

Bevölkerungsschutz als Herausforderung an das Völkerrecht

Rouven Diekjobst

1 Einleitung

Katastrophen sind allgegenwärtig. Ein ‚Katastrophenjahr‘ jagt das nächste, die Auswirkungen des Klimawandels werden zunehmend deutlicher und spürbarer und auch bewaffnete Konflikte scheinen in Anzahl und Ausmaß wieder zuzunehmen.¹ Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage, wie das Völkerrecht die betroffenen Bevölkerungen schützt, geradezu auf. Bei näherer Betrachtung wird aber deutlich, dass das Thema ‚Bevölkerungsschutz‘ kein traditionelles völkerrechtliches Anliegen ist und das Völkerrecht vor einige Herausforderungen stellt.

Diese Herausforderungen werden im folgenden Beitrag dargestellt. Eingangs erfolgt ein kurzer Überblick über das historische Verhältnis von Bevölkerungsschutz und Völkerrecht (2.), bevor der Beitrag in einem zweiten Schritt die aktuellen völkerrechtlichen Regelungen zum Bevölkerungsschutz darstellt. Dabei wird zwischen der Katastrophenvorsorge (3.) und der Katastrophennachsorge (4.) differenziert. Indem der Beitrag einen Überblick über den Bevölkerungsschutz im Völkerrecht gibt und keine Detailprobleme erörtert, kann abschließend ein allgemeines Fazit gezogen werden (5.). Dieser Herangehensweise entsprechend liegt dem Beitrag ein weites Verständnis von Bevölkerungsschutz zugrunde, das zwar zwischen menschengemachten und Naturkatastrophen unterscheidet, aber beide Katastrophenfälle erfasst; dementsprechend wird teilweise auch „Katastrophenschutz“ als Oberbegriff verwendet.² Dies erscheint vor dem Hintergrund der gleichen Interessenlage (die Bevölkerung ist jeweils schutzbedürftig) und der teilweise unmöglichen Grenzziehung zwischen menschengemachten und Naturkatastrophen gerechtfertigt. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass die völkerrechtliche Regelung des Katastrophenschutzes sehr fragmentiert und rudimentär ist und sich vor allem durch einen Mangel an verbindlichen Normen auszeichnet; gleichwohl ist eine stärkere Institutionalisierung und Internationalisierung des Bevölkerungsschutzes zu bemerken.

1 Vgl. auch die Erhebungen des IFHV im Weltrisikoindex: D. Weller, Der Weltrisikoindex 2023, in: Bündnis Entwicklung Hilft/IFHV (Hrsg.), WeltRisikoBericht 2023, Berlin 2023, S. 39.

2 Anders A.-K. Hübler, Staatliche Verhaltenspflichten im völkerrechtlichen Katastrophenfall, Berlin 2017, S. 87, die jedenfalls im Ausgangspunkt für eine Beschränkung auf Naturkatastrophen plädiert.

2 Bevölkerungsschutz als völkerrechtliche Aufgabe

Anders als die Bezeichnung „Völkerrecht“ suggerieren mag, war das Völkerrecht traditionell fast ausschließlich an Staaten interessiert; was innerhalb eines Staates – und damit mit Bevölkerungen – geschah, war schlicht keine völkerrechtliche Angelegenheit.³ Für das heutige Verständnis des Bevölkerungsschutzes im Völkerrecht ist es daher wichtig, sich dessen Anfänge vor Augen zu führen. Im Folgenden werden diese Anfänge kurz nachgezeichnet, vor allem im Hinblick auf den Schutz von Bevölkerungen vor Staaten (2.1.), aber auch hinsichtlich des Schutzes von Bevölkerungen durch Staaten (2.2.).

