

Handbuch Bevölkerungsschutz

Freudenberg / v. Lewinski

2024

ISBN 978-3-406-80741-1

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

flikten zeigt, wenn Personen zwischen dem Status als Zivilperson und dem Status als Aufständischer hin und her wechseln. Das IKRK hat hierzu die folgende Lösung entwickelt. Hat die Person eine „ständige Kampf Funktion“ („**continuous combat function**“), d. h. die ständige Funktion der „unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten“, dann genießt sie nicht mehr den Status als Zivilperson, sondern gilt ununterbrochen als Angehöriger der Aufständischen.⁸⁶ Andernfalls behält die Person ihren Status als Zivilperson, verliert ihn aber nur vorübergehend für die Dauer, in welcher die Voraussetzungen einer „unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten“ vorliegen. Dieser Tatbestand ist erfüllt, wenn Handlungen erstens eine Schadensschwelle überschreiten („**threshold of harm**“), zweitens unmittelbar ursächlich für den Schaden sind („**direct causation**“) und drittens spezifisch einer kriegführenden Partei zum Schaden der anderen dienen sollen („**belligerent nexus**“).⁸⁷ Danach können auch Zivilpersonen, die sog. **freiwillige menschliche Schutzschilde** bilden, ihren Schutz verlieren, weil und soweit ihr Verhalten die militärischen Operationen oder Fähigkeiten des Gegners in unmittelbar kausaler Weise nachteilig berühren kann und soll.⁸⁸

b) Zivile Objekte

aa) Begriff. Auch zivile Objekte können ihren Schutz verlieren, soweit und solange sie als militärische Ziele gelten (vgl. Art. 52 Abs. 2 S. 2 ZP I). Das setzt kumulativ im Sinne eines **zweistufigen Tests** voraus, dass die betreffenden Objekte erstens „auf Grund ihrer Beschaffenheit, ihres Standorts, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung wirksam zu militärischen Handlungen beitragen“ und dass zweitens „deren gänzliche oder teilweise Zerstörung, deren Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt“ (Art. 52 Abs. 2 S. 2 ZP I). Liegen diese Voraussetzungen eines militärischen Ziels nicht vor, dann handelt es sich um ein ziviles Objekt (Art. 52 Abs. 1 S. 2 ZP I), das weder angegriffen noch zum Gegenstand von Repressalien gemacht werden darf (Art. 52 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 ZP I). Die Eigenschaft, ziviles Objekt zu sein, wird (widerleglich) **vermutet**, wenn es sich um ein „in der Regel für zivile Zwecke bestimmtes Objekt, wie beispielsweise eine Kultstätte, ein Haus, eine sonstige Wohnstätte oder eine Schule“ handelt (Art. 52 Abs. 3 ZP I).⁸⁹

bb) Kulturgüter. Bestimmte zivile Objekte unterstehen besonderen Schutzregeln (Art. 53–56 ZP I, Art. 14–16 ZP II), insbesondere **Repressalienverboten** (Art. 53 lit. c, 54 Abs. 4, 55 Abs. 2, 56 Abs. 4 ZP I). Zu dieser Art von Objekten gehören zunächst Kulturgüter und Kultstätten (Art. 53 ZP I, Art. 16 ZP II).⁹⁰ Für Kulturgüter⁹¹ gilt im internationalen bewaffneten Konflikt außerdem die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten v. 14.5.1954 (oben in Fn. 58) (samt Protokoll)⁹² und dessen (auch im nicht internationalen bewaffneten Konflikt anwendbares) Zweites Pro-

⁸⁶ Näher *Melzer*, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, S. 33 ff.

⁸⁷ Zu diesen drei Voraussetzungen ausführlich *Melzer*, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, S. 46 ff.

⁸⁸ Auch diesbezüglich besteht kein gefestigtes Meinungsbild; siehe *Dinstein*, The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict, 4. Aufl. 2022, Rn. 618 ff. einerseits, *Sassòli*, International Humanitarian Law, 2019, Rn. 8.345 f. andererseits. Hierzu auch *Ronzitti*, Civilian Population in Armed Conflict in Peters Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2010, Rn. 18.

⁸⁹ Eine dem Art. 52 ZP I entsprechende Vorschrift fehlt in ZP II für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt. Allerdings greift das gewohnheitsrechtlich geltende Prinzip der Unterscheidung (*Henckaerts / Doswald-Beck*, Customary International Humanitarian Law, 2005, Bd. I, S. 25).

⁹⁰ Umfassend hierzu *O'Keefe*, The Protection of Cultural Property in Armed Conflict, 2006; guter Überblick von *Imscher* in Gornig/Horn/Murswiek Kulturgüterschutz – internationale und nationale Aspekte, 2007, S. 65.

⁹¹ Nicht aber für Kultstätten.

