

# **Internationale Katastrophenhilfe**

Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades  
des Fachbereichs Rechtswissenschaften  
der Universität Osnabrück

vorgelegt

von

Frank Ehrenberg

aus

Lüneburg

**Osnabrück, 2006**

## II

Berichtersteller:

Prof. Dr. Albrecht Weber

Mitberichtersteller:

Prof. Dr. Oliver Dörr

Tag der mündlichen Prüfung: 07.03.2006



## Literaturverzeichnis

### A

**Abi-Saab, Rosemary**, Les „Principes généraux“ du droit humanitaire selon la Cour internationale de Justice, in: Revue Internationale De La Croix - Rouge (RICR), 1987, S. 381 ff

**Adam, James**, Wer finanziert den Terror, 1990

**Amft, Karl Heinz**, Das Technische Hilfswerk, Informationen über Aufbau und Arbeit, 2. Aufl., 1993

**Andrews, Ewald**, Bevölkerungsschutz für die Dritte Welt, Katastrophenschutzdekade der UNO ab 1990, in: Bevölkerungsschutz-Magazin 1990, S. 7 ff

**Andrews, Ewald**, Handlungsbedarf im Zivil- und Katastrophenschutz, in: Der Städtetag, 1990, S. 269 ff

### B

**Baldus, Manfred**, Polizeirecht des Bundes mit überstaatlichen Rechtsquellen, 2. Aufl., 2000

**Bindschedler-Robert, Denise**, Red Cross, in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Bd. 5, 1983, S. 248 ff

**Bischof, Werner**, Rechtsgrundlagen der internationalen Hilfeleistungen bei Katastrophen und Unglücksfällen, unter besonderer Berücksichtigung des Atomrechts, in: Götz, Volkmar / Rauschnig, Dietrich / Zieger, Gottfried (Hrsg.) Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 65, 1982, S. 227 ff

## II

**Bothe, Michael**, in: Bothe, Michael / Ipsen, Knut / Partsch, Karl Josef, Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZfaöRV), 1978, S. 49 ff

**Bothe, Michael**, International Siting in Border Areas and National Environmental Politics, in: OECD (Hrsg.), Transfrontier Pollution and the Role of States, 1981

**Bothe, Michael / Partsch, Karl Josef / Solf, Waldemar**, New Rules for Victims of Armed Conflicts. Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949, 1982

**Bothe, Michael**, Relief Actions, in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg.) in: Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Bd. 4, 1982, S. 175 ff.

**Boullé, Philippe**, Chief of the UNDRO New York office, in: UN-Chronicle, June 1991

**Brownlie, Ian**, Principals of Public International Law, 1990

**Brockhaus**, Die Enzyklopädie, 20. überarbeitete und aktualisierte Aufl. 1996

**Bruha, Thomas**, Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZfaöRV), Bd. 44, 1984, S. 1ff.

**Boutros-Ghali, Boutros**, The League of Arab States, in: Vasak, Karel / Alston, Philip (Hrsg.), The International Dimensions of Human Rights, Bd. 2 (UNESCO), 1982, Westport / Paris, S. 575 ff.

**Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.)**, Weißbuch, Bonn 1994

**C**

**Cafilisch, Lucius / Stein, Torsten / Tomuschat, Christian**, Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes, in der Reihe: Rechtsstaat in der Bewährung, Bd. 36, Heidelberg 2002

**Carrillo, Salcedo Juan**, Human Rights, in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Bd. 8, 1985, S. 303 ff.

**Corti, Egon / Caesar, Conte**, Untergang und Auferstehung von Pompeji und Herculaneum, 2. Aufl. München 1940

**Coursen-Neff, Zama**, Preventive Measures Pertaining to Unconventional Threats to the Peace such as Natural and Humanitarian Disasters, in: Journal of International Law and Politics, Vol. 30, 1998, S. 645 ff.

**D**

**Daes, Erica-Irene**, Status of the Individual and Contemporary International Law: Promotion, Protection and Restoration of Human Rights at National, Regional and International Levels, New York 1992

**Dedring, Jürgen**, Humanitäre Diplomatie statt humanitäre Intervention. Der Nothilfekoordinator der UN vor wachsenden Herausforderungen, in: Vereinte Nationen, 1993, Heft 2, S. 51 ff.

**Deisenroth, Dieter**, Humanitäre Intervention und Völkerrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1999, S. 3084 ff.

**Deutscher Bundestag**, Drucksache 8 / 2155 vom 03.10.1978, Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1965 - 1977

**Dinstein, Yoram**, The Right to Live, Physical Integrity and Liberty, in: Henkin, Louis (Hrsg.), The International Bill of Human Rights, New York 1981, S. 114 ff.

**Domres, Bernd/ Zeller, Werner / Mutschler, Josef**, Die baden-württembergische Katastrophenhilfe für die Erdbebenopfer in Armenien, in: Zivilverteidigung 1989, S. 5 ff.

**Draper, Gerald / Irving, A. Dare**, Le développement du droit international humanitaire, in: Institut Henry-Dunant (Hrsg.), Les Dimensions Internationales du Droit Humanitaire, Paris 1986, S. 89 ff.

**Dupuy, René-Jean**, Limites matérielles des pollutions tolérées, in: Bothe, Michael / Prieur, Michel / Ress, Georg (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, Fachtagung Saarbrücken, 13.-15.05.1982, S. 27 ff.

## E

**Erler, Adalbert**, Der Loskauf Gefangener - Ein Rechtsproblem seit drei Jahrtausenden, Berlin 1978

## F

**Faber, Vincent**, Ruanda: Zwei Jahre nach dem Völkermord: Die Krise hält an, in: Ärzte ohne Grenzen (Hrsg.), Im Schatten der Konflikte – Schützt humanitäre Hilfe Menschen in Not?, S. 279 ff.

**Fahl, Gunter**, Humanitäres Völkerrecht, Berlin 1983

**Forsythe, David P.**, Choices more ethical than legal: the International Committee of the Red Cross and human rights, *Ethics and Int'l Affairs* 1993, S. 131 ff.

## G

**Gasser, Hans - Peter**, Ensuring respect for the Geneva Conventions and Protocols: The role of third states and the United Nations, in: Fox, Hazel / Meyer, Michael A. (Hrsg.), *Effecting Compliance*, London 1993, S. 15 ff.

**Green, Stephen**, *International Disaster Relief, Towards a Responsive System*, New York 1977

**Gündling, Lothar**, Ölunfälle bei der Ausbeutung des Festlandssockels, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, Bd. 37, 1977, S. 546 ff

## H

**Hafner, Gerhard**, Das Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder strahlungsbedingten Notfällen, in: *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht (ÖZöRV)* Bd. 39, 1988, S. 25 ff

**Handl, Günther**, *Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch*, Reihe Schriften zum Völkerrecht, Bd. 100, Berlin 1992

**Haug, Hans**, *Menschlichkeit für alle, Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes*, 1991

**Hecker, Manfred**, Zur Genehmigung von Grenzübergängen durch deutsche Rettungshubschrauber, in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht (ZLW)* 1981, S. 137 ff

**Heinrich, Michael / Schmidt, Andreas**, Der Atom - Atlas, 1986

**Heinz, Wolfgang S.**, Ursachen und Folgen von Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt, Saarbrücken / Fort Lauderdale 1986

**Heinzmann, Hildebert**, Der Zivilschutz im Ausland aus Schweizer Sicht, in: Zivilschutz (ZS) - Magazin Nr. 3 / 1987, S. 28 ff

**Henn, Heike / Klingebiel, Stephan**, Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe in Kriegssituationen, in: Matthies, Volker (Hrsg.), Frieden durch Einmischung ? Die Schrecken des Krieges und die (Ohn-) Macht der internationalen Gemeinschaft, Bonn 1993, S. 103 ff

**Hüfner, Klaus**, Joint Inspection Unit, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, S. 393 ff

## I

**Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) (Hrsg.)**, Rapport d'Activité 1995, Genf 1996

**International Atomic Energy Agency IAEA (Hrsg.)**, Summary report on the post-accident review on the Chernobyl accident, Wien 1986

**Ipsen, Knut**, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990 und 4. Aufl., München 1999

**Ipsen, Knut**, Prävention oder Reaktion? Sicherheitsmaßnahmen und Sicherheitsstandards im Rahmen der Internationalen Atomenergie - Organisation und der Konvention über kerntechnische Unfälle vom 26.09.1986, in: Hüfner, Uwe / Ipsen, Knut/ Tettinger, Peter J. (Hrsg.), Berg- und Energierecht vor Fragen der Gegenwart, Festschrift für Fritz Fabricius zum 70. Geburtstag, Stuttgart 1989, S. 357 ff.

J

**Jakovljevic, Bosko**, Le Droit á l'assistance humanitaire - Aspects juridiques, in: Revue International De La Croix - Rouge (RICR), 1987, S. 490 ff.

**Jennings, Robert**, Fifty Years of the International Court of Justice, in: International Court of Justice (ICJ), Reports of Judgement, Advisory Opinions and Orders (ICJ Rep.), Essays in honour of Sir Robert Jennings, (ICJRep), ed. by Lowe, Vaugham, 1996, Cambridge, S. 537 ff.

K

**Kimminich, Otto**, Humanitäres Völkerrecht - humanitäre Aktion, München / Mainz 1972

**Kimminich, Otto**, Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, München 1979

**Kimminich, Otto**, Einführung in das Völkerrecht, 7. überarbeitete Aufl. Tübingen 2000

**Kimminich, Otto**, Der Mythos der humanitären Intervention, in: Archiv des Völkerrechts (AVR), Bd. 33, 1995, S. 430 ff.

**Kilian, Michael**, UNDRO-Amt des Koordinators der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 1991, S. 904 ff.

**Kiss, Charles Alexandre**, Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, in: UNEP Reference Series 3, 1983, S. 400 ff.

**Kolb, Paul Wilhelm**, Katastrophenschutz im zusammenwachsenden Europa, in: Zivilschutzmagazin 1992, S. 6 ff.

**Kolb, Paul Wilhelm / Wandel, Christoph**, Notfallvorsorge, 1994

**Kraus, Herbert**, Gedanken über Staatsethos im internationalen Verkehr, Berlin 1925

**Kraus, Herbert**, Wandlungen des zwischenstaatlichen Ordnungsbildes, Berlin 1956

**Kronenberg, Jürgen**, Internationale humanitäre Einsätze, in: Bevölkerungsschutz Nr. 2 / 1995, S. 23 ff.

**Kühnhardt, Ludger**, Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948 in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Bd. 49 / 1988, S. 3 ff.

**Kunig, Philip**, Völkerrecht und Risiko, in: Jura 1996, S. 593 ff.

## L

**Lang, Winfried**, Frühwarnung bei Nuklearunfällen, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht (ÖZöRV) Bd. 39, 1988, S. 9 ff.

**Lazo, Edward**, The NEA nuclear emergency exercise programme, in: Nuclear Energy Agency (NEA) Newsletter, Bd. 14, No. 2, 1996, S. 31 ff.

**M**

**MacAllister-Smith, Peter**, Human Rights and Natural Disasters, in: Holdsworth Law Review 5, 1980, S. 173 ff.

**MacAllister-Smith, Peter**, International Humanitarian Assistance, Disaster Relief Actions, in: International Law and Organization, Dordrecht 1985

**Meron, Theodor**, The Geneva Conventions as Customary Law, in: American Journal of International Law (AJIL), Bd. 81, 1987, S. 348 ff.

**Meyer, Michael A.**, L'Action Humanitaire: Un Compromis Délicat, in: Revue Internationale De La Croix - Rouge (RICR), 1987, S. 507 ff

**Meyers**, Großes Taschenlexikon, 8. Aufl., 2001

**Militärlexikon**, Militärverlag der DDR (Hrsg.), 2. Aufl., Berlin 1973

**Moser, Berthold**, Offene Fragen des Genehmigungsverfahrens bei Kernkraftwerken an der Staatsgrenze, insbesondere im Hinblick auf das Völkerrecht, in: 73 NUCLEAR INTER JURA 1973, 195, 205

**N**

**Nohl, Johannes**, Der Schwarze Tod - Eine Chronik der Pest 1348 - 1720, Potsdam 1924

**Nussbaumer, Josef / Winkler, Helmut**, Wird die Natur gewalttätiger? Die Bilanz der letzten hundert Jahre. Empirische Implikationen zur Naturkatastrophenforschung, in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte (VSWG), Bd. 84, 1997, S. 544 ff.

O

**Ost, Werner**, Internationale Bestimmungen über die Beförderung radioaktiver Stoffe, in: Viertes Atomrechtssymposium, 1976, S. 203 ff.

P

**Partsch, Karl Josef**, Vor- und Nachteile einer Regionalisierung des internationalen Menschenrechtsschutzes in: Europäische Grundrechte - Zeitschrift (EuGRZ), 1989, S. 1 ff.

**Pape, Matthias**, Humanitäre Intervention, Baden-Baden 1997

**Pelzer, Norbert**, Errichtung und Betrieb von Kernanlagen im Lichte des Völkerrechts, Energiewirtschaftliche Tagesfragen

**Pelzer, Norbert**, Legal Problems of International Danger Protection and of International Emergency Assistance in the Event of Radiation Accidents, in: Peaceful Uses of Atomic Energy, Vol. 3, 1972, S. 451 ff.

**Perruchoud, Richard**, Les résolutions des conférences internationales de la Croix - Rouge, Geneve 1979

**Plattner, Denise**, L'Assistance à la Population Civile dans le Droit International Humanitaire, Évolution et Actualité, in: Revue Internationale De La Croix - Rouge (RICR) 1992, S. 259 ff.

**Pollitzer, Robert**, Plague, Genf, 1954

**Preat de, Stephan / Hart, Marelle Sudan**: Das Land stirbt einen langsamen Tod, in: Médecins sans Frontières (Hrsg.), Im Schatten der Konflikte, S. 309 ff.

**Q**

**Quentin-Baxter, Alison**, Third Report on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts are Prohibited by International Law, Schematic Outline, Section 2 (1), in: U.N.Doc.A/CN 4./360, 25, 1982

**R**

**Ramcharan, Bertrand G. (Hrsg.)**, The Right to Life in International Law ,1985, S. 9 ff.

**Rauschning, Dietrich**, Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, in: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Göttingen 1981

**Rauschning, Dietrich**, Die Herausforderung der technischen Entwicklung an das Völkerrecht, in: Wirtschaft und Technik im Völkerrecht, Symposium aus Anlaß des fünfzigjährigen Jubiläums des Instituts für Völkerrecht vom 6. - 7. 11.1982, in: Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 65, Göttingen 1982, S. 47 ff.

**Rengeling, Hans - Werner**, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung und Staatsgrenzen in Mitteleuropa, in: Pelzer, Norbert (Hrsg.), Friedliche Kernenergienutzung und Staatsgrenzen in Mitteleuropa, Tagungsbericht der A / DU / NLA Regionaltagung am 22. und 23. September 1986 in Regensburg, 1987, S.31 ff.

**Riedel, Eibe**, Theorie der Menschenrechtsstandards, Marburg 1986

**Riedel, Eibe**, Assertion and Protection of Human Rights in International Treaties and their Impact in the Basic Law, in: Starck, Christian (Hrsg.), Institutions and Impact of International Law according to the German Basic Law, 1987, S. 198 ff.

**Riedel, Eibe**, Menschenrechte der dritten Dimension, in: Europäische Grundrechte - Zeitschrift (EuGRZ) 1989, S. 9 ff.

**Ritter, Moritz**, Deutsche Geschichte im Zeitalter der Gegenreformation und des Dreißigjährigen Krieges 1555 - 1648, unveränd. reprograf. Nachdr. (Darmstadt 1974) der 1. Aufl. 1908, Stuttgart und Berlin

**Roeber, Horst / Goeckel, Klaus**, Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSG), Kommentar, 1994

**Rousseau, Jean-Jaques**, Contract Social, 1762

## S

**Sandoz, Yves**, Le Droit d'Initiative du Comité International de la Croix - Rouge, in: GYII 22, 1979, S. 352 ff

**Sauer, Ernst**, Der Welthilfsverband und seine Rechtsstellung, 1932

**Schindler, Dietrich**, Die Anwendung der Genfer Rotkreuzabkommen seit 1949, in: Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. XXII, 1965, S. 92 ff.

**Schindler, Dietrich**, Kriegsrecht und Menschenrechte, in: Häfelin, U. / Haller, W. (Hrsg.), Menschenrechte - Föderalismus - Demokratie. Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, Zürich 1979

**Schneider, Peter**, Trail Smelter Fall, in: Strupp, Karl / Schochauer, Hans - Jürgen (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Bd., Berlin 1962, S. 447 ff.

**Shapar, Howard K.** Framework for Radiation Emergency Response in the USA, in: Nuclear Law Bulletin, 1979, Heft 27, S. 55 ff.

## XIII

**Simma, Bruno**, Soziale Grundrechte und das Völkerrecht. Der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion, in: Badura, Peter / Scholz, Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche, München 1993, S. 83 ff.

**Sobik, Erich**, Die Zivilverteidigung in der Sowjetunion, in: Soldat und Technik 1978, Nr. 2, S. 92 ff.

**Stephens, Thomas W.**, The United Nations Disaster Relieve Office. The politics and administration of international relieve assistance, 1978

## I

**Tomuschat, Christian**, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) Bd. 49, 1988, S. 14 ff.

**Torelli, Maurice**, De l'Assistance á l'Ingérence Humanitaires?, in: Revue Internationale De La Croix - Rouge (RICR) 1992, S. 238 ff.

**Tretter, Hannes**, Von der KSZE zur OSZE, in: Europäische Grundrechte - Zeitschrift (EuGRZ) 1995, S. 296 ff.

**Tschernobyl** - Bericht - Chronologischer Ablauf von Ereignissen, Maßnahmen sonstigen Aktivitäten, in: Umwelt Nr. 4/5 vom 25.09.1986, S. 21 - 55

## U

**Umweltbundesamt (Hrsg.)**, Was Sie schon immer über Umweltchemie wissen wollten, o.J., Stichwort „Seveso-Katastrophe“

**UN Report of the JIU**, Doc. A / 36 / 73 vom 23.01.1981, Evaluation of the Office of the United Disaster Relief Co-ordinator (UNDRO)

**UNDRO**, Katastrophenhilfe der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 25, 1977, S. 94 ff.

**UN-Generalsekretär**, Bericht vom 13.05.1971, Assistance in Cases of Natural Disasters

**UN-Generalversammlung**, Resolution 2816 (XXVI) vom 14.12.1971, Assistance in Cases of Natural Disaster and other Disaster Situations

**UN - Generalversammlung**, 78th Plenary Meeting, Resolution 46 / 182 vom 19.12.1991, Strengthening of the co-ordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations

**Unger, Michael**, GUS - Völker und Staaten, 1992

## V

**Vattel, Emer de**, Le Droit Des Gens, in: Schätzel, Walter (Hrsg.), Die Klassiker des Völkerrechts, Bd. III, Tübingen 1959

**Verdross, Alfred / Simma, Bruno**, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. Berlin 1984

**Verzijl, Jan Hendrik Willem**, International Law in Historical Perspective, in Schriftenreihe: Nora et vetera iuris gentium, Bd. IX, 1998, S.152 ff.

**W**

**Weber, Hermann**, Unfriendly Act, in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law (EPIL) 4, 1982, S. 252 ff

**Weissmann, Fabrice**, Liberia: Sind Hilfsorganisationen den Kriegsherrn gewachsen? in: Médecins sans Frontières (Hrsg.), Im Schatten der Konflikte, S. 187 ff.

**Würzen v., Dieter**, III. Seerechtskonferenz, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZfaöRV) Bd. 38, Nr. 3 / 4 , 1978, S. 112 ff.

**Y**

**Yamane, Hiroko**, Asia and Human Rights, in: Vasak, Karel / Alston, Philip (Hrsg.): The International Dimensions of Human Rights, Bd. 2, (UNESCO), Westport/Paris 1982, S. 651 ff.

**Yearbook** of International Organisations 1996 / 97

**Z**

**Zehetner, Franz**, Tschernobyl. Zur völkerrechtlichen Problematik grenzüberschreitender technisch - industrieller Umweltkatastrophe, in: Umwelt und Planungsrecht (UPR), 1986, S. 201 ff.

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Gegenstand der Untersuchung .....</b>	<b>1</b>
I. Einführung .....	1
II. Der Katastrophenbegriff.....	7
III. Internationale Zusammenarbeit .....	10
IV. Zeitlicher und inhaltlicher Umfang internationaler.....	12
Katastrophenhilfe .....	12
<b>B. Entstehung und Aufgaben internationaler Organisationen .....</b>	<b>16</b>
I. Geschichtliche Entwicklung .....	16
II. Aktueller Bestand der Organisationen .....	18
<b>C. Historische und rechtliche Entwicklungen.....</b>	<b>24</b>
I. Entwicklung des "Modernen humanitären Völkerrechts".....	26
II. Entwicklung der Menschenrechte .....	28
<b>D. Rechtsgrundlagen .....</b>	<b>30</b>
I. Humanitäres Völkerrecht .....	31
II. Menschenrechte .....	33
III. Rechtsgrundlagen Internationaler Katastrophenhilfe in weiteren Teilbereichen .....	34
IV. Vertragliche Verpflichtungen auf bilateraler und regionaler Ebene.....	35
1. Globale Verteilung / Vertragsdichte.....	36
a) Australien, Neuseeland und Ozeanien .....	36
b) Afrika .....	38
c) Asien .....	44
d) Südamerika .....	48
e) Nord- und Mittelamerika .....	52
f) Europa .....	61

aa) Einführung.....	61
bb) Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Union.....	64
cc) Erste bilaterale Hilfeleistungsabkommen sowie Auswirkungen der Wiedervereinigung .....	65
dd) Entwicklung bilateraler/regionaler Hilfeleistungsabkommen seit 1977 .....	68
ee) Besondere Elemente in den von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen bilateralen Hilfeleistungsabkommen.....	85
ff) Hilfeleistungsabkommen zwischen weiteren europäischen Staaten .....	90
gg) Verträge über Vorsorge und Zusammenarbeit im Bereich des Nuklearrechts in Europa.....	98
hh) Allgemeine Abkommen im Bereich der Vorsorge und Zusammenarbeit im Bereich der Katastrophenhilfe in Europa.....	100
2. Analyse und Ergebnisse .....	126

## **E. Kernfragen und rechtliche Probleme der Internationalen**

<b>Katastrophenhilfe .....</b>	<b>129</b>
I. Völkerrechtliche Pflicht, Hilfe zu leisten .....	131
1. Katastrophenvorsorge.....	132
a) Vertragsrecht.....	133
aa) See- und Schifffahrtsrecht.....	133
bb) Schienen- und Straßenverkehrsrecht.....	136
cc) Luftverkehr .....	137
dd) Weltraumrecht.....	138
ee) Gefahrguttransport.....	138
ff) Nuklearrecht.....	139
gg) Andere Gebiete .....	145
ee) Ergebnis.....	147
b) Völkergewohnheitsrecht / Allgemeine Rechtsgrundsätze .....	148
c) Ergebnis .....	150
2. "Informationspflicht" über den Eintritt einer Katastrophe .....	151
a) Vertragsrecht.....	152
b) Völkergewohnheitsrecht / Allgemeine Rechtsgrundsätze .....	157
c) Ergebnis .....	158
3. Humanitäre Hilfe .....	158
a) Pflicht zur humanitären Hilfeleistung aufgrund der Verantwortlichkeit bzw. ....	158
Ursächlichkeit für den Eintritt einer Katastrophe.....	158

## XVIII

b) Pflicht zur humanitären Hilfeleistung - unabhängig von der Verantwortlichkeit .....	161
bzw. der Ursache für den Eintritt einer Katastrophe .....	161
aa) Bewaffneter Konflikt .....	162
(1) Internationaler bewaffneter Konflikt .....	164
(a) Art. 70 des 1. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949 ....	166
(b) Gemeinsamer Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949 .....	168
(c) Zwischenergebnis .....	168
(2) Nicht-internationaler bewaffneter Konflikt .....	169
(a) Art. 18 des II. Zusatzprotokolls .....	170
(b) Gemeinsamer Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949 .....	173
(c) Zwischenergebnis .....	173
(3) Ergebnis zum bewaffneten Konflikt .....	174
bb) Friedliche Katastrophensituation .....	174
(1) Vertragsrecht .....	175
(a) Charta der Vereinten Nationen .....	175
(b) Universelle Verträge zum Schutz der Menschenrechte .....	176
(aa) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte .....	177
(bb) "Zivilpakt" .....	179
(cc) "Sozialpakt" .....	180
(dd) Übereinkommen über die Rechte des Kindes .....	181
(ee) Zwischenergebnis .....	182
(c) See-, Luft-, Verkehrs-, Weltraum- und Nuklearrecht .....	182
(aa) See- und Schifffahrtsrecht .....	182
(bb) Eisenbahn- und Straßenverkehrsrecht .....	185
(cc) Luftverkehrsrecht .....	186
(dd) Weltraumrecht .....	187
(ee) Nuklearrecht .....	188
(f) OSZE .....	190
(g) Regionale Abkommen .....	191
(h) Zwischenergebnis .....	193
(2) Völkergewohnheitsrecht / Allgemeine Rechtsgrundsätze .....	194
(3) Andere Rechtsquellen im Sinne von Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut .....	198
(4) Ergebnis .....	201
4. Ergebnis zur Frage der völkerrechtlichen Pflicht zur humanitären Hilfeleistung .....	202
5. Annex: Pflicht humanitäre Hilfeleistung gewaltsam durchzusetzen .....	204
II. Völkerrechtliches Recht, Hilfe anzubieten .....	207
1. Katastrophenvorsorge .....	207
2. Humanitäre Hilfe .....	208

a) Bewaffneter Konflikt .....	208
b) Friedliche Katastrophensituation .....	209
3. Ergebnis .....	210
III. Völkerrechtliche Pflicht Hilfe anzunehmen .....	211
1. Katastrophenvorsorge .....	219
a) Vertragsrecht .....	219
b) Völkergewohnheitsrecht / Allgemeine Rechtsgrundsätze .....	220
c) Ergebnis .....	221
2. Humanitäre Hilfe .....	222
a) Bewaffneter Konflikt .....	222
aa) Internationaler bewaffneter Konflikt .....	223
(1) " Besetztes Gebiet" i. S. von Art. 59 IV. Genfer Konvention von 1949 .....	224
(2) " Nicht - Besetztes Gebiet" i. S. von Art. 70 des I. Zusatzprotokolls .....	226
(3) Zwischenergebnis .....	227
bb) Nicht-Internationaler bewaffneter Konflikt .....	228
(1) "Von der etablierten Regierung kontrollierte Gebiete" .....	228
(2) "Nicht - kontrollierte Gebiete" .....	230
(3) Zwischenergebnis .....	231
cc) Ergebnis bewaffnete Konflikte .....	232
b) Friedliche Katastrophensituation .....	232
aa) Vertragsrecht .....	233
(1) Charta der Vereinten Nationen .....	233
(2) Universelle Verträge zum Schutz der Menschenrechte .....	234
(a) "Zivilpakt" .....	234
(b) "Sozialpakt" .....	235
(c) Übereinkommen über die Rechte des Kindes .....	236
(d) Rechtliche Würdigung .....	237
(3) Regionale Abkommen und Teilbereiche .....	241
(a) OSZE .....	241
(b) See-, Verkehrs-, Luft-, Weltraum- und Nuklearrecht .....	241
(aa) See- und Schifffahrtsrecht .....	241
(bb) Eisenbahn- und Straßenverkehrsrecht .....	242
(cc) Luftverkehrsrecht .....	243
(ee) Nuklearrecht .....	244
(4) Zwischenergebnis .....	246
bb) Völkergewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze und andere Rechtsquellen i. S. des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut .....	246

cc) Ergebnis.....	248
3. Gesamtergebnis zur Frage der völkerrechtlichen Pflicht Hilfe anzunehmen .....	249
4. Annex: Pflicht, Hilfe anzufordern .....	250
VI. Probleme im Falle rechtmäßiger Hilfeleistung .....	250
1. Transit durch Drittstaaten .....	251
a) Friedliche Katastrophensituation .....	251
b) Bewaffneter Konflikt .....	253
aa) Artt. 23 und 59 IV. Genfer Konvention von 1949 .....	253
bb) Art. 70 des 1. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949 .....	254
cc) Nicht-internationaler bewaffneter Konflikt .....	254
c) Ergebnis .....	255
2. Transitzölle.....	255
3. Status und Schutz des Hilfspersonals.....	256
4. Rechte und Pflichten des Helfenden ( Staat oder Organisation).....	259
5. Kosten und Schäden.....	262
6. Organisatorische Fragen.....	262
IV. Gesamtbetrachtung der untersuchten Probleme .....	263
<b>F. Schlussbetrachtung und Ausblick .....</b>	<b>265</b>

## **Abkürzungen**

Die verwendeten Abkürzungen entstammen aus: Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Auflage, Berlin 2003.

## A. Gegenstand der Untersuchung

### I. Einführung

Schon immer waren Menschen von Katastrophen verschiedenster Art bedroht. Im Verlauf der Zeit haben sie, entsprechend ihrem Wissensstand und ihrer staatlichen Organisation, auf solche Ereignisse jeweils unterschiedlich reagiert.

Katastrophe<sup>1</sup>, eigentlich „Umkehr“, „Wende“, bedeutet ein schwerwiegendes Unheil, schweres Unglück, einen Zusammenbruch<sup>2</sup>. Der Begriff entstammt der Dramentheorie. Die Katastrophe bezeichnet im Drama die Wendung der Handlung im letzten Teil, der die Lösung des Konflikts bringt. In der antiken Poetik nach der Komödientheorie von A. Donatus handelt es sich um den letzten Teil eines Dramas, der auf die Teile Protasis und Epitasis folgt. Der Begriff Katastrophe ist in diesem Sinne zuerst bei Antiphanes belegt<sup>3</sup>.

Auch die Bibel berichtet schon von Katastrophen wie der Sintflut oder der Vernichtung von Sodom, aber auch von den neun Plagen, wobei die Geschehnisse aus der damaligen Sicht als Strafen Gottes für die sündigen Menschen interpretiert wurden.

Nach der von Baron de Cuvier<sup>4</sup> vertretenen - schon wenig später aufgegebenen - Katastrophentheorie (Kataklysmentheorie) sollen die Lebewesen periodisch durch universale Katastrophen vernichtet worden sein und danach durch Neuschöpfung oder außerirdische Einwanderung wieder entstehen<sup>5</sup>. Letztlich hat sich der Mensch jedoch trotz aller Katastrophen bis heute als „resistent“ gegenüber der „Vernichtung“ erwiesen, im Gegensatz zur

---

<sup>1</sup> Griechisch: katastrophé

<sup>2</sup> „Katastrophal“: verhängnisvoll, entsetzlich.

<sup>3</sup> Brockhaus - Die Enzyklopädie, 20., überarb. und aktualisierte Aufl. 1996

<sup>4</sup> Baron de Cuvier, 1769 - 1832, franz. Naturforscher und Professor in Paris, einer der Begründer der Paläontologie.

<sup>5</sup> Brockhaus - Die Enzyklopädie, a.a.O.

Tier- und Pflanzenwelt, die teilweise einen erheblichen Artenverlust zu verzeichnen hat.

Die Bedrohung der Menschen durch Katastrophen stellt sich äußerst vielfältig dar. Während die Menschen in frühester Zeit bis ins Altertum in erster Linie durch Naturkatastrophen bedroht wurden, waren es im Mittelalter vor allem auch Seuchen, die ganze Landstriche entvölkerten. Die Bevölkerungszunahme und die damit verbundene mangelnde Hygiene, vor allem in den sich bildenden Städten, begünstigten die Entstehung von Seuchen und erschwerten deren Bekämpfung. Hauptsächlich die Pest<sup>6</sup>, auch der „Schwarze Tod“ genannt, war eine der schwersten und häufigsten Epidemien. Sie trat in den verschiedensten Formen auf und hatte im schlimmsten Fall eine Sterblichkeitsrate von 25 bis zu 75 Prozent der von ihr befallenen Bevölkerung zur Folge. Die schwerste Pestepidemie der Geschichte ereignete sich in Europa von 1348 bis 1352 und forderte ca. 25 Millionen Tote<sup>7</sup>. Die Pest trat in Europa zum letzten Mal 1720/21 in epidemischer Form auf. Global betrachtet konnte sie jedoch bis heute nicht endgültig beseitigt werden<sup>8</sup>.

Bis in die jüngste Zeit fordern Naturkatastrophen sehr hohe Verluste von Menschenleben, wie z.B. der Ausbruch des Vulkans Krakatau im Jahr 1883. Beim Einsturz der bei der Eruption entstandenen Caldera<sup>9</sup> wurde eine hohe Flutwelle hervorgerufen, von der die Küsten des damaligen West-Javas und Südost-Sumatras verwüstet und ca. 36.000 Menschen in den Tod gerissen wurden<sup>10</sup>.

Während die Menschen zunächst den Katastrophen- und Seuchengebieten durch Wanderung und Standortwechsel auswichen, verringerten sich mit zunehmender Weltbevölkerung und Siedlungsdichte die Möglichkeiten zum

---

<sup>6</sup> Lat.: „pertis“ = Seuche, Unglück.

<sup>7</sup> Vgl.: R. Pollitzer, Plague, Genf 1954; J. Nohl, Der Schwarze Tod - Eine Chronik der Pest 1348 - 1720, Potsdam, 1924.

<sup>8</sup> Die heutige Verbreitung der Krankheit wird nur noch aus den pestverseuchten Reservoiren wild lebender Nagetiere (Waldpest) gespeist, die vor allem in Zentralasien, Ost- und Zentralafrika, Madagaskar, Südamerika und den westlichen USA (Rocky Mountains) bestehen. Im April 1991 wurden Pest-Fälle noch aus Madagaskar, Tansania, Zaire, Bolivien, Brasilien, Peru und Vietnam gemeldet. 1989 erkrankten weltweit 770 Personen, davon 315 in Afrika, mit 55 Todesfällen. 1994 traten jedoch erneut epidemische Formen der Pest in Malawi, Moçambique und Indien auf (zit. nach Brockhaus - Die Enzyklopädie, 20. überarb. und aktualisierte Aufl. 1996).

<sup>9</sup> Caldera (span. eigentlich Kessel) = Riesenkrater, der durch Einbruch eines Vulkans nach Entleerung der oberflächennahen Magmakammer entsteht.

<sup>10</sup> Vgl.: Meyers Lexikon.

Ausweichen in neue Lebensräume, obwohl sich selbst heute noch Millionen von Menschen aus unterschiedlichsten Gründen auf der Flucht befinden und nach besseren Lebensbedingungen suchen<sup>11</sup>.

Aber auch ein Verbleiben an Orten von Katastrophen war schon in früher Zeit zu verzeichnen. Die Gründe hierfür sind in geopolitischen oder -strategischen Gesichtspunkten oder Klimaverhältnissen u.ä. zu suchen. So wurde z.B. Pompeji am 5. Februar 62 n.Chr. durch ein Erdbeben zerstört, aber von seinen Bewohnern am alten Ort wieder aufgebaut. Die für damalige Verhältnisse mit ca. 20.000 Einwohnern sehr große Siedlung Pompeji, wurde am 24. August 79 n.Chr. durch einen Vesuvausbruch verschüttet, wobei fast alle Einwohner ums Leben kamen<sup>12</sup>.

Schließlich brachten Kriege, die fortschreitende industrielle Entwicklung und jüngstens das Atomzeitalter neue existentielle Bedrohungen für die Menschheit mit sich. Neben die Naturkatastrophen und Seuchen traten die sog. „man-made“-Katastrophen und erweiterten somit das Spektrum der Gefahren.

Nicht zuletzt der Dreißigjährige Krieg zeigte, dass auch ohne die hoch entwickelte Kriegstechnik der beiden Weltkriege des letzten Jahrhunderts katastrophale Folgen hervorgerufen werden konnten. Zwischen 1618 und 1648 wurden durch Seuchen, Hungersnöte, Brandschatzungen ganze Landstriche entvölkert<sup>13</sup>.

Das 20. Jahrhundert wurde wesentlich von den zwei Weltkriegen, aber auch durch die Kriege in Korea und Vietnam geprägt. Insbesondere die Erfindung der Atombombe und deren Abwurf über Hiroshima und Nagasaki brachten schreckliche Erfahrungen mit sich. Aber auch die friedliche Nutzung der Atomkraft erfuhr eine Beschleunigung zu diesem Zeitpunkt und führte schließlich weltweit zur Errichtung von Versuchsanstalten, Kernkraftwerken und Wiederaufbereitungsanlagen. Nicht nur die militärische Vorhaltung von Atomwaffen in Ost und West, sondern auch die Kernkraftwerke und die Gewinnung und Verarbeitung von Kernbrennstoffen vergrößerten die

---

<sup>11</sup> Diese Zahl beträgt lt. Bevölkerungsbericht der UN für 1993 mehr als 100 Millionen Menschen. Als Ursachen werden genannt: das Wirtschaftsgefälle zwischen reichen und armen Ländern, Kriege, Dürre, Naturkatastrophen. Von 5,57 Milliarden Menschen befinden sich daher z.Zt. ca. 2 v.H. auf der Flucht oder Wanderschaft. Vgl. auch: Süddeutsche Zeitung v. 06.07.1993; FAZ Nr. 286 vom 09.12. 1997, S. 2.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu: E.C. Corti, Untergang und Auferstehung von Pompeji und Herculaneum.

<sup>13</sup> Die Bevölkerungsverluste betragen auf dem Lande rd. 40 v.H. und in den Städten rd. 33 v.H. Vgl. dazu z.B.: Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 5 (1988), Stichwort „Dreißigjähriger Krieg“; M. Ritter, Dt. Geschichte im Zeitalter der Gegenreformation und des Deutschen Kaisers 1555 - 1648, Nachdr. 1974.

potentiellen Gefahren von radioaktiven Verstrahlungen, wie sich bald herausstellen sollte.

Neben den beiden spektakulären Ereignissen am 28. März 1979 im Atomkraftwerk von „Three Mile Island“ (TMI 2) in den USA<sup>14</sup> und am 26. April 1986 im Kernkraftwerk Tschernobyl in der damaligen UdSSR<sup>15</sup> gab es seit 1948 in der Atomindustrie bereits eine erhebliche Anzahl von Zwischenfällen<sup>16</sup>, die obwohl sie teilweise als gravierend einzustufen waren, in der Öffentlichkeit kaum Beachtung fanden. Allein in den fünf Reaktoren der sog. „Savannah River Fabrik“ in Süd-Carolina, USA, soll es zwischen 1957 und 1985 zu dreißig schweren Unfällen gekommen sein, unter anderem zu einer Teilschmelze in einem Reaktorkern und zu folgenreichen Strahlenunfällen. Möglicherweise wurden diese Unfälle aus militärischen Gründen verschwiegen, da in der „Savannah River Fabrik“ Kernwaffen entwickelt und gebaut wurden<sup>17</sup>.

Auch in anderen Bereichen führten schwere technisch - industrielle Unfälle zu sog. „man-made“-Katastrophen. Am 10. Juli 1976 setzte eine Explosion im italienischen Ort Seveso bei Mailand die tricyclische Chlorwasserstoffverbindung TCDD frei, auch bekannt unter dem Namen „Dioxin“. Die schwerwiegenden Folgen des Unfalls, bei dem nur 2 kg des hochgiftigen Stoffes freigesetzt wurden, sind allgemein bekannt<sup>18</sup>. Katastrophale Folgen hatte auch der Chemieunfall im indischen Bophal im Jahr 1984, bei dem 3.000 Tote, 20.000 Erblindete und 200.000 Verletzte gezählt wurden. Das Vorkommnis wird als die größte Industriekatastrophe der Geschichte angesehen<sup>19</sup>.

Weitreichende Folgen haben auch die Umweltkatastrophen im Bereich der Meere. Allein im Jahr 1992 ereigneten sich z.B. 102 Tankerunfälle mit

---

<sup>14</sup> Siehe hierzu auch: H.K. Shapar, Framework for Radiation Emergency Response in the USA, in: Nuclear Law Bulletin 1979, Heft 24, S.55 f. Glücklicherweise entstanden bei dem Unfall in TMI 2 kaum äußere Schäden.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu z.B.: Archiv der Gegenwart, 1986, S.8237 ff; „Summary report on the post-accident review on the Chernobyl accident“, herausgegeben von der „International Atomic Energy Agency IAEA“, Wien 1986; „Tschernobyl-Bericht“ - Chronologischer Ablauf von Ereignissen, Maßnahmen und sonstigen Aktivitäten - in: Umwelt Nr.4/5 vom 25.09.1986, S. 21 - 55; Brockhaus Ezyklopädie; Bd. 22 (1993), Stichwort „Tschernobyl“.

<sup>16</sup> Vgl. dazu: Klaus Schumann in: Süddeutsche Zeitung v. 30.04.1986, S. 3.

<sup>17</sup> Horst Rademacher, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 234 vom 07.10.1988, S.2.

<sup>18</sup> Vgl.: Archiv der Gegenwart, 1976, S. 20458; Umweltbundesamt, Was Sie schon immer über Umweltchemie wissen wollten, o.J., Stichwort „Seveso - Katastrophe“.

<sup>19</sup> Der Spiegel Nr. 50 vom 10.12.1984, S. 108 ff.

auslaufendem Öl und verheerenden Auswirkungen auf die Küstenregionen, die Meeresfauna und Meerestiere durch die Wasserverschmutzung<sup>20</sup>.

Aber auch im Binnenbereich können schwerwiegende grenzübergreifende Katastrophen entstehen, wie das Hochwasser der Elbe im Jahr 2002 beispielsweise gezeigt hat. An dieser Stelle soll jedoch nicht die Frage erörtert werden, inwieweit das Elbehochwasser als "man-made"-Katastrophe anzusehen ist. Dort sind allein in der Bundesrepublik Deutschland Schäden in Höhe von bisher geschätzten 9,2 Milliarden Euro verursacht<sup>21</sup> worden, von denen 2,1 Milliarden Euro auf Privathaushalte, 1,7 Milliarden Euro auf die gewerbliche Wirtschaft, 1,8 Milliarden Euro auf die Infrastruktur von Ländern und Gemeinden, 1,6 Milliarden auf die Infrastruktur des Bundes (u.a. auf das Schienennetz der Deutschen Bahn und die Bundesautobahnen) und 290 Millionen auf die Landwirtschaft entfallen<sup>22</sup>. Hinzu kommen zu gleicher Zeit durch dasselbe Naturphänomen in anderen europäischen Staaten entstandene Schäden in Höhe von weiteren mehreren Milliarden Euro, die z. B. alleine in Österreich bisher auf 4 Milliarden Euro geschätzt werden<sup>23</sup>. Angesichts dieser hohen Schäden stellt die von der Europäischen Union aus einem Katastrophenfond zur Verfügung gestellte finanzielle Hilfe von 444 Millionen Euro für die Bundesrepublik Deutschland nur eine geringfügige Hilfe dar. Allerdings wurde aus dem genannten Katastrophenfond auch für die zur gleichen Zeit entstandenen Unwetterschäden für Österreich ein Betrag von 134 Millionen Euro, für die Tschechische Republik von 129 Millionen Euro und für Frankreich von 21 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Insgesamt wurden somit bisher aus dem europäischen Katastrophenfond anlässlich des genannten Unwetterereignisses, von dem mehrere europäische Staaten gleichzeitig betroffen waren, insgesamt 728 Millionen Euro an Hilfsgeldern geleistet<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Vgl. Zusammenstellung in: Focus Nr. 3 vom 18.01.1993, S. 188; ferner: Der Spiegel vom 11.01.1993, S. 114 ff.

<sup>21</sup> FAZ Nr. 259 v. 07.11.2002, S. 1; FAZ Nr. 289 v. 12.12.2002, S. 15. Ursprüngliche Schätzungen gingen sogar von Schäden in Höhe von bis zu 15 Milliarden Euro aus; vgl.: FAZ Nr. 190 v. 17.08.2002, S. 11.

<sup>22</sup> FAZ Nr. 260 v. 08.11.2002, S. 15. Alleine in Sachsen sind 250.000 Personen und 30.000 Haushalte von der Flutkatastrophe betroffen worden; vgl.: FAZ Nr. 286 v. 09.12.2002, S. 7. Derartige Ausmaße waren bisher in zurückliegenden Zeiten nicht in Deutschland zu verzeichnen.

<sup>23</sup> FAZ Nr. 190 v. 17.08.2002, S. 11.

<sup>24</sup> FAZ Nr. 265 v. 14.11.2002, S. 2. Siehe auch: FAZ Nr. 289 v. 12.12.2002, S. 15.

Die am Beispiel Deutschlands für die zurückliegende Zeit beispielhaft aufgezeigte Situation gilt nahezu in gleichem Maße auch für viele andere europäische Staaten, die in einem mindestens gleichen Umfang von entsprechenden Schadensereignissen und Naturkatastrophen betroffen waren. So wurden europaweit bis 2002 die höchsten Schäden durch die Orkane im Winter 1990 mit insgesamt 15 Milliarden Dollar verursacht<sup>25</sup>. Weltweit wurden bereits in den ersten drei Quartalen des Jahres 2002 nach Angaben der Vereinten Nationen mehr als 500 Naturkatastrophen registriert, wobei in diesem Jahr auch gerade eine Vielzahl von Ereignissen in Europa zu der Entstehung von Schäden in Höhe von insgesamt 70 Milliarden Dollar beigetragen haben. Hierbei gehen alleine 56 Milliarden Dollar an Schäden auf Unwetter mit außergewöhnlichen Regenmengen, Überflutungen, Wirbelstürme und andere Witterungsunbilden der Natur zurück, wie in einer Studie der Münchener Rück-Versicherung in Zusammenarbeit mit dem UN-Umweltprogramm (UNEP) festgestellt worden ist<sup>26</sup>. Für das ganze Jahr 2002 hat die Münchener Rück-Versicherung abschließend 700 Schadensereignisse erfasst, bei denen rd. 11.000 Menschen ums Leben kamen. Im Jahr 2001 lag die Zahl der Todesopfer bei einer gleichen Anzahl an Schadensereignissen deutlich höher, da alleine wegen der großen Erdbeben in Nordwestindien und in El Salvador 25.000 Personen ums Leben kamen. Knapp 500 Schadensereignisse entfielen aber auch in diesem Jahr auf Stürme und Überschwemmungen<sup>27</sup>. Bemerkenswert ist, dass die Tendenz der hohen Schäden durch Naturkatastrophen in den letzten Jahren anhält und die im Jahr 2002 von Menschen verursachten technischen Katastrophen unter Einschluss von Flugzeugabstürzen, Schiffsunglücken, Großbränden und der neuerdings durch die Versicherungswirtschaft hinzu gerechneten Terroranschläge bei weitem nicht das Schadensausmaß der Naturkatastrophen erreicht<sup>28</sup>.

Angesichts der aufgezeigten erheblichen Personen- und Sachschäden stellt sich die Frage, ob rechtliche Möglichkeiten und Verpflichtungen der Vorbeugung und Hilfe bestehen.

---

<sup>25</sup> FAZ Nr. 190 v. 17.08.2002, S. 11

<sup>26</sup> FAZ Nr. 254 v. 01.11.2002, S. 7.

<sup>27</sup> FAZ Nr. 303 v. 31.12.2002, S. 20.

<sup>28</sup> FAZ Nr. 303 v. 31.12.2002, S. 20.

## II. Der Katastrophenbegriff

Die dargestellten Bedrohungen von Menschenleben und Umwelt zeigen, wie vielfältig hereinbrechende Katastrophen sein können. Klärungsbedürftig ist daher zunächst, welcher Katastrophenbegriff dieser Untersuchung zugrunde liegt.

Es erscheint ebenso problematisch wie unbefriedigend die Untersuchung auf bestimmte Katastrophen- und Unglücksarten zu begrenzen, da die Ursachen für Katastrophen ebenfalls sehr vielfältig sein können.

Ein typisches Beispiel für eine solche "vielfältige" Katastrophe ist der Bürgerkrieg in Ruanda. Auf Grund des Krieges entstanden große Flüchtlingsströme, dadurch Versorgungsprobleme und schließlich Seuchengefahren und Hungersnöte. Der Konflikt wurde letztlich zu einem grenzüberschreitenden Problem, da die Flüchtlinge über die Grenzen in die Nachbarländer eindrangen<sup>29</sup>.

Eine Ausgrenzung kriegerischer Handlungen erscheint zwar in völkerrechtlicher Hinsicht möglich, da eine Trennlinie zwischen dem Kriegsrecht und dem übrigen Völkerrecht gezogen werden kann<sup>30</sup>. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass gerade kriegerische Auseinandersetzungen und Bürgerkriege häufig Katastrophen, wie die in Ruanda, auslösen. Somit würde ein großer Teil von Katastrophen bei dieser Untersuchung nicht betrachtet werden, würde man diese Ursachen ausgrenzen.

Ebenso sind die ursächlichen Verbindungen zwischen Naturkatastrophen und technisch-industriellen Unfällen zu häufig, als dass an diesem Punkt eine Trennlinie für die Untersuchung gezogen werden kann. Aus Naturkatastrophen

---

<sup>29</sup> Siehe dazu z.B.: Vincent Faber, „Ruanda: Zwei Jahre nach dem Völkermord: Die Krise hält an“, in: Ärzte ohne Grenzen (Hrsg.) „Im Schatten der Konflikte - Schützt humanitäre Hilfe Menschen in Not?“, S. 279 ff; FAZ Nr. 7 vom 09.01.1996, S.6; FAZ Nr. 247 vom 23.10.1996, S. 7.

<sup>30</sup> Vgl. dazu z.B. die Untersuchung von Bruha, T., Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1984, Bd. 44, S. 1ff (4/5).

folgen oftmals technisch-industrielle „Folgedefekte“, wie z.B. der Bruch einer Ölpipeline aufgrund eines Erdbebens<sup>31</sup>. Dies gilt insbesondere für die dicht besiedelten Industriestaaten und Regionen Mitteleuropas und Nordamerikas, in denen Naturkatastrophen in aller Regel auch technisch-industrielle Umweltnotfälle nach sich ziehen<sup>32</sup>.

Letztlich wird es zunehmend schwieriger, zwischen reinen Naturkatastrophen und den sog. „man-made“-Katastrophen zu differenzieren. Insbesondere klimatische<sup>33</sup>, aber auch geologische<sup>34</sup> Veränderungen, die von Menschen verursacht wurden, rufen immer häufiger mittelbar oder unmittelbar „Naturkatastrophen“ hervor.

Die vorliegende Untersuchung geht daher von einem umfassenden Katastrophenbegriff aus. Eingeschlossen werden Naturkatastrophen und sog. „man-made“ oder auch technisch-industrielle Katastrophen und letztlich auch bewaffnete Konflikte jeglicher Art und ihre Folgen.

Dieser „umfassende“ Katastrophenbegriff deckt sich mit dem der Joint Inspection Unit (JIU) der Vereinten Nationen. Bei der JIU handelt es sich um ein unabhängiges Expertengremium, das seit 1978 als Nebenorgan der Generalversammlung arbeitet. Das Gremium ist den UN-Institutionen bei der Durchführung ihrer externen Evaluierung von Programmen und Aktivitäten behilflich<sup>35</sup>. Dort wird eine Katastrophe wie folgt definiert:

„There is no precise, agreed definition of what constitutes a „disaster“, but in general it involves an extreme phenomenon inflicting damage and death, upon a vulnerable human group. Such disasters may be of four broad types:

1. „sudden natural“ (such as floods, hurricanes, earthquakes, volcanic eruptions or fire),
2. „creeping“ or „long-term natural“ (such as droughts and epidemics)
3. „deliberate man-made“ (such as international or civil wars and

---

<sup>31</sup> So auch: Bruha a.a.O., S. 4.

<sup>32</sup> So auch: Bruha a.a.O., S. 4 Fn. 14.

<sup>33</sup> Erwärmung der Erdatmosphäre.

<sup>34</sup> Z.B. Flussbegradigungen, Abholzen von (Regen-) Wäldern, Brandrodungen, Anlegung von Monokulturen.

<sup>35</sup> Vgl. näher zur JIU - Joint Inspection Unit bei Hüfner, K., in Handbuch Vereinte Nationen, Wolfrum, R. (Hrsg.), S. 393 ff.

disturbances),

4. „accidental“ (such as maritime, industrial or nuclear)<sup>36</sup>.

Es zeigt sich, dass der Begriff der „Katastrophe“ aufgrund der Unterschiedlichkeit seiner Ursachen und Folgen nur schwer zu definieren und damit einzugrenzen ist. Begriffliche Grundlage soll daher die zitierte Definition der Joint Inspection Unit sein, die die Vielschichtigkeit des Begriffs widerspiegelt und somit für eine vollständige Untersuchung eine ausreichende Basis bildet.

Für die Untersuchung ist jedoch eine Abgrenzung des Schadensumfangs erforderlich. Da Katastrophen "kleineren Ausmaßes", von dem betreffenden Staat ohne Probleme mit eigenen Mitteln und Kräften bewältigt werden können, sind sie im Rahmen der völkerrechtlichen Fragen nicht zu berücksichtigen. Hierzu äußern sich neuere bilaterale Verträge die durch die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen worden sind, z.B. wie folgt:

"Die Vertragsstaaten helfen einander entsprechend ihren Möglichkeiten bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen, die ernsthafte Schäden oder Gefahren für die körperliche Unversehrtheit von Personen, für Güter oder die Umwelt nach sich ziehen und die mit eigenen Mitteln des Hilfe ersuchenden Vertragsstaats offensichtlich nicht bewältigt werden können".<sup>37</sup>

Auf europäischer Ebene ist bereits 1991 im Rahmen einer Entschließung auf die Frage der Möglichkeit der "Bewältigung" mit eigenen Mitteln abgestellt worden<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> UN Doc. A/36/73 vom 23.01.1981 (Report of the JIU): Evaluation of the Office of the United Disaster Relief Co-ordinator (UNDRO), para. 2 in connection with para. 27.

<sup>37</sup> Vgl. Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Litauen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen v. 12.01.1996 , BGBl. 1996, Teil II, Nr. 2, S. 27; ebenso mit der gleichen Formulierung: Abkommen mit Ungarn v. 09.07.1997 und Abkommen mit Polen v. 10.04.1997.

<sup>38</sup> Siehe Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten v. 08.07.1991 zur Verbesserung der gegenseitigen Hilfeleistung zwischen Mitgliedsstaaten bei natur- oder technologiebedingten Katastrophen (91/C 198/01), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 27.07.1991 Nr. C 198/1, S. 1.

Auch die Katastrophenschutzgesetze der Bundesländer stellen auf die tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten der Katastrophenbekämpfung dahingehend ab, ob bereits eine Katastrophe im Sinne des Gesetzes vorliegt<sup>39</sup>.

Hinsichtlich des Ausmaßes einer Katastrophe deren rechtliche Folgen untersucht werden sollen, ist daher auf die staatlichen Mittel abzustellen, die zur Katastrophenbekämpfung zur Verfügung stehen. Somit ergibt sich erst aus den eigenen Ressourcen des betroffenen Staates, ob externe Hilfe erforderlich ist und eine Katastrophe im Sinne dieser völkerrechtlichen Untersuchung vorliegt. Es handelt sich somit um einen relativen Begriff, der auch im Rahmen dieser Untersuchung erst anhand eines konkreten Falles exakt definiert werden kann.

### III. Internationale Zusammenarbeit

Die Verhinderung von Naturkatastrophen entzieht sich zurzeit noch den menschlichen Fähigkeiten. Auch sind die technisch-industriellen Unfälle wohl zwangsläufige Begleiterscheinungen unserer Zivilisation, die letztlich nicht völlig ausgeschlossen werden können. Ebenso ist es den Menschen bislang nicht gelungen, Kriege von ihrem Planeten zu verbannen. Es stellt sich daher die Frage nach einer adäquaten Reaktion auf diese Ereignisse - sowie ihrer Folgen.

Grundsätzlich gilt für die überwiegende Zahl der Katastrophen, dass durch vorsorgende Planung und notfallbezogene Regelungen teilweise die Gefahr des Ausbruchs und regelmäßig das Ausmaß des Schadens gemindert werden können.

---

<sup>39</sup> Vgl. z.B. Hess. Katastrophenschutzgesetz v. 12.07.1978, Hess. GVBl. 1978, S. 487; Gesetz Nr. 1095 über den Katastrophenschutz im Saarland - Katastrophenschutzgesetz - , Amtsblatt des Saarlandes 1979, S. 141; Gesetz über den Katastrophenschutz - Landeskatastrophenschutzgesetz - v. 24.04.1979, Gesetzblatt für Baden-Württemberg, 1979, S. 189.

Diese „Vorsorge“ gehört zu den Pflichten eines Staates gegenüber seinen Bürgern und geschieht durch innerstaatliche Mittel<sup>40</sup>.

Probleme ergeben sich jedoch, wenn Katastrophen grenzüberschreitende Auswirkungen haben, da die Möglichkeiten der Katastrophenbekämpfung eines Staates grundsätzlich auf sein eigenes Hoheitsgebiet beschränkt sind<sup>41</sup>. Dies resultiert aus dem Recht auf Achtung der Unverletzlichkeit territorialer Integrität und politischer Unabhängigkeit<sup>42</sup>.

Probleme bei der Katastrophenbekämpfung können ebenso auftreten, wenn sich Katastrophen in hoheitsfreien Räumen ereignen, wie z.B. auf den Weltmeeren.

Bereits anlässlich solcher Ereignisse wird deutlich, dass in diesem Bereich zum einen eine internationale Zusammenarbeit erforderlich ist und zum anderen ein Regelungsbedarf besteht.

Darüber hinaus erscheint es im Einzelfall effektiver, eine gemeinsame Katastrophenbekämpfung vorzunehmen, sei es, weil sich dies aufgrund regionaler Gegebenheiten anbietet oder aufdrängt oder, weil ein Staat bei der Katastrophenbekämpfung aufgrund der Schwere des Vorfalls schlicht überfordert ist. Letztlich können auch ökonomische Gründe für eine internationale Zusammenarbeit sprechen.

Ferner kommt im Bereich der sog. „humanitären Hilfe“ auch dem moralischen Aspekt eine wichtige Bedeutung zu. Das Völkerrecht ist nicht unwesentlich durch den „Humanitätsgedanken“ geprägt. Der Begriff der Humanität umfasst als Schutzgut die Gruppe der humanitären Güter, wie Leben, Gesundheit,

---

<sup>40</sup> Vgl. z.B. für die Bundesrepublik Deutschland: Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG; Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes i.d.F.v. 14.02.1990 (BGBl. I, S.229) geändert durch Gesetz v. 26.11.1990 (BGBl. I, S.2520); Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Organisation des Katastrophenschutzes (KatS-Organisations-VwV) v. 27.02.1972 (GMBI. S.181); Brandschutzgesetze der Länder, die in der Regel auch Vorschriften zum Katastrophenschutz enthalten; 12. VO zur Durchführung des BImSchG („StörfallVO“) v. 20.09.1991 (BGBl. I, S.1891). Zum „THW“ vgl. z.B.: Karl Heinz Amft, Das Technische Hilfswerk, Informationen über Aufbau und Arbeit, 2. Aufl. 1993, mit der Zusammenstellung der gesetzlichen Grundlagen S. 47.

<sup>41</sup> Auf diese Problematik soll hier nur aufmerksam gemacht werden. Einzelheiten hierzu werden an späterer Stelle erfolgen.

<sup>42</sup> Vgl. für alle: Ipsen, Völkerrecht, S.337 Rdz.13.

Ehre, Freiheit, Eigentum und andere Rechtsgüter von Einzelpersonen<sup>43</sup>, die durch Auseinandersetzungen und Katastrophen gefährdet werden können. Auch wenn sich die "humanitäre Idee" im Völkerrecht zunächst im Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen entwickelt hat, entstand im 20. Jahrhundert zu Recht die Forderung, den Begriff des "humanitären Völkerrechts" über das Kriegsrecht hinaus auszudehnen<sup>44</sup>. Ohne an dieser Stelle auf die umfangreichen rechtsdogmatischen Probleme einzugehen, kann festgestellt werden, dass „Humanität“ auch im internationalen Umgang ein wichtiges und umfassendes Rechtsgut ist, auf das sich alle Rechtsträger mit Erfolg berufen können. Es eignet sich daher stets sehr gut als Grundlage für einen völkerrechtlichen Vertrag und internationale Zusammenarbeit<sup>45</sup>.

Festzuhalten ist daher zunächst, dass im Bereich der Katastrophenhilfe eine internationale Zusammenarbeit aus verschiedenen Gründen erforderlich ist. Selbstverständlich wird dieses auch bereits von den Staaten in unterschiedlicher Ausprägung praktiziert. Die Motivation hierzu ergibt sich aus den vorangegangenen Ausführungen, allerdings dürfte es sich in der Regel um Motivbündel handeln, wobei auch das politische Umfeld eine wichtige Rolle spielt.

#### IV. Zeitlicher und inhaltlicher Umfang internationaler Katastrophenhilfe

Der dieser Untersuchung zugrunde liegende Begriff der internationalen Katastrophenhilfe ist in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht einzugrenzen, da nicht jede Hilfeleistung zugunsten anderer Staaten als Katastrophenhilfe

---

<sup>43</sup> *Humanität*: Bildung des Geistes und die Verwirklichung der Menschenrechte vereinigende Gesinnung, die sich besonders in Teilnahme und Hilfsbereitschaft für den Mitmenschen ausdrückt; häufig Norm für die Gestaltung der zwischenmenschlichen Beziehungen und gesellschaftspolitischen Praxis (so: Die Zeit, "Das Lexikon in 20 Bänden", Bd. 6); Menschlichkeit, die auf die Würde des Menschen und auf Toleranz gegenüber anderen Gesinnungen ausgerichtet ist (so: Duden, "Das Fremdwörterbuch").

<sup>44</sup> Siehe unten Abschnitt B. I. und insb. C. I.

<sup>45</sup> Siehe im Einzelnen: Sauer, Der Welthilfsverband, S. 13 ff; ferner Abschnitt B. I. und C. dieser Untersuchung.

anzusehen ist; insbesondere ist die Katastrophenhilfe auch gegenüber der Entwicklungshilfe abzugrenzen. Dies kann durch den zeitlichen Zusammenhang mit dem Katastrophenereignis und die Zielrichtung der Katastrophenhilfe erfolgen.

Zunächst sollten daher verschiedene Zeitphasen unterschieden werden. Nach einer Phaseneinteilung aus dem Bericht des UN-Generalsekretärs soll für die Hilfe bei Naturkatastrophen folgendes gelten:

1. Prevention, control and prediction of disasters.
2. Predisaster planning and preparedness.
3. Action when disaster strikes.
4. Rehabilitation and reconstruction<sup>46</sup>.

Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass die Einteilung auch auf sog. „man-made“-Katastrophen anwendbar ist. Zu differenzieren sind Aktivitäten im Vorfeld einer Katastrophe, während und nach einer Katastrophe.

Im Vorfeld von Katastrophen, also der „Katastrophenvorsorge“, sollten weiterhin die folgenden Einteilungen unterschieden werden:

1. Assessment of risks (hazard evaluation).
2. Preparedness.
3. Warning, including early warning systems.<sup>47</sup>

Insbesondere dieser Vorsorgephase kommt erhebliche Bedeutung zu. Risiken werden erkannt und eingeschätzt; entsprechende Vorbereitungen für den Notfall werden getroffen. Vor allem durch eine adäquate Vorbereitung und Einstellung auf eine Katastrophe können große Verluste an Menschenleben

---

<sup>46</sup> So: Bericht des UN-Generalsekretärs „Assistance in Cases of Natural Disasters“ v. 13.05.1971.

<sup>47</sup> Vgl.: UN-Chronicle, June 1991, S. 44 (I.Sp.).

und Ressourcen verhindert werden<sup>48</sup>. Diese Phase ist aber auch entscheidend, weil z.B. durch Einwirkung auf Sicherheitsstandards von technischen Anlagen die Möglichkeit besteht, Katastrophen zu verhindern oder zumindest das Ausmaß zu verringern<sup>49</sup>. Außerdem kann auch auf die Umweltverträglichkeit von Anlagen Einfluss genommen werden und es können auf diese Weise Auswirkungen verhindert werden, die mittelbar oder langfristig "schleichende" Katastrophen hervorrufen können. Auch werden in diesem Zeitabschnitt Verträge zur internationalen Zusammenarbeit geschlossen. Dies kann den Austausch von wissenschaftlich-technischem „Know-how“ zur Verhinderung von Katastrophen betreffen, den Informationsaustausch oder die direkte Hilfe im Katastrophenfall.

Die Aktivitäten während und nach einer Katastrophe fallen in der Regel in den Bereich der sog. „humanitären Hilfe“.

Humanitäre Hilfe zielt auf sofortige oder zumindest kurzfristige Beseitigung akuter Notlagen durch lebensrettende und -erhaltende Maßnahmen. Im Gegensatz zur Entwicklungshilfe orientiert sie sich ausschließlich an den aktuellen Bedürfnissen der betroffenen Not leidenden Bevölkerung. Sie setzt weitgehende Gestaltungsfreiheit voraus und kann nicht an langfristige Abkommen gebunden werden, weil angesichts der momentanen Not sofortige Ergebnisse erzielt werden müssen<sup>50</sup>.

Humanitäre Hilfe stellt sich inhaltlich in erster Linie wie folgt dar:

- Lebensrettende Maßnahmen zur Bergung von Opfern,

---

<sup>48</sup> So auch: Philippe Boullé, Chief of the UNDRO New York office in: UN-Chronicle, June 1991, S. 43 (m.Sp.).

<sup>49</sup> Z.B. durch Standards bei der „baulichen Konstruktion“ von gefährlichen oder kritischen Anlagen oder der Ausbildung des Personals derartiger Anlagen. Vgl. hierzu neuerdings das internationale „Übereinkommen über nukleare Sicherheit“ mit dem „Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20. September 1994 über nukleare Sicherheit“ vom 07.01.1997 (BGBl. II, S.130, 131 ff) und die „Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens über nukleare Sicherheit“ vom 03.03.1997 (BGBl. II, S. 796). Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die bemerkenswerten rechtlichen Auseinandersetzungen über die Inbetriebnahme des in einem erdbebengefährdeten Gebiet in Deutschland liegenden Kernkraftwerks Mülheim-Kärlich. Vgl.: BGH, Urt. v. 16.01.1997 - III ZR 117 / 95 in: DVBl. 1997, S. 551; FAZ Nr. 281 vom 03.12.1997, S. 4; FAZ Nr. 282 vom 04.12.1997, S. 4. Inzwischen wurde die Inbetriebnahme dieses Kernkraftwerks endgültig durch das Bundesverwaltungsgericht untersagt.

<sup>50</sup> Vgl. dazu: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1965 - 1977, Dt.BT Drucksache 8/2155 v. 03.10.1978, S. 6 (r.Sp.).

- Soforthilfe zur Lebenserhaltung, wie medizinische Hilfe (Lieferung von Medikamenten und Impfstoffen, Entsendung von medizinischem Fachpersonal, etc.), sowie Bereitstellung von Verpflegung, Trinkwasser, Unterkunft, Bekleidung, Fahrzeugen, etc.,
- Ersthilfe bei der Wiederherstellung der zerstörten Infrastruktur: Instandsetzung von zerstörten Versorgungseinrichtungen wie Wasser-, Strom-, Telefonleitungen, von Verkehrsverbindungen sowie Wohn- und Gemeinschaftshäusern,
- Ersthilfe zur sofortigen Wiederingangsetzung von lebenswichtigen Produktionsprozessen im Bereich der eigenen Lebensmittelversorgung, Bereitstellung von Saatgut und Kunstdünger sowie der notwendigen Ackerbaugeräte, etc.<sup>51</sup>.

Humanitäre Hilfe ist abzugrenzen von der Entwicklungshilfe, die der langfristigen strukturellen Verbesserung der Wirtschafts- und Lebensbedingungen der Bevölkerung im Empfängerland dient. Sicherlich können Sofortmaßnahmen im Bereich der Ersthilfe („Rehabilitation and Reconstruction“) sowohl die Beseitigung akuter Notlagen als auch eine langfristige Strukturverbesserung bewirken. Gleiches gilt für Maßnahmen im Bereich der Vorsorgephase. Grundsätzlich gilt jedoch, dass die Zielrichtung entsprechend des Vorhergesagten ausgerichtet ist. Darüber hinausgehende Wirkungen wären lediglich willkommene Nebeneffekte.