2.1 Schutz der Zivilbevölkerung vor Staaten

Der Beginn des modernen Völkerrechts wird für gewöhnlich auf das Jahr 1648, genauer auf den Abschluss des sog. Westfälischen Friedens, datiert.⁴ Wenngleich die Bekräftigung der staatlichen Souveränität im Vordergrund stand, enthalten die Verträge auch Vorschriften zum Schutz religiöser Minderheiten⁵ und damit einen ersten Ansatz des Schutzes von individuellen Rechten und Bevölkerungsgruppen auf der internationalen Ebene. Auch die im 19. Jahrhundert einsetzende Individualisierung und Humanisierung des Völkerrechts begann mit Schutzvorschriften zugunsten religiöser und ethnischer Minderheiten.⁶ Ebenfalls in diese Zeit fällt die Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz 1863 sowie die erste Genfer Konvention von 1864,⁷ die einige Vorschriften zum Schutz (bestimmter) Zivilpersonen enthielt. Diese waren allerdings an sehr bestimmte Voraussetzungen geknüpft und schützten nicht etwa die (Zivil-) Bevölkerung allgemein.⁸ Etwas umfassender waren sodann die Regelungen der Haager

3 Vgl. M. Shaw, *International Law*, 9. Aufl., Cambridge 2021, S. 244, der als frühe Ausnahmen vor allem Sklaverei und Piraterie identifiziert; ebenso E. Riedel/J.-M. Arend, Article 55(c), in: Simma et al. (Hrsg.), *The United Nations Charter: A Commentary*, 3. Aufl., Oxford 2012, Rn. 2.

4 Vgl. nur J.A. Kämmerer, *Begriff und Geltung des Völkerrechts*, in: A. Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht*, 9. Aufl., Berlin 2024.

5 Friedensvertrag von Osnabrück vom 24.10.1648, Art. V; vgl. auch G. Mandal, *The Recognition of Minority Rights in International Law: A Historical Review*, in: *ELCOP Journal of Human Rights* (1) (2023), S. 55, 59.

6 G. Mandal, a. a. O. (Fn. 5), S. 59 ff.

7 Abkommen betreffend die Linderung des Loses der im Felddienst verwundeten Militärpersonen, 22.08.1864, RGBl. 1907, S. 303.

8 In ihrem Art. 5 etwa enthielt die Konvention eine Vorschrift zum Schutz von Zivilpersonen, die die Pflege von verwundeten Kombattanten übernehmen oder ihnen Unterkunft gewähren.

Landkriegsordnung⁹, die insbesondere Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung besetzter Gebiete enthielt.

Ein weiterer Schritt hin zu mehr Bevölkerungsschutz ließ sich Anfang des 20. Jahrhunderts beobachten, als vor allem der Völkerbund den Minderheitenschutz als internationale Aufgabe begriff und eine Vielzahl entsprechender Verträge mit einzelnen Mitgliedsstaaten abschloss.¹⁰ Obwohl dies als ein Schritt hin zu völkerrechtlichem Schutz von Bevölkerungen anzuerkennen ist, ist es wichtig, sich die begrenzte Geltung und den Ausnahmecharakter dieser Regelungen vor Augen zu führen: Geschützt waren „fremde“ Staatsbürger, nicht die Bevölkerung eines Staates gegenüber dem eigenen Staat und erst recht nicht die Bevölkerung allgemein. Grob in diese Zeit fallen die Völkermorde Deutschlands an den Herero und Nama sowie des Osmanischen Reichs an den Armeniern, der – bemerkenswerterweise – von der *Triple Entente* als „crimes [...] against humanity and civilisation“ kritisiert wurde;¹¹ dies dürfte der erste (offizielle) Verweis auf das Konzept der Verbrechen gegen die Menschlichkeit sein, das erst einige Jahrzehnte später Einzug in das Völker(straf)recht fand.¹² Diese weitere Entwicklung nahm das Völkerrecht als Reaktion auf die Gräueltaten sowohl gegenüber der eigenen als auch fremden Bevölkerungen vor und während des Zweiten Weltkrieges. Dessen Ende läutete sodann die Entwicklung zum heutigen System des Bevölkerungsschutzes ein, insbesondere durch die Genfer Konventionen von 1949 und den Beginn des modernen Menschenrechtsschutzes und Völkerstrafrechts. In den Genfer Konventionen und den beiden Menschenrechtspakten von 1966¹³ findet sich auch der Begriff der Bevölkerung bzw. Zivilbevölkerung, die hier zum ersten Mal originären völkerrechtlichen Schutz erfährt.

