung .....	286
B. Schlussbetrachtungen .....	295
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	297
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	327

## Abkürzungsverzeichnis

ATC	Anti-Terrorism Certification
CAP	Consolidated Appeal Process
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CERF	Central Emergency Response Fund
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPMT	Civilian Protection Monitoring Team
CRDA	Christian Relief and Development Agency
CRS	Catholic Relief Services
CTC	Counter Terrorism Committee
DFID	Department for International Development
ECHO	European Civil Protection and Humanitarian Aid
EU	Europäische Union
FPA	Framework Partnership Agreement
GHD	Good Humanitarian Donorship
HAFA	Humanitarian Assistance Facilitation Act
HAP	Humanitarian Accountability Partnership
HAPPA	Humanitarian Assistance and Peacebuilding Protection Act
ICNL	International Center for Not-for-Profit Law
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
JEM	The Justice and Equality Movement
JMC	Joint Military Commission
MoU	Memorandum of Understanding
MSF	Médecines sans Frontières
NDFP	National Democratic Front of the Philippines
NGO	Nichtregierungsorganisation
OFAC	Office of Foreign Assets Control (USA)
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OLS	Operation Lifeline Sudan
ONLF	Ogaden National Liberation Front

PRT	Provincial Reconstruction Teams
PVS	Partner Vetting System
RUF	Revolutionary United Front
SFB 700	Sonderforschungsbereich 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“
SIDA	Swedish international development agency
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army
SRRA	Sudan Relief and Rehabilitation Association
UIA	Union of International Associations
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan
USAID	United States Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen
WANGO	World Association of Non-Governmental Organizations
WTO	World Trade Organisation
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZP II	Zweites Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Konventionen



## Einleitung

Auf der 31. Rotkreuz-Konferenz im Jahre 2011 stellten die Staaten und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) (erneut) fest, dass im humanitären Völkerrecht die mangelnde Rechtsbefolgung eine der größten Herausforderungen ist. Trotz sich wandelnder Konfliktsituationen und neuer Probleme und Anwendungsbereiche besteht weitgehend Einigkeit, dass das humanitäre Völkerrecht auch diese neuen Situationen regeln kann, das Recht jedoch nicht oder wenig befolgt wird.<sup>1</sup> Zudem gibt es keine funktionierenden Durchsetzungsinstrumente: Grundsätzlich obliegt auch im humanitären Völkerrecht die Rechtsdurchsetzung den einzelnen Staaten und es gibt wenig bis keine internationale Durchsetzungsmechanismen. Die Vielzahl der bewaffneten Konflikte der Gegenwart sind jedoch nicht-internationale bewaffnete Konflikte, die sich auch dadurch kennzeichnen, dass den Staaten regelmäßig die Fähigkeit fehlt, völkerrechtliche Regeln einzuhalten und durchzusetzen, da sie entweder bereits so geschwächt sind, dass sie nicht die Kapazitäten haben, das Recht durchzusetzen oder eine bewaffnete nicht-staatliche Gruppe die Kontrolle über ein bestimmtes Territorium übernommen hat.<sup>2</sup>

Nicht-internationale bewaffnete Konflikte finden in Räumen begrenzter Staatlichkeit statt, wie sie Gegenstand des interdisziplinären Sonderforschungsbereichs SFB700 „Räume begrenzter Staatlichkeit“ waren, an dem diese Arbeit in wesentlichen Teilen entstand. Nach dem Verständnis des SFB sind Räume begrenzter Staatlichkeit solche, in denen staatliche Akteure mit nicht-staatlichen Akteuren um die Regel(durch)setzungsfähigkeit bzw. das Gewaltmonopol konkurrieren und in denen die staatliche Fähigkeit zur Durchsetzung verbindlicher Regeln oder des Gewaltmonopols zumindest zeitweise eingeschränkt ist.<sup>3</sup> Daher kann auch die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts nicht durch den Staat selbst, sondern nur durch die bewaffnete nicht-staatliche Gruppe oder die internationale Gemeinschaft erfolgen.

---

<sup>1</sup> Lamp hingegen argumentiert, dass den „neuen Kriegen“ bereits ein anderes Konzept von Krieg zugrundliegt als es im humanitären Völkerrecht vorausgesetzt wird, vgl. Lamp, Conceptions of War and Paradigms of Compliance, 16 Journal of Conflict & Security Law 2011, 225 ff.

<sup>2</sup> Krieger, Inducing Compliance in Areas of Limited Statehood, in: Krieger, Inducing Compliance with International Humanitarian Law, 504, 505 f.

<sup>3</sup> Draude/Schmelzle/Risse, SFB 700: Grundbegriffe der Governanceforschung, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 36, 9; Risse, Governance Configurations in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series Nr. 32, 6 f.

Vor diesem Hintergrund lud die 31. Rotkreuz-Konferenz das IKRK ein zu untersuchen, wie die Rechtsbefolgung und die Rechtsdurchsetzung erhöht werden kann:

„[T]o pursue further research, consultation and discussion in cooperation with States and, if appropriate, other relevant actors, including international and regional organisations, to identify and propose a range of options and its recommendations to (...) enhance and ensure the effectiveness of mechanisms of compliance with international humanitarian law.“<sup>4</sup>

Dies führte zu einem vierjährigen Konsultationsprozess über die Entwicklung neuer Durchsetzungsinstrumente und der Schaffung eines Befolgsmechanismus.<sup>5</sup> Als mögliche Elemente eines solchen Befolgsmechanismus wurden ein regelmäßiges Staatentreffen mit Berichtspflichten über die Umsetzung und Einhaltung humanitärer Verpflichtungen, thematische Diskussionen über aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen im humanitären Völkerrecht sowie die Etablierung eines spezifischen Untersuchungs- und Überprüfungsmechanismus identifiziert.<sup>6</sup> Ein Einbezug von bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen war nicht vorgesehen, obwohl Einigkeit besteht, dass auch diese zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts gehalten werden müssen. Im Dezember 2015 fand die 32. Rotkreuz-Konferenz in Genf statt, auf der auch über den Befolgsmechanismus entschieden wurde. Dabei konnten sich die Staaten nicht darauf einigen, einen solchen zu etablieren. Sie entschieden sich stattdessen, in den nächsten vier Jahren auf zwischenstaatlicher Ebene auf eine bessere Umsetzung des humanitären Völkerrechts hinzuwirken.<sup>7</sup> Auch die 33. Rotkreuz-Konferenz im Dezember 2019 brachte im Hinblick auf diese Fragestellung keinen Fortschritt.