⁹² BGBl. 1967 II 1300.

tokoll v. 26.3.1999.⁹³ Zur äußeren Erkennbarkeit geschützter Kulturgüter können die Staaten ein **besonderes Kennzeichen** verwenden (Art. 6 iVm Art. 16 Haager Konvention).⁹⁴ Der Kulturgüterschutz ist nicht absolut. Nach Art. 4 Abs. 2 der Haager Konvention steht er unter dem Vorbehalt zwingender **militärischer Notwendigkeit**. Dieser Vorbehalt wirkt über die Bezugnahme auf die Haager Konvention in Art. 53 ZP I hinein. Allerdings lässt sich argumentieren, dass im Lichte des geltenden Völkergewohnheitsrechts wie für sonstige zivile Objekte so auch für Kulturgüter gelten muss, dass sie nur angegriffen werden dürfen, sofern es sich um militärische Ziele (→ Rn. 35) handelt.⁹⁵ Dieser Argumentation steht freilich entgegen, dass nach der IKRK-Studie von 2005 Angriffe auf Kulturgüter aus Gründen militärischer Notwendigkeit gewohnheitsrechtlich nicht ausgeschlossen sind.⁹⁶ Abgemildert wird die Problemstellung in begrenztem Umfang dadurch, dass der Vorbehalt zwingender militärischer Notwendigkeit in Art. 6 des Zweiten Protokolls einschränkend präzisiert wird. Unklar ist ferner, wie weit der Kreis der geschützten Kulturgüter bzw. Kultstätten zu ziehen ist, ob also nur solche Kulturgüter oder Kultstätten geschützt sind, die zum **Erbe der Menschheit**⁹⁷ gehören, oder auch solche Kulturgüter, die (nur) zum Erbe des jeweiligen Volkes⁹⁸ zählen.⁹⁹

37 cc) Lebensnotwendige Objekte. Darüber hinaus dürfen für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte weder angegriffen noch zerstört, entfernt oder unbrauchbar gemacht werden (Art. 54 Abs. 2 ZP I, Art. 14 S. 2 ZP II). Damit wird das allgemeinere **Verbot des Aushungerns** von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung (Art. 54 Abs. 1 ZP I, Art. 14 S. 1 ZP II) einerseits konkretisiert, andererseits verstärkt.¹⁰⁰ Zu den lebensnotwendigen Objekten gehören „Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen“ (Art. 54 Abs. 2 S. 1 ZP I, Art. 14 S. 2 ZP II). Auch dieses Verbot gilt nicht absolut (vgl. Art. 54 Abs. 3 ZP I). Schließlich verbietet Art. 54 Abs. 5 ZP I prinzipiell die **Strategie der „verbrannten Erde“** als Mittel der Kriegführung.¹⁰¹ Denn Art. 54 Abs. 5 ZP I gestattet eine solche Vorgehensweise nur höchst ausnahmsweise, nämlich nur auf dem eigenen (und dabei der eigenen Kontrolle unterliegenden) Gebiet einer kriegführenden Partei ausschließlich zur Verteidigung gegen eine Invasion unter dem zusätzlichen Vorbehalt zwingender militärischer Notwendigkeit und sofern die Existenz des Staates auf dem Spiel steht.

38 dd) Umwelt. Zu den zivilen Objekten gehört auch die Umwelt.¹⁰² Die natürliche Umwelt muss vor **ausgedehnten, langanhaltenden und schweren Schäden** geschützt bleiben (Art. 55 Abs. 1 S. 1 ZP I).¹⁰³ Insbesondere dürfen keine solchen Methoden oder

⁹³ Zweites Protokoll v. 26.3.1999 zur Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten v. 14.5.1954 (BGBl. 2009 II 717).

⁹⁴ Ein „nach unten hin spitze[r] Schild in Ultramarinblau und Weiß; (der Schild wird aus einem ultramarinblauen Quadrat, dessen eine Ecke die Spitze des Schildes darstellt, und aus einem oberhalb des Quadrats befindlichen ultramarinblauen Dreieck gebildet, wobei der verbleibende Raum auf beiden Seiten von je einem weißen Dreieck ausgefüllt wird)“.

⁹⁵ Zur Problematik *Dinstein*, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 4. Aufl. 2022, Rn. 722 f., 731 f.

⁹⁶ *Henckaerts/Doswald-Beck*, *Customary International Humanitarian Law*, 2005, Bd. I, S. 127.

⁹⁷ In diese Richtung Art. 53 lit. a ZP I („heritage of peoples“).

⁹⁸ In diese Richtung Art. 1 lit. a Haager Konvention („heritage of every people“).

⁹⁹ Zum Problem *Dinstein*, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 4. Aufl. 2022, Rn. 719, 735; *Henckaerts/Doswald-Beck*, *Customary International Humanitarian Law*, 2005, Bd. I, S. 130.

¹⁰⁰ Indem Art. 54 Abs. 2, letzter Hs. ZP I das Verbot des Absatzes 2 von der Intention des Aushungerns entkoppelt.

¹⁰¹ Vgl. *Ronzitti*, *Civilian Population in Armed Conflict* in *Peters Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010, Rn. 37.

¹⁰² Siehe die Überschrift „Zivile Objekte“ des Kapitels, in welches die Regel des Art. 55 ZP I aufgenommen worden ist.

¹⁰³ Siehe auch den jüngst angenommenen Bericht der *ILC*, „Draft principles on protection of the environment in relation to armed conflicts“, 2022.