2.2 Schutz der Zivilbevölkerung durch Staaten

Die Idee, dass Staaten die eigene Bevölkerung beschützen müssen, ist nicht neu; die Gewährung von Sicherheit ist vielmehr *raison d'être* und oberste Aufgabe jeden Staa-

9 Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs, 18.10.1907, RGBl. 1910, S. 107.

10 Vgl. M. Shaw, a. a. O. (Fn. 3), S. 245, 261. Siehe etwa Art. 22 der Satzung des Völkerbundes vom 18. April 1919 sowie die Verträge des Völkerbundes mit Armenien, Griechenland, Jugoslawien, Polen, Rumänien, der Tschechoslowakei und Ungarn.

11 *Note verbale* Frankreichs, Russlands und des Vereinigten Königreichs an das Osmanische Reich, 24. Mai 1915, verfügbar unter https://www.armenian-genocide.org/Affirmation.160/current_category.7/affirmation_detail.html (abgerufen am 12.03.2024).

12 Zuerst im Statut des Internationalen Militärgerichtshofs, errichtet durch das Londoner Viermächte-Abkommen, 08.08.1945, 82 UNTS 273.

13 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 16.12.1966, 999 UNTS 171 und Internationaler Pakt über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte, 19.12.1966, 993 UNTS 3.

A. Bevölkerungsschutz im internationalen Recht

tes.¹⁴ Gleichwohl bedeutet dies nicht, dass eine entsprechende Pflicht, die Bevölkerung zu schützen, auch völkerrechtlich immer anerkannt war. Zwar beanspruchten einige Staaten für sich bereits seit dem 16. Jahrhundert ein Recht zur humanitären Intervention, wenn die Zivilbevölkerung in anderen Staaten großem Leid ausgesetzt war;¹⁵ dies lässt aber weder auf eine Rechtspflicht zur Intervention noch auf eine originäre völkerrechtliche Verpflichtung der anderen Staaten schließen, ihre Bevölkerung besser zu versorgen oder zu behandeln. Ein scheinbarer Meilenstein war sodann die Gründung des Welthilfsverbandes,¹⁶ der mit der Prävention von Katastrophen sowie der Koordination der internationalen Unterstützung in Katastrophenfällen betraut sein sollte. Der Welthilfsverband nahm seine Arbeit 1932 auf, konnte allerdings – wohl auch aufgrund des zweiten Weltkrieges – keinen Beitrag zum völkerrechtlichen Bevölkerungsschutz leisten und wurde schließlich 1968 komplett aufgelöst.¹⁷ Der Welthilfsverband kann dementsprechend nicht als Erfolg gesehen werden, demonstriert aber ein steigendes internationales Bewusstsein für den Bevölkerungsschutz. Dieses manifestierte sich auch im Erstarken der Menschenrechte,¹⁸ die nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat bilden, sondern den Staat auch zum Schutz der Menschen(rechte) gegen nichtstaatliche Gefahren verpflichten, etwa durch Naturkatastrophen oder andere Akteure.¹⁹ Schließlich hat Anfang des 21. Jahrhunderts die internationale Gemeinschaft ihre Schutzverantwortung anerkannt, schwerste Menschenrechtsverletzungen in allen Staaten zu verhindern.²⁰ Der Beginn des 21. Jahrhunderts markiert ebenfalls den Beginn einer stärkeren Institutionalisierung und Kodifikation des völkerrechtlichen Bevölkerungsschutzes, auf die unten näher eingegangen wird.²¹

14 Vgl. O. Depenhauer, Art. 87a, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München, Stand Februar 2024, Rn. 1 ff. („Die Staatsaufgabe ‚Sicherheit‘ ist genuine Staatsaufgabe und damit Verfassungsvoraussetzung.“).

15 O. Hathaway/S. Shapiro, *The Internationalists*, Penguin 2017, S. 42 f.; O. Hathaway et al., *War Manifestos*, in: *The University of Chicago Law Review* (85) (2018), S. 1139.