Klärungsbedürftig ist jedoch, auf welcher organisatorischen und rechtlichen Basis die internationale Zusammenarbeit und Hilfeleistung erfolgt. Zunächst sind somit die organisatorischen sowie rechtlichen Grundlagen darzustellen und herauszuarbeiten.

---

<sup>51</sup> Vgl.: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1965 - 1977, a.a.O., S. 5.

## **B. Entstehung und Aufgaben internationaler Organisationen**

Von wesentlicher Bedeutung sind Organisationsstrukturen und entsprechende Ressourcen zur Hilfeleistung auf internationaler Ebene. Es soll im Folgenden die Entwicklung derartiger Strukturen wie auch der Status Quo der Organisationen aufgezeigt werden.

Neben der direkten staatlichen Hilfe wird Katastrophenhilfe auf internationaler Ebene sowohl durch so genannte IGOs (International Government Organisations) als auch NGOs (Non-Government Organisations) geleistet. Während die IGOs eine internationale Gesprächs- und Willensbildungsebene darstellen und in der Regel die finanzielle und organisatorische Basis bereitstellen, wird durch die NGOs eher Hilfe vor Ort durch Helfer und Gerät geleistet. Dies wird im Folgenden noch näher erläutert.

### **I. Geschichtliche Entwicklung**

Anfänge "organisierter" Hilfe in Not- oder Katastrophensituationen finden sich bereits in den Gründungszeiten der Ritterorden, als den verwundeten und Kranken der Kreuzzüge Beistand geleistet wurde. Der Malteserorden (früher: Johanniterorden) erlangte sogar eine partielle Völkerrechtssubjektivität und wurde im Jahre 1927 zur Gründungskonferenz des Welthilfsverbandes eingeladen und mit dem Status einer "internationalen Hilfsorganisation" eingestuft<sup>52</sup>.

Bereits im 19. Jahrhundert begannen erste Hilfsaktionen der Rotkreuzbewegung, die von den Schweizern Henry Dunant und Gustave Moynier ins Leben gerufen wurde<sup>53</sup>. Anstoß für die Gründer war in diesem Fall das grauenvolle Erlebnis der Schlacht von Solferino im Jahre 1859 mit über

---

<sup>52</sup> Siehe Kimminich, O., Einführung in das Völkerrecht, 1984, S. 204.

<sup>53</sup> Siehe Fahl, G., Humanitäres Völkerrecht, 1983, S. 20.

40.000 Toten. Die erste Rotkreuzhilfsorganisation war somit das Internationale Komitee vom Roten Kreuz<sup>54</sup>.

Der Welthilfsverband wurde am 12. Juli 1927 in Genf gegründet<sup>55</sup>. Auch hier führte eine schwere Katastrophe letztlich zu dem völkerrechtlichen Abkommen, das im Rahmen des Völkerbundes und nach Maßgabe der Völkerbundssatzung ins Leben gerufen wurde<sup>56</sup>. Der Verband war eine internationale staatliche Organisation mit Sitz in Genf. Der universell angelegte Verband sollte gemäß Artikel 2 seines Gründungsvertrages bei Naturkatastrophen ("disaster due to force majeure") mit eigenen Mitteln Hilfe leisten und bei sonstigen Katastrophen Hilfsaktionen anderer Stellen koordinieren. Nach Art. 5 sollte der Verband hierzu mit anderen Notfallschutzorganisationen, insbesondere den Rotkreuzgesellschaften, zusammenarbeiten. Der Einsatz in den von der Katastrophe betroffenen Ländern sollte jedoch von der Zustimmung ihrer Regierungen abhängig sein (Art. 4).

Der Welthilfsverband litt jedoch schon kurz nach seiner Gründung unter der Weltwirtschaftskrise, da ihm die Mitgliedsstaaten aufgrund eigener Finanzprobleme die erforderlichen finanziellen Mittel vorenthielten. Dies führte letztlich dazu, dass der Verband im Rahmen seiner vereinzelt Aktivitäten sich auf eher symbolische Hilfeleistungen beschränkte<sup>57</sup>.

Im Jahre 1967 löste sich der Welthilfsverband unter rechtlich nicht ganz geklärten Umständen auf und sein geringes Budget wurde der UNESCO zur Fortsetzung der Studien über Katastrophenverhütung übertragen<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Siehe Fahl, G., a.a.O; anzumerken ist, dass die angegebene Zahl der Toten teilweise erheblich voneinander abweichen, siehe z.B. auch unter dem Stichwort "Solferino" in: Die Zeit, Das Lexikon, Bd. 13, Hamburg 2005, "...forderte mehr als 22.000 Tote und Verwundete".

<sup>55</sup> Internationale Quelle: LNTS Vol. 135, S. 247; deutsche Quelle: RGBl. 1929 II, S. 531.

<sup>56</sup> Siehe zur gesamten Thematik: Sauer, E., Der Welthilfsverband, 1932, S. 1 ff.

<sup>57</sup> Vgl. zur Thematik. Bruha, T., Internationale Regelungen für technisch-industrielle Umweltnotfälle, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 44, 1984, S. 1 ff (S. 8 m. w. N.).

<sup>58</sup> Vgl. Bruha, T., a.a.O., S. 8.

## II. Aktueller Bestand der Organisationen

Die größte Katastrophenhilfeorganisation auf internationaler Ebene ist nach wie vor eine privatrechtliche Vereinigung, nämlich die 1919 gegründete Liga der Rot-Kreuz-Gesellschaft (NGO). Es handelt sich hierbei um den Dachverband der nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften, der die Aufgabe hatte, beim Eintritt von Naturkatastrophen, Hungersnöten, Seuchen oder anderen schweren Unglücksfällen internationale humanitäre Hilfsaktionen (Bereitstellung von Nahrungs- und Arzneimitteln, Rettungsgeräten, Unterkünften usw.) zu initiieren und zu koordinieren<sup>59</sup>. Zu diesem Zweck werden Kontakte mit den nationalen Mitgliedsgesellschaften sowie sonstigen nationalen Organisationen des Unfall- und Katastrophenschutzes aufgenommen. Die nationalen Gesellschaften stellen das erforderliche Personal und - soweit vorhanden - das Gerät für die Einsätze im Katastrophengebiet. Dies hat den Vorteil, dass die Helfer entsprechende Orts- und Landeskenntnisse und in der Regel keine Sprachprobleme mit der einheimischen Bevölkerung haben. Außerdem ergeben sich keine langen und aufwendigen Transporte.

Die Liga der Rot-Kreuz-Gesellschaften ist rechtlich wie organisatorisch vom internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) zu unterscheiden. Das IKRK, dem Völkerrechtssubjektivität zugebilligt wird, wird insbesondere - neben anderen wichtigen humanitären Aufgaben - im Rahmen bewaffneter Konflikte tätig<sup>60</sup>.

Der oben bereits erwähnte Malteserorden arbeitet auch heute noch auf der humanitär-karitativen Ebene. Zwar wird er nicht mehr an der Fortbildung des Völkerrechts beteiligt, aber er nimmt noch immer an den internationalen Rot-Kreuz-Konferenzen teil. Der Malteserorden verfügt über Lazarettschiffe, Rettungsflugzeuge und andere Einrichtungen für die Krankenpflege und den Katastrophenhilfsdienst. Die Malteser Hilfsdienste der einzelnen Länder sind

---

<sup>59</sup> Siehe hierzu Perruchoud, R., *Les résolutions des conférences internationales de la Croix-Rouge* (1979), insb. S. 219 ff.

<sup>60</sup> Vgl. zusammenfassend hierzu: D. Bindschedler-Robert in: EPIL 5, Seite 248 ff. und der dort angegebenen Literatur.

private Organisationen, deren Rechtsstellung sich nach dem innerstaatlichen Recht der betreffenden Länder richtet<sup>61</sup>.

Der Grundgedanke, nämlich dass internationale Zusammenarbeit bei Katastrophenfällen jeder Art ein "Gebot internationaler Solidarität aus humanitären Gründen" sei, wurde von den Vereinten Nationen Anfang der 70er Jahre - nachdem der Welthilfsverband zuvor aufgelöst worden war - wieder aufgegriffen. Dies führte zu der Erschaffung einer Reihe von UN-Einrichtungen, die sich teilweise auch mit Notfall- und Katastrophenhilfe befassen<sup>62</sup>.

Einzige zentrale Nachfolgeorganisation innerhalb der Vereinten Nationen wurde 1971 das Büro des United Nations Disaster Relief Coordinator<sup>63</sup>. Das Büro hat nicht den Rechtsstatus einer besonderen Organisation bekommen, sondern wurde als Abteilung des Generalsekretariats eingerichtet<sup>64</sup>. Laut § 1 der Gründungsresolution waren die Hauptaufgaben des in Genf sitzenden Büros die Initiierung, Leitung und Koordinierung von Hilfsmaßnahmen und die langfristige Planung des vorbeugenden Katastrophenschutzes<sup>65</sup>.

Vorgesehen war zunächst, dass die Hilfsorganisation dem Schutz vor Naturkatastrophen dienen sollte<sup>66</sup>. Nach ersten Startschwierigkeiten, die vornehmlich darin bestanden, dass das nötige Personal nicht bewilligt worden war, musste sich das Büro hauptsächlich mit Finanz- und Kompetenzproblemen auseinandersetzen. Insbesondere stellte sich das Problem der Abgrenzung von Katastrophenhilfe und Entwicklungshilfe. Interne Streitigkeiten gab es mit dem UN-Entwicklunghilfeprogramm (UNDP). Sowohl von Seiten der Entwicklungsländer wie auch seitens des UNDRO-Büros bestanden Bestrebungen, Kompetenzen und Hilfsleistungen zu erweitern<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup> Siehe zum Malteserorden: Kimminich, O., Einführung in das Völkerrecht, 1984, S. 204 u. 205.

<sup>62</sup> Z.B. der United Nations Children's Fund (UNICEF), der United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), das World Food Program (WFP), die World Health Organisation (WHO); weitere Hinweise finden sich bei T. Stephens, The United Nations Disaster Relieve Office: The politics and administration of international relieve assistance (1977), Seite 33 ff.

<sup>63</sup> Siehe Auftrag der UN-Generalversammlung in Resolution 2816 (XXVI) v. 14.12.1971 (Assistance in Cases of Natural Disaster and other Disaster Situations).

<sup>64</sup> Siehe Bruha, T., a.a.O., S. 9.

<sup>65</sup> Siehe auch UNDRO: Katastrophenhilfe der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 25 (1977), S. 94 ff.

<sup>66</sup> Vgl. Präambel §§ 2 und 5 der Gründungsresolution.

<sup>67</sup> S.a. ausführliche Darstellung bei W. Bischof, Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergie recht, Bd. 65, 1982, S. 227 ff. (S. 233); sowie auch bei P. Macalister-Smith, International Humanitarian Assistance, 1985, S. 96 ff.

Nach dem eigenen Verständnis des Büros und zwei "Memoranda of Understanding" war UNDRO z.B. nie zwingend auf Naturkatastrophenhilfe beschränkt<sup>68</sup>.

Neben internen Kompetenz- und Zuständigkeitsproblemen<sup>69</sup> ergaben sich auch extern für das UNDRO-Büro oftmals Probleme durch Organisations- und Kompetenzfragen mit NGOs, insbesondere den Rotkreuzorganisationen<sup>70</sup>.

Im Wesentlichen beschränkte sich die Aufgabe laut Mandat der Generalversammlung jedoch auf die Mobilisierung und Koordinierung von internationalen Hilfsmaßnahmen bei Naturkatastrophen. Nach über zwanzig Jahren seines Wirkens, als UNDRO in die neu geschaffene Hauptabteilung für humanitäre Angelegenheiten (Department of Humanitarian Affairs, DHA) des Sekretariats übernommen wurde, war das Urteil einhellig, dass dieser erste Versuch, Nothilfe systematisch zu koordinieren, als gescheitert angesehen werden muss<sup>71</sup>.

Die genannte Umstrukturierung erfolgte im Zuge der Resolution 46/182<sup>72</sup> im April 1992, u.a. durch sehr detaillierte Definitionen der humanitären Hilfe im "neuen Stil" und sehr dezidierte Leitlinien des neuen humanitären Ansatzes<sup>73</sup>. Hierauf, insbesondere auf die Frage der Staatensouveränität und der territorialen Unversehrtheit, soll im Folgenden noch eingegangen werden<sup>74</sup>.

Katastrophenhilfe wird unter anderem auch durch die Organisation der afrikanischen Einheit (OAU) geleistet. Auf ihrer 23sten Tagung haben die Staaten einen Soforthilfe-Fonds für Katastrophenfälle beschlossen<sup>75</sup>.

---

<sup>68</sup> Siehe die Hinweise auf die unveröffentlichten Memoranden der Jahre 1979 und 1980 in: UN/A/35/228 vom 16.5.1980, Seite 5 ff. Hinweise auf weitere Memoranden sind enthalten im: JIU-Bericht § 121, UN Doc. A/36/73 vom 23.1.1981 (Evaluation of the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator).

<sup>69</sup> Vgl. hierzu und allgemein zu UNDRO: Kilian, M., UNDRO-Amt des Koordinators der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe, in: Handbuch Vereinte Nationen, Wolfrum, R. (Hrsg.), S. 904 ff.

<sup>70</sup> Vgl. z.B. Green, St., International Disaster Relief, 1977, S. 32 f. m.w.N.

<sup>71</sup> Siehe Dedring, J., Humanitäre Diplomatie statt humanitäre Intervention, in: Vereinte Nationen 1993, Heft 2, S. 51, 52.

<sup>72</sup> UN Doc. 78th Plenary Meeting Res. 46/182 v. 19.12.1991.

<sup>73</sup> Siehe Dedring, a.a.O., S. 52; zu den neuen Ansätzen siehe ausführlich S. 52 ff.

<sup>74</sup> Siehe Teil C. und E.

<sup>75</sup> Resolution of the Council of Ministers of the Organisation of African Unity CM/Res. 336 (XXIII).

Auch im Rahmen des Nordatlantischen Bündnisses NATO wird Katastrophenhilfe geleistet. Für diese Fälle wurde ein "Civil Emergency Planning Directorate" eingerichtet<sup>76</sup>.

Die EG hielt bis in die 80er Jahre die Einrichtung eines besonderen Katastrophen- und Rettungsdienstes nicht für erforderlich. Es erfolgten Hilfsmaßnahmen an AKP-Staaten bei Naturkatastrophen oder ähnlichen Notsituationen. Basis für solche Hilfsmaßnahmen waren die so genannten Lomé-Abkommen<sup>77</sup>.

Erst viele Jahre später, am 6. November 1991, wurde das Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (ECHO) eingerichtet, das die Koordination und Unterstützung von Hilfsmaßnahmen - zunächst insbesondere im Bereich der humanitären Soforthilfe - sowie die Weiterleitung von finanzieller Hilfe steuern sollte<sup>78</sup>. Nachdem die Kommission festgestellt hatte, dass die Gemeinschaft von den Einrichtungen, die üblicherweise an ihren Maßnahmen beteiligt waren, zu sehr als bloßes Finanzrelais angesehen wurde, während die Gemeinschaft sich als einen vollwertigen Akteur betrachtete, sollte zukünftig folgendes ermöglicht werden:

- Bündelung der Fachkenntnisse, die für die Bewältigung von Notsituationen und den Einsatz geeigneter Verfahren erforderlich sind, im Rahmen ein und derselben Verwaltungszuständigkeit, die eine einheitliche Abwicklung gewährleistet;
- Verstärkung der Präsenz der Gemeinschaft vor Ort durch die Entwicklung der notwendigen Voraussetzungen für ein direktes Tätigwerden in verschiedenen Phasen: Bedarfsermittlung, Bereitstellung von Hilfsteams und Hilfsgütern, Überwachung und Kontrolle, nachfolgende Evaluierung;
- Verbesserung der Koordinierung mit den Mitgliedsstaaten, den anderen Geldgebern, den NRO und den internationalen Sonderorganisationen namentlich dadurch, dass zum einen kombinierte Aktionen und zum anderen der Abschluss von Rahmenverträgen gefördert werden;

---

<sup>76</sup> Vgl. hierzu auch: BT-Drucksachen: 9/753, Seite 16/17 zu Bundeswehreinmärschen in Italien und Griechenland bei Erdbeben; siehe auch: Bulletin der Bundesregierung von 1981, Seite 63.

<sup>77</sup> Lomé I (1975), BGBl. 1975 II, 2318; Lomé II (1979), Lomé III BGBl. 1980 II, 965.

<sup>78</sup> Vgl. zum folgenden: Sonderbericht Nr. 2/97 über die humanitären Hilfen der Europäischen Union zwischen 1992 und 1995 zusammen mit den Antworten der Kommission (97/C 143/01) in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 12.5.1997 Nr. C 143/1.

- Erleichterung der Bereitstellung der bei Krisen großen Ausmaßes erforderlichen Ressourcen<sup>79</sup>.

Dieses Mandat wurde im Januar 1993 durch die Kommission auf die Gesamtheit ihrer humanitären Hilfen ausgedehnt und beschränkt sich seither nicht mehr nur auf Soforthilfemaßnahmen. Im Dezember 1994 legte die Kommission ausdrücklich die Zuständigkeit von ECHO für die Nahrungsmittelsoforthilfe fest<sup>80</sup>. Eine Zusammenarbeit - teilweise auf Basis von Partnerschaftsrahmenverträgen - erfolgt mit den Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen und internationalen Organisationen, wie dem IKRK<sup>81</sup>.

Im Herbst 1998 ist das Amt für Humanitäre Hilfe durch Korruptionsaffären und finanzielle Unregelmäßigkeiten in die Schlagzeilen geraten<sup>82</sup>. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dies noch Auswirkungen auf den Bestand oder die Eigenständigkeit des Amtes hat. Nach dem heutigen Stand ist ECHO weiterhin im beschriebenen Rahmen tätig.

Im Bereich der Vorsorge ist noch die Arbeit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) in Wien zu nennen. Die IAEO ist zwar nicht befugt, verbindliche Normen gegenüber ihren Mitgliedsstaaten festzulegen, schlägt aber Empfehlungen, Richtlinien und Modellabkommen vor, auf die im Einzelnen noch eingegangen wird. Durch diese Vorschläge soll insbesondere Unfällen vorgebeugt und deren Bekämpfung erleichtert werden. Bei der Erstellung von entsprechenden Empfehlungen werden - gelegentlich in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, wie der WHO, der ILO, der FAO und unter Mitarbeit von Sachverständigen - allgemeine und spezielle Hinweise für die Unfallvorsorge beim Betrieb von Kernreaktoren und anderen kerntechnischen Anlagen entwickelt.

Die folgenden internationalen und regionalen Organisationen arbeiten im Bereich der Früherkennung und Verhinderung von Naturkatastrophen - der Katastrophenvorsorge:

---

<sup>79</sup> Vgl. vorgenannten Sonderbericht, dort Fußnote 8).

<sup>80</sup> Vgl. vorgenannten Sonderbericht, dort Pkt. 1.11.

<sup>81</sup> Vgl. vorgenannten Sonderbericht, dort Pkt. 2.23.

<sup>82</sup> Vgl. Berichte in: DIE ZEIT, Nr. 48, v. 15. Okt. 1998; DER SPIEGEL, Nr. 49, v. 30. Nov. 1998.

WHO Pan African Centre for Emergency Preparedness and Response (EPR)<sup>83</sup>, International Coordination Group for the Tsunami Warning System in the Pacific (ITSU)<sup>84</sup>, Network for Social Studies on Disaster Prevention in Latin America<sup>85</sup>, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)<sup>86</sup>, Asian Disaster Preparedness Centre (ADPC)<sup>87</sup>, Centre for Coordination of the Prevention of Natural Disasters in Central America (CEPREDENAC)<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> Yearbook of International Organisations 1996/97, Vol. 1, # 12696.

<sup>84</sup> Yearbook of International Organisations 1996/97, Vol. 1, # 07305.

<sup>85</sup> Yearbook of International Organisations 1996/97, Vol. 1, # 10025.

<sup>86</sup> Yearbook of International Organisations 1996/97, Vol. 1, # 02019.

<sup>87</sup> Yearbook of International Organisations 1996/97, Vol. 1, # 00813.

<sup>88</sup> Yearbook of International Organisations 1996/97, Vol. 1, # 01953.

### C. Historische und rechtliche Entwicklungen

Die Bereitschaft der Staaten in Katastrophenfällen einander Hilfe zu leisten und Rücksicht zu nehmen, geht ursprünglich auf die Einflüsse ethischer Normen zurück. Ausgehend von Kraus wird in der Völkerrechtslehre in diesem Zusammenhang von den „Grundsätzen des Staatsethos im internationalen Verkehr“ und der „Solidarität und Humanität als Grundlagen der Beziehungen der Staaten untereinander“ gesprochen<sup>89</sup>.

Diese Entwicklung fand insbesondere durch die Verbreitung christlicher Grundsätze maßgebliche Unterstützung<sup>90</sup>.

Überwiegend in Situationen kriegerischer Auseinandersetzungen zeigten sich Grundzüge „humanitären Verhaltens“. Dies spiegelt sich z.B. in dem Freikauf von Kriegsgefangenen wieder<sup>91</sup>. Auch verlangten Grundsätze der „Ritterlichkeit“ einen fairen Umgang und gegenseitigen Respekt der Gegner. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die geistlichen Ritterorden der Johanniter und Templer, die sich der Pflege der Verwundeten und Kranken angenommen hatten<sup>92</sup> und damit auch erste organisatorische Hilfsstrukturen geschaffen haben.

Allerdings finden sich Elemente „zurückhaltender Kriegführung“ auch im frühen und mittelalterlichen indischen und islamischen Recht<sup>93</sup>. Es wäre daher verfehlt, die Entwicklung ausschließlich der Christianisierung zuzuschreiben.

Es verwundert daher nicht, dass auch die ersten festgeschriebenen Regelungen für den Bereich der Katastrophenhilfe aus dem Bereich der kriegerischen Auseinandersetzungen stammen. Da der zu untersuchende Katastrophenbegriff sowohl bewaffnete Konflikte wie auch Naturkatastrophen

---

<sup>89</sup> Siehe hierzu: H. Kraus, Gedanken über Staatsethos im internationalen Verkehr, Berlin 1925, S. 131; ders.: Wandlungen des zwischenstaatlichen Ordnungsbildes, 1956; vgl. ferner: Ernst Sauer, in: Der Welthilfsverband und seine Rechtsstellung, 1932, S.9 ff.

<sup>90</sup> So auch: Peter MacAllister-Smith in: International Humanitarian Assistance, 1985, S.8.

<sup>91</sup> Siehe: A. Erler, Der Loskauf Gefangener - Ein Rechtsproblem seit drei Jahrtausenden, 1978.

<sup>92</sup> Siehe hierzu z.B.: Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 11 (1990) Stichwort „Johanniter“ und Bd. 21

(1993) Stichwort „Templer“.

<sup>93</sup> Siehe: Peter MacAllister-Smith, a.a.O., S.8, insbes. die umfangreichen Nachweise daselbst in Fn. 2.

und sog. "man-made" Katastrophen umfasst, soll kurz dargestellt werden, wie sich die historische Entwicklung der betreffenden Rechtsgrundlagen darstellt.

Die ersten maßgeblichen völkerrechtlichen Aufzeichnungen fallen unzweifelhaft in die sog. klassische Periode des Völkerrechts, also in die Zeit nach dem Westfälischen Frieden von 1648. In diesem Zusammenhang ist nicht auf die teilweise kontroversen Auffassungen über die Anfänge des Völkerrechts einzugehen, da lediglich ein Abriss der Entwicklung an dieser Stelle aufgezeigt werden soll.

Regelmäßig sind es kriegerische Situationen, die „humanitäre Verhaltensregeln“ erfordern und hervorbringen. So finden sich in der „Ustav Voinskij“ (Kriegsreglement) des Zaren Peter I. vom 30. März 1716 umfassende, aus westeuropäischen Texten des 17. Jahrhunderts zusammengestellte und „modern“ verarbeitete Regelungen des Kriegsführungsrechts und insbesondere Regeln zum Schutz der Zivilpersonen. Bereits zum damaligen Zeitpunkt wurde die Tötung von Kriegsgefangenen, Frauen und Kindern, Priestern und alten Menschen unter Strafe gestellt. Ebenso wurde das Niederbrennen von Kirchen, Schulen und Krankenhäusern sanktioniert<sup>94</sup>.

Maßgeblichen Einfluss auf spätere internationale Abkommen hatten auch der sog. „Code Lieber“ sowie das „Oxford Manuel“ aus dem 18. Jahrhundert<sup>95</sup>. Der im amerikanischen Sezessionskrieg einem „nicht internationalen“ Konflikt angewandte „Code Lieber“<sup>96</sup> schützte Zivilpersonen, Kulturgut und privates Eigentum in besetzten Gebieten<sup>97</sup>.

Geistesgeschichtlich stellen auch die Ideen von Jean-Jacques Rousseau eine Wurzel für die Ausbildung der humanitären Grundsätze im Völkerrecht dar. Rousseau führt in seinem „Contract Social“ im Jahr 1762 aus, dass „ein

---

<sup>94</sup> Vgl.: G. Fahl, Humanitäres Völkerrecht, S.19.

<sup>95</sup> Vgl.: G. Fahl, a.a.O., S.19.

<sup>96</sup> Text siehe: J.H.W. Verzijl, International Law in historical perspective, Bd. IX, op. cit., S.152 ff

<sup>97</sup> G. Fahl a.a.O., S.19.

gerechter Herrscher sich im Kriege nur des öffentlichen Eigentums bemächtigt und privates wie Zivilpersonen verschont lasse“. Gleiches müsse für die Wehrlosen gelten, denn das Kriegsziel sei die Unterwerfung des fremden Staates; mit der Aufgabe der Verteidigung seien sie aber zu Zivilpersonen geworden. Krieg sei eine Beziehung nicht von Mensch zu Mensch, sondern zwischen Staaten<sup>98</sup>.

## I. Entwicklung des "Modernen humanitären Völkerrechts"

Die Begründung des sog. „modernen humanitären Völkerrechts“ wird allgemein mit der Genfer Konvention von 1864<sup>99</sup> verbunden. In den gleichen Zeitraum fiel die am 11. Dezember 1868 in St. Petersburg unterzeichnete „Erklärung über das Verbot gewisser Geschosse“<sup>100</sup>.

Inhaltlich legt die Genfer Konvention von 1864 erstmals das „Rote Kreuz“ als Erkennungs- und Schutzzeichen fest (Art. 7). Das Abkommen schützt Ambulanzen und Krankenhäuser ebenso wie deren Personal und Priester (Art. 1, 2). Der Schutz gilt einerseits im Falle der militärischen Besetzung, wenn die geschützten Personen ihre Aufgaben weiter erfüllen, andererseits auch im Falle des Rückzugs - unter Zurücklassung des Materials - (Art. 3,4). Auch genießen Zivilpersonen, die Verwundete aufgenommen haben, bei militärischer Besetzung Schutz vor Einquartierung und Kriegskontributionen (Art. 5). Letztlich stehen Verwundete und Kranke unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit unter dem Schutz des Abkommens (Art. 6) und können nach ihrer Heilung entlassen werden, ohne allerdings weiter an Kampfhandlungen teilnehmen zu dürfen.

---

<sup>98</sup> Jean-Jaques Rousseau, *Contract social*, 1762, 1. Buch, Kap.IV.

<sup>99</sup> Deutsche Übersetzung in: *Gesetzessammlung für die Königlich Preußischen Staaten*, 1865.

Französischer Originaltext in: Martens, *Nouveau Recueil Général*, Bd. 18, S.607. Die Regelung wurde durch das Genfer Rot-Kreuz Abkommen von 1949 ersetzt.

<sup>100</sup> Französischer Originalwortlaut und deutsche Übersetzung in: *Recueil Général des lois et Coutumes de la Guerre*, Hrsg. M. Deltcure, Brüssel, 1943, S.48 - 51 (sog. „Petersburger Erklärung“).

Die bereits genannte "Erklärung über das Verbot gewisser Geschosse" bezog sich auch zugunsten der sog. Kombattanten - also den, an den kriegerischen Handlungen beteiligten Personen - auf die "Gesetze der Menschlichkeit" ("lois de l'humanité")<sup>101</sup>. Inhaltlich untersagte das Abkommen den Vertragsparteien, soweit alle Kriegführenden daran gebunden waren (sog. si-omnes-Klausel) die Verwendung von Explosivgeschossen unter 400 g Gewicht. Hierdurch sollte, aufgrund immer perfider werdender Waffensysteme, "die möglichst größte Verminderung der Leiden des Krieges" erreicht werden<sup>102</sup>.

Aus den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 ging vor allem das IV. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907 mit der (Haager) Landkriegsordnung (HLKO) als Anhang hervor<sup>103</sup>.

Im Ersten und Zweiten Weltkrieg war die HLKO Basis für den Schutz von Zivilpersonen, Verwundeten und Kriegsgefangenen. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass die Haager Landkriegsordnung - obwohl nur ein Anhang zu dem IV. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 - nach einhelliger Meinung Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts geworden ist<sup>104</sup>. Demnach ist die HLKO für alle Staaten, nicht nur die Vertragsstaaten, rechtlich verbindlich.

Die HLKO zeigt die wesentlichen Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts auf. Zum einen wird zwischen den Kombattanten und den Zivilpersonen unterschieden. Zum anderen wird das Verbot einer unbegrenzten Schädigung des Feindes festgeschrieben ( z.B. Art. 22, 25 HLKO).

Es ist nach der Auffassung vieler Autoren unbestreitbar, dass auch das Haager Recht wesentliche "humanitäre Züge" trägt<sup>105</sup>. Umstritten ist nämlich, ob das Haager Recht oder das Genfer Recht - nämlich die bereits dargestellten Genfer Abkommen - das "eigentliche humanitäre Recht" repräsentiert<sup>106</sup>. Allerdings ist an dieser Stelle nicht auf die dogmatischen Streitigkeiten im

---

<sup>101</sup> S. Fahl, G., Humanitäres Völkerrecht, 1983, S. 21.

<sup>102</sup> S. Fahl, G., a.a.O., S. 21.

<sup>103</sup> S. Fahl, G., a.a.O., S. 21.

<sup>104</sup> So Fahl, G., a.a.O., S. 23 unter Hinweis auf die Entscheidungen des Nürnberger Militärgerichtshofs für alle anderen.

<sup>105</sup> So z.B. Kimminich, O., Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, 1979, S. 15 m.w.N.

<sup>106</sup> Eingehender zu diesem Streit Kimminich, O., a.a.O., S. 12 ff m.w.N.

Hinblick auf die konkreten Zuordnungen des "Genfer Rechts" und des "Haager Rechts" näher einzugehen. Im Rahmen der Darstellung der historischen Entwicklungen sollen lediglich die Ursprünge und Grundgedanken aufgezeigt werden. Sowohl das Haager Recht wie auch das Genfer Recht trugen maßgeblich zu der Entwicklung im humanitären Völkerrecht bei.

Ein weiterer entscheidender Schritt zur Kodifizierung humanitärer Pflichten waren die "Regeln zur einheitlichen Feststellung über Hilfeleistung und Bergung in Seenot" von 1910<sup>107</sup>. Zwar wird durch dieses Abkommen in erster Linie geregelt, bei welchem Tatbestand ein Vergütungsanspruch entsteht, andererseits ist aber auch festgelegt, dass gerettete Personen keine Vergütung zu zahlen brauchen und, dass jeder Kapitän "allen Personen, selbst feindlichen, die auf See in Lebensgefahr angetroffen werden, Beistand zu leisten" hat<sup>108</sup>.

Ein erweiterter Schutz der Kriegsgefangenen ergab sich aus dem Genfer Abkommen von 1929. Teilweise ist das Abkommen von 1929 auch analog auf die Zivilbevölkerung angewandt worden<sup>109</sup>. Erst durch die noch heute geltenden Genfer Abkommen von 1949 wurde der Schutz der Zivilbevölkerung ausdrücklich erweitert<sup>110</sup>.

## II. Entwicklung der Menschenrechte

Wie bereits eingangs erwähnt, entspringt die humanitäre Hilfe in Katastrophensituationen maßgeblich dem sich auch im internationalen Umgang verbreitenden "humanitären Gedanken". Belege hierfür finden sich

---

<sup>107</sup> Dt. Quelle: RGBI. 1913, 66; vgl. auch Bischof, W., Rechtsgrundlagen der internationalen Hilfeleistung bei Katastrophen- und Unglücksfällen, unter besonderer Berücksichtigung des Atomrechts in: Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 65, 1982, S. 247 f. m.w.N.

<sup>108</sup> Siehe Art. 11 des Übereinkommens zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Hilfeleistung und Bergung in Seenot von 1910 a.a.O.

<sup>109</sup> Vgl. Fahl, G., a.a.O., S. 22.

<sup>110</sup> Siehe im Einzelnen Fahl, G., a.a.O., S. 24 ff.

nicht nur in kriegerischen Situationen, sondern auch im Falle von Naturkatastrophen, wie das Beispiel eines schweren Erdbebens zeigt, das im Jahre 1755 Lissabon zerstörte. Infolge des Erdbebens ersuchte König George II das Parlament so schnell und effektiv wie möglich, Hilfe zu senden<sup>111</sup>. Der bekannte völkerrechtliche Publizist des 18. Jahrhunderts, de Vattel, bezeichnete dies als ein "Beispiel natürlicher internationaler Solidarität"<sup>112</sup>.

Es war auch de Vattel, der als einer der geistigen Wegbereiter des humanitären Völkerrechts, Gedanken über Hilfeleistungen an Hunger leidende Bevölkerungen aufbrachte und niederschrieb<sup>113</sup>. Sicherlich sind die Grundlagen der humanitären Hilfe in der Entwicklungszeit des humanitären Völkerrechts gelegt worden<sup>114</sup>. Auch wenn zunächst - wie bereits dargelegt - Regeln der Kriegsführung vom Gedanken der Humanität beeinflusst wurden, so entwickelte sich in diesem Zusammenhang der Schutz der Zivilbevölkerung und hieraus fundamentale Menschenrechte<sup>115</sup>, die in der Folgezeit auch außerhalb von bewaffneten Konflikten allgemeine Geltung haben sollten. Damit könnte sich eine eigene Rechtsgrundlage herausgebildet haben, die bei der Hilfeleistung in Katastrophenfällen heranzuziehen wäre.

Als historischer Wendepunkt muss hinsichtlich der Menschenrechte das Ende des 2. Weltkrieges gesehen werden. Mit der von der UNO-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 verkündeten "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte"<sup>116</sup> lag die erste Kodifikation der Menschenrechte vor.

Die in Betracht kommenden rechtlichen Grundlagen haben sich mithin aus den zuvor dargelegten völkerrechtlichen Wurzeln entwickelt und bilden die Basis für die folgende Darstellung.

---

<sup>111</sup> Siehe hierzu Macalister-Smith, P., *International Humanitarian Assistance*, 1985, S. 17, mit Verweis auf de Vattel, E., *Le Droit Des Gens*, Book II, Chapter I, 5 (Fn. 22).

<sup>112</sup> Siehe de Vattel a.a.O.

<sup>113</sup> Siehe de Vattel a.a.O.

<sup>114</sup> So im Ergebnis auch Pape, M., *Humanitäre Intervention*, 1997, S. 109.

<sup>115</sup> Siehe oben B.I.,II.

<sup>116</sup> Internationale Quelle: General Assembly Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948 - UN Doc. A/810, P. 71; deutsche Quelle: siehe dt. Übersetzung Sartorius II, Nr. 19.

## D. Rechtsgrundlagen

Die völkerrechtlichen Verträge stellen die Hauptrechtsquellen des Völkerrechts dar. Zunächst sind daher diese Rechtsquellen heranzuziehen und zu untersuchen, welche Rechte und Pflichten sich bei und zur Hilfeleistung im Katastrophenfall hieraus ergeben. Des Weiteren sind daher im Rahmen der noch folgenden Untersuchung neben vertraglichen Rechtsquellen auch gewohnheitsrechtliche Aspekte und allgemeine Rechtsgrundsätze heranzuziehen und zu prüfen. Den rechtlichen Prüfungsrahmen der Untersuchung bilden insoweit die in Art. 38 Abs. 1 des IGH-Statuts genannten Rechtsquellen.

Die historische Entwicklung und bisherige Darstellung der in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen zeigt einerseits, dass sich diverse rechtliche Grundlagen herausgebildet haben, die im Zusammenhang mit Katastrophen Anwendung finden könnten. Fraglich ist jedoch, ob und inwieweit diese Regelungen einschlägig und bindend sind.

Andererseits fällt bei summarischer Prüfung auf, dass es auf internationaler Ebene jedoch keinen umfassenden "rechtlich bindenden Verhaltenskodex" gibt, der die Durchführung von Hilfe in Katastrophenfällen regelt, sondern wohl "nur" auf Rechtsquellen aus unterschiedlichen Gebieten des Völkerrechts zurückgegriffen werden kann. Dies gilt voraussichtlich - wie die historisch rechtliche Entwicklung vermuten lässt - für den Bereich des Vertragsrechtes wie auch anderer Völkerrechtsquellen. Zu untersuchen ist daher der jeweilige tatsächliche und rechtliche Rahmen, der für die fallbezogene Durchführung internationaler Katastrophenhilfe Bedeutung hat.

Auf universeller/multilateraler Ebene finden sich sowohl im Humanitären Völkerrecht wie auch im Bereich der Menschenrechte diverse Vertragswerke unterschiedlicher Zielrichtung und Thematik, die im Rahmen der Untersuchung und jeweiligen Fragestellung heranzuziehen sind.

Auf regionaler/bilateraler Ebene finden sich zur Katastrophen-thematik Verträge in regional unterschiedlicher Verteilung und Ausprägung. Es fällt bei vorläufiger Sichtung insbesondere auf, dass gerade Regionen, die in erheblichem Maße

von Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten betroffen sind, kaum bilaterale Katastrophenhilfsabkommen aufweisen. Angesichts dieser Konstellation stellt sich sodann die Frage, welche rechtliche Grundlage heranzuziehen und, ob der Abschluss bilateraler Verträge gleichwohl erforderlich ist.

Die Rechtsgrundlagen ergeben sich mithin aus den Bereichen des Humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Diese Bereiche sind durch multilaterale und überregionale Verträge und Abkommen geprägt. Des Weiteren sind einzelne Teilbereiche zu prüfen, die zu Katastrophen oder Unglücksfällen führen können. Im Anschluss sollen die konkreten vertraglichen Verpflichtungen auf bi- und regionaler Ebene erarbeitet und dargestellt werden.

## I. Humanitäres Völkerrecht

Das moderne humanitäre Völkerrecht geht aus den Bestrebungen hervor, der Gewaltanwendung der einander bekämpfenden Parteien Grenzen zu setzen. Somit wurden die Regeln des humanitären Völkerrechts zum ersten Gegenstand der im 19. Jahrhundert einsetzenden Kodifikationsentwicklung. Nachdem der Zweite Weltkrieg große Lücken im humanitären Völkerrecht aufgedeckt hatte, kam im Jahre 1949 eine erneute internationale Konferenz in Genf zusammen und setzte eine weitere intensive Kodifikationswelle in Gang. Am 12. August 1949 wurden die noch heute geltenden vier Genfer Konventionen verabschiedet:

I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde<sup>117</sup>,

II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See<sup>118</sup>,

III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Internationale Quelle: UNTS Bd. 75, S. 31; dt. Quelle: BGBl. 1954 II, S. 783 ff.

<sup>118</sup> Internationale Quelle: UNTS Bd. 75, S. 85; dt. Quelle: BGBl. 1954 II, S. 813 ff.

<sup>119</sup> Internationale Quelle: UNTS Bd. 75, S. 135; dt. Quelle: BGBl. 1954 II, S. 838 ff.

## VI. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten<sup>120</sup>.

Die ersten drei Konventionen behandeln dem humanitären Völkerrecht bereits bekannte Materien, während die vierte Konvention erstmals ausdrücklich - wie schon angedeutet - den Schutz von Zivilpersonen in den Mittelpunkt stellt. Dies resultierte im Wesentlichen aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs. Die Genfer Konventionen von 1949 sind derzeit mit 186 Signaturstaaten das meistverbreitete internationale Vertragswerk<sup>121</sup>.

Ergänzt wurden diese Konventionen erst 1977 durch zwei Zusatzprotokolle:

Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 betreffend den

Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I),

Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 betreffend den Schutz der Opfer nicht-internationaler Konflikte (Protokoll II).

Das erste Protokoll entwickelte das Recht der internationalen Konflikte weiter. Das zweite Protokoll hingegen regelte erstmals das humanitäre Recht interner bewaffneter Konflikte<sup>122</sup>. Zwischenzeitlich hat sich der Ratifikationsstand der Protokolle dem der Konventionen angenähert<sup>123</sup>. Es kann davon ausgegangen werden, dass diverse Regeln bereits als Völkergewohnheitsrecht anzusehen sind; dies bleibt jedoch einer näheren Überprüfung am Einzelfall vorbehalten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das klassische, gewohnheitsrechtliche Kriegsrecht in erster Linie bemüht war, die Berechtigung sowie die Art und Weise von Kriegshandlungen zu reglementieren. Hingegen steht heutzutage im Kriegsrecht - also dem humanitären Völkerrecht im "modernen" Sinne - der Menschenrechtsschutz maßgeblich im Vordergrund<sup>124</sup>. Durch das moderne humanitäre Völkerrecht wird somit eine der tiefgreifendsten Katastrophen zum Schutz der betroffenen Menschen

---

<sup>120</sup> Internationale Quelle: UNTS Bd. 75, S. 287; dt. Quelle: BGBl. 1954 II, S. 917 ff.

<sup>121</sup> Stand Ende 1995, siehe IKRK (Hrsg.), Rapport d'Activité 1995.

<sup>122</sup> Zur Entstehungsgeschichte s. Draper, G., Le développement du droit international humanitaire, in: Institut Henry-Dunant (Hrsg.): Les Dimensions Internationales du Droit Humanitaire, 1986, S. 89 ff, (110ff); auch Bothe, M./Partsch, K.J./Solf, W., New Rules for Victims of Armed Conflicts. Commentary on the Two 1977 Protokolls Additional to the Geneva Conventions of 1949, 1982, hier: Bothe/Partsch, S. 1 ff.

<sup>123</sup> Vertragsstaaten des ZP I: 143; Vertragsstaaten des ZP II: 134, Stand Ende 1995 laut IKRK (Hrsg.), Rapport d'Activité 1995.

<sup>124</sup> So auch Schindler, D., Kriegsrecht und Menschenrechte, in: Häfelin, U./Haller, W./ders. (Hrsg.): Menschenrechte - Föderalismus - Demokratie. Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, 1979, S. 327 ff, S. 331.

reglementiert und stellt eine rechtliche Basis für die Leistung internationaler Katastrophenhilfe dar, die im zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten - also einem Teilbereich der Untersuchung - stehen. Da die Regeln des humanitären Völkerrechts allerdings ausschließlich im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten anwendbar sind, können sie in "friedlichen" Situationen wohl nicht herangezogen werden.

Im Fall von Naturkatastrophen oder technisch-industriellen Unfällen sind daher andere völkerrechtliche Regeln heranzuziehen, um eine allgemeine rechtliche Basis für die Leistung internationaler Katastrophenhilfe zu finden.

## II. Menschenrechte

In der "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte" wurden sowohl die bürgerlichen und politischen Rechte als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit aufgenommen. Allerdings handelt es sich bei der Erklärung nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um eine Erklärung der UNO-Generalversammlung, weshalb die Bindungswirkung teilweise umstritten ist<sup>125</sup>.

Die Folgezeit brachte jedoch eine Reihe von Menschenrechtskodifikationen hervor, die den Schutz intensivierten und für die Vertragsparteien weitgehend verbindlich formulierten. In erster Linie sind hier der "Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte"<sup>126</sup> und der "Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte"<sup>127</sup> zu nennen.

Des Weiteren sind inzwischen auch regionale Menschenrechtsabkommen entstanden. Namentlich die Europäische Menschenrechtskonvention, die Europäische Sozialcharta, die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker sollen an dieser Stelle erwähnt werden.

Die in den genannten Vertragswerken kodifizierten Menschenrechte können eine wesentliche Rechtsgrundlage für die Hilfeleistungsrechte und -pflichten

---

<sup>125</sup> Vgl. hierzu die angeführten Darstellungen bei Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 34, Fn. 51.

<sup>126</sup> Internationale Quelle: UNTS Vol. 999, P. 171; deutsche Quelle: BGBl. 1973 II, S. 1533.

<sup>127</sup> Internationale Quelle: UNTS Vol. 992, P. 3; deutsche Quelle: BGBl. 1973 II, S. 1570.

darstellen, da die maßgeblichen Rechte der unmittelbar Betroffenen manifestiert werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die Menschenrechte auch unmittelbare Rechtswirkung entfalten, mithin nicht nur Rechte des Individuums gegenüber dem eigenen, sondern auch gegenüber fremden Staaten begründen. Dies ist anhand der einzelnen Fragenkomplexe zu prüfen. Außerdem ist im Einzelnen zu untersuchen, inwieweit sich auch Rechte und Pflichten zwischenstaatlicher Art im Hinblick auf die Hilfeleistung in Katastrophenfällen aus den Menschenrechten ergeben; und inwieweit im Falle fehlender vertragsrechtlicher Bindungen auf andere Rechtsquellen, wie das Völkergewohnheitsrecht, zurückgegriffen werden kann.

### III. Rechtsgrundlagen Internationaler Katastrophenhilfe in weiteren Teilbereichen

Auch in anderen Teilbereichen des Völkerrechts finden sich Rechtsgrundlagen. Beispielsweise entstanden bereits sehr früh moralische Pflichten, auf hoher See bei Gefahrensituationen anderen Seefahrern Hilfe zu leisten, die im Verlauf der Zeit in völkerrechtliche Verpflichtungen mündeten. Dies resultierte wohl in erster Linie aus dem sozialen Gefühl der Gefahrengemeinschaft der Seefahrer.

Neben dem internationalen See- und Schifffahrtsrecht existieren noch eine Reihe anderer Teilbereiche, die internationale Solidarität erfordern; sei es, weil grenzüberschreitender Verkehr stattfindet oder auch grenzüberschreitende Gefahren vorliegen oder andere Ausnahmesituationen bestehen.

Solche Situationen finden sich im Bereich des Luft-, Eisenbahn- und Kraftfahrzeugverkehrs, der Nukleartechnik, anderer technisch-industrieller Gefahren, des Gefahrguttransports, der Raumfahrt und der Naturkatastrophen.

In einigen der Teilbereiche wurden überregionale Verträge abgeschlossen, in anderen bestehen regionale oder bilaterale Vereinbarungen. Ebenso dürfte zwischenzeitlich auch Völkergewohnheitsrecht oder andere Rechtsquellen nachweisbar sein.

#### IV. Vertragliche Verpflichtungen auf bilateraler und regionaler Ebene

Die Situation im Bereich der bilateralen und regionalen Verträge erfordert eine nähere Betrachtung und Untersuchung. Aus den Ergebnissen kann zum einen im Fall fehlender Regelungen im bilateralen/regionalen Bereich eine eventuelle Notwendigkeit für umfassende multilaterale Regelungen ersichtlich werden. Zum anderen kann aus vorhandenen Verträgen sowohl auf den inhaltlichen Regelungsbedarf wie auch die Bereitschaft der Staaten geschlossen werden, sich - vertraglich - zu binden.

Hinzu kommt, dass im Zuge einer eingehenden Untersuchung des "Status Quo" - soweit möglicherweise keine bilateralen/regionalen vertraglichen Verpflichtungen feststellbar sind - zu überprüfen ist, ob eine gegenseitige Pflicht zur Vorsorge und Hilfeleistung der untersuchten Staaten und Regionen grundsätzlich umsetzbar, sinnvoll und wünschenswert erscheint.

Eine Analyse der bestehenden Vertragssituation ist daher für den Fortgang der Untersuchung grundlegend und richtungweisend.

An dieser Stelle soll zunächst anhand entsprechender amtlicher Veröffentlichungen und anderer Quellen dargestellt werden, inwieweit die Verwirklichung bilateraler/regionaler Hilfeleistungs- und Zusammenarbeitsverträge in den einzelnen Regionen erfolgt ist. Des weiteren wird unter Heranziehung einzelner Beispiele von schweren Katastrophen aus der zurückliegenden Zeit sowie der regionalen Situationsanalyse die Problematik der regionalen/bilateralen Hilfeleistung verdeutlicht und das Zustandekommen bzw. Fehlen sowie die Erforderlichkeit entsprechender Vertragsabschlüsse erläutert. Die Beispiele können in weitgehender Ermangelung anderer Veröffentlichungen in der Regel nur durch eine Auswertung der Ereignismeldungen aus der allgemeinen Presse entnommen werden.

## 1. Globale Verteilung / Vertragsdichte

Ein Überblick über die globale Verteilung bilateraler Verträge wird zeigen, dass die größte Vertragsdichte bislang in Europa vorliegt. Soweit auf einzelnen Kontinenten nur wenige oder keine bilateralen Verträge vorhanden sind, liegen die Gründe vermutlich weniger im rechtlichen Bereich, als vielmehr in den politischen, geographischen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Gegebenheiten, wie im folgenden noch analysiert werden wird. Zu diesem Zweck wird die globale Verteilung und die Vertragsdichte bilateraler Verträge getrennt für Australien, Neuseeland und Ozeanien, Afrika, Asien, Südamerika, Nord- und Mittelamerika und Europa untersucht werden. Auch die Frage der eventuellen Motivbündelung, die in den einzelnen Regionen möglicherweise der Entstehung bilateraler Verträge entgegensteht, wird anhand der Entwicklungen in der zurückliegenden Zeit untersucht und belegt werden.

### a) Australien, Neuseeland und Ozeanien

Im Bereich von Australien, Neuseeland und Ozeanien existieren keine bilateralen Verträge. Zwischen Australien, Neuseeland und einem Teil der ozeanischen Inseln wie z.B. den Kokos-Inseln und den Norfolk-Inseln als australischen Verwaltungsgebieten ebenso wie mit Papua Neuguinea, der Weihnachts-Insel, Nauru und Samoa bestehen ohnehin bereits geschichtlich und geographisch bedingt enge staatliche Beziehungen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass es aufgrund dieser Situation hier keiner besonderen bilateralen Verträge über allgemeine oder besondere gegenseitige Hilfeleistungen bei Katastrophenfällen bedarf, gleich ob es sich um Naturkatastrophen, „man-made“-Katastrophen oder Frühwarnungen vor entsprechenden Gefahren handelt. Die auch auf anderen Gebieten bestehende Zusammenarbeit oder gemeinsame Interessenlage, wie z.B. die Währungsunion der genannten Inselgruppen mit Australien, der SEATO-Pakt mit Australien und Neuseeland sowie die engen wirtschaftlichen Beziehungen, lassen eine weitgehend reibungslose Information, Zusammenarbeit und

gegenseitige Hilfeleistung bei der Bekämpfung von Katastrophen oder schweren Unglücksfällen erwarten. Als Beispiel für diese Annahme kann auf die in Papua Neuguinea im Juli 1998 durch Tsunamis ausgelöste Katastrophe verwiesen werden. Bei dieser Naturkatastrophe wurden auf einem Küstenstreifen von ca. 30 km Breite verheerende Zerstörungen verursacht, die 3.000 Tote und Tausende von Obdachlosen zur Folge hatten. Erste Rettungsteams kamen aus Australien und Neuseeland in kürzester Zeit, um in dem nur über See oder auf dem Luftweg zu erreichenden Katastrophengebiet Hilfe zu leisten und zu organisieren<sup>128</sup>.

Eine enge Zusammenarbeit zur Verhütung der Entstehung von Katastrophensituationen durch Naturereignisse besteht in dieser Region auch zwischen Australien, Neuseeland, Westsamoa, den Cook-Inseln und den Fidschi-Inseln in der bereits seit 1965 bestehenden „International Coordination Group for the Tsunami Warning System in the Pacific“ (ITSU)<sup>129</sup>, im „International Tsunami Information Centre“ (ITIC)<sup>130</sup> und im „International Tsunami Warning System“ (ITWS)<sup>131</sup>.

Diese praktizierte Zusammenarbeit zeigt - auch ohne das Bestehen von bilateralen Verträgen - ein "Übereinkommen zur gegenseitigen Hilfeleistung" bei den in der Region Australien und Ozeanien insbesondere durch Tsunamis bestehenden Gefahrenlagen. Hierbei ist davon auszugehen, dass nur Australien und Neuseeland über hinreichende, notwendige und geeignete Katastrophenschutzorganisationen sowie die erforderlichen Luftfahrt- und Schifffahrtskapazitäten für eine schnelle und effektive Hilfeleistung in diesem Gebiet verfügen. Das ist vor allem auch wegen der klimatischen Verhältnisse und der sich ergebenden Gefahren der Entstehung von Seuchen von Bedeutung. Der Transport von Medikamenten und ärztlichem Hilfspersonal, der keine besonders großen Transportkapazitäten erfordert, kann bei den geographischen Gegebenheiten auf dem Luftweg nur durch die in Australien und Neuseeland ausreichend vorhandenen - auch militärischen - Luftfahrzeuge erfolgen. Im geschilderten Fall der Tsunami-Katastrophe in Papua Neuguinea im Jahr 1998 wurden von Australien sofort vier Hercules-Transportflugzeuge mit Medikamenten, notwendigen Hilfsgütern und 25 Militärärzten in das

---

<sup>128</sup> FAZ Nr. 165 vom 20.07.1998, S.11; HNA Nr. 165 vom 20.07.1998, S.18 und HNA Nr. 166 vom 21.07.1998, S.11.

<sup>129</sup> Vgl. dazu z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97, Vol. 1, # 07305.

<sup>130</sup> Vgl. dazu z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97, Vol. 1, # 09041.

<sup>131</sup> Vgl. dazu z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97, Vol. 1, # 09042.

Katastrophengebiet entsandt. Zusätzliche Flugzeuge mit Hubschraubern und einem weiteren großen Ärzteteam folgten<sup>132</sup>.

Die Kurzanalyse zeigt, dass in der Region Australien, Neuseeland und Ozeanien die erforderliche Zusammenarbeit zur Hilfeleistung bei Katastrophen und zur gegenseitigen Unterrichtung vor besonderen Gefahren in diesem Gebiet auch ohne bilaterale Verträge grundsätzlich möglich ist und in der Regel offensichtlich auch erfolgt. Begünstigt wird die Zusammenarbeit auch dadurch, dass in dieser Region derzeit keine nennenswerten Spannungen oder kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den Staaten einer gegenseitigen Hilfeleistung entgegenstehen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass es sich um Gebiete mit einer geringen Bevölkerungsdichte handelt, so dass durch die lediglich in Australien und Neuseeland verfügbaren geeigneten Hilfskapazitäten die Hilfsbedürfnisse infolge der geographisch bedingten Gegebenheiten in Ozeanien durch Luft- und Seetransportkapazitäten hinreichend abgedeckt werden können. Durch die geographischen Verhältnisse bestehen im Bereich Australien, Neuseeland und Ozeanien zudem keine unmittelbaren Landgrenzen zwischen den Staaten, so dass bei den zu berücksichtigenden Entfernungen über See ausschließlich Hilfeleistungen auf dem langsamen Seeweg oder dem zwar von der Kapazität her begrenzten, aber schnellen Luftweg möglich sind. Bei den gegebenen Verhältnissen werden bilaterale Verträge über gegenseitige Hilfeleistungen in diesem Gebiet auch in Zukunft voraussichtlich kaum abgeschlossen werden. Sie sind aber wohl auch nicht zwingend notwendig, um eine funktionierende Hilfeleistung im erforderlichen Fall sicherzustellen.

#### b) Afrika

Wesentlich bedenklicher könnte sich demgegenüber das Fehlen jeglicher bilateraler Verträge auf dem afrikanischen Kontinent darstellen. Hier bestehen vielfältige Landgrenzen zwischen den afrikanischen Staaten, so dass wegen der dichten räumlichen Verbundenheit der Staaten miteinander bilaterale Verträge über die Zusammenarbeit bei der Verhütung von Katastrophen und

---

<sup>132</sup> FAZ Nr. 165 vom 20.07.1998, S.11.

der gegenseitigen Hilfeleistung bei deren Bekämpfung sinnvoll erscheinen. Zudem sind viele der afrikanischen Staaten und Regionen in hohem Maße Naturereignissen ausgesetzt, die zumeist grenzübergreifend auftreten und deren Folgen daher nur gemeinsam erfolgreich begegnet werden kann. Die afrikanischen Staaten zählen zu den 90 v.H. der von Naturkatastrophen bedrohten Ländern der sog. "Dritten Welt", in denen aufgrund ihrer schwachen Katastrophenschutzstrukturen das Schadensausmaß durchschnittlich 30 mal höher als es bei vergleichbaren Schadensereignissen in den sog. Industrieländern liegt<sup>133</sup>. Auch sind die Länder der "Dritten Welt" bei ihrer meist großen Bevölkerungszahl lediglich auf kurzfristige Überlebenshilfe eingestellt. Das Bewusstsein der katastrophengebetrohten Bevölkerung ist in den afrikanischen Staaten für diese Situation infolge fehlender Öffentlichkeitsarbeit wenig sensibilisiert<sup>134</sup>. Der Aufbau eines eigenen gefahrenadäquaten Katastrophenschutzes kann sich in den Ländern Afrikas letztlich nur an der vorhandenen Infrastruktur, dem Bildungsstand der Bevölkerung und den bestehenden Ressourcen orientieren<sup>135</sup>.

Für das Fehlen von bilateralen Verträgen in Afrika zeichnen sich bei näherer Betrachtung verschiedene Ursachen verantwortlich. Angesichts der Weiträumigkeit der einzelnen afrikanischen Regionen ist zunächst auf die wenig ausgeprägte Infrastruktur hinzuweisen. Es fehlt an einem leistungsfähigen und schnellen grenzüberschreitenden Eisenbahnverbundnetz mit den notwendigen Transportkapazitäten sowohl im Bereich des Schienennetzes als auch der Lokomotiven und Waggonen. Aber auch ein Fernstraßennetz mit einem leistungsfähigen Lastwagenangebot ist nicht vorhanden. Die vorhandenen Straßen haben zum Teil einen schlechten Ausbauzustand, der einen reibungslosen und schnellen Straßentransport nicht zulässt. Die fehlende Infrastruktur ist aber für eine - grenzüberschreitende - schnelle und effektive Ersthilfe sowie Folgemaßnahmen bei Katastrophenszenarien oder schweren Unglücksfällen sehr hinderlich. Außerdem verfügen die meisten afrikanischen Staaten nicht über entsprechende Nothilfevorräte und technisches Spezialgerät zur Hilfeleistung und zur Bekämpfung der Folgen von Katastrophen und schweren Unglücksfällen. Ferner fehlt es weitgehend an für solche Fälle erforderlichem

---

<sup>133</sup> Vgl.: Andrews, „Bevölkerungsschutz für die Dritte Welt. Katastrophenschutzdekade der UNO ab 1990“, in: Bevölkerungsschutz - Magazin 1990, S.7.

<sup>134</sup> Andrews a.a.O., S.7.

<sup>135</sup> So auch Andrews a.a.O., S.8.

Fachpersonal oder Spezialeinheiten sowie der notwendigen Katastrophenschutzorganisationen, wie sie z.B. in Europa flächendeckend mit den Einrichtungen des Technischen Hilfswerkes, der Feuerwehren und des Roten Kreuzes und anderer vielfältiger Hilfsorganisationen vorhanden sind. Auch ist die Bevölkerung in Afrika kaum mit dem Gedanken des Zivilschutzes im europäischen Sinne vertraut oder im Selbstschutz ausgebildet.

Im Übrigen hindern in Afrika häufig Spannungen und lange andauernde kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen Staaten oder interne Bürgerkriege<sup>136</sup> den Abschluss bilateraler Hilfeleistungsabkommen. Entsprechende Spannungen zwischen den Staaten sind auch für die teilweise einzig mögliche Hilfeleistung durch militärische Kräfte oder Einheiten hinderlich, denen regelmäßig mit Misstrauen begegnet wird und die in Einzelfällen möglicherweise in das Gegenteil umschlagen können. Zu den entsprechenden Situationen soll beispielhaft aus jüngerer Zeit auf die kriegerischen Situationen in Sierra Leone und Liberia 1996<sup>137</sup>, Ruanda 1994<sup>138</sup>, Sudan<sup>139</sup> und auf den seit zwei Jahrzehnten in Angola herrschenden Bürgerkrieg<sup>140</sup> verwiesen werden. Ethnische Rivalitäten, Ehrgeiz und Machtbesessenheit einzelner Personen, sowie fehlende Toleranz und Kompromissbereitschaft in Militärdiktaturen sind in Afrika zudem denkbar

---

<sup>136</sup> Aus jüngster Zeit sind 8 verschiedene Kampfhandlungen zwischen afrikanischen Staaten zu nennen: Nigeria - Kamerun 1994 - 1995; Äthiopien - Somalia seit 1997; Äthiopien - Eritrea seit 1998; Sudan - Uganda seit 1995; Sudan - Äthiopien seit 1995; Republik Kongo (Kinshasa) - Ruanda seit 1997; Republik Kongo (Kinshasa) - Angola seit 1997; Eritrea - Jemen 1995 - 1996. Vgl. hierzu: FAZ Nr. 246 vom 23.10.1998, S.2. Ferner sind aus den letzten Jahren 22 innerstaatliche Kampfhandlungen bzw. Unruhen größeren Ausmaßes zu nennen: Algerien seit 1992; Senegal seit 1996; Guinea - Bissau seit 1998; Sierra Leone seit 1991; Liberia 1989 - 1996; Mali 1989 - 1994; Niger 1991 - 1996; Tschad 1980 - 1994; Tschad (Süden) seit 1994; Zentralafrikanische Republik 1996 - 1997; Sudan (Süden, Osten) seit 1983; Djibouti 1993 - 1994; Somalia (Süden) seit 1991; Uganda (Norden) seit 1993; Ruanda seit 1990; Burundi seit 1993; Republik Kongo (Kinshasa) seit 1996; Angola (Norden) seit 1998; Angola 1992 - 1994; Mocambique 1976 - 1995; Komoren seit 1997. Vgl. dazu: FAZ Nr. 246 vom 23.10.1998, S. 2. Die Situation in Afrika führte dazu, dass dort 11 UN - Operationen durchgeführt wurden: Westsahara 1991 (MINURSO); Liberia 1993 (UNOMIL); Kongo 1960 (ONUG); Angola 1988 (UNAVEM); Angola 1997 (MONUA); Namibia 1989 (UNTAG); Ruanda 1993 (UNOMUR und UNAMIR); Somalia 1992 (UNSOM); Zentralafrikanische Republik 1998 (MINURCA); Sierra Leone 1998 (UNOMSIL). Vgl. dazu: Weißbuch 1994, herausgegeben vom Bundesministerium der Verteidigung, S. 68; FAZ Nr. 39 vom 16.02.1999, S. 9.

<sup>137</sup> Vgl. dazu: Weissmann, „Liberia: Sind Hilfsorganisationen den Kriegsherrn gewachsen?“, in: Im Schatten der Konflikte, herausgegeben von Médecins sans Frontières, S.187 ff.

<sup>138</sup> Vgl. hierzu: Faber, „Ruanda: Zwei Jahre nach dem Völkermord: Die Krise hält an“, in: Im Schatten der Konflikte, herausgegeben von Médecins sans Frontières, S.279 ff.

<sup>139</sup> Vgl. hierzu: de Preat / Hart, „Sudan: Das Land stirbt einen langsamen Tod“ in: Im Schatten der Konflikte, herausgegeben von Médecins sans Frontières, S.309 ff.

<sup>140</sup> Siehe dazu z.B.: FAZ Nr. 1 vom 02.01.1999, S.9, mit der ausführlichen Zusammenstellung der kriegerischen Ereignisse vom Januar 1975 bis Dezember 1998.

ungeeignete Ausgangslagen für die Leistung humanitärer Hilfe für andere Staaten. Jegliche humanitäre Hilfeleistungen, gleich aus welchem Anlass, werden bei derartigen Gegebenheiten in den betroffenen Ländern unmöglich und für eventuell eingesetzte Hilfskräfte von Government-Organisations oder Non-Government-Organisations abenteuerlich und lebensgefährlich. Solche Situationen haben schon dazu geführt, dass Hilfsaktionen der UN und des IRKR aus den genannten Gründen abgebrochen und das entsprechende Personal abgezogen werden musste<sup>141</sup>. Alle derartigen Umstände sind dem Entstehen bilateraler Zusammenarbeit und dem Abschluss bilateraler Verträge durch sog. Anrainerstaaten mehr als hinderlich.

Nach jüngeren Erhebungen der FAO befindet sich in Afrika der überwiegende Teil derjenigen Staaten der Erde, die ohnehin bei der Frage des Nahrungsmittelangebotes für die Bevölkerung in der Kategorie schwerer Nahrungsmittelknappheit, mithin im Bereich der Unter- und Mangelernährung oder im unteren Grenzbereich der Ernährung liegt. Angesichts der lange andauernden kriegerischen Auseinandersetzungen in den bereits genannten Staaten Angola, Liberia, Ruanda, Sierra - Leone und dazu im Sudan, verwundert es nicht, dass diese sich unter den Staaten Afrikas befinden, in denen die Bevölkerung ständigen Ernährungsschwierigkeiten unterliegt; und die damit eine Hilfeleistung für andere Staaten auf diesem Gebiet von vornherein bei Katastrophen ausschließt. Zu den krisengeschüttelten afrikanischen Staaten gehört auch Somalia, das nach den Untersuchungen der FAO der am schwersten von der Nahrungsmittelknappheit betroffene Staat der ganzen Erde ist<sup>142</sup> und erst im Jahr 1999 wieder einer verheerenden Hungerkatastrophe gegenüberstand<sup>143</sup>.

Soweit ein nationales Rotes Kreuz oder Rote Halbmond Verbände oder andere vergleichbare Hilfsorganisationen in den afrikanischen Staaten existieren, sind deren Möglichkeiten für eine Hilfeleistung in den eigenen Staaten und über dessen Grenzen hinaus begrenzt, da sie weder personell noch technisch und materiell über die erforderlichen weit reichenden Ausstattungen verfügen wie etwa die entsprechenden europäischen Einrichtungen. Dementsprechend

---

<sup>141</sup> Vgl. dazu z.B.: Faber, a.a.O. S.279 ff; HNA Nr. 301 vom 28.12.1998, S.3, zu Angola; DRK - Rundbrief Auslandshilfe Nr. 4 vom August 1995, S.12, zu Somalia.

<sup>142</sup> FAZ Nr. 287 vom 10.12.1998, S.14.

<sup>143</sup> FAZ Nr. 35 vom 11.02.1999, S.6.

muss z.B. eine ständige finanzielle und materielle Unterstützung der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften in afrikanischen Staaten durch europäische Rote Kreuz-Gesellschaften erfolgen, damit diese überhaupt ihre Aufgaben in ihren eigenen afrikanischen Nationalstaaten wahrnehmen können<sup>144</sup>. Es ist bei dieser Situation nicht verwunderlich, dass die genannten afrikanischen Organisationen selbst keine grenzüberschreitende Hilfe für andere Staaten leisten können.

Bei der Weitläufigkeit der afrikanischen Staaten kommen zu den bereits erwähnten Defiziten in der Infrastruktur auch noch die Mängel bei den technischen Kommunikationsmöglichkeiten hinzu, die schnelle und genaue Informationen über schwere Unglücksfälle oder Katastrophen einschränken. Sie stehe vor allem schnellen Hilfeleistungen in dünn besiedelten und weit entfernten Landesteilen entgegen.