Mittel der Kriegführung eingesetzt werden, „die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, daß sie derartige Schäden der natürlichen Umwelt verursachen und dadurch Gesundheit oder Überleben der Bevölkerung gefährden“ (Art. 55 Abs. 1 S. 2 ZP I).¹⁰⁴ Dieses Verbot bildet zugleich eine der „Grundregeln“ über die Methoden und Mittel der Kriegführung (Art. 35 Abs. 3 ZP I).¹⁰⁵ Der Unterschied zwischen den beiden Normen wird daran festgemacht, dass Art. 35 Abs. 3 ZP I den Schutz der Umwelt aus der Perspektive der Methoden und Mittel der Kriegführung normiert,¹⁰⁶ während Art. 55 ZP I das **Überleben der Bevölkerung** im Blick hat.¹⁰⁷ Das Problem dieser Regeln besteht in der Unbestimmtheit der Schadensattribute „ausgedehnt“, „langanhaltend“ und „schwer“.¹⁰⁸ Jedenfalls für Zwecke des Art. 55 ZP I sind die Begriffe teleologisch im Lichte des beabsichtigten Bevölkerungsschutzes („Gesundheit“, „Überleben“) auszulegen.¹⁰⁹

ee) Gefährliche Anlagen. Besonders strengem Schutz unterliegen solche „Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten“ (Art. 56 Abs. 1 S. 1 ZP I, Art. 15 ZP II). Dazu zählen ausschließlich **Staudämme, Deiche** und **Kernkraftwerke**, d. h. diese Liste ist abschließend („nämlich“).¹¹⁰ Zu Zwecken der Erkennbarkeit können diese Anlagen bzw. Einrichtungen **gekennzeichnet** werden (Art. 56 Abs. 7 S. 1 ZP I).¹¹¹ Abweichend von der Grundregel (Art. 52 Abs. 2 ZP I) dürfen solche Anlagen bzw. Einrichtungen „auch dann nicht angegriffen werden, wenn sie militärische Ziele darstellen“, weil und soweit „ein solcher Angriff gefährliche Kräfte freisetzen und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen kann“ (Art. 56 Abs. 1 S. 1 ZP I, Art. 15 ZP II). Unter derselben Voraussetzung dürfen auch sonstige militärische Ziele in der Nähe solcher Anlagen bzw. Einrichtungen nicht angegriffen werden (Art. 56 Abs. 1 S. 2 ZP I). Prinzipiell sollten entsprechende militärische Ziele aber schon nicht in der Nähe von Staudämmen, Deichen oder Kernkraftwerken errichtet werden (vgl. Art. 56 Abs. 5 S. 1 ZP I).¹¹² Allerdings ist der **Schutz** der genannten Anlagen bzw. Einrichtungen **nicht absolut** (vgl. Art. 56 Abs. 2 ZP I). Um einen Kollateralschaden bei höchst ausnahmsweise zulässigen Angriffen zu vermeiden, „sind alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um das Freisetzen gefährliche Kräfte zu verhindern“ (Art. 56 Abs. 3 S. 2 ZP I). Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit (→ Rn. 23) erfährt dabei keine Einschränkungen (*arg. e* Art. 56 Abs. 3 S. 1 ZP I).

c) Vorsichtsmaßnahmen

Flankiert werden die vorgenannten Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung, von Zivilpersonen und zivilen Objekten (→ Rn. 31 ff., 35 ff.) durch die Vorschriften über sog. Vorsichtsmaßnahmen (Art. 57 ZP I). Als allgemeine Regel gilt, dass „[b]ei Kriegshandlungen [...] stets darauf zu achten [ist], dass die Zivilbevölkerung, Zivilpersonen und zivile Objekte verschont bleiben“ (Art. 57 Abs. 1 ZP I).¹¹³ Deshalb dürfen **Angriffe** von vorn-

¹⁰⁴ Diese Regeln dürften wohl auch im nicht internationalen bewaffneten Konflikt gelten. Näher *Henckaerts/Doswald-Beck*, Customary International Humanitarian Law, 2005, Bd. I, S. 147, 151.

¹⁰⁵ Ergänzend ist auf das Übereinkommen v. 18.5.1977 über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken (BGBl. II 1983, 126) (sog. ENMOD-Konvention) hinzuweisen.

¹⁰⁶ Siehe auch die Überschrift („Methoden und Mittel der Kriegführung“) des betreffenden Abschnitts im ZP I.

¹⁰⁷ *Pilloud/Pictet* in ICRC Commentary on the Additional Protocols, 1987, Rn. 2133.

¹⁰⁸ Knappe Erläuterung etwa bei *Heintschel v. Heinegg* in Ipsen Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 62 Rn. 11.

¹⁰⁹ Vgl. *de Preux* in ICRC Commentary on the Additional Protocols, 1987, Rn. 1454.

¹¹⁰ Weshalb zB Chemieanlagen nicht unter die Norm fallen (ebenso *Heintschel v. Heinegg* in Ipsen Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 64 Rn. 36).

¹¹¹ Das Kennzeichen besteht aus einer „Gruppe von drei in einer Linie angeordneten, leuchtend orangefarbenen Kreisen“ (Art. 56 Abs. 7 S. 1 ZP I).

¹¹² Zulässig ist die Errichtung von Verteidigungsanlagen, deren Nutzung und dementsprechend Bewaffnung strikt auf Verteidigungszwecke begrenzt sein muss (Art. 56 Abs. 2 S. 2 ZP I).

¹¹³ Die in Art. 57 Abs. 1 und 2 ZP I niedergelegten Regeln gelten auch im nicht internationalen bewaffneten Konflikt (*Henckaerts/Doswald-Beck*, Customary International Humanitarian Law, 2005, Bd. I, S. 51, 55, 56, 58, 60, 62).

herein nur so **geplant** und beschlossen werden, dass dem Prinzip der Unterscheidung Rechnung getragen wird (Art. 57 Abs. 2 lit. a Ziff. i ZP I) und Kollateralschäden vermieden werden oder zumindest auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben (Art. 57 Abs. 2 lit. a Ziff. ii ZP I).¹¹⁴ Angriffe, bei denen mit einem unverhältnismäßigen Kollateralschaden zu rechnen ist, sind zu **unterlassen** (Art. 57 Abs. 2 lit. a Ziff. iii ZP I).¹¹⁵ In jedem Fall muss die Zivilbevölkerung, sofern sie von dem Angriff betroffen werden kann, im Grundsatz vorher wirksam **gewarnt** werden (Art. 57 Abs. 1 lit. c ZP I).