16 *Convention and Statute Establishing an International Relief Union*, 12.07.1927, 135 LNTS 247. Auch Deutschland war Mitgliedsstaat, siehe die Bekanntmachung im Reichgesetzblatt vom 02.07.1929, RGBl 1929, S. 529.

17 D. Fidler, *Disaster Relief and Governance After the Indian Ocean Tsunami: What Role for International Law?*, in: *Melbourne Journal of International Law* (6) (2005), S. 458, S. 463 f.; A.-K. Hübler, a. a. O. (Fn. 2), S. 45 f.

18 Zur Bedeutung von Menschenrechten für den Bevölkerungsschutz siehe den Beitrag von V. Blicke/D. Yaman in diesem Buch.

19 Zu den Dimensionen der Menschenrechte siehe unten 2.2 und generell Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Guiding Principles on Business and Human Rights*, HR/PUB/11/04, Genf 2009, S. 3.

20 United Nations General Assembly (UNGA), *World Summit Outcome Declaration*, 24.10.2005, A/RES/60/1, Rn. 138 ff.

21 Vgl. auch A.-K. Hübler, a. a. O. (Fn. 2), S. 76 ff.

2.3 Fazit

Bevölkerungsschutz entwickelte sich nur langsam als völkerrechtliche Aufgabe. Als Anfänge lassen sich insoweit der Schutz von ethnischen oder religiösen Minderheiten identifizieren. Dabei fällt vor allem auf, dass zunächst der Schutz vor dem Staat und vor menschengemachten Katastrophen im Vordergrund stand. In diesem Bereich setzten sodann einige Entwicklung ein, insbesondere motiviert durch das Leid der Zivilbevölkerungen unter den Kriegen, Genoziden und sonstigen Gräueltaten des 20. Jahrhunderts. In den Genfer Konventionen von 1949 und den folgenden Menschenrechtsverträgen wird zum ersten Mal völkerrechtlich die Zivilbevölkerung als solche geschützt. Wenngleich der erste Versuch einer umfassenden Internationalisierung und Institutionalisierung des Bevölkerungsschutzes in Form des Welthilfsverbandes scheiterte, markiert das 20. Jahrhundert doch den Beginn des modernen völkerrechtlichen Bevölkerungsschutzes, der im Folgenden näher untersucht wird.

3 Katastrophenvorsorge im Völkerrecht

Zunächst zur Katastrophenvorsorge, also der Prävention von Katastrophen und ihrer Auswirkungen: Das Völkerrecht enthält an mehreren Stellen Schutzvorschriften, die darauf abzielen, bereits das Eintreten von Katastrophen zu verhindern; hierzu zählen etwa die Regelungen zur Einhegung der Kriegsführung, insbesondere das *ius ad bellum* (3.1). Naturkatastrophen lassen sich allerdings nicht verbieten, sodass in dieser Hinsicht Vorbereitung und Anpassung im Vordergrund stehen (3.2). Schließlich kann Katastrophenvorsorge auch durch Internationalisierung und Prozeduralisierung stattfinden, was sich insbesondere im Recht der Atomenergie und im internationalen Gesundheitsrecht zeigt (3.3).

3.1 Krieg & Kriegsführung

Das moderne Völkerrecht ist eine Friedensordnung, oder strebt diesen Status jedenfalls an. Diese Wendung zum Frieden und zur Ächtung des Krieges erklärt sich vor allem vor dem Hintergrund des zunehmenden Leidens der (Zivil-)Bevölkerungen unter den Kriegen des 20. Jahrhunderts.²² Insofern liegt dem völkerrechtlichen Gewaltverbot – und damit einem, wenn nicht dem Eckpfeiler des modernen Völkerrechts²³ – der Gedanke des Bevölkerungsschutzes zugrunde. Dies zeigt sich besonders deutlich an der

22 H.-J. Heintze, Frieden und Völkerrecht, in: Gießmann/Rinke (Hrsg.), Handbuch Frieden, Wiesbaden 2011, S. 600 ff.

23 Vgl. Internationaler Gerichtshof (IGH), *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, 19.12.2005, I. C. J. Reports 2005, S. 168, 223 („The prohibition against the use of force is a cornerstone of the United Nations Charter.“).