Vorbeugender Katastrophenschutz und eine wirksame Bekämpfung von Folgen von Katastrophen aller Art kann in Afrika nur dann stattfinden, wenn in den einzelnen Staaten bestimmte Mindeststandards und innerstaatliche stabile und friedliche Verhältnisse erreicht sind und kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den und in den afrikanischen Staaten nicht mehr an der Tagesordnung sind<sup>145</sup>. Bei Fehlen dieser Voraussetzungen können keine wirksamen innerstaatlichen Katastrophenhilfsstrukturen und -ressourcen aufgebaut werden. Ohne deren Vorhandensein ist aber auch eine grenzüberschreitende Hilfe für andere Staaten nicht möglich<sup>146</sup>. Zur Erreichung dieser Mindeststandards bedarf es auch neuer Formen der Entwicklungshilfe, da das Lomé-Abkommen nach Feststellungen der EU keine entsprechenden Wirkungen in der zurückliegenden Zeit erbracht hat. Nach Auslaufen des bis zum Februar des Jahres 2000 zeitlich befristeten Lomé-IV-Abkommens wird daher von der EU-Kommission ein Übergang von einer historisch bedingten Entwicklungspolitik zu einer Strategie der Partnerschaft mit künftig stärkerer Betonung einer Kriegs- und Konfliktvermeidung durch die unterstützten Staaten und deren größerer Flexibilität bei der weiteren Leistung

---

<sup>144</sup> Vgl. dazu: „Vorläufiges Handbuch für Fragen der DRK-Auslandshilfe unter besonderer Berücksichtigung der Katastrophenhilfe“, Juni 1985, S.49 ff; DRK Rundbrief Auslandshilfe Nr. 5 vom Dezember 1995, 4 ff.

<sup>145</sup> So auch: Jürgen Kronenberg, „Internationale humanitäre Einsätze“ in: Bevölkerungsschutz Nr. 2 / 1995, S.23.

<sup>146</sup> Andrews a.a.O. in: Bevölkerungsschutz-Magazin 1990, S.10; Bruha a.a.O., S. 55 f.

wirtschaftlicher Unterstützung angestrebt<sup>147</sup>. Die Entwicklung nach Abschluss des neuen Abkommens von Cotonou und die Frage, ob die angedeuteten Überlegungen der EU-Kommission zu positiven Auswirkungen auf dem Gebiet der humanitären Hilfeleistungen führen werden, bleiben abzuwarten.

Bemerkenswert ist aber, dass - ohne Abschluss jeglicher bilateraler Verträge - durch eine Initiative der WHO in Afrika trotz Spannungen und Kriegen zwischen einer Reihe von Staaten sowie vielfältigen innerstaatlichen Unruhen mit dem „WHO Pan African Centre for Emergency Preparedness and Response“ (EPR)<sup>148</sup> am 06.03.1989 eine Einrichtung geschaffen wurde, an der 51 afrikanische Staaten beteiligt sind. Ziel dieser als internationale Organisation geschaffenen Einrichtung ist die Bekämpfung der Auswirkungen von Trockenheit und Dürre, Überschwemmungen, Wirbelstürmen, Erdbeben, inneren Unruhen und durch die genannten Ereignisse bewirkten Massenfluchtbewegungen auf dem afrikanischen Kontinent durch Schaffung von Hilfskapazitäten in den einzelnen Ländern. Die Aktivitäten der Organisation erstrecken sich jedoch nur auf die Ursachenerforschung, Dokumentation und Veröffentlichung von Forschungsergebnissen, Informationen über Katastrophenereignisse, Vermittlung von Überlebenstraining und internationale Zusammenarbeit im Allgemeinen. Die internationale Zusammenarbeit besteht dabei mit 21 außerafrikanischen staatlichen Einrichtungen und Organisationen, zumeist den Vereinten Nationen, und mit 5 nichtstaatlichen Organisationen, darunter das IRKR. Die internationale Zusammenarbeit besteht vorwiegend auf dem Gebiet der Früherkennung von schädlichen Naturereignissen und möglichst der Vermeidung von Katastrophen sowie der Methoden der Bekämpfung von deren Folgen<sup>149</sup>. Die Tätigkeiten der EPR sind damit in das vom „WHO Global Programme for Emergency Preparedness and Response“<sup>150</sup> geschaffene weltweite Netzwerk eingebunden und dienen zugleich der Unterstützung der von den Vereinten Nationen mit der Resolution 42/169 ausgerufenen „International Decade for Natural Disaster Reduction“ (IDNDR)<sup>151</sup>. Der Ursprung der Einrichtung des EPR zeigt, dass sie nicht nur auf Anregung, sondern wohl auch auf einen durch die WHO und die UN

---

<sup>147</sup> Vgl.: Maciotti, „Lomé - Abkommen muss erneuert werden“, in: FAZ Nr. 227 vom 30.09.1998, S.9. Zur bisherigen Praxis außerordentlicher Hilfsmaßnahmen an die AKP-Staaten bei Naturkatastrophen vgl. f.d.a.: Bischof a.a.O., S. 241 f.

<sup>148</sup> Vgl. dazu: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 12696.

<sup>149</sup> Vgl.: Yearbook of International Organisations a.a.O.

<sup>150</sup> Vgl. dazu: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 13045.

<sup>151</sup> Vgl. dazu: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 07441.

bestehenden internationalen Druck auf die afrikanischen Staaten zurückzuführen ist. Die seit 1989 zumindest formelle Zusammenarbeit der vielfach miteinander zerstrittenen Staaten Afrikas in dem EPR funktioniert offensichtlich wegen des internationalen Charakters dieser Organisation, hat aber bisher zu keiner Zusammenarbeit aufgrund bilateraler Verträge zur Nachbarschaftshilfe bei der Katastrophenbekämpfung geführt.

Bei abschließender Betrachtung sämtlicher Aspekte wird deutlich, warum es in der zurückliegenden Zeit zu keinerlei Abschlüssen bilateraler Verträge über Hilfeleistungen bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen sowie über Informationen über bevorstehende Gefahren aller Art für die Bevölkerung Afrikas gekommen ist. Es ist auch kaum zu erwarten, dass auf dem afrikanischen Kontinent in absehbarer Zukunft ein auf bilateralen Verträgen beruhendes Hilfeleistungssystem entstehen könnte. Aufgrund der Gegebenheiten erscheint der Abschluss von bilateralen Hilfeleistungsvereinbarungen zwischen Staaten, die aus den genannten Gründen ohnehin nicht in der Lage sind, einander Hilfe zu leisten, derzeit auch nicht sinnvoll und erforderlich.

#### c) Asien

In Asien besteht bisher lediglich ein bilateraler Vertrag über Frühwarnung und Hilfeleistung bei nuklearen Vorkommnissen zwischen Japan und der Republik Korea vom 25.05.1990<sup>152</sup>. Sonstige bilaterale Verträge, insbesondere auch über eine gegenseitige Hilfeleistung in Katastrophenfällen oder bei schweren Unglücksfällen sind nicht vorhanden. Auch hier stellt sich daher erneut die Frage, welche Gründe einer vertraglichen Bindung zur Hilfeleistung entgegenstehen.

Die über Jahrzehnte sich erstreckende Abschottung Chinas als größtem Staat in Asien gegen jegliche Einflüsse von außen - wohl vorrangig zum Zweck der Verhinderung eines Informationsaustausches mit dem Ausland - hat offensichtlich das Entstehen von bilateralen Verträgen über eine gegenseitige

---

<sup>152</sup> Internationale Quelle: HW: 46 NLB 87 (1990).

Hilfeleistung jeglicher Art mit anderen Staaten nachhaltig behindert. Jüngste Beispiele für diese problematische Situation bei schwersten Naturkatastrophen im Land sind die Erdbeben in Südchina 1996, die Überschwemmungen am Hwangho-Fluss (Gelben Fluss) im Jahr 1996 und die im Juli 1998 ausgelöste Flut- und Überschwemmungskatastrophe am Jangtse, dem größten Fluss Chinas.

Eine Mischung aus ideologischen Gründen und hergebrachten kulturellen Gegebenheiten ist im asiatischen Raum selbst heute noch bei Katastrophen aller Art den objektiven Feststellungen über Umfang und Ausmaß, aber auch bei der Bewertung der Frage der Notwendigkeit einer internationalen Hilfe, hinderlich. Angesichts des Potentials an Helfern, auch an Fachleuten auf allen Gebieten einer notwendigen Hilfeleistung, den ein Staat wie China selbst mobilisieren kann, stellt sich kaum die Frage nach einer Hilfe von dritter Seite durch Katastrophenhelfer, also nach „man-power“. Dies gilt insbesondere für China, das in erheblichem Umfang auf militärische und paramilitärische Kräfte und dementsprechend auch auf geeignete Organisationsstrukturen zur Katastrophenbekämpfung zurückgreifen kann. Bei der Jangtse-Katastrophe sollen über 1 Million chinesische Soldaten eingesetzt gewesen sein<sup>153</sup>. Derartige Hilfeleistungen könnten bei Katastrophen durch keine zivilen Hilfsorganisationen erbracht werden.

Die sich aus der allgemeinen Presse ergebenden Ausmaße von Katastrophen, die viele Staaten in Asien betreffen, zeigen, dass eine Verpflichtung zur Nachbarschaftshilfe aufgrund bilateraler Verträge in Asien kaum brauchbare Ergebnisse erbringen würde, wenn zugleich mehrere Staaten durch ein Ereignis wie z.B. außergewöhnliche Monsunregen betroffen sind. Zu berücksichtigen ist jedoch primär, dass bilaterale Hilfeleistungsverträge unter den Staaten Asiens vor allem an politischen und historisch bedingten Spannungen zwischen diesen Staaten vielfach scheitern. Diese gehen u.a.

---

<sup>153</sup> FAZ Nr. 178 vom 04.08.1998, S. 9; HNA Nr. 178 vom 04.08.1998, S. 20; FAZ Nr. 193 vom 21.08.1998, S. 8.

auch auf kriegerische Ereignisse zurück<sup>154</sup>, bei denen ein jederzeitiges erneutes Aufflackern von Auseinandersetzungen im Raum steht; oftmals sind die Konflikte aus den tief greifenden Umbrüchen in Zentral- und Südasien entstanden und aufgrund eines sich ständig mehrenden „destruktiven Potentials“ international nur schwerlich zu kontrollieren<sup>155</sup>. Hinzu kommen vor allem traditionelle Aspekte der „Wahrung des Gesichts“ in Asien in Vermischung mit politischen Aspekten, die einer Anforderung von Hilfeleistungen in einer Reihe von

Staaten heute noch immer entgegenstehen. Schließlich sind es aber auch Gründe des eigenen Mangels an entsprechenden Ressourcen auf entscheidenden Gebieten - ähnlich wie auf dem afrikanischen Kontinent - , die eine Hilfeleistung für andere unmöglich machen oder aber stark einschränken und damit dem Abschluss bilateraler Verträge weitgehend hinderlich sind - aber auch wenig sinnvoll erscheinen lassen.

Die für den ostasiatischen Raum geltenden Gesichtspunkte treffen in bestimmten Aspekten im gleichen Maße auch für den vorderasiatischen Raum zu, wobei hier vor allem kriegerische Ereignisse aus jüngster Zeit dem Abschluss bilateraler Hilfeleistungsverträge entgegenstehen dürften. So sind beispielsweise derartige Verträge zwischen den Staaten Irak, Iran, Türkei, Syrien, Israel, Libanon, Kuwait, Afghanistan, Pakistan und Indien, gleich in welcher Kombination, zurzeit kaum denkbar<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Zu erwähnen sind hier z.B. die Kampfhandlungen zwischen Pakistan und Indien (Kaschmir) seit 1989 und zwischen Indien und Pakistan (Siachen) seit 1984. Als bedeutsam müssen ferner die innerstaatlichen Kampfhandlungen in Afghanistan seit 1992 und in Bangladesh von 1982 bis 1997 angesehen werden. Vgl. dazu: FAZ Nr. 246 vom 23.10.1998, S. 2. Die Situation in den genannten Gebieten führte auch zu UN - Einsätzen: Indien - Pakistan seit 1949 (UNMOGIP); Indien - Pakistan 1965 (UNIPOM); Afghanistan - Pakistan 1988 (UNGOMAP). Siehe hierzu: Weißbuch 1994, herausgegeben vom Bundesministerium der Verteidigung, S. 68.

<sup>155</sup> Vgl. dazu: Klaus Natorp, „Vernunft am Rande des Abgrunds ?“, in: FAZ Nr. 58 vom 10.03.1999, S. 16.

<sup>156</sup> Bedeutsame kriegerische Auseinandersetzungen fanden vor allem statt zwischen Israel und Libanon seit 1978, Israel und Jordanien von 1967 bis 1996, Iran und Irak von 1980 bis 1988, Irak und Kuwait 1990. Dazu kommen die innerstaatlichen Unruhen und Kampfhandlungen im Libanon seit 1975, in der Türkei (Kurdengebiete) seit 1984, im Irak (Kurdengebiete) seit 1988, im Iran (Kurdengebiete) seit 1979, im Iran (Südwesten) seit 1979 und Jemen 1994. Vgl. dazu: FAZ Nr. 246 vom 23.10.1998, S. 2. Zu den kriegerischen Auseinandersetzungen und ihren Auswirkungen zwischen dem Irak und Iran sowie zwischen dem Irak und Kuwait siehe auch: Michaela Wimmer/Stefan Braun/Hannes Enzmann, Brennpunkt Golf, Hintergründe, Geschichte, Analysen, 1991, S. 77 ff und S. 129 ff. Die Situation im vorderasiatischen Raum führte auch zu einer Reihe von UN - Einsätzen: Irak-Kuwait seit 1991 (UNIKOM); Libanon seit 1978 (UNIFIL); Syrien (Golan-Höhen) seit 1974 (UNDOF); Naher Osten seit 1948 (UNTSO); Iran - Irak 1988 (UNHMOG); Irak seit

Im ostasiatischen Bereich findet allerdings an Stelle von bilateralen Verträgen teilweise eine Zusammenarbeit der Staaten innerhalb internationaler Organisationen statt, die eine Katastrophenabwehr zum Gegenstand haben. Es handelt sich beispielsweise um eine Mitgliedschaft in dem 1986 eingerichteten „Asian Disaster Preparedness Centre“ (ADPC)<sup>157</sup> oder um die Mitarbeit in der bereits seit 1965 bestehenden „International Coordination Group for the Tsunami Warning System in the Pacific“ (ITSU)<sup>158</sup> und im „International Tsunami Information Centre“ (ITIC)<sup>159</sup>. Nach der verheerenden Tsunami-Katastrophe vom Dezember 2004 soll nach allgemeinen Pressemeldungen kurzfristig ein ähnliches System für den Indischen Ozean aufgebaut werden.

An dieser Stelle sei erwähnt, dass historisch oder aktuell miteinander verfeindete Staaten des ostasiatischen oder vorderasiatischen Raumes zum Teil auch Unterzeichnerstaaten des „Übereinkommens über die frühzeitige Benachrichtigung bei Nuklearunfällen“ (IAEO-Benachrichtigungsübereinkommen) vom 26.09.1989<sup>160</sup> und des „Übereinkommens über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen“ (IAEO-Hilfeleistungsübereinkommen) vom 26.09.1989 sind<sup>161</sup>. Hier bestehen offenbar nicht die Vorbehalte, wie sie bei der Frage des Abschlusses bilateraler Verträge vorhanden sind, da die Zusammenarbeit bei den genannten internationalen Verträgen nicht direkt erfolgen muss, sondern über das Büro der „Internationalen Atomenergie-Organisation“ (IAEO) abgewickelt wird.

---

1991 (UNSCOM). Vgl. hierzu: Weißbuch 1994, herausgegeben vom Bundesministerium der Verteidigung, S. 68; FAZ Nr. 39 vom 16.02.1999, S. 9.

<sup>157</sup> Vgl. dazu z.B.: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 00813.

<sup>158</sup> Vgl. dazu z.B.: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 07305.

<sup>159</sup> Vgl. dazu z.B.: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 09041.

<sup>160</sup> Nationale Quelle des Textes und der Signatarstaaten: BGBl. 1989 II, S. 435 und BGBl. 1993 II, S. 1845.

<sup>161</sup> Nationale Quelle des Textes und der Signatarstaaten: BGBl. 1989 II, S. 441 und BGBl. 1993 II, S. 1830.

#### d) Südamerika

Ähnlich wie in Asien besteht in Südamerika bislang auch nur ein bilateraler Vertrag über Frühwarnung und Hilfeleistung bei nuklearen Vorkommnissen zwischen Argentinien und Brasilien<sup>162</sup>. Bilaterale Verträge anderer Art, insbesondere über eine gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophenfällen oder schweren Unglücksfällen sind nicht ersichtlich. Wie bereits in den Fällen der bisher untersuchten Regionen stellt sich auch hier die Frage, welche Gründe einer Hilfeleistung auf der Grundlage bilateraler Verträge entgegenstehen könnten.

Die Vertragspartner - Brasilien und Argentinien - des oben genannten bilateralen Vertrages sind sowohl hinsichtlich der Bevölkerungszahl als auch hinsichtlich der Fläche die beiden größten Staaten Südamerikas mit gemeinsamen Landgrenzen. Zwischen den meisten unmittelbaren Nachbarstaaten verlaufen die politischen Grenzen zu einem großen Teil durch schwer zugängliche Regionen der Anden oder durch Urwälder, die zumeist unzureichend durch Straßen und Bahnlinien erschlossen sind. Gegenseitige Hilfeleistungen sind daher nicht nur wegen dieser geographischen Gegebenheiten, sondern vor allem auch wegen der großen Entfernungen äußerst problematisch. Zudem sind die Grenzregionen oftmals nur schwach besiedelt. Somit befinden sich geeignete Hilfskräfte mit den entsprechenden Ressourcen zumeist nur in den weit voneinander entfernten Ballungsgebieten des Kontinents. Da aber der Zeitfaktor bei der Katastrophenhilfe, insbesondere bei der Erst- und Soforthilfe, eine große Rolle spielt, kommt als geeignetes Transportmittel in der Regel nur das in seiner Kapazität beschränkte Luftfahrzeug in Betracht.

Allerdings sind in Südamerika auch die aus kriegerischen Ereignissen resultierenden Spannungen zwischen einer Reihe von Staaten oder innerstaatliche Auseinandersetzungen dem Abschluss bilateraler Verträge –

---

<sup>162</sup> Internationale Quelle: IAEA, Leg. Ser. 15, 21.

ähnlich wie in Asien und Afrika - hinderlich<sup>163</sup>. Ferner beeinträchtigen vermutlich auch die Drogenkartelle in Kolumbien<sup>164</sup> mit durchaus grenzüberschreitenden Auswirkungen oder auch Verbrechenssyndikate im Länderdreieck Argentinien, Brasilien und Paraguay bei Ciudad del Este, aber auch über die Grenzen hinaus, etwaige staatliche Hilfsmaßnahmen zugunsten eines Nachbarstaates und die Integrität staatlicher Stellen in den genannten Gebieten<sup>165</sup>.

Zudem ist ein Teil der südamerikanischen Staaten auch zu den Armutsstaaten zu rechnen, in denen für die Bevölkerung nur Nahrungsmittel im unteren Grenzbereich zur Verfügung stehen, wie in Venezuela, Paraguay, Guyana und Ecuador. Teilweise gehören sie gar zu den Staaten mit einer Unter- und Mangelernährung der Bevölkerung, wie Peru und Bolivien<sup>166</sup>. Da in Katastrophenfällen häufig die Versorgung der Bevölkerung der betroffenen Region mit Nahrungsmitteln eine bedeutende Rolle spielt, ist verständlich, dass Staaten mit einem eigenen ständigen Nahrungsmittelmangel kaum in der Lage sind, anderen Staaten bei Katastrophen entsprechende Hilfe leisten zu können.

Ein Beispiel für den chaotischen Verlauf von Hilfeleistungen bei einer großen Naturkatastrophe in Südamerika sind die Hilfsmaßnahmen anlässlich eines Erdbebens im Westen Kolumbiens am 25.01.1999, der durch seine Lage an dem etwa 38.000 Kilometer langen sog. „zirkumpazifischen Gürtel“ durch Erdbeben in einem besonderen Maße gefährdet ist. Bereits erste Meldungen berichteten über mehr als 2.000 Tote, 2.700 Schwerverletzte und mehr als 300.000 Obdachlose. Insgesamt waren 3 Millionen Menschen in dem dicht besiedelten Gebiet von dem Erdbeben in ihren Lebensumständen betroffen. Neben 17 anderen Orten wurde die Großstadt Armenia mit 350.000 Einwohnern zum überwiegenden Teil zerstört.

---

<sup>163</sup> Zu nennen sind z.B.: Grenzkonflikt zwischen Peru und Ecuador 1981 und weitere Kampfhandlungen zwischen beiden Staaten 1995; Kampfhandlungen zwischen Kolumbien und Venezuela 1994 und 1995; Guerillakrieg in Kolumbien seit 1963; innerstaatliche Kampfhandlungen in Peru 1981 bis 1995. Vgl. dazu: FAZ Nr. 246 vom 23.10.1998, S. 2; FAZ Nr. 23 vom 28.01.1999, S. 13.

<sup>164</sup> Siehe dazu: James Adam, „Wer finanziert den Terror“, 1990, S. 375 ff, „Die Narc-Farc-Connection“,

S. 471 ff. „Fuerzas Armadas Revolucionarias“ (FARC) und S. 477 f. „Movimiento 19 Abril“ (M 19).

<sup>165</sup> Vgl. dazu die Berichte in: Focus Nr. 10/1999 vom 08.03.1999, S. 132 ff.

<sup>166</sup> Vgl. dazu: FAZ Nr. 287 vom 10.12.1998, S. 14.

Notwendige Transporte von Hilfsgütern, Lebensmitteln und Trinkwasser konnten auf dem Landweg wegen der geschilderten Lage nicht im erforderlichen Maße in das Katastrophengebiet erfolgen. Die Beförderungen auf dem Luftweg waren bei weitem nicht ausreichend. Zudem verhinderten schlechte Witterungsverhältnisse nach dem Erdbeben den ständigen Einsatz von Luftfahrzeugen. Diese Umstände führten zu unkontrollierten Fluchtbewegungen der Bevölkerung aus dem Katastrophengebiet<sup>167</sup>.

Auffällig ist, dass außer der Beteiligung Argentiniens an der Bereitstellung von Hilfsgeldern keinerlei Hilfeleistungen aus den anderen angrenzenden Staaten für Kolumbien erfolgt sind. Angesichts der bereits erwähnten kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Kolumbien und dem Nachbarstaat Venezuela 1994 und 1995, den sonstigen inneren Unruhen in Kolumbien seit 1963, die auch über die Grenzen hinaus ihre Auswirkungen gehabt hatten, sowie der Armutslage im angrenzenden Ecuador und Peru scheint dies aus den zuvor erörterten Gründen erklärlich.

Neben diversen logistischen, organisatorischen und technischen Problemen kam es durch die chaotischen Verhältnisse im Katastrophengebiet in kurzer Zeit, vor allem wegen der fehlenden Lebensmittel, Zelte, Decken und Kleidung zu ausufernden Plünderungen und Gewalttaten. Auch Rettungskräfte wurden überfallen, so dass zahlreiche Hilfskräfte das Katastrophengebiet verließen, da die kolumbianische Armee und Polizei nicht für ihre Sicherheit garantieren konnten. Obwohl nach amtlichen Angaben mehrere tausend Soldaten und Polizisten zusätzlich in das Katastrophengebiet entsandt wurden, gelang es nicht die Sicherheit und Ordnung dort wieder herzustellen. Selbst Plünderungen von Lagern des Roten Kreuzes, zum Teil durch bewaffnete Personen, konnten nicht verhindert werden<sup>168</sup>.

Dieses Beispiel einer Naturkatastrophe in Südamerika zeigt, dass bei Fehlen einer gut funktionierenden innerstaatlichen Katastrophenschutzorganisation oder entsprechenden Einrichtungen internationale Hilfe oder der Einsatz von Hilfskräften aus anderen Staaten - bei allem guten Willen zur Hilfe - außerordentlich risikoreich und nur wenig effektiv ist.

Die durch verschiedene Umstände gespannten Verhältnisse der Staaten zueinander, die teilweise vorliegende wirtschaftliche Situation, die eine Hilfe für andere Staaten kaum zulässt, die geographischen Gegebenheiten, die

---

<sup>167</sup> FAZ Nr. 24 vom 29.01.1999, S. 10; HNA Nr. 24 vom 29.01.1999, S. 32; HNA Nr. 29 vom 04.02.1999, S. 25.

<sup>168</sup> HNA - SZ Nr. 5 vom 31.01.1999, S. 44; HNA Nr. 26 vom 01.02.1999, S. 21; FAZ Nr. 24 vom 29.01.1999, S. 10; FAZ Nr. 25 vom 30.01.1999, S. 9.

außerordentlichen räumlichen Entfernungen und die wenig ausgeprägte Infrastruktur in den grenzüberschreitenden Bereichen lassen in Südamerika auf absehbare Zeit das Entstehen bilateraler Hilfsabkommen kaum erwarten.

Auch wenn bis auf den genannten Vertrag zwischen Argentinien und Brasilien in Südamerika keine bilateralen Verträge über gegenseitige Hilfeleistungen bestehen, sind eine Reihe von Staaten in Südamerika Mitglieder internationaler Organisationen, die vor allem den Schutz und die Vorsorge gegenüber Naturkatastrophen zum Ziel haben. Argentinien, Brasilien und Uruguay sind dem IAEO-Benachrichtigungsübereinkommen vom 26.09.1989<sup>169</sup> und dem IAEO-Hilfeleistungsübereinkommen vom 26.09.1989<sup>170</sup> beigetreten. In der „International Coordination Group for the Tsunami Warning System in the Pacific“ (ITSU)<sup>171</sup> arbeiten Chile, Kolumbien, Peru und Ecuador aus Südamerika mit. Zur Erforschung des Wetterphänomens und einer Frühwarnung vor den Gefahren für die Bevölkerung besteht in der „Joint IOC/WMO/CPPS Working Group on the Investigation of El Niño“<sup>172</sup> eine Zusammenarbeit von Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru. Wesentlich mehr südamerikanische Staaten sind Mitglieder des „Emergency Preparedness and Disaster Relief Coordination Office“ (PED)<sup>173</sup>: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela. Hierbei handelt es sich um eine von der „Pan American Health Organisation“ (PAHO) ins Leben gerufene Institution, die der Vermeidung von flächendeckender Seuchenentstehung und deren Bekämpfung durch entsprechende vorbeugende Planung, Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung der Bevölkerung und Koordinierung mit anderen Gebieten dient, also der Vorbeugung gegen besondere Katastrophenlagen im Gesundheitswesen. Schließlich besteht noch eine Zusammenarbeit von Argentinien, Ecuador, Kolumbien und Peru im „Network for Social Studies on Disaster Prevention in Latin America“<sup>174</sup>. Dieser internationale Zusammenschluss von 1992 dient dazu, durch entsprechende interdisziplinäre Forschung und Stärkung nationaler Aktivitäten Maßnahmen des Katastrophenschutzes in den einzelnen Ländern zu fördern und damit

---

<sup>169</sup> Nationale Quelle des Textes und der Signatarstaaten: BGBl. 1989 II, S. 435 und BGBl. 1993 II, S. 1845.

<sup>170</sup> Nationale Quelle des Textes und der Signatarstaaten: BGBl. 1989 II, S. 441 und BGBl. 1993 II, S. 1830.

<sup>171</sup> Vgl. z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97 Vol. 1, # 07305.

<sup>172</sup> Vgl. z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97 Vol. 1, # 09369.

<sup>173</sup> Vgl. z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97 Vol. 1, # 03053.

<sup>174</sup> Vgl. z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97 Vol. 1, # 10025.

zugleich den Zielen der von den Vereinten Nationen mit der Resolution 42/169 ausgerufenen „International Decade for Natural Disaster Reduction“ (IDNDR)<sup>175</sup> zu dienen.

Aus der beispielhaften Darstellung der unterschiedlichen internationalen Zusammenarbeit südamerikanischer Staaten ergibt sich, dass ähnlich wie in Asien und Afrika auch in Südamerika eine stärkere Neigung zur Mitwirkung im Bereich des Katastrophenschutzes und der Katastrophenhilfe über internationale Organisationen oder andere Zusammenschlüsse besteht, als durch Abschluss bilateraler Verträge auf diesen Gebieten eine Bindung und Verpflichtung gegenüber einem anderen (Nachbar-) Staat einzugehen.

#### e) Nord- und Mittelamerika

In Nordamerika existieren zehn einschlägige bilaterale Verträge; sechs zwischen den USA und Kanada und vier zwischen den USA und Mexiko. Sämtliche Verträge sind unter den Gesichtspunkten des allgemeinen Katastrophenschutzes abgeschlossen, haben aber unterschiedliche Inhalte, wie Frühwarnung, Notfallplanung, Informationsaustausch, Hilfeleistungen, allgemeinen Umweltschutz sowie gesondert geregelte Notfallplanungen bzw. Erfahrungsaustausch im Nuklearbereich zum Gegenstand.

Demgegenüber fehlen in Mittelamerika jegliche bilateralen Verträge im Bereich des Katastrophenschutzes im weiteren Sinne. Hier stellt sich abermals die Frage nach den Ursachen und Gründen für das Fehlen einer solchen Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Mittelamerika.

Bei Betrachtung der bilateralen Verträge in Nordamerika sind zunächst die Abkommen zwischen den USA und Kanada über die gemeinsame Waldbrandbekämpfung vom 01.06.1971<sup>176</sup> und vom 04./07.05.1982<sup>177</sup> als Vereinbarungen zum Schutz vor Naturkatastrophen zu nennen. Diesen

---

<sup>175</sup> Vgl. z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97 Vol. 1, # 07441.

<sup>176</sup> Internationale Quelle: 22 UST 221, TIAS 7132. Vgl. dazu auch Bruha a.a.O., S. 44 mit Fn. 226.

<sup>177</sup> Internationale Quelle: TIAS 10436. Vgl. dazu auch Bruha a.a.O., S. 44 mit Fn. 226.

bilateralen Verträgen ist angesichts der grenzüberschreitenden großen Waldgebiete zwischen den USA und Kanada besondere Bedeutung beizumessen.

Zwischen den USA und Kanada besteht ferner seit dem 28.04.1988 ein Vertrag zur allgemeinen Notfallplanung<sup>178</sup>. Hierbei handelt es sich um ein Abkommen zwischen beiden Regierungen, das eine umfassende Planung zur Verhinderung und Handhabung von Notfällen zum Gegenstand hat, von denen die Zivilbevölkerung betroffen sein könnte.

Ein weiterer Vertrag besteht zwischen der „United States Nuclear Regulatory Commission“ (U.S.NRC) als einer Regierungseinrichtung der USA und dem „Atomic Energy Control Board of Canada“ (AECB) als Regierungsstelle von Kanada seit dem 21.06.1989<sup>179</sup>, der eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den beiden genannten Institutionen über die Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen in Nuklearangelegenheiten darstellt. Diese Vereinbarung dient im weiteren Sinne auch der Verhütung von Katastrophen grenzüberschreitender oder innerstaatlicher Art durch Gefahren, die von der Atomenergiegewinnung ausgehen.

In Ergänzung dieser bestehenden bilateralen Verträge sind zwischen einzelnen amerikanischen Bundesstaaten und kanadischen Provinzen im unmittelbaren Grenzbereich beider Staaten zusätzliche Vereinbarungen im Bereich der Vorbeugung und Bekämpfung von Katastrophen abgeschlossen worden. Hierbei handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen der Kanadischen Provinz Brunswick und dem amerikanischen Bundesstaat Maine vom 09.09.1975<sup>180</sup> über allgemeine Notfallplanung und gegenseitige Hilfeleistung bei zivilen Notfällen. Der sog. „Letter of Understanding“ wurde im Bereich der „Civil Emergency Planning and Emergency Arrangements“ von den beteiligten Stellen unterzeichnet. Ferner wurde zwischen der kanadischen Provinz Ontario und dem amerikanischen Bundesstaat Michigan am 28.04.1987<sup>181</sup> eine Vereinbarung über Frühwarnung und Hilfeleistung abgeschlossen.

---

<sup>178</sup> Unveröffentlichter Vertrag. Zit. nach Handl a.a.O., S. 139.

<sup>179</sup> Unveröffentlichter Vertrag. Zit. nach Handl a.a.O., S. 140.

<sup>180</sup> Unveröffentlichter Vertrag, zit. nach Handl a.a.O., S. 139.

<sup>181</sup> Unveröffentlichte Vereinbarung, zit. nach Handl a.a.O., S. 140.

Unterzeichner des sog. „Letter of Agreement“ sind in diesem Fall das „Department of State Police“ in Michigan und die Dienststelle des „Emergency Planning“ in Ontario. Als dritte Vereinbarung wurde zwischen der kanadischen Provinz Ontario und dem amerikanischen Bundesstaat Ohio der sog. „Ohio - Plan zur Bekämpfung von radioaktiven Notfällen in genehmigten Nuklearanlagen“ am 13.08.1991<sup>182</sup> abgeschlossen. Auch hierbei handelt es sich um einen sog. „Letter of Agreement“, der zwischen der „Emergency Management Agency“ in Ohio und dem „Ministry of the Solicitor General“ in Ontario unterzeichnet wurde.

Sämtliche dieser zwischen den USA und Kanada bzw. zwischen den genannten Regierungsstellen der einzelnen Bundesstaaten und Provinzen abgeschlossenen bilateralen Verträge und Vereinbarungen haben eine allgemeine Unterrichtung und Hilfeleistung in Katastrophenfällen oder die Abwehr bestimmter Gefahren - auch im Nuklearbereich - zum Gegenstand. Unabhängig davon, ob es sich um die Gefahrenabwehr oder um Schadensbekämpfung im Inland oder in grenzüberschreitenden Fällen handelt, haben alle genannten Verträge und Vereinbarungen völkerrechtliche Qualität<sup>183</sup>.

Zwei bilaterale Verträge zwischen den USA und Mexiko vom 03.05.1968<sup>184</sup> und vom 15.01.1980<sup>185</sup> dienen dem Schutz vor Naturkatastrophen und sehen eine gegenseitige Hilfeleistung vor. Über einen allgemeinen Umweltschutz besteht zwischen den USA und Mexiko ein bilateraler Vertrag seit dem 14.08.1983<sup>186</sup>. Dieser Vertrag hat die Zusammenarbeit beider Staaten zum Schutz der Umwelt und der Verbesserung der Umweltbedingungen im gemeinsamen Grenzgebiet, also eine grenzübergreifende Zusammenarbeit zum Gegenstand. Zwischen der mexikanischen „Comision Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias“ und der amerikanischen „United States Nuclear Regulatory Commission“ (U.S.NCR), also zwischen zwei Institutionen der Regierungen, besteht seit dem 08.04.1981 eine Vereinbarung über einen

---

<sup>182</sup> Unveröffentlichte Vereinbarung, zit. nach Handl a.a.O., S. 140.

<sup>183</sup> Vergl. zu dieser Problematik Ipsen, K., Völkerrecht, S. 95 ff., insb. Ziff. 1 und folgende sowie besond. Ziff. 1 m.w.N.

<sup>184</sup> Internationale Quelle: 19 UST 4810, TIAS 6481; vgl. auch Bruha a.a.O., S. 44 Fn. 226.

<sup>185</sup> Internationale Quelle: TIAS 10013; vgl. auch Bruha a.a.O., S. 44 Fn. 226.

<sup>186</sup> Unveröffentlichter Vertrag, zit. nach Handl a.a.O., S. 142.

Erfahrungsaustausch von technischen Informationen und über eine Zusammenarbeit in Angelegenheiten nuklearer Sicherheit<sup>187</sup>. Schließlich wurde zwischen den beiden vorgenannten staatlichen Stellen der USA und Mexiko am 08.09.1989/06.10.1989 eine Vereinbarung über einen Informationsaustausch, eine Frühwarnung und eine gemeinsame Notfallplanung für grenznahe nukleare Anlagen abgeschlossen<sup>188</sup>. Die drei zwischen den USA und Mexiko bestehenden bilateralen Verträge sind sowohl auf die Abwendung von und die Hilfeleistung bei Gefahren in bestimmten Bereichen der Natur und Umwelt als auch im Nuklearbereich ausgerichtet. Sie besitzen ebenfalls völkerrechtliche Qualität.

Angesichts der genannten Verträge sind die Grundlagen einer freundschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den drei großen den Kontinent beherrschenden Staaten auf besonders bedeutsamen Gebieten deutlich zu erkennen. Zu berücksichtigen sind bei der Analyse auch die außerordentlichen räumlichen Ausdehnungen der drei Staaten USA, Kanada und Mexiko mit weiträumigen aneinandergrenzenden Wüstengebieten, Urwäldern, Gebirgsregionen und Binnengewässern, die in bestimmten Gebieten auf die Besiedelung und damit auch für den Gesichtspunkt des Bevölkerungsschutzes in diesen Regionen für Hilfeleistungen von Bedeutung sind.

Zu den bereits angesprochenen bilateralen Hilfeleistungsabkommen muss in Nordamerika noch der sog. „Nordamerikanische Meeresnotfallplan“ von 1974 und 1978 hinzugerechnet werden, der das Element der internationalen Notfallvorsorge durch die Vereinbarung koordinierter oder integrierter Notfallpläne enthält<sup>189</sup>. Die zwischen den USA und Kanada bestehende ca. 9.000 Kilometer lange gemeinsame Grenze verläuft zur Hälfte durch Wasserflächen und ist damit die längste Binnenwassergrenze weltweit zwischen zwei Staaten. Es handelt sich um die fünf großen Seen, etwa 150 kleinere Seen und Flüsse sowie fünf Meeresbuchten. Diese Situation führte im Verlauf der Zeit zu einer Reihe von Abkommen zwischen den USA und Kanada<sup>190</sup>, von denen der heute geltende „Joint Canada - US Marine Pollution Contingency Plan for the Great Lakes“ (CANUSLAK) vom 20.06.1974 und das

---

<sup>187</sup> Internationale Quelle: IAEA Leg. Ser. 15, 371.

<sup>188</sup> Unveröffentlichte Vereinbarung, zit. nach Handl a.a.O., S. 142.

<sup>189</sup> Vgl. dazu: Bruha a.a.O., S. 21 f.

<sup>190</sup> Zur historischen Entwicklung vgl.: Bruha a.a.O., S. 22.

„Agreement on the Great Lakes Water Quality“ vom 15.04.1978 besonders zu nennen sind. Diese beiden Vereinbarungen finden in dem „Joint Canada - US Marine Pollution Contingency Plan for Spills of Oil and other Noxious Substances“ (JPS) vom 20.06.1974 eine entsprechende Ergänzung für die gemeinsamen Teile der Atlantik- und Pazifikküste beider Staaten<sup>191</sup>. Die bilateralen Vereinbarungen sehen bei Verschmutzungsfällen des Wassers ein abgestuftes Notfallmanagement vor, mit gegenseitiger Alarmierung, Aktivierung nationaler Hilfskräfte und grenzüberschreitender Hilfeleistung auf verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen der beiden Staaten.

Ein ebenfalls hoch entwickeltes bilaterales Notfallsystem besteht zwischen den USA und Mexiko durch das „Agreement of Co-operation Regarding Pollution of the Marine Environment by Discharges of Hydrocarbons and other Hazardous Substances“ vom 24.07.1980 (in Kraft seit 30.03.1981)<sup>192</sup>. Das stark an die amerikanisch-kanadischen Vereinbarungen angelehnte bilaterale Vertragswerk sieht ebenfalls gemeinsame Notfallplanungen, gegenseitige Alarmierungen und Hilfeleistungen vor. Das Abkommen hat im Hinblick auf die „Offshore“-Ölförderung im Golf von Mexiko besondere Bedeutung für beide Staaten.

Im Bereich der Vorsorge vor nuklearen Gefahren und deren Bekämpfung ist in Nordamerika ferner eine überlagernde internationale Zusammenarbeit von Kanada, Mexiko und den USA im „IAEO-Benachrichtigungsübereinkommen“ vom 26.09.1989<sup>193</sup> und in dem von Mexiko und den USA unterzeichneten „IAEO-Hilfeleistungsübereinkommen“ vom 26.09.1989<sup>194</sup> gegeben.

An dieser Stelle ist im Bereich der nuklearen Sicherheit eine bemerkenswerte transatlantische Vereinbarung zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 1995 zu erwähnen. Am 19.10.1995 wurde eine "Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der Nuclear Regulatory Commission (NRC) der Vereinigten Staaten von Amerika über den Austausch von Informationen und über Zusammenarbeit in Fragen der nuklearen Sicherheit" unterzeichnet<sup>195</sup>. Die Vereinbarung bilateraler Art zwischen dem

---

<sup>191</sup> Zu Einzelheiten vgl.: Bruha a.a.O., S. 22 f.

<sup>192</sup> Internationale Quelle: ILM 20 (1981), S. 696 ff.; vgl. dazu auch: Bruha a.a.O., S. 33 f.

<sup>193</sup> Vgl. zum Text und den Signatarstaaten z.B.: BGBl. 1989 II, S. 435 und BGBl. 1993 II, S. 1845.

<sup>194</sup> Vgl. zum Text und den Signatarstaaten z.B.: BGBl. 1989 II, S. 441 und BGBl. 1993 II, S. 1830.

<sup>195</sup> BGBl. 1996 II, S. 259, 261.

Benannten Fachministerium und der Fachbehörde hatte gem. § 5 Abs. 1 der Vereinbarung eine Laufzeit von fünf Jahren. Sie knüpfte an zwei ähnliche Vorläuferevereinbarungen an, die bereits aus dem Jahr 1975, bzw. 1981 datierten<sup>196</sup>. Nach Ablauf der Laufzeit erfolgte zum 19.10.2000 eine Verlängerung um weitere fünf Jahre<sup>197</sup>.

Der Vorsorge vor Naturereignissen, die zu Katastrophen führen könnten, dient zudem eine Zusammenarbeit von Kanada, Mexiko und den USA in den folgenden inter-nationalen Gremien: „International Coordination Group for the Tsunami Warning System in the Pacific“ (ITSU)<sup>198</sup>, „International Tsunami Information Centre“ (ITIC)<sup>199</sup>, „International Tsunami Warning System“ (ITWS)<sup>200</sup> und im „Emergency Preparedness and Disaster Relief Coordination Office“ (PED)<sup>201</sup>.

Angesichts der Tatsache, dass es nur drei Staaten in Nordamerika gibt, entspricht die Anzahl der bilateralen Verträge und Vereinbarungen sicherlich der Einschätzung der einzelnen Gefahren durch diese Staaten, insbesondere auch im grenzüberschreitenden Bereich. Sie entspricht ferner auch der eigenen Leistungsfähigkeit dieser Staaten, bei entsprechenden innerstaatlichen Katastrophenfällen die eigene Bevölkerung im erforderlichen Umfang schützen und notwendige Hilfs- und Rettungsmaßnahmen selbst durchführen zu können. Kanada, Mexiko und die USA gehören zudem nach den jüngsten Feststellungen der FAO zu den Staaten der Erde, die über ein ständig ausreichendes Nahrungsmittelangebot und entsprechende Reserven für die Bevölkerung verfügen<sup>202</sup>.

Es kann in der Gesamtschau davon ausgegangen werden, dass in Nordamerika ein zumindest ausreichendes Netzwerk gegen grenzüberschreitende Katastrophensituationen und zur gegenseitigen Hilfeleistung bei innerstaatlichen Katastrophenfällen zwischen den drei Staaten

---

<sup>196</sup> BGBl. 1996 II, S. 259.

<sup>197</sup> BGBl. 2002 II, S. 1006 f.

<sup>198</sup> Vgl. z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97 Vol. 1, # 07305.

<sup>199</sup> Vgl. z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97 Vol. 1, # 09041.

<sup>200</sup> Vgl. z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97 Vol. 1, # 09042.

<sup>201</sup> Vgl. z.B.: Yearbook of International Organisations 1996/97 Vol. 1, # 03053.

<sup>202</sup> FAZ Nr. 287 vom 10.12.1998, S. 14.

dieses Kontinents geflochten worden ist. Außerdem ist bei den guten nachbarschaftlichen Beziehungen zwischen diesen Staaten davon auszugehen, dass eine über die bilateralen Verträge hinausgehende gegenseitige Hilfeleistung gewährleistet ist, falls einer der Staaten von einer innerstaatlichen Katastrophe - gleich welcher Art - betroffen werden sollte, die er mit eigenen Mitteln und Hilfskräften nicht bewältigen kann und Hilfe aus den Nachbarstaaten wünscht.

Wesentlich anders ist die Situation der Staaten in Mittelamerika, das zuweilen auch als „Armenhaus“ Amerikas bezeichnet wird. Hier bestehen keine bilateralen Verträge im Rahmen der Vorsorge und der Hilfeleistung bei Katastrophen. Ähnlich wie in Asien, Afrika und Südamerika stellt sich hier ebenfalls die Frage, welches die Gründe für das Fehlen solcher Verträge zwischen den Staaten sind. Wie bereits bei den Betrachtungen der Situationen in Asien, Afrika und Südamerika ist es auch in Mittelamerika ein Bündel von Motiven, die dem Abschluss bilateraler Verträge auf dem hier untersuchten Gebiet bisher entgegengestanden haben.

Wiederum sind es vor allem Spannungen zwischen den Staaten in Mittelamerika, sei es durch kriegerische Ereignisse, innerstaatliche Unruhen oder Bürgerkriege, die dem Abschluss bilateraler Verträge zur Hilfeleistung in Katastrophenfällen hinderlich sind. Zu nennen sind der sog. „Fußballkrieg“ zwischen El Salvador und Honduras 1969 und die innerstaatlichen Unruhen oder Bürgerkriege in Guatemala seit 1960, insbesondere von 1968 bis 1996, in El Salvador von 1979 bis 1995, in Nicaragua von 1977 bis 1979 und von 1982 bis 1998<sup>203</sup>. Zur Wiederherstellung der Ruhe mussten in Mittelamerika eine Reihe von UN-Einsätzen erfolgen<sup>204</sup>. Auch der angrenzende Raum der Karibischen Inseln ist für die Gesamtsituation prägend. Die bereits seit Jahrzehnten andauernde Isolierung des Regimes in Kuba, der Bürgerkrieg in der Dominikanischen Republik, die innerstaatlichen Unruhen in Haiti von 1991 bis 1995, sowie die UN-Einsätze in Haiti 1993 (UNMIH) und 1997 (MIPONUH) waren bisher für einen Abschluss bilateraler Verträge zur Hilfeleistung bei

---

<sup>203</sup> Vgl. dazu: FAZ Nr. 246 vom 23.10.1998, S. 2.

<sup>204</sup> Folgende UN - Einsätze sind zu nennen: Mittelamerika 1990 (ONUCA), in El Salvador 1991 (ONUSAL), in Nicaragua 1989 (ONUUVEN). Vgl. dazu: Weißbuch 1994, herausgegeben vom Bundesministerium der Verteidigung, S. 68.

Katastrophen im mittelamerikanischen und karibischen Raum offensichtlich ebenfalls hinderlich<sup>205</sup>.

Nach Feststellungen der FAO leidet die mittelamerikanische Bevölkerung in Mittelamerika in Guatemala an einer ständigen Unter- und Mangelernährung. In Honduras, Nicaragua und Panama stehen Nahrungsmittel nur in geringem Maße zur Verfügung<sup>206</sup>.

Die gegenwärtige Situation in Mittelamerika, aus der sich zugleich Aspekte für die Vergangenheit und die Zukunft ergeben, ist in einem entscheidenden Maß durch die Auswirkungen des Super-Hurrikan „Mitch“ geprägt, von dem die Staaten Costa Rica, Nicaragua, Belize, Honduras, El Salvador und Guatemala zugleich in den Tagen vom 20.10.1998 bis zum 31.10.1998 betroffen wurden. Die Staaten in Mittelamerika wurden im Verlauf der zurückliegenden Jahrzehnte immer wieder von unterschiedlichsten Naturkatastrophen, wie Erdbeben, Vulkanausbrüchen, Überschwemmungen und Wirbelstürmen betroffen. Jedoch hatte kein Ereignis wie der Super-Hurrikan „Mitch“ bisher so schwere, nachhaltige und flächendeckende Verwüstungen und Folgen zugleich in allen mittelamerikanischen Staaten hinterlassen.

Das bisherige Fehlen jeglicher bilateraler Verträge über Hilfeleistungen in Katastrophenfällen zwischen den Staaten in Mittelamerika ist, wie dargelegt, auf die politische Situation und kriegerischen Auseinandersetzungen zurückzuführen. Hinzu kommt die in allen Staaten dieser Region verheerende Nahrungsmittelknappheit und allgemeine Armut. Die Staaten könnten sich bei der gegebenen Lage in Katastrophenfällen - auch wegen fehlender Katastrophenvorsorge, fehlenden Notfallplänen, Mangel an geeigneten Hilfskräften und Hilfsgütern, sowie Organisationsmangel - nicht selbst helfen; keineswegs jedoch Nachbarstaaten Hilfe leisten. Hierfür müssten zunächst weitgehende Voraussetzungen auf wirtschaftlichem, infrastrukturellem Gebiet und im Verwaltungsbereich geschaffen werden, die nur mit internationaler Hilfe erfolgen könnten. Außerdem müsste die Bevölkerung in Mittelamerika mit dem Gedanken des Zivilschutzes und im Selbstschutz vertraut gemacht werden.

---

<sup>205</sup> Vgl. dazu: FAZ Nr. 246 vom 23.10.1998, S. 2; FAZ Nr. 39 vom 16.02.1999, S. 9; Weißbuch 1994,

herausgegeben vom Bundesministerium der Verteidigung, S. 68.

<sup>206</sup> FAZ Nr. 287 vom 10.12.1998, S. 14.

Bei der in Mittelamerika gegebenen Lage ist es immerhin bemerkenswert, dass sich eine Reihe der dortigen Staaten trotz fehlender bilateraler Verträge dennoch zu einer Zusammenarbeit in bestimmten international ausgerichteten Zusammenschlüssen entschlossen haben. Im „Network for Social Studies on Disaster Prevention in Latin America“<sup>207</sup> sind Costa Rica Mitglied und El Salvador, Guatemala und Honduras assoziierte Mitglieder, wobei durch die weiteren Mitglieder Argentinien, Brasilien, Kanada, Kolumbien, Ecuador, Mexiko, Peru und die USA in der erst 1992 gegründeten Organisation die Hauptarbeit geleistet wird.

Eine Mitarbeit ist im „Emergency Preparedness and Disaster Relief Coordination Office (PED)“, das 1977 gegründet wurde, durch Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua und Panama vorhanden. Ziele dieser internationalen Organisation sind die institutionelle und interdisziplinäre Erforschung von Möglichkeiten der Katastrophenvorsorge und die Vermittlung von entsprechenden Ergebnissen an die Mitgliedstaaten, um dort die Ausbildung und den Aufbau entsprechender Einrichtungen für die Katastrophenvorsorge zu fördern<sup>208</sup>. Ferner sind Ziele dieser Organisation vor allem auch die Vorsorge zur Verhinderung von Seuchen und die Erhaltung der Gesundheit der Bevölkerung bei eintretenden Katastrophen durch Vorsorgemaßnahmen, Aufklärung der Bevölkerung und Koordination mit anderen Hilfsmaßnahmen.

Im Rahmen eigener Bemühungen der mittelamerikanischen Staaten zur Vorsorge vor Naturkatastrophen ist das in Guatemala entstandene „Center for Coordination of Prevention of Natural Disasters in Central America (CEPRENAC)“ noch zu erwähnen, dessen Wirksamkeit allerdings schwer einzuschätzen ist und schwerpunktmäßig wohl mehr auf wissenschaftlichem Gebiet liegen dürfte<sup>209</sup>.

Hinzuweisen ist schließlich noch auf die Mitarbeit von Costa Rica, Guatemala und Nicaragua in der „International Coordination Group for the Tsunami Warning System in the Pacific (ITSU)“<sup>210</sup> und im „International Tsunami Information Centre (ITIC)“<sup>211</sup>.

---

<sup>207</sup> Vgl. dazu z. B.: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 10025.

<sup>208</sup> Vgl. dazu z. B.: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 03053.

<sup>209</sup> Vgl. dazu z. B.: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 01953.

<sup>210</sup> Vgl. dazu z.B.: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 07305.

<sup>211</sup> Vgl. dazu z. B.: Yearbook of International Organisations 1996 / 97, Vol. 1, # 09041.

Angesichts der vielfältigen schwerwiegenden Katastrophen, die die Region heimsuchen, erscheint die Vereinbarung gegenseitiger Hilfeleistungen durchaus sinnvoll. Bei der in Mittelamerika gegebenen Gesamtsituation ist jedoch in absehbarer Zeit nach alledem nicht damit zu rechnen, dass es zwischen den dortigen Nachbarstaaten zu einem Abschluss bilateraler Verträge über eine allgemeine Hilfeleistung bei Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen kommen wird. Gegebenenfalls könnten bilaterale Vereinbarungen zwischen hilfsbedürftigen Staaten und "starken" Helferstaaten der benachbarten Regionen eine mögliche Option darstellen, die den "schwächsten" Staaten die nötige Hilfe garantieren.

In der geschilderten Situation erscheint die in Ansätzen vorliegende Dialogbereitschaft dieser Staaten um so bedeutsamer, da sich eine Zusammenarbeit in den wenigen international geprägten Institutionen ergibt und auf eine weitere Entwicklung im bilateralen Bereich hoffen lässt.

#### f) Europa

Wie alle anderen Kontinente ist auch Europa nicht von Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen verschont worden. Da in Europa überwiegend durch den Abschluss von bilateralen Verträgen zur Prävention und Hilfeleistung hierauf reagiert wurde und mithin sehr viele Verträge bestehen, bedarf es der nachfolgenden Aufgliederung der Untersuchungen.

#### aa) Einführung

Die weltweit größte Vertragsdichte bilateraler Verträge über eine gegenseitige Hilfeleistung bei Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen sowie bei Gefahrenlagen aus dem nuklearen Bereich findet sich unzweifelhaft in Europa. Es stellt sich zunächst die Frage, warum gerade auf dem europäischen Kontinent eine große Zahl von bilateralen Vereinbarungen der genannten Art abgeschlossen wurde. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig. Bei der Betrachtung der Verhältnisse auf den anderen Kontinenten wird deutlich, dass

der Abschluss bilateraler Vereinbarungen vermutlich aus unterschiedlichen Gründen scheiterte oder für nicht notwendig befunden wurde; wie schon zuvor ausgeführt geschah dies u. a. aus politischen Gründen, wegen der Verfeindung der betroffenen Staaten oder infolge von innerstaatlicher Instabilität durch Bürgerkriege bzw. Guerillatätigkeiten (vor allem in Afrika sowie Süd- und Mittelamerika); aus historischen Gründen aufgrund der völkischen Mentalität (s. Darstellung Asien, z.B. China); aufgrund der Weiträumigkeit oder fehlenden Infrastrukturen für eine schnelle und wirksame Hilfeleistung (Australien, Afrika, Asien, Südamerika); oder auch aufgrund eines geringen Gefahrenbewusstseins z.B. für sog. „man-made“-Katastrophenszenarien; aufgrund eines - vermeintlichen - Vorhandenseins uneingeschränkter technischer Hilfsmittel oder personeller Ressourcen für eine eigene ausreichende Hilfe in entsprechenden Katastrophenfällen oder bei schweren Unglücksfällen. Sämtliche dieser Gründe treffen für Europa in der beschriebenen Form wohl nicht zu.

Ein zu beachtender Umstand ist jedoch die flächendeckende enge Besiedelung und Bevölkerungsdichte bei der gegebenen räumlichen Enge und Verzahnung der europäischen Staaten mit einer weitgehend gut entwickelten Infrastruktur. Hierbei ist insbesondere für das in Europa zentral gelegene Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der industriellen Entwicklung festzustellen, dass der durch das Wirtschaftswachstum der zurückliegenden Jahrzehnte bedingte hohe Industrialisierungsgrad u. a. auch einen enormen Umschlag und Transfer von gefährlichen Gütern über das Verkehrswegenetz zur Folge gehabt hat. Mitte der 80er Jahre hatten die Gefahrguttransporte durch die Bundesrepublik Deutschland bereits die 300-Millionen-Tonnen-Grenze erreicht<sup>212</sup>. Bereits dies führt dazu, dass allgemein auch ein großes Gefahrpotential für sog. „man-made“ - Katastrophen besteht, insbesondere aber auch durch eine Vielzahl von Industrieanlagen und nukleare Anlagen<sup>213</sup>. Schließlich dürften die enormen Zerstörungen des 2. Weltkrieges in vielen europäischen Staaten den Blick für die Notwendigkeit von Hilfeleistungen bei Katastrophenszenarien oder schweren Unglücksfällen geschärft haben. Hinzu kommt, dass durch die fortschreitende Entwicklung der Europäischen Union ein Zusammenwachsen der europäischen Staaten bewirkt wurde, das auch ein

---

<sup>212</sup> Vgl. dazu auch: Andrews, Handlungsbedarf im Zivil- und Katastrophenschutz, in: Der Städtetag 1990, S. 269 ff., 272 m.Sp.

<sup>213</sup> Siehe hierzu auch die Auswertung der Hauptrisiken in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, bei denen industriell bedingte schwere Unfälle und Unfälle bei der Beförderung chemischer Erzeugnisse und anderer gefährlicher Güter im Falle sog. „man-made“-Katastrophen für alle diese Staaten an erster Stelle stehen. Vgl.: Europa der Bürger - Europa des Katastrophenschutzes, in: Bevölkerungsschutz - Magazin 1990, S. 23.

weitgehendes Gemeinschaftsgefühl zur Bekämpfung von Katastrophen und Gefahrenlagen aller Art erzeugt hat<sup>214</sup>. Diese Motivbündel haben im Wesentlichen zu der vorliegenden engen Verflechtung der europäischen Staaten durch bilaterale Verträge zur Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen geführt. Bilaterale Verträge von einander flächenmäßig angrenzenden Staaten, d. h. Staaten mit einer gemeinsamen Grenze, sind dabei von großer Bedeutung, obwohl es auch eine Reihe von bilateralen Vereinbarungen zwischen europäischen Staaten gibt, die keine gemeinsame Grenze miteinander haben.

Bei diesen bilateralen Verträgen sind zwei große Gruppen zu unterscheiden. Es handelt sich zum einen um bilaterale Verträge über allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen. Zum anderen hat sich eine zweite Gruppe bilateralen Verträge über Frühwarnung und Hilfeleistungen bei nuklearen Vorkommnissen bzw. den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit im Bereich nuklearer Sicherheit und auf dem Gebiet des Strahlenschutzes sowie über den Informationsaustausch und die Unterrichtung über grenznahe kerntechnische Anlagen entwickelt.

Im Bereich der bilateralen Verträge über allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen, die zunächst betrachtet werden sollen, wurde von europäischen Staaten eine Anzahl von Verträgen abgeschlossen, die bemerkenswert ist: Bundesrepublik Deutschland: 12; Frankreich: 5; Schweiz, Belgien und Russland (bzw. ehem. Sowjetunion und Russische Föderation): je 4; Luxemburg: 3; Italien, Niederlande und Ungarn: je 2; Dänemark, Jugoslawien, Spanien, Portugal, Österreich, Polen, Litauen und Slowenien: je 1. Besonders fällt auf, dass die Bundesrepublik Deutschland die höchste Anzahl an bilateralen Verträgen abgeschlossen hat. Dies dürfte zweifellos durch die zentrale Lage der Bundesrepublik Deutschland in Europa bedingt sein und dadurch, dass derartige bilaterale Verträge inzwischen mit allen Anrainerstaaten abgeschlossen wurden.

---

<sup>214</sup> Vgl. dazu z.B.: Kolb, Katastrophenschutz im zusammenwachsenden Europa, in: Zivilschutzmagazin 1992, S. 6 ff.

## bb) Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Union

Die Frage grenzüberschreitender Hilfe bei Großunfällen und Katastrophen war auch Gegenstand einer Anfrage vom 20.11.1980 an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften<sup>215</sup>. Die Kommission sah sich damals nicht in der Lage, die gezielten Fragen der europäischen Abgeordneten abschließend zu beantworten, verwies jedoch auf die Initiative der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die auf Art. 84 Abs. 2 EG-Vertrag beruhte und mit der die Zusammenarbeit, gegenseitige Hilfe und der freie Grenzübergang bei Such- und Bergungsmaßnahmen nach Luftverkehrsunfällen in Grenzgebieten angestrebt wurde. Außerdem verwies die Kommission beispielhaft auf die bestehenden fünf bilateralen Verträge über Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen, die zwischen der Bundesrepublik Deutschland einerseits und Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg und Belgien andererseits sowie zwischen Belgien und Luxemburg zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen worden waren.

Nachdem es in der Folgezeit im Bereich der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Katastrophenschutz eine Reihe von Entschlüssen gegeben hatte<sup>216</sup>, kam es erst 1991 zu einer endgültigen „Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 08.07.1991 zur Verbesserung der gegenseitigen Hilfeleistung zwischen Mitgliedstaaten bei natur- und technologiebedingten Katastrophen“<sup>217</sup>. Durch diese Entschließung sind bilaterale Übereinkünfte zwischen den Mitgliedstaaten jedoch weder ausgeschlossen, ersetzt oder berührt worden<sup>218</sup>. Im Übrigen hat die Entschließung auch keine Auswirkungen auf bilaterale Verträge zwischen einem EG-Staat und einem Nicht-EG-Staat. Der Inhalt der Entschließung wird beim Abschluss bilateraler Verträge zwischen EG-Staaten regelmäßig Beachtung finden.

---

<sup>215</sup> Vgl.: Schriftliche Anfrage Nr. 1307 / 80 an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit Antwort vom 20.10.1980, ABl. der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 115 v. 18.05.1981, S. 1.

<sup>216</sup> Vgl.: ABl. Nr. C 176 v. 04.07.1987, S. 1; ABl. Nr. C 44 v. 23.02.1989, S. 3; ABl. Nr. C 315 v. 14.12.1990, S. 1; ABl. Nr. C 315 v. 14.12.1990, S. 3.

<sup>217</sup> Vgl.: ABl. Nr. C 198 v. 27.07.1991, S. 1.

<sup>218</sup> Vgl.: Präambel der Entschließung a.a.O., Abs. 8.

Der Gruppe der bilateralen Verträge über allgemeine Hilfeleistungen bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen kommt besondere Bedeutung zu, da von ihnen alle Arten von Katastrophen und schweren Unglücksfällen erfasst werden. Sie erstrecken sich in Form einer Generalklausel auch auf Vorkommnisse, vor allem bei den sog. „man-made“-Katastrophen, die aus sich fortentwickelnden oder neu entstehenden wissenschaftlichen oder technischen Gegebenheiten entstehen können und daher derzeit noch nicht vorstellbar sind. Die bestehenden bilateralen Verträge werden im Einzelnen nachfolgend noch näher untersucht.

Zunächst sollen die bilateralen Verträge über allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten betrachtet werden, da die Bundesrepublik Deutschland durch ihre zentrale Lage in Europa die größte Anzahl von derartigen Verträgen abgeschlossen hat.

cc) Erste bilaterale Hilfeleistungsabkommen sowie Auswirkungen der  
Wiedervereinigung

Bemerkenswert ist, dass eine der ersten bilateralen Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland in die Zeit der erheblichen Spannungen zwischen Ost und West in Europa fällt; nämlich die „Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über Grundsätze zur Schadensbekämpfung an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“ vom 20.09.1973, in Kraft getreten am 01.10.1974<sup>219</sup>. Hier muss ferner die „Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Strahlenschutzes“ vom 08.09.1987, in Kraft getreten am 30.09.1988, genannt werden<sup>220</sup>. Beide Vereinbarungen sind durch die

---

<sup>219</sup> BGBl. 1974 II, S. 1237, 1238. Vgl. hierzu ferner die „Anwendungsrichtlinien i.d.F. v. 18.11.1974“

zu dieser Vereinbarung in: GMBI. 1974, S. 573.

<sup>220</sup> BGBl. 1988 II, S. 159.

Wiedervereinigung Deutschlands zwar gegenstandslos geworden, sind aber in die Gesamtbetrachtung mit ein zu beziehen.

Die ehemalige DDR hatte ihrerseits auch diverse einschlägige bilaterale Verträge bzw. Vereinbarungen mit anderen Staaten abgeschlossen<sup>221</sup>. Unter dem Gesichtspunkt der Wiedervereinigung Deutschlands könnten diese erloschen oder auf die Bundesrepublik Deutschland übergegangen und somit zu berücksichtigen sein.

Der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag (EVertr.)“ vom 31.08.1990<sup>222</sup> enthält in Kapitel IV „Völkerrechtliche Verträge und Vereinbarungen“ in Art. 11 und in Art. 12 zu der Frage der Ausdehnung der entsprechenden Verträge und Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland auf das Beitrittsgebiet bzw. zu den Fragen der Fortgeltung, der Anpassung oder des Erlöschens solcher von der DDR abgeschlossenen Verträge entsprechende Regelungen. Aus diesen Regelungen ist zu entnehmen, dass sich bilaterale Verträge der Bundesrepublik Deutschland in der behandelten Art auf das Beitrittsgebiet erstrecken. Demgegenüber ist bei bilateralen Verträgen bzw. Vereinbarungen seitens der DDR unter den Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes, der Interessenlage der beteiligten Staaten und der vertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Einzelfall zu prüfen, ob eine Fortgeltung, Anpassung oder ein Erlöschen in Betracht kommt. Unter diesen Gesichtspunkten ist zunächst festzustellen, dass die beiden „Bekanntmachungen der DDR“ zu den Konventionen über Hilfeleistung und frühzeitige Benachrichtigung vom 26.09.1986<sup>223</sup> erloschen sind, da die

---

<sup>221</sup> "Vertrag zwischen dem Ministerium für Umweltschutz des Königreichs Dänemark und dem Staatlichen Amt für Atomsicherheit und Strahlenschutz beim Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik über Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Strahlenschutzes" vom 05.03.1987 (vgl. dazu: Handl, S. 127 / 128 u. 133); „Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung des Königreichs Norwegen über Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Strahlenschutzes“ vom 22.06.1987 (vgl. IAEA Leg. Ser. 15, 238); „Abkommen zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Strahlenschutzes“ vom 03.05.1988 (vgl. ÖBGBl. 1989, S. 128, 1245); "Abkommen zwischen der Regierung des Königreichs Schweden und der Deutschen Demokratischen Republik über die Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen und den Informationsaustausch über Kernanlagen" vom 12.04.1989 (vgl. IAEA Leg. Ser. 15, 255); „Bekanntmachung zur Konvention über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder strahlungsbedingten Notfällen vom 26.09.1986“ am 17.06.1986 (vgl. GBl. DDR 1987 II, S. 65); „Bekanntmachung zur Konvention über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen vom 26.09.1986“ am 17.06.1987 (vgl.: GBl. DDR 1987 II, S. 69).

<sup>222</sup> BGBl. 1990 II, S. 889.

<sup>223</sup> Siehe Fußnote Nr. 219.

Bundesrepublik Deutschland 1989 selbst diesen beiden Konventionen beigetreten ist<sup>224</sup> und sich somit diese völkerrechtliche Bindung auf das Beitrittsgebiet erstreckt.

Letztlich ist festzustellen, dass alle genannten von der DDR mit anderen Staaten abgeschlossenen bilateralen Abkommen oder die entsprechenden Beitritte zu internationalen Vereinbarungen gegenstandslos geworden sind, da die Bundesrepublik Deutschland mit denselben Staaten inhaltlich gleichlautende bilaterale Verträge abgeschlossen hat und auch den gleichen internationalen Vereinbarungen beigetreten ist<sup>225</sup>. Mithin war es nicht notwendig, dass die Bundesrepublik Deutschland in eine der völkerrechtlichen Vereinbarungen der DDR eintreten oder diese fortführen musste.

Die weitere Betrachtung der bilateralen Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit anderen europäischen Staaten, zunächst im Bereich der allgemeinen Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen, erfolgt in chronologischer Folge, da sich hieraus die Entwicklung und die Gründe für ihren Abschluss nachzeichnen lassen.

---

<sup>224</sup> Vgl. BGBl. 1989 II, S. 434.