3. Zivilschutz im weitesten Sinne

- 41 Der Zivilschutz im weitesten Sinne (→ Rn. 10) ist zunächst in Art. 68–71 ZP I normiert. Der betreffende Abschnitt des ZP I ist mit „**Hilfsmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung**“ überschrieben. Er ergänzt die Art. 23, 55, 59–62 GK IV „sowie die anderen einschlägigen Bestimmungen“ der GK IV (Art. 68 ZP I).

a) Existenzsicherung

- 42 Art. 69 ZP I betrifft die Sicherung der existentiellen Bedürfnisse der Zivilbevölkerung, allerdings nur in kriegerisch besetzten Gebieten. Danach hat die Besatzungsmacht dafür zu sorgen, dass die Zivilbevölkerung mit Lebens- und Arzneimitteln sowie Kleidung, Material für die Übernachtung, Notunterkünften und anderen für das Überleben wesentlichen Versorgungsgütern und Kultgegenständen versorgt ist.¹¹⁶ Diese Pflicht, die **Grundbedürfnisse** der Zivilbevölkerung (insbesondere über die in Art. 55 GK IV, Art. 69 Abs. 1, 70 Abs. 1 S. 1 ZP I, Art. 18 Abs. 2 ZP II bezeichneten Güter) sicherzustellen, folgt aus dem **Prinzip der Menschlichkeit**.¹¹⁷ Deshalb gilt sie nicht nur in Fällen kriegerischer Besetzung, sondern obliegt – über die in Art. 27 S. 2 GK IV und im gemeinsamen Art. 3 Nr. 1 GK I–IV vorgesehene Verpflichtung, Personen unter allen Umständen und jederzeit mit Menschlichkeit zu behandeln – in erster Linie jeder kriegführenden Partei selbst¹¹⁸ hinsichtlich der **ihrer Hoheit unterstehenden Zivilbevölkerung**.¹¹⁹ Ergänzend lassen sich entsprechende Verpflichtungen aus den **menschenrechtlichen Schutz- und Entfaltungspflichten** der jeweiligen Partei ableiten,¹²⁰ namentlich aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (vgl. → Rn. 93 f.).

b) Humanitäre Hilfe

- 43 **aa) Initiativrecht.** Für die Erfüllung derartiger und sonstiger humanitärer Aufgaben¹²¹ spielen humanitäre Organisationen eine zentrale Rolle. Soweit es sich dabei um **unpar-**

¹¹⁴ Ergänzend schreibt Art. 57 Abs. 3 ZP I vor, dass unter mehreren möglichen militärischen Zielen dasjenige auszuwählen ist, „dessen Bekämpfung Zivilpersonen und zivile Objekte voraussichtlich am wenigsten gefährden wird“. Diese Regel dürfte völkergewohnheitsrechtlich auch im nicht internationalen bewaffneten Konflikt gelten (*Henckaerts/Doswald-Beck*, Customary International Humanitarian Law, 2005, Bd. I, S. 65).

¹¹⁵ Stellt sich erst im Verlauf des Angriffs heraus, dass er nicht im Sinne der Art. 57 Abs. 1 lit. a Ziff. i–iii ZP I durchgeführt werden kann, muss er eingestellt werden (Art. 57 Abs. 1 lit. b ZP I).

¹¹⁶ Demgegenüber ist Art. 55 GK IV gegenständlich auf die Versorgung der Bevölkerung mit Lebens- und Arzneimitteln begrenzt (siehe aber auch Art. 59 Abs. 2 GK IV, der Kleidungsgegenstände erwähnt).

¹¹⁷ *Dörmann/Ferraro* in Fleck *The Handbook of International Humanitarian Law*, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.01 Nr. 3.

¹¹⁸ Vgl. auch für den Fall der kriegerischen Besetzung Art. 60 S. 1 GK IV, der insoweit nur Ausdruck dieser allgemeinen Primärverpflichtung der kriegführenden Parteien darstellt.

¹¹⁹ *Dörmann/Ferraro* in Fleck *The Handbook of International Humanitarian Law*, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.01 Nr. 1 und 3. Inwiefern die betroffene Zivilbevölkerung ein Recht auf humanitäre Hilfe hat, ist umstritten (hierzu *Spieker*, Humanitarian Assistance, Access in Armed Conflict and Occupation in *Peters Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2015, Rn. 25 f.).

¹²⁰ *Dörmann/Ferraro* in Fleck *The Handbook of International Humanitarian Law*, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.01 Nr. 5.