A. Bevölkerungsschutz im internationalen Recht

Präambel der Vereinten Nationen, deren Mitgliedsstaaten es sich zum Zweck gemacht haben, zukünftige Generationen vor „der Geißel des Krieges zu bewahren“.²⁴ Gleichwohl erkennt das Völkerrecht den Krieg als ein Faktum an und reguliert die Mittel und Methoden der Kriegsführung im humanitären Völkerrecht, das seinerseits wieder den Schutz der Zivilbevölkerung als Leitmotiv erkennen lässt.²⁵ Im humanitären Völkerrecht zeigt sich zudem das Zusammenwirken von menschengemachten und natürlichen Katastrophen, etwa in den Schutzvorschriften für Anlagen, die „gefährliche Kräfte“ enthalten. Art. 56 des ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen²⁶ stellt diese Anlagen unter besonderen Schutz und verbietet es, diese zum Objekt von Angriffen zu machen. Die Aktualität dieser Schutzvorschriften zeigt sich etwa an der Sprengung des Nova Kakhova Staudamms²⁷ oder der Kontroverse rund um das Atomkraftwerk Saporischschja²⁸.

3.2 Klimawandel & Naturkatastrophen

Auch am Beispiel des Klimawandels zeigt sich das Zusammenwirken von menschengemachten und Naturkatastrophen. Während sich das menschliche Verhalten, das den Klimawandel befeuert, rechtlich erfassen und regulieren lässt, folgen die Naturkatastrophen, die in Zahl und Ausmaß aufgrund des Klimawandels zunehmen,²⁹ keinen menschengemachten, sondern ausschließlich Naturgesetzen. Dementsprechend hat sich im Bereich des internationalen Klimaschutzrechts eine zweigleisige Herangehensweise etabliert: Einerseits sind Staaten verpflichtet, ihre Emissionen dergestalt zu senken, dass die gravierendsten Folgen des Klimawandels abgewendet werden („mitigation“).³⁰ Andererseits müssen sie Vorbereitungs- und Anpassungsmaßnahmen treffen, um auf den Klimawandel und damit einhergehende Naturkatastrophen reagieren zu kön-

24 Vgl. Präambel der Charta der Vereinten Nationen; im (autoritativen) englischen Wortlaut heißt es „to save succeeding generations from the scourge of war“.

25 Vgl. IGH, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, S. 226, 257.

26 Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I), 08.06.1977, 1125 UNTS 3.

27 Dazu M. Milanovic, The Destruction of the Nova Kakhovka Dam and International Humanitarian Law, <https://www.ejiltalk.org/the-destruction-of-the-nova-kakhovka-dam-and-international-humanitarian-law-some-preliminary-thoughts/> (abgerufen am 18.03.2024).

28 Dazu T. Morgandi/B. Betin, Legal Implications of the Military Operations at the Chernobyl and Zaporizhzhya Power Plants, <https://www.ejiltalk.org/legal-implications-of-the-military-operations-at-the-chernobyl-and-zaporizhzhya-nuclear-power-plants/> (abgerufen am 18.03.2024).

29 Dazu Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Hrsg.), Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability: Part A: Global and Sectoral Aspects, Genf 2014, S. 4, 32.

30 Reflektiert etwa in Art. 2 I lit. a des Übereinkommens von Paris; vgl. P.-T. Stoll/H. Krüger, Klimawandel, in: A. Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2. Aufl., Berlin 2022, S. 431.

nen („adaptation“).³¹ Bemerkenswert ist insofern, dass diese Verpflichtungen sich nicht allein aus dem internationalen Umweltrecht ergeben, sondern auch menschenrechtlich begründet sind.³² Die Bedeutung von Menschenrechten für den staatlichen Schutz vor und Umgang mit Naturkatastrophen – und damit für den Bevölkerungsschutz – zeigt eindrücklich der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entschiedene Fall *Budayeva et al. v. Russland*.³³ Dort urteilte der EGMR, dass Russland die Beschwerdeführerinnen nicht ausreichend vor Naturkatastrophen (genauer: Schlammlawinen) geschützt hatte und erkannte darin eine Verletzung des Rechts auf Leben aus Art. 2 I 1 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).³⁴ Die Schutzdimension des Rechts auf Leben umfasse, dass der Staat hinreichende Verfahren zum Schutz des Lebens vor Naturkatastrophen etabliert, insbesondere wenn mit den Katastrophen zu rechnen ist.³⁵ Dass dies nicht nur unter der EMRK, sondern universell gilt, belegt die Allgemeine Bemerkung Nr. 36 des UN-Menschenrechtsausschusses, in der die Bedeutung der Vorbereitung auf (Natur-) Katastrophen, z. B. durch Notfallpläne, betont wird.³⁶