<sup>225</sup> Das Abkommen zwischen der DDR und Norwegen vom 22.06.1987 ist erloschen (vgl. „Bekanntmachung über das Erlöschen völkerrechtlicher Übereinkünfte der Deutschen Demokratischen Republik mit Norwegen“ v. 12.12.1991, BGBl. 1992 II, S. 68, Anlage Nr. 5), da inhaltlich und in seiner Zielrichtung ein gleiches bilaterales Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Norwegen seit dem 10.05.1988 existiert (vgl. BGBl. 1988 II, S. 1097). Auch das bereits erwähnte Abkommen zwischen der DDR und Österreich vom 03.05.1988 dürfte erloschen sein (die „Bekanntmachung über das Erlöschen völkerrechtlicher Übereinkünfte der Deutschen Demokratischen Republik mit Österreich“ v. 17.06.1992, BGBl. 1992 II, S. 497, führt zwar in der Anlage das Abkommen vom 03.05.1988 nicht auf. Allerdings schließt Abs. 2 der Bekanntmachung nicht aus, dass auch andere als die in der Anlage genannten Vereinbarungen zwischen der DDR und Österreich mit der Herstellung der Einheit Deutschlands erloschen sind), da ebenfalls ein inhaltlich und in seiner Zielrichtung gleiches bilaterales Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich seit dem 01.07. / 03.08.1993 neu abgeschlossen wurde, so dass die Vereinbarung vom 03.05.1988 auch aus diesem Grund gegenstandslos geworden ist (vgl. BGBl. 1995 II, S. 483). Das ebenfalls bereits genannte Abkommen der DDR mit Schweden vom 12.04.1989 ist aus den gleichen Gründen erloschen (vgl. „Bekanntmachung über das Erlöschen völkerrechtlicher Übereinkünfte der Deutschen Demokratischen Republik mit Schweden“ v. 19.05.1994, BGBl. 1994 II, S. 728, Anlage Nr. 3). Ein weitgehend inhaltlich gleicher bilateraler Vertrag wurde zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Schweden am 25.01.1990 abgeschlossen (vgl. BGBl. 1991 II, S. 422). Die Vereinbarung zwischen der DDR und Dänemark vom 05.03.1987 ist hingegen erloschen (vgl. „Bekanntmachung über das Erlöschen völkerrechtlicher Übereinkünfte der Deutschen Demokratischen Republik und Dänemark“ v. 24.05.1994, BGBl. 1997 II, S. 798, Anlage Nr. 4). Eine inhaltlich und in seiner Zielrichtung gleiche bilaterale Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Dänemark liegt vom 13.10.1987 vor (vgl. BGBl. 1988 II, S. 1099).

## dd) Entwicklung bilateraler/regionaler Hilfeleistungsabkommen seit 1977

Zu den frühen bilateralen Abkommen der fraglichen Art ist auch das auf einem eingeschränkten Hilfeleistungsgebiet abgeschlossene „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Erleichterung von Rettungseinsätzen und Rücktransporten mit Luftfahrzeugen“ vom 19.04.1965<sup>226</sup> zu rechnen, das für die Bundesrepublik Deutschland am 03.02.1967<sup>227</sup> und zwischen beiden Vertragsstaaten am 03.08.1968 in Kraft trat<sup>228</sup>. Dieses Abkommen findet ausschließlich auf Luftfahrzeuge Anwendung, die von zivilen Such- und Rettungsorganisationen für Rettungseinsätze des einen Staates im anderen Staat oder für den Rücktransport von Personen aus dem anderen Staat eingesetzt werden. Es erstreckt sich auf das Flug-, Rettungs- und Betreuungspersonal, den mit solchen Luftfahrzeugen beförderten Verunglückten oder Kranken und auf die mitgeführten Bordvorräte, Betriebs- oder Hilfsstoffe<sup>229</sup>. Es kann jedoch auch auf Staatsflugzeuge angewendet werden, wenn diese mit ausdrücklicher Bewilligung der zuständigen Behörden des Bestimmungslandes eingesetzt werden<sup>230</sup>. Dieses frühe Abkommen ist deshalb bemerkenswert, weil es mit der immer auf eine strikte Neutralität ausgerichteten Schweiz abgeschlossen wurde. Zu einem bilateralen Vertrag über generelle gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder anderen schweren Unglücksfällen kam es zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland erst 1984, mithin erst rd. 15 Jahre später. Auf diesen Vertrag wird im Folgenden noch eingegangen werden.

Die ersten Verhandlungen mit dem Ziel, die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen zu erleichtern und die Entsendung von Hilfskräften und -material zu erleichtern und zu beschleunigen, erfolgten zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich im Jahr 1977. Sie betrafen nicht nur die Frage des Einsatzes von Luftfahrzeugen, wie im Abkommen mit der Schweiz, sondern hatten eine generelle gegenseitige

---

<sup>226</sup> Vgl. BGBl. 1967 II, S. 774 ff.

<sup>227</sup> Vgl. BGBl. 1967 II, S. 773.

<sup>228</sup> Vgl. BGBl. 1968 II, S. 847.

<sup>229</sup> Siehe Art. 2 Abs. 1 des Abkommens.

<sup>230</sup> Siehe Art. 2 Abs. 3 des Abkommens.

Hilfeleistung in den genannten Fällen zum Gegenstand. Das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen“ vom 03.02.1977<sup>231</sup> trat jedoch erst am 15.01.1980 für die Bundesrepublik Deutschland<sup>232</sup> und zwischen beiden Vertragsstaaten am 01.12.1980 in Kraft<sup>233</sup>.

Vor einer weiteren Betrachtung des deutsch - französischen Vertrages vom 03.02.1977 ist in diesem Zusammenhang das „Europäische Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften“ zu erwähnen, das am 21.05.1980 in Madrid unterzeichnet wurde<sup>234</sup> und am 22.12.1981 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft trat<sup>235</sup>. In der Präambel dieses Europäischen Rahmenabkommens wird u. a. die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften der Grenzgebiete im Unglücks- und Katastrophenfall als ein Ziel genannt. Eine Anlage zu dem Europäischen Rahmenabkommen, die „Muster und Grundrisse von Vereinbarungen, Satzungen und Verträgen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften“ enthält<sup>236</sup>, benennt unter Nr. 1.1 in einem Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit „die gegenseitige Hilfe im Unglücks- und Katastrophenfall“. Konkretisiert wird dies in Art. 6 dahingehend, dass Gegenstand der grenzüberschreitenden Abstimmung u. a. Fragen der gegenseitigen Hilfe im Unglücks- und Katastrophenfall, wie Brand, Überschwemmung, Epidemien, Flugzeugunfälle, Erdbeben, Bergunfälle, usw. sein können<sup>237</sup>. Diesem Europäischen Rahmenabkommen sind inzwischen 23 europäische Staaten beigetreten<sup>238</sup>,

---

<sup>231</sup> Vgl. BGBl. 1980 II, S. 34 ff; Int. Quelle: UNTS Reg. Nr. 19561.

<sup>232</sup> Vgl. BGBl. 1980 II, S. 33.

<sup>233</sup> Vgl. BGBl. 1980 II, S. 1438.

<sup>234</sup> Vgl. BGBl. 1981 II, S. 966.

<sup>235</sup> Vgl. BGBl. 1981 II, S. 965. Siehe hierzu auch die erfolgte Fortschreibung des Rahmenabkommens durch die „Bekanntmachung des Zusatzprotokolls zum Europäischen Rahmenübereinkommen vom 21.5.1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften“ vom 30.11.2000 (BGBl. 2000 II, S.1522 ff) und die „Bekanntmachung des Protokolls Nr. 2 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften betreffend die interterritoriale Zusammenarbeit“ vom 23.09.2002 (BGBl. 2002 II, S. 2537 ff).

<sup>236</sup> Vgl. BGBl. 1981 II, S. 965, 971 ff.

<sup>237</sup> Vgl. BGBl. 1981 II, S. 966, 975 r.Sp., 978 r.Sp.

<sup>238</sup> Vgl. dazu die entsprechende Zusammenstellung im Fundstellennachweis zum BGBl. II bis 31.12.2001, S. 607.

von denen die Mehrzahl auch bilaterale allgemeine Hilfeleistungsabkommen abgeschlossen haben.

Erwähnenswert ist weiterhin, eine durch Notenwechsel getroffene „Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und des Großherzogtums Luxemburg über die Zusammenarbeit in den Grenzgebieten“ vom 16.10.1980, die am 05.11.1980 in Kraft trat<sup>239</sup>. In diesem Notenwechsel werden u. a. unter den Tätigkeiten von gemeinsamem Interesse im Grenzgebiet auch solche auf „technischem“ Gebiet genannt, die zur Festigung und Entwicklung der nachbarschaftlichen Beziehungen geeignet sind. Unter diese „technischen Tätigkeiten“ sind auch Hilfeleistungen bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen einzuordnen<sup>240</sup>. Wenngleich es sich hierbei nur um Regelungen für den unmittelbaren Nahbereich im Grenzgebiet handelt, haben auch diese Entwicklungen mit Sicherheit die Entstehung des deutsch - französischen Vertrages vom 03.02.1977 und dessen Inkrafttreten zwischen beiden Vertragspartnern am 01.12.1980 positiv beeinflusst. Während die Regelungen zunächst bilaterale Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften beiderseits der Grenzen, im „kleinen Grenzverkehr“ bei grenznahen Ereignissen ermöglichen, griff das deutsch - französische Abkommen vom 03.02.1977 über diese räumlich engen Vereinbarungen hinaus auch weiter im Inland beider Staaten entstehende Ereignisse auf, die Hilfeleistungen erfordern, und regelt diese. Das deutsch - französische Abkommen ist durch eine „Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Minister des Innern und Dezentralisierung der Französischen Republik“ vom 18.03.1985 ergänzt worden<sup>241</sup>. Diese Ergänzung war wegen verschiedener erkannter Lücken im Abkommen erforderlich. Das deutsch - französische Abkommen war das erste europäische Abkommen, mit dem eine möglichst weitgehende Regelung der Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen in einem bilateralen Abkommen angestrebt wurde<sup>242</sup>.

---

<sup>239</sup> Vgl. BGBl. 1980 II, S. 1426 f.

<sup>240</sup> Die „technischen Tätigkeiten“ waren in folgenden Grenzgebieten durch Vorschläge und Übereinkünfte zwischen den Gebietskörperschaften des Saarlandes, der Regionen Trier und Westpfalz sowie des Landkreises Birkenfeld des Landes Rheinland - Pfalz auf deutscher Seite, den Departements Meuse, Moselle, Meurthe und Vosges auf französischer Seite und dem Großherzogtum Luxemburg möglich. Vgl. BGBl. 1980 II, S. 1426, 1426 I.Sp.

<sup>241</sup> Vgl. Abdruck bei: Kolb / Wandel, Notfallvorsorge, Bd III: Katastrophenschutz (Stand: Juni 1994), Ordnungs--Nr. 476.

<sup>242</sup> Vorausgegangen war im Sommer 1975 auf Ersuchen der Bundesrepublik Deutschland an die Französische Republik eine Hilfeleistung durch die am Mittelmeer stationierten französischen Spezial - Lösflugzeuge zur Bekämpfung großflächiger Waldbrände in der Lüneburger Heide, für die es in der Bundesrepublik Deutschland keine entsprechenden

Gleichermaßen gilt dies im Übrigen auch für das deutsch - luxemburgische Abkommen aus dem Jahr 1978, das noch betrachtet werden wird.

Aus einer steigenden Häufigkeit von Hilfeleistungen auf bilateraler oder internationaler Ebene und den dabei gesammelten Erfahrungen entstand die Erkenntnis, für derartige Fälle einer Hilfeleistung eine einheitliche und institutionalisierte Planung zu treffen, um nicht in jedem Einzelfall immer wieder über die Modalitäten einer Hilfe verhandeln zu müssen. Dementsprechend enthält das deutsch - französische Abkommen aus damaliger Sicht bereits alle wesentlichen Regelungen, die für eine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen von Bedeutung sein können: Hilfeleistungspflicht (Art. 1), Arten der Hilfeleistung (Art. 2), Anforderungs- und Auslösungszuständigkeiten (Art. 3), Grenzüberschreitungsmodalitäten für Hilfskräfte (Art. 4), deren Ausrüstung, Hilfsmittel und Betriebsgüter (Art. 5), den grenzüberschreitenden Einsatz von Luftfahrzeugen (Art. 6), die Einsatzleitung (Art. 7), die Kostentragung (Art. 8), Schadensersatz (Art. 9), Maßnahmen zur vorbeugenden Abwendung von Gefahren einschließlich gegenseitiger Unterrichtung sowie gemeinsame Übungen (Art. 11). Das Abkommen sieht vor, dass Hilfsmannschaften auf dem Land-, Luft- und Wasserweg entsandt werden können (Art. 2 Abs. 2), eine Formulierung, die beim Luftweg überall das Absetzen von Hilfsmannschaften und -gütern ermöglicht, beim Landweg keine Probleme bei Anrainerstaaten mit gemeinsamer Grenze darstellt und beim Wasserweg die Erreichbarkeit der beteiligten Vertragsstaaten durch vorhandene und erreichbare Küsten oder das gemeinsame Anliegen an Flüssen bedeutet. Außerdem sind eine Reihe von Definitionen in dem Abkommen enthalten, wie z.B. von den Begriffen Ausrüstungsgegenstände, Hilfsmittel und Betriebsgüter (Art. 5). Als besonders wesentlich werden offenbar unter nationalstaatlichen Gesichtspunkten Regelungen für den Betrieb von Funkanlagen angesehen, mit denen die Hilfsmannschaften ausgerüstet sind. Hierfür werden in dem Abkommen weitere Einzelvereinbarungen vorgesehen (Art. 10 Abs. 3).

---

Hilfsmittel zum Löschen aus der Luft gab (vgl.: Beßlich, Zwischenstaatliche Katastrophenhilfe, in: Zivilverteidigung 1982, S. 42, 44). Hierbei handelte es sich um vier französische Amphibienflugzeuge vom Typ Canadair CL 215, von denen jedes fast sechs Tonnen Wasser transportieren und auf die Waldbrände in Niedersachsen im Überflug ablassen konnte. Bei dem Einsatz der französischen Kräfte zur Hilfeleistung anlässlich der Heide- und Waldbrände in Niedersachsen hatte sich aber vor allem auch herausgestellt, dass es ohne das Vorhandensein einer entsprechenden generellen bilateralen Vereinbarung vor allem beim Grenzübertritt von Hilfsmannschaften und -material zu Schwierigkeiten gekommen war, die zu einer Verzögerung der Hilfsmaßnahmen geführt hatte (vgl. dazu die Denkschrift zum Abkommen mit Frankreich in: BT-Drs. 8 / 2614, S. 13).

Da das deutsch - französische Abkommen aber keine Definition für „Katastrophen“ oder „schwere Unglücksfälle“ enthält, erfolgte eine solche nachträglich mit der oben erwähnten Vereinbarung vom 18.03.1985. Danach ist „Katastrophe“ oder „schwerer Unglücksfall“ im Sinn des Abkommens vom 03.02.1977 ein Geschehen, das Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in so ungewöhnlichem Maß schädigt oder gefährdet, dass zur Bekämpfung der Einsatz von Einheiten und Einrichtungen erforderlich ist, die nicht für den täglichen Einsatz ständig zur Verfügung stehen<sup>243</sup>. Diese Katastrophendefinition wird von dem „umfassenderen“ Katastrophenbegriff der Joint Inspection Unit (JIU) der Vereinten Nationen überdeckt<sup>244</sup>. Sie grenzt gleichzeitig den Erheblichkeitsgrad dahingehend ab, dass die Schwelle der Hilfeleistung von der Erforderlichkeit des Einsatzes von Einheiten und Einrichtungen abhängig ist, die nicht für den täglichen Einsatz ständig zur Verfügung stehen. Damit wird eine untere Erheblichkeitsgrenze manifestiert.

Dem Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich folgte - wie bereits erwähnt - ein „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ vom 02.03.1978<sup>245</sup>, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 08.07.1981<sup>246</sup>, zwischen beiden Vertragsstaaten aber erst am 01.12.1981<sup>247</sup>. Das Abkommen mit Luxemburg entspricht inhaltlich dem mit Frankreich.

Im Jahr 1980 folgte das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Belgien über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen“ vom 06.11.1980<sup>248</sup>, das für die Bundesrepublik Deutschland am 01.12.1982<sup>249</sup>, zwischen beiden Vertragsstaaten aber erst am 01.05.1984 in Kraft trat<sup>250</sup>. Es entspricht in

---

<sup>243</sup> Art. 1 der Vereinbarung vom 18.03.1985.

<sup>244</sup> Vgl. oben unter Abschnitt A. II.

<sup>245</sup> Vgl. BGBl. 1981 II, S. 447. Int. Quelle: UNTS Reg. Nr. 21982.

<sup>246</sup> Vgl. BGBl. 1981 II, S. 445.

<sup>247</sup> Vgl. BGBl. 1981, S. 1067; auch dieses Abkommen wurde, wie das mit Frankreich, durch eine „Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenminister des Großherzogtums Luxemburg“ vom 12.05.1987 ergänzt (vgl. Abdruck bei: Kolb / Wandel, Notfallvorsorge, Bd III: Katastrophenschutz (Stand: Juni 1994), Ordnungs-Nr. 471).

<sup>248</sup> Vgl. BGBl. 1982 II, S. 1007; Int. Quelle: UNTS Reg. Nr. 23197.

<sup>249</sup> Vgl. BGBl. 1982 II, S. 1006.

<sup>250</sup> Vgl. BGBl. 1984 II, S. 327.

seinem Inhalt und Aufbau im Wesentlichen den Abkommen mit Frankreich und Luxemburg<sup>251</sup>.

Mit der Schweiz wurde das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ vom 28.11.1984 abgeschlossen<sup>252</sup>, das für die Bundesrepublik Deutschland am 29.01.1987<sup>253</sup>, zwischen beiden Vertragsstaaten aber erst am 01.12.1988<sup>254</sup> in Kraft trat. Dieses Abkommen weicht von den drei vorher genannten insofern ab, als es in Art. 1 ausführt, dass das Abkommen die „Rahmenbedingungen für freiwillige Hilfeleistungen“ enthält. Demgegenüber enthalten die Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit Frankreich, Luxemburg und Belgien in den jeweiligen Art. 1 eine dahingehende Formulierung, dass sich die Vertragsparteien zu "Hilfeleistungen entsprechend ihren Möglichkeiten" verpflichten.

Das bereits erwähnte „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Erleichterungen von Rettungseinsätzen und Rücktransporten mit Luftfahrzeugen“ vom 29.04.1965 hat weiterhin neben dem Abkommen vom 28.11.1984 Bestand, da die in § 8 des letztgenannten Abkommens erfolgte Regelung über den Einsatz von Luftfahrzeugen im Rahmen der Hilfeleistungen einen anderen Inhalt und eine andere Zielrichtung hat als das Abkommen vom 29.04.1965. Das ergibt sich daraus, dass das Abkommen vom 29.04.1965 nach seinem Art. 2 generell auf Luftfahrzeuge der „zivilen Such- und Rettungsorganisationen“ abstellt und in § 7 Abs. 3 sowie in dem Briefwechsel beider Staaten zu diesem Abkommen die individuelle Kostentragung der geretteten oder transportierten Personen

---

<sup>251</sup> In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass der deutsch - belgischen Vereinbarung eine am 30.01.1980 unterzeichnete „Vereinbarung zwischen den belgischen Stationierungstreitkräften und dem Innenminister des Landes Nordrhein - Westfalen über die Hilfeleistung der belgischen Stationierungstreitkräfte bei Katastrophen“ vorausgegangen war (vgl. RdErl. d. Innenministers v. 08.02.1980 - VIII B 1 - 2. 106 - 61 - , in: MinBl. NW 1980, S. 230). Auch wenn es sich hierbei nur um eine auf das Land Nordrhein - Westfalen regional begrenzte Hilfeleistung durch belgische Militärangehörige handelt, die sich damals als Stationierungstreitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland befanden, haben die zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Belgien über das bilaterale Hilfeleistungsabkommen 1980 bereits schwebenden Verhandlungen die belgische Regierung wohl dazu veranlasst, den belgischen Streitkräften die Genehmigung zum Abschluss einer solchen Vereinbarung auf der regionalen Ebene ihrer Stationierung mit dem Land Nordrhein - Westfalen zu erteilen. Dieses Abkommen ist mit dem inzwischen erfolgten Abzug der letzten belgischen Stationierungstreitkräfte im Jahr 2001 allerdings gegenstandslos geworden.

<sup>252</sup> Vgl. BGBl. 1987 II, S. 75 ff.

<sup>253</sup> Vgl. BGBl. 1988 II, S. 967.

<sup>254</sup> Vgl. BGBl. 1988 II, S. 967.

geregelt ist. Demgegenüber ist in § 10 des Abkommens vom 28.11.1984 eine dahingehende Kostenregelung enthalten, dass bei Hilfeleistungen nach diesem Abkommen jeder Entsendestaat von Hilfskräften die Kosten der Hilfeleistung selbst trägt.

Im Jahr nach dem deutsch - schweizerischen Abkommen wird das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ vom 16.05.1985 abgeschlossen<sup>255</sup>, das für die Bundesrepublik Deutschland am 18.03.1988<sup>256</sup> und zwischen den beiden Vertragsstaaten am 01.08.1988 in Kraft trat<sup>257</sup>. In ihm wird wieder in Art. 1 wie im Fall der Abkommen mit Frankreich, Luxemburg und Belgien und im Gegensatz zu dem Abkommen mit der Schweiz von einer Hilfeleistungspflicht beider Staaten ausgegangen. Bemerkenswert ist, dass in diesem Abkommen in Art. 1 genau die Definitionen für „Katastrophen“ und „schwere Unglücksfälle“ in der Form enthalten sind, wie sie beim deutsch - französischen und deutsch - luxemburgischen Abkommen in den bereits erwähnten Zusatzvereinbarungen erfolgt sind. Als eine Besonderheit enthält dieses Abkommen, offenbar bedingt durch die geographischen Verhältnisse in Form der langen Küsten zur Nord- und Ostsee und der verschiedenen Inseln Dänemarks, neben den Regelungen über den Einsatz von Luftfahrzeugen zur Hilfeleistung in Art. 10 Abs. 2 lit. d) des Abkommens auch die Erwähnung notwendiger Einzelvereinbarungen über Landeorte für Seefahrzeuge, die bei Hilfeleistungen evtl. eingesetzt werden. Das zeigt, dass bei den bilateralen Abkommen im Einzelfall regionalen Besonderheiten Rechnung getragen wird.

Einer gesonderten Betrachtung bedarf an dieser Stelle die „Bekanntmachung der deutsch - italienischen Vereinbarung über die Beseitigung der Beschränkungen bei humanitären Hilfs- und Notflügen und bei Flügen von Lufttaxen und Luftambulanzen“ vom 18./19.01.1986, die am 01.03.1986 in Kraft trat<sup>258</sup>. Diese Vereinbarung, die durch Notenwechsel zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Italienischen Republik zustande gekommen ist, kann den bilateralen

---

<sup>255</sup> Vgl. BGBl. 1988 II, S. 287.

<sup>256</sup> Vgl. BGBl. 1988 II, S. 286.

<sup>257</sup> Vgl. BGBl. 1988 II, S. 619.

<sup>258</sup> Vgl. BGBl. 1986 II, S. 625 f.

Hilfeleistungsabkommen zugerechnet werden, obwohl sie sich nur auf einen bestimmten Sektor der gegenseitigen Hilfeleistung bezieht.

Zunächst ist festzustellen, dass zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik kein allgemeines Hilfeleistungsabkommen der bisher erörterten Art besteht. Die vorstehend angesprochene Vereinbarung hat eine Vorgeschichte, auf die zum besseren Verständnis einzugehen ist.

Mit der Zunahme des Luftrettungsdienstes in allen Staaten in den 70-iger / 80-iger Jahren wurden in vermehrtem Maße auch grenzüberschreitende Rettungseinsätze mittels entsprechenden Luftfahrzeugen durchgeführt. Im Deutschen Bundestag erfolgte in diesem Zusammenhang eine dahingehende Anfrage, durch welche konkreten Vereinbarungen und Maßnahmen sichergestellt worden sei, dass grenzüberschreitende Rettungseinsätze mit Hubschraubern an den Grenzen zu Dänemark, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Frankreich und Österreich möglichst unverzüglich und ohne bürokratischen Aufwand durchgeführt werden können, um eine bestmögliche Hilfeleistung zu erreichen<sup>259</sup>. Hierzu wurde damals seitens der Bundesregierung die Auskunft erteilt, dass die Organisation von Rettungseinsätzen in Unglücks- und Katastrophenfällen den einzelnen Ländern der Bundesrepublik Deutschland obliegen würde. Der Bundesregierung seien einzelne Vereinbarungen der Länder bekannt, die regional schnellstmögliche grenzüberschreitende Rettungseinsätze ermöglichen würden<sup>260</sup>. Durch die Bundesregierung wurde aber auch gleichzeitig darauf hingewiesen, dass grenzüberschreitende Rettungsflüge aller Art durch das „Mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa“ vom 30.04.1956, in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft seit 10.07.1959<sup>261</sup>, bereits liberalisiert worden seien, d.h. dass für derartige Flüge keine luftrechtlichen Genehmigungen mehr für die Grenzüberschreitungen erforderlich seien<sup>262</sup>. Art. 2 dieses mehrseitigen Abkommens sieht vor, dass die

---

<sup>259</sup> Vgl. Anfrage der Abgeordneten Frau Fromm (FDP) in: BT-Drs. 9 / 1359 v. 12.02.1982, S. 22 / 23.

<sup>260</sup> Vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Mahne vom 26.01.1982 in: BT-Drs. 9 / 1359 v. 12.02.1982, S. 22 / 23. Siehe zu derartigen grenzüberschreitenden Flügen auch: Bischof a.a.O., S. 258 mit Fn. 121 u. 123; Hecker, Zur Genehmigung von Grenzübergängen durch deutsche Rettungshubschrauber, in: ZLWR 1981, S. 137 ff. Die Erörterungen betreffen den Einsatz von Rettungshubschraubern über die deutsch - österreichische, deutsch - luxemburgische und deutsch - schweizerische Grenze.

<sup>261</sup> Vgl. BGBl. 1959 II, S. 821, 823; BGBl. 1960 II, S. 146; internat. Quelle: UNTS 310, S. 229.

<sup>262</sup> Vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Mahne vom 26.01.1982, a.a.O.

Vertragsstaaten bei ihren Grenzen überschreitenden nichtgewerblichen Flügen auf die in Art. 5 des am 07.12.1944 in Chicago abgeschlossenen „Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt“ vorgesehenen „Vorschriften, Bedingungen oder Beschränkungen“ verzichten, wenn diese Luftfahrzeuge für „Flüge im Dienst der Menschlichkeit oder zur Behebung eines Notstandes“ eingesetzt werden<sup>263</sup>. Da alle westlichen Nachbarstaaten diesem mehrseitigen Abkommen beigetreten waren, sah die Bundesregierung die mit der Anfrage im Deutschen Bundestag aufgeworfene Problematik als gelöst an<sup>264</sup>. Die mit der Bundestagsanfrage angesprochene Problematik grenzüberschreitender Rettungsflüge von Hubschraubern in Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland kann in der Tat durch das mehrseitige Abkommen vom 10.07.1959 als erledigt angesehen werden, da dieses Abkommen für alle Arten von Luftfahrzeugen (Flächenmaschinen, Drehflügler) Geltung hat und mit Ausnahme der Staaten an der Ostgrenze alle anderen an die Bundesrepublik Deutschland unmittelbar angrenzenden europäischen Staaten Vertragsstaaten dieses Abkommen sind. Bezüglich dieser Vertragsstaaten liegt teilweise sogar eine Mehrfachabsicherung von Hilfsflügen bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen vor, soweit mit diesen Staaten auch noch bilaterale Vereinbarungen über solche Flüge (z.B. mit der Schweiz) oder über eine allgemeine Hilfeleistung vorliegen, in den Hilfeleistungen auf dem Luftwege mitgeregelt sind. Damit sind auch die in der Bundestagsanfrage angesprochenen regionalen Vereinbarungen auf Länderebene zu grenzüberschreitenden Hubschraubereinsätzen im Grundsatz gegenstandslos geworden, wenngleich sie unter besonderen Gesichtspunkten, wie den Austausch von Informationen über Detailfragen, z.B. die Standorte von Krankenhäusern mit speziellen Landeplätzen u. ä., noch durchaus von Nutzen sein können.

Für die angesprochene deutsch - italienische Vereinbarung vom 18./19.01.1986 ergibt sich aus den erfolgten Ausführungen folgendes: Italien ist nicht unter den Vertragsstaaten des mehrseitigen Abkommens vom

---

<sup>263</sup> In der BT-Drs. 3 / 853, S. 3, wird zu der in Art. 2 des mehrseitigen Abkommens enthaltenen Regelung ausgeführt: „Hier handelt es sich im wesentlichen um Einzelflüge mit besonderer Eigenart“.

<sup>264</sup> Hierzu ist anzumerken, dass folgende europäische Staaten Vertragsparteien des mehrseitigen Abkommens vom 30.04.1956 sind (Beitrittsjahr in Klammern): Belgien (1960), Bundesrepublik Deutschland (1959), Dänemark (1957), Finnland (1958), Frankreich (1957), Irland (1961), Island (1961), Luxemburg (1964), Niederlande (1958), Norwegen (1957), Österreich (1957) Portugal (1959), Schweden (1957), Schweiz (1957), Spanien (1957), Türkei (1959) Vereinigtes Königreich (1960). Vgl. dazu auch: BGBl. Teil II, Fundstellennachweis B (Stand: 31.12.2002), S. 366 / 367; Schwenk, Handbuch des Luftrechts, 1981, S. 17.

30.04.1956. Die durch Notenwechsel zustande gekommene deutsch – italienische Vereinbarung ersetzt somit zwischen beiden Staaten in bilateraler Weise die in dem mehrseitigen Abkommen vom 30.04.1956 geregelte Materie. Das ergibt sich auch daraus, dass in der deutsch - italienischen bilateralen Vereinbarung die in Art. 2 des mehrseitigen Vertrages vom 30.04.1956 genannten „Flüge im Dienst der Menschlichkeit oder zur Behebung eines Notstandes“ aufgegriffen werden. Dieser Definition werden „humanitäre Hilfs- und Notflüge“ sowie Flüge von „Luftambulanz beim Überflug der Grenzen beider Staaten und in dessen Luftraum zugeordnet“<sup>265</sup>. Hierbei eröffnen beide Staaten in der bilateralen Vereinbarung zugleich ihre zivilen gewerblichen internationalen Flugplätze und ihre militärischen Flugplätze, für die genannte Art von Flügen<sup>266</sup>. Da zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Italien, die keine gemeinsame Grenze haben, keine bilaterale Vereinbarung über eine allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen besteht, liegen zwischen beiden Staaten auch keine sonst in solchen Vereinbarungen enthaltenen Regelungen für das Überschreiten der Grenzen durch Hilfskräfte und die Verbringung von Hilfsgütern auf dem Land-, Wasser- und Luftweg vor. Die deutsch - italienische Vereinbarung vom 18./19.01.1986 bedeutet aber eine Konkretisierung der auf Grund der Entfernung zwischen beiden Staaten in Betracht kommenden humanitären Hilfs- und Notflüge bzw. für Flüge von Luftambulanz. Sie stellt zudem eine grenzüberschreitende Regelung für Flüge dieser Art im Territorium beider Staaten dar, die über die Verfahrensweise des Art. 2 des mehrseitigen Abkommen vom 30.04.1956 für dessen Signatarstaaten hinausgeht. Sie bedeutet aber gleichzeitig einen Ersatz zwischen beiden Staaten für die Regelungen des mehrseitigen Abkommens vom 30.04.1956, da Italien nicht Vertragsstaat dieses Abkommens ist.

Die bilaterale Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Italien vom 18./19.01.1986 fügt sich aber auch in die sonstigen bilateralen Hilfeleistungsabkommen ein, zumindest in einem partiellen, aber nicht unwesentlichen Teil, nämlich der bilateralen Hilfeleistung auf dem Luftweg durch Hilfs- und Notflüge bzw. durch Luftambulanz bei entsprechend auftretenden Situationen. Sie ist daher in die chronologische Darstellung der bilateralen allgemeinen Hilfeleistungsabkommen an dieser Stelle

---

<sup>265</sup> Präambel und Nr. 1 bis 4 des Notenwechsels der Vereinbarung vom 18./19.01.1986. BGBl. 1986 II, S. 625 f.

<sup>266</sup> Präambel u. Nr. 1 bis 4 a.a.O.

aufzunehmen, um die bilateralen Vereinbarungen über Hilfeleistung im Katastrophenfall vollständig und umfassend zu dokumentieren.

In das Jahr 1988 fällt das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen einschließlich schweren Unglücksfällen“ vom 07.06.1988<sup>267</sup>, das durch Verkündung im Bundesgesetzblatt für die Bundesrepublik Deutschland am 21.03.1992<sup>268</sup>, zwischen beiden Vertragsstaaten aber erst am 01.03.1997<sup>269</sup> in Kraft trat. Dies verzögerte sich auf niederländischer Seite aus einem besonderen Grund. Dem Abkommen ist ein Protokoll beigefügt, dass zu Art. 9 Abs. 1 des Abkommens eine Sonderregelung zur Kostentragung für Hilfeleistungen vorsieht, die spätestens vor dem gemeinsamen Datum des Inkrafttretens festzusetzen ist<sup>270</sup>. Infolge der besonderen Umstände und Probleme der Umsetzung der Kostenregelung verzögerte sich das Inkrafttreten über die ungewöhnlich lange Zeitdauer von fast neun Jahren für diesen bilateralen Vertrag. Ungeachtet dessen fand während dieser Laufzeit am 01./02.09.1989 schon eine gemeinsame Katastrophenschutzübung „EUROKAT 1989“ zwischen deutschen, belgischen und niederländischen Katastrophenschutzkräften auf Basis des Inhalts der bilateralen Abkommen statt, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle in Kraft getreten waren, aber bereits erprobt werden sollten<sup>271</sup>. Neben den bereits erwähnten besonderen Kostenregelungen enthält das Protokoll zum Abkommen vom 07.06.1988 unter Nr. 2, gegenüber den bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden bilateralen Hilfeleistungsabkommen, den besonderen Hinweis auf das IAEO-Abkommen vom 26.09.1986 und räumt diesem internationalen Abkommen über Hilfeleistungen bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen einen Vorrang vor dem bilateralen Abkommen ein. Im Übrigen entspricht der Inhalt des Abkommens vom 07.06.1988 in den wesentlichen Teilen den Rechten und Pflichten der bis zu diesem Zeitpunkt durch die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten abgeschlossenen bilateralen Hilfeleistungsabkommen bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen.

---

<sup>267</sup> Vgl. BGBl. 1992 II, S. 199 ff.

<sup>268</sup> Vgl. BGBl. 1992 II., S.198.

<sup>269</sup> Vgl. BGBl. 1997 II, S. 753.

<sup>270</sup> Vgl. Protokoll, lfd. Nr. 1, in: BGBl. 1992 II, S. 205.

<sup>271</sup> Vgl. dazu den Übungsbericht „Eine Premiere des internationalen Katastrophenschutzes“ in: Bevölkerungsschutz - Magazin 1989, S. 10 - 21.

Als ein weiteres bilaterales Abkommen fällt in das Jahr 1988 das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ vom 23.12.1988<sup>272</sup>, das am 21.03.1992 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft trat<sup>273</sup>. Auch diese Vereinbarung hatte eine längere Vorlaufzeit von über drei Jahren von der Unterzeichnung des Abkommens bis zu seinem Inkrafttreten. Als Besonderheit enthält dieses Abkommen in Abweichung von den anderen abgeschlossenen bilateralen Abkommen, aber in gleicher Weise wie das deutsch - schweizerische Abkommen in Art. 1 Abs. 1 die Regelung, dass das Abkommen die Rahmenbedingungen für freiwillige Hilfeleistungen bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen im anderen Vertragsstaat auf dessen Ersuchen hin darstellt. Erstmals wird in einem bilateralen Vertrag über allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Luftfahrzeugen die Frage des Tragens von Uniformen und das Mitführen von Dienstwaffen in Form von Faustfeuerwaffen (Pistolen und Revolver) einschließlich Munition bei Einsätzen auf dem Gebiet des anderen Vertragspartners angesprochen und geregelt, sofern Uniformen und Faustfeuerwaffen zur üblichen Ausrüstung der Besatzungen der Luftfahrzeuge gehören. In diesem Fall sind die Besatzungen nach Art. 8 Abs. 4 Satz 2 des Abkommens berechtigt, Uniformen zu tragen und auch Faustfeuerwaffen bei Einsätzen auf dem Gebiet des anderen Vertragspartners mitzuführen<sup>274</sup>.

Mit dem „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ vom 16.12.1992<sup>275</sup> wurde ein maßgebender bilateralen Vertrag mit einem Staat

---

<sup>272</sup> Vgl. BGBl. 1992 II, S. 207 ff.

<sup>273</sup> Vgl. BGBl. 1992 II, S. 206.

<sup>274</sup> Diese Frage wird sonst in keinem der übrigen von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen bilateralen Hilfeleistungsabkommen behandelt. Warum diese Frage für den bilateralen Vertrag mit Österreich eine so besondere Rolle gespielt hat, lässt sich weder den Begründungen zu diesem Abkommen bei seiner Verhandlung im Bundesrat (vgl. BR-Drs. 163 / 91 v. 15.03.1991) noch bei seiner Verhandlung im Bundestag (vgl. BT-Drs. 12 / 474 v. 06.05.1991) entnehmen. Es könnte möglicherweise damit zusammenhängen, dass die im Rettungseinsatz auf deutscher Seite verwandten Hubschrauber des Katastrophenschutzes nach innerstaatlicher Regelung von uniformierten und bewaffneten Piloten des Bundesgrenzschutzes, also Polizeivollzugsbeamten des Bundes, geflogen werden. Es handelt sich bei diesen Hubschraubern mithin nicht um zivile Luftfahrzeuge, sondern um Staatsflugzeuge, die eventuell im Rahmen des Abkommens für Hilfeleistungen zum Einsatz kommen können.

<sup>275</sup> Vgl.: BGBl. 1994 II, S. 3543 ff.

abgeschlossen, der keine gemeinsame Grenze mit der Bundesrepublik Deutschland hat<sup>276</sup>. Das Abkommen trat für die Bundesrepublik Deutschland mit seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt am 20.10.1994<sup>277</sup> und aufgrund der in Art. 15 des Abkommens niedergelegten Modalitäten zwischen beiden Vertragsstaaten am 11.07.1995<sup>278</sup> in Kraft.

Das Abkommen hat eine bis in das Jahr 1988 reichende Vorgeschichte. Aus Anlass der Erdbebenkatastrophe in Armenien, wurde einem Staat der damaligen Sowjetunion, seitens der Bundesrepublik Deutschland eine intensive humanitäre Hilfe geleistet<sup>279</sup>. Am 13.05.1989 wurde damals ein „Protokoll der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Hilfe für Armenien“ unterzeichnet<sup>280</sup>. In diesem Protokoll war in Nr. 1 eine unentgeltliche partnerschaftliche Hilfe beim Wiederaufbau einer Gesundheitseinrichtung in der Armenischen Sozialistischen Sowjetrepublik vereinbart worden. Am 20.12.1989 erfolgte die „Bekanntmachung des deutsch - sowjetischen Protokolls über die Hilfe für Armenien“<sup>281</sup>, nach der gem. Nr. 9 des Protokolls und gem. Nr. 22 der Vereinbarung beide bilateralen Hilfeleistungsabkommen am 13.10.1989 in Kraft getreten waren. Auch wenn sich beide bilaterale Abkommen im Zusammenhang mit dem vorausgegangenen schweren Erdbeben in Armenien auf spezielle Hilfeleistungen im Einzelfall bezogen, kommt dieser „partnerschaftlichen Hilfe“, wie es im Protokoll vom 13.05.1989 heißt, für die Entwicklung der weiteren deutsch - sowjetischen / russischen Beziehungen bei der Vereinbarung beiderseitiger Hilfeleistungen im Fall von Katastrophen und schweren Unglücksfällen eine grundsätzliche Bedeutung zu. Sie führte dazu, dass ein deutsch - sowjetisches Hilfeleistungsabkommen bereits zu Zeiten der Sowjetunion am 16.10.1990 unterzeichnet wurde, das aber wegen der durch die Bildung der „Staatengemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS) eingetretenen Veränderungen nicht mehr ratifiziert werden konnte<sup>282</sup>. Aufbauend auf diese nicht realisierte Vereinbarung erfolgte dann

---

<sup>276</sup> Siehe dazu: „Grenzenlose Katastrophenhilfe. Erstes bilaterales Abkommen mit einem Nicht-Anrainerstaat“, in: Zivilschutz-Magazin 1991, S. 8; „Deutsch - russisches Hilfeleistungsabkommen unterzeichnet“, in: Bevölkerungsschutzmagazin 1993, S. 9 - 11.

<sup>277</sup> Vgl. BGBl. 1994 II, S. 3542.

<sup>278</sup> Vgl. BGBl. 1997 II, S. 728.

<sup>279</sup> Siehe dazu z. B. Domres / Zeller / Mutschler, „Die baden - württembergische Katastrophenhilfe für die Erdbebenopfer in Armenien“, in: Zivilverteidigung 1989, S. 5 - 10; ferner: BT-Drs. 12 / 7506, S. 1 u. 12; BT-Drs. 12 / 8092, S. 1.

<sup>280</sup> Vgl. BGBl. 1990 II, S. 23. Int. Quelle: UNTS Reg. Nr. 27704.

<sup>281</sup> Vgl. BGBl. 1990 II, S. 22.

<sup>282</sup> Vgl. BT-Drs. 12 / 7506, S. 12.

nach einigen überwiegend vertragsförmlichen Änderungen und der Einfügung des Art. 7 (Einsatz von Luftfahrzeugen) der ansonsten weitgehend inhaltsgleiche Abschluss des bereits oben genannten Abkommens vom 16.12.1992<sup>283</sup>.

Als Besonderheit gegenüber den bis zu diesem Zeitpunkt von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen bilateralen Verträgen über Hilfeleistungen zwischen Anrainerstaaten enthält Art. 4 des deutsch - russischen Abkommens vom 16.12.1992 die Regelung, dass die Stellung und Entgegennahme von Hilfsersuchen der Vertragsstaaten nur auf diplomatischem Wege erfolgt. Hierdurch könnte u. U. eine Verzögerung von Soforthilfemaßnahmen eintreten. Art. 2 des Abkommens sieht vor, dass sich die Vertragsparteien nur gegenseitige Hilfe „entsprechend ihren Möglichkeiten“ leisten. Hierbei ergibt sich aus Art. 3 des Abkommens, dass nach Art der Katastrophe die Hilfeleistung vor allem durch Spezialisten punktuell und nicht durch eine Vielzahl von Hilfskräften zur allgemeinen Hilfeleistung angestrebt wird. Diese Sicht entspricht letztlich auch der Soforthilfesystematik im Falle großer zu überwindender Entfernungen, da schnelle Hilfe nur durch eine begrenzte Transportkapazität auf dem Luftweg möglich ist. Entsprechend sind auch die in Art. 7 des Abkommens enthaltenen Regelungen über den Einsatz von Luftfahrzeugen ausgestaltet, die sich hauptsächlich an den allgemein üblichen Verfahrensweisen des internationalen Luftverkehrs orientieren, so dass neben der Inanspruchnahme des Linienflugverkehrs auch Sonderflüge für Hilfeleistungen organisiert werden können.

Mit einem weiteren Nichtanrainerstaat wurde das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Litauen über gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ am 15.03.1994 abgeschlossen<sup>284</sup>, das am 01.01.1996 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft trat<sup>285</sup>. Nach seinem Art. 15 Abs. 2 trat es für beide Vertragsstaaten am 01.07.1996 in Kraft<sup>286</sup>. Das Abkommen regelt in Art. 1 Abs. 1, dass die Vertragsstaaten einander „entsprechend ihren Möglichkeiten“ Hilfe leisten, wenn die Katastrophen oder schweren Unglücksfälle mit eigenen Mitteln des Vertragsstaates nicht bewältigt werden können. Außerdem regelt Art. 1 Abs. 2 des Abkommens, dass dieses die „Rahmenbedingungen“ für „freiwillige

---

<sup>283</sup> Vgl. dazu: BT-Drs. 12 / 7506, S. 12.

<sup>284</sup> Vgl. BGBl. 1996 II, S. 28 ff.

<sup>285</sup> Vgl. BGBl. 1996 II, S. 27.

<sup>286</sup> Vgl. BGBl. 1996 II, S. 1476.

Hilfeleistungen“ darstellt. Damit reiht sich dieses Abkommen in die bilateralen Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der Schweiz von 1984 und Österreich von 1988 ein, die im Gegensatz zu allen anderen bilateralen Abkommen ebenfalls nur freiwillige Hilfeleistungen vorsehen. Die Anforderung von Hilfeleistungen erfolgt nach Art. 3 des deutsch - litauischen Abkommens auf diplomatischem Weg, so wie es zuvor erstmals auch in dem deutsch - russischen Abkommen vorgesehen worden ist. Erstmals ist in einem bilateralen Hilfeleistungsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland der Begriff des „Transitstaates“ enthalten, der als Staat definiert wird, dessen Hoheitsgebiet die Hilfsmannschaften durchqueren müssen, um den Hilfe ersuchenden Drittstaat zu erreichen. Hierbei betreffen die im Abkommen angesprochenen Maßnahmen bezüglich von Transitstaaten in Art. 5 Abs. 3 und 4 und in Art. 6 Abs. 5 sowohl Staaten, die durchquert werden müssen, um den anderen Vertragsstaat zu erreichen, als auch die Vertragsstaaten selbst zur Durchquerung, um einen anderen Hilfe ersuchenden Drittstaat zu erreichen. Bei Transiterfordernissen ist eine rechtzeitige Unterrichtung und Abstimmung zwischen allen betroffenen und beteiligten Staaten vorzunehmen, zum Teil auf diplomatischem Wege. Da Litauen und die Bundesrepublik Deutschland Staaten mit Zugang zur Ostsee sind, können durch die in Art. 4 des Abkommens vorgesehene mögliche Hilfeleistung auf dem Wasserweg Transitprobleme eventuell umgangen werden, wenn es sich um langfristige Hilfeleistungen handelt. Ansonsten entspricht der Inhalt auch dieses bilateralen Abkommens im Allgemeinen den bereits zuvor von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen entsprechenden Hilfeleistungsverträgen.

Nach den mit Russland und Litauen abgeschlossenen Abkommen, die u.a. durch die grundlegenden politischen Veränderungen in Osteuropa seit 1989 ermöglicht wurden, folgte der Abschluss eines Hilfeleistungsabkommens mit Polen als drittem Land Osteuropas, wobei es sich hierbei um einen unmittelbaren Anrainerstaat der Bundesrepublik Deutschland handelt. Am 10.04.1997 wurde das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ abgeschlossen<sup>287</sup>, das für die Bundesrepublik Deutschland durch Verkündung im Bundesgesetzblatt am 08.07.1998 in Kraft

---

<sup>287</sup> Vgl. BGBl. 1998 II, S. 1179 ff.

trat<sup>288</sup>. Das Inkrafttreten zwischen beiden Vertragsstaaten erfolgte nach Art. 16 Abs. 2 des Abkommens am 01.03.1999<sup>289</sup>. In Art. 1 des Abkommens verpflichten sich beide Vertragsstaaten zur gegenseitigen Hilfeleistung „entsprechend ihren Möglichkeiten“. Obwohl Polen und die Bundesrepublik Deutschland eine gemeinsame Grenze haben, enthält Art. 2 des Abkommens auch eine Definition des „Transitstaates“ als Staat, dessen Hoheitsgebiet die Hilfsmannschaften durchqueren müssen, um den Hilfe ersuchenden Staat zu erreichen, wobei es sich nach Art. 5 Abs. 4 des Abkommens um Hilfe für einen Hilfe ersuchenden Vertragsstaat oder einen Drittstaat handeln kann. In dem Abkommen mit Polen kommt der Transitklausel insofern eine sinnvolle Bedeutung zu, als in den Jahren 1992 und 1994 zuvor zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Russland sowie Litauen entsprechende Hilfeleistungsabkommen abgeschlossen worden sind und diese beiden Staaten ihrerseits gemeinsame Grenzen mit Polen haben. Damit kommen Durchquerungen von Polen als Transitstaat bei Hilfeleistungen für Russland oder Litauen durch die Bundesrepublik Deutschland durchaus in Betracht. Für den Grenzübertritt von Hilfsmannschaften sieht Art. 5 des Abkommens sowohl für Hilfeleistungen im Vertragsstaat als auch bei Transitfällen das Mitführen einer Bescheinigung erstmals nach einem Muster in einer Anlage 1 zu dem Abkommen vor, die von der zuständigen Stelle des Hilfe leistenden Staates auszustellen ist<sup>290</sup>. In Art. 12 des Abkommens wird erstmals seit dem Abschluss bilateraler Hilfeleistungsabkommen durch die Bundesrepublik Deutschland die Übermittlung personenbezogener Daten im Rahmen des bilateralen Vertrages mit Polen geregelt. Hierzu gelten im Einzelnen die in einer Anlage 2 zum Abkommen niedergelegten ausführlichen Bestimmungen unter Beachtung der für jeden Vertragsstaat geltenden nationalen Rechtsvorschriften<sup>291</sup>. Im Übrigen entsprechen die Regelungen des Abkommens inhaltlich im Allgemeinen den bereits zuvor von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen Hilfeleistungsabkommen.

Mit dem Abschluss des Hilfeleistungsabkommens mit Ungarn im Jahr 1997 erfolgte eine weitere Vereinbarung mit einem osteuropäischen Staat, der nicht eine gemeinsame Grenze mit der Bundesrepublik Deutschland hat. Das „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Ungarn über die gegenseitige Hilfeleistung bei

---

<sup>288</sup> Vgl. BGBl. 1998 II, S. 1178.

<sup>289</sup> Vgl. BGBl. 1999 II, S. 15.

<sup>290</sup> Vgl. BGBl. 1998 II, S. 1186.

<sup>291</sup> Vgl. BGBl. 1998 II, S. 1187 f.

Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ wurde am 09.06.1997 unterzeichnet<sup>292</sup> und trat mit seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt für die Bundesrepublik Deutschland am 08.07.1998 in Kraft<sup>293</sup>. Zwischen beiden Vertragsstaaten trat das Abkommen nach den Regelungen in Art. 16 am 11.09.1998 in Kraft<sup>294</sup>. Gemäß Art. 1 Abs. 1 des Abkommens helfen sich die Vertragsstaaten „entsprechend ihren Möglichkeiten“. Allerdings sieht Art. 1 Abs. 2 des Abkommens vor, dass das Abkommen nur die „Rahmenbedingungen“ für „freiwillige Hilfeleistungen“ darstellt. Damit reiht sich dieses Abkommen in diejenigen ein, die mit der Schweiz, Österreich und Litauen zuvor ebenfalls mit der Maßgabe nur freiwilliger Hilfeleistungen abgeschlossen worden sind. Art. 2 des Abkommens enthält eine Definition für „Transitstaat“ und sieht in Art. 5 Abs. 3 und 4 weitere Einzelregelungen über die Ausübung des Transitrechts vor. Die erstmals im vorhergehenden Abkommen mit Polen aufgenommene Regelung über die Übermittlung personenbezogener Daten mit einer ausführlichen Anlage zu dem Abkommen wird in dem Abkommen mit Ungarn in der Weise fortgeführt, dass die gesamten in der Anlage zu dem deutsch - polnischen Vertrag enthaltenen Regelungen nunmehr unmittelbar in Art. 12 des deutsch - ungarischen Abkommens unter der Überschrift „Datenübermittlung“ aufgenommen und eingearbeitet worden sind. Im Übrigen enthält auch dieses Abkommen im Wesentlichen alle in den bisher von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen bilateralen Hilfeleistungsabkommen vorhandenen Elemente.

Ein letzter Lückenschluss bei den Hilfeleistungsabkommen mit Anrainerstaaten der Bundesrepublik Deutschland erfolgte mit dem „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen“ vom 19.09.2000<sup>295</sup>, der durch das Gesetz zu diesem Vertrag vom 16.08.2002 am 17.08.2002 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten ist<sup>296</sup>. Das Inkrafttreten des Vertrages zwischen beiden Vertragsstaaten nach Art. 17 Abs. 1 des Vertrages steht zurzeit noch aus.

---

<sup>292</sup> Vgl. BGBl. 1998 II, S. 1190 ff.

<sup>293</sup> Vgl. BGBl. 1998 II, S. 1189.

<sup>294</sup> Vgl. BGBl. 1999 II, S. 125.

<sup>295</sup> Vgl. BGBl. 2002 II, S. 1875 f.

<sup>296</sup> Vgl. BGBl. 2002 II, S. 1874.

Der Vertrag reiht sich mit der in Art. 1 enthaltenen Aussage, über eine „freiwillige Hilfeleistung“, in die Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit der Schweiz, Österreich, Litauen und Ungarn ein, die ebenfalls nur freiwillige Hilfeleistungen zwischen den Vertragsstaaten vorsehen. Wie die Hilfeleistungsabkommen mit Litauen, Polen und Ungarn enthält auch der Vertrag mit Tschechien die Transitklauseln in Art. 2 lit. f) und Art. 5 Abs. 4 und 6. Im Art. 5 Abs. 1 des Vertrages wird ausdrücklich das Tragen von Uniformen durch die Hilfsmannschaften des Hilfe leistenden Staates auf dem Hoheitsgebiet des Hilfe suchenden Staates als zulässig vereinbart, sofern diese zu ihrer regulären Ausstattung gehören. Erstmals wird vertraglich vereinbart, dass die von den Hilfskräften verwandten Kraftfahrzeuge von der Pflicht der Entrichtung von Autobahnbenutzungsgebühren befreit sind. Eine derartige Vereinbarung ist in Abkommen mit anderen Staaten, die über Autobahnen mit Benutzungsgebühren verfügen, bisher nicht enthalten gewesen. Wie in den Abkommen mit Polen und Ungarn wird der Schutz personenbezogener Daten in Art. 11 des Vertrages mit Tschechien besonders behandelt. Im Übrigen entspricht der Inhalt des Vertrages den auch in den zuvor abgeschlossenen Abkommen enthaltenen Kriterien.

ee) Besondere Elemente in den von der Bundesrepublik Deutschland  
abgeschlossenen bilateralen Hilfeleistungsabkommen

Bei der Betrachtung der einzelnen von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen bilateralen Hilfeleistungsabkommen wurde anhand des ersten bilateralen Abkommens mit Frankreich aus dem Jahr 1974 bereits festgestellt, dass in diesem Vertragswerk schon alle wesentlichen Elemente eines solchen Abkommens erarbeitet und niedergelegt worden sind<sup>297</sup>. Diese sind in der Folgezeit nur noch um einige Gesichtspunkte erweitert worden, die als generell notwendig erkannt wurden, wie z.B. die Definitionen für „Katastrophe“ und „schwere Unglücksfälle“. Ansonsten orientieren sich alle bilateralen Folgeabkommen mit anderen europäischen Staaten an dem in dem deutsch - französischen Hilfeleistungsabkommen enthaltenen Grundschema, das jeweils nur noch um vom Vertragspartner gewünschte Besonderheiten ergänzt wurde. Herauszustellen sind aus den Abkommen folgende völkerrechtlich bedeutsamen Gesichtspunkte.

---

<sup>297</sup> Vgl. dazu Abschnitt D. IV. 1. f) dd).

In den Abkommen werden für ihren Abschluss zunächst jeweils in den Präambeln folgende Gründe genannt:

- das Ziel, die gegenseitige Hilfe bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen zu erleichtern und die Entsendung von Hilfskräften und -material zu beschleunigen<sup>298</sup>,
- oder nur
- die Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten mit dem Ziel, die gegenseitige Hilfe bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen zu erleichtern<sup>299</sup>.

Neben diesen Gründen für den Abschluss des jeweiligen Abkommens ist die Art der Hilfeleistung in unterschiedlicher Weise ausgestaltet. Zu unterscheiden sind zwischen den Vertragsparteien

- die Eingehung einer Verpflichtung zur Hilfeleistung entsprechend den Möglichkeiten nach den Bestimmungen des Abkommens<sup>300</sup>, oder
- die Schaffung lediglich von Rahmenbedingungen für freiwillige Hilfeleistungen<sup>301</sup>.

Sämtliche bilateralen Hilfeleistungsabkommen enthalten eine dahingehende Vereinbarung, dass eine Hilfe nur durch Auslösung bzw. auf Anforderung des Hilfe annehmenden Staates beim Hilfe leistenden Staat erfolgt<sup>302</sup>. Hierbei sind

---

<sup>298</sup> So: Abkommen Deutschland - Frankreich (Abkom. D - F) von 1977; Abkommen Deutschland - Luxemburg (Abkom. D - L) von 1978; Abkommen Deutschland - Belgien (Abkom. D - B) von 1980; Abkommen Deutschland - Dänemark (Abkom. D - DK) von 1985; Abkommen Deutschland - Rußland (Abkom. D - RUS) von 1992; Abkommen Deutschland - Litauen (Abkom. D - LT) von 1994; Abkommen Deutschland - Polen (Abkom. D - PL) von 1997; Abkommen Deutschland - Ungarn (Abkom. D - H) von 1997.

<sup>299</sup> So: Abkommen Deutschland - Schweiz (Abkom. D - CH) von 1984; Abkommen Deutschland - Niederlande (Abkom. D. - NL) von 1988; Abkommen Deutschland - Österreich (Abkom. D - A) von 1988; Abkommen Deutschland - Tschechien (Abkom. D - CZ) von 2000. Hinweis: Die in der vorstehenden und dieser Fußnote genannten Abkommen werden nachfolgend mit den angegebenen Abkürzungen zitiert, wobei sich diese an den Internationalen Kraftfahrzeug-Kennzeichen für diese orientieren.

<sup>300</sup> So jeweils: Art. 1 Abkom. D - F, Abkom. D - L, Abkom. D - B, Abkom. D - DK, Abkom. D - NL, Abkom. D - PL, Abkom. D - H, und Art. 2 des Abkom. D - RUS.

<sup>301</sup> So jeweils: Art. 1 Abkom. D - CH, Abkom. D - A, Abkom. D - Lt, Abkom. D - CZ.

<sup>302</sup> So jeweils: Art. 1 Abkom. D - F, Abkom. D - L, Abkom. D - B, Abkom. D - DK, Abkom. D - H, Abkom. D - CZ, jeweils Art. 1 mit Art. 3 und Art. 4 Abkom. D - CH, Abkom. D - A, Art. 2 mit Art. 4 und Art. 13 Abkom. D - RUS, jeweils Art. 3 Abkom. D - NL, Abkom. D - LT, Abkom. D - PL.

in allen Abkommen ausführlich die in den Vertragsstaaten für die Stellung und Entgegennahme von Hilfsersuchen zuständigen Stellen genannt.

Zu differenzieren ist hinsichtlich der folgenden Aspekte:

- (1) In insgesamt acht Abkommen ergibt sich eine konkrete Verpflichtung zur gegenseitigen Hilfeleistung, aus den restlichen nur eine solche auf freiwilliger Basis. Bei den Abkommen, die eine Verpflichtung zur Hilfeleistung enthalten, gewähren sich die Vertragsparteien regelmäßig eine solche „entsprechend ihrer Möglichkeiten“. Diese Formulierung ist auch in einem Abkommen enthalten, das nur freiwillige Hilfeleistungen vorsieht<sup>303</sup>. Keine dahingehende Formulierung ist in drei der Abkommen mit freiwilliger Hilfeleistung vorhanden<sup>304</sup>. Darüber hinaus wird bei einigen Abkommen die Hilfeleistung dadurch noch weiter eingeschränkt, dass bei ihnen eine (Erheblichkeits-) Schwelle für die Notwendigkeit einer Hilfeleistung vorhanden ist. Diese ergibt sich aus der Formulierung, dass eine Katastrophe bzw. ein schwerer Unglücksfall i. S. des Abkommens erst dann vorliegt, wenn „ein Geschehen Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in so ungewöhnlichem Maße schädigt oder gefährdet, dass zu seiner Bekämpfung der Einsatz von Einheiten und Einrichtungen erforderlich ist, die nicht für den täglichen Einsatz ständig zur Verfügung stehen“<sup>305</sup>. Eine ähnliche Schwelle ist in anderen bilateralen Abkommen durch die Formulierung gegeben, dass eine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen erfolgt, „die ernsthafte Schäden oder Gefahren für die körperliche Unversehrtheit von Personen, für Güter oder die Umwelt nach sich ziehen und mit eigenen Mitteln des Hilfe ersuchenden Staates offensichtlich nicht bewältigt werden können“<sup>306</sup>. Unter den bilateralen Abkommen befinden sich somit solche, die eine

---

<sup>303</sup> Art. 1 Abkom. D - LT.

<sup>304</sup> Jeweils Abkom. D - A, Abkom. D - CH, Abkom. D - CZ..

<sup>305</sup> Vgl. Art. 1 der Vereinbarung vom 18.03.1985 zum Abkom. D - F, in: Kolb / Wandel a.a.O.; Art. 1 der Vereinbarung vom 12.05.1987 zum Abkom. D - L, in: Kolb / Wandel a.a.O.; Art. 1 Abs. 1 Abkom. D - DK; Art. 1 Abs. 1 Abkom. D - H.

<sup>306</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 Abkom. D - LT, Art. 1 Abkom. D - PL, Art. 1 Abs. 1 Abkom. D - H. Bemerkenswert ist, dass die oben genannte, in den drei bilateralen Abkommen enthaltene, Formulierung auch in der Nr. 1 der Grundsätze enthalten ist, die in der EG - Entschließung 91 / C 198 / 01 vom 08.07.1991 zur Verbesserung der gegenseitigen Hilfeleistung zwischen Mitgliedstaaten bei natur oder technologiebedingten Katastrophen empfohlen wird. Hier wird sie in drei bilateralen Hilfeleistungsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit - zur Zeit noch - Nicht-EG-Staaten verwandt.

uneingeschränkte Verpflichtung zur Hilfeleistung enthalten - sofern es nicht Abkommen mit freiwilliger Hilfeleistung sind - und solche, bei denen noch eine Schwelle für die Hilfeleistung formuliert ist, nach deren Überwindung allerdings dann die eingegangene Verpflichtung zur Hilfeleistung greift.

- (2) Auch wenn die bilateralen Abkommen hierzu keine ausdrückliche Aussage enthalten, ist es zwischen den Vertragsstaaten nach Sinn, Zweck, Inhalt und vereinbarten Zielen der Abkommen zulässig, dass ein Vertragsstaat dem anderen eine Hilfeleistung von sich aus bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen anbietet, ohne dass er von diesem nach den vorgesehenen Regelungen des Abkommens um Hilfe ersucht worden ist. Ob der andere Staat dieses Hilfsangebot dann annimmt, unterliegt dessen souveräner Entscheidung. In diesem Zusammenhang ist vor allem die in allen bilateralen Abkommen enthaltene Regelung zu sehen, dass bei jeder Art der Hilfeleistung die Koordination und Gesamtleitung der Rettungs- und Hilfsmaßnahmen in jedem Fall ausschließlich bei den zuständigen Stellen und Behörden des Hilfe ersuchenden Vertragsstaates liegt und verbleibt<sup>307</sup>. Eine Verpflichtung zur Annahme einer nicht angeforderten, aber angebotenen Hilfeleistung lässt sich mithin nicht aus den bilateralen Abkommen ableiten.
- (3) Eine nicht unwesentliche Frage ist die Sicherheit der Hilfsmannschaften und der von ihnen mitgeführten Hilfsgüter vor Übergriffen jeglicher Art. Nach den Regelungen in nahezu allen bilateralen Abkommen leisten die Behörden der um Hilfe ersuchenden Vertragspartei den Hilfsmannschaften der ersuchten Vertragspartei, und damit jedem einzelnen Angehörigen der Hilfsmannschaften, ausdrücklich Schutz und Hilfe<sup>308</sup>. Diese Zusage über Schutz und Hilfe ist jedoch nicht in allen bilateralen Hilfeleistungsabkommen enthalten. Einige der bilateralen Abkommen enthalten nur die Formulierung: „Die zuständigen Behörden der Hilfe ersuchenden Vertragspartei unterstützen die Hilfsmannschaften und die einzelnen Fachkräfte der

---

<sup>307</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1 Abkomm. D - NL, jeweils Art. 1 Abs. 1 Abkom. D - B, Abkom. D - DK, Abkom. D - F, Abkom. D - L, jeweils Art. 8 Abs. 1 Abkom. D - LT, Abkom. D - PL, Abkom. D - H, Abkom. D - CZ, Abkom. D - RUS, jeweils Art. 9 Abs. 1 Abkom. D - A, Abkom. D - CH.

<sup>308</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 3 Abkom. D - NL, jeweils Art. 7 Abs. 3 Abkom. D - B, Abkom. D - DK, Abkom. D - F, Abkom. D - L, Art. 8 Abs. 3 Abkom. D - CZ, jeweils Art. 9 Abs. 3 Abkom. D - A, Abkom. D - CH.

Hilfe leistenden Vertragspartei bei der Erfüllung ihrer Aufgaben“<sup>309</sup>. Ein weiteres Abkommen enthält die Formulierung: „Die ersuchende Vertragspartei leistet den Hilfsmannschaften oder einzelnen Fachkräften der ersuchten Vertragspartei die zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderliche Unterstützung“<sup>310</sup>. Gerade die Frage des Schutzes und der Hilfe durch die staatlichen Behörden, vornehmlich durch die Polizei des um Hilfe nachsuchenden Vertragsstaates für die Hilfsmannschaften sowie deren mitgeführte Ausrüstung und Hilfsgüter des Hilfe leistenden Vertragsstaates, mithin für deren Sicherheit vor Übergriffen durch andere Personen, kann in besonderen Katastrophensituationen von vitaler Bedeutung sein. Zu denken ist hier insbesondere an extreme Situationen in einem Katastrophengebiet, in dem die Bevölkerung in ihrer Not gegen die Hilfsmannschaften Gewalt anwendet, um in den Besitz von Hilfsgütern zu gelangen, ohne deren Verteilung abzuwarten. Möglich ist auch in solchen außergewöhnlichen Verhältnissen eine Plünderung von Hilfsgütern durch kriminelle Elemente. Zu derartigen Situationen ist es beispielsweise schon anlässlich vieler zurückliegender Ereignisse gekommen, so bei Erdbebenkatastrophen in Südamerika, wie bereits dargelegt wurde<sup>311</sup>. Solche Katastrophensituationen mit schwierigen Zugangsmöglichkeiten in die Katastrophengebiete mit Versorgungsschwierigkeiten der betroffenen Bevölkerung sind überall, auch in Europa denkbar und möglich. In diesem Zusammenhang ist auf die europäische EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 08.07.1991 zur Verbesserung der gegenseitigen Hilfeleistung zwischen Mitgliedstaaten bei natur- oder technologiebedingten Katastrophen hinzuweisen<sup>312</sup>. Hier wird unter Nr. 4 der zu beachtenden Grundsätze festlegt: „Der Hilfe suchende Mitgliedstaat ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um die Sicherheit der Mitglieder der Hilfsmannschaften des Hilfe leistenden Mitgliedstaates zu gewährleisten“.

- (4) Die bilateralen Hilfeleistungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen europäischen Staaten berücksichtigen auch

---

<sup>309</sup> So jeweils in Art. 8 Abs. 2 Abkom. D - LT, Abkom. D - PL, Abkom. D - H.

<sup>310</sup> So Art. 8 Abs. 3 Abkom. D - RUS.

<sup>311</sup> Vgl. dazu den Abschnitt D. IV. 1. d) mit den geschilderten Ereignissen anlässlich der Erbebenkatastrophe im Jahr 1999.

<sup>312</sup> EntschlieÙung 91 / C 198 / 01 in: ABI. Nr. C 198 / 1 vom 27.07.1991, S. 1.

bei den dargelegten besonderen Problemkreisen die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze und Gepflogenheiten beim Umgang der Staaten miteinander; insbesondere im Hinblick darauf, bei allen vertraglichen Abmachungen die staatliche Souveränität zu achten und herauszustellen. Selbst bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen aller Art verbleibt die staatliche Daseinsvorsorgepflicht für die Bevölkerung grundsätzlich bei dem betroffenen Staat, d. h. mithin auch die Entscheidung der Frage der Anforderung und Annahme von Hilfeleistungen im Rahmen abgeschlossener bilateraler Hilfeleistungsabkommen. Auf diesen Problemkreis wird im Folgenden noch näher einzugehen sein.

#### ff) Hilfeleistungsabkommen zwischen weiteren europäischen Staaten

In eine zeitlich sehr frühe Phase fallen zwei, allerdings stark eingegrenzte, bilaterale Hilfeleistungsabkommen zwischen europäischen Staaten, die nicht mit den späteren uneingeschränkten allgemeinen bilateralen Hilfeleistungsabkommen bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen gleichgesetzt werden können. Sie sind jedoch zu erwähnen, weil sie für die gesamte Entwicklung von Bedeutung sind.