¹²¹ Zur Reichweite humanitärer Tätigkeiten siehe *Dörmann/Ferraro* in Fleck *The Handbook of International Humanitarian Law*, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.02 Nr. 5: „activities aimed at preserving life and security or seeking to restore or maintain the mental and physical well-being of persons affected by armed conflict“.

teische humanitäre Organisationen¹²² handelt,¹²³ steht ihnen ein im Humanitären Völkerrecht¹²⁴ verankertes Initiativrecht zu, d. h. das Recht, einer kriegführenden Partei ihre **Dienste anzubieten**.¹²⁵ Hilfsangebote unparteiischer humanitärer Organisationen dürfen nicht mit der Begründung **abgelehnt** werden, sie stellten eine „Einnischung“ in den bewaffneten Konflikt oder sonst einen „unfreundlichen Akt“ dar (*arg. e* Art. 70 Abs. 1 S. 2 ZP I).

bb) Zustimmungserfordernis. Ungeachtet dessen kann humanitäre Hilfe aber stets **44** nur mit Zustimmung der **betroffenen kriegführenden Partei**¹²⁶ geleistet werden (vgl. Art. 70 Abs. 1 S. 1 ZP I, Art. 18 Abs. 2 ZP II). Mit Rücksicht auf das Prinzip der Menschlichkeit und die daraus folgende Verpflichtung jeder kriegführenden Partei, die existentiellen Bedürfnisse der Zivilbevölkerung zu gewährleisten, darf die **Zustimmung** aber **nur versagt** werden, wenn es sich um keine unparteiische oder keine humanitäre Hilfe handelt oder wenn der betreffende Staat selbst bereit und fähig ist, seinen humanitär-völkerrechtlichen Menschlichkeitsverpflichtungen nachzukommen.¹²⁷ Ansonsten ist das mit dem Zustimmungsvorbehalt eröffnete Ermessen ein „intendiertes“.¹²⁸ Denn wenn die Zivilbevölkerung nicht ausreichend mit den für die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse notwendigen Gütern versorgt ist, müssen unparteiische humanitäre Hilfsaktionen verpflichtend durchgeführt werden (vgl. Art. 70 Abs. 1 S. 1 ZP I, Art. 18 Abs. 2 ZP II: „sind [...] durchzuführen“).¹²⁹ Die Berufung auf **militärische Notwendigkeiten** kann nur räumlich-zeitliche Beschränkungen der humanitären Tätigkeit (also diesbezügliche „Auflagen“), nicht aber die Versagung der Zustimmung insgesamt rechtfertigen.¹³⁰ Die rechtswidrige Versagung der Zustimmung ermächtigt humanitäre Akteure nicht zur Selbsthilfe.¹³¹ Der einzige Weg, den rechtmäßigen Zugang in das Gebiet zu eröffnen, führt über den **UN-Sicherheitsrat** (SR),¹³² der humanitäre Akteure zum

¹²² Dazu zählen insbesondere nicht Staaten und internationale Organisationen (*Dörmann/Ferraro* in Fleck The Handbook of International Humanitarian Law, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.02 Nr. 3).

¹²³ Exemplarisch nennen Art. 10, 59 Abs. 2 GK IV und der gemeinsame Art. 3 S. 2 GK I–IV das IKRK.

¹²⁴ Vgl. Art. 10 GK IV, gemeinsamer Art. 3 S. 2 GK I–IV.

¹²⁵ *Dörmann/Ferraro* in Fleck The Handbook of International Humanitarian Law, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.02 Nr. 2. Zur streitigen Frage, inwiefern eine Pflicht besteht, Hilfe anzubieten oder zu leisten, *Spieker*, Humanitarian Assistance, Access in Armed Conflict and Occupation in Peters Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2015, Rn. 22.

¹²⁶ In nicht internationalen Konflikten ist dies der Staat, in welchem der Aufstand (oder Bürgerkrieg) stattfindet, nicht (auch) die gegnerische Partei, selbst wenn sich das humanitäre Problem nur in dem von ihr kontrollierten Gebiet stellen sollte (*Dörmann/Ferraro* in Fleck The Handbook of International Humanitarian Law, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.03 Nr. 4; *Sassöli*, International Humanitarian Law, 2019, Rn. 10.206 mit Nachweisen zu abweichenden Ansichten).

¹²⁷ *Dörmann/Ferraro* in Fleck The Handbook of International Humanitarian Law, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.03 Nr. 6; ähnlich *Sassöli*, International Humanitarian Law, 2019, Rn. 10.208.

¹²⁸ Vielleicht etwas zurückhaltender, aber ein freies Ermessen jedenfalls ablehnend *Dinstein*, The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict, 4. Aufl. 2022, Rn. 848.

¹²⁹ Gleichsinnig *Dörmann/Ferraro* in Fleck The Handbook of International Humanitarian Law, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.03 Nr. 5. Für eine gebundene Entscheidung, soweit es um die Zustimmung einer Besatzungsmacht geht (wofür der Wortlaut des Art. 59 Abs. 1 GK IV spricht), *Sassöli*, International Humanitarian Law, 2019, Rn. 10.204.

¹³⁰ *Dörmann/Ferraro* in Fleck The Handbook of International Humanitarian Law, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.03 Nr. 7; insoweit wohl aA *Dinstein*, The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict, 4. Aufl. 2022, Rn. 885.

¹³¹ Näher *Sassöli*, International Humanitarian Law, 2019, Rn. 10.211f. Zur Problematik eines Rechts auf Zugang ausführlich *Spieker*, Humanitarian Assistance, Access in Armed Conflict and Occupation in Peters Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2015, Rn. 33 ff., 39. Dass der IGH die Leistung strikt humanitärer Hilfe an Aufständische nicht als eine nach allgemeinem Völkerrecht verbotene Intervention angesehen hat (IGH, Nicaragua, Urt. v. 27.6.1986, ICJ Reports 1986, 14 Rn. 242), ändert daran nichts.

¹³² So auch *Sassöli*, International Humanitarian Law, 2019, Rn. 10.212; *Spieker*, Humanitarian Assistance, Access in Armed Conflict and Occupation in Peters Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2015, Rn. 39.