3.3 Sonstige völkerrechtliche Katastrophenvorsorge

Ein weiteres Beispiel für internationale Kooperation im Bereich der Katastrophenvorsorge ist die Regulierung der Atomenergie. Dort gibt es mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA)³⁷ eine Organisation, die durch die Überwachung des Übereinkommens über die nukleare Sicherheit³⁸ und des Atomwaffensperrvertrages³⁹ im weiteren Sinne auch mit der Katastrophenvorsorge betraut ist. Interessant ist insofern, dass hier das präventive Element bereits in der Regulierung einer potentiell katastrophalen Materie – der Atomenergie – auf der internationalen Ebene liegt. Indem internationale Standards für den Umgang mit Atomenergie geschaffen werden, wird die

31 Reflektiert etwa in Art. 2 I lit. b des Übereinkommens von Paris; P.-T. Stoll/H. Krüger, Klimawandel, in: A. Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2. Aufl., Berlin 2022, S. 431.

32 R. Diekjost, Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen als Instrument zum Klimaschutz – mehr als nur ein Provisorium?, in: Humanitäres Völkerrecht (3–4) (2020), S. 378, S. 386; vgl. auch A. Pillay, Economic, Social and Cultural Rights and Climate Change, in: O. Ruppel/C. Roschmann/K. Ruppel-Schlichting (Hrsg.), Climate Change: International Law and Global Governance, Baden-Baden 2013, S. 247.

33 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Budayeva and others v. Russia*, Judgment, 20.03.2008. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02.

34 *Id.*, Abs. 160.

35 *Id.*, Abs. 136 f., 150 ff.

36 Human Rights Committee, General Comment No. 36, 03.09.2019, CCPR/C/GC/36, Abs. 26, 62.

37 Gegründet durch das Statute of the International Atomic Energy Association, 26.10.1956, 276 UNTS 3.

38 Convention on Nuclear Safety, 20.09.1994, 1963 UNTS 293.

39 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 01.07.1968, 729 UNTS 161.

A. Bevölkerungsschutz im internationalen Recht

nuklearen Sicherheit dem Bereich der ausschließlichen inneren Angelegenheiten der jeweiligen Staaten entzogen. Inhaltlich sorgt vor allem das Übereinkommen über die nukleare Sicherheit für Katastrophenvorsorge durch Prozeduralisierung, indem den Mitgliedsstaaten Überwachungs- und Berichtspflichten (insbesondere Artikel 4–10) auferlegt werden, indem Sicherheitsstandards und -verfahren etabliert werden (Artikel 13–15) und schließlich indem für den Katastrophenfall vorgesorgt wird (Artikel 16).

Ähnliche Strukturen finden sich etwa im Bereich des internationalen Gesundheitsrechts, wo mit der Weltgesundheitsorganisation⁴⁰ (WHO) und den Internationalen Gesundheitsvorschriften⁴¹ ebenfalls eine internationale Organisation sowie ein bindender völkerrechtlicher Vertrag mit der Katastrophenvorsorge im weiteren Sinne betraut sind.