Die dargestellte Entwicklung beinhaltet drei wesentliche Punkte:

- Es gibt keinen funktionierenden staatlichen Mechanismus, mit dem Parteien eines Konflikts und insbesondere bewaffnete nicht-staatliche Akteure zur Rechtsbefolgung gehalten werden können und das humanitäre Völkerrecht wirksam durchgesetzt werden kann.
- Bewaffnete nicht-staatliche Akteure haben weder Einfluss auf weitere Entwicklungen, noch sind (momentan) Mechanismen vorgesehen, mit denen sie

---

<sup>4</sup> 31<sup>st</sup> International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 1, § 6.

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch *Stutz/Blazeby/Goussac*, Strengthening Compliance with International Humanitarian Law, 39 UWA Law Review 2015, 51 ff.; *Lang*, The Path to Better Compliance with International Humanitarian Law, 52 Military Law & Law of War Review 2013, 131 ff.; *IKRK*, Second Meeting of States on Strengthening Compliance, Juni 2013; *IKRK*, Fourth Meeting of States on Strengthening Compliance, März 2015.

<sup>6</sup> *IKRK*, Strengthening legal protection for victims of armed conflict, Report 31IC/11/5.1.1; *IKRK*, Fourth Meeting of States on Strengthening Compliance, März 2015.

<sup>7</sup> *IKRK*, No agreement by States on mechanism to strengthen compliance with rules of war.

auch gegenüber den Staaten die Einhaltung ihrer rechtlichen Pflichten darlegen können.

- Nichtregierungsorganisationen und dem IKRK sollen im weiteren Prozess der Rechtsumsetzung und Rechtsdurchsetzung keine besondere Rolle zukommen, es soll zukünftig nur ein zwischenstaatlicher Prozess stattfinden.

Diese Punkte stehen jedoch im Widerspruch zu aktuellen tatsächlichen Entwicklungen und sind wohl gleichzeitig Folge derselben: Die Anzahl der nicht-internationalen bewaffneten Konflikte weltweit ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, und damit einhergehend auch die Existenz von bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen. Nicht-internationale bewaffnete Konflikte sind regelmäßig von asymmetrischen Strukturen gekennzeichnet, bei denen sich ungleiche Parteien gegenüberstehen, die auf grundlegend unterschiedliche personelle und materielle Kapazitäten zurückgreifen,<sup>8</sup> und die sich schon aufgrund dieser ungleichen Kapazitäten oftmals nicht offen begegnen.<sup>9</sup> Die Asymmetrien betreffen verschiedene Bereiche wie militärische Kapazitäten, wirtschaftliche Mittel oder den Zugang zu Kommunikation.<sup>10</sup> Die Asymmetrie zwischen den Parteien bedeutet, dass die bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen häufig auf unkonventionelle und auch rechtswidrige Methoden der Kriegsführung zurückgreifen (müssen).<sup>11</sup> Die Beteiligung bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen führt vermehrt zu Gewalt gegen die Zivilbevölkerung, die in die Kämpfe mit einbezogen wird und zu Verletzungen des humanitären Völkerrechts.<sup>12</sup>

Insgesamt muss die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts auch und gerade gegenüber bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen gestärkt werden.<sup>13</sup> So führt der UN-Generalsekretär explizit aus, dass nur die Einbindung von bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen zu einem besseren Schutz von Zivilisten in be-

---

<sup>8</sup> *Münker*, Die neuen Kriege, 11; *Hobe*, Der asymmetrische Krieg als Herausforderung der internationalen Ordnung und des Völkerrechts, in: *Heinze/Ipsen*, Heutige bewaffnete Konflikte als Herausforderungen an das humanitäre Völkerrecht, 69; *Pfanner*, David gegen Goliath oder asymmetrische Kriegsführung, 18 *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 2005, 165.

<sup>9</sup> *Bundeszentrale für Politische Bildung*, bpb Dossier, Asymmetrische Konflikte.

<sup>10</sup> *Bassioni*, New Wars and the Crisis of Compliance, 98 *Journal of Criminal Law and Criminology* 2007–2008, 711, 785.

<sup>11</sup> *Bassioni*, New Wars and the Crisis of Compliance with the Law of Armed Conflict by Non-State Actors, 98 *Journal of Criminal Law and Criminology*, 2007–2008, 711, 715; *Geiß*, Asymmetric conflict structures, 88 *IRRC* 2006, 757, 776.

<sup>12</sup> *Geiß*, Asymmetric conflict structures, 88 *IRRC* 2006, 757, 758; *Krieger*, A Turn to Non-State Actors, *SFB-Governance Working Paper Series* No. 62, 5.

<sup>13</sup> Die Erwartung an die Rechtsbefolgung durch die bewaffneten Gruppen wird zudem als niedrig gesehen, vgl. *Jo*, Compliance in International Humanitarian Law by Non-State Armed Groups, 19 *Yearbook of International Humanitarian Law* 2017, 63, 69.