Eine erste bilaterale Vereinbarung wurde zwischen Frankreich und Spanien am 14.07.1959 als „Convention d`assistance entre les services d`incendie et de secours“ abgeschlossen<sup>313</sup>.

Dem folgte eine weitere bilaterale Vereinbarung zwischen Frankreich und Luxemburg vom 10.12.1962 als „Accord sur l`assistance mutuelle entres les services d`incendie et de secours“<sup>314</sup>.

Beide Vereinbarungen sahen eine auf Gegenseitigkeit beruhende Hilfe bei Unglücksfällen im Grenzgebiet der jeweiligen Staaten vor und enthielten vor allem Erleichterungen des Grenzübertritts für Hilfsmannschaften und ihr Gerät sowie Sondervereinbarungen für die lokalen Behörden, vor allem zur Erstellung von Notfallplänen.

---

<sup>313</sup> Nationale Quelle: Journal Officiel de la Republique Francaise v. 11.08.1961, S. 7542 f.

<sup>314</sup> Nationale Quelle: Journal Officiel de la Republique Francaise v. 06.02.1963, S. 1212.

Inzwischen sind neben den zwölf bilateralen allgemeinen Hilfeleistungsabkommen, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, dreizehn weitere bilaterale Hilfeleistungsabkommen zwischen anderen europäischen Staaten zu verzeichnen. Diese bilateralen Abkommen sind in den Jahren 1976 bis 1995 entstanden.

In die Zeit der Ereignisse und Überlegungen zum deutsch - französischen bilateralen allgemeinen Hilfeleistungsabkommen von 1977 fällt die Entstehung einer bilateralen Vereinbarung über Hilfeleistung und Notfallplanung zwischen Belgien und den Niederlanden mit der Ratifizierung vom 23.09.1976 durch Belgien und vom 27.10.1976 durch die Niederlande, dessen Inhalt jedoch sehr allgemein gehalten ist<sup>315</sup>.

Dem folgte ein bilaterales Abkommen vom 23.07.1979 zwischen Belgien und Luxemburg über eine allgemeine Hilfeleistung im Bereich des Zivilschutzes, das am 29.12.1979 in Kraft trat<sup>316</sup>. Dieses Abkommen enthält noch nicht die allgemeinen Grundsätze einer Hilfeleistung in Katastrophenfällen und bei schweren Unglücksfällen, sondern bezieht sich auf die gegenseitige Unterstützung im Bereich des Zivilschutzes („Sur l`assistance en metiére de protection civile“). Es wurde vermutlich unter dem damaligen Eindruck des sog. „Kalten Krieges“ und der Ost - West - Spannungen abgeschlossen, da das Ziel die gegenseitige Unterstützung der staatlichen Organisationen des Zivilschutzes im Fall einer militärischen Auseinandersetzung war, die zum Schutz der dabei betroffenen Zivilbevölkerung geschaffen worden waren.

Zwischen Portugal und Spanien wurde am 31.03.1980 ein bilaterales Abkommen über eine allgemeine Nothilfe bei Unglücksfällen abgeschlossen<sup>317</sup>. Der in dem Abkommen verwendete Begriff „Incendis“ lässt grundsätzlich eine weitgehende Auslegung des Anwendungsbereichs auf ein Katastrophenereigniss unterschiedlicher Art zu.

Die ersten bilateralen Abkommen über eine allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unfällen wurden in der umfassenden Art dann erst nach dem „Europäischen Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften“ von Madrid vom 21.05.1980 abgeschlossen<sup>318</sup>, durch das der Blick für die gegenseitige Hilfeleistung im

---

<sup>315</sup> Internat. Quelle: HW Commission of EC, B. 1.

<sup>316</sup> Nationale Quelle: Moniteur Belge v. 24.04.1978, S. 4918.

<sup>317</sup> Nationale Quelle: BOEspania v. 22.05.1980, S. 11077.

<sup>318</sup> Vgl. dazu die Einzelheiten unter Abschnitt D. IV. 1. f).

Unglücks- und Katastrophenfall bei den europäischen Staaten geschäft wurde. Dem folgte zudem am 20.11.1980 die Anfrage an die Kommission der Europäischen Gemeinschaft zur Handhabung der grenzüberschreitenden Hilfe bei Großunfällen und Katastrophen in Europa. Im Zuge dieser Anfrage verwies die Kommission damals auf die Handhabung durch die Bundesrepublik Deutschland und beispielhaft auf die bereits bestehenden bilateralen Abkommen, die von ihr über Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen abgeschlossen worden waren<sup>319</sup>. In weitgehender Anlehnung an den Inhalt der bilateralen Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland einerseits und Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Belgien andererseits wurde in der Folgezeit eine Reihe von bilateralen Abkommen zwischen anderen europäischen Staaten über eine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen abgeschlossen.

Am 21.04.1981 erfolgte der Abschluss eines bilateralen Abkommens zwischen Belgien und Frankreich über eine allgemeine Nothilfe, das am 01.02.1984 zwischen beiden Staaten in Kraft trat<sup>320</sup>. Dieses Abkommen umfasst die Hilfe bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen, wie sich aus der Formulierung im Abkommen ergibt: „l'assistance mutuelle en cas catastrophes ou d'accidents graves“.

Ein weiteres Abkommen soll an dieser Stelle Erwähnung finden, obwohl es sich nicht um ein Abkommen mit einem europäischen Staat handelt. Es handelt sich jedoch um einen Mittelmeeranrainerstaat, mit dem dieses Abkommen geschlossen wurde, so dass ihm im Hinblick auf das noch zu erörternde spätere „Offene Teilübereinkommen“ von 1987 eine Bedeutung zukommt. Zwischen Frankreich und Marokko wurde am 21.04.1981 ein Zusammenarbeitsabkommen auf dem Gebiet der zivilen Sicherheit abgeschlossen, das am selben Tag in Kraft trat<sup>321</sup>. Dieses bilaterale Abkommen, das zwischen einem europäischen und einem afrikanischen Staat abgeschlossen wurde, dient nach seinem Inhalt dazu, die gegenseitige Hilfe und ständige Zusammenarbeit bei Unglücksfällen und Katastrophen zu erleichtern. Es bezieht sich auf Unfälle, die im täglichen Leben eintreten können, namentlich auf Unfälle in industriellen und öffentlichen Unternehmen und Betrieben sowie auf Naturkatastrophen, wie Waldbrände, Überschwemmungen, Verseuchungen, Sturmschäden und Erdbeben. Eine

---

<sup>319</sup> Vgl. dazu die Einzelheiten unter Abschnitt D. IV. 1. f).

<sup>320</sup> Nationale Quelle: Journal Officiel de la Republique Francaise v. 09.12.1984, S. 3787.

<sup>321</sup> Nationale Quelle; Journal Officiel de la Republique Francaise v. 21.07.1981, S. 2026.

Hilfeleistung soll auf ein Hilfeersuchen erfolgen. In allen Hilfeleistungsfällen liegt die Einsatzleitung bei den Behörden des Staates, der um die Hilfe nachsucht. Das Abkommen ist auch zu erwähnen, weil es sich um die Eingehung einer Hilfeleistungsverpflichtung (auf Anforderung) durch einen europäischen Staat handelt, dem die Kriterien einer Hilfeleistung zugrunde liegen, wie sie auch in anderen europäischen bilateralen Abkommen enthalten sind. Das Zustandekommen des bilateralen Abkommens zwischen Frankreich und Marokko ist offensichtlich auf die historischen Beziehungen beider Staaten zueinander zurückzuführen.

Zwischen Belgien und den Niederlanden wurde am 14.11.1984 ein Abkommen über eine allgemeine Hilfeleistung abgeschlossen, das zwischen beiden Staaten jedoch erst am 01.11.1988 in Kraft trat<sup>322</sup>. Inhalt dieses Abkommens ist eine „wederzijdse bijstandsverlening bij het betrijden van rampen en ongevallen“.

Der Abschluss eines Abkommens über allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen erfolgte am 10.01.1987 zwischen Frankreich und der Schweiz, das am 01.04.1987 zwischen beiden Staaten in Kraft trat<sup>323</sup>. Wie sich aus der Formulierung im Abkommen „l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave“ ergibt, handelt es sich hierbei um ein zielgerichtetes Abkommen für eine gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen.

Mit einem Zusatzabkommen vom 12.09.1988 zu der bereits oben genannten Vereinbarung vom 10.12.1962 wurde zwischen Frankreich und Luxemburg eine bilaterale allgemeine Hilfeleistung vereinbart, die am 01.11.1988 in Kraft trat<sup>324</sup>.

Zwischen der Schweiz und der Sowjetunion wurde am 01.12.1990 ein bilaterales Abkommen über eine Zusammenarbeit bei Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen abgeschlossen<sup>325</sup>. Während bis zu diesem Zeitpunkt der Abschluss bilateraler Abkommen über eine Hilfeleistung in Europa - abgesehen von dem zwischen Frankreich und Marokko erfolgten Abkommen - ausschließlich zwischen Anliegerstaaten erfolgt war, wurde mit dem Abschluss

---

<sup>322</sup> Nationale Quelle: Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlande 1984, S. 155.

<sup>323</sup> Nationale Quelle: Journal Officiel de la Republique Francaise v. 09.04.1989, S. 4565.

<sup>324</sup> Nationale Quelle: Journal Officiel de la Republique Francaise v. 21.12.1988, S. 15.983.

<sup>325</sup> Vgl. WGO - MfOR 1 / 1997, S. 63.

des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der Sowjetunion erstmals ein solches Abkommen zwischen zwei europäischen Staaten, die keine gemeinsame Grenze haben, vorgenommen.

Am 08.07.1991 erfolgte die Entschließung des Rates und der Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der gegenseitigen Hilfeleistung zwischen Mitgliedstaaten bei natur- oder technologiebedingten Katastrophen<sup>326</sup>. Nachdem damit eine entsprechende Empfehlung der Europäischen Union für ihre Mitgliedstaaten vorlag, erfolgte der Abschluss eines bilateralen Abkommens zwischen Frankreich und Italien am 16.09.1992 über die Information und Verhütung von Katastrophenfällen und eine gegenseitige Hilfeleistung bei Naturkatastrophen oder schweren Unglücksfällen<sup>327</sup>. Der Inhalt dieses Abkommens orientiert sich an den Vorgaben der vorgenannten EU - Empfehlung. Er enthält aber über die gegenseitige Hilfeleistung hinaus Regelungen über den Austausch von Informationen zur Vorsorge vor und Verhütung von Katastrophenfällen. Diese erweiterten Gesichtspunkte gehen auf ein „Offenes Teilübereinkommen des Europarats zur Verhinderung von, den Schutz vor und die Organisation von Hilfsmaßnahmen bei schweren Natur- bzw. technischen Katastrophen“ vom 20.03.1987 zurück<sup>328</sup>. Vertragsparteien dieses „Offenen Teilübereinkommens“ sind u.a. europäische Mittelmeeranliegerstaaten, die damals nicht zum sog. Ostblock gehörten, nämlich Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Spanien und die Türkei. Andere Staaten wie Luxemburg, Portugal und San Marino sind deshalb zusätzlich Vertragsparteien dieses Abkommens, weil in diesen Staaten eine Reihe von sog. "Europäischen Zentren" zur Erforschung der Möglichkeiten der Vorhersehbarkeit und Verhütung von Naturkatastrophen im Mittelmeerraum, zu Fragen der Organisation von Hilfeleistungen, usw. errichtet wurden. Das „Offene Teilübereinkommen“ der EG zielt auf die wissenschaftliche Aufbereitung von Katastrophensituationen, die Erforschung der Möglichkeiten und Vorhersagen zur Verhinderung von Katastrophen und der wirksamsten Organisationsmöglichkeiten einer Hilfeleistung bei Eintritt solcher Situationen ab. Es beschäftigt sich jedoch nicht mit der Hilfeleistung als solcher zwischen den Vertragsparteien und enthält insoweit keine die Vertragsparteien bindenden Regelungen. Durch die zusätzliche Aufnahme der

---

<sup>326</sup> Vgl. Abl. Nr. C 198 v. 27.07.1991, S. 1. Siehe dazu auch Abschnitt D. IV. 1. f).

<sup>327</sup> Nationale Quelle: Journal Officiel de la Republique Francaise v. 06.01.1996, S. 226.

<sup>328</sup> Vgl. Resolution (87) 2, Abdruck bei: Roeber / Goeckel, Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSG), Kommentar Stand: 01.10.1994, Bd. II, S. 268.47 ff., Anlage 20.6.

Gesichtspunkte des bilateralen Austauschs von Informationen zur Vorsorge vor und Verhütung von Katastrophenfällen in das französisch - italienische bilaterale Abkommen findet eine Intensivierung der Zusammenarbeit auf diesen Gebieten, neben der vereinbarten gegenseitigen Hilfeleistung als Hauptanliegen, statt.

Am 17.08.1994 wurde ein bilaterales Abkommen zwischen Armenien und Russland über eine Zusammenarbeit bei der Vorbeugung von Industrieunfällen, Naturkatastrophen und zur Beseitigung ihrer Folgen abgeschlossen, das am 30.10.1996 zwischen den Vertragsstaaten in Kraft trat<sup>329</sup>.

Dem folgte am 15.02.1995 der Abschluss eines bilateralen Abkommens über die Zusammenarbeit bei der präventiven Tätigkeit zur Verhütung und Minderung von Industrieunfällen, Katastrophen und Naturkatastrophen und die Beseitigung von deren Folgen zwischen Bulgarien und Russland<sup>330</sup>. Es erstreckt sich sehr umfassend auf die präventive Tätigkeit zur Verhütung aller Arten von sog. „man-made“- und Naturkatastrophen sowie deren Folgenbeseitigung. Hierbei fallen unter den gewählten Begriff der Folgenbeseitigung auch die Maßnahmen einer gegenseitigen Hilfeleistung.

Das vorstehend genannte bilaterale Abkommen ist das Erste dieser Art zwischen osteuropäischen Staaten nach der Beendigung des sog. „Kalten Krieges“ und dem Zerfall des ehem. Ostblocks. Während der Zeit des ehem. Ostblocks war im Rahmen des Warschauer Vertrages vom 14.05.1955 in der Folgezeit nicht nur die militärische Zusammenarbeit der durch diesen Vertrag unter der Führung der damaligen Sowjetunion miteinander verbundenen Staaten gegeben, sondern auch die Zusammenarbeit im Bereich der Zivilverteidigung, bzw. des Zivilschutzes<sup>331</sup>. Die Kräfte der Zivilverteidigung bzw. des Zivilschutzes hatten in den Staaten des ehem. Ostblocks auch die Aufgabe der Beseitigung der Folgen von "Betriebsunfällen", Katastrophen, insbesondere von Naturkatastrophen wie Erdbeben, Überschwemmungen und Waldbränden<sup>332</sup>. Über die erfolgreiche Arbeit der Einrichtungen und Einheiten der sowjetischen Zivilverteidigung bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen

---

<sup>329</sup> Vgl. WGO - MFOR 1998, S. 65.

<sup>330</sup> Vgl. WGO - MFOR 1997, S. 1.

<sup>331</sup> Vgl. hierzu z.B.: Militärlexikon, herausgegeben vom Militärverlag der DDR, 2. Aufl., 1973, Stichworte „Warschauer Vertrag“ und „Zivilverteidigung“.

<sup>332</sup> Vgl. Sobik, Die Zivilverteidigung in der Sowjetunion, in: Soldat und Technik 1978, S. 92 ff [95 r. Sp. unten / 96 l. Sp. oben, 97 r. Sp.] m. w. Nachw.

im eigenen Land, aber auch beim Einsatz in anderen Staaten des Warschauer Vertrages, wurde beispielsweise im Jahr 1977 vom damaligen Kommandeur der Frunse-Militärakademie berichtet<sup>333</sup>. Es bedurfte somit bis zur Beendigung des sog. „Kalten Krieges“, der Auflösung des Warschauer Paktes und des Ostblocks keiner besonderen Vereinbarungen über eine gegenseitige Hilfeleistung bei Naturkatastrophen oder schweren Unglücksfällen durch die in dem Militärpakt zusammengeschlossenen Staaten, da eine solche gegenseitige Hilfe über die einheitlich gesteuerte Zivilverteidigung bzw. den Zivilschutz des Paktes ohnehin erfolgte. Wenn auch zu jener Zeit keine besonderen bilateralen Vereinbarungen über eine Hilfeleistung erforderlich waren, entstand jedoch ein solches Bedürfnis bei osteuropäischen Staaten nach 1990.

Ein weiteres bilaterales Abkommen über Zusammenarbeit bei der Verhütung von Naturkatastrophen und Zivilisationskatastrophen wurde am 22.03.1995 zwischen den beiden ehemaligen Ostblockstaaten Ungarn und Slowenien abgeschlossen<sup>334</sup>.

Auf eine Zusammenarbeit im Bereich der Risikovorsorge und -vorbeugung und der gegenseitigen Hilfeleistung bei natürlichen oder durch menschliche Tätigkeit verursachten Katastrophen erstreckt sich ein bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und Italien vom 02.05.1995<sup>335</sup>. Obwohl dieses Abkommen erst im Jahr 1995 abgeschlossen wurde, hatte zwischen beiden Staaten auch zuvor schon eine Reihe von Hilfeleistungen ohne Vorliegen vertraglicher Vereinbarungen stattgefunden. So hatte die Schweiz schon 1976 beim schweren Erdbeben von Friaul das Schweizerische Katastrophenhilfskorps nach Italien entsandt, ebenso im Jahr 1980 beim Erdbeben in Irpinia und 1988 bei den Unwettern in Veltlin. Außerdem erfolgte eine Hilfeleistung im November 1994 bei den Überschwemmungen in Piemont<sup>336</sup>. Wenn auch Hilfeleistungen für einen benachbarten Staat ohne entsprechende förmliche bilaterale Vereinbarungen funktioniert, wie die genannten Beispiele zeigen, entschlossen sich die Schweiz und Italien doch nach dem Muster der zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik

---

<sup>333</sup> Vgl. Armeegeneral A. J. Radziyevski in der „Literaturnaja Gazeta“ vom 19.01.1977. Siehe dazu auch: Armeegeneral Altunin in der „Vojennyj Znaniya“ (Zeitschrift für Zivilverteidigung), Monatsheft Oktober 1976, mit dem Jahresbericht über die Zivilverteidigung.

<sup>334</sup> Vgl. WGO - MfOR 1 / 1996, S. 3.

<sup>335</sup> Nationale Quelle: Schweizer Bundesblatt 1995 - 661 Bd. IV, S. 1057.

<sup>336</sup> Vgl. dazu: Schweizer Bundesblatt 1995 - 661 Bd. IV, S. 1059.

Deutschland sowie mit Frankreich abgeschlossenen bilateralen allgemeinen Hilfeleistungsabkommen von 1984 bzw. 1987 ebenfalls ein entsprechendes Abkommen mit gleicher Systematik und materiellem Inhalt abzuschließen. Da nach entsprechenden Mustern gearbeitet wurde, einigten sich die Schweiz und Italien in nur einer einzigen Verhandlungsrunde am 18.12.1992 auf den Entwurf eines Abkommens, das dann ratifiziert wurde und am 02.05.1995 zwischen beiden Vertragsstaaten in Kraft trat<sup>337 338</sup>.

Zwischen Österreich und Slowenien wurde am 28.06.1996 ein bilaterales Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Vorbeugung und gegenseitigen Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen abgeschlossen, das am 27.05.1997 ratifiziert wurde<sup>339</sup>.

Am 23.07.1996 wurde ein bilaterales Abkommen über gegenseitige Zusammenarbeit bei der Vorkehrung, Verhinderung und Linderung von Naturkatastrophen und technologischen Unfällen zwischen Jugoslawien und Russland abgeschlossen<sup>340</sup>.

1997 folgte der Abschluss von zwei weiteren bilateralen Abkommen zwischen ehemaligen Ostblockstaaten über eine allgemeine Hilfeleistung.

Ein Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe in Katastrophenfällen wurde am 21.04.1997 zwischen der Slowakei und Ungarn abgeschlossen, das nach einem entsprechenden Notenwechsel vom 22.09.1997 am 22.10.1997 in Kraft trat<sup>341</sup>.

---

<sup>337</sup> Vgl. dazu: Schweizer Bundesblatt a.a.O., S. 1059, 1060.

<sup>338</sup> Eine besonders zu erwähnende Regelung enthält Art. 10 Abs. 5 des Abkommens, nach der bei Hilfeleistungen eingesetzte Militärpersonen grundsätzlich unbewaffnet sein sollen und weiterhin in ihrem Status der nationalen Gesetzgebung des Entsendestaates während der Dauer ihres Einsatzes unterstehen. Sofern aber Waffen mitgeführt werden sollen, muss das vorgängig vom Einsatzstaat bewilligt werden. In einer Kommentierung zu dieser Bestimmung wird ausgeführt, dass es jedoch unter Notfallbedingungen nicht immer möglich ist oder sinnvoll sein kann, dass die Hilfskräfte vor Grenzübertritt die Waffen ablegen. In einem solchen Fall soll dann gegebenenfalls bei dem Staat, auf dessen Gebiet die Waffen mitgebracht werden, eine nachträgliche Bewilligung eingeholt und diese erteilt werden (vgl. dazu Schweizer Bundesblatt a.a.O., S. 1061 und 1067). Die Herausstellung dieser Umstände in dem bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und Italien ist offensichtlich darauf zurückzuführen, dass die Schweiz nicht dem militärischen Bündnis der NATO angehört und auf ihre strikte Neutralität bedacht ist. Der Grenzübertritt bewaffneten Militärpersonals bei Hilfeleistungen in eine anderes Staatsgebiet stellt sich somit für die Schweiz als besonders regelungsbedürftig dar, während es zwischen NATO-Staaten, die miteinander bilaterale Hilfeleistungsabkommen abgeschlossen haben, kein besonderes Problem darstellt, da sich militärisches Personal in diesen Staaten im Rahmen des NATO-Abkommens ohnehin bei vielen Gelegenheiten bewaffnet bewegt und bewegen darf.

<sup>339</sup> Vgl. WGO - MFOR 1998, S. 72.

<sup>340</sup> Vgl. WGO - MFOR 1997, S. 49.

<sup>341</sup> Vgl.: WGO - MFOR 1998, S. 70 und 80.

Am 26.04.1997 wurde ein bilaterales Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen zwischen Ungarn und Russland abgeschlossen, das durch Notenwechsel am 15.10.1997 in Kraft trat<sup>342</sup>.

Die Motivation für die Reihe von Abschlüssen bilateraler Abkommen über eine allgemeine Hilfeleistung bei den jeweils unterschiedlich bezeichneten Katastrophenfällen zwischen den Staaten des ehemaligen Ostblocks nach 1990 ergibt sich im wesentlichen aus den bereits für das Abkommen zwischen Bulgarien und Russland im Jahr 1995 dargelegten politischen Entwicklungen und Umständen.

Ein Blick auf die Landkarte von Europa ergibt, dass durch die erörterten 12 bilateralen Abkommen über eine gegenseitige allgemeine Hilfeleistung bei Naturkatastrophen oder schweren Unglücksfällen, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, und den weiteren 17 Abkommen mit entsprechender Zielrichtung zwischen anderen europäischen Staaten - unter Außerachtlassung einer Reihe von anderen "regionalen" Vereinbarungen über Hilfe im unmittelbaren Grenzgebiet - insgesamt 24 europäische Staaten, zum Teil durch mehrfache Vertragsabschlüsse, miteinander vertraglich verbunden sind. Hierbei ist die Anzahl der Verträge durch die westeuropäischen Staaten größer als die der osteuropäischen Staaten. In Europa liegt damit eine Dichte von bilateralen Vereinbarungen über eine Hilfeleistung bei Naturkatastrophen oder schweren Unglücksfällen vor, wie sie zurzeit auf keinem anderen Kontinent vorhanden ist.

gg) Verträge über Vorsorge und Zusammenarbeit im Bereich des Nuklearrechts in Europa

Bei der zweiten bereits oben angesprochenen Gruppe von bilateralen Abkommen, die in Europa neben denen über eine allgemeine Hilfeleistung bei Naturkatastrophen oder schweren Unglücksfällen entstanden sind, handelt es sich um solche Abkommen, die sich speziell mit der Frühwarnung und Hilfeleistung bei nuklearen Vorkommnissen oder mit dem Erfahrungsaustausch

---

<sup>342</sup> Vgl. WGO - MfOR 1998, S. 80.

und der Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit auf dem Gebiet des Strahlenschutzes bzw. mit anderen Problemen im Zusammenhang mit nuklear betriebenen Anlagen und deren Strahlenrisiko befassen. Diese Abkommen dienen auch der gegenseitigen Unterrichtung über Einzelheiten von in Grenznähe betriebenen kerntechnischen Anlagen<sup>343</sup>.

Letzteres beruht auch auf der in der Öffentlichkeit seit den 80er Jahren stetig gewachsenen Aufmerksamkeit und Kritik im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen mit nuklearer Energie und des (Rest-)Risikos bei Störfällen oder Zwischenfällen bzw. Unglücken in derartigen Anlagen, insbesondere auch eine hierbei entstehende Strahlenbelastung der Bevölkerung. Der Bau von Anlagen zur Erzeugung und Verwertung dieser Energieform wurde sowohl in den USA als auch in Europa trotzdem vorangetrieben. In Europa befanden sich 1986 bereits 197 kommerzielle Kernkraftwerkkomplexe in 16 europäischen Ländern in Betrieb, davon 137 in Westeuropa und 60 in Osteuropa. Weitere 102 Kernreaktoren waren zu diesem Zeitpunkt in Europa im Bau. Unter Einbeziehung geplanter Atomkraftwerke waren 1986 insgesamt 388 mit Atomkraft betriebene Anlagen in Europa in Betrieb, im Bau oder in der Planung<sup>344</sup>. In der Bundesrepublik Deutschland waren seit 1961 insgesamt 30 Atomkraftanlagen, einschließlich Forschungsreaktoren, in Betrieb oder im Bau<sup>345</sup>. Die in Europa betriebenen, im Bau befindlichen oder geplanten Reaktortypen waren von höchst unterschiedlicher Betriebsart und daher auch in ihrer Betriebssicherheit differenziert zu sehen<sup>346</sup>. Bereits diese Zahlen verdeutlichen, dass ein ernsthafter Zwischenfall in einer dieser Anlagen - nicht zuletzt aufgrund der Verteilung der Atomkraftanlagen - in dem dicht besiedelten West- und Mitteleuropa immer grenzüberschreitende Auswirkungen haben würde. Dies führte zu den ersten bilateralen Abkommen in Bezug auf die angesprochene Thematik zwischen europäischen Staaten.

Jedoch erst nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl vom 26.04.1986 kam es durch die Generalkonferenz der Internationalen Atomenergie-Organisation auf

---

<sup>343</sup> Die zwei verschiedenen Gruppen von bilateralen Abkommen wurden bereits in Abschnitt B. III. am Anfang angesprochen und auf ihre getrennte Behandlung hingewiesen.

<sup>344</sup> Vgl. Heinrich / Schmidt, Der Atom - Atlas, 1986, S. 189. - Atomkraftwerke waren zu diesem Zeitpunkt in folgenden europäischen Staaten in Betrieb: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, England, Italien, Jugoslawien, Niederlande, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Sowjetunion, Spanien, Tschechoslowakai, Türkei, Ungarn. Vgl. dazu Heinrich / Schmidt a.a.O., S.190 - 214.

<sup>345</sup> Vgl. Heinrich / Schmidt a.a.O., S. 176.

<sup>346</sup> Es kann im Jahr 1986 von rd. 12 verschiedenen Reaktortypen ausgegangen werden. Vgl. dazu: Heinrich / Schmidt a.a.O., S. 177.

einer Sondertagung in Wien am 26.09.1986 zur Annahme einer „Convention on Early Notification of a Nuclear Accident“<sup>347</sup> und einer „Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency“<sup>348</sup>. Beide Übereinkommen bringen in ihren Präambeln die „Nützlichkeit zweiseitiger und mehrseitiger Vereinbarungen“ über den Informationsaustausch im Bereich nuklearer Unfälle bzw. über die gegenseitige Hilfeleistung im Bereich nuklearer Unfälle oder radiologischer Notfälle zum Ausdruck. Zielsetzung der beiden Übereinkommen ist es mithin nicht bilaterale Vereinbarungen in diesen Bereichen zu ersetzen, sondern zu derartigen Abkommen anzuregen.

hh) Allgemeine Abkommen im Bereich der Vorsorge und Zusammenarbeit im Bereich der Katastrophenhilfe in Europa

Schließlich sind bei Betrachtung der vorliegenden Art bilateraler Abkommen noch die bereits erörterten bilateralen Abkommen über allgemeine Hilfeleistung bei Natur- und anderen Katastrophen oder schweren Unglücksfällen zu berücksichtigen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten zwischen den einzelnen Staaten abgeschlossen wurden. Hierbei ist festzustellen, dass diese bilateralen Abkommen eine Hilfeleistung auch bei atomaren, radioaktiven, nuklearen oder radiologischen Gefahren oder Vorkommnissen in der Regel einschließen<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> „Übereinkommen über frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen“, IAEÜ-Benachrichtigungsübereinkommen. Vgl. dazu den Text in: BGBl. 1989 II, S. 435 ff. Beitritt der Bundesrepublik Deutschland mit Gesetz v. 16.03.1989, BGBl. 1989 II, S. 434, in Kraft seit 15.10.1989, BGBl. 1993 II, S. 1845. Zu den Vertragsstaaten des Abkommens vgl. die Zusammenstellung in: BGBl. Teil II, Fundstellennachweis B (Stand: 31.12.2002), S.657 / 658.

<sup>348</sup> „Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen“, IAEÜ-Hilfeleistungsübereinkommen). Vgl. dazu den Text in BGBl. 1989 II, S. 441 ff. Beitritt der Bundesrepublik Deutschland mit Gesetz v. 16.05.1989, BGBl. 1989 II, S. 434, in Kraft seit 15.10.1989, BGBl. 1993 II, S. 1830. Zu den Vertragsstaaten des Abkommens vgl. die Zusammenstellung in: BGBl. Teil II, Fundstellennachweis B (Stand: 31.12.2002), S. 658.

<sup>349</sup> Vgl. die entsprechenden Regelungen z.B. in den von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen allgemeinen Hilfeleistungsabkommen: Jeweils Art. 2 Abkommen D - B, D - DK, D - F, D - L; Art. 3 Abkommen D - RUS; jeweils Art. 4 Abkommen D - LIT, D - L; jeweils Art. 5 Abkommen D - CH, D - A. Im Abkommen D - NL werden in einem dazu gehörenden Protokoll die IAEÜ - Abkommen angesprochen und darauf hingewiesen, dass bei Hilfeleistungen bei nuklearen Unfällen oder radioaktiven Notfällen prinzipiell die Regelungen des bilateralen allgemeinen Hilfeleistungsabkommens Anwendung finden. Lediglich bei einer medizinischen Behandlung von Personen nach Vorfällen in den Niederlanden oder in der Bundesrepublik Deutschland findet das IAEÜ - Hilfeleistungsabkommen Anwendung. In der Präambel des Abkommens D - H ist lediglich der Hinweis enthalten, dass das bilaterale Abkommen unter Berücksichtigung des IAEÜ - Hilfeleistungsabkommens abgeschlossen

Dementsprechend finden sich unter den nachfolgend zu betrachtenden bilateralen Abkommen, die sich mit der Vorsorge hinsichtlich der Gefahren, die von kerntechnischen Anlagen ausgehen, nur wenige kombinierte Abkommen mit einer Aussage über eine Hilfeleistung bei nuklearen oder radiologischen Zwischenfällen. Eine Auswertung der bilateralen Abkommen ergibt, dass nach ihrem Inhalt zwischen folgenden - gegebenenfalls kombinierten - Abkommen zu unterscheiden ist:

- Frühwarnung,
- Hilfeleistung,
- Frühwarnung und Hilfeleistung,
- Frühwarnung und Erfahrungsaustausch,
- Frühwarnung, Erfahrungsaustausch und Hilfeleistung,
- Informationsaustausch,
- Informationsaustausch und Erfahrungsaustausch,
- Frühwarnung und Informationsaustausch,
- besonderer Informationsaustausch über grenznahe kerntechnische Anlagen.

Damit liegen neun verschiedene Arten von bilateralen Vorsorge-Abkommen bzw. Kombinationen solcher Abkommen vor.

Bevor die bilateralen Abkommen näher betrachtet werden, ist zunächst das erste regionale Nuklearnotfallschutzabkommen zu nennen, das als „Nordic Mutual Emergency Assistance Agreement in Connection with Radiation Accidents“ am 17.10.1963 zwischen den vier skandinavischen Ländern Norwegen, Dänemark, Schweden und Finnland sowie der IAEA unterzeichnet worden und seit dem 19.06.1964 in Kraft ist<sup>350</sup>. Dieses regionale Abkommen regelt die Notfallhilfe bereits sehr ausführlich und ist deshalb vorab zu erwähnen, weil es bei den späteren bilateralen Abkommen zwischen den genannten vier skandinavischen Staaten Berücksichtigung finden muss.

---

wird. Diese Formulierung schließt Hilfeleistungen nach dem bilateralen allgemeinen Hilfeleistungsabkommen bei nuklearen oder radiologischen Zwischenfällen nicht aus. Das Abkommen D - CZ enthält keine besonderen Hinweise auf nukleare oder radiologische Vorkommnisse, schließt aber eine Hilfeleistung nach dem bilateralen allgemeinen Hilfeleistungsabkommen in solchen Fällen nicht ausdrücklich aus.

<sup>350</sup> Internat. Quelle: UNTS Vol. 525, S. 75 ff.

In die Zeit vor dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl am 26.04.1986 und den IAEO-Abkommen vom 26.09.1986 fallen folgende bilaterale Vorsorgeabkommen, die in chronologischer Reihenfolge behandelt werden sollen:

Als erstes bilaterales Abkommen ist das zwischen Belgien und Frankreich vom 23.09.1966 über eine Frühwarnung vor und eine Hilfeleistung bei nuklearen Zwischenfällen zu verzeichnen<sup>351</sup>. Das Abkommen bezieht sich ausschließlich auf ein von einer französisch - belgischen Gesellschaft betriebenes Kernkraftwerk in Chooz im französischen Departement Ardennen<sup>352</sup> und sollte vor allem dem Strahlenschutz dienen. Art. 4 und die Anlage III zu dem Abkommen befassen sich eingehend mit Hilfsmaßnahmen bei nuklearen Unfällen in dieser Anlage und der Warnung der Bevölkerung vor deren Auswirkungen.

Am 25.10.1968 folgte ein nochmaliges bilaterales Abkommen zwischen Belgien und Frankreich über eine Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen, bei dem die vorgenannte kerntechnische Anlage wiederum im Mittelpunkt stand<sup>353</sup>.

Ein sehr frühes bilaterales Abkommen über die Nutzung von Kernenergie zu friedlichen Zwecken wurde am 14.01.1971 zwischen Spanien und Portugal abgeschlossen<sup>354</sup>. Auf der Grundlage dieses Vertrages wurde zwischen beiden Ländern im März 1977 nicht nur ein näherer Informationsaustausch über Standortplanungen für Kernkraftwerke entlang der Grenze zwischen beiden Staaten vereinbart, sondern auch eine gegenseitige Frühwarnung über radiologische Notfälle vorgesehen, sobald Strahlengefahren für den Nachbarstaat eintreten könnten<sup>355</sup>. Diese zunächst nur ergänzende "administrative" Vereinbarung zwischen Regierungsdelegationen beider Staaten wurde später durch zwei bilaterale Abkommen konkretisiert. Am 31.03.1980 wurde zwischen Portugal und Spanien ein Abkommen über einen Informationsaustausch über grenznahe Nuklearanlagen abgeschlossen, das

---

<sup>351</sup> Internat. Quelle: UNTS Vol. 588, S.226; nationale Quelle: Moniteur Belge v. 07.03.1967, S. 2276.

<sup>352</sup> Das Abkommen trägt den Titel: „Convention entre Belgique et la France sur la protection radiologique concernant les installations de la Centrale nucléaire des Ardennes“.

<sup>353</sup> Internat. Quelle: HW, Commission of EC, B. 1. Das Abkommen trägt den Titel: „Accord particulier relatif à l` assistance mutuelle en cas d` accident survenant à la Centrale Nucléaire des Ardennes“.

<sup>354</sup> Nationale Quelle: Portugal, Diario do governo 1971 No. 78, S. 453; Spanien, Boletín oficial del Estado (Madrid) 1972, S. 10981. Vgl. dazu auch Nuclear Law Bulletin 1971, No. 8, S. 35.

<sup>355</sup> Vgl. dazu Nuclear Bulletin 1977, No. 20, S. 32, und 1980, No. 25, S. 39 ff.

am 31.05.1980 in Kraft trat<sup>356</sup>. Ferner wurde am 31.03.1980 zwischen Portugal und Spanien ein bilaterales Abkommen über Frühwarnung bei nuklearen Zwischenfällen mit radiologischen Auswirkungen und weiteren Informationsaustausch abgeschlossen, das am 13.07.1981 in Kraft trat<sup>357</sup>.

Am 04.07.1977 wurde ein bilaterales Abkommen zwischen Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland über einen Erfahrungsaustausch und eine gegenseitige Unterrichtung beim Bau grenznaher kerntechnischer Anlagen abgeschlossen<sup>358</sup>.

Dem folgte ein bilaterales Abkommen vom 02.11.1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden über einen Informationsaustausch über grenznahe kerntechnische Anlagen<sup>359</sup>.

Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz wurde am 31.05.1978 eine bilaterale Vereinbarung über einen radiologischen Notfallschutz abgeschlossen<sup>360</sup>, die am 10.01.1979 in Kraft trat<sup>361</sup>. Das Abkommen sah eine gegenseitige Unterrichtung über solche radiologischen Notfallsituationen auf ihrem Staatsgebiet vor, die das Nachbarland in Mitleidenschaft ziehen könnten. Demnach war eine Frühwarnung wesentlicher Inhalt des Abkommens. Das Abkommen erfuhr verschiedene Änderungen, die jedoch nur Detailfragen, nicht aber das vereinbarte Grundanliegen einer Frühwarnung bei radiologischen Notfällen betrafen.

Am 05.12.1978 erfolgte der Abschluss eines bilateralen „Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Spanien über Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie“, das am 13.12.1978 in Kraft trat<sup>362</sup>. In Art. 1 des Abkommens wird u. a. die Sicherheit von Kernenergieeinrichtungen und der Strahlenschutz zum Vertragsinhalt gemacht, der gem. Art. 2 des Abkommens u. a. durch Zusammenarbeit und Austausch von Informationen gefördert werden soll.

---

<sup>356</sup> Nationale Quelle: Portugal, Diario da Republica 1981, I, S. 2043.

<sup>357</sup> Nationale Quelle: Spanien, Boletin oficial del Estado (Madrid) 1981, S. 18859.

<sup>358</sup> Vgl. ILM 17 (1978), S. 274 ff.

<sup>359</sup> Internat. Quelle: IAEA, Leg. Ser. 15, S. 296.

<sup>360</sup> Vgl. BGBl. 1980 II, S. 564. Siehe auch Sammlung eidgenössischer Gesetze 1979, S. 312. Vgl. dazu auch Bulletin der Bundesregierung 1978, S. 554; Nuclear Law Bulletin Nr. 22 (1975) S. 51.

<sup>361</sup> BGBl. 1980 II, S. 563.

<sup>362</sup> BGBl. 1979 II, S. 133 ff.

Eine bilaterale „Vereinbarung über einen fortlaufenden Informationsaustausch über wichtige Fragen der Sicherheit von kerntechnischen Einrichtungen und die Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung von Sicherheitsnormen“ wurde am 04.04.1979 zwischen dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland und der Health and Safety Executive des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland abgeschlossen, die am 04.04.1979 auch in Kraft trat<sup>363</sup>. Sie sieht nach Art. 1 einen Austausch technischer und anderer Informationen und nach Art. 2 eine Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung von Sicherheitsnormen vor.

Ein bilaterales Abkommen zwischen Frankreich und der Schweiz vom 18.10.1979, in Kraft seit dem 13.12.1979, betrifft ebenfalls eine Frühwarnung zwischen beiden Ländern bei radiologischen Notfällen<sup>364</sup>. Es ähnelt dem Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz. Die Formulierungen im französisch-schweizerischen Abkommen, die eine gegenseitige Unterrichtung über nukleare Vorkommnisse vorsehen, die das Gebiet des anderen Staates „berühren“ könnten, sind weit auszulegen. Sie bedeuten nicht, dass zwingend eine Strahlenwirkung oder eine Emission radioaktiver Stoffe auf das Nachbarland wirksam wird oder werden könnte, sondern erfasst entsprechend der formulierten Zielrichtung gem. Art. 1 des Abkommens auch schon die Unterrichtung zur Abwendung möglicher psychologischer Auswirkungen solcher Vorkommnisse auf die Bevölkerung. Dieses Abkommen wurde durch eine weitere bilaterale Vereinbarung zwischen Frankreich und der Schweiz vom 30.11.1989 abgelöst, die eine Frühwarnung und nunmehr auch einen Erfahrungsaustausch zum Gegenstand hat<sup>365</sup>.

Am 28.02.1981 wurde eine bilaterale „Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über den Informationsaustausch bei Vorkommnissen oder Unfällen, die radiologische Auswirkungen haben können“ abgeschlossen, die am 06.08.1981 in Kraft trat<sup>366</sup>. Dieses Abkommen nimmt in seiner Präambel ausdrücklich auf das zu

---

<sup>363</sup> BGBl. 1979 II, S. 434 ff.

<sup>364</sup> Das Abkommen führt den Titel: „Accord entre le Gouvernement de la République Française et le Conseil Fédéral de la Suisse sur les échanges d'information en cas d'accident pouvant avoir des conséquences radiologique“. Vgl. nationale Quellen: Journal Officiel de la République Française v. 16.04.1980, S. 1006; Sammlung eidgenössischer Gesetze 1980, S. 19.

<sup>365</sup> Das Abkommen führt den Titel: „Accord entre le Gouvernement de la République Française et le Conseil Fédéral Suisse sur les échanges d'information en cas d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques et échanges de lettres“. Vgl. dazu nationale Quelle: Journal Officiel de la République Française v. 21.03.1990, S. 3421.

<sup>366</sup> BGBl. 1981 II, S. 885 f.

diesem Zeitpunkt schon vorliegende bilaterale Abkommen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen vom 03.02.1977 Bezug. Da in diesem Abkommen bereits die Hilfeleistung auch bei der Bekämpfung atomarer Gefahren in Art. 2 vereinbart worden war, konnte sich das Abkommen vom 28.02.1981 auf den Informationsaustausch und damit auf die Frühwarnung bei radiologischen Vorkommnissen, die beide Länder tangieren könnten, beschränken. Beide Abkommen ergänzen sich somit.

Am 10.05.1982 wurde zwischen Belgien und Frankreich ein bilaterales Abkommen über einen Erfahrungsaustausch über die Sicherheit von Kernkraftanlagen abgeschlossen, das am 10.05.1982 in Kraft trat<sup>367</sup>. Das Abkommen ist insoweit umfassender als die beiden Abkommen von 1966 und 1968, die sich vorwiegend auf die im französischen Departement Ardenne von einer französisch-belgischen Gesellschaft betriebenen Kernkraftwerke bezogen, wie bereits oben ausgeführt wurde.

Das zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz im Jahr 1979 abgeschlossene bilaterale Abkommen über radiologischen Notfallschutz, das mehrfach geändert und ergänzt wurde, fand in einer weiteren „Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Unterrichtung beim Bau und Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen“ vom 10.08.1982, die am 19.09.1983 in Kraft trat, eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten<sup>368</sup>. Mit diesem Abkommen wurden die seit rd. 12 Jahren geführten schweizerisch-deutschen Behördengespräche zu dieser Materie auf eine vertragliche Grundlage gestellt. Die Unterrichtung betrifft kerntechnische Anlagen in einem Bereich von 20 km beiderseits der gemeinsamen Grenze. Aus den Teilnehmern der genannten Behördengespräche wurde die im Abkommen genannte „Deutsch-Schweizerische Kommission für die Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen“ geschaffen.

In diesem und den vorherigen bilateralen Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz über radiologischen Notfallschutz bzw. über die gegenseitige Unterrichtung beim Bau und Betrieb

---

<sup>367</sup> Nationale Quelle: Journal Officiel de la République Française v. 10.10.1982, S. 3023.

<sup>368</sup> BGBl. 1983 II, S. 734 f.

grenznaher kerntechnischer Einrichtungen wird die Frage einer gegenseitigen Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen nicht angesprochen. Hierzu ist festzustellen, dass das bereits an anderer Stelle behandelte deutsch-schweizerischen bilaterale Abkommen über eine allgemeine gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 28.11.1984<sup>369</sup> diese Lücke später schließt, indem dort in Art. 8 unter den Einsatzarten auch die gegenseitige Hilfe bei der Bekämpfung von atomaren Gefahren vorgesehen ist.

Ein bilaterales Abkommen über Frühwarnung und Erfahrungsaustausch im Zusammenhang mit Kernkraftanlagen wurde zwischen Österreich und der Tschechoslowakei am 18.11.1982 abgeschlossen, in Kraft seit 01.06.1984<sup>370</sup>. Dieses Abkommen wurde durch ein weiteres bilaterales Abkommen zwischen Österreich und der Tschechoslowakei über Frühwarnung und Erfahrungsaustausch vom 25.10.1987, das seit 23.07.1990 in Kraft ist, abgelöst<sup>371</sup>. Es erweitert den im Vertrag vom 18.11.1982 vorwiegend auf Kernkraftanlagen gerichteten Inhalt auf die Regelung von Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit der nuklearen Sicherheit und dem Strahlenschutz. Neben dem allgemeinen Informationsaustausch auf diesem Gebiet ist auch die gegenseitige Frühwarnung bei nuklearen oder radiologischen Unfällen, die das Gebiet der anderen Vertragspartei beeinträchtigen könnten, Inhalt dieses Abkommens.

Am 11.04.1983 wurde ein bilaterales Abkommen zwischen Frankreich und Luxemburg über eine Frühwarnung in Fällen nuklearer bzw. radiologischer Unfälle oder Notfälle abgeschlossen, das seit dem 27.04.1984 in Kraft ist<sup>372</sup>. Das Abkommen ähnelt dem französisch-schweizerischen Abkommen gleichen Inhalts vom 18.10.1979 und war zugleich Vorlage für das französisch-schweizerische Abkommen vom 30.11.1989, mit dem der Vertrag vom 18.10.1979 abgelöst wurde.

Zwischen Großbritannien und Frankreich wurde am 18.07.1983 ein bilaterales Abkommen über eine Frühwarnung über einen Vorfall abgeschlossen, der

---

<sup>369</sup> Vgl. BGBl. 1987 II, S. 75 ff.

<sup>370</sup> Nationale Quelle: öBGbl. 1984, S. 208.

<sup>371</sup> Nationale Quelle: öBGBl. 1990, S. 565.

<sup>372</sup> Der Titel des Abkommen lautet: „Échanges d'information en cas d'incident pouvant avoir des conséquences radiologiques“. Vgl. dazu als Nationale Quelle: Journal Officiel de la République Française v. 20.10.1984, S. 3292; Mem. Lux. A No. 8 v. 09.04.1984.

radiologische Auswirkungen auf das Territorium des anderen Staates haben könnte; dieses trat am 18.07.1983 in Kraft<sup>373</sup>.

Dänemark und Schweden schlossen am 11.04.1985 ein bilaterales Abkommen über Frühwarnung, Erfahrungsaustausch und Hilfeleistung für den Bereich des Kernkraftwerks Barsebeck in Schweden ab, das am 11.04.1985 in Kraft trat<sup>374</sup>. Im Kernkraftwerk Barsebeck werden mehrere Reaktoren betrieben. Dieser Vertrag zwischen Dänemark und Schweden wurde am 21.10.1986 durch ein weiteres bilaterales Abkommen über Frühwarnung und Erfahrungsaustausch ergänzt, das am 22.07.1987 in Kraft trat<sup>375</sup>. Dieses zweite Abkommen ist weiter gefasst als das Abkommen von 1985. In ihm werden kerntechnische Anlagen in Dänemark, Schweden und auch in Norwegen angesprochen. Das dürfte wiederum auf das, im Jahr 1963 zwischen den vier skandinavischen Ländern Norwegen, Dänemark Schweden und Finnland und der IAEO abgeschlossene Nuklearnotfallschutzabkommen zurück zuführen sein.

Am 12.03.1986 wurde ein bilaterales Abkommen zwischen Frankreich und Luxemburg über die Betriebsparameter des Kernkraftwerks Cattenom an der Mosel abgeschlossen, das zu diesem Zeitpunkt mit vier Reaktoren geplant und gebaut wurde<sup>376</sup>. Hierbei handelt es sich um eine im Vorfeld der Inbetriebnahme eines großen Kernkraftwerks getroffene Vereinbarung, die ausschließlich hierauf beschränkt ist und vorbeugenden Maßnahmen dienen soll.

Nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl vom 26.04.1986 und den beiden IAEO - Abkommen vom 26.09.1986 wurden folgende neun bilaterale Abkommen durch vom „fall-out“ des Kernkraftwerksunfall vorwiegend stark betroffene Staaten abgeschlossen:

(1) Zwischen Finnland und der Sowjetunion wurde am 07.01.1987 ein bilaterales Abkommen über Frühwarnung bei Nuklearunfällen und Erfahrungsaustausch über Nuklearanlagen abgeschlossen, das am 18.07.1987 in Kraft trat<sup>377</sup>.

---

<sup>373</sup> Der Titel des Abkommen lautet: „Exchanges of Information in the Event of Emergencies Occurring in One of the Two States which could have Radiological Consequences for the other State“. Vgl. dazu die Nationale Quelle: United Kingdom TS 1983, No. 60; Journal Officiel de la République Française v. 16.11.1983, S. 3342.

<sup>374</sup> Nationale Quelle: SÖ 1986, S. 15.

<sup>375</sup> Nationale Quelle: SÖ 1987, S. 12 und 26.

<sup>376</sup> Nationale Quelle: Journal Officiel de la République Française v. 24.12.1986, S. 15543.

<sup>377</sup> Nationale Quelle: Finlands Färfathingssamlings FÖmfM Nr. 39 / 1987.

(2) Am 25.02.1987 erfolgte der Abschluss eines bilateralen Abkommens über Frühwarnung bei Nuklearunfällen und Erfahrungsaustausch über Nuklearanlagen zwischen Dänemark und Finnland, das am 14.05.1987 in Kraft trat<sup>378</sup>.

(3) Ein bilaterales Abkommen über einen Erfahrungsaustausch über Nuklearanlagen wurde am 25.02.1987 zwischen Norwegen und Finnland abgeschlossen, das am 27.08.1987 in Kraft trat<sup>379</sup>.

(4) Ebenfalls mit Datum vom 25.02.1987 wurde ein bilaterales Abkommen über eine Frühwarnung bei Nuklearunfällen und über einen Erfahrungsaustausch über Nuklearanlagen zwischen Finnland und Schweden abgeschlossen, das am 24.08.1987 in Kraft trat<sup>380</sup>.

(5) Österreich und Ungarn schlossen einen bilateralen „Vertrag zur Regelung von Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit kerntechnischen Anlagen“ vom 29.04.1987, der eine Frühwarnung bei Nuklearunfällen und einen Informationsaustausch über Nuklearanlagen zum Inhalt hat und am 01.11.1987 in Kraft trat<sup>381</sup>.

(6) Am 13.10.1987 wurde eine bilaterale „Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland und dem Minister für Umweltschutz des Königreichs Dänemark über Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz“ abgeschlossen, die am 30.09.1988 in Kraft trat<sup>382</sup>. Wesentlicher Bestandteil dieser Vereinbarung ist nach Art 4 die unverzügliche gegenseitige Benachrichtigung bei Nuklearunfällen und nach Art. 5 die gegenseitige Benachrichtigung über von ihnen gemessene ungewöhnliche erhöhte Werte der Radioaktivität in anderen Fällen.

In diesem Abkommen wird die Frage einer gegenseitigen Hilfeleistung bei Nuklearunfällen oder radiologischen Belastungen nicht angesprochen. Art. 2 Abs. 1 des schon an anderer Stelle behandelten deutsch - dänischen

---

<sup>378</sup> Internat. Quelle: IAEA Leg. Ser. 15, S. 97. Nationale Quelle: Finlands Färfathingssamling Nr. 27 / 1987.

<sup>379</sup> Nationale Quelle Norwegen: Overenkomster med fremmede Stater Nr. 7 / 1987, S. 1438.

<sup>380</sup> Nationale Quelle Schweden: SÖ 1987, S. 16.

<sup>381</sup> Nationale Quelle: öBGBI. 1987, S. 454.

<sup>382</sup> BGBI. 1988 II, S. 1099 f.

Abkommens über eine allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 16.05.1985<sup>383</sup> sieht bereits eine gegenseitige Hilfeleistung bei der Bekämpfung atomarer Gefahren vor, so dass es im vorliegenden Zusammenhang keiner diesbezüglichen weiteren bilateralen Vereinbarung bedurfte.

(7) Zwischen Dänemark und der Sowjetunion wurde am 12.11.1987 ein bilaterales Abkommen über eine Frühwarnung bei Nuklearunfällen und über einen Erfahrungsaustausch in kerntechnischen Fragen abgeschlossen, das gleichzeitig in Kraft trat<sup>384</sup>.

(8) Am 19.11.1987 erfolgte der Abschluss einer bilateralen Vereinbarung zwischen Dänemark und Großbritannien über eine Frühwarnung bei Nuklearunfällen und einen Erfahrungsaustausch über den Betrieb von Nuklearanlagen, die am 09.12.1987 in Kraft trat<sup>385</sup>.

(9) Dem folgte am 24.11.1987 eine weitere bilaterale Vereinbarung über eine Frühwarnung bei Nuklearunfällen und über einen Erfahrungsaustausch über den Betrieb von Nuklearanlagen zwischen Großbritannien und Norwegen, die am 07.01.1988 in Kraft trat<sup>386</sup>.

Die Europäische Gemeinschaft reagierte auf den Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl mit der bereits erwähnten Entscheidung 87/600/Euratom vom 14.12.1987. In den Folgejahren waren ein Teil der EG - Staaten, aber auch der Nicht - EG - Staaten, an bilateralen Abkommen über Vorsorge und Zusammenarbeit im Bereich des Nuklearrechts in Europa beteiligt, wie sich aus der nachfolgenden Zusammenstellung ergibt.

Am 22.12.1987 erfolgte zwischen Dänemark und Polen der Abschluss eines bilateralen Abkommens über eine Frühwarnung bei nuklearen oder radiologischen Unfällen und über einen Erfahrungsaustausch über Nuklearanlagen, das mit gleichem Datum in Kraft trat<sup>387</sup>.

---

<sup>383</sup> Vgl. BGBl. 1988 II, S. 287.

<sup>384</sup> Internat. Quelle: IAEA, Leg. Ser. 15, S. 159.

<sup>385</sup> Nationale Quelle Großbritannien: UKTS Nr. 11 / 1989.

<sup>386</sup> Nationale Quelle Großbritannien: UKTS Nr. 30 / 1988.

<sup>387</sup> Nationale Quelle Dänemark: 41 NLB 49 (1988).

Schweden und die Sowjetunion schlossen am 13.01.1988 ein bilaterales Abkommen über die Frühwarnung bei nuklearen Unfällen und über einen Erfahrungsaustausch über kerntechnische Anlagen ab, das am 03.04.1988 in Kraft trat<sup>388</sup>.

Eine bilaterale „Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Norwegen über Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz“ wurde am 10.05.1988 abgeschlossen und trat am 30.08.1988 in Kraft<sup>389</sup>. Art. 4 dieses Abkommens sieht vor, dass sich die Vertragsparteien gegenseitig unverzüglich über Unfälle in kerntechnischen Anlagen unterrichten. Ferner bestimmt Art. 5 des Abkommens, dass eine solche gegenseitige Unterrichtung auch in den Fällen erfolgt, in denen von einer der Vertragsparteien ungewöhnlich erhöhte Werte an Radioaktivität gemessen werden. Diese Regelung trägt vor allem solchen Verhältnissen Rechnung, wie sie nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl durch die Windverhältnisse mit sich weit verbreitenden radioaktiven Wolken vorgelegen haben. Weiter sieht die Vereinbarung eine gegenseitige Unterrichtung über vorliegende Erfahrungen aus dem Betrieb kerntechnischer Anlagen in beiden Staaten einschließlich deren Sicherheit und des Strahlenschutzes vor. Die Vereinbarung regelt damit trotz der etwas abweichenden Begrifflichkeiten im Vergleich zu anderen völkerrechtlichen Vereinbarungen aufgrund ihres Inhalts im Wesentlichen eine Frühwarnung bei nuklearen Unfällen und den Erfahrungsaustausch über kerntechnische Anlagen.

Zwischen der Sowjetunion und der Türkei wurde am 29.07.1988 ein bilaterales Abkommen über eine Frühwarnung bei nuklearen Unfällen und ein Informationsaustausch über Kernkraftanlagen abgeschlossen, das am gleichen Tag in Kraft trat<sup>390</sup>.

Ein bilaterales Abkommen über eine frühzeitige Benachrichtigung im Falle eines nuklearen Unfalls und den Informationsaustausch über Kernanlagen wurde am 12.09.1988 zwischen Österreich und der Sowjetunion abgeschlossen, das am 26.03.1990 in Kraft trat<sup>391</sup>.

---

<sup>388</sup> Nationale Quelle Schweden: SÖ Nr. 5 / 1988.

<sup>389</sup> BGBl. 1988 II, S. 1097 f.

<sup>390</sup> Vgl. HW, 42 NLB 52 (1988).

<sup>391</sup> Nationale Quelle: öBGBl. 1990, S. 130.

Am 25.10.1988 wurde ein bilaterales „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die frühzeitige Benachrichtigung bei einem nuklearen Unfall und der Informationsaustausch über Kernanlagen“ abgeschlossen, das am 16.02.1989 nach seinem Art. 11 in Kraft trat<sup>392</sup>. Das Abkommen nimmt in seiner Präambel auf die gegenseitigen Verpflichtungen aus dem von beiden Staaten unterzeichneten bereits erwähnten multilateralen IAEO-Benachrichtigungsübereinkommen vom 26.09.1986 Bezug und stellt in seinem Art. 1 des Abschnitts über die Benachrichtigung bei einem nuklearen Unfall fest, dass sich das Abkommen auf die in Art 1 des Übereinkommens vom 26.09.1986 genannten Anlagen und Tätigkeiten beziehen soll. Damit knüpft dieses Abkommen in Anwendung des Art. 9 des Übereinkommens vom 26.09.1986 an die Möglichkeit an, ein zusätzliches bilaterales Abkommen zur Präzisierung der gegenseitigen Interessen in dieser Angelegenheit abzuschließen. Das Abkommen stellt somit durch seine Art. 1 bis Art. 4 eine Ergänzung des IAEO-Benachrichtigungsübereinkommens vom 26.09.1986 dar. Es enthält ferner in Art. 5 und Art. 6 zusätzliche Regelungen über einen Informationsaustausch über Kernanlagen<sup>393</sup>. Aus den Einzelheiten des deutsch-sowjetischen bilateralen Abkommens ergibt sich, dass die in dem IAEO-Benachrichtigungsabkommen vom 26.09.1986 vorgesehene Möglichkeit des zusätzlichen Abschlusses solcher bilateralen Vereinbarungen durchaus sinnvoll ist und weit über die Regelungen eines multilateralen Abkommens in seinem Inhalt hinaus gehen kann.

Keine Regelung enthält das deutsch-sowjetische Abkommen vom 25.10.1988 über eine gegenseitige Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen. Diese Lücke wurde jedoch später durch das allgemeine Hilfeleistungsabkommen bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen zwischen der Bundesrepublik

---

<sup>392</sup> BGBl. 1990 II, S.165 ff.

<sup>393</sup> Hierzu wird in einer Verbalnote des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland an die Botschaft der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in Bonn vom 13.06.1989 zu dem Informationsaustausch nach Art. 5 des bilateralen Abkommens von deutscher Seite weiter ergänzend im Einzelnen klargestellt, worauf sich der Informationsaustausch beziehen und wie er abgewickelt werden soll. Aus Nr. 2.2 und Nr. 2.3 der Verbalnote ergibt sich, dass es der deutschen Seite vor allem um eine Erhöhung der Sicherheitsanforderungen beim Betrieb von Kernkraftanlagen ging. Zu diesem Zweck wurde vorgesehen, als Referenzanlagen auf die deutschen Kernkraftwerke Neckarwestheim 1 und Philippsburg 2 und die in diesen betriebenen Reaktortypen zurückzugreifen und deren Auslegungsmerkmale einschließlich der Sicherheitsanforderungen dem sowjetischen Vertragspartner zur Verfügung zu stellen. In einer Anlage wird zu Nr. 2.1 der Verbalnote weiterhin angegeben, auf welche Mindestinformationen sich die sonst zu übermittelnden Informationen zu anderen Kernanlagen beziehen sollen. Die Verbalnote mit Anlage zu dem bilateralen Abkommen trat am 08.01.1990 in Kraft (vgl. BGBl. 1990 II, S. 165).

Deutschland und der Russischen Föderation vom 16.12.1992 geschlossen<sup>394</sup>, das bereits an anderer Stelle behandelt wurde. Dieses Abkommen sieht in Art. 3 Abs. 1 eine gegenseitige Hilfeleistung bei der Bekämpfung radioaktiver Verseuchung vor.

Österreich und Polen schlossen am 15.12.1989 ein bilaterales Abkommen über einen Informationsaustausch und eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes ab, das am 01.12.1990 in Kraft trat<sup>395</sup>.

Durch Italien und die Schweiz wurde ebenfalls am 15.12.1989 ein bilaterales Abkommen über den frühzeitigen Informationsaustausch bei nuklearen Zwischenfällen abgeschlossen, das am 26.02.1990 in Kraft trat<sup>396</sup>.

Am 10.04.1990 wurde zwischen Großbritannien und der Sowjetunion ein bilaterales Abkommen über eine Frühwarnung bei nuklearen Unfällen und einen Informationsaustausch über den Betrieb nuklearer Anlagen abgeschlossen, das am 10.04.1990 in Kraft trat<sup>397</sup>.

Ein bilaterales „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik zur Regelung von Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz“ wurde am 30.05.1990 abgeschlossen, das am 02.08.1990 in Kraft trat<sup>398</sup>. In der Präambel dieses Abkommens wird wie in dem bereits behandelten deutsch-sowjetischen Abkommen vom 25.10.1988 auf das multilaterale IAEO-Benachrichtigungsübereinkommen vom 26.09.1986 Bezug genommen. Die Gesichtspunkte, die hierzu schon beim deutsch-sowjetischen Abkommen betrachtet worden sind, gelten auch für das vorliegende Abkommen. Erstmals wird in einem bilateralen Abkommen mit der genannten Materie im Art. 1 des deutsch-tschechoslowakischen Abkommens jedoch ein Geltungsbereich genannt, nach dem die Kernanlagen und Tätigkeiten, auf die sich das Abkommen erstrecken soll, folgende sein sollen: a) Kernreaktoren, b) Anlagen des Kernbrennstoffkreislaufs, c) Anlagen der Behandlung radioaktiver Abfälle, d) Beförderung und Lagerung von Kernbrennstoffen oder radioaktiven Abfällen.

---

<sup>394</sup> BGBl. 1994 II, S. 3543 ff.

<sup>395</sup> Nationale Quelle: öBGBl. 1990, S. 643.

<sup>396</sup> Nationale Quelle: AS 1990, S. 592.

<sup>397</sup> Nationale Quelle: UKTS 1990, Nr. 54.

<sup>398</sup> BGBl. 1990 II, S. 1307 ff.

Die Regelungen zur frühzeitigen Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen sind in Art. 5 des Abkommens enthalten. Sie bewegen sich im Rahmen des multilateralen IAEO-Benachrichtigungsübereinkommens vom 26.09.1986 und ergänzen es im Hinblick auf Einzelheiten zwischen den Vertragsparteien. Eine weitaus größere Bedeutung kommt in dem bilateralen Abkommen jedoch den Regelungen in Art. 2 und Art. 3 über den Informations- und Erfahrungsaustausch bezüglich der Kernanlagen zu. Art. 2 des Abkommens regelt die gegenseitige Unterrichtung über die Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie und des Erfahrungsaustausch aus dem Betrieb von Kernanlagen einschließlich der Sicherheitssysteme und des Strahlenschutzes. Besonders weitgehend und detailliert sind die Regelungen in Art. 3 des Abkommens, die an Inhalte bereits behandelte besonderer Vereinbarungen zwischen Staaten über grenznahe bzw. im Grenzbereich bis zu einer bestimmten Gebietstiefe betriebene oder im Bau befindliche Kernkraftwerke anknüpfen und der besonderen Situation an der Grenze Rechnung tragen<sup>399</sup>.

Zwischen der Tschechoslowakei und Ungarn wurde am 20.09.1990 ein bilaterales Abkommen über einen Informationsaustausch über die Sicherheit von Nuklearanlagen und den Schutz vor radioaktiver Strahlung abgeschlossen, das am selben Tag in Kraft trat<sup>400</sup>.

Ein bilaterales „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Schweden über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen sowie über den Informations- und Erfahrungsaustausch bezüglich kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz“ wurde am 20.09.1990 abgeschlossen; es trat am 05.12.1990 in Kraft<sup>401</sup>. Das Abkommen nimmt in seiner Präambel auf die

---

<sup>399</sup> In Art. 3 Abs. 1 des Abkommens ist die gegenseitige Unterrichtung über grenznahe Kernanlagen und die Zugänglichmachung dazu geeigneter Unterlagen vorgesehen. Abs. 2 dieses Artikels sieht vor, dass die Regelung des Abs. 1 auch für geplante Kernanlagen gilt und zwischen den Vertragsparteien auch etwaige Stellungnahmen berücksichtigt werden können. Nach Abs. 3 des Artikels betreffen die Regelungen der Absätze 1 und 2 Kernanlagen in einem Bereich von 30 km beiderseits der gemeinsamen Grenze. Der Abs. 4 sieht schließlich vor, dass die Unterrichtung nach Abs. 1 auf Wunsch einer Vertragspartei auch auf Kernanlagen außerhalb des Bereichs von 30 km ausgedehnt werden kann. In einem solchen Fall teilen sich beide Vertragsparteien die betreffenden Kernanlagen auf diplomatischem Weg mit. Eine solche Mitteilung erfolgte auf diplomatischem Wege durch einen Briefwechsel noch am 30.05.1990, dem Tag der Unterzeichnung des Abkommens. Sie betraf auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland die Einbeziehung des Kernkraftwerks Isar auf Wunsch der tschechoslowakischen Seite und auf Wunsch der deutschen Seite die Einbeziehung des auf dem Gebiet der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik im Bau befindlichen Kernkraftwerks Temelin. Das zu diesem Zeitpunkt im Bau befindliche Kernkraftwerk Temelin befindet sich ca. 60 km von der gemeinsamen Grenze entfernt (siehe dazu BGBl. 1990 II, S. 1307).

<sup>400</sup> Nationale Quelle: HW: 47 NIB 70 - 71 (1991).

<sup>401</sup> BGBl. 1991 II, S. 421 ff.

Anwendung des IAE0-Benachrichtigungsübereinkommen vom 26.09.1988 Bezug, wobei dieselben Gesichtspunkte gelten, wie sie bereits beim deutsch-sowjetischen Abkommen vom 25.10.1988 erörtert wurden. Dementsprechend regeln Art. 2 und Art. 3 des Abkommens in Anlehnung an das IAE0-Benachrichtigungsübereinkommen die gegenseitige frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen und bei ungewöhnlich erhöhten Werten der Radioaktivität, wenn die Messwerte Anlass zu Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung geben. Zusätzlich wird in Art. 4 des Abkommens der gegenseitige Informations- und Erfahrungsaustausch über den Bau und Betrieb kerntechnischer Anlagen sowie über Maßnahmen hinsichtlich der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes geregelt. Außerdem sieht der Art. 4 des Abkommens eine gegenseitige Unterrichtung über Unfälle oder Situationen "unterhalb der Schwelle von bereits Auswirkungen erzeugenden nuklearen Unfällen" vor, die zu vorbeugenden Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung Anlass geben könnten. Die Regelungen dieses bilateralen Abkommens gehen damit über die Vereinbarungen des IAE0-Benachrichtigungsabkommens hinaus und unterstreichen die vitale Bedeutung des Abschlusses solcher bilateralen Abkommen zwischen Staaten ergänzend zu multilateralen Übereinkommen, auch wenn die Vertragsstaaten diesen bereits beigetreten sind.