3.4 Risikoverringung – das Sendai Rahmenwerk

Im Bereich der jeweiligen völkerrechtlichen Teilrechtsgebiete zeigte sich bereits, dass Risikoverringung ein zentrales Motiv im Bereich der Katastrophenvorsorge ist.⁴² Als übergreifendes Regelungswerk ist hier das Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge zu nennen. Wenngleich es sich bei dem Sendai Rahmenwerk nicht um einen verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag handelt, beeinflusst es als *soft-law* jedenfalls die Auslegung und Anwendung der bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten. Das Sendai Rahmenwerk hat es sich zum Ziel gesetzt, das Katastrophenrisiko von 2015 bis 2030 signifikant zu reduzieren. Dafür sollten das Katastrophenrisiko untersucht sowie Institutionen gestärkt und Resilienz aufgebaut werden. Insofern muss man auf halber Strecke und vor dem Hintergrund von Covid-Pandemie, Klimawandel und zahlreichen bewaffneten Konflikten allerdings konstatieren, dass diese Ziele noch lange nicht erreicht sind.

3.5 Fazit

Im Bereich der Katastrophenvorsorge zeigt sich, dass die Regelungen zum völkerrechtlichen Bevölkerungsschutz organisch gewachsen sind – statt einer zentralen Kodifikation gibt es eine Vielzahl fragmentierter Regelungen. Dennoch fallen gemeinsame Motive auf: Der Schwerpunkt der völkerrechtlichen Katastrophenvorsorge liegt auf der

40 Gegründet durch die Constitution of the World Health Organisation, 22.07.1946, 14 UNTS 185.

41 International Health Regulations (2005), 23.05.2005, 2509 UNTS 79.

42 Eine Pflicht zur Risikoverringung findet sich ebenfalls in Art. 9 des Artikelentwurfs zum Schutz von Personen in Katastrophenfällen der Völkerrechtskommission, International Law Commission (ILC), Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, Yearbook of the International Law Commission 2016, Vol. II, Part 2, S. 24 ff.

Prävention von Katastrophen, die vor allem durch internationale Standardisierung und Kooperation erreicht werden soll. Teilweise wohnt bereits der internationalen Regulierung als solcher ein präventives Element inne, indem potentiell gefährliche Materien der ausschließlichen Hoheitsgewalt einzelner Staaten entzogen werden. Schließlich soll durch Vorbereitungs- und Anpassungsmaßnahmen das Risiko und die Gefahr im Katastrophenfall verringert werden.

4 Katastrophennachsorge – Solidarität oder Verantwortung?

Die angesprochenen Krisen (siehe 3.4) leiten zum letzten Punkt, der Katastrophennachsorge, über. In diesem Bereich sind völkerrechtliche Verpflichtungen besonders rar gesät (4.1), was sich auch in der Reaktion der Staatengemeinschaft auf Naturkatastrophen zeigt, was am Beispiel der Erdbeben in der Türkei und Syrien aufgezeigt wird (4.2).

4.1 Katastrophennachsorge als Rechtspflicht?

Zweifellos sind unmittelbar von Katastrophen betroffene Staaten zum Bevölkerungsschutz und insbesondere auch zur Katastrophennachsorge verpflichtet. Diese Pflicht wird bereits aus dem jeweiligen nationalen (Verfassungs-)Recht folgen, ist aber auch völkerrechtlich – wiederum aus den Menschenrechten – begründet.⁴³ Bezüglich nicht unmittelbar betroffener Staaten gestaltet sich die Suche nach völkerrechtlichen Verpflichtungen allerdings schwieriger:

Für den Bereich der menschgemachten Katastrophen gelten zunächst die allgemeinen Regeln der Staatenverantwortlichkeit. Insbesondere sind also die Verursacher von Katastrophen zu Wiedergutmachung und möglicherweise zum Schadensersatz verpflichtet.⁴⁴ Nur scheinbare Probleme bestehen insofern im Bereich des Klimawandels: Das vielbeschworene Problem⁴⁵ der Vielzahl der verantwortlichen Staaten und nicht bestimmbarer Verantwortlichkeit für einzelne Naturkatastrophen lässt sich mit den allgemeinen Regeln der Staatenverantwortlichkeit lösen. So enthält Artikel 47 des Artikelentwurfs zur Staatenverantwortlichkeit der Völkerrechtskommission Regelungen für völkerrechtliche Delikte, die von einer Mehrzahl verantwortlicher Staaten begangen

43 S. o. unter 3.2.; siehe zudem den Beitrag von V. Blicke/D. Yaman in diesem Buch.

44 Vgl. Art. 31 ff. des Artikelentwurfs zur Staatenverantwortlichkeit der Völkerrechtskommission, die Völkergewohnheitsrecht reflektieren, UNGA, Annex zu Resolution 56/83, 12.12.2001, A/RES/56/83.