Grenzübertritt und zu humanitären Hilfslieferung im Gebiet der betreffenden kriegführenden Partei ermächtigen kann.¹³³

- 45 **cc) Ermöglichung und Erleichterung.** Liegt die Zustimmung vor, haben die **kriegführenden Parteien** und jeder **Drittstaat**¹³⁴ alles zu unternehmen, um den schnellen und ungehinderten Durchlass von Hilfssendungen, -ausrüstungen und -personal zu erlauben und zu erleichtern (Art. 70 Abs. 2 ZP I, Art. 23 Abs. 1, 59 Abs. 1 und 3 GK IV).¹³⁵ Das betrifft etwa die Handhabung von Einreiseformalitäten, des Ein- und Ausfuhrrechts oder des Zoll- und Abgabenrechts.¹³⁶ Den kriegführenden Parteien und Drittstaaten verbleibt aber ein **Kontrollrecht** (Art. 70 Abs. 3 lit. a und c ZP I, Art. 23 Abs. 2 GK IV) sowie das Recht, über Auflagen technische Bedingungen¹³⁷ für den Durchlass festzulegen (Art. 70 Abs. 3 lit. a ZP I, Art. 23 Abs. 5 GK IV) und die Verteilung der Hilfsgüter von der Überwachung durch eine sog. Schutzmacht¹³⁸ abhängig zu machen (Art. 70 Abs. 3 lit. b ZP I, Art. 23 Abs. 4 GK IV; vgl. auch Art. 61 Abs. 1 GK IV). Die humanitäre Hilfe darf dadurch freilich nicht vereitelt werden.¹³⁹ Soweit sich die Zustimmung auf **Hilfspersonal** erstreckt (vgl. Art. 71 Abs. 1 ZP I), muss der betreffende Personenkreis geschont und geschützt werden (Art. 71 Abs. 2 ZP I), darf insbesondere nicht Ziel von Angriffen sein. Vorbehaltlich zwingender **militärische Notwendigkeit** ist jede kriegführende Partei ferner im Interesse praktischer Wirksamkeit der Hilfsaktion verpflichtet, das Hilfspersonal zu unterstützen (Art. 71 Abs. 3 ZP I), das seinerseits strikt an seinen Hilfsauftrag gebunden ist und die Sicherheitsbedürfnisse der betreffenden Partei stets berücksichtigen muss (Art. 71 Abs. 4 ZP I).

D. Katastrophenschutz

I. Grundlagen

1. Rechtsquellen

a) Fragmentierung

- 46 Das völkerrechtliche Katastrophenschutzrecht lässt sich im Vergleich zum völkerrechtlichen Zivilschutzrecht (→ Rn. 14 ff.) deutlich schwerer als systematisch geordnete, in sich abgestimmte Materie darstellen.¹⁴⁰ Das liegt in erster Linie an fehlenden völkerrechtlich verbindlichen Kodifikationen, wie sie etwa für das Humanitäre Völkerrecht seit Jahrzehnten

¹³³ So geschehen im Fall Syriens 2014, siehe SR-Resolution 2165, 2014, Nr. 2 (die der UN-Sicherheitsrat zwar nicht explizit auf Kap. VII UN-Charta gestützt, aber ausdrücklich als bindend nach Art. 25 UN-Charta bezeichnet hatte).

¹³⁴ Dessen Zustimmung zB zum Transit gleichfalls vorliegen und nach Art. 23 Abs. 1 GK IV, Art. 70 Abs. 2 ZP I erteilt werden muss. Ebenso *Dörmann/Ferraro* in *Fleck The Handbook of International Humanitarian Law*, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.04 Nr. 4.

¹³⁵ Diese Verpflichtung gilt völkergewohnheitsrechtlich auch für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt (*Henckaerts/Doswald-Beck*, *Customary International Humanitarian Law*, 2005, Bd. I, S. 193 f., 200).

¹³⁶ *Dörmann/Ferraro* in *Fleck The Handbook of International Humanitarian Law*, 4. Aufl. 2021, Rn. 11.04 Nr. 2.

¹³⁷ Beispielsweise Zeiträume, Streckenführung, Luftkorridore (*Dinstein*, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 4. Aufl. 2022, Rn. 886).

¹³⁸ Hierzu Art. 9 GK IV, Art. 5 ZP I. In der gegenwärtigen Praxis der Kriegführung existiert dieses Institut allerdings nicht mehr (*Sassòli*, *International Humanitarian Law*, 2019, Rn. 10.215; *Spieker*, *Humanitarian Assistance, Access in Armed Conflict and Occupation* in *Peters Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2015, Rn. 5).

¹³⁹ In diesem Sinne auch *Sassòli*, *International Humanitarian Law*, 2019, Rn. 10.214.