Ein bilaterales „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Ungarn über Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz“ wurde am 26.09.1990 abgeschlossen und trat am 07.02.1991 in Kraft<sup>402</sup>. Auch dieses Abkommen knüpft wie das deutsch-schwedische Abkommen in seiner Präambel an das IAE0-Benachrichtigungsübereinkommen vom 26.09.1988 an. Im Gegensatz zu den zuvor von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen bilateralen Abkommen über eine Frühwarnung und einen Informationsaustausch enthält das deutsch-ungarische Abkommen in seinem Art. 1 einen umfangreichen Katalog dazu, worauf sich das Abkommen im Einzelnen beziehen soll. Einen ersten Ansatz hierzu enthielt das bereits erörterte deutsch-tschechoslowakische Abkommen vom 30.05.1990, der jedoch im vorliegenden Abkommen erheblich verbreitert wird. Danach erstreckt sich der Geltungsbereich dieses Abkommens auf a) Kernreaktoren, b) Anlagen des Kernbrennstoffkreislaufs, c) Anlagen zur Behandlung radioaktiver Abfälle,

---

<sup>402</sup> BGBl. 1991 II, S. 889 f.

d) die Beförderung und Lagerung von Kernbrennstoffen oder radioaktiven Abfällen, e) die Herstellung, Verwendung, Lagerung, Beseitigung und Beförderung von Radioisotopen.

Damit erfolgt in diesem Abkommen erstmals eine wesentliche Erweiterung der Vereinbarung, die gegenüber der allgemeinen bisherigen Bezeichnung kerntechnischer Anlagen in den bilateralen Vereinbarungen diese im detailliert beschreibt und auf bisher nicht ausdrücklich einbezogene Tätigkeiten der unter c) bis e) genannten Art erstreckt. Diese gehen mit der Einbeziehung der Behandlung von Radioisotopen sehr weit. Das Abkommen sieht in seinem Art. 2 eine gegenseitige frühzeitige Benachrichtigung nach den Kriterien des multilateralen IAEO-Benachrichtigungsübereinkommens vor, geht aber in Art. 3 hinsichtlich der Übermittlung ungewöhnlich erhöhter gemessener Werte der Radioaktivität darüber hinaus. Ferner ist nach Art. 4 des Abkommens ein Informations- und Erfahrungsaustausch über die allgemeine Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie und über Rechtsvorschriften zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen und zum Strahlenschutz des Personals, der Bevölkerung und der Umwelt vorgesehen. Außerdem soll ein Erfahrungsaustausch über den Bau und Betrieb kerntechnischer Anlagen bei den Vertragsparteien erfolgen.

An dieses Abkommen und an das IAEO-Hilfeleistungsübereinkommen vom 26.09.1988 knüpft das zeitlich spätere deutsch-ungarische allgemeine Hilfeleistungsabkommen bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 09.07.1997, das bereits an anderer Stelle behandelt wurde, in seiner Präambel an. Im Art. 2 des bilateralen Abkommens vom 09.07.1997 wird dort ausdrücklich auf die Hilfeleistung bei der Bekämpfung radiologischer Gefahren Bezug genommen, so dass eine Ergänzung des bilateralen Abkommens über Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz vom 26.09.1990 vorliegt.

Ein bilaterales Abkommen über Frühwarnung bei nuklearen Unfällen und einen Erfahrungsaustausch über den Bau und Betrieb nuklearer Anlagen wurde am 20.12.1990 zwischen Belgien und den Niederlanden abgeschlossen, das seit dem 21.12.1990 in Kraft ist<sup>403</sup>.

Ein weiteres bilaterales „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Finnland über

---

<sup>403</sup> Unveröffentlichtes Abkommen. Zit. nach Handl a.a.O., S. 126, 144.

die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen sowie über Informations- und Erfahrungsaustausch bezüglich kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz“ wurde am 21.12.1992 abgeschlossen und trat am 28.05.1993 in Kraft<sup>404</sup>. Dieses Abkommen knüpft ebenfalls in seiner Präambel an das IAEA-Benachrichtigungsübereinkommen vom 26.09.1988 an. Es hat im Übrigen den gleichen Aufbau und Inhalt wie das bereits behandelte deutsch-ungarische Abkommen vom 07.02.1991 und das deutsch-schwedische Abkommen vom 25.09.1990, so dass auf die Ausführungen zu diesen beiden Abkommen verwiesen werden kann.

Am 26.03.1993 wurde ein bilaterales „Abkommen zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland und dem Komitee zur Nutzung der Atomenergie für friedliche Zwecke beim Ministerrat der Republik Bulgarien über Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz“ abgeschlossen, das am 28.06.1993 in Kraft trat<sup>405</sup>. Auch dieses Abkommen nimmt wiederum in seiner Präambel auf das IAEA-Benachrichtigungsübereinkommen vom 26.09.1986 Bezug. Es enthält in seinem Art. 1 für den Geltungsbereich des Abkommens den gleichen Definitionskatalog, wie er im bereits erörterten deutsch-ungarischen Abkommen enthalten ist; umschreibt mithin einen sehr weiten Geltungsbereich. Die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen ist in Art. 2 geregelt, die der Benachrichtigung bei gemessenen ungewöhnlich erhöhten Werten der Radioaktivität in Art. 3 des Abkommens. Der in Art. 5 des Abkommens geregelte Informations- und Erfahrungsaustausch umfasst eine Unterrichtung über die allgemeine Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie, über Vorschriften zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen und zum Strahlenschutz des Personals, der Bevölkerung und der Umwelt sowie über Erfahrungen beim Bau und Betrieb kerntechnischer Anlagen.

Ein bilaterales „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Ukraine über Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz“ wurde am 10.06.1993 abgeschlossen und trat am 05.11.1993 in Kraft<sup>406</sup>. In der Präambel dieses Abkommens wird auf das deutsch-sowjetische Abkommen vom 25.10.1988 über die frühzeitige Benachrichtigung

---

<sup>404</sup> BGBl. 1993 II, S. 1264.

<sup>405</sup> BGBl. 1993 II, S. 1281 f.

<sup>406</sup> BGBl. 1994 II, S. 380.

bei einem nuklearen Unfall und den Informationsaustausch über Kernanlagen Bezug genommen, das bereits behandelt wurde. Dieses Abkommen hatte zunächst noch nach dem Zerfall der Sowjetunion nach 1990 in deren Teil- und Nachfolgestaaten, zu welchen die Ukraine gehört, weiter Geltung. Dem deutsch - sowjetischen Abkommen vom 25.10.1988 kam nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl vom 26.04.1986 insofern besondere Bedeutung zu, als von diesem Kernkraftwerk weiter erhebliche Gefahren durch den stillgelegten Unfallreaktor und den Weiterbetrieb der unmittelbar neben diesem gelegenen anderen Reaktoren ausgingen. Von deutscher Seite bestand somit damals ein besonderes Interesse an dem Abschluss eines Abkommens mit der am 24.08.1991 ihre Unabhängigkeit ausrufenden Ukraine<sup>407</sup>; auch wenn das deutsch-sowjetische Abkommen vom 25.10.1988 zunächst völkerrechtlich fortgalt. Wie sich aus Art. 8 Abs. 4 des deutsch-ukrainischen Abkommens vom 10.06.1993 ergibt, trat das deutsch-sowjetische Abkommen vom 25.10.1988 im Verhältnis zwischen der Ukraine und der Bundesrepublik Deutschland sodann mit dem Inkrafttreten des deutsch-ukrainischen Abkommens am 05.11.1993 außer Kraft.

Das deutsch-ukrainische Abkommen enthält in seiner Präambel einen Hinweis auf das IAEO-Benachrichtigungsabkommen vom 26.10.1986. Es folgt in seinem Inhalt und in seinen Zielen in Fragen gemeinsamen Interesses im Zusammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz dem entsprechenden, bereits behandelten, deutsch-ungarischen Abkommen vom 26.09.1990. In Art. 1 beschreibt es seinen Geltungsbereich in dem gleichen weiten Umfang wie das deutsch-ungarische Abkommen. Art. 6 regelt die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen. In Art. 7 wird eine solche auch bei aus anderen Gründen gemessenen ungewöhnlich erhöhten Werten einer Radioaktivität vorgesehen. Art. 2 des Abkommens regelt die Einzelheiten des Informations- und Erfahrungsaustauschs über die allgemeine Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie, die Rechtsvorschriften zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen und zum Strahlenschutz des Personals, der Bevölkerung und der Umwelt sowie über den Verwaltungsvollzug bei entsprechenden Genehmigungen und der Aufsicht über kerntechnische Anlagen. Ferner ist ein Erfahrungsaustausch über den Bau, den Betrieb und die Stilllegung kerntechnischer Anlagen sowie über Maßnahmen zur Begrenzung der Freisetzung von radioaktiven Stoffen vorgesehen. Das Abkommen sieht außerdem vor, dass die Bundesrepublik Deutschland die Regierung der Ukraine unter Beiziehung deutscher Beratungs- und

---

<sup>407</sup> Vgl. dazu z. B. Unger, GUS - Völker und Staaten, 1992, S. 27 ff.

Gutachterorganisationen in Fragen der Sicherheitsbewertung, der Genehmigung und Aufsicht über den Bau, den Betrieb und die Stilllegung kerntechnischer Anlagen und bei der radiologischen Bewertung der Auswirkungen des Unfalls im Kernkraftwerk Tschernobyl Unterstützung gewährt. Damit ist das angesprochene gemeinsame Interesse im Zusammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz sehr weit gefasst.

Durch Notenwechsel zwischen dem Bundesminister des Auswärtigen vom 01.07.1993 und dem Österreichischen Botschafter in Bonn vom 03.08.1993 wurde ein bilaterales „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Österreich über Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Strahlenschutzes“ abgeschlossen, das am 01.12.1994 in Kraft trat<sup>408</sup>. Auch dieses Abkommen nimmt in seiner Präambel auf das IAEO-Benachrichtigungsabkommen vom 26.09.1988 Bezug und sieht in einer Anlage zu dem Abkommen nach Art. 5 Abs. 3 zur frühzeitigen Benachrichtigung über nukleare Unfälle und ungewöhnliche erhöhte Werte der Radioaktivität zu Art. 3 Abs. 1 des Abkommen vor, dass diese Benachrichtigung nach den Bestimmungen des Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 des IAEO-Benachrichtigungsübereinkommens erfolgt. In der genannten Anlage sind die Modalitäten und Einzelheiten des Informations- und Erfahrungsaustauschs niedergelegt, insbesondere zu den Methoden und Ergebnissen der Strahlenschutzüberwachung der in Strahlenschutzbereichen tätigen Personen, der Bevölkerung und der Umwelt. Im Ergebnis dient dieses Abkommen mithin den gleichen Zielen, wie die anderen von der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Vorsorge und Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Nuklearrechts abgeschlossenen Abkommen.

In dem bereits an anderer Stelle behandelten deutsch-österreichischen allgemeinen Hilfeleistungsabkommen bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen vom 23.12.1988<sup>409</sup> war bereits in dessen Art. 5 Abs. 1 eine gegenseitige Hilfe bei nuklearen Gefahren vorgesehen. Dieses Abkommen und das bilaterale Abkommen über den Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Strahlenschutzes vom 01.07./03.08.1993 ergänzen sich somit in sinnvoller Weise.

---

<sup>408</sup> BGBl. 1995 II, S. 482 ff.

<sup>409</sup> BGBl. 1992 II, S. 207 ff.

Am 20.09.1994 wurde in Wien das multilaterale (IAEO-) „Übereinkommen über nukleare Sicherheit“ beschlossen<sup>410</sup>, das in seiner Präambel auf das IAEO-Benachrichtigungsübereinkommen und das IAEO-Hilfeleistungsübereinkommen vom 26.09.1986 Bezug nimmt. Es verfolgt nach Art. 1 u. a. die Ziele der Schaffung und Beibehaltung wirksamer Abwehrvorkehrungen in Kernanlagen gegen mögliche radiologische Gefahren und die Verhütung von Unfällen mit radiologischen Folgen sowie die Milderung solcher Folgen, falls sie eintreten. Im Einzelnen werden als Anwendungsbereich die Sicherheit von Kernanlagen (Art. 3) und die Schaffung einschlägiger innerstaatlicher Sicherheitsvorschriften und -regelungen (Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 und Art. 10) genannt. Ein weiterer wesentlicher Gesichtspunkt betrifft die Notfallvorsorge (Art. 16) und die Konsultation mit Vertragsparteien in der Nachbarschaft einer vorgesehenen Kernanlage, soweit diese davon betroffen sein könnten (Art. 17). Diesen Abkommen sind inzwischen 51 Staaten beigetreten<sup>411</sup>. Das Übereinkommen ist an dieser Stelle deshalb zu erwähnen, weil sich bilaterale Abkommen auf dem Gebiet des Nuklearwesens nach diesem Zeitpunkt teilweise auf das multilaterale Übereinkommen vom 20.09.1994 beziehen bzw. dessen Ziele und Inhalte übernehmen und aufweisen.

Am 26.10.1994 wurde ein bilaterales Abkommen über eine frühzeitige Benachrichtigung über nukleare Unfälle oder andere nukleare Gefahren sowie über den Erfahrungsaustausch über die Sicherheit von Nuklearanlagen zwischen Belarusland<sup>412</sup> und Polen abgeschlossen<sup>413</sup>. Hinsichtlich der Frühwarnung nimmt das Abkommen auf den Inhalt des IAEO-Benachrichtigungsübereinkommens vom 26.09.1986 Bezug. Die Vertragsparteien unterrichten sich gegenseitig über jede Art von Unfällen oder Zwischenfällen in nuklearen Anlagen, die eine grenzüberschreitende radioaktive Auswirkung haben oder haben könnten, unter umfassender Darlegung der Umstände des Unfalls oder Zwischenfalles. Damit geht das

---

<sup>410</sup> BGBl. 1997 II, S. 131 ff.

<sup>411</sup> Vgl. dazu die Zusammenstellung in: Bundesgesetzblatt Teil II, Fundstellennachweis B (Stand: 31.12.2002), S. 693.

<sup>412</sup> Belarusland, auch Weißrussland genannt, erklärte nach dem Zerfall der Sowjetunion am 27.07.1990 seine Souveränität und am 25.08.1991 seine Unabhängigkeit. Es hat teilweise eine gemeinsame Grenze mit Polen. Vgl. dazu z. B. Unger, GUS - Völker und Staaten, 1992, S. 29 ff.

<sup>413</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin No. 56 v. Dezember 1995, S. 97.

Abkommen inhaltlich über das IAEO-Benachrichtigungsübereinkommen hinaus. Der vorgesehene Informationsaustausch umfasst die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit und dem Schutz vor Radioaktivität sowie die Handhabung von nuklearen Abfällen.

Zwischen der Tschechischen Republik und Russland wurde am 04.12.1994 ein bilaterales Abkommen über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kernenergie abgeschlossen, das am 04.04.1995 in Kraft trat<sup>414</sup>. Das Abkommen ist auf eine Zeit von zehn Jahren begrenzt, verlängert sich dann aber automatisch um jeweils zwei Jahre, wenn es nicht von einer der Vertragsparteien gekündigt wird. Es sieht eine Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklung der Nuklearenergie für friedliche Zwecke vor. Diese bezieht sich u. a. auf den Bau und den Betrieb von Kernkraftanlagen und andere nukleare Einrichtungen, die Herstellung von Kernbrennstoffen, die Reparaturen und Wartungen von in Betrieb befindlichen Kernkraftanlagen und die Laufzeiten von Nuklearanlagen. Ferner bezieht sich das Abkommen auf die Sicherheit von Nuklearanlagen und den Schutz vor Radioaktivität. Damit wird in diesem bilateralen Abkommen ein Teil der Ziele des Übereinkommens über nukleare Sicherheit vom 20.09.1994 aufgenommen, ohne das Übereinkommen ausdrücklich zu nennen.

Am 13.02.1995 wurde in Oslo ein bilaterales Abkommen über eine operationelle Information über Atomunfälle und einen Informationsaustausch über Atomprojekte zwischen Litauen und Norwegen abgeschlossen<sup>415</sup>. Dieses Abkommen ist eng begrenzt auf eine Frühwarnung bei Atomunfällen und erstreckt den Informationsaustausch auf geplante und bestehende Atomprojekte.

Zwischen der Russischen Föderation und Polen wurde am 18.02.1995 ein bilaterales Abkommen über eine frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen und eine Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit von Nuklearanlagen und über den Schutz vor Radioaktivität abgeschlossen, das am 18.05.1995 in Kraft trat<sup>416</sup>. Neben dem Austausch von notwendigen Informationen bei nuklearen Unfällen enthält das Abkommen auch den Erfahrungsaustausch über die friedliche Nutzung der Kernenergie. Über die Frühwarnung bei nuklearen Unfällen hinaus sieht das Abkommen auch

---

<sup>414</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin No. 56 v. Dezember 1995, S. 99.

<sup>415</sup> Vgl. WGO - MfOR 1998, S. 56.

<sup>416</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin No. 56 v. Dezember 1995, S. 101 f.

zusätzlich noch die gegenseitige Information für den Fall vor, dass eine der Vertragsparteien bei Messungen einen ungewöhnlichen Anstieg der Radioaktivität feststellt, der nicht auf einen Unfall oder ein Vorkommnis nuklearer Art auf dem eigenen Staatsgebiet zurückzuführen ist, also andere Ursachen haben muss. Schließlich enthält das Abkommen die Vereinbarung eines Erfahrungsaustauschs über wissenschaftliche und technische Erkenntnisse zur Sicherheit von Nuklearanlagen und über von ihnen beabsichtigte Tätigkeiten auf nuklearem Gebiet.

Rumänien und Griechenland schlossen am 10.03.1995 ein bilaterales Abkommen über die unverzügliche Benachrichtigung von Kernunfällen und über einen Informationsaustausch über Nuklearanlagen ab<sup>417</sup>.

Mit zwei bilateralen Abkommen vom 19.05.1995 wurde zwischen Bulgarien und der Russischen Föderation eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Nuklearenergie vereinbart<sup>418</sup>. Das eine Abkommen bezieht sich auf einen Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie und einen Transfer von nuklearem Material und entsprechender Ausrüstung in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der IAEO. In dem zweiten Abkommen ist die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Energieerzeugung durch Kernkraftwerke vereinbart worden, die sich u. a. auf den Betrieb und die Stilllegung von Kernkraftwerken sowie den Transport und die Lagerung von Kernbrennstoffen, aber auch auf die Sicherheit von Nuklearanlagen und die Verhütung von radioaktiver Strahlung erstreckt. Damit entspricht der Inhalt dieses Abkommens im Wesentlichen den Zielen des bereits erwähnten multilateralen Übereinkommens über nukleare Sicherheit vom 20.09.1994 und ergänzt dieses in bilateraler Ausgestaltung.

Litauen und Polen schlossen am 02.06.1995 in Warschau ein bilaterales Abkommen über die frühzeitige Benachrichtigung über Nuklearunfälle und eine Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit und dem Schutz vor radioaktiver Strahlung ab<sup>419</sup>. Das Abkommen nimmt ausdrücklich auf Art. 1 und Art. 8 des IAEO-Benachrichtigungsübereinkommens vom 26.09.1988 Bezug. Es enthält hierzu bilaterale ergänzende Absprachen. Zusätzlich zu der unverzüglichen Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen oder Zwischenfällen sieht das Abkommen auch eine gegenseitige Unterrichtung ohne einen

---

<sup>417</sup> Vgl. WGO - MfOR 1996, S. 14.

<sup>418</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin No. 56 v. Dezember 1995, S. 88.

<sup>419</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin No. 56 v. Dezember 1995, S. 101.

solchen Unfall oder Zwischenfall vor, wenn radiologische Auswirkungen anderer Art das Nachbarterritorium gefährden könnten. Das betrifft vor allem radioaktive Strahlung, die außerhalb eines der Vertragsstaaten erzeugt worden ist, aber Fernwirkungen hat, die nur in einem der Vertragsstaaten gemessen worden ist. Ferner ist der Informationsaustausch über alle wesentlichen Einzelheiten über den Betrieb und die Stilllegung von nuklearen Anlagen vorgesehen. Auch ist der Erfahrungsaustausch auf wissenschaftlicher und technischer Basis zur Sicherheit nuklearer Anlagen und zum Schutz vor Radioaktivität in dem Abkommen enthalten.

Am 11.07.1995 wurde in Budapest ein bilaterales Abkommen zwischen Ungarn und Slowenien über den frühzeitigen Austausch von Informationen bei einer radiologischen Gefahr abgeschlossen, das am 15.02.1996 in Kraft trat<sup>420</sup>. Das Abkommen bezieht sich ausschließlich auf die Frühwarnung vor radioaktiver Strahlung, gleich welcher Ursache und Herkunft.

Dem folgte am 15.07.1995 ein weiteres zwischen Ungarn und Slowenien abgeschlossenes bilaterales Abkommen über die Frühwarnung bei radiologischen Notfällen, das am 26.01.1996 in Kraft trat<sup>421</sup>. Dieses Abkommen, obwohl so bezeichnet, beschränkt sich nicht auf die Frühwarnung bei radiologischen Notfällen, die von Nuklearanlagen auf dem Territorium beider Vertragsstaaten ausgehen, sondern enthält auch Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit auf anderen Gebieten des Nuklearwesens. So ist u. a. der Informationsaustausch im Bereich nuklearer Forschungsprogramme und der nationalen Gesetzgebung zum Nuklearrecht sowie zu Testergebnissen über das Vorhandensein von Radioaktivität in nuklearen Anlagen in diesem Abkommen enthalten.

Großbritannien und die Ukraine schlossen am 06.02.1997 ein bilaterales Abkommen über einen Informationsaustausch im Bereich der nuklearen Sicherheit ab, das gleichzeitig in Kraft trat<sup>422</sup>. Das Abkommen erstreckt sich hauptsächlich auf die Sicherheit aller Nuklearanlagen. Hierzu sollen alle Informationen über Konstruktion, Betrieb und Stilllegung nuklearer Anlagen ausgetauscht werden. Eingeschlossen sind ferner der Austausch von nationalen gesetzlichen Bestimmungen für nukleare Anlagen, von technischen Aufzeichnungen über Sicherheitseinrichtungen, von Berichten über

---

<sup>420</sup> Vgl. WGO - MfOR 1998, S. 80.

<sup>421</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin No. 57 v. Juni 1996, S. 92. Nationale Quelle Slowenien: Amtsblatt Nr. 2 v. 12.02.1996.

<sup>422</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin 1997, S. 107.

Zwischenfälle und Informationen über die Reaktion der Bevölkerung auf Zwischenfälle in nuklear betriebenen Anlagen. Damit entspricht das Abkommen den Zielen des multilateralen Übereinkommens über nukleare Sicherheit vom 20.09.1994, das bereits erörtert wurde. Unter diesem Gesichtspunkt kommt dem Abkommen besondere Bedeutung zu, weil die Ukraine im Hinblick auf die Problematik des auf ihrem Territorium und damit in ihrer Verantwortung befindlichen "maroden" Kernkraftwerks Tschernobyl gerade auf den Austausch der vereinbarten Informationen im internationalen Bereich mit Ländern, die wie Großbritannien langjährige Erfahrungen im Umgang mit Nuklearanlagen haben, angewiesen ist.

Zwischen Rumänien und Ungarn wurde am 26.05.1997 in Bukarest ein bilaterales Abkommen über eine Frühwarnung bei Nuklearunfällen abgeschlossen, das am 12.09.1997 in Kraft trat<sup>423</sup>.

Rumänien und Bulgarien schlossen am 28.05.1997 ein bilaterales Abkommen über eine umgehende Notifikation von Kernunfällen und über den Informationsaustausch über Kernanlagen ab, das am 01.01.1998 in Kraft trat<sup>424</sup>. In dem Abkommen wird die gegenseitige frühzeitige Warnung im Fall eines Nuklearunfalls eng an die Regelungen des Art. 5 des IAEO-Benachrichtigungsübereinkommens vom 26.09.1988 angebunden und auf diesen Artikel Bezug genommen. Das Abkommen sieht darüber hinaus vor, dass sich die Vertragsparteien auch gegenseitig über eine bei ihnen gemessene außerordentlich hohe Radioaktivität ohne Rücksicht auf deren Ursache und Herkunft unverzüglich unterrichten. Das gilt sowohl für entsprechende Luftmessungen als auch für Wassermessungen. Der Informationsaustausch erstreckt sich auch auf die Betriebsbedingungen von Nuklearanlagen und deren technische Einzelheiten. Ferner sollen Notfallpläne für den Schutz für die Bevölkerung und die Umwelt für Fälle eines nuklearen Unfalls oder radiologischen Notfalls ausgetauscht werden.

Am 30.06.1997 wurde ein bilaterales Abkommen zwischen der Tschechischen Republik und der Ukraine über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kernenergie und der Kernkraftindustrie abgeschlossen, das an diesem Tag auch in Kraft trat<sup>425</sup>. Es sieht eine Zusammenarbeit bezüglich des Gebrauchs, der Entwicklung und der Verwendung der Nuklearenergie für friedliche Zwecke

---

<sup>423</sup> Vgl. WGO - MfOR 1998, S. 62.

<sup>424</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin 1998, S. 105; WGO - MfOR 1998, S. 63; European Current Law 1998, S. 71, 134.

<sup>425</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin 1997, S. 105.

und eine Kooperation mit der Nuklearindustrie vor. Das Abkommen enthält hierzu einen umfangreichen Katalog für die Zusammenarbeit, u. a. im Bereich der Entwicklung, Konstruktion, des Betriebs von Kernkraftwerken, über die Brennstäbeinstallation und die notwendigen betriebstechnischen Einrichtungen für Nuklearanlagen. Ferner werden Wartung und Reparaturen von Kernkraftanlagen, der Datenaustausch über Betriebsparameter, die Handhabung der nuklearen Brennstäbe, die Verarbeitung von Uran, der Schutz vor Radioaktivität, die Sicherheit von Nuklearanlagen, die Notfallplanung, die Personalausbildung, usw. als Interessengebiete für einen Erfahrungsaustausch vorgesehen. Damit dient dieses Abkommen in seinen wesentlichen Teilen zugleich den Zielen des bereits genannten Übereinkommens über nukleare Sicherheit vom 20.09.1994<sup>426</sup>.

Zwischen Bulgarien und der Türkei wurde am 28.07.1997 ein bilaterales Abkommen über die Frühwarnung bei einem Nuklearunfall und über den Austausch von Informationen über Kerneinrichtungen abgeschlossen, das 30 Tage nach dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft trat<sup>427</sup>. Dieses Abkommen ist weitgehend mit dem bereits erörterten bulgarisch - rumänischen Abkommen vom 28.05.1997 identisch, so dass auf die dort erfolgten Ausführungen verwiesen werden kann.

Letztlich sind aus Gründen der Vollständigkeit noch folgende bilaterale Abkommen zu erwähnen, die in einem allgemeinen oder anderen Zusammenhang eine gegenseitige Hilfeleistung auch bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen vorsehen. Es handelt sich hierbei um von der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten abgeschlossene Abkommen, mit denen aber keine bilateralen Abkommen über eine Frühwarnung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen keine Abkommen über einen Informations- und Erfahrungsaustausch im nuklearen Bereich und auch keine besonderen Abkommen über eine Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen bestehen.

Vielmehr handelt es sich um bereits erörterte bilaterale allgemeine Hilfeleistungsabkommen bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen, die

---

<sup>426</sup>Bemerkenswert ist, dass hier zwei Staaten mit problematischen Kernkraftwerken, wie die Ukraine mit Tschernobyl und die Tschechische Republik mit Temelin, aufgrund des Kataloges der Zusammenarbeit offenbar Informationen suchen, um ihre im Nuklearbereich bestehenden Probleme besser lösen zu können. Hierzu dient offensichtlich auch die im Abkommen vorgesehene Einbeziehung von Beratungs- und Gutachterkommissionen jeglicher Art auf der Basis vertraglicher oder anderer Vereinbarungen zur Erweiterung der Effektivität des bilateralen Abkommens.

<sup>427</sup> Vgl. Nuclear Law Bulletin 1997, S. 105.

auch eine Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen erwähnen.

Im bilateralen Abkommen über eine allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Belgien vom 06.11.1980<sup>428</sup> wird in Art. 2 ausgeführt, dass sich die Entsendung von Hilfsmannschaften an einen Katastrophenort insbesondere auch auf solche Kräfte erstreckt, die in der Bekämpfung atomarer Gefahren ausgebildet sind. Daraus ergibt sich, dass sich die Hilfeleistung nach diesem Abkommen auch auf die Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen erstrecken soll.

Auch das bilaterale Abkommen über eine allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Luxemburg vom 02.03.1978, das am 12.07.1981 in Kraft trat<sup>429</sup>, enthält in Art. 2 den Hinweis darauf, dass sich die Entsendung von Hilfsmannschaften an einen Ereignisort auch auf solche Kräfte erstreckt, die über eine Ausbildung in der Bekämpfung nuklearer Gefahren verfügen. Hier ergibt sich ebenfalls, dass auch Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen erfolgen soll.

Im Protokoll zum bilateralen Abkommen über eine allgemeine Hilfeleistung bei Katastrophen einschließlich schweren Unglücksfällen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden vom 07.06.1988<sup>430</sup> wird auf das IAEO-Hilfeleistungsübereinkommen vom 26.09.1986 ausdrücklich Bezug genommen und eine Regelung der Hilfeleistung nach diesem multilateralen Übereinkommen im Verhältnis zu dem bilateralen allgemeinen Hilfeleistungsabkommen getroffen. Hiernach findet bei einer nuklearen Katastrophe oder einer Katastrophe mit radioaktiven Stoffen das bilaterale allgemeine Hilfeleistungsabkommen Anwendung. Wenn jedoch schon auf Grund des IAEO-Abkommens vom 26.09.1986 über eine Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen Hilfe erbracht wird oder darum ersucht worden ist, bleibt für diese Hilfeleistung das IAEO-Abkommen nach wie vor anwendbar. Auf die weiteren Ersuchen um Hilfeleistung und die Leistung dieser Hilfe ist in solchen Fällen dann wieder das bilaterale deutsch - niederländische Abkommen anzuwenden. Sofern es aber um die medizinische

---

<sup>428</sup> BGBl. 1982 II, S. 1007 ff.

<sup>429</sup> BGBl. 1981 II, S. 447 ff.

<sup>430</sup> BGBl. 1992 II, S. 199 ff, Protokoll S. 205.

Behandlung von Personen geht, die von einem nuklearen Unfall oder einem Störfall mit radioaktiven Stoffen betroffen sind, oder es sich um ihre zeitweilige Aufnahme in der Bundesrepublik Deutschland oder in den Niederlanden handelt, findet das IAEO-Abkommen wieder alleine Anwendung. Das Protokoll zu dem bilateralen deutsch - niederländischen Abkommen sieht somit eine differenzierte Handhabung vor.

Das bilaterale Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Litauen vom 15.03.1994<sup>431</sup> über eine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen sieht in Art. 4 Abs. 1 auch eine Hilfeleistung bei radioaktiven Gefahren durch entsprechend ausgebildetes Personal vor. Es erstreckt sich daher insbesondere auch auf eine Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen.

Im bilateralen Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen vom 10.04.1998<sup>432</sup> über eine Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen ist ebenfalls im Art. 4 Abs. 1 eine Hilfeleistung bei radiologischen Gefahren durch entsprechend ausgebildete Hilfskräfte vorgesehen. Auch dieses Abkommen erstreckt sich somit auf eine Hilfeleistung bei nuklearen Unglücksfällen oder radiologischen Notfällen.

## 2. Analyse und Ergebnisse

Eingangs wurde bereits die unterschiedliche "Vertragsdichte" erwähnt, die nunmehr im Einzelnen dargelegt und aufgeschlüsselt wurde. Die Gründe für diese Situation sind zu den untersuchten Regionen zwar vielfältig und abweichend, lassen sich aber dahingehend zusammenfassen, dass die Regionen, die wenige oder keine bilateralen Verträge aufweisen, auch regional auf vertragliche Bindungen untereinander "verzichten" können.

Dies trifft auf die Region Australien, Neuseeland und Ozeanien zu, die aufgrund der ohnehin - nachweisbar - guten Beziehungen untereinander im

---

<sup>431</sup> BGBl. 1996 II, S. 28 ff.

<sup>432</sup> BGBl. 1998 II, S. 1179 ff.

Wesentlichen auch keine regionalen/bilateralen vertraglichen Verpflichtungen benötigen.

In den Regionen Asien und Afrika, teilweise auch Süd- und Mittelamerika stellt sich für die Bereiche, die keinerlei vertragliche Bindungen aufweisen, die grundsätzliche Frage, ob eine vertragliche - oder auch gewohnheitsrechtliche - Verpflichtung zur gegenseitigen Hilfe sinnvoll, bzw. überhaupt umsetzbar wäre. Sicherlich kann ein Staat nicht zu Hilfeleistungen verpflichtet werden, die für ihn nicht umsetzbar wären. In den genannten Regionen sind die Staaten teilweise aufgrund der strukturellen und wirtschaftlichen Situation jedoch auf unabsehbare Zeit offensichtlich nicht in der Lage, sich selbst und noch viel weniger ihren Nachbarn zu helfen. Der Abschluss bilateraler oder regionaler Hilfeleistungsverträge unter den Nachbarn, deren eigene Situation sich derart darstellt, ist daher weder sinnvoll noch wünschenswert.

Die nähere Betrachtung der übrigen Regionen hat ein realistisches Bild der möglichen Hilfeleistung sowie der Zusammenarbeit in bestimmten Gefährdungssituationen erbracht. Die Staaten, die tatsächlich in der Lage sind, Hilfe zu leisten, haben sich zunehmend auch - teilweise aus unterschiedlichen Motiven - vertraglich gebunden. Allerdings stellen politische, kulturelle und religiöse Gründe immer noch Hemmschwellen dar, sich zur gegenseitigen nachbarschaftlichen Hilfe und Zusammenarbeit vertraglich zu verpflichten; insbesondere in Asien, Afrika und Mittelamerika. Hier wäre im Folgenden zu untersuchen, ob nicht anderweitige völkerrechtliche Verpflichtungen bestehen.

Die Untersuchung des bilateralen Vertragsbestandes hat aber auch ergeben, dass durch die Staatengemeinschaft binnen kurzer Zeit "sinnvolle und erforderliche" Pflichten der Zusammenarbeit und Hilfeleistung erkannt und in Verträge umgesetzt wurden.

Bei chronologischer Betrachtung der bilateralen Verträge über Vorsorge und Zusammenarbeit im Bereich des Nuklearrechts in Europa fällt nämlich zunächst die deutliche Zunahme der Anzahl der Verträge, aber auch inhaltliche Ziel- und Akzentsetzung nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl vom 26.04.1986 und dem IAEA-Übereinkommen vom 26.09.1986 auf. Ebenso wird hinsichtlich der Inhalte die Entscheidung 87/600/Euratom vom 14.12.1987, die Richtlinie 89/618/Euratom vom 27.11.1989 und das Übereinkommen über nukleare Sicherheit vom 20.09.1994 Einfluss gehabt haben. Offensichtlich hat sich die Veränderung der Gefahreinschätzung im nuklearen bzw.

radiologischen Bereich und dementsprechend die jeweils geänderte Schwerpunktbildung auf den Abschluss bilateraler Verträge ausgewirkt. Erkannt wurde aber auch, dass die bilateralen Abkommen zumindest in Ergänzung zu - gegebenenfalls auch an Stelle von - multilateralen Abkommen im Katastrophenbereich für die Vertragsparteien erhebliche Vorteile mit sich bringen, von denen vor allem ein wesentlicher Aspekt der Informationsfluss und die Beschleunigung von Maßnahmen zwischen den Vertragsparteien durch den direkten schnellen Kontakt - zumindest in der Theorie - ist.

Es ergibt sich ferner, dass die enorme Vertragsdichte der bilateralen Abkommen über Vorsorge und Zusammenarbeit im Nuklearbereich gerade in Europa mit bisher 61 Abkommen unterschiedlichen Inhalts und in den verschiedenen Kombinationen zum einen von der hohen Dichte der Nuklearanlagen, zum anderen aber auch maßgeblich durch das Unfallereignis im Kernkraftwerk Tschernobyl vom 26.04.1986 beeinflusst worden ist, von dessen Auswirkungen fast jeder Staat in Europa erheblich betroffen war.

Letztlich kann auf eine bedürfnis- und umsetzbarkeitsorientierte Vertragspraxis geschlossen werden, die durch den Bestand der bilateralen Verträge widerspiegelt wird. Anhand der Untersuchung von Einzelfragen ist daher noch zu klären, ob trotz fehlender Verträge Hilfeleistungspflichten existieren, die auf anderen Rechtsquellen basieren. Auch wenn die Vertragspraxis im Wesentlichen tatsächlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten gerecht wird, entspricht dies nicht zwingend dem Völkerrecht und führt selbstverständlich auch nicht zu rechtlich einwandfreien Ergebnissen in jedem Einzelfall.

Im Folgenden sollen daher anhand konkreter Fragestellungen bestehende Probleme zu Rechten und Pflichten im Vorfeld und bei Eintritt eines Katastrophenfalls untersucht werden.

## **E. Kernfragen und rechtliche Probleme der Internationalen**

### **Katastrophenhilfe**

Wie bereits anschaulich dargestellt stürzen Katastrophen jeglicher Art die betroffenen Menschen regelmäßig in Not und Elend. Moralisch gesehen liegt es daher auf der Hand, dass diesen Menschen geholfen werden muss. Dieser moralisch-ethische Ansatz findet sich in den meisten Kulturkreisen wieder. Im deutschen Recht manifestiert sich diese moralisch-ethische Verpflichtung - teilweise weitergehend als in anderen Rechtssystemen - insoweit, als die "unterlassene Hilfeleistung" bei allgemeinen Unglücksfällen unter Strafe gestellt ist (§ 323c StGB)<sup>433</sup>.

Zunächst drängt sich daher die grundlegende Frage auf, ob die sicherlich international im wesentlichen anerkannte moralische Verpflichtung "zu helfen" sich auch international zu einer völkerrechtlichen Verpflichtung in einer der genannten Rechtsquellen - über die teilweise nur begrenzt vorhandenen bilateralen Verträge hinaus - herausgebildet hat. Im internationalen Rechtsverkehr ist auch in diesem Zusammenhang regelmäßig die Souveränität der Staaten - auch wenn sie in Not geraten sind oder als potentieller Helfer in Frage kommen - zu beachten. Zu untersuchen ist daher nicht nur die positive Pflicht zu helfen, sondern auch die "Kehrseite" einer Verpflichtung, nämlich ob und inwieweit Hilfe angeboten werden darf bzw. die angebotene Hilfe angenommen werden muss.

Es stellt sich beispielsweise im Falle eines auf das Staatsgebiet eines Staates begrenzten Erdbebens die Frage, ob andere Staaten zur grenzüberschreitenden Hilfeleistung, zur sog. humanitären Hilfe, also der Ersthilfe zur Rettung von Menschenleben, verpflichtet sind. Dies können z.B. Lebensmittellieferungen, technische Geräte, Suchtrupps mit Hunden, Ärzte und Sanitäter mit ganzen mobilen Krankenhäusern sein, die die eine Seite der Hilfeleistung darstellen.

---

<sup>433</sup> BGBl. 1998 I, S. 3322, zuletzt geändert durch 39. Strafrechtsänderungsgesetz v. 1.9.2005 BGBl. 2005 I, S. 2674.

Bei Berücksichtigung der anderen Seite - der Empfängerseite - kann bereits ein Hilfsangebot jedoch auch Skepsis oder gar Brüskierung und in der Folge Zurückweisung hervorrufen; insbesondere dann, wenn ein Staat die Auffassung vertritt, er sei aufgrund eigener Ressourcen und überlegener Technik in der Lage, die Katastrophe selbst zu beherrschen. Hinzu kommt, dass eventuell sensible und geheime Bereiche betroffen sind, die vor fremden Einblicken geschützt werden sollen. Beispiele hierfür finden sich vorwiegend in Fällen technisch-industriellen Katastrophen, wie dem Unfall im Kernkraftwerk von Tschernobyl oder dem U-Boot Unglück auf der Kursk.

Allerdings verbirgt sich vermutlich oft hinter der Zurückweisung angebotener Hilfe übertriebener Nationalstolz, das Widerstreiten von politischen Systemen und mangelhafte Information über das Ausmaß und die Folgen der Katastrophe. Unabhängig von den Gründen stellt sich die Frage, ob ein Staat überhaupt ohne Anfrage einem Staat Hilfe anbieten darf, ohne eventuell diplomatische Konsequenzen befürchten zu müssen, weil der betroffene Staat eine Einmischung in innere Angelegenheiten rügt.

Es könnte jedoch auch eine Verpflichtung des von der Katastrophe betroffenen Staates bestehen, angebotene Hilfe anzunehmen. Fraglich erscheint nämlich, ob ein in Not geratener Staat - unter Verweis auf seine Souveränität - das Leben seiner Staatsbürger aufgrund einer fehlerhaften oder unterbliebenen Güter- und Risikoabwägung gefährden darf. Bei näherer Auswertung der Presseberichte, beispielsweise von Erdbebenkatastrophen in Entwicklungsländern aber auch bei dem Beben in Kobe (Japan) fällt auf, dass die Informations- und Kommunikationssysteme in den betroffenen Gebieten so erheblich beschädigt sein können, dass kaum ausreichende Informationen oder gar Desinformationen über Ausmaß und Folgen der Katastrophe an die Krisenstäbe gelangen. Aufgrund moderner Satellitentechnik kann es daher sein, dass andere Staaten über die Situation im Katastrophengebiet zeitweise besser informiert sind, als der betroffene Staat selbst. Diese Konstellation könnte die Annahme fremder Hilfe zur Bewältigung der Katastrophe zwingend erforderlich machen.

Gegebenenfalls könnte auch eine Verpflichtung des betroffenen Staates ausgelöst werden, fremde Hilfe zu erbitten - oder anzufordern, da dann gegebenenfalls ohnehin eine Verpflichtung des angerufenen Staates zur Hilfeleistung besteht.

Letztlich stellt sich die klassische Frage, ob es ein Recht oder gar eine Pflicht zur Durchsetzung der Katastrophenhilfe gegen den Willen des betroffenen Staates -gegebenenfalls auch unter Androhung oder Anwendung von Gewalt - gibt; also die Frage nach der Berechtigung zur "humanitären Intervention". Diese Problematik ist schon vielfach in der völkerrechtlichen Literatur beleuchtet worden und soll daher nicht vertieft behandelt werden. Vielmehr wird nur ein Überblick über den derzeitigen Meinungsstand verschafft.

Damit deutet sich bereits an, dass auch im Bereich der internationalen Katastrophenhilfe in völkerrechtlichen Fragen mit einem Spannungsfeld zwischen Staatensouveränität auf der einen und Eingriffsrechten und -pflichten auf der anderen Seite zu rechnen ist.

Zu untersuchen sind somit einerseits die Beziehungen - und die daraus resultierenden Verpflichtungen - zwischen den Völkerrechtssubjekten, also im Wesentlichen zwischen den Staaten untereinander sowie zwischen Staaten und Internationalen Organisationen. Andererseits ist aber auch der völkerrechtliche Individualschutz zu berücksichtigen, da sich hieraus Verpflichtungen der Völkerrechtssubjekte gegenüber dem einzelnen Individuum wie auch gegenüber einer durch gemeinsame Merkmale individualisierbaren Menschengruppe ergeben.

## I. Völkerrechtliche Pflicht, Hilfe zu leisten

Der zu untersuchende Katastrophenhilfebegriff unterteilt sich - wie einleitend unter A.II. erläutert - im Wesentlichen in die Aktivitäten im Vorfeld von Katastrophen, also der "Katastrophenvorsorge" und die Aktivitäten während und nach einer Katastrophe, der sog. "humanitären Hilfe". Die Untersuchung, ob eine völkerrechtliche Pflicht besteht, Hilfe zu leisten, orientiert sich demnach im Wesentlichen an diesen Phasen.

## 1. Katastrophenvorsorge

Dieser Phase kommt dann besondere Bedeutung zu, wenn Risiken erkannt und eingeschätzt werden können und dementsprechende Vorbereitungen für den Ernstfall möglich sind. In erster Linie betrifft dies den Bereich beweglicher sowie stationärer technisch-industrieller Anlagen. Hier besteht weitgehend die Möglichkeit, z.B. im Rahmen technisch-wissenschaftlicher Untersuchungen Risiken zu erkennen und einzuschätzen. Hieraus können sich Sicherheitsstandards ergeben, die es zu normieren gilt. Auch besteht nach Erkennen einer Gefahr die Möglichkeit, andere Staaten frühzeitig zu informieren und bei der Gefahrenbekämpfung zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus können Staaten bereits zuvor eine Zusammenarbeit regeln und Sicherheits- und Rettungssysteme aufbauen.

Fraglich erscheint jedoch, ob eine entsprechende Verpflichtung der Staaten besteht, solche "Vorsorgemaßnahmen" zu betreiben. Bemerkenswert und zur damaligen Zeit richtungweisend war in diesem Zusammenhang die schiedsgerichtliche Entscheidung im sog. Trail-Smelter-Fall.

Von 1925 bis 1941 bestanden zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada Streitigkeiten wegen einer an der Grenze liegenden kanadischen Zink- und Bleischmelze, die auf der amerikanischen Seite im Staat Washington Schäden durch Schwefeldioxidgase verursachte. Neben anderen grundsätzlichen Erwägungen stellte das Gericht fest, dass ein Staat dann verpflichtet sei, Vorkehrungen zur Verhinderung von Schäden zu treffen, wenn es sich um ernsthafte Schäden handele und der Tatbestand der Rechtsverletzung bewiesen sei<sup>434</sup>. Es wurde somit erstmals durch ein internationales Schiedsgericht eine Rechtspflicht statuiert, Vorkehrungen zu treffen, um grenzüberschreitende Schäden durch Industrieanlagen zu verhindern.

Wie bereits dargelegt, findet sich bis heute kein umfassender materieller Verhaltenskodex, der diesen Bereich der internationalen Katastrophenhilfe regelt. Im Hinblick auf Rechte und Pflichten im zeitlichen Vorfeld von Katastro-

---

<sup>434</sup> S. Schneider, P. in Wörterbuch des Völkerrechts, H.-J. Schlochauer (Hrsg.), 3. Bd., Berlin 1964, S. 447.

phen existieren zwischenzeitlich jedoch diverse universelle und regional geltende Abkommen, die sich mit Teilaspekten und einzelnen Themenkreisen beschäftigen.

#### a) Vertragsrecht

Solche Abkommen bestehen z.B. im Bereich des internationalen See- und Schifffahrts-, Eisenbahn-, Straßenverkehrs-, Luftverkehrs-, Weltraum-, Gefahrguttransport- und Nuklearrecht. Außerdem finden sich Verträge zur internationalen Zusammenarbeit auf den Gebieten der Geophysik, Meteorologie und Epidemiologie.

#### aa) See- und Schifffahrtsrecht

In der Folge von besonders schweren Tankerhavarien und Unfällen bei der sog. Offshore-Ölbohrung (Blowouts), die katastrophale Folgen für die betroffene Meeresregion und die Küstenabschnitte hatten, sind mehrere universelle Abkommen geschlossen worden, um zukünftig die gefährdeten Regionen besser schützen zu können.

- (1) Die Genfer Konventionen von 1958 über den Festlandsockel<sup>435</sup> und die hohe See<sup>436</sup> verpflichteten die Vertragsstaaten zwar Schutzzonen einzurichten und Regelungen aufzustellen, die eine Verschmutzung der Meere verhindern, blieben aber hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen völlig unbestimmt, so dass im Ergebnis lediglich der Grundsatz, die Meere und Küstenregionen vor Unfällen zu schützen, erstmalig vereinbart worden ist<sup>437</sup>. Allerdings verpflichtet das Genfer Übereinkommen über die Hohe See die Vertragsstaaten immerhin in Art. 12 Abs. 2 alle Küstenstaaten, die Einrichtung und Unterhaltung eines angemessenen Such- und Rettungsdienstes zu fördern, um die Sicherheit auf und über der See zu gewährleisten. Außerdem sollen zu diesem Zweck regionale Übereinkünfte zur Zusammenarbeit geschlossen werden.

---

<sup>435</sup> Convention on the Continental Shelf, UNTS 499, S. 311 ff., in Kraft 10.6.1964.

<sup>436</sup> Convention on the High Seas, UNTS 450, S. 82 ff., in Kraft 30.9.1962.

<sup>437</sup> Siehe auch kritische Anmerkungen bei L. Gündling, Ölunfälle bei der Ausbeutung des Festlandsockels, ZaöRV 37, 1977, S. 546 ff. m. w. N.

- (2) Die sog. Interventionsabkommen von 1969 und 1973<sup>438</sup> eröffneten den betroffenen Küstenstaaten die Möglichkeit konkret notwendige einseitige Notfallschutzmaßnahmen durchzuführen, auch wenn dadurch in Rechte anderer Staaten oder Dritter eingegriffen wird. Allerdings finden diese Befugnisse erhebliche Einschränkungen, da die Abkommen keine Anwendung auf Kriegsschiffe und sonstige nicht gewerbliche Schiffe finden, die Staaten gehören oder von ihnen betrieben werden (Art. I/2). Außerdem sind Anlagen des marinen Bergbaus, also auch Bohrinseln und Bohrschiffe, ausgenommen (Art. II/2). Das Zusatz-Protokoll von 1973 erweitert die Anwendung des Abkommens lediglich insoweit, als auch eine entsprechende Anwendbarkeit bei einer Gefährdung der Küsten durch andere Schadstoffe wie z.B. Chemikalien möglich ist.
- (3) Das MARPOL- Abkommen vom 2.11.1973<sup>439</sup> enthielt erstmalig Regelungen zum kooperativen Notfallschutz. Im Annex I finden sich hauptsächlich Regelungen, die bestimmte technische Sicherheitsprüfungen durch den Flaggenstaat normieren (Regeln 4 bis 8) und auch eine Vorschrift, die je nach Größe der Schiffe bestimmte Sicherheits-, Kontroll- und Warnsysteme zur Verhütung von Ölverschmutzung vorschreibt (Regel 16). Nach den Bestimmungen des Protokolls I sind die Vertragsparteien insbesondere verpflichtet, alle erforderlichen, d.h. rechtlichen, administrativen und technischen Maßnahmen zu treffen, damit die ihrer Jurisdiktion unterliegenden zuständigen Personen und Stellen so schnell wie möglich Schadensereignisse an die International Maritime Organisation (IMO) melden können, die diese wiederum den Vertragspartnern oder ihren Mitgliedsstaaten zur Weiterleitung an Behörden und andere betroffene Staaten weitergibt (Art. 8 i.V.m. Art. 2 des Vertrages, Art. 1 des Protokolls I).
- (4) Universelle Standards bei der Verbesserung der Schiffs- und Seeverkehrssicherheit wurden außerdem durch die International

---

<sup>438</sup> International Convention relating to Intervention on the High Seas in cases of oil pollution casualties vom 29.11.1969, UNTS 970, S. 212 ff., in Kraft 6.5.1975, und Protokoll relating to Intervention on the High Seas in cases of marine pollution by substances other than oil, Text by A. Ch. Kiss Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, UNEP Reference Series 3, 1983, S. 400 ff., in Kraft 30.3.1983.

<sup>439</sup> International Convention for the Prevention of Pollution from Ships mit fünf Anhängen und zwei Protokollen, ILM 12, 1973, Seite 1319 ff.

Convention for the Safety of Life at Sea vom 1.11.1974<sup>440</sup> gesetzt. In diesem Zusammenhang ist auch die International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers vom 7.7.1978<sup>441</sup> zu nennen, da durch die Schaffung internationaler Standards in Ausbildung, Erteilung von Befähigungszeugnissen und Wachdienst die Sicherheit auf See verbessert werden kann.

- (5) Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982<sup>442</sup> enthält diverse detaillierte Regelungen, um Meeresumweltkatastrophen zu vermeiden oder zumindest ernsthafte Verschmutzungen zu verringern. Teil XXII des Seerechtsübereinkommens normiert ausdrücklich den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt (Art. 192-237). Art. 194 legt die zu ergreifenden Maßnahmen fest, die notwendig sind, um die Verschmutzung der Meeresumwelt ungeachtet ihrer Ursache zu verhüten, zu verringern und zu überwachen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass besonderen Wert auf die Unfallverhütung durch technische Anlagen und Geräte jeglicher Art durch Maßnahmen und Vorschriften gelegt wird (Art. 194 Abs. 3 lit. a-d). Außerdem sollen gem. Art. 199 des Übereinkommens gemeinsame Notfallpläne erarbeitet werden, um Verschmutzungsereignissen in der Meeresumwelt zu begegnen. Art. 209 des Übereinkommens schreibt vor, dass zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt durch Tätigkeiten sowohl internationale (Art. 209 Abs. 1) wie auch nationale (Art. 209 Abs. 2) Regeln, Vorschriften und Verfahren aufgestellt werden. Damit wird im Bereich des Abkommens eine umfassende Vorsorge zur Vermeidung bzw. Verringerung der Auswirkungen von Meeresumweltkatastrophen vertraglich vereinbart.
- (6) Für den Bereich des internationalen See- und Schifffahrtsrechtes ist somit festzustellen, dass für die Vertragsstaaten der einzelnen Abkommen umfassende Verpflichtungen für die Einhaltung von Sicherheitsstandards auf Schiffen hinsichtlich Ausrüstung, Ausbildung und Wachdiensten bestehen. Außerdem sollen die Staaten angemessene Such- und Rettungsdienste einrichten, unterhalten und auf diesem Gebiet regional zusammenarbeiten. Zum Schutz der

---

<sup>440</sup> ILM 14, 1975, S. 959 ff., in Kraft 25.5.1980.

<sup>441</sup> In BGBl. 1982 II, S. 298 ff.

<sup>442</sup> Internationale Quelle: ILM 1982, 1261; dt. Quelle: BGBl. 1992 II S. 1799.

Meere und der Küstenregionen bestehen zum einen die Möglichkeiten, notwendige einseitige Schutzmaßnahmen durchzuführen, unabhängig von den Rechten anderer Staaten oder Dritter. Zum anderen wird den Vertragsstaaten auferlegt, rechtliche, administrative und technische Maßnahmen zu treffen, damit schnellstmögliche Konsultationen möglich sind. Auf universeller Ebene finden sich für diesen Bereich weitgehende Vorsorgeverpflichtungen für die Vertragsstaaten, die - neben allgemeinen Vorsorgemaßnahmen - auch im zwischenstaatlichen Verkehr im Vorfeld einer Katastrophe eine Pflicht zur Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung auslösen.

#### bb) Schienen- und Straßenverkehrsrecht

- (1) Durch den Internationalen Eisenbahnverband wurden im Rahmen des UIC-Kodex Merkblätter über die Unfallverhütung und über die Feuerbekämpfung für die im internationalen Eisenbahnverkehr eingesetzten Fahrzeuge veröffentlicht<sup>443</sup>. Konkrete Vorsorgepflichten insbesondere im Hinblick auf eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit oder Unterstützung finden sich, soweit ersichtlich - außer für Gefahrguttransporte, auf die im Einzelnen noch eingegangen wird - nicht. Eine allgemeine Hilfeleistungs- und Beistandspflicht bei Unfällen ergibt sich aus Art. 3 des Statuts des Genfer Übereinkommens vom 9. Dezember 1923 über die internationale Rechtsordnung der Eisenbahnen<sup>444 445</sup>.
- (2) Für den internationalen Straßenverkehr bestehen - abgesehen von Gefahrguttransporten - keine verpflichtenden Regelungen im Bereich der Vorsorge.

---

<sup>443</sup> Siehe Internationaler Eisenbahnverband, Paris, UIC-Kodex, Allgemeines Verzeichnis, z.B. Merkblatt Nr. 564-2 und 625-1.

<sup>444</sup> Internationale Quelle: LNTS Vol. XLVII, S. 55; dt. Quelle: RGBl. 1927 II, S. 909.

<sup>445</sup> Siehe hierzu auch Bischof, W., Recht der internationalen Hilfeleistung, in: Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 65, 1982, S. 227 ff, S. 256.

## cc) Luftverkehr

Bereits 1981 bestand eine Initiative der deutschen Regierung, die auf Art. 84 Abs. 2 des EWG-Vertrages beruhte und mit der angestrebt wurde, die Zusammenarbeit, die gegenseitige Hilfe und den freien Grenzübergang bei Such- und Bergungsmaßnahmen nach Luftverkehrsunfällen in Grenzgebieten zu regeln<sup>446</sup>. Ein Ergebnis konnte bislang nicht erzielt werden. Allerdings ergibt sich aus der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten vom 8. Juli 1991<sup>447</sup> unter Ziffer 7, dass jeder Mitgliedsstaat es den Flugzeugen der übrigen Mitgliedsstaaten, die an den Hilfseinsätzen unmittelbar beteiligt sind oder Hilfsgüter befördern, gestattet, sein Gebiet zu überfliegen und an bestimmten vorher festgelegten Orten zu landen und zu starten. Die Flugorganisation und die Flüge sind nach den im Luftraum des betreffenden Staates geltenden Navigations- und Einsatzregeln durchzuführen. Aus der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten vom 13. Februar 1989<sup>448</sup> ergibt sich unter den Ziffern 1 bis 8 außerdem, dass im Katastrophenschutz eine umfangreiche Zusammenarbeit und Verbesserung in den Bereichen des grenzüberschreitenden Informationsaustausches, der Angleichung der Datenbanken, der Kommunikation zwischen den Einsatzgruppen, die jenseits der Landesgrenzen tätig sind sowie der Schaffung eines einheitlichen Notrufs erforderlich ist.

Darüber hinaus sind z.B. grenzüberschreitende Flüge von Rettungshubschraubern und anderen Rettungsflugzeugen durch das "Mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa" vom 30. April 1956<sup>449</sup>, dem alle westeuropäischen Länder beigetreten sind, möglich. Nach diesem Abkommen sind keinerlei luftrechtlichen Genehmigungen erforderlich. Außerdem existieren einzelne Vereinbarungen regionaler Art, die durch einzelne deutsche Bundesländer abgeschlossen wurden, um auf regionaler Ebene schnellstmögliche

---

<sup>446</sup> Siehe Amtsbl. d. Europäischen Gemeinschaften Nr. C 115/1 v. 18.5.81, schriftl. Anfrage Nr.1307/80.

<sup>447</sup> Siehe Amtsbl. d. Europäischen Gemeinschaften Nr. C 198/1 v. 27.7.91, Entschließung (91/C 198/01).

<sup>448</sup> Siehe Amtsbl. d. Europäischen Gemeinschaften Nr. C 44/3 v. 23.2.89, Entschließung (89/C 4403).

<sup>449</sup> Siehe BGBl. II S. 821.

grenzüberschreitende Rettungseinsätze zu ermöglichen. Dies beruht darauf, dass in Deutschland die Organisation von Rettungseinsätzen im Unglücks- und Katastrophenfall den Bundesländern obliegt<sup>450</sup>. Hierbei handelt es sich insofern um Vorsorgemaßnahmen, als dadurch bereits im Vorfeld die Hilfe im Katastrophenfall vereinfacht und beschleunigt wird.

#### dd) Weltraumrecht

Im Bereich der Vorsorge ergibt sich eine besondere Unterrichtungspflicht des Staates, der einen bemannten oder unbemannten Raumflugkörper startet für den Fall, dass infolge von Navigationsschwierigkeiten oder der Absturzmöglichkeiten Gefahren für andere Staaten entstehen<sup>451</sup>. Dies ist aus der Pflicht zur Schadensabwendung oder -minderung zu schließen, die aus dem Grundsatz der Gefährdungshaftung folgt, denen die Staaten unterliegen, die Weltraumflugkörper starten<sup>452</sup>.

#### ee) Gefahrguttransport

In diesem Bereich ist das internationale Abkommen über den Transport gefährlicher Güter auf der Straße (ADR) zu nennen<sup>453</sup>. Hier finden sich insbesondere sehr detaillierte technische Bestimmungen, die im Wesentlichen eine Auflistung und Kategorisierung der gefährlichen Transportgüter, angemessene Verpackungs-, Transport- und Kontrollbestimmungen, Kennzeichnungspflichten und ähnliche Sicherheitsstandards enthalten. Durch diese Vorsorgeverpflichtungen wird zum einen Unfällen entgegengewirkt und zum anderen eine effektivere, schnellere und überschaubare Katastrophenbekämpfung gesichert.

---

<sup>450</sup> Vgl. hierzu: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Mahne vom 26. Januar 1982, in: BT - Drucksache 9/1359 v. 13.02.1982.

<sup>451</sup> Vgl. Bischof, W., Rechtsgrundlagen der internationalen Hilfeleistung bei Katastrophen- und Unglücksfällen, unter besonderer Berücksichtigung des Atomrechts, in: Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 65, 1982, S. 260.

<sup>452</sup> So Bischof, W., a.a.O., unter Verweis (Fn. 128) auf Art. VII des Weltraum-Vertrages vom 27.1.1967 (BGBl. 1969 II, 1967); Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände vom 29.3.1972 (BGBl. II 1975, S. 1209).

<sup>453</sup> Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR) vom 30.9.1957, BGBl. 1969 II, S. 1489 ff, zuletzt geändert durch BGBl. 1979 II, S. 1334 u. BGBl. 1980 II, S. 133.

Ähnliche Abkommen existieren auch im Bereich des Schienenverkehrs (sog. Berner Abkommen)<sup>454</sup>. Ebenfalls existieren solche Regelungen für den Transport auf Binnengewässern<sup>455</sup>.

#### ff) Nuklearrecht

- (1) Von Interesse ist in diesem Zusammenhang zunächst die Frage des Schutzes vor Nuklearstrahlungen. Wegen des immensen Schädigungspotentials von Nuklearanlagen stehen auch hier die Fragen der Vorsorge im Vordergrund. Ausgangspunkt ist die Stockholmer Umweltdeklaration von 1972<sup>456</sup>, die selbstverständlich nicht nur im Bereich des Nuklearrechtes Geltung hat. Das Prinzip 21 der Deklaration besagt, dass die Staaten verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass durch Tätigkeiten innerhalb ihres Hoheits- oder Kontrollbereichs der Umwelt in anderen Staaten oder Gebieten außerhalb ihres nationalen Hoheitsbereichs kein Schaden zugefügt wird. Hier findet sich der im sog. "Trail Smelter-Fall" entwickelte und bereits dargestellte Grundsatz wieder, der sich als Präventionspflicht im völkergewohnheitsrechtlichen Umweltschutzrecht manifestiert hat. Über die Bindung der Vertragsstaaten der Stockholmer Umweltdeklaration hinaus kann diese Verpflichtung daher heute als universell geltend angesehen werden, da allgemein anerkannt ist, dass es sich inzwischen um eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung handelt<sup>457</sup>. Dies wird nicht nur durch die zitierte Rechtsprechung und Literatur, sondern auch durch die Entschlüsse internationaler Organisationen sowie Beratungen der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen belegt<sup>458</sup>.

---

<sup>454</sup> Erstmals im Jahre 1890 (Berner Abkommen) "Internationales Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr", RGBl. 1892, S. 793 ff. Siehe gleichnamiges Abkommen v. 25.2.1961, dort Anl. I über die Beförderung gefährlicher Güter, BGBl. 1964 II, S. 1519 ff; zuletzt geändert durch BGBl. 1964 II, S. 1517 u. BGBl. 1977 II, S. 778.

<sup>455</sup> Siehe hierzu Übersicht bei Ost, W., Internationale Bestimmungen über die Beförderung radioaktiver Stoffe, in: Viertes Atomrechtssymposium (1976), S. 203 ff.

<sup>456</sup> Internationale Quelle: 11 ILM 1416, 1420 (1972).

<sup>457</sup> Siehe hierzu Handl, G., Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch, 1992, S. 15 unter Verweis auf die Präambel der ECE Konvention über die weiträumige Verfrachtung von Luftschadstoffen von 1979, welche diese Rechtspflicht als Ausdruck einer "common conviction" bezeichnet: 18 ILM 1442 (1979).

<sup>458</sup> Siehe Hinweise bei Rauschnig, "Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutze gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen", in FS für Hans-Jürgen Schlochauer, 557, 562-563 (1981); siehe auch Quentin-Baxter, Third Report on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law, Schematic Outline, Section 2 (1), U.N. Doc. A/CN.4/360, 25 (1982).

Aufgrund der grenzüberschreitenden Natur des nuklearen Risikos erwächst den in diesem Bereich tätigen Staaten eine Präventionspflicht, die inhaltlich verlangt, dass Betreiberstaaten eine grundsätzliche Betriebssicherheit und Umweltverträglichkeit kerntechnischer Einrichtungen zu gewährleisten haben<sup>459</sup>. Es wird darüber hinaus vertreten, dass die gefährdeten Staaten auch eine Beteiligung am Entscheidungsprozeß des Anlagestaates bezüglich Standortwahl, Betriebsparameter, Vorsorgemaßnahmen für Stör- und Katastrophenfälle und dergl. grundsätzlich nicht verwehrt werden könne<sup>460</sup>. Dass dies weiterhin - trotz teilweise bestehender bilateraler Abkommen, auf die hier noch nicht eingegangen werden soll - sehr umstritten ist, belegt der Streit um die Errichtung der Atomanlage Temelin im deutsch-tschechisch-österreichischen Grenzgebiet<sup>461</sup>, bei dem die betroffenen Nachbarstaaten erhebliche Sicherheitsbedenken hegen<sup>462</sup>. Im Ergebnis verbleibt jedoch die grundsätzliche Pflicht von Staaten, die Kernanlagen betreiben, auch vorsorglich im Interesse ihrer Nachbarstaaten tätig zu werden; d.h., dass risikobehaftete Tätigkeiten nur so durchgeführt werden dürfen, dass erhebliche grenzüberschreitende schädliche Einwirkungen auf die natürliche Umwelt des betroffenen Nachbarstaates vermieden werden. Inwieweit sich diese Präventionspflicht speziell im Nuklearvertragsrecht weiter entwickelt hat, soll im Folgenden dargestellt werden.

- (2) Zunächst ist in diesem Zusammenhang insbesondere die IAEO-Convention on Early Notification of a Nuclear Accident<sup>463</sup>, eine Konvention über die Frühwarnung, zu erwähnen. Die Konvention enthält die Verpflichtung, dass die Vertragsstaaten angehalten sind, zum Zweck der Benachrichtigung und des Informationsempfangs im Zusammenhang mit nuklearen grenzüberschreitenden Unfällen ihre zuständigen Behörden und Kontaktstellen zu identifizieren (Art. 7

---

<sup>459</sup> In diesem Sinne Handl, G., a.a.O., S. 58.

<sup>460</sup> So z.B. Moser, in "Offene Fragen des Genehmigungsverfahrens bei Kernkraftwerken an der Staatsgrenze, insbesondere im Hinblick auf das Völkerrecht", 73 NUCLEAR INTER JURA 195, 205 (1973).

<sup>461</sup> Siehe hierzu auch das Abkommen zw. der Bundesrepublik Deutschland u. d. Tschechischen u. Slowakischen Föderativen Republik v. 30.5.1990, BGBl. II, S. 1307, mit schriftl. Noten v. 30.5.1990,, wonach das Abkommen auf das im Bau befindliche Kernkraftwerk Temelin angewendet wird.

<sup>462</sup> Siehe beispielsweise Darstellung in FAZ Nr. 263 v. 12.11.2001, S. 14.

<sup>463</sup> Internationale Quelle: Convention on Early Notification of a Nuclear Accident (1986) INFCIRC/335; nationale Quelle: BGBl. 1989 II, S. 434, 435.

Abs. 1 der Konvention) und im Fall eines nuklearen Unfalls, der zu einer grenzüberschreitenden Freisetzung von radioaktiven Stoffen geführt hat oder führen kann, sofort unmittelbar oder über die Internationale Atomenergie-Organisation die betroffenen Vertragsstaaten über alle relevanten Umstände zu informieren (Art. 2 der Konvention). Durch die schnellstmögliche und umfassende Informationspflicht sollen im Nachbarstaat eventuell eintretende Schäden vermieden oder zumindest so gering, wie möglich gehalten werden. Außerdem wird in Art. 8 der Konvention geregelt, dass die Organisation auf Ersuchen eines Vertragsstaates, der selbst keine nuklearen Tätigkeiten ausübt, aber an einen Staat angrenzt, der über ein aktives Nuklearprogramm verfügt, die Durchführbarkeit und Einrichtung eines geeigneten Systems zur Strahlungsüberwachung zu prüfen hat.