45 Etwa M. Fitzmaurice, *International Responsibility and Liability*, in: D. Bodansky/J. Brunnée/E. Hey (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford 2007, S. 1020; W. Frank, *Zur Kausalitätsproblematik und Risikozurechnung bei Klimaschäden im Zusammenhang mit Entschädigungs- und Schutzansprüchen gemäß Völkerumweltrecht*, in: *Bonner Rechtsjournal* 01(2015), S. 45.

A. Bevölkerungsschutz im internationalen Recht

wurden. Für den Bereich des Klimawandels bedeutet dies, dass Wiedergutmachung im Verhältnis der einzelnen Verursachungsbeiträge zu leisten ist, soweit Treibhausgasemissionen ein völkerrechtswidriges Niveau erreichen.⁴⁶ Im internationalen Umweltrecht setzt sich zudem das „polluter pays“ Prinzip als besondere Ausformung der allgemeinen Grundsätze der Staatenverantwortlichkeit zunehmend durch.⁴⁷

Schwieriger ist die Frage bezüglich Naturkatastrophen zu beantworten, die keinen eindeutigen menschengemachten Ursprung haben. Auch für diese Fälle hat die Völkerrechtskommission einen Artikelentwurf erarbeitet, der den Schutz von Personen in Katastrophenfällen thematisiert.⁴⁸ Dieser sieht u. a. eine Pflicht zur internationalen Kooperation vor.⁴⁹ Der Artikelentwurf kann dabei immerhin für sich beanspruchen, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu stehen, die in ihren Artikeln 55 und 56 ebenfalls eine Pflicht zur Kooperation im Bereich der Menschenrechte vorsieht. Ob daraus aber tatsächlich eine Pflicht zur Kooperation in Katastrophenfällen mit einem bestimmbareren Inhalt ableiten lässt, erscheint äußerst zweifelhaft.⁵⁰ Die völkerrechtliche Realität zeichnet jedenfalls ein anderes Bild, das im nächsten Absatz am Beispiel der Erdbeben in der Türkei und Syrien dargestellt werden soll.

46 Dazu: Diekjobst, a. a. O., (Fn. 32), S. 392f.; vgl. auch die von A. Nollkämper et al. formulierten „Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law“: A. Nollkämper et al., *Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law*, in: *European Journal of International Law* (31:1) (2020), S. 15. Ähnlich argumentiert auch das höchste niederländische Gericht in der wegweisenden Urgenda Entscheidung: Hoge Raad, *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, 20.12.2019, eine englische Übersetzung ist verfügbar unter <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf> (abgerufen am 18.03.2024).

47 Unklarheit besteht bezüglich des rechtlichen Status, Klarheit bezüglich der Einordnung als Regel, nicht als Prinzip, vgl. U. Beyerlin, *Policies, Principles, and Rules*, in: D. Bodansky/J. Brunnée/E. Hey (Hrsg.), a. a. O. (Fn. 45), S. 441 und A. Proelß, *Prinzipien des internationalen Umweltrechts*, in: A. Proelß (Hrsg.), a. a. O., (Fn. 31), S. 136 ff.

48 ILC, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, *Yearbook of the International Law Commission* 2016, Vol. II, Part 2, S. 24 ff.

49 S. Art. 7, 8 des Artikelentwurfs.

50 S. etwa T. Stoll, *Article 55 (a) and (b)*, in: B. Simma et al. (Hrsg.) a. a. O. (Fn. 3), Rn. 106, der Art. 55 (a) und (b) einen „limited normative value“ attestiert; ebenso E. Riedel/J.-M. Arend, a. a. O., (Fn. 3), Rn. 15 („the legal obligation is general in character“) und wiederum T. Stoll, *Article 56*, in: B. Simma et al. (Hrsg.), a. a. O. (Fn. 3), Rn. 27 („vague and of limited normative value“).