¹⁴⁰ Ebenso (allerdings spezieller nur zur humanitären Hilfe im Katastrophenfall) *Vukas*, *Humanitarian Assistance in Cases of Emergency* in *Peters Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, Rn. 8.

vorliegen (→ Rn. 15 f.). In der Folge zersplittert sich das Rechtsgebiet massiv durch vielerlei Regeln und Regelwerke, die sich teils den völkerrechtlichen Verträgen, teils dem Völkergewohnheitsrecht zuordnen lassen,¹⁴¹ teils aber auch bloßes, rechtlich nicht bindendes Soft Law bilden.¹⁴² Erschwerend kommt hinzu, dass diese Regeln bzw. Regelwerke vielfach sehr unterschiedliche Anknüpfungen *ratione materiae* haben. Darüber hinaus verteilen sie sich auf mehrere Ebenen, d. h. auf die universelle, regionale und lokale Ebene.¹⁴³ Das alles trägt erheblich zur **Unübersichtlichkeit** des Katastrophenvölkerrechts bei.¹⁴⁴

b) Vertragsrecht

Das völkerrechtliche Katastrophenschutzrecht findet sich zunächst in völkerrechtlichen 47 Verträgen. Dabei kann es sich um **bilaterale** Verträge (meist zwischen unmittelbar benachbarten Staaten) oder um **multilaterale** Verträge handeln.

aa) Katastrophenhilfeverträge. Beispiele für bilaterale Verträge¹⁴⁵ wären die von 48 Deutschland abgeschlossenen Verträge über **gegenseitige Hilfeleistung** bei Katastrophen und sonstigen schweren Unglücksfällen.¹⁴⁶ In Gestalt der Framework Convention on Civil Defence Assistance (FCCDA) liegt auch ein vergleichbarer multilateraler Vertrag über gegenseitige Hilfeleistungen in Katastrophenfällen vor.¹⁴⁷ Diese Verträge regeln speziell die Katastrophenhilfe im Verhältnis der Vertragsparteien zueinander, und zwar allgemein, d. h. unabhängig von Art und Ursache der Katastrophe.

Exemplarisch kann auf die diesbezüglich von **Deutschland** in der Regel mit seinen unmittelbaren 49 Nachbarstaaten abgeschlossenen Verträge verwiesen werden (→ Rn. 48; s. auch → § 63). In gewisser Weise handelt es sich bei solchen Verträgen um Rahmenabkommen^{148, 149} So sind zur Durchführung des Vertrags weitere, zwischenbehördliche Einzelvereinbarungen in organisatorisch-institutioneller, administrativer, technischer und finanzieller Hinsicht zu treffen (Art. 6 Abs. 5, 10, 11 Abs. 5 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146; vgl. auch Art. 4 lit. b FCCDA → Fn. 22). Ferner regeln die Verträge eine allgemeine Pflicht zur Hilfeleistung im Katastrophenfall, die erst im Einzelfall durch behördliche Absprachen zu konkretisieren und präzisieren ist (Art. 1 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146). Die Katastrophenhilfe wird durch Entsendung technisch und fachlich spezialisierten Hilfspersonals geleistet (Art. 2 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146; vgl. auch Art. 4 lit. a Abs. 2 FCCDA → Fn. 22). Hierzu werden diejenigen Behörden der Vertragsparteien festgelegt, die jeweils für die Anforderung bzw. die Aus-

¹⁴¹ Zu den völkerrechtlichen Rechtsquellen → Rn. 1, 14. Wie für das *ius in bello* (→ Rn. 14) so kommt den allgemeinen Rechtsgrundsätzen als dritter Hauptrechtsquelle des Völkerrechts (Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut) nur sehr begrenzte Bedeutung für den Katastrophenschutz zu.

¹⁴² Ebenso *Kloepffer*, Handbuch des Katastrophenschutzes, 2015, § 5 Rn. 38.

¹⁴³ Insoweit wie hier *Vukas*, Humanitarian Assistance in Cases of Emergency in Peters Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013, Rn. 8.

¹⁴⁴ Veranschaulichen lässt sich die höchst diverse Mannigfaltigkeit der internationalen Instrumente des Katastrophenschutzes anhand des über fünfzigseitigen Überblicks in *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, Law and legal issues in international disaster response, 2007, S. 32 ff., in gewissem Umfang auch anhand von *ILC*, Protection of persons in the event of disasters. Memorandum by the Secretariat, (UN-Dok. A/CN.4/590/Add.1), 26.2.2008. Sammelwerke zu den völkerrechtlichen Dimensionen des Katastrophenschutzes (wie *Breau/Samuel*, Research Handbook on Disasters and International Law, 2016; *Caron/Kelly/Telesetsky*, The International Law of Disaster Relief, 2014; *de Guttery/Gestri/Venturini*, International Disaster Response Law, 2012) ergeben in der Folge kein klareres Bild. Wie hier etwa auch *Hübler*, Staatliche Verhaltenspflichten im völkerrechtlichen Katastrophenfall, 2017, S. 168.

¹⁴⁵ Hierzu auch *de Guttery* in *de Guttery/Gestri/Venturini* International Disaster Response Law, 2012, S. 3 (11 ff.).

¹⁴⁶ Exemplarisch: Abkommen v. 3.2.1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen (BGBl. 1980 II 34). Weitere Nachweise zu derartigen Verträgen Deutschlands bei *Fassbender* KritV 2005, 375 (385 f., 391).

¹⁴⁷ Die FCCDA (Fn. 22) ist zwar in Kraft getreten, aber bislang nur von vier Staaten (Jordanien, Libyen, Tunesien und der Ukraine) ratifiziert worden.

¹⁴⁸ Besonders deutlich wird dies bei der FCCDA (Fn. 22), die bereits im Titel den Begriff des Rahmenübereinkommens führt.