- (3) Die IAEO "Guidelines on Reportable Events, Integrated Planning and Information Exchange in a Transboundary Release of Radioactive Materials"<sup>464</sup> enthalten diesbezüglich deutlich konkretere Vorschläge. Demnach empfehlen die Richtlinien den Vertragsstaaten u.a. die Festlegung von Verfahren zur Verifizierung von grenzüberschreitenden Notfall- oder Alarmmeldungen, die Einrichtung von permanent besetzten und erreichbaren Kontaktstellen sowie die häufige Überprüfung der Funktionsfähigkeit des grenzüberschreitenden Kommunikationssystems (§ 4.1. der Konvention). Die Praxis zeigt, dass die Staaten im Rahmen bilateraler Abkommen den Empfehlungen nachkommen<sup>465</sup>.
- (4) Darüber hinaus empfehlen die IAEO "Guidelines for Mutual Emergency Assistance Arrangements in Connection with a Nuclear Accident or Radiological Emergency"<sup>466</sup> ausdrücklich die Ausarbeitung gemeinsamer Notfallpläne sowie deren periodische Überprüfung zum Zwecke ihrer Adaptierung auf den jeweils neuesten Stand.

---

<sup>464</sup> Internationale Quelle: IAEA-Convention Doc. (1985) INFIRC/321.

<sup>465</sup> Siehe Handl, G., a.a.O., S. 59 m.w.N.

<sup>466</sup> Internationale Quelle: IAEA-Convention Doc. (1984) Doc. INFIRC/310; nationale Quelle: BGBl. 1989 II, S. 434, 441.

- (5) Es existiert auch eine IAEO-Konvention über "Hilfeleistung"<sup>467</sup>, die jedoch lediglich zunächst einen Hinweis auf die Nützlichkeit von internationalen Vereinbarungen zur Bewältigung grenzüberschreitender Folgen eines Nuklearunfalls enthält (Art. 1 Abs. 1 der Konvention). Ein konkreter Anspruch lässt sich hieraus allerdings nicht herleiten<sup>468</sup>. Allerdings ergibt sich ein konkreter Hilfeleistungsanspruch zwischen den Vertragsstaaten aus Art. 2 der Konvention; auch das Procedere der Anforderung und Hilfeleistung ist genau geregelt. Hierauf wird im Detail jedoch an anderer Stelle einzugehen sein. Insbesondere ist durch die Konvention bereits ein Informationsaustausch über Notfallbekämpfung, Ausrüstung und verfügbare Forschungsergebnisse geregelt (Art. 5 der Konvention). Insgesamt ergibt sich aus der Staatenpraxis auch ein Trend zu bilateralen Hilfeleistungsvereinbarungen der Staaten<sup>469</sup>, entsprechend der einleitend genannten Empfehlung. Insbesondere in Europa haben sich die Staaten entschlossen, im Fall von nuklearen Katastrophen gegenseitige Hilfe zu leisten. Auf die bilateralen Verträge ist bereits im Teil D. IV. eingegangen worden.
- (6) Das Übereinkommen vom 20. September 1994 über nukleare Sicherheit<sup>470</sup> stellt in Art. 16 sicher, dass Nachbarstaaten, soweit sie von einem strahlungsbedingten Notfall betroffen werden können, die entsprechenden Informationen für die Notfallplanung und -bekämpfung erhalten. In Art. 17 werden die Vertragsstaaten verpflichtet, bei der Standortwahl alle standortbezogenen einschlägigen Faktoren zu berücksichtigen, die Einfluss auf die Sicherheit der Kernanlage haben könnten. Die notwendigen Informationen müssen auch an die Nachbarstaaten weitergeleitet werden, um diesen die Möglichkeit zu Konsultationen zu geben. Außerdem manifestiert das Abkommen eine Reihe von Sicherheitsstandards auf der Basis der jeweils aktuellen Technologie, ohne dabei auf technische Einzelheiten einzugehen, und regelt zur Sicherstellung Berichts- und Überprüfungsmöglichkeiten.

---

<sup>467</sup> Internationale Quelle: IAEA-Convention Doc. (1986) Doc. INFCIRC/336; nationale Quelle: BGBl. 1989 II, S. 434, 441 ff.

<sup>468</sup> So auch Handl, G., a.a.O., S. 65.

<sup>469</sup> Siehe hierzu Nachweise bei Handl, G., a.a.O., S. 63.

<sup>470</sup> BGBl. II 1997, S. 130 ff.

- (7) Das Übereinkommen über die Nukleare Entsorgung von 1997<sup>471</sup> regelt in Art. 11 die allgemeinen Sicherheitsanforderungen für die Behandlung radioaktiver Abfälle. Die Vertragsparteien werden verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass in allen Stufen der Behandlung radioaktiver Abfälle der Einzelne, die Gesellschaft und die Umwelt angemessen vor radiologischer und sonstiger Gefährdung geschützt sind. Diesbezüglich wird auf die möglichen Gefahren und einzelnen Stufen der Entsorgung eingegangen. Unter anderem werden die Vertragsstaaten verpflichtet, beim Bau von Anlagen zur Behandlung radioaktiver Abfälle, Vertragsparteien in der Nachbarschaft zu konsultieren, damit diese die mutmaßlichen Auswirkungen auf die Sicherheit ihres Hoheitsgebietes beurteilen können (Art. 13 Abs.1 Ziff. IV). Die Parteien werden ebenfalls verpflichtet, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um durch die Wahl des Standortes nach den allgemeinen Sicherheitsanforderungen des Art. 11 sicherzustellen, dass diese Anlagen keine unannehmbaren Auswirkungen auf andere Vertragsparteien haben (Art. 13 Abs. 2). Insbesondere für die Wahl des Standortes (Art. 13), die Auslegung und den Bau von Anlagen (Art. 14), den Betrieb von Anlagen (Art. 16), den Strahlenschutz während des Betriebs (Art. 24), die grenzüberschreitende Verbringung (Art. 27) und insbesondere die Notfallvorsorge (Art. 25) werden konkrete Anforderungen und Bedingungen genannt. So haben die Vertragsparteien sicherzustellen, dass vor Inbetriebnahme und während des Betriebs innerhalb und nötigenfalls auch außerhalb der Anlage geeignete Notfallpläne zur Verfügung stehen. Diese Notfallpläne sollen in ausreichend häufigen Abständen erprobt werden (Art. 25 Abs. 1).
- (8) Es ist festzuhalten, dass eine rechtliche Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Frühwarnung und Kommunikation sowie zum Informationsaustausch aus der Konvention über die Frühwarnung herzuleiten ist. Allerdings sind auch die zum Teil weitergehenden Regelungen der IAEO "Guidelines" zunehmend in letzter Zeit normativ in multilateralen und vielfach in bilateralen Abkommen umgesetzt worden<sup>472</sup>. Dies wird auf multilateraler Seite, durch das

---

<sup>471</sup> BGBl. 1998 II, S. 1752.

<sup>472</sup> Vgl. die Beispiele und näheren Ausführungen bei Handl, G., a.a.O., S. 59 ff; siehe auch Teil D.IV. dieser Untersuchung.

- (9) "Gemeinsame Übereinkommen vom 5. September 1997 über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle"<sup>473</sup> bestätigt. Eine deutliche - und verpflichtende - Tendenz zur besseren technischen Ausgestaltung der Warn- und Kommunikationssysteme zum Schutz der betroffenen Nachbarstaaten ist ebenfalls anhand der Verträge festzustellen. Entsprechende Verpflichtungen finden sich insbesondere in dem Sicherheitsübereinkommen vom 20. September 1994 und dem Entsorgungsabkommen vom 20. August 1998 wie auch in diversen bilateralen Abkommen<sup>474</sup> wieder.

Als unmittelbares Fazit ist zu den vorangegangenen Untersuchungen folgendes anzumerken - auch wenn auf die völkergewohnheitsrechtlichen Probleme im Folgenden noch erörtert werden<sup>475</sup>:

Aufgrund der sich ergebenden allgemeinen Praxis und Akzeptanz - zumindest der überwiegenden Anzahl der Staaten, die eine friedliche Nutzung der Kernenergie betreiben - , die zum einen aus den Bekundungen sowie der tatsächlichen Handlungsweise und den diversen bilateralen Abkommen<sup>476</sup>, wie auch aus den vorgestellten multilateralen Vereinbarungen zu ersehen ist, kann zwischenzeitlich auch unzweifelhaft von einer völkergewohnheitsrechtlichen Verpflichtung zur frühzeitigen Warnung und Kommunikation sowie zum Informationsaustausch ausgegangen werden<sup>477</sup>. Allerdings kann ein - weitergehender dezidierter - völkerrechtlicher Anspruch z.B. auf eine vollautomatisierte grenzüberschreitende Datenübermittlung, wie von einigen Wissenschaftlern bereits gefordert, zum heutigen Zeitpunkt wohl noch nicht hergeleitet werden<sup>478</sup>. Anders ist im Ergebnis die Frage nach gemeinsamer grenzüberschreitender Notfallplanung zu beurteilen. Hier ergibt sich aufgrund der allgemeinen Staatenpraxis eine unübersehbare Tendenz zur gemeinsamen Notfallplanung für kerntechnische Anlagen. Dies lässt sich insbesondere für Europa nachweisen; aber auch in Süd- Mittel- und Nordamerika bestehen entsprechende Abkommen, die eine deutliche Staatenpraxis, mithin eine

---

<sup>473</sup> BGBl. 1998 II, S. 1752.

<sup>474</sup> Siehe Teil D.IV.

<sup>475</sup> Siehe unten Teil E.I.1.b)

<sup>476</sup> Siehe Teil D.IV.

<sup>477</sup> So i. E. Handl, G., a.a.o., S. 62.

<sup>478</sup> So im Ergebnis Handl, G. a.a.O., S. 62.

Übung i.S.v. Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut aufzeigen. Es soll an dieser Stelle nicht verkannt werden, dass bilaterale Verträge - auch eine Vielzahl inhaltsgleicher Verträge - für sich genommen noch nicht den Schluss auf eine entsprechende Norm des Völkergewohnheitsrechts rechtfertigen. Der Nachweis des subjektiven Elements des Gewohnheitsrechts, mithin der Rechtsüberzeugung, gestaltet sich regelmäßig problematisch, da verwertbare Äußerungen zur "opinio iuris" heranzuziehen sind<sup>479</sup>. Auch die multilateral vereinbarte Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Notfallplanung in Art. 16 des Sicherheitsübereinkommens vom 20. September 1994 ist allein noch nicht ausreichend für den Nachweis einer Rechtsüberzeugung. Dies muss nach der Rechtsprechung des IGH nämlich das "Komplement" einer entsprechenden Staatenpraxis sein und die Staaten umfassen, deren Interessen besonders betroffen sind<sup>480</sup>. Die gesamte Praxis der grenzüberschreitenden Notfallplanung für Kernenergieanlagen sowie die bi- und multilaterale Vertragspraxis zeigen letztlich jedoch die erforderliche Staatenpraxis und spiegeln eine Rechtsüberzeugung wider, die als ein Komplement der Praxis derjenigen Staaten anzusehen ist, die besonders betroffen sind. Letztlich kann daher auf einen völkergewohnheitsrechtlichen Anspruch des gefährdeten Staates auf eine gemeinsame Notfallplanung geschlossen werden<sup>481</sup>. Ebenso lässt sich aus der sich regional verdichtenden Staatenpraxis zum Abschluss von Hilfeleistungsabkommen und der grundsätzlichen - bereits dargelegten - Präventionspflicht schließen, dass jedenfalls regional ein Anspruch des gefährdeten Staates auf Vorabregelung von Hilfeleistungspflichten besteht<sup>482</sup>.

#### gg) Andere Gebiete

Durch das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13.11.1979<sup>483</sup> bestehen Pflichten zum Informationsaustausch, um die Einleitung von Luft verunreinigenden Stoffen, die schädliche Auswirkungen haben können, so weit wie möglich zu bekämpfen. Ziel des Übereinkommens ist die langfristige und nachhaltige Verringerung der Luftverunreinigung, jedoch wird durch den

---

<sup>479</sup> Siehe allg. zur Vorgehensweise Ipsen, K., *Völkerrecht*, 4. Aufl. 1999, S. 192 ff.

<sup>480</sup> ICJ Rep. 1986, 97; ICJ Rep. 1969, 41 f. jew. m. w. N.

<sup>481</sup> So im Ergebnis mit Einzelnachweisen Handl, G., a.a.O., S. 63/64.

<sup>482</sup> So im Ergebnis ebenfalls mit Einzelnachweisen Handl, G., a.a.O., S. 66.

<sup>483</sup> Dt. Quelle: BGBl. 1982 II, S. 373.

Informationsaustausch der technische Standard und die Katastrophenvorsorge bei den sog. "hazardous-" sowie "ultra-hazardous-activities" und somit der Präventionsstandard durch das Übereinkommen gefördert.

Auf diversen Gebieten existieren internationale Organisationen, die auch Aufgaben im Bereich der Katastrophenvorsorge erfüllen. Dies ergibt sich aus den Gründungsverträgen.

Die Weltorganisation für Meteorologie (WMO) hat nach dem "Übereinkommen über die Weltorganisation für Meteorologie" vom 11.10.1947 zur Aufgabe die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Meteorologie zu fördern und zu koordinieren<sup>484</sup>. Im Rahmen dieser Aufgabe wird unter anderem ein weltweites Netz von Wetterstationen aufgebaut, der Austausch von Wettermeldungen verbessert, die Wetterbeobachtung gefördert und standardisiert, die praktischen Anwendungsmöglichkeiten der Meteorologie für Landwirtschaft, Verkehr usw. erweitert sowie die meteorologische Forschung koordiniert. Im Rahmen des UNDP unterstützt die WMO die Entwicklungsländer beim Aufbau ihrer Wetterdienste. Seit 1968 führt die Organisation unter Verwendung künstlicher Satelliten ein World Weather Watch Programm durch. Schließlich erforscht sie alle meteorologischen (klimatologischen, hydrologischen usw.) Fragen der Interaktion zwischen Mensch und Umwelt<sup>485</sup>. Durch den Meteorologischen Weltkongress, der alle Mitgliedsstaaten umfasst, können begrenzte Verpflichtungen in den genannten Bereichen beschlossen werden. So kann der Kongress z.B. beschließen, dass Maßnahmen über die Standardisierung insbesondere der Wetterbeobachtung von allen Mitgliedern "nach besten Kräften" durchzuführen sind (Art. 8 u. 9 der Satzung). Stellt ein Mitglied jedoch fest, dass es eine Bestimmung einer derartigen vom Kongress angenommenen fachlichen EntschlieÙung nicht durchführen kann, so hat es dem Generalsekretär der WMO unter Angabe der Gründe mitzuteilen, ob es diese Bestimmung nur vorläufig nicht oder überhaupt nicht durchführen kann<sup>486</sup>. Aus dem Zweck und den Aufgaben der WMO können sich im beschriebenen Beschlussverfahren Verpflichtungen ergeben, die im Bereich der Katastrophenvorsorge entscheidende Auswirkungen haben, da allgemeine Richtlinien zur Erfüllung des Organisationszwecks (Art. 2 u.a. Errichtung und Betrieb von Systemen zum schnellen Austausch von meteorologischen

---

<sup>484</sup> Vgl. Bekanntmachung des Übereinkommens über die Weltorganisation für Meteorologie (Neufassung v. 11. u. 28.4.1967) v. 12.1.1970, BGBl. 1970 II, S. 18,19.

<sup>485</sup> Vgl. hierzu Verdross, A., Simma, B., *Universelles Völkerrecht*, 1984, S. 205 ff, m.w.N.; zur historischen Entwicklung siehe auch Schlochauer, H.-J., *Wörterbuch des Völkerrechts*, Dritter Band, 1962, S. 828 f.

<sup>486</sup> Siehe Verdross, A., Simma, B., a.a.O. S. 404 m.w.N.

Nachrichten) festgelegt und Empfehlungen an die Mitglieder erteilt werden können.

Es gibt zu diesen Themenbereichen weitere internationale Organisationen, wie bereits oben dargestellt<sup>487</sup>. Die Untersuchung jeder einzelnen Satzung würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es kann letztlich davon ausgegangen werden, dass durch Beitritt zu den Organisationen in begrenztem Rahmen Verpflichtungen zur Zusammenarbeit bestehen, um vorsorglich tätig zu werden. Bereits die Schaffung der Organisationen zeigt auch, dass die Staaten ein nachdrückliches Interesse an der "Vorsorge" haben.

#### ee) Ergebnis

In den dargestellten Bereichen resultieren aus den jeweils bestehenden Verträgen konkrete Verpflichtungen, Vorsorgemaßnahmen zu treffen. Dies betrifft zunächst die Pflicht zum Informationsaustausch hinsichtlich bereits bestehender oder zukünftig möglicher Gefahren. Der Umfang der Informationspflicht steigt mit Zunahme der potentiellen Gefahren, wie aus den sehr umfassenden vertraglichen Regelungen im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie ersichtlich ist.

Die im sog. "Trail-Smelter" Fall entwickelte Rechtspflicht ernsthafte Schäden in Nachbarstaaten durch Vorsorgemaßnahmen abzuwenden, führte insbesondere dazu, dass vertraglich geregelte technische Standards zur Verbesserung der Sicherheit und Verpflichtungen zur Zusammenarbeit bei der Notfallplanung manifestiert wurden.

Die allgemeine Pflicht ernsthafte Schäden in anderen Staaten durch Vorsorge zu abzuwenden, hat somit in den untersuchten "gefährträchtigen" Tätigkeitsfeldern zu detaillierten vertraglichen Regelungen geführt. Auch wenn im Einzelfall die Experten an den Regelungen Kritik üben, weil diese nicht weit genug gehen oder nicht hinreichend konkret formuliert sind, so ist insgesamt davon auszugehen, dass in diesen Bereichen durch multilaterale und bilaterale Verträge weitgehende Vorsorgeverpflichtungen der Vertragspartner bestehen.

---

<sup>487</sup> Siehe oben Teil B II.

## b) Völkergewohnheitsrecht / Allgemeine Rechtsgrundsätze

Im Zusammenhang mit Aktivitäten, die einen anderen Staat einem erheblichen Schadensrisiko aussetzen, wurde bereits seit langem von internationalen Organisationen und wissenschaftlichen Gremien gefordert, dass ein Informations- und Konsultationsverfahren durchzuführen ist<sup>488</sup>. Eine solche gewohnheitsrechtliche - und wohl regional begrenzte - detaillierte Informations- und Konsultationspflicht beschränkt sich bislang auf den Nuklearbereich; dies ergibt sich, wie bereits oben unter E. I. 1. a) ff) ausgeführt, aus der Staatenpraxis sowie der deutlich gewordenen Rechtsüberzeugung. Auf (regionaler) bilateraler Ebene wurden diese konkreten Pflichten - jedenfalls vertraglich - bereits wesentlich früher anerkannt und festgeschrieben<sup>489</sup>.

Obwohl sich die Vertragspraxis diesbezüglich im wesentlichen auf den Nuklearbereich beschränkt, ist inzwischen allgemein vertretbar, dass die Pflicht zur Durchführung von Informations- und Konsultationsverfahren als so genannte prozedurale Pflicht ergänzend neben die materielle Pflicht getreten ist, schwerwiegende Schädigungen eines anderen Staates zu unterlassen und ihn nicht erheblichen Schadensrisiken auszusetzen<sup>490</sup>. Hierfür spricht zum einen die Staatenpraxis<sup>491</sup>, zum anderen aber auch die sachgerechte Auslegung der Pflicht zur Unterlassung schwerwiegender Schädigungen bzw. den betroffenen Staat erheblichen Schadensrisiken auszusetzen. Insoweit wird nämlich erst durch ein Konsultationsverfahren deutlich, ob eine schwerwiegende Schädigung oder ein erhebliches Schadensrisiko vorliegt. Im

---

<sup>488</sup> Vgl. Bruha, T., Internationale Regelungen für technisch-industrielle Umweltnotfälle, in: ZaöRV (1984), Bd. 44, S. 1 ff, S. 55, Fn. 277.

<sup>489</sup> Z.B. zwischen Deutschland und Frankreich v. 28.1.1981; im einzelnen siehe Umwelt Nr. 97, 40 (1983); siehe auch zur Aufgabenstellung der deutsch-französischen Kommission: Rengeling, D., "Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung", in: Pelzer, N. (Hrsg.), Friedliche Kernenergienutzung, 1986, (Fn. 174) 31, 41; siehe auch: "Vereinbarung über die gegenseitige Unterrichtung beim Bau und Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen" v. 10.8.1982, BGBl. 1983 II, S. 734 f.; sowie auch: "Memorandum über gegenseitige Unterrichtung und Konsultationen hinsichtlich grenznaher kerntechnischer Einrichtungen" v. 27.9.1977 (engl. Übersetzung in EPL 6 (1980), S. 192; vgl. weitere Übereinkommen bei Handl, G., a.a.O., S. 59.

<sup>490</sup> Vgl. zunächst Art. 5 und 6 der ILA-Roules in: EPL 10, 1983, Seite 27; des weiteren M. Bothe, International Siting in boarder areas and national environmental politics, in: OECD (Herausg.), Transfrontier pollution and the role of states, 1981, Seite 79 ff.; ebenso T. Bruha in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1984, Band 44, Seite 55.

<sup>491</sup> So Bothe, M. a.a.O., m.w.N; s. a. Abschnitt D. IV. 1. u. 2.

Rahmen des Konsultationsverfahrens lässt sich dies durch Abwägung aller Risikofaktoren sodann klären<sup>492</sup>.

Die Staatenpraxis zeigt außerdem, dass die völkerrechtliche Verpflichtung besteht, auf Verlangen eines betroffenen Staates in Verhandlungen über Warn- und Kommunikationssysteme, ggf. sogar gemeinsame Notfallpläne und Hilfsabkommen aufzunehmen<sup>493</sup>, wie es beispielsweise bereits im Art. 199 des Seerechtsabkommens von 1982<sup>494</sup> geregelt ist. Selbstverständlich muss dies von den besonderen Umständen des Einzelfalls abhängig gemacht werden. Die Verpflichtung steht insoweit im direkten Zusammenhang mit dem konkreten Schadensrisiko.

Letztlich ist auch für den Bereich schadensträchtiger Aktivitäten die Entwicklung allgemeiner Grundsätze in Bezug auf die Herausbildung bestimmter Standards - wie z.B. Sicherheitsstandards für Schiffe oder Gefahrguttransporte - bereits weit vorangeschritten<sup>495</sup>. Es ist allerdings äußerst fraglich, ob bereits eine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der im Rahmen vorhandener Abkommen<sup>496</sup> erarbeiteten Sicherheitsstandards besteht, da es an einem breiten zwischenstaatlichen Konsens derjenigen Staaten fehlen dürfte, deren Interessen besonders berührt sind - betrachtet man beispielsweise den Bereich der Schifffahrt und die Praxis in den Staaten der so genannten "Billigflaggen".

Ein derartiger Konsens kann für den Bereich der kerntechnischen Anlagen nach allgemeiner Auffassung bereits festgestellt werden, in dem sich inzwischen ein breiter zwischenstaatlicher Konsens zur Manifestierung konkreter internationaler technischer Standards auf der Basis der Sicherheitskonvention vom 20. September 1994 entwickelt hat<sup>497</sup>.

Außerdem haben sich für den betreffenden Staat, der grenzüberschreitende Risiken schafft, Sorgfaltspflichten herausgebildet, die ihn zur Verwendung der "fortschrittlichsten Technologie" ("best available technology") anhalten;

---

<sup>492</sup> Siehe auch Bruha, T. a.a.O., S. 55.

<sup>493</sup> So auch Bruha, T. ebenda, Seite 60; ausführlich im Nuklearbereich hierzu: Handl, G., a.a.O., S. 58 ff., 62-65.

<sup>494</sup> Internationale Quelle: ILM 1982, 1261; dt. Quelle: BGBl. 1992 II S. 1799.

<sup>495</sup> Vgl. bereits 1984 in diesem Sinne Bruha, T., a.a.O., S. 56/57.

<sup>496</sup> Z.B. "Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR)" vom 30.9.1957, BGBl. 1969 II, S. 1489 ff, mit mehrfachen Änderungen.

<sup>497</sup> Siehe Handl, G., a.a.O., S. 53 f., m.w.N.

wiederum zunächst resultierend aus der Pflicht zur Vermeidung grenzüberschreitender Schäden<sup>498</sup>. Insoweit gilt im internationalen Kernenergierecht heute als gesichert, dass es sich um eine konkrete, selbständige völkergewohnheitsrechtliche Pflicht des nuklearen Anlagestaates handelt<sup>499</sup>.

In diesem Zusammenhang ist einschränkend davon auszugehen, dass im Einzelfall die wirtschaftliche Zumutbarkeit eine Rolle spielt, allerdings ist für besonders gefährliche Anlagen auch ein besonders strenger Maßstab anzulegen. D. h. für den Bereich der Kernenergie im Ergebnis, dass Errichtung und Betrieb von Kernanlagen nur dann völkerrechtlich zulässig sind, wenn die Beachtung des internationalen Strahlenschutz- und Sicherheitsstandards gewährleistet ist. Kernenergieanlagen, die diesem Stand nicht entsprechen, sind völkerrechtswidrig<sup>500</sup>. Wie bereits erwähnt, erscheint der Begriff "internationaler Standard" jedoch weiterhin problematisch und wird sich in erster Linie regelmäßig an Richtlinien und Empfehlungen orientieren<sup>501</sup>. Festzuhalten bleibt, dass aufgrund von völkergewohnheitsrechtlichen Regeln auch ohne vertragliche internationale Bestimmungen, der Ermessensspielraum des Staates, der ein grenzüberschreitendes Risiko schafft, weitgehend eingeschränkt ist. Der gefährdete Nachbarstaat ist jedenfalls berechtigt, die Einhaltung internationaler Mindeststandards zu fordern.

### c) Ergebnis

Sowohl auf universeller Ebene als auch auf regionaler und bilateraler Ebene existieren umfangreiche Vertragswerke, die Pflichten im Bereich der Katastrophenvorsorge auslösen. Insbesondere in Teilgebieten, die grenzüberschreitende Gefahren in sich bergen und somit die benachbarten Staaten gefährden, hat sich eine Vertragspraxis der betroffenen Staaten entwickelt, die den Staat in die Pflicht nimmt, der gefährliche Aktivitäten

---

<sup>498</sup> Vgl. hierzu Rauschnig, D., Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, in FS für Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, S. 557, 568; auch Dupuy, *Limites matérielles des pollutions tolérées*, in: Bothe, M., Prieur, M., Ress, G., (Hrsg.), *Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen*, Fachtagung Saarbrücken, 13.-15. Mai 1982, S. 27, 33.

<sup>499</sup> Siehe Handl, G., a.a.O. S. 53.

<sup>500</sup> So Pelzer, N., *Errichtung und Betrieb von Kernanlagen im Lichte des Völkerrechts* in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, S. 563, 566.

<sup>501</sup> Z.B. NUSS Programm; IAEO- Standards; Strahlenschutzempfehlungen der International Commission on Radiological Protection (ICRP) zu.

betreibt. Dies trifft auf nahezu sämtliche Gebiete zu, die untersucht wurden. Im Völkergewohnheitsrecht hat eine ähnliche Entwicklung stattgefunden. Ausgangspunkt dieser Entwicklung ist die aus der völkerrechtlichen "Umweltgrundnorm"<sup>502</sup> folgende Präventionspflicht, die neben der grundsätzlichen Betriebssicherheit und Umweltverträglichkeit von Aktivitäten auch Vorsorgemaßnahmen für mögliche Katastrophen verlangt. Die Rede ist in diesem Zusammenhang auch von sog. "ultra-hazardous activities", die zu einer "Gefährdungshaftung" führen und mithin Präventionspflichten nach sich ziehen können<sup>503</sup>. Im Ergebnis ist somit als allgemein anerkannt festzuhalten, dass Staaten im Zusammenhang mit solchen Aktivitäten verpflichtet sind, vorsorglich im Interesse ihrer Nachbarn tätig zu werden, wobei Umfang und Intensität der Vorsorgemaßnahmen vom Gefährdungspotential maßgeblich abhängen<sup>504</sup>.

Für den Bereich der Naturkatastrophen lassen sich keinerlei vertragliche oder gewohnheitsrechtliche Verpflichtungen im Sinne einer nachweisbaren Staatenpraxis und entsprechenden Rechtsüberzeugung feststellen. Zwar existieren internationale Organisationen zur Untersuchung und Bekämpfung von Naturkatastrophen, woraus sicherlich der Wille zur Zusammenarbeit und Eindämmung der Gefahren hervorgeht, jedoch keine Rechtspflichten erwachsen.

## 2. "Informationspflicht" über den Eintritt einer Katastrophe

Unabhängig von den beschriebenen Vorsorgepflichten ist nunmehr zu klären, inwieweit Informationspflichten über eine bereits eingetretene Katastrophe bestehen, die andere Staaten betreffen kann. Zeitlich gesehen, fällt diese "Pflicht zur Hilfe durch Information bzw. Warnung" in den Zeitraum der akuten Katastrophensituation.

---

<sup>502</sup> So Handl, G., a.a.O., S. 58.

<sup>503</sup> So z.B. Bruha, T., a.a.O., S. 56 ff. m. w. N. in Fn. 283-287.

<sup>504</sup> So auch Bruha, T., a.a.O., Fn. 66.

## a) Vertragsrecht

Für das Teilgebiet der Meeresumweltkatastrophen wurde vertraglich normiert, dass solche Unfälle, wo immer sie auch geschehen mögen, unverzüglich zu melden sind<sup>505</sup>.

Das Seerechtsübereinkommen vom 10. Dezember 1982<sup>506</sup> verpflichtet die Vertragsstaaten in Art. 198 des Übereinkommens dazu, die nach eigenem Dafürhalten von Schäden bedrohten Staaten und die zuständigen Organisationen sofort zu informieren, wenn der Staat Kenntnis hiervon erhält. Es ist daher davon auszugehen, dass grundsätzlich eine Informationspflicht für dieses Teilgebiet vorliegt<sup>507</sup>.

Aus dem Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13.11.1979<sup>508</sup> ergeben sich aus Art. 5 des Übereinkommens Konsultationspflichten insoweit, als ein Staat von einem anderen die Aufnahme von Konsultationen verlangen kann, wenn er tatsächlich betroffen oder erheblich gefährdet ist, der andere Staat wesentlich zur Luftverunreinigung beiträgt und dieser wesentliche Beitrag durch Tätigkeiten in dessen Hoheitsgebiet seinen Ursprung nimmt. Problematisch erscheint, dass die Konsultationspflicht an die Erfüllung mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe geknüpft wird. Eine praktische Anwendung im Katastrophenfall erscheint daher problematisch, da eine rechtzeitige Prüfung nur in eindeutigen Gefährdungsfällen möglich sein dürfte. Das Übereinkommen zielt jedoch im Wesentlichen darauf ab, die Luftverunreinigung langfristig und nachhaltig zu verringern und somit nicht auf die "unmittelbare" Katastrophenvermeidung bzw. -bekämpfung. Insoweit ist eine Anwendung der Norm grundsätzlich zwar auch im Katastrophenfall möglich, allerdings stellt dies nicht die originäre Zielsetzung des Übereinkommens dar.

---

<sup>505</sup> Z.B. das Marpolabkommen von 1973, s. Fn. 20; auch das sog. Interventionsabkommen von 1969, s. Fn. 19; auch z.B. im Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe vom 13.9.1983, dt. Quelle: BGBl. 1990 II, S. 71, geändert gem. Beschl. vom 22.9.1989, BGBl. 1995 II, S. 180.

<sup>506</sup> Internationale Quelle: ILM 1982, 1261; dt. Quelle: BGBl. 1994 II S. 1799.

<sup>507</sup> Vgl. hierzu Art. 7 (Emergency Situation) der ILA-Roules und die Kommentierung des Berichterstatters D. Rauschnig zu den "Montreal Rules of International Law Applicable to Transfrontier Pollution".

<sup>508</sup> Dt. Quelle: BGBl. 1982 II, S. 373.

Vertragliche Verpflichtungen zur Unterrichtung über mögliche Gefährdungen ergeben sich auch aus dem sog. Weltraumvertrag vom 27. Januar 1967<sup>509</sup>. Gem. Art. V Abs. 3 des Vertrages hat jeder Vertragsstaat sofort die anderen Vertragsstaaten oder den Generalsekretär der Vereinten Nationen über alle von ihm im Weltraum einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper entdeckten Erscheinungen, die eine Gefahr für Leben oder Gesundheit von Raumfahrern darstellen könnten, zu unterrichten.

Ebenso ergibt sich eine vertragliche Unterrichtungspflicht über in Not geratene oder notgelandete Besatzungen von Raumfahrzeugen aus Art. 2 und 3 des Übereinkommens über die Rettung und Rückführung von Raumfahrern sowie die Rückgabe von in den Weltraum gestarteten Gegenständen vom 22. April 1968<sup>510</sup>. In beiden genannten Abkommen wird jedoch vorrangig von einer Gefährdung der Raumfahrer selbst ausgegangen und dem entsprechend ist Zweck der Unterrichtungspflicht der Schutz der Besatzungen.

Aus den Grundsätzen des Übereinkommens über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände vom 29. März 1972<sup>511</sup> ergibt sich, dass der sog. Startstaat "unbedingt" für einen Schaden haftet, der von seinem Weltraumgegenstand auf der Erdoberfläche oder an Luftfahrzeugen verursacht wird (Art. II des Abkommens). Von Ausnahmen abgesehen, handelt es sich somit um eine Gefährdungshaftung aufgrund eines risikobehafteten Handelns mit Schädigungsfolge. Der gleiche Grundsatz ergibt sich auch aus Art. VII des Weltraumvertrages, der bereits eine Haftung des Startstaates festschrieb.

Gleichzeitig werden umfangreiche Unterrichtungs- und Konsultationspflichten in Art. IX und XI des Weltraumvertrages festgelegt. Dezierte Benachrichtigungspflichten über mögliche Gefährdungen, die von Raumfahrzeugen oder anderen Himmelskörpern ausgehen, ergeben sich zwar nicht ausdrücklich. Jedoch ist davon auszugehen, dass vor dem Hintergrund der vertraglichen Haftungsgrundsätze und der weitgehenden Zusammenarbeits- und Unterrichtungspflichten eine Benachrichtigung der Vertragspartner im Falle von Gefährdungen durch Raumfahrzeuge oder andere Himmelskörper grundsätzlich besteht. Eine eindeutige vertragliche Regelung wäre zwar wünschenswert<sup>512</sup>, ist bislang jedoch nicht existent.

---

<sup>509</sup> Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper (Weltraumvertrag) v. 27.1.1967, nationale Quelle: BGBl. 1969 II S. 1968.

<sup>510</sup> Nationale Quelle: BGBl. 1971 II S. 237.

<sup>511</sup> Nationale Quelle: BGBl. 1975 II S. 1210.

<sup>512</sup> Wie bereits die Initiative der Bundesregierung im Jahr 1978 bestätigt (siehe Drucksache 8/2050 Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage v. 5.7.1978, Frage 6.)

Im Bereich des internationalen Nuklearrechts fällt zunächst auf, dass eine erhebliche Anzahl bilateraler Übereinkommen zur Benachrichtigung bei nuklearen Stör- und Unfällen existiert<sup>513</sup>. Diese Vertragspraxis fand Unterstützung durch das Inkrafttreten der IAEO-Konvention über Frühwarnung vom 26.09.1986<sup>514</sup>. Inhaltlich obliegt gem. Art. 2 der Konvention jedem Vertragsstaat die sofortige unmittelbare oder mittelbare (mit dem Begriff "mittelbar" ist gemeint, über die Internationale Atomenergie-Organisation) Benachrichtigung potentiell gefährdeter Staaten und die umgehende Weitergabe der verfügbaren und sachdienlichen Informationen. Die zu übermittelnden Informationen werden in Art. 5 der Konvention "dezidiert" genannt. Allerdings ist es auch zu Kritik in der Literatur gekommen, da den Staaten ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird, wann benachrichtigt werden muss. Die Verpflichtung besteht nämlich nur, wenn bei einem Unfall eine Freisetzung radioaktiver Stoffe vorkommt oder vorkommen kann, eine grenzüberschreitende Bewegung dieser Freisetzung erfolgt oder erfolgen kann und diese von einer derartigen Intensität ist, dass sie für die Sicherheit eines anderen Staates vor radiologischen Auswirkungen "von Bedeutung sein könnte"<sup>515</sup>.

Nach dem Unfall in dem Kernkraftwerk in Tschernobyl und seinen grenzüberschreitenden Auswirkungen erfolgte auch eine Reaktion seitens der Europäischen Gemeinschaften in Form einer „Entscheidung des Rates vom 14.12.1987 über Gemeinschaftsvereinbarungen für den beschleunigten Informationsaustausch im Fall einer radiologischen Notstandssituation“, (Entscheidung 87 / 600 / Euratom)<sup>516</sup>. In der Präambel der Entscheidung des Rates wird ausgeführt, dass der Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl in der Sowjetunion deutlich gemacht habe, dass der Kommission im Falle einer radiologischen Notsituation sämtliche einschlägigen Informationen nach einem vereinbarten Schema zugehen müssen, damit sie ihren Verpflichtungen nachkommen kann. Nach Art. 45 Abs. 5 der Richtlinie 80 / 836 / Euratom vom

---

<sup>513</sup> Vgl. die Liste im Anhang der Untersuchung, insb. in Europa ein dichtes Netz bilateraler Übereinkommen.

<sup>514</sup> Internationale Quelle: Convention on Early Notification of a Nuclear Accident (1986) INFCIRC/335; nationale Quelle: BGBl. 1989 II, S. 434, 435.

<sup>515</sup> Vgl. W. Lang, ÖZöRV 39 1988, S. 9 ff; auch zur Problematik des Beurteilungsspielraumes: K. Ipsen in Völkerrecht, S. 831 und in FS F. Fabricius, S. 370)

<sup>516</sup> Vgl.: ABl. Nr. L 371 v. 30.12.1987. Die Entscheidung des Rates vom 14.12.1987 richtet sich an alle Mitgliedstaaten. Sie ist gem. Art. 189 Satz 4 EG-Vertrag in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Da sie alle Mitgliedstaaten nennt, ist sie für diese somit verbindlich, ohne dass es noch einer Verkündung oder Inkraftsetzung in den nationalen Gesetzblättern bedarf.

17.09.1980<sup>517</sup> war bis zu diesem Zeitpunkt lediglich für die Mitgliedstaaten verbindlich geregelt, jeden Unfall, der eine Strahlenexposition der Bevölkerung zur Folge hat, unverzüglich den benachbarten Mitgliedstaaten und der Kommission zu melden, wenn die Umstände es erfordern. Diese Regelung war recht vage formuliert, indem sie dem Mitgliedsstaat die Wertung überließ, ob er eine solche Mitteilung für notwendig hält und weiter gibt<sup>518</sup>. Die Erlangung von Informationen von Nicht - Mitgliedstaaten war mit der Regelung von 1980 nicht sichergestellt. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften stellt daher in der Präambel zur Entscheidung 87 / 600 / Euratom vom 14.12.1987 fest, dass einige Mitgliedstaaten bilaterale Modalitäten, auch mit Nicht - Mitgliedstaaten, vereinbart hätten und ferner alle Mitgliedstaaten inzwischen das IAEO - Übereinkommen über die schnelle Unterrichtung bei nuklearen Unfällen unterzeichnet haben. Festgelegt wird ferner, dass die Gemeinschaft zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit diesem IAEO - Abkommen beitrifft. Mit diesen Gemeinschaftsabkommen, die durch die Entscheidung des Rates vom 14.12.1987 für die Mitgliedstaaten durch eine Reihe von Präzisierungen eine weitere Bindung erhalten, wird eine dahingehende Sicherstellung gesehen, dass alle Mitgliedstaaten der EG im Fall einer radiologischen Notstandssituation unverzüglich informiert werden<sup>519</sup>. Gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Entscheidung des Rates zu dieser Materie nicht die von den Mitgliedstaaten hierzu bestehenden Rechte und Pflichten aus eventuell abgeschlossenen bilateralen oder multilateralen Verträgen oder Übereinkommen berührt<sup>520</sup>.

Die Entscheidung 87 / 600 / Euratom vom 14,12,1987 wurde weiter durch die „Richtlinie des Rates vom 27.11.1989 über die Unterrichtung der Bevölkerung über die bei einer radiologischen Notstandssituation geltenden Verhaltensregeln und zu ergreifenden Gesundheitsschutzmaßnahmen“ (Richtlinie 89 / 618 / Euratom) präzisiert<sup>521</sup>. In dieser Richtlinie wird in der Präambel und in Art. 11 wiederum darauf Bezug genommen, dass einige Mitgliedstaaten bereits bilaterale Abkommen über Information, Koordinierung und gegenseitige Hilfeleistung bei einem nuklearen Unfall abgeschlossen

---

<sup>517</sup> Vgl.: ABl. Nr. L 246 v. 17.09.1980.

<sup>518</sup> Das ist auf die Regelung in Art. 189 Abs. 3 EG-Vertrag zurückzuführen, nach der Richtlinien zwar für jeden Mitgliedstaat, an den sie sich richtet, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist, jedoch dessen innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel zu dessen Durchsetzung überlässt.

<sup>519</sup> Vgl. Präambel der Entscheidung 87 / 600 / Euratom v. 14.12.1987.

<sup>520</sup> Vgl. Präambel a.a.O.

<sup>521</sup> Vgl.: Abl. Nr. L 357 v. 07.12.1989.

haben, und dass es den Mitgliedstaaten weiterhin unbenommen bleibt, Maßnahmen anzuwenden oder zu erlassen, die eine Unterrichtung zusätzlich zu der in dieser Richtlinie festgelegten Unterrichtung vorsehen.

Hier ist abschließend noch ein weiteres multilaterales „Übereinkommen über nukleare Sicherheit“ vom 20.09.1994 zu erwähnen, das sich u. a. auch mit der Notfallvorsorge und der Zusammenarbeit der Staaten bei der Verhütung von nuklearen Unfällen und bei der Sicherheit von Kernanlagen befasst und teilweise den Inhalt späterer bilateraler Vereinbarungen berührt<sup>522</sup>. Das Übereinkommen geht u. a. von den grenzüberschreitenden Auswirkungen von Unfällen in Kernanlagen aus (Präambel, V.) und nennt unter seinen Zielen die Schaffung und Beibehaltung wirksamer Abwehrvorkehrungen gegen radiologische Gefahren sowie die Verhütung von Unfällen mit radiologischen Folgen und die Milderung solcher Folgen, falls sie eintreten (Art. 1, II. u. III.). Ferner wird in dem Abkommen die Weitergabe entsprechender Informationen zwischen den Vertragsstaaten für die Notfallplanung und Schadensbekämpfung sowie die Konsultation mit Vertragsparteien in Nachbarschaft einer vorgesehenen Kernanlage vorgesehen, wobei auch Vertragsparteien einbezogen werden, die selbst keine Kernanlagen haben, aber von einem radiologischen Notfall in einer benachbarten Kernanlage betroffen sein könnten (Art. 16 Abs. 1, 2 u. 3, Art. 17, IV). Dieses Abkommen ist deshalb von Bedeutung, weil die in ihm genannten Gesichtspunkte teilweise auch in späteren bilateralen Verträgen über die Vorsorge und Zusammenarbeit im Bereich des Nuklearrechts ihren Eingang gefunden haben.

Bemerkenswert ist, dass zum Zeitpunkt der Entstehung entsprechender bilateralen Abkommen nach der EG-Entscheidung 87 / 600 / Euratom vom 14.12.1987 alle EG-Staaten bereits die beiden IAEA - Abkommen unterzeichnet hatten und die darin bestehenden Verpflichtungen eingegangen waren. Im EU-Bereich führte diese Entscheidung des Rates zu einer nahezu flächendeckenden Manifestierung weitgehender Benachrichtigungspflichten durch bilaterale Verträge<sup>523</sup>.

Im internationalen Nuklearrecht finden sich somit sehr umfassende multilaterale vertragliche Regelungen, die regional auch zu weitergehenden bilateralen Vereinbarungen geführt haben.

---

<sup>522</sup> Vgl. dazu den Text in: BGBl. 1997 II, S. 131 ff. Die Bundesrepublik Deutschland ist am 08.01.1997 diesem Abkommen beigetreten. Zu den gesamten Vertragsstaaten vgl. die Zusammenstellung in: BGBl. 2003 Teil II, Fundstellennachweis B (Stand: 31.12.2002), S. 693.

<sup>523</sup> Siehe Teil D. IV. der Untersuchung.

## b) Völkergewohnheitsrecht / Allgemeine Rechtsgrundsätze

Für den Bereich des Meeresumweltsrechts wird die Auffassung vertreten<sup>524</sup>, dass ein Staat, auf dessen Territorium oder - mit Einschränkungen - in den von ihm genutzten Meeresräumen ein Umweltnotfall eintritt oder droht, seinen allgemeinen materiellen und prozeduralen Pflichten nur nachkommen kann, wenn er alle erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Notfalls ergreift sowie "betroffene ausländische Staaten unverzüglich warnt und ihnen die Informationen übermittelt, die sie ihrerseits für die Bekämpfungs- und Schutzmaßnahmen benötigen". Bruha geht insoweit davon aus, dass die Informationspflicht für dieses Teilgebiet inzwischen unzweifelhaft zum Völkergewohnheitsrecht zu rechnen sein dürfte<sup>525</sup>.

Handl geht für den Bereich des internationalen Nuklearrechts davon aus<sup>526</sup>, dass die entstandene Vertragspraxis lediglich eine Konkretisierung der allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Benachrichtigungspflicht darstellt. Dem ist insgesamt auch zuzustimmen, da die Benachrichtigungspflicht als ein wesentlicher Teilaspekt des allgemein anerkannten Gebots der Vermeidung erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen und Schäden anzusehen ist<sup>527</sup>. Nur durch eine umfassende und sofortige Benachrichtigung der betroffenen Staaten ist eine Vermeidung bzw. Begrenzung von Schäden auf fremdem Hoheitsgebiet wirksam möglich. Beispielsweise sind nämlich Evakuierungsmaßnahmen oder andere Schutz- und Rettungsaktionen zunächst nur durch den betroffenen Staat selbst möglich. Hierzu sind sowohl die sofortige Benachrichtigung wie auch die erforderlichen Informationen über Art und Umfang der Katastrophe unerlässlich.

---

<sup>524</sup> Bruha, T., "Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen" in ZaöRV 1984, Band 44, Seite 1 ff., hier: Seite 61.

<sup>525</sup> So Bruha, T., a.a.O., Seite 61, Fn. 312 m. w. N.

<sup>526</sup> Siehe Handl, G., a.a.O., S. 67.

<sup>527</sup> So auch die zutreffenden Ausführungen bei Handl für den Bereich des Nuklearrechts: Handl, G., a.a.O., S. 67 unter Verweis auf die inzwischen hohe Anzahl von multilateralen Verträgen, die diese Pflichten beinhalten wie auch die bereits vorvertragliche Akzeptanz der Staaten im Vorfeld der IAEO-Konvention über Frühwarnung (Fn. 326).

### c) Ergebnis

Festzuhalten ist daher, dass Warn- und Informationspflichten zumindest in Teilgebieten umfassend vertraglich normiert sind, bzw. bereits als Völkergewohnheitsrecht anzusehen sind. Letzteres gilt insbesondere für den Bereich der erheblichen grenzüberschreitenden Gefahren, also im Wesentlichen für die so genannten "man-made"-Katastrophen. Dies leitet sich im Ergebnis aus der materiellen Pflicht ab, grenzüberschreitende erhebliche Schäden zu vermeiden.

## 3. Humanitäre Hilfe

Aktivitäten während und nach einer Katastrophe fallen in den Bereich der so genannten "humanitären Hilfe". Wie bereits dargestellt, geht es bei Vorliegen einer akuten Katastrophensituation vorrangig darum, der Not leidenden Zivilbevölkerung zu helfen, also lebensrettende Maßnahmen zur Bergung von Opfern sowie Soforthilfe zur Lebenserhaltung, wie medizinische Hilfe und Bereitstellung von Verpflegung, Trinkwasser, Unterkunft, Bekleidung und Fahrzeugen, durchzuführen<sup>528</sup>. Entscheidend ist daher, dass die Katastrophenhilfe möglichst schnell, lebensrettend und -erhaltend orientiert ist.

### a) Pflicht zur humanitären Hilfeleistung aufgrund der Verantwortlichkeit bzw.

#### Ursächlichkeit für den Eintritt einer Katastrophe

Die Beantwortung der Frage, ob eine völkerrechtliche Pflicht besteht, Hilfe nach Eintritt einer Katastrophensituation zu leisten, könnte in direktem Zusammenhang mit der Frage der Verantwortlichkeit für eine Katastrophe stehen.

Soweit unter Verantwortlichkeit eine "völkerrechtliche Verantwortlichkeit" zu verstehen ist, muss in einem solchen Katastrophenfall auch von einer Verletzung geltenden Völkerrechts ausgegangen werden. Nach der

---

<sup>528</sup> Vgl. Teil A. IV.

herrschenden Meinung besteht die Hauptfunktion der durch eine Völkerrechtsverletzung begründeten neuen Rechtsbeziehung zwischen zwei Völkerrechtssubjekten in dem - einem auf Dauer angelegten Konsens immanenten - Restitutionsgrundsatz, also der Wiedergutmachung<sup>529</sup>. Ausgehend von dem somit bestehenden Sinn und Zweck der entstandenen Rechtsbeziehungen kann daher im Falle der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ein Anspruch auf Hilfeleistung des für eine Verletzung geltenden Völkerrechts verantwortlichen Staates bestehen. Voraussetzung eines solchen Anspruches ist jedoch eine Rechtsverletzung, die eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit auslöst.

Als Begründungstatbestand kommt im Falle zu verantwortender grenzüberschreitender Katastrophen - also lediglich sog. man-made Katastrophen - das rechtmäßige, aber risikobehaftete Handeln mit Schädigungsfolge in Betracht.

Eine solche "Verantwortlichkeit" kann sich aus diversen Verträgen ergeben - die teilweise bereits erwähnt wurden<sup>530</sup>. Allerdings ist noch zweifelhaft, ob dieser Begründungstatbestand bereits als Völkergewohnheitsrecht zu gelten hat<sup>531</sup>. Zum jetzigen Zeitpunkt würde ein Nachweis einer entsprechenden gewohnheitsrechtlichen Norm lediglich anhand der Vertragspraxis erfolgen können. Daher kann momentan nur von einem im Entstehen begriffenen Begründungstatbestand ausgegangen werden<sup>532</sup>. Im Falle fehlender Verträge, die ausdrücklich eine "Verantwortlichkeit" des handelnden Staates begründen, kann somit nicht aufgrund Völkergewohnheitsrechts von einer Verletzung des Völkerrechts ausgegangen werden.

Außerdem könnten im ungünstigen Fall - wenn z.B. die Ursache nicht sofort erkennbar ist - die erheblichen Probleme, die Verantwortlichkeit eines Staates zu klären, und der dazu benötigte zeitliche Aufwand im krassen Gegensatz zu den vorrangigen Zielen der humanitären Hilfe stehen, nämlich möglichst schnell und unkompliziert zu helfen.

---

<sup>529</sup> So die h.M., siehe Darstellung bei Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, S.536, Rdz. 8 ff. m.w.N.

<sup>530</sup> Vgl. auch die Auflistung bei Ipsen, K., Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, S. 548, Rdz. 48 ff.

<sup>531</sup> Siehe Ipsen, K., a.a.O. S. 506, Rdz. 49 unter Verweis auf die Vorarbeiten der ILC zur Kodifikation der "Staatenverantwortlichkeit".

<sup>532</sup> So auch Ipsen a.a.O. S. 549, Rdz. 49 unter Verweis auf Kunig, Jura 1996, 597.

Grundsätzlich gilt im Völkerrecht jedoch - wie bereits hergeleitet<sup>533</sup> - die materielle Pflicht, schwerwiegende Schädigungen eines anderen Staates zu unterlassen und ihn nicht erheblichen Schadensrisiken auszusetzen<sup>534</sup>. Die konsequente Weiterentwicklung dieser Rechtspflicht, grenzüberschreitende erhebliche Schäden zu unterlassen, erscheint insofern plausibel, als die bereits bestehende materielle Pflicht auch die Pflicht umfasst, einem betroffenen Staat auf dessen Verlangen zu Hilfe zu kommen, wenn der Schaden, den der um Hilfe ersuchte Staat verursacht hat, anders nicht verhindert oder gemindert werden kann<sup>535</sup>.

Allerdings beschränkt sich diese Verpflichtung ausschließlich auf Katastrophen, die im Zusammenhang mit risikobehafteten Aktivitäten stehen und den betroffenen Nachbarn auch ursächlich geschädigt haben. Im Fall andersgearteter und begründeter Katastrophen sind aufgrund der hergeleiteten Rechtspflichten keine weitergehenden Hilfeleistungspflichten erkennbar, die beispielsweise auch im Fall von Naturkatastrophen anwendbar wären. Letztlich kann nicht in allen Katastrophenfällen - insbesondere in den meisten Fällen von Naturkatastrophen - tatsächlich ein Staat im völkerrechtlichen Sinne verantwortlich gemacht oder als eindeutiger Verursacher identifiziert werden. Auch wirkt nicht jede Katastrophe in ihren unmittelbaren Auswirkungen grenzüberschreitend, kann aber trotzdem Hilfeleistung erfordern. Im Ergebnis beantwortet die gestellte Vorfrage der "Staatenverantwortlichkeit", bzw. der (unmittelbaren) Ursächlichkeit nur ausschnittsweise die zur Untersuchung gestellte Frage nach der völkerrechtlichen Pflicht, im Katastrophenfall Hilfe zu leisten.

Es ist somit zu untersuchen, ob auch unabhängig von der "Verantwortlichkeit" oder auch der Ursache für eine Katastrophe, allgemein die Pflicht besteht, einem in Not geratenen Staat im Katastrophenfall Hilfe zu leisten.

---

<sup>533</sup> Siehe Teil E. I. 1.

<sup>534</sup> Siehe hierzu Art. 5 und 6 der ILA-Roules. Zur genaueren Begründung auch M. Bothe, *International Siting in Border Areas and National Environmental Politics*, in: OECD (Herausg.), *Transfrontier Pollution and the Role of States* (1981), S. 79 ff.

<sup>535</sup> So insbesondere T. Bruha in: *ZaöRV* 1984, Band 44, Seite 61; so auch Handl, G., *Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch*, 1992, S. 73/74; i. E. ebenso Pelzer, N., *Legal Problems of International Danger Protection and of International Emergency Assistance in the Event of Radiation Accidents*, in: *Peaceful Uses of Atomic Energy*, Vol. 3, 1972, S. 451ff, 459/460; teilweise weitgehender Zehetner, F., *Tschernobyl*, in: *UPR* 1986, 201, 204.

b) Pflicht zur humanitären Hilfeleistung - unabhängig von der Verantwortlichkeit bzw. der Ursache für den Eintritt einer Katastrophe

Es verbleibt daher weiterhin die Frage: Existiert eine völkerrechtliche Pflicht, während einer Katastrophensituation dem betroffenen Staat humanitäre Hilfe zu leisten? Zunächst soll versucht werden, die Frage anhand vorhandener Rechtsquellen, wie multilateraler Verträge, zu klären.

Die vorgefundenen Rechtsquellen legen eine Differenzierung nach bestimmten Situationen nahe. Zum einen existieren im Bereich des so genannten "humanitären Völkerrechts" umfassende und detaillierte multilaterale Abkommen. Das humanitäre Völkerrecht bezeichnet das in "bewaffneten Konflikten" anwendbare Recht. Für diesen Bereich sind insbesondere die Genfer Konventionen nebst Zusatzprotokollen heranzuziehen.

Zum anderen ist zu untersuchen, inwieweit Rechtsquellen, die nicht ausschließlich für den bewaffneten Konflikt - also auch in Friedenszeiten - Geltung haben, zu einer Klärung der Eingangsfrage führen. Der Einfachheit halber soll die zu untersuchende Situation mit dem Begriff der "friedlichen Katastrophensituation" bezeichnet werden.

Zu berücksichtigen ist in praktischer Hinsicht, dass typischerweise oftmals in wirtschaftlich schwachen Regionen oftmals bewaffnete Konflikte und Naturkatastrophen, wie z.B. Hungersnöte, Epidemien, Dürren oder auch - geologisch regional bedingt - Vulkanausbrüche und Erdbeben, zusammentreffen. In diesem Fall ist das Recht der bewaffneten Konflikte einschlägig, da mit faktischem Beginn der bewaffneten Auseinandersetzungen ein (Sonder-) Rechtsverhältnis begründet wird, das zur Anwendung des Rechts des bewaffneten Konflikts führt (bzw. des humanitären Rechts, so z.B. die ausdrückliche Regelung der gleichlautenden Art. 2 der Genfer Abkommen von 1949)<sup>536</sup>. Bezüglich dieser primären Rechtsfolgen des Konfliktbeginns

---

<sup>536</sup> Siehe Ipsen, K., Völkerrecht, 1999 S. 1057, Rz. 11.

besteht keinerlei Dispositionsbefugnis der Konfliktparteien<sup>537</sup>. Selbstverständlich kann die räumliche und waffentechnische Begrenzung eines solchen Konflikts dazu führen, dass nur ein Bruchteil des Konfliktrechts tatsächlich Bedeutung erlangt<sup>538</sup>. Im Fall des "Überschneidens" der zu differenzierenden Katastrophensituationen gelangt somit regelmäßig das Recht des bewaffneten Konflikts zur Anwendung. Zu beachten ist, dass die Bereiche der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts nicht sauber getrennt werden können, da beide, beispielsweise im Fall des Folterverbots, ineinander übergreifen können, bzw. sich ergänzen<sup>539</sup>. Dies dürfte jedoch im Ergebnis nur zum Vorteil der betroffenen Individuen gelangen.

Im Rahmen von Hilfsaktionen im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten können sich Probleme aufgrund der Neutralitätsverpflichtungen der Hilfsparteien ergeben, da von den Konfliktparteien oftmals eine Einmischung oder ein Parteiergreifen durch den Helfenden vermutet wird. Hinzu kommt, dass die Konfliktparteien ihrerseits teilweise auch versuchen Katastrophensituationen auszunutzen, um Vorteile gegenüber ihrem Gegner zu erlangen. Diesbezüglich wird jedoch in den einschlägigen Vertragswerken des humanitären Völkerrechts ausdrücklich eine strikte Neutralität der Helfer verlangt. Außerdem ist in den einschlägigen Normen festgelegt worden, dass z.B. ein "Aushungern" der Zivilbevölkerung oder ein "unberechtigtes Blockieren" von Hilfsaktionen verboten ist. Hier liegen die Probleme letztlich in der Praxis, die bestehenden rechtlichen Verpflichtungen der beteiligten Parteien durchzusetzen und eine Einhaltung im Interesse der Hilfeleistung zu gewährleisten; auf die Einzelheiten wird im Rahmen der Untersuchung noch eingegangen.

#### aa) Bewaffneter Konflikt

Der Begriff des "bewaffneten Konflikts" ist erst in neuerer Zeit aus dem früheren "Kriegsbegriff" erwachsen. Inwieweit hier eine vollständige Ersetzung stattgefunden hat, ist bislang nicht abschließend geklärt, kann aber auch in

---

<sup>537</sup> Siehe Ipsen, K., a.a.O., S.1057, Rz. 11.

<sup>538</sup> Siehe hierzu ausführlicher Ipsen, K., a.a.O., S. 1075 ff, 1077/1078.

<sup>539</sup> Siehe ausführlicher hierzu z.B.: Caflisch, L., in Caflisch/Stein/Tomuschat, Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes, S. 39 f. (42).

diesem Zusammenhang dahinstehen<sup>540</sup>, da in dieser Untersuchung mit dem erstgenannten Begriff gearbeitet werden soll. Denn der so genannte "bewaffnete Konflikt" erfasst sämtliche bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Staaten und bewaffneten Gruppen innerhalb von Staaten. Dies ergibt sich auch aus der Resolution des "Institute de Droits International" vom 28.8.1985:

"For the purposes of this Resolution, the term 'armed conflict' means a state of war or an international conflict which involve armed operations which by their nature or extent are likely to affect the operation of treaties between States parties to the armed conflict or between States parties to the armed conflict and third States, regardless of a formal declaration of war or other declaration by any or all of the parties to the armed conflict"<sup>541</sup>.

Aufgrund der vorliegenden Vertragswerke ist allerdings zwischen dem so genannten "internationalen bewaffneten Konflikt" und dem so genannten "nicht-internationalen bewaffneten Konflikt" zu differenzieren. Das Völkerrecht trifft hier auf zwei grundverschiedene Ausgangssituationen. Einerseits liegt ein Konflikt zwischen zwei oder mehreren Staaten vor. Andererseits finden Auseinandersetzungen innerhalb eines Staates statt, wie z.B. im Fall eines Bürgerkriegs oder bei Auseinandersetzungen zwischen dem Staat und Aufständischen bzw. Befreiungsbewegungen.

Auf die erstgenannte Situation hat die Staatengemeinschaft mit dem "Zusatzprotokoll zu dem Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I)"<sup>542</sup> reagiert. Die zweitgenannte Situation wurde durch das "Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II)"<sup>543</sup> geregelt. Im Rahmen der Untersuchung werden selbstverständlich auch über die Zusatzprotokolle hinaus das gesamte "humanitäre Völkerrecht" und insbesondere das sog. "Genfer-Recht" berücksichtigt.

Beiden Protokollen wie auch den einschlägigen Regelungen der Genfer

---

<sup>540</sup> Vgl. hierzu die Darstellung bei Ipsen, K., Völkerrecht, 1999, S. 1055, Rz. 7.

<sup>541</sup> Siehe AEDI 61 II [1986], S. 278.

<sup>542</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1990 II, S. 1551; internationale Quelle: UNTS Vol. 1125, S. 3.

<sup>543</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1991 II, S. 1637; internationale Quelle: UNTS Vol. 1125, S. 609.

Konventionen ist gemeinsam, dass das "Schutzobjekt" die Zivilbevölkerung ist. Somit bestehen die Schutz- und Hilfsverpflichtungen gegenüber der Zivilbevölkerung und nicht gegenüber dem Staat. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang das bereits eingangs erwähnte Spannungsverhältnis, das zwischen staatlicher Souveränität und Individualschutz im Völkerrecht besteht.

#### (1) Internationaler bewaffneter Konflikt

Auf den internationalen bewaffneten Konflikt findet neben den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler Konflikte (ZP I) vom 10.6.1977<sup>544</sup> Anwendung. Gemäß Art. 1 Abs. 3 ZP I wird hinsichtlich des Anwendungsbereiches auf den gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen verwiesen. Demnach findet das Protokoll in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts Anwendung, der "zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird". Darüber hinaus wird das Protokoll auch in allen Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung eines Gebietes einer Hohen Vertragspartei angewendet, selbst wenn diese Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stößt. Auch wenn eine der am Konflikt beteiligten Mächte nicht Vertragspartei des vorliegenden Abkommens ist, bleiben die Vertragsparteien in ihren gegenseitigen Beziehungen gleichwohl durch das Abkommen gebunden. Die Vertragsparteien sind ferner durch das Abkommen auch gegenüber der Nichtvertragsmacht gebunden, wenn diese dessen Bestimmungen annimmt und anwendet. Letztlich wird durch Art. 1 Abs. 4 des ZP I hinsichtlich des Anwendungsbereichs ergänzt, dass zu den in Abs. 3 genannten Situationen auch bewaffnete Konflikte gehören, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regime in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, wie es in der Charta der Vereinten Nationen und in der Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist.

---

<sup>544</sup> Internationale Quelle: UNTS Vol. 1125, P. 3, nach Unterzeichnung von 46 Staaten am 7.12.1978 in Kraft getreten; deutsche Quelle: Für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 14.8.1991 (Bekanntmachung vom 30.7.1991, BGBl. II, S. 968). Zum Geltungsbereich des Zusatzprotokolls siehe BGBl. Fundstellennachweis B, abgeschlossen am 31.12. jedes Jahres. Siehe auch das Gesetz vom 11.12.1990, BGBl. II, S. 1550.

Während sich Teil II und III des ZP I mit Verwundeten, Kranken, Schiffbrüchigen sowie Methoden und Mitteln der Kriegsführung, Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus beschäftigen, zielt Teil IV des ZP I auf den Schutz der Zivilbevölkerung ab. Im dortigen Abschnitt II sind Hilfsmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung geregelt.

Art. 69 Abs. 1 ZP I verpflichtet nämlich die Besatzungsmacht, im Rahmen aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel und ohne jede nachteilige Unterscheidung auch für die Bereitstellung von Kleidung, Material für die Übernachtung, Notunterkünften und anderen für das Überleben der Zivilbevölkerung des besetzten Gebietes wesentlichen Versorgungsgüter und Kulturgegenständen zu sorgen. Abs. 2 der Norm schreibt vor, dass Hilfsaktionen zugunsten der Zivilbevölkerung besetzter Gebiete unverzüglich durchgeführt werden.

Art. 70 ZP I regelt die Hilfsaktionen für die Zivilbevölkerung eines der Kontrolle einer am Konflikt beteiligten Partei unterliegenden Gebietes, das kein besetztes Gebiet ist; diese sind ohne jede nachteilige Unterscheidung durchzuführen, sofern die davon betroffenen Parteien zustimmen. Dementsprechend gelten Hilfsangebote unter den genannten Voraussetzungen nicht als Einmischung oder als unfreundlicher Akt. Bei der Verteilung gelten die Vorzugsbehandlungen für beispielsweise Kinder, schwangere Frauen, wie es auch nach dem IV. Abkommen und nach dem ZP I geregelt ist.

Für das an den Hilfsaktionen beteiligte Personal gilt Art. 71 ZP I, wonach das Personal geschont und geschützt wird. Das Personal darf entsprechend der Regelung für die Beförderung und Verteilung von Hilfssendungen eingesetzt werden.

Die Art. 68 ff. des ZP I ergänzen die Art. 23, 55, 59, 60, 61 und 62 sowie die anderen einschlägigen Bestimmungen des IV. Abkommens zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12.8.1949<sup>545</sup>. Art. 69 ZP I erweitert die Verpflichtungen der Besatzungsmacht über die bereits in Art. 55 des IV. Abkommens von 1949 hinaus, wie bereits oben detailliert dargestellt.

Aufgrund der Vorschriften für die Konfliktparteien ergeben sich somit neben dem Verbot der Waffenanwendung (Art. 51 ZP I) und der Durchführung von

---

<sup>545</sup> Internationale Quelle: UNTS Vol. 75, P. 287; deutsche Quelle: BGBl. 1954 II, S. 917, berichtigt 1956 II, S. 1586.

Repressalien gegen die Zivilbevölkerung (Art. 33 IV. Genfer Konvention; Art. 75 Abs. 2 ZP I), deutliche Handlungsvorgaben zur Hilfeleistung gegenüber der betroffenen Zivilbevölkerung. Dies gilt sowohl für die Zivilbevölkerung in besetzten wie auch in nichtbesetzten Gebieten. Gleichzeitig wird der Schutz des an der Hilfsaktion beteiligten Personals geregelt (Art. 71 ZP I).