¹⁴⁹ Nachfolgend wird das dt.-frz. Abkommen (Fn. 146) beispielhaft herangezogen, in den Fußnotennachweisen ggf. ergänzt um die FCCDA (Fn. 22).

lösung der Hilfeleistung zuständig sind (Art. 3 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146). Einreise- und Aufenthaltsrechtliche wie einfuhr- und zollrechtliche Förmlichkeiten werden auf das unabdingbare Mindestmaß beschränkt (Art. 4, 5 und 6 Abs. 4 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146; vgl. auch Art. 4 lit. a Abs. 3 und 7 FCCDA → Fn. 22). Der grenzüberschreitende Luftverkehr wird für Zwecke der Hilfeleistung erheblich erleichtert (Art. 6 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146). Der um Hilfe ersuchende Staat hat das in sein Gebiet entsandte Hilfspersonal zu schützen und zu unterstützen (Art. 7 Abs. 3 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146; vgl. auch Art. 4 lit. a Abs. 5 FCCDA → Fn. 22). Bei ihm liegt auch die Leitung der Hilfsmaßnahmen (Art. 7 Abs. 1 und 2 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146; vgl. auch Art. 4 lit. a Abs. 4 FCCDA → Fn. 22). Geregelt werden ferner die Verteilung der durch die Hilfeleistung entstehenden Kosten (Art. 8 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146) sowie die Haftung für von Hilfspersonal verursachte Schäden (Art. 9 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146). Schließlich verpflichten sich die Vertragsparteien zur Kooperation, insbesondere zum laufenden Informationsaustausch sowie zur wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit (Art. 11 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146; vgl. auch Art. 2 lit. a FCCDA → Fn. 22). und zu gemeinsamen Übungen (Art. 9 Abs. 5, 10 Abs. 5 dt.-frz. Abkommen → Fn. 146).

50 bb) Sonstige katastrophenschutzrelevante Verträge. Hinzu kommt eine kaum überschaubare Zahl weiterer, überwiegend multilateraler Verträge.¹⁵⁰ Diese Verträge knüpfen zB an bestimmte **Situationen**, wie industrielle Unfälle,¹⁵¹ an. Wieder andere Verträge normieren nur einen bestimmten, für den Katastrophenschutz besonders relevanten **technischen Aspekt** wie zB die Telekommunikation.¹⁵² Eine Vielzahl von Verträgen regelt im Zusammenhang mit Katastrophen stehende Fragen lediglich innerhalb eines größeren, **sachlich weiteren Regelungskontextes**.¹⁵³ Außerdem gibt es eine Reihe von Verträgen, die für den Katastrophenfall relevante, humanitäre oder sonst individualschützende Pflichten der Staaten auslösen, ohne dabei spezifisch an den Katastrophenfall anzuknüpfen. Dazu gehören etwa Verträge über den internationalen **Menschenrechtsschutz** (wie die beiden sog. UN-Pakte: IPbpR (Fn. 81) und IPwskR (Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19.12.1966 [BGBl. 1973 II 1570]). → Rn. 93 ff.). Schließlich finden sich in einer Vielzahl völkerrechtlicher **Rechtsgebiete** Verträge, welche auch Bedeutung für die Vermeidung von und Vorsorge gegen Katastrophen sowie für die Bewältigung von Katastrophen haben (→ Rn. 92 ff.).

c) Gewohnheitsrecht

51 Für die völkerrechtliche Regelung des Katastrophenschutzes spielt außerdem das Völkergewohnheitsrecht eine wichtige Rolle. Die **Identifizierung** der für den Katastrophenschutz einschlägigen völkergewohnheitsrechtlichen Normen wird dadurch erschwert, dass Kodifikationen des Katastrophenvölkerrechts fehlen¹⁵⁴ oder nicht hinreichend repräsentativ sind

¹⁵⁰ Siehe hierzu auch *Fassbender* KritV 2005, 375 (384 ff.).

¹⁵¹ Siehe das Helsinki-Übereinkommen v. 17.3.1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen (BGBl. 1998 II 1528), das nach seinem Art. 2 Abs. 1 auch für solche Unfälle gilt, die durch Naturkatastrophen verursacht wurden.

¹⁵² So das Tampere-Übereinkommen v. 18.6.1998 über die Bereitstellung von Telekommunikationsmitteln für Katastrophenschutz und Katastrophenhilfeinsätze (UNTS Bd. 2296, 5). Deutschland hat diesen Vertrag nur unterzeichnet, nicht aber ratifiziert. Zum Tampere-Übereinkommen näher *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, Law and legal issues in international disaster response, 2007, S. 43 f.

¹⁵³ Ein Beispiel bildet das Istanbul-Übereinkommen über die vorübergehende Verwendung v. 26.6.1990 (BGBl. 1993 II 2215), das die Einfuhr von Gütern zwecks nur vorübergehender Verwendung erleichtern will. Dabei kann es sich unter anderem auch um Güter für humanitäre Zwecke (zB für Zwecke der Katastrophenhilfe) handeln.

¹⁵⁴ Die ILC weist ausdrücklich darauf hin, dass die von ihr zusammengestellten „Draft articles on the protection of persons in the event of disasters“ v. 2016 (Yearbook of the International Law Commission, 2016, Bd. II Teil 2, 25) nur zum Teil Völkergewohnheitsrecht wiedergeben, zum Teil dagegen das Recht fortentwickeln (siehe Erläuterungen in ILC, Yearbook of the International Law Commission, 2016, Bd. II Teil 2, 26: „the draft articles contain elements of both progressive development and codification of international law“). In diesen Erläuterungen wird sodann aber nicht durchgehend hinreichend verdeutlicht, welche Regeln die ILC selbst als geltendes Völkerrecht, welche als in Entstehung befindliches Völkerrecht und welche als noch vor jenem Stadium stehendes Soft Law ansieht.