(a) Art. 70 des 1. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949

Es ist bereits im geschichtlichen Teil der Untersuchung dargestellt worden, dass die humanitären Aktivitäten schon immer das zentrale Thema der - mittlerweile vier - Genfer Rotkreuz-Konventionen waren. Allerdings wurde erst mit der IV. Genfer Konvention<sup>546</sup> von 1949 der Schutz der Zivilbevölkerung thematisiert. Grundsätzlich ist zunächst festzuhalten, dass - jedenfalls nach heutigem Verständnis - die Abkommen insgesamt ein Recht des Individuums auf humanitäre Hilfe verbürgen<sup>547</sup>. Konkrete Hinweise auf eine "Hilfeleistungspflicht" finden sich jedoch erst im Zusatzprotokoll I über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte. Das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Konventionen von 1949 besagt in Art. 70 Abs. 1, dass zum Schutz der Zivilbevölkerung einer am Konflikt beteiligten Partei, soweit Versorgungsgüter laut Art. 69 fehlen, "ohne jede nachteilige Unterscheidung unparteiische humanitäre Hilfsaktionen durchzuführen sind"<sup>548</sup>. Aufgrund dieser Formulierung ergibt sich eine unmissverständliche Hilfeleistungspflicht<sup>549</sup>. Diese Hilfeleistungspflicht betrifft die Parteien, die in der Lage sind, solche Hilfsaktionen durchzuführen<sup>550</sup>. Kimminich greift insoweit die Fragestellung von Bothe<sup>551</sup> auf, und kommt zu dem Ergebnis, dass Art. 70 Abs. 1 ZP I auf "alle Parteien, die irgendwie an der Durchführung der Hilfsaktion beteiligt sind" abzielt<sup>552</sup>. In jedem Fall sind die betroffenen Konfliktparteien zur Genehmigung

---

<sup>546</sup> Internationale Quelle: UNTS, Vol. 75 (1950); deutsche Quelle: BGBl. 1954 II, S. 917.

<sup>547</sup> Vgl. Pape, M., *Humanitäre Intervention*, 1997, S. 111 und Fn. 237 m.w.N.

<sup>548</sup> Vgl. auch Artt. 23, 59 Genfer Konv. IV.

<sup>549</sup> So Bothe, M., *Relief Actions*, in: EPIL 4, 1982, S. 175; i.E. so auch Pape, M., *Humanitäre Intervention*, 1997, S. 111/112.

<sup>550</sup> So Bothe, M., a.a.O., S. 175; offengelassen bei Macalister-Smith, P., *International Humanitarian Assistance*, 1985, S. 30.

<sup>551</sup> Bothe, M. in Bothe/Ipsen/Partsch, *Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht*, ZfaöRV 1978, S. 49 f.

<sup>552</sup> Kimminich, O., *Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten*, 1979, S. 190 ausführlich zur Entstehung und Interpretation des Art. 70 ZP I.

von Hilfsaktionen verpflichtet<sup>553</sup>. Bothe wies jedoch erstmalig daraufhin, dass die "Allgemeinheit" der Formulierung nicht dahingehend missverstanden werden dürfe, dass lediglich eine Pflicht zur "Akzeptanz" von Hilfsaktionen normiert sei<sup>554</sup>, vielmehr sei auch von einer aktiven Verpflichtung zur Hilfeleistung auszugehen. Dies ergibt sich insbesondere aus den nachstehenden Ausführungen.

Problematisch erscheint zunächst, dass im gleichen Artikel der Zusatz "... sofern die davon betroffenen Parteien zustimmen" ergänzt wird. Diese Zustimmungsbedürftigkeit verdeutlicht den Grundsatz der Souveränität der Staaten.

Hinsichtlich der Zustimmungspflichtigkeit wird inzwischen jedoch die Auffassung vertreten, dass im Falle der "rechtsmissbräuchlichen" Verweigerung der Genehmigung, trotz allem Hilfsaktionen durch das IKRK, aber auch durch andere Akteure, gleichwohl zulässig seien<sup>555</sup>. Dem ist vor dem Hintergrund der Entwicklung des humanitären Völkerrechts auch zuzustimmen. In der Praxis heißt dies letztlich, dass die humanitäre Hilfeleistung im Einzelfall maßgeblich von der Politik der Hilfe leistenden Akteure und den konkreten Umständen abhängt<sup>556</sup>. Für den Fall der rechtsmissbräuchlichen Weigerung ermächtigt und verpflichtet der gemeinsame Art. 1 der Genfer Konventionen vom 12.8.1949 die anderen Vertragsstaaten, wie auch die UNO dazu, Maßnahmen im Rahmen des völkerrechtlich Erlaubten zu ergreifen, um den Verweigerer zur Erteilung seiner Zustimmung zu bewegen<sup>557</sup>.

Hieraus kann im Ergebnis gefolgert werden, dass eine aktive Hilfeleistungspflicht besteht, da ggf. auch Maßnahmen gegen einen "rechtsmissbrauchenden Verweigerer" zu ergreifen sind, um Hilfsaktionen durchführen zu können.

---

<sup>553</sup> So die h. M.: Plattner, D., RICR 1992, S. 259 ff.; Meyer, M., RICR 1987, S. 507 ff. (S. 515 m. Anm. 31) beide m. w. N.; Pape, M., Humanitäre Intervention, S. 111.

<sup>554</sup> So Bothe, M., Relief Actions in: EPIL 4, 1982, S.175.

<sup>555</sup> So insbesondere Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 111; auch Plattner, D., RICR 1992, S. 259 ff.; Meyer, RICR 1987, S. 507 ff., alle m.w.N.

<sup>556</sup> So im Ergebnis auch Pape, M., a.a.O., S. 117 ff.

<sup>557</sup> So im Ergebnis auch Pape, M., a.a.O., S. 112; mit Hinweis auf Gasser, H.P., Ensuring Respect for the Geneva Conventions and Protocols, in: Fox, Hazel-Meyer, Michael A. (Hrsg.): Effecting Compliance, 1993, S. 15 ff., ausführlich zu möglichen Maßnahmen.

## (b) Gemeinsamer Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949

Aus dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen<sup>558</sup> folgt in erster Linie ein Schutz des Individuums. Pape hebt zu Recht hervor, dass humanitäre Hilfe nicht nur aus "materieller Hilfe" (assistance) besteht, sondern auch in der Vermittlung von "Schutz" (protection) bestehen kann. Konsequenterweise ist daher auch der Schluss, dass dem grundlegenden Ziel des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen, nämlich dem "Schutz des menschlichen Lebens", auch die Hilfsaktionen in Gestalt der Versorgung Verwundeter oder vom Verhungern Bedrohter dient<sup>559</sup>. Daher findet sich auch im gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen eine Pflicht zum "Schutz des menschlichen Lebens" und somit eine Pflicht die Betroffenen vor bestimmten Auswirkungen eines Konflikts zu bewahren<sup>560</sup>.

## (c) Zwischenergebnis

Im Rahmen von internationalen bewaffneten Konflikten ist aufgrund der Genfer Konventionen nebst Zusatzprotokollen davon auszugehen, dass

---

<sup>558</sup> Der gemeinsame Art. 3 Genfer Konv. v. 1949 lautet: "Im Falle eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat und auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien entsteht, ist jede der am Konflikt beteiligten Parteien gehalten, mindestens die folgenden Bestimmungen anzuwenden:

1. Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, einschließlich der Mitglieder der Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben, und der Personen, die durch Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder irgendeine andere Ursache außer Kampf gesetzt sind, werden unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt, ohne jede auf Rasse, Farbe, Religion oder Glauben, Geschlecht, Geburt oder Vermögen oder auf irgendeinem anderen ähnlichen Unterscheidungsmerkmal beruhende Benachteiligung. Zu diesem Zweck sind und bleiben in bezug auf die erwähnten Personen jederzeit und überall verboten

a) Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung,

b) das Festnehmen von Geiseln,

c) Beeinträchtigung der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung,

d) Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts, dass die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet.

2. Die Verwundeten und Kranken werden geborgen und gepflegt."

<sup>559</sup> So Pape, M., Humanitäre Hilfe, 1997, S. 114.

<sup>560</sup> So i.E. auch Pape, M., a.a.O., S.114.

Hilfeleistungsverpflichtungen gegenüber der in Not geratenen Zivilbevölkerung bestehen. Im Einzelnen ergeben sich die Pflichten aus Art. 69 und 70 ZP I sowie dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen. Diese Hilfeleistungspflicht betrifft die Vertragsparteien, die in der Lage sind, entsprechende Hilfe zu leisten.

Zumindest der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen ist als allgemeiner Grundsatz des Völkergewohnheitsrechtes anzusehen<sup>561</sup> und verpflichtet somit auch Nicht-Vertragsparteien zur Hilfeleistung gegenüber den Individuen im Rahmen der dem genannten Artikel innewohnenden allgemeinen Regeln.

## (2) Nicht-internationaler bewaffneter Konflikt

Die Anwendung humanitärer Normen auf die so genannten nicht-internationalen bewaffneten Konflikte wurde durch das klassische humanitäre Völkerrecht nicht geregelt. Das humanitäre Völkerrecht im engeren Sinne war mithin in einem solchen Konflikt nicht anwendbar<sup>562</sup>. Erst im Jahre 1949 wurde durch die vier Genfer Abkommen zumindest ein Kernbestand humanitärer Regeln entwickelt und aufgenommen, die auch für bewaffnete Konflikte nicht-internationaler Art Geltung haben sollten. Es handelt sich hierbei um den in allen vier Genfer Abkommen gleichlautenden - bereits oben herangezogenen und näher erläuterten - Art. 3.

Bei Betrachtung der Tatsache, dass ca. 80-90% der Opfer aller bewaffneten Konflikte seit dem 2. Weltkrieg auf Konflikte nicht-internationalen Charakters entfallen<sup>563</sup>, wird deutlich, dass dieser Bereich wesentlich mehr Beachtung und

---

<sup>561</sup> Siehe Ipsen, K., Völkerrecht, 1999, S. 1058 u.a. unter Verweis auf die Rechtsprechung des IGH (z.B. im sog. Nicaragua-Urteil: "...enthalten die Einzelregelungen der Art. 3 zuzüglich zu den ausführlichen Regelungen der Genfer Abkommen den "minimum yardstick" für den internationalen bewaffneten Konflikt." in ICJ Rep. 1986, 104; wie auch schon im Korfu-Kanal-Fall ausgeführt wurde, reflektieren die Regelungen, die als entscheidend genannten "elementary considerations of humanity (ICJ Rep. 1949, 22); a.A. jedoch Meron, AJIL 1987, 348; vgl. auch Sondervotum des Richters Jennings, ICJ Rep. 1986, 537.

<sup>562</sup> Siehe hierzu: Kimminich, O., Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, 1979, S. 46 ff. und S. 95 ff. m.w.N.

<sup>563</sup> Siehe Bericht bei Kimminich, O., a.a.O., S. 119, unter Verw. auf Angaben des Roten Kreuzes, die von einem dt. Deligierten genannt wurden sowie Angaben eines sowj. Deligierten.

Engagement bedurfte; dies jedoch erst durch das ZP II im Jahr 1977 erfüllt<sup>564</sup>. Hierdurch erfolgte eine maßgebliche Ergänzung und Weiterentwicklung des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen<sup>565</sup>.

Zunächst findet sich in Art. 1 Abs. 1 des ZP II eine Klarstellung des Anwendungsbereichs. Demnach soll das ZP II auf bewaffnete Konflikte angewendet werden, die von ZP I "nicht erfasst sind und die im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets der Hohen Vertragspartei ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchzuführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen"<sup>566</sup>. Entscheidend für die Anwendbarkeit des ZP II ist somit im wesentlichen, dass auf der einen Seite der Auseinandersetzungen reguläre Streitkräfte und auf der anderen Seite zumindest "organisierte Gruppen" stehen müssen. Darüber hinaus müssen die bewaffneten Unruhen von Dauer und einigem Gewicht sein (Art. 1 § 2 des ZP II.).

Zu beachten ist jedoch, dass das humanitäre Völkerrecht nur die humanitäre Hilfe im Fall des bewaffneten Konflikts regelt und ausdrücklich den Fall "innerer Unruhen und Spannungen" von seinem Anwendungsbereich ausschließt<sup>567</sup>.

#### (a) Art. 18 des II. Zusatzprotokolls

Absatz 1 eröffnet den Hilfsorganisationen die Möglichkeit, ihre Dienste anzubieten, um ihre herkömmlichen Aufgaben gegenüber den Opfern des bewaffneten Konflikts zu erfüllen. Außerdem kann auch die Zivilbevölkerung von sich aus ihre Bereitschaft erklären, Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige zu bergen und zu pflegen. Der wesentliche Schutz für die Zivilbevölkerung geht von Art. 18 Abs. 2 ZP II aus, nach dem für den Fall der übermäßigen Entbehrungen infolge eines Mangels an lebensnotwendigen

---

<sup>564</sup> Dt. Quelle: BGBl. 1990 II, 1550, 1637; nach Unterzeichnung durch 44 Staaten am 7.12.1978 in Kraft getreten.

<sup>565</sup> Vgl. hierzu: Kimminich, O., a.a.O., S. 96 ff.

<sup>566</sup> Internationale Quelle: UNTS, Vol. 1 125, P. 609; deutsche Quelle: BGBl. 1990 II, S. 1637.

<sup>567</sup> Siehe hierzu die Ausführungen bei Hauk, H., 1991, Menschlichkeit für alle. Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes, S. 85.

Versorgungsgütern, wie Lebensmitteln und Sanitätsmaterial Hilfsaktionen rein humanitärer, unparteiischer Art zugunsten der Zivilbevölkerung ohne jede nachteilige Unterscheidung durchzuführen sind<sup>568</sup>.

Aufgrund der Wortwahl und der Formulierung ist auch hier davon auszugehen, dass eine Hilfeleistungsverpflichtung gewollt ist. Bothe<sup>569</sup> ist daher zuzustimmen, wenn er auch für Art. 18 ZP II die Auffassung vertritt, dass die "Allgemeinheit der Formulierung nicht dazu führen darf, lediglich eine Verpflichtung zur Akzeptanz von Hilfe" normiert zu sehen.

Es stellt sich allerdings auch hier wieder zum einen die Frage, wer verpflichtet ist, Hilfe zu leisten und zum anderen findet sich auch die Einschränkung, dass die betroffene Hohe Vertragspartei ihre Zustimmung erteilen muss. Aufgrund der ähnlichen Problematik liegt ein Vergleich mit Art. 70 ZP I nahe.

Der entscheidende Unterschied zum ZP I liegt darin, dass der in Rede stehende Konflikt auf dem Territorium einer Vertragspartei stattfindet und somit bei Hilfsaktionen die Gefahr besteht, dass der Vorwurf der Einmischung in "innere Angelegenheiten" erhoben wird, wesentlich größer ist. Das Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und Hilfeleistungspflichten wird daher intensiver. Dies zeigt sich bereits bei näherer Betrachtung der insgesamt wesentlich "zurückhaltenderen Normierung" im ZP II<sup>570</sup>.

Hinsichtlich der Frage, wer zur Hilfeleistung verpflichtet ist, kann davon ausgegangen werden, dass - ebenso wie im ZP I - die Vertragsparteien verpflichtet sind zu helfen, die "in der Lage sind" Hilfe zu leisten<sup>571</sup>.

Für die Zustimmungspflicht muss ebenfalls das bereits oben Gesagte gelten, das heißt, für den Fall der rechtsmissbräuchlichen Verweigerung der Zustimmung sind Hilfsaktionen durch das IKRK, aber auch durch andere Akteure, gleichwohl zulässig<sup>572</sup>. Auch im Fall des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts finden daher Souveränitätsrechte dort ihre Grenze, wo

---

<sup>568</sup> Zur Entstehungsgeschichte und Interpretationsmöglichkeiten von Art. 18 ZP II vgl. eingehend Kimminich, O., Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, 1979, S. 193 ff.

<sup>569</sup> Bothe, M., Relief Actions, in: EPIL 4, S. 175; siehe auch z.B. Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 111/112, der allerdings lediglich eine *Pflicht zum Tätigwerden* der anderen Vertragsstaaten sieht, "wenn die Genehmigung zu Hilfsaktionen rechtsmissbräuchlich verweigert" wird.

<sup>570</sup> Siehe auch die kommentierenden Ausführungen bei Kimminich, O., a.a.O., S. 193 ff.

<sup>571</sup> So ausdrücklich Bothe, M., a.a.O., S. 175.

<sup>572</sup> Vgl. oben 3. bb) (1) (b); Pape, M., a.a.O., S. 111/112 m.w.N.

aufgrund rechtsmissbräuchlichen Verhaltens einer Konfliktpartei die Zivilbevölkerung unter übermäßigen Entbehungen infolge eines Mangels an lebensnotwendigen Versorgungsgütern, wie Lebensmitteln und Sanitätsmaterial leidet.

Darüber hinaus ergibt sich aus Art. 18 Abs. 1 ZP II das so genannte "Initiativrecht des IKRK". Danach kann das IKRK den Konfliktparteien seine Dienste anbieten, also insbesondere humanitäre Hilfsaktionen vorschlagen. Hierzu wird allgemein vertreten, dass das Angebot unparteilicher humanitärer Hilfe von den Konfliktparteien in keinem Fall als "Einmischung in den Konflikt" oder als so genannter "unfreundlicher Akt" betrachtet werden darf<sup>573</sup>. Insoweit ergibt sich eine weitere Parallele zu der ausdrücklichen Normierung in Art. 70 Abs. 1 S. 2 ZP I, für den bereits oben festgestellt wurde, dass eine Pflicht zur Hilfeleistung vorliegt.

Außerdem kann sich das IKRK bei seinen Bemühungen auf sein statutarisches Initiativrecht stützen, das ebenfalls in Art. 5 der - von den Mitgliedsstaaten der Genfer Konventionen mit verabschiedeten - Statuten der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung verankert ist<sup>574</sup>. Das so genannte statutarische Initiativrecht des Art. 5 der Statuten ist zwischenzeitlich auch gewohnheitsrechtlich anerkannt<sup>575</sup>.

Das "Initiativrecht des IKRK" räumt zugunsten der betroffenen und unter übermäßigen Entbehungen leidenden Zivilbevölkerung sehr weitgehende Rechte ein, die seitens der Konfliktparteien nicht als Einmischung in den Konflikt bzw. als unfreundlicher Akt gewertet werden dürfen. Letztlich werden dadurch die Souveränitätsrechte der Konfliktparteien eingeschränkt und der völkerrechtliche Individualschutz zugunsten der Zivilbevölkerung gestärkt.

---

<sup>573</sup> Vgl. auch die Darstellung hierzu bei Torelli, M., 1992, De l'Assistance à l'Ingérence Humanitaires, in: RICR 1992, S. 238 ff. (S. 241 f.) m.w.N.

<sup>574</sup> "Statuts du Movement International de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge", angenommen von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz in Genf (1986), in Kraft getreten am 8. November 1986; abgedruckt in: CICR/Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (Hrsg.), Recueil de textes de référence relatifs au Movement International de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, Genf 1990, S. 9 ff.; Art. 5 der Statuten ist auch abgedruckt in: IKRK (Hrsg.), RICR 1988, S. 9 ff. (S. 32 f.). Die "internationale Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds" ("Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge") ist die höchste beratende Autorität der Rotkreuzbewegung und versammelt neben den Teilen der Rotkreuzbewegung alle Mitgliedsstaaten der Genfer Konventionen (vgl. Art. 8 der Statuten); siehe dazu Haug, H., S. 433 ff.

<sup>575</sup> Vgl. IKRK (Hrsg.), RICR 1988, S. 9 ff. (S. 16 ff.).

Daher besteht für die Vertragsparteien, die in der Lage sind zu helfen, auch eine Hilfeleistungspflicht gegenüber der Zivilbevölkerung; dabei wird auch hier nicht verkannt, dass bei der Durchführung von Hilfsaktionen der Vorwurf der "Einmischung" im verstärktem Maße droht.

(b) Gemeinsamer Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949

Es ist bereits dargestellt worden, dass der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949 die grundlegenden Mindestgarantien zum Schutz des Individuums enthält<sup>576</sup>. Für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt gilt in Bezug auf den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen die bereits oben<sup>577</sup> erläuterte allgemeine Hilfeleistungspflicht und kann nach allgemeiner Ansicht als Völkergewohnheitsrecht angesehen werden<sup>578</sup>.

(c) Zwischenergebnis

Sowohl Art. 18 ZP II als auch der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949 zielen darauf ab, die Opfer eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts zu schützen, woraus eine allgemeine Hilfeleistungspflicht abzuleiten ist. Während der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949 in erster Linie vor Übergriffen schützt, wird durch den Art. 18 ZP II die Verpflichtung normiert, die Not leidende Zivilbevölkerung mit lebensnotwendigen Versorgungsgütern zu versorgen. Die Hilfeleistung darf von den betroffenen Konfliktparteien nicht als "Unfreundlicher Akt" oder "Einmischung" gewertet werden.

---

<sup>576</sup> Siehe oben 3. b) aa) (1) (b) m. w. N.

<sup>577</sup> Ebenda.

<sup>578</sup> Siehe oben 3. b) aa) (1) (c) m. w. N.

### (3) Ergebnis zum bewaffneten Konflikt

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass humanitäre Hilfe im Rahmen des humanitären Völkerrechts vorwiegend darauf abzielen soll, grundlegende Menschenrechte zu verwirklichen. Dies geschieht einerseits durch Schutz vor Verletzungen, andererseits auch durch positive Gewährleistungen<sup>579</sup>. Der im humanitären Völkerrecht normierte Individualschutz gebietet mithin, Hilfsbedürftige gleichermaßen gegen Übergriffe zu schützen und materiell zu versorgen. Eine konkrete Hilfsverpflichtung ergibt sich aus den Artt. 70 Abs. 1 ZP I und 18 Abs. 2 ZP II unter den dargestellten Voraussetzungen und in allgemeiner Form aus dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen für den internationalen ebenso wie für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt.

Als gesichert kann ebenfalls davon ausgegangen werden, dass der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen zwischenzeitlich als Völkergewohnheitsrecht anerkannt und damit auch für Nicht-Vertragsparteien rechtsverbindlich ist. Gleiches gilt auch für das statutarische Initiativrecht des IKRK gem. Art. 5 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbeziehung.

#### bb) Friedliche Katastrophensituation

Nunmehr ist das Recht der Katastrophensituationen zu untersuchen, in denen nicht die humanitären Vorschriften des bewaffneten Konfliktes anzuwenden sind<sup>580</sup>. Es stellt sich daher die Frage, ob und inwieweit das Völkerrecht verbindliche Regelungen aufweist, die eine Pflicht beinhalten, in einer akuten Katastrophensituation humanitäre Hilfe zu leisten.

---

<sup>579</sup> So auch Jakovljevic, B., *Le Droit à l'Assistance Humanitaire-Aspects juridiques*, RICR 1987, S. 490 ff. (S. 492 f.).

<sup>580</sup> Siehe oben unter C.I.3.b)aa), wegen der Negativ-Abgrenzung des bewaffneten Konfliktes zur "friedlichen Situation" in dieser Untersuchung, wird auf die "Positivdefinition" im Teil zu den bewaffneten Konflikten verwiesen.

## (1) Vertragsrecht

Fraglich ist zunächst, ob die vorliegenden multilateralen Verträge eine solche konkrete Verpflichtung beinhalten, bzw. ob eine solche aus den Verträgen geschlossen werden kann.

### (a) Charta der Vereinten Nationen

Aufgrund des universellen Charakters der Charta der Vereinten Nationen soll die Untersuchung der darin enthaltenen Grundsätze, Ziele und Verpflichtungen vorangestellt werden.

Art. 1 Ziffer 3 der Charta der Vereinten Nationen<sup>581</sup> enthält die Zielformulierung, "eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle, ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen". Die genannte "Zielformulierung" gilt entsprechend Art. 2 Satz 1 Charta der Vereinten Nationen nicht nur für die Organisation selbst, sondern auch für ihre Mitglieder. Dementsprechend ist es auch Ziel der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme (.....) humanitärer Art zu lösen (.....). Bei sachgerechter Auslegung im Sinne des Art. 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge<sup>582</sup> kann ein konkreter Bindungswille im Hinblick auf eine Verpflichtung zur humanitären Hilfe aus der Formulierung jedoch nicht geschlossen werden. Es handelt sich ausdrücklich um eine Zielformulierung, die in dieser Form keine Verpflichtung eines Vertragsstaates herbeiführen kann, im konkreten Katastrophenfall einem in Not geratenen Staat zu helfen<sup>583</sup>.

---

<sup>581</sup> Deutscher Text: BGBl. 1973 II, S. 431; 1974 II, S. 770; BGBl. 1980 II, S. 1252; internationale Quelle: Yearbook of the United Nations 1969, P. 953.

<sup>582</sup> Deutscher Text: BGBl. 1985 II, S. 927; internationale Quelle: UNTS Vol. 1155, P. 331.

<sup>583</sup> So i.E. auch MacAlister-Smith, P., *International Humanitarian Assistance*, 1985, Seite 63; i.E. auch Coursen-Neff, Z., *Preventive measures pertaining to unconventional threats to the peace such as natural and humanitarian disasters*, 1998, in: *Journal of International Law and Politics*, Vol. 30, Seite 699 ff.

Gleiches gilt auch für die Förderungsabsicht, die sich aus Art. 55 lit. b und c Charta der Vereinten Nationen ergibt. Die Vereinten Nationen fördern demnach "die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art sowie die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und der Erziehung" und "die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten". Auch hieraus ist bei einer Auslegung des Wortlautes nach Treu und Glauben und dem Bindungswillen der Vertragsparteien keine Verpflichtung zur Hilfe in einer konkreten Katastrophensituation zu erkennen, zumal der Begriff "humanitäre Hilfe" nicht explizit erwähnt ist; lediglich der Hinweis auf Probleme "verwandter Art" könnte auf den Bereich hindeuten<sup>584</sup>.

#### (b) Universelle Verträge zum Schutz der Menschenrechte

Während in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts das Individuum nur vereinzelt als Träger von Rechten - und nicht nur Pflichten - anerkannt wurde, erfolgte mit Gründung der Vereinten Nationen eine Neuorientierung des modernen Völkerrechts in der Form, dass der Menschenrechtsschutz von der nationalen auf die internationale Ebene angehoben werden konnte. Es setzte sich seit 1945 die Einsicht durch, dass an der Basis des internationalen Rechts nicht der Staat, sondern der Mensch stehen sollte<sup>585</sup>. In der Folge musste sich zwangsläufig die Rolle des souveränen Staates grundlegend verändern. Auch wenn die Souveränität von Staaten nach wie vor eine entscheidende Rolle im Völkerrecht spielt, so nimmt der Staat zunehmend die Rolle eines Garanten der Durchsetzung völkerrechtlicher Pflichten und Rechte ein, die sich auch am Individuum zu orientieren haben.

Traditionell wird zwischen Grundrechten und Menschenrechten unterschieden, wobei „Grundrechte“ den innerstaatlichen Schutz der Staatsbürger, „Menschenrechte“ den innerstaatlichen und völkerrechtlichen Schutz der jedem Menschen kraft seiner Natur zukommenden Würde gewährleisten sollen.

---

<sup>584</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen von MacAlister-Smith, P., *International Humanitarian Assistance*, 1985, Seite 57 ff.

<sup>585</sup> S. hierzu ausführlich Riedel, E., *Theorie der Menschenrechtsstandards*, 1986, Seite 338 m.w. Hinw.

Menschenrechte sind demnach „Jedermann-Rechte“, auf die sich innerstaatlich auch Ausländer und völkerrechtlich alle berufen können<sup>586</sup>.

Die Staatengemeinschaft fordert den Menschenrechtsschutz in erster Linie über die von ihr eingerichteten internationalen Organisationen in Form von völkerrechtlichen Verträgen ein. Zunächst ist hier die allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>587</sup> zu nennen<sup>588</sup>. Nach Verabschiedung der Deklaration sind noch fast zwei Jahrzehnte vergangen, bevor die ersten "verbindlichen" Menschenrechtspakte unter Federführung der Vereinten Nationen unterzeichnet wurden<sup>589</sup>.

Es handelt sich um die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, nämlich den „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ vom 19.12.1966 (im folgenden „Zivilpakt“)<sup>590</sup> und den „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ gleichen Datums (im folgenden „Sozialpakt“)<sup>591</sup>. Die beiden Vertragswerke sind mittlerweile von der überwiegenden Mehrheit der Staaten unterzeichnet worden<sup>592</sup>.

#### (aa) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die unter dem Eindruck der Menschenrechtsverletzungen im Zweiten Weltkrieg am 10.12.1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündet wurde<sup>593</sup>, versichert

---

<sup>586</sup> Vgl. auch Riedel, E., Assertion and Protection of Human Rights in International Treaties and their Impact in the Basic Law, in Starck, C. (Hrsg.): Rights, Institutions and Impact of International Law according to the German Basic Law, 1987, Seite 198 ff., insb. Seite 200 f.

<sup>587</sup> Internationale Quelle: General Assembly Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948 - UN-Doc. A/810, P. 71; deutsche Quelle: siehe Sartorius II, Nr. 19.

<sup>588</sup> Vgl. hierzu: Ipsen, K., Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, Seite 641.

<sup>589</sup> Siehe Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 34.

<sup>590</sup> Deutsche Quelle: Bundesgesetzblatt 1973 II, Seite 1533; internationale Quelle: UNTS, Vol. 999, P. 171.

<sup>591</sup> Deutsche Quelle: Bundesgesetzblatt 1973 II, Seite 1569; internationale Quelle: UNTS, Vol. 992, P. 3.

<sup>592</sup> Zum Ratifikationsstand siehe auch Center for Human Rights (Hrsg.): Human Rights. Status of International Instruments, New York 1987 (mit laufenden Ergänzungen). Am 31.12.2003 wies der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte 154 Unterzeichnerstaaten auf, der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 149 Unterzeichnerstaaten auf, Deutsche Quelle: BGBl. Fundstellennachweis B (Stand 31.12.2003) v. 30.01.2004, S. 528-533.

<sup>593</sup> Deutsche Quelle: Sartorius II, Nr. 19; internationale Quelle: GAOR, III, Resolutions (UN-Doc. A/810) p. 71.

jedem Menschen in den Art. 3, 22 und 25 der Erklärung das Recht auf Leben, Sicherheit der Person, soziale Sicherheit und soziale Betreuung. Insbesondere das Recht auf soziale Betreuung beinhaltet gemäß Ziffer 1 den "Anspruch eines jeden Menschen auf eine Lebenshaltung, die seine und die seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet". Zur Klärung der Frage, ob die Menschenrechte als Basis einer Verpflichtung zur Hilfe im Katastrophenfall dienen, könnte der Art. 28 der Erklärung herangezogen werden. Demnach hat jeder Mensch "Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können".

Problematisch erscheint jedoch, dass im Gegensatz zu den UNO-Pakten von 1966 die allgemeine Erklärung der Menschenrechte nach allgemeiner Ansicht lediglich eine Absichtserklärung oder Empfehlung darstellt<sup>594</sup>. Als sicher ist diesbezüglich anzusehen, dass einzelne Normen, die jedoch nicht über den Regelungsgehalt der genannten Pakte hinausgehen, zur Bildung einschlägigen Völkergewohnheitsrechts beitragen konnten<sup>595</sup>, und somit in bindendes Völkerrecht erwachsen sind. Ansonsten ist der Umfang der Bindungswirkung der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte höchst umstritten<sup>596</sup> und daher wegen des fehlenden Bindungswillens hinsichtlich der vorliegenden Fragestellung abzulehnen.

Festzuhalten bleibt daher, dass die Deklaration Ausgangspunkt der Entwicklung der Menschenrechte war und auch als Bezugspunkt für die Bildung völkergewohnheitsrechtlicher Grundsätze anzusehen ist. In diesem Zusammenhang wird noch auf die Deklaration einzugehen sein. Allerdings lassen sich aus der Erklärung der Menschenrechte aufgrund des deklaratorischen Charakters keine verbindlichen vertraglichen Hilfeleistungspflichten herleiten.

---

<sup>594</sup> Vgl. Kühnhardt, L., Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948, APuZ B 49/1988, S. 3 ff. (S. 5); Kimmenich, O., Humanitäres Völkerrecht - humanitäre Aktion, 1972, S. 19 m.w.N.

<sup>595</sup> Siehe Ipsen, K., Völkerrecht, 1990, S. 641.

<sup>596</sup> Siehe hierzu die Darstellungen bei Verdross, A./Simma, B., Universelles Völkerrecht, 1984, § 1234 ff.; Daes, E.-I., Status of the Individual and Contemporary International Law: Promotion, Protection and Restoration of Human Rights at National, Regional and International Levels, 1992, S. 22; Carrillo Salcedo, J., Human Rights in EPIL, Bd. 8, 1981, S. 306 ff.; Brownlie, I., Principals of Public International Law, 1990, S. 570 f.; Kühnhardt, a.a.O., S. 7; Tomuschat, Ch., APuZ B 49, 1988, S. 14 ff. (S. 16 f.); Partsch, K.J., EuGRZ 1989, S. 1 ff. (S. 2); alle mit weiteren Nachweisen.

## (bb) "Zivilpakt"

Der Zivilpakt entwickelt die zuvor genannten deklaratorischen Bestimmungen weiter und ist als völkerrechtlicher Vertrag für die Unterzeichnerstaaten rechtsverbindlich<sup>597</sup>. Von Interesse ist daher das in Art. 6 Abs. 1 Zivilpakt verbrieftete Recht auf Leben, das aufgrund der Verbindlichkeit von allen Unterzeichnerstaaten zu achten und zu schützen ist. Es fragt sich allerdings, ob sich aus der zitierten Norm eine Hilfeleistungspflicht gegenüber einem Katastrophenstaat ergibt, der nicht in der Lage ist seine Staatsbürger im Notfall zu schützen und zu retten. Satz 2 der Norm besagt, dass "dieses Recht gesetzlich zu schützen" ist. Außerdem verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, "die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen (...) zu gewährleisten". Diese Formulierungen deuten darauf hin, dass die Verpflichtungen gegenüber den Individuen auf dem eigenen Territorium bestehen und hieraus keine Handlungspflichten gegenüber anderen Staaten oder Individuen zu schließen sind. Allerdings ist anzumerken, dass die Menschenrechte eine Entwicklungstendenz aufweisen, die Pflichten der Staaten gegenüber den Individuen erweitern und die Staatensouveränität einschränkt. Teilweise wird vertreten, dass bereits ein Grundsatz besteht, dass ein Staat dem anderen im Katastrophenfall helfen muss<sup>598</sup>. Zurzeit kann jedoch nach Auffassung des Verfassers aufgrund der beschriebenen Situation und der bislang nur als Tendenz feststellbaren Entwicklung noch nicht von einer so weitgehenden Verpflichtung gesprochen werden.

---

<sup>597</sup> Siehe auch Pape, M., *Humanitäre Intervention*, 1997, S. 34, der in Fn. 57 allerdings auch auf zahlreiche Möglichkeiten verweist, sich der Rechtsverbindlichkeit des Vertrages zu entziehen.

<sup>598</sup> So z.B. MacAlister-Smith, P., *Humanitarian Assistance*, 1985, S. 64 der dies bereits aus den Regeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte schließt; nicht so weitgehend Bothe, M., *Relief Actions*, in *EPIL* 4, S. 175, der darauf verweist, dass die Menschenrechte als mögliche Basis einer solchen Verpflichtung diskutiert werden, dies aber noch nicht als gesicherte rechtliche Verpflichtung angesehen werden kann; i.E. ebenso Coursen-Neff, Z., *Preventive measures pertaining to unconventional threats to the peace such as natural and humanitarian disasters*, in *Journal of International Law and Politics*, 1998, S. 700.

## (cc) "Sozialpakt"

In Art. 11 und 12 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>599</sup> finden sich wesentlich konkretere Formulierungen. Gemäß Art. 11 des Paktes erkennen die Vertragsstaaten "das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen". Außerdem erkennen die Vertragsstaaten in Art. 12 des Paktes "das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an". Im Rahmen des Paktes werden somit konkrete Rechte der Individuen formuliert. Darüber hinaus findet sich in Art. 2 Abs. 1 des Paktes die Verpflichtung eines jeden Vertragsstaates, "einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen". Aufgrund dieser konkreten Verpflichtung der Vertragsstaaten lässt sich zumindest schließen, dass sich die Staaten im Hinblick auf die formulierten Rechte auch zu bestimmten Handlungen verpflichten wollten.

Allerdings findet sich in Art. 11 Abs. 2 des Paktes bereits eine Einschränkung im Hinblick auf die "gerechte(n) Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder".

Festzustellen ist einerseits, dass der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in erster Linie auf Maßnahmen und insbesondere Programme zur Entwicklungshilfe abzielt. Andererseits ist das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard, insbesondere Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, auch im Katastrophenfall betroffen. Letztlich zielt der Pakt jedoch - bei näherer Betrachtung und sachgerechter Auslegung nach Treu und Glauben - vorrangig darauf ab, gesetzgeberische Maßnahmen

---

<sup>599</sup> Deutscher Text: BGBl. 1973 II, S. 1570; internationale Quelle: UNTS Vol. 992, P. 3.

und Programme sowie internationale Zusammenarbeit zu fördern, um eine effektive Entwicklungshilfe für Entwicklungsländer zu fördern. Insoweit kann aus dem internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wohl keine konkrete Verpflichtung der Staaten untereinander auf Hilfe geschlossen werden<sup>600</sup>. Vielmehr obliegt es der nationalen Gesetzgebung der einzelnen Staaten, Abhilfe im Hinblick auf mangelhafte Lebensstandards zu schaffen<sup>601</sup>.

Es ergibt sich somit aus diesem Vertrag keine Hilfeleistungsverpflichtung im Katastrophenfall.

#### (dd) Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes<sup>602</sup> vom 20.11.1989 ist ebenfalls unter der Federführung der Vereinten Nationen zustande gekommen. Das Übereinkommen hebt das „Kindeswohl“ als besondere Verpflichtung der Vertragsstaaten hervor. Außerdem werden Eltern- und Familienrechte hervorgehoben sowie die Pflicht, Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern durch die Vertragsstaaten zu achten (Art. 5 des Übereinkommens). Ausdrücklich haben die Vertragsstaaten anerkannt, dass jedes Kind ein angeborenes Recht auf Leben hat (Art. 6 Abs. 1 des Übereinkommens). Darüber hinaus haben die Vertragsstaaten in größtmöglichem Umfang das Überleben und die Entwicklung des Kindes zu gewährleisten (Art. 6 Abs. 2 des Übereinkommens). Gemäß Art. 24 des Übereinkommens erkennen die Vertragsstaaten außerdem an, dass ein Kind das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit hat. Allerdings wird in Art. 2 des Übereinkommens ausgeführt, dass die Vertragsstaaten die Rechte "jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind" zu gewährleisten haben und mithin nicht anderen Individuen verpflichtet sind.

Auch wenn die Vertragsstaaten verpflichtet sind dem Kind einen besonderen Schutz zu gewährleisten, kann aus dem Vertragstext bei Auslegung nach Treu

---

<sup>600</sup> Vgl. zit. Autoren in Fn. 596 .

<sup>601</sup> So im Ergebnis wohl auch Macalister-Smith, P., *International Humanitarian Assistance*, 1985, S. 64/65.

<sup>602</sup> Deutsche Quelle: Bundesgesetzblatt 1992 II, Seite 122; internationale Quelle: GAOR 44th Sess., Resolutions, No. 25 vom 5.12.1989.

und Glauben jedoch keine Verpflichtung abgeleitet werden, dass gegenüber einem anderen Staat oder den auf dem Territorium des betroffenen Staates befindlichen Individuen - respektive den Kindern - Hilfe zu leisten ist<sup>603</sup>.

(ee) Zwischenergebnis

Die untersuchten Menschenrechtspakte bieten keine Basis für eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Hilfeleistung im Katastrophenfall. Zielrichtung der Pakte ist regelmäßig die Wahrung und Durchsetzung der Rechte der Individuen gegenüber dem "Aufenthaltsstaat" auf dessen Territorium.

(c) See-, Luft-, Verkehrs- Weltraum- und Nuklearrecht

Auch aus den genannten Teilbereichsverträgen können sich Obliegenheiten ergeben, die eine Hilfeleistungsverpflichtung beinhalten.

(aa) See- und Schifffahrtsrecht

(aaa) Wie bereits unter E.I.1.a)aa) erläutert, fand die moralische Verpflichtung, in Seenot geratenen Seefahrern Hilfe zu leisten, schon Anfang des 20. Jahrhunderts Niederschlag im "Internationalen Übereinkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Hilfeleistung und Bergung in Seenot"<sup>604</sup>. Neben anderen Regelungen findet sich hier erstmalig die ausdrückliche Verpflichtung für jeden Kapitän, "allen Personen, selbst feindlichen, die auf See in Lebensgefahr angetroffen werden, Beistand zu leisten" (Art. 11 des Übereinkommens). Allerdings besteht die Hilfeleistungspflicht - einschränkend - nur soweit, als der Kapitän ohne ernste Gefahr für sein Schiff und dessen Besatzung und Reisende dazu im Stande ist.

---

<sup>603</sup> Im Ergebnis wohl anderer Auffassung: MacAlister-Smith, P., *Humanitarian Assistance*, 1985, S. 65.

<sup>604</sup> Deutsche Quelle: Reichsgesetzblatt 1913, S. 66.

(bbb) Diese Hilfeleistungsverpflichtung wird durch das "Genfer Übereinkommen über die Hohe See" vom 29.4.1958<sup>605</sup> wieder aufgegriffen und darüber hinaus noch erweitert. Art. 12 des Übereinkommens normiert, dass jeder Vertragsstaat den Kapitän eines jeden unter seiner Flagge fahrenden Schiffes zu verpflichten hat, jeder Person, die auf See angetroffen wird, Hilfe zu leisten, Personen in Seenot so schnell wie möglich zu Hilfe zu eilen, wenn er von ihrer Hilfsbedürftigkeit Kenntnis erhält, soweit dies von dem Kapitän vernünftigerweise erwartet werden kann, nach einem Zusammenstoß dem anderen Schiff, dessen Besatzung und dessen Passagieren Hilfe zu leisten und diesem Schiff nach Möglichkeit den Namen des eigenen Schiffes, des Registerhafens und des nächsten Hafens, den es anlaufen wird, mitzuteilen. Diese Regelung wurde auch von der III. UN-Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vollständig und unverändert übernommen<sup>606</sup>.

(ccc) Das "Internationale Übereinkommen zum Schutze des menschlichen Lebens auf See" vom 1.11.1974<sup>607</sup> erweitert die Hilfsverpflichtung insoweit, als der Kapitän eines auf See befindlichen Schiffes, der von irgendeiner Seite eine Meldung erhält, dass ein Schiff oder Luftfahrzeug oder deren Rettungsboote oder -flöße sich in Seenot befinden, verpflichtet ist, mit größter Geschwindigkeit den in Not befindlichen Personen zu Hilfe zu eilen und ihnen hiervon nach Möglichkeit Kenntnis zu geben. Die Retter werden somit bei bestehender Hilfeleistungspflicht zur erhöhten Eile ermahnt.

(ddd) Beispielhaft ist noch das "Regionale Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Rettung von Menschenleben und bei der Hilfeleistung für Schiffe und Flugzeuge, die auf der Ostsee in Seenot geraten sind" vom 12.12.1956 zu nennen<sup>608</sup>. Dieses Abkommen für den Bereich der Ostsee war

---

<sup>605</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1972 II, S. 1089, 1091; internationale Quelle: UNTS Vol. 450, S. 82.

<sup>606</sup> Siehe v. Würzen, D., III. Seerechtskonferenz, in ZfAÖRV, Bd. 38 (1978), Nr. 3/4.

<sup>607</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1979 II, S. 141, 143.

<sup>608</sup> Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der DDR Bd. V (1958), S. 249; Bergner, M. u.a., Internationales Verkehrsrecht, Berlin (Ost) 1969, S. 345; Bischof, W., Rechtsgrundlagen der internationalen Hilfeleistung bei Katastrophen und Unglücksfällen, unter besonderer Berücksichtigung des Atomrechts, S. 252. Bemerkenswert ist, dass das "Regionale Abkommen" von 1956 nicht als völkerrechtlicher Vertrag im DDR-GBl. Teil II veröffentlicht worden ist und auch keine internationale Quelle (UNTS) vorhanden ist. Die Entstehung dieses Abkommens fällt in die Zeit, in der alle drei an dem Abkommen beteiligten Staaten dem "Ostblock" und dem Warschauer Pakt angehörten. Gemeinsame Interessen des Militärs und Zivilschutzes unter der Führung der UdSSR bestanden hinsichtlich einer Vorherrschaft auf der Ostsee. So standen auch Hilfsmaßnahmen für die sowjetische Kriegs- und Handelschiffahrt auf der Ostsee im Vordergrund. Dies deckt sich mit den

zunächst zwischen der UdSSR, der DDR und Polen geschlossen worden. Es verpflichtet die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit und regelt die Seenot- und Bergungsarbeiten zur Rettung von Menschenleben und der Hilfeleistung für in Seenot befindliche Schiffe und Flugzeuge.

Das - mit namentlich gleicher Zielsetzung ins Leben gerufene - "Internationale Übereinkommen von 1979 über den "Such- und Rettungsdienst auf See" (International Convention on Maritime Search and Rescue - SAR) stammt erst vom 23.04.1979<sup>609</sup>. Für die Bundesrepublik trat es am 22.06.1985 in Kraft<sup>610</sup>. Von den anderen Ostseeanrainerstaaten traten diesem Übereinkommen bei: Dänemark 1985, Schweden 1985, die ehemalige DDR 1985, Finnland 1986, Polen 1988, die ehemalige UdSSR 1988 (Rechtsnachfolger Russische Föderation)<sup>611</sup>. Das oben genannte "Regionale Abkommen" von 1956 hatte die fragliche Materie zwischen den drei Vertragsstaaten UdSSR, Polen und DDR nahezu 23 Jahre auf der Ostsee abgedeckt, bis es durch das internationale SAR-Übereinkommen von 1979 überlagert wurde, wobei dieses erst 1985 durch die ehemalige DDR und 1988 von Polen und der UdSSR ratifiziert wurde. Das Schicksal der "Regionalen Vereinbarung" zwischen den benannten Anrainerstaaten lässt sich nicht mehr nachvollziehen, da bereits die ursprüngliche Vereinbarung nicht amtlich veröffentlicht wurde. Aufgrund der vollständigen Überlagerung der wesentlichen Bestandteile, nämlich der Suche und Rettung, durch das SAR-Abkommen, ist jedoch ohnehin davon auszugehen, dass die "Regionale Vereinbarung" gegenstandslos geworden ist.

(eee) Zwischenergebnis: Für diesen Teilbereich der internationalen Katastrophenhilfe besteht über die festgestellten vertraglichen Hilfeleistungspflichten hinaus keinerlei Zweifel daran, dass aufgrund der Staatenpraxis und auch der Kodifikationsdichte die ursprünglich moralisch-humanitäre Verpflichtung zur Hilfe inzwischen in eine allgemeine rechtliche

---

Feststellungen über eine Vereinbarung zwischen dem Ministerium für Verkehrswesen der DDR und dem Ministerium für Nationale Verteidigung über gegenseitige Hilfe bei Not- und Unglücksfällen außerhalb der Hoheitsgewässer der DDR auf offener See aus dem Jahr 1960, welche ebenfalls nicht veröffentlicht wurde. (so Zimmermann/Ulrich/Fehlauer, DDR-Handbuch, 3. Aufl. 1985, Bd. 2, Stichwort "Seenotrettungsdienst".

<sup>609</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1982 II, S. 485; veröffentl. auch in Vertragssammlung. AA Bd. 64 A, S. 825.

<sup>610</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1984 II, S. 949.

<sup>611</sup> Deutsche Quelle: BGBl. II, Fundstellennachweis B (Stand 31.12.1998), S.639; für die ehem. DDR DDR-GBl. 1985 II, S. 67; siehe auch: International Maritime Organisation (IMO), Status of Multilateral Conventions and Instruments in Respect of which the International Maritime Organisations on its Secretary-General Performs Depository or other Functions (state: 31.12.1998), S. 293 ff.

Verpflichtung erwachsen ist<sup>612</sup>. Die langandauernde Ernsthaftigkeit und Zielgerichtetheit der Staatenpraxis zeigt sich nicht nur an der durchgängigen Verpflichtung zur Hilfeleistung in den einzelnen Abkommen, sondern auch daran, dass die Staaten z.B. verpflichtet sind, durch ihre innerstaatliche Gesetzgebung die Schiffskapitäne rechtlich in die Pflicht zu nehmen (Art. 12 des Genfer Übereinkommens über die Hohe See von 1958) sowie auch der Verpflichtung der Vertragsstaaten des internationalen Übereinkommens über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR) von 1979<sup>613</sup>, entlang der Küsten Seenotdienste einzurichten und zu unterhalten. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Pflicht, in Seenot geratenen Menschen Hilfe zu leisten - unabhängig von den vertraglichen Verpflichtungen also auch für Nicht-Vertragsstaaten - , inzwischen ein völkergewohnheitsrechtlicher Grundsatz ist.

(bb) Eisenbahn- und Straßenverkehrsrecht

(aaa) Auf multilateraler Basis finden sich für den Bereich des Eisenbahn- und Straßenverkehrsrechtes keinerlei Regelungen, die ausdrücklich eine gegenseitige Hilfsverpflichtung festschreiben. Lediglich aus dem Genfer Übereinkommen vom 9.12.1923 über die internationale Rechtsordnung der Eisenbahnen<sup>614</sup> folgt eine allgemeine Hilfeleistungs- und Beistandspflicht der Staaten (Art. 3 des Übereinkommens). Allerdings finden sich einzelne bilaterale Abkommen, die die Einrichtung von Betriebswechselbahnhöfen oder Gemeinschaftsbahnhöfen an Staatsgrenzen betreffen und in denen Hilfeinsätze im Katastrophenfall geregelt sind<sup>615</sup>.

(bbb) Im Bereich des Straßenverkehrs findet sich in den internationalen Abkommen ebenfalls keine ausdrückliche Verpflichtung der gegenseitigen Hilfe der Vertragsstaaten. Allerdings sieht die

---

<sup>612</sup> Vgl. hierzu auch MacAlister-Smith, P., *International Humanitarian Assistance*, 1985, S. 67 (unten) u. 68.

<sup>613</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1982 II, S. 485; vgl. hierzu auch die Ausführungen bei Bischof, W., a.a.O., S. 252/253 nebst Fn. 100.

<sup>614</sup> Deutsche Quelle: Reichsgesetzblatt 1927 II, S. 909; internationale Quelle: LNTS Vol. LXVII, S. 55.

<sup>615</sup> Siehe Bischof, W., a.a.O., S. 256/257.

Bestimmung des Art. 31 des "Wiener Übereinkommens über den Straßenverkehr" vom 8.11.1968<sup>616</sup> vor, dass unbeschadet nationaler rechtlicher Vorschriften über die Verpflichtung zu Hilfeleistungen jeder an einem Verkehrsunfall beteiligte Fahrzeugführer und sonstige Verkehrsteilnehmer anhalten muss sobald es ihm möglich ist, ohne dadurch den Verkehr zusätzlich zu gefährden, und er sich ferner bemühen muss, die Verkehrssicherheit an der Unfallstelle zu gewährleisten, die zur Feststellung seiner Person erforderlichen Angaben zu machen, die Polizei zu benachrichtigen und am Unfallort zu verharren, wenn bei dem Straßenverkehrsunfall eine Person verletzt oder getötet wurde. Eine grenzüberschreitende Hilfeleistungspflicht ist hier demnach nicht - ausdrücklich - vorgesehen. Es finden sich, wie auch im Bereich der Eisenbahnen, allerdings vereinzelt bilaterale Verträge, in denen eine gegenseitige Hilfeleistung bei Straßenverkehrsunfällen geregelt wird<sup>617</sup>.

#### (cc) Luftverkehrsrecht

Im Bereich des internationalen Luftverkehrsrechtes zeigen sich Parallelen zum Seerecht. Gemäß Art. 25 des Abkommens von Chicago aus dem Jahr 1944<sup>618</sup> ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, für in seinem Hoheitsgebiet in Not geratene Flugzeuge Hilfsmaßnahmen zu treffen, die ihm tunlich erscheinen, um den Eigentümern des Luftfahrzeugs und den Behörden des Staates, in dem das Flugzeug eingetragen ist, zu gestatten, unter Kontrolle seiner eigenen Behörden die den Umständen nach erforderlichen Hilfsmaßnahmen zu treffen. Darüber hinaus ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, bei der Suche nach vermissten Luftfahrzeugen an aufeinander abgestimmten Maßnahmen mitzuwirken, die aufgrund des Abkommens gemäß Art. 37 Buchstabe k) empfohlen werden. Die entsprechenden Empfehlungen finden sich im Anhang 12 zum Chicagoer Abkommen, der vom ICAO-Rat erlassen wurde<sup>619</sup>.

---

<sup>616</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1977 II, S. 811.

<sup>617</sup> Siehe Bischof, W., a.a.O., S. 257.

<sup>618</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1956 II, S. 411; internationale Quelle: UNTS Vol. 15, S. 295.

<sup>619</sup> Art. 25 (Luftfahrzeuge in Not) des Abkommens über die Internationale Zivilluffahrt v. 07.12.1944 (BGBl. 1956 II, 411, 412, 418 und Anhang 12 zum ICAO-Abkommen: Search and Rescue (Such- und Rettungsdienst) = Internationale Richtlinien und Empfehlungen, ICAO Doc. 7333, veröffentlicht im Luftfahrthandbuch, Bd. 1, Teil SAR und Nachrichten für Luftfahrer (NfL) I, 1966, S. 69 und 1976, S. 179; siehe auch: Schwenk, Handbuch des Luftverkehrs, 1981, S. 69; van Wijk, A., The Vestigation of Aircraft Accidents and Incidents, in: Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht (ZfLW) 1982, S. 20.

Auch regional finden sich Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung und freien Grenzübergang bei Such- und Bergungsarbeiten nach Luftverkehrsunfällen. Beispielhaft sei hier die Richtlinie der EU genannt, die diese Themen zum Gegenstand hat<sup>620</sup>.

(dd) Weltraumrecht

Auch im Bereich der Weltraumfahrt erschien der internationalen Staatengemeinschaft eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforderlich, um die Risiken für alle Beteiligten zu verringern. Dieses Erkenntnis wurde bereits im Jahr 1968 durch das "Übereinkommen über die Rettung und Rückführung von Raumfahrern sowie die Rückgabe von in den Weltraum gestarteten Gegenständen"<sup>621</sup> im Völkervertragsrecht umgesetzt. Ausweislich des Art. 1 des Hilfs-Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, der Startbehörde und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen eine sofortige Meldung zukommen zu lassen, wenn sie erfahren oder entdecken, dass die Besatzung eines Raumfahrzeuges auf ihrem Hoheitsgebiet oder auf der Hohen See oder an einem sonstigen Ort einen Unfall erlitten hat oder in eine Notsituation geraten ist oder eine unbeabsichtigte oder Notlandung oder Notwasserung vorgenommen hat. Ist die Startbehörde nicht feststellbar, so ist die Mitteilung an diese durch eine öffentliche Bekanntmachung durch geeignete Nachrichtenmittel zu ersetzen. Neben dieser Informationspflicht hat jeder Vertragsstaat die weitere Verpflichtung, sofort alle möglichen Schritte zu unternehmen, um die Besatzung zu retten und ihr jede erforderliche Hilfe zu leisten. Auch hinsichtlich dieser Maßnahmen sind die Startbehörde und der Generalsekretär der Vereinten Nationen zu informieren. Außerdem ist eine Zusammenarbeit mit der Startbehörde dann herbeizuführen, wenn dies geeignet ist, eine schnellere Rettung oder eine wirksame Such- und Rettungsaktion herbeizuführen. Gemäß Art. 2 des Übereinkommens obliegt die Leitung und Kontrolle solcher gemeinsamer Aktionen dem Vertragsstaat, der die Notlage entdeckt hat. Art. 4 des Übereinkommens legt fest, dass nach erfolgreicher Rettung die aufgefundenen Raumfahrer zu den Vertretern der Startbehörde zurückgeführt werden müssen. Dies gilt auch für gefundene Raumfahrtgegenstände.

---

<sup>620</sup> EG-Dok. 5235/80, Abl. EG 1981, Nr. C 115/1.

<sup>621</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1971 II, S. 2237; internationale Quelle: UNTS Vol. 672, S. 119.

Im Bereich des Weltraumrechtes normiert das vorliegende Hilfs-Übereinkommen demnach eine ebenfalls "strenge" Hilfsverpflichtung, wie sie sich auch im Bereich des See- und Luftfahrtrechtes findet. Für diese Bereiche kann daher - aufgrund der Vergleichbarkeit - bei zurückhaltender Einschätzung davon ausgegangen werden, dass die Pflicht zur Hilfeleistung international anerkannt ist und darüber hinaus - auch wenn keine Beispiele zur Staatenpraxis ersichtlich sind - im Bereich des Völkergewohnheitsrechtes angesiedelt werden kann<sup>622</sup>.

#### (ee) Nuklearrecht

Seit dem katastrophalen Nuklearunfall von Tschernobyl sind sich die Staaten über die massiven Probleme, die sich aus solchen Katastrophen ergeben, bewusst geworden. Folge dieser Bewusstseinsbildung war eine starke Tendenz zum Abschluss von Verträgen zur Vorabregelung von gegenseitiger Hilfeleistung bei nuklearen Unglücks- und Katastrophenfällen<sup>623</sup>. Auf die Problematik fehlender Rechtsregeln für solche Fälle wurde von Pelzer bereits 1972 hingewiesen, der auch die mögliche "Anstoßwirkung" eines nuklearen Unfalls vorhersah<sup>624</sup>.

Bereits unmittelbar nach Tschernobyl ist vertreten worden, dass zumindest eine Rechtspflicht zur Hilfeleistung aufgrund von allgemeinen humanitären Überlegungen und des Prinzips der internationalen Solidarität bestehe<sup>625</sup>. Auf die Einzelheiten und Zweifel an dieser These wird noch eingegangen.

Auf multilateraler Ebene findet sich in Art. 1 der IAEO Konvention über Hilfeleistung eine generelle Kooperationsverpflichtung bei Vorliegen eines Nuklearunfalls für die Vertragsstaaten. Allerdings relativiert sich diese Verpflichtung bei Betrachtung der Art. 2 und 11 der Konvention. Demnach liegt nämlich die Entscheidung über die Hilfeleistung im Ermessen des ersuchten

---

<sup>622</sup> Vgl. hierzu auch MacAlister-Smith, P., a.a.O., S. 67 ff.

<sup>623</sup> Vgl. Bischof, W., Rechtsgrundlagen der internationalen Hilfeleistung bei Katastrophen- und Unglücksfällen, unter besonderer Berücksichtigung des Atomrechts, in: Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 65, 1982, S. 227 ff, 272 ff (nukleare Unfälle), S. 283 ff (bilaterale Verträge).

<sup>624</sup> Siehe Pelzer, N., Legal Problems of International Danger Protection and of International Emergency Assistance in the Event of Radiation Accidents, in: Peaceful Uses of Atomic Energy, Vol. III, 1972, S. 451 ff, S. 461.

<sup>625</sup> So Zehetner, F., Tschernobyl, UPR 1986, S. 201 ff, S. 204.

Staates<sup>626</sup>. Zutreffend wird insoweit darauf verwiesen, dass der Vertragstext keine andere Auslegung zulässt und aus der Natur der Abkommen folgt, dass erst durch Annahme des Hilfeersuchens die rechtliche Hilfeleistungspflicht konkretisiert wird<sup>627</sup>.

Aus dem Übereinkommen vom 20.09.1994 über nukleare Sicherheit<sup>628</sup> ergibt sich ebenfalls keine Hilfeleistungspflicht der Vertragsstaaten. Das Übereinkommen zielt auf die Schaffung eines weltweit hohen Standards nuklearer Sicherheit durch Verbesserung innerstaatlicher Maßnahmen und internationaler Zusammenarbeit ab (siehe Art. 1 des Übereinkommens). Zwar ist auch die internationale Zusammenarbeit und die Milderung der Folgen von radiologischen Unfällen als Ziel benannt, allerdings ergeben sich lediglich Verpflichtungen der Vertragsparteien bezüglich der Schaffung innerstaatlicher Vorschriften und Gegebenheiten, um den Zielen des Übereinkommens gerecht zu werden (Art. 4-19 des Übereinkommens).

Das Gemeinsame Übereinkommen vom 05.09.1997 über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle<sup>629</sup> setzt sich u.a. auch zum Ziel, Unfälle mit radiologischen Folgen zu verhindern sowie diese zu mildern (siehe Art. 1 des Übereinkommens). Im Wesentlichen werden die Vertragsparteien dazu verpflichtet, die gesetzlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zur Umsetzung der erstrebten Sicherheitsmaßstäbe zu schaffen. Gem. Art. 25 des Übereinkommens haben die Vertragsparteien jedoch nur sicher zu stellen, dass geeignete Notfallpläne in den denkbaren Gefährdungslagen bestehen und entsprechend häufig erprobt werden (Art. 25 Abs. 1 und 2 des Übereinkommens). Hilfeleistungspflichten sind nicht ersichtlich.

Somit ergibt sich auf multilateraler Ebene keine unmittelbare Hilfeleistungspflicht im Falle einer nuklearen oder radiologischen Katastrophe.

Auf bilateraler Ebene existieren zwischenzeitlich - insbesondere in Europa - diverse Hilfeleistungsabkommen für den nuklearen Notfall<sup>630</sup>. Im Folgenden wird noch auf die Situation im Gewohnheitsrecht und allgemeinen Völkerrecht

---

<sup>626</sup> So Hafner, Das Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder strahlungsbedingten Notfällen, *ÖzöRV* 19 (1988) S. 25-26; ebenfalls Handl, G., *Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch*, 1992, S. 73.

<sup>627</sup> So Handl, G., a.a.O., S. 74.

<sup>628</sup> Deutsche Quelle: *BGBI.* 1997 II, S. 130 ff.

<sup>629</sup> Deutsche Quelle: *BGBI.* 1998 II, S. 1752.

<sup>630</sup> Vgl. hierzu die ausführliche Analyse unter D., einschließlich der erstellten Vertragsdarstellungen.

einzugehen sein. Anzumerken ist bereits, dass die Situation des betroffenen Nachbarstaates zum "Anlagestaat" differenzierter zu betrachten ist, da in diesem Fall aus der materiellen Pflicht grenzüberschreitende Schäden zu unterlassen, auch die allgemeine Pflicht folgt, einem Hilfersuchen des betroffenen Staates zu folgen, wenn der Schaden anders nicht zu verhindern oder zu mindern ist<sup>631</sup>.

(f) OSZE

Die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurde zunächst am 1.8.1975 in Helsinki als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von 33 Staaten Europas (einschließlich UdSSR, ohne Albanien), den USA und Kanada gegründet. Damit hatte die Schlussakte<sup>632</sup> aus dem Jahr 1975 zwar nominell einen regional begrenzten Charakter; durch die Unterzeichnerstaaten UdSSR, USA und Kanada jedoch eher überregionalen Charakter. Inhaltlich stellt die Schlussakte u.a. auch die volle Respektierung der Menschenrechte und die Förderung der Zusammenarbeit der Staaten auf Basis der UN-Charta heraus. Die damalige Schlussakte ist zwar als völkerrechtlicher Vertrag anzusehen, enthält aber weitgehend lediglich Absichtserklärungen.

Mit Verabschiedung des Budapester KSZE-Dokuments von 1994<sup>633</sup> ergibt sich aus dem Kapitel VI eine neue Forderung nach Leitung und Kontrolle der Streitkräfte durch demokratisch legitimierte Organe, nach Ausbildung der Streitkräfte im internationalen humanitären Recht und nach Geltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auch für die Streitkräfte. Der Verhaltenskodex stellt den Versuch dar, das bereits begonnene Sicherheitskonzept fortzuschreiben und die Erhaltung des Friedens mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verbinden. Betont wird im Falle einer Friedens- und Sicherheitsgefährdung in Form eines bewaffneten Konflikts das Ziel eine politische Lösung zu finden. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich in solchen Fällen zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistung zusammenzuarbeiten, um das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern; insbesondere sollen die Bewegungsmöglichkeiten von Personen und

---

<sup>631</sup> So Bruha, T., Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen, in: ZaöRV (1984), S. 1 ff, S. 61; so auch Handl, G., a.a.O., S. 74.

<sup>632</sup> Europa-Archiv 1975, S. D 437.

<sup>633</sup> "Budapester Dokument 1994 - Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter", Text in: EuGRZ 1995, 329 ff.

Organisationen, die diese Aufgaben wahrnehmen, erleichtert werden (Ziff. 19)<sup>634</sup>. Damit ist über die ursprünglichen Absichtserklärungen der Konferenz hinaus eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit und Unterstützung bei humanitärer Hilfeleistung ausdrücklich erklärt worden. Allerdings ergibt sich bei sachgerechter Auslegung wohl keine konkrete Pflicht zur unmittelbaren Hilfeleistung für den einzelnen Vertragsstaat.

(g) Regionale Abkommen

Auch regional sind neben den universal geltenden Menschenrechtskodifikationen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte geschaffen worden. Im Rahmen regionaler Zusammenarbeit entstanden in Europa, Amerika und Afrika eigene Menschenrechtserklärungen. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass es weder im arabischen<sup>635</sup> noch im asiatisch-pazifischen Raum<sup>636</sup> zum Abschluss vergleichbarer Menschenrechtsabkommen gekommen ist.

(aa) Die am 4.11.1950 durch die Mitglieder des Europarates abgeschlossene "Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten"<sup>637</sup> lehnt sich deutlich an die bereits beschriebene "Allgemeine Erklärung der Menschenrechte" und die entsprechenden UNO-Pakte an; sie geht demgemäß inhaltlich nicht über die darin enthaltenen Rechte und Pflichten hinaus. Die "Europäische Sozialcharta" vom 26.2.1965<sup>638</sup> formuliert zwar nicht nur Zielvorgaben, sondern auch bindende Verpflichtungen. Allerdings

---

<sup>634</sup> Vergl. hierzu auch die Ausführungen von Tretter, H. in: "Von der KSZE zur OSZE" EuGRZ 1995, 296 ff, insb. S. 299 f.

<sup>635</sup> Zu erwähnen ist, dass seit 1969 eine Permanente Arabische Menschenrechtskommission, die "Permanent Arab Commission on Human Rights", auf der Ebene der Arabischen Liga arbeitet. Vgl. hierzu: Boutros-Ghali, B., The League of Arab States, S. 575 ff.; Tomuschat, Ch., Universality, S. 606; siehe auch Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 38, Fn. 80 m.w.N.

<sup>636</sup> Vgl. zur Stellung der Menschenrechte in Asien Yamane, H., Asia and Human Rights, 1982, S. 651 ff.; Heinz, W., Ursachen und Folgen von Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt, 1986, S. 9. Allerdings beabsichtigt die Asian-Staatengruppe nunmehr die Schaffung eines regionalen Menschenrechtsabkommens.

<sup>637</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1952 II, S. 686, ergänzt durch die Protokolle Nr. 3 vom 6.5.1963 (BGBl. 1968 II, S. 1116), Nr. 5 vom 20.1.1966 (BGBl. 1968 II, S. 1120) und Nr. 8 vom 19.3.1985 (BGBl. 1989 II, S. 547); internationale Quelle: UNTS Vol. 213, S. 221 (Konvention), ETS Nr. 45 (Protokoll Nr. 3), ETS Nr. 55 (Protokoll Nr. 5) und ETS Nr. 118 (Protokoll Nr. 8).

<sup>638</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1964 II, S. 1262 ff.

können nach der Notstandsklausel des Art. 30 der Charta die Vertragsparteien die Erfüllung aller Verpflichtungen aussetzen. Eine konsequente Durchsetzung der Rechte ist daher nach Aussetzen der Charta im Rahmen der Notstandserklärung nicht mehr möglich. Weitergehende Verpflichtungen als die bereits festgestellten existieren letztlich nicht.

- (bb) Die von der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) am 22.11.1969 verabschiedete "Amerikanische Menschenrechtskonvention"<sup>639</sup> orientiert sich im Wesentlichen an den bereits beschriebenen UNO-Pakten. Insbesondere finden sich auch hier so genannte "notstandsfeste Bestimmungen"<sup>640</sup>. Unter diesen "notstandsfesten Bestimmungen" findet sich auch das "Recht auf Leben" (Art. 4 der Konvention).
  
- (cc) Die "Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker" vom 27.6.1981<sup>641</sup> manifestiert einen Katalog von Grundpflichten und so genannte "Rechte der Völker" sowie insbesondere auch das "Recht auf Entwicklung". Der Grundrechtsteil unterscheidet sich im Wesentlichen nicht von anderen Menschenrechtspakten. Allerdings lassen weitläufige Formulierungen und das Fehlen von Notstandsbestimmungen Zweifel aufkommen, inwieweit notstandsfeste Bestimmungen überhaupt gewollt und vorhanden sind<sup>642</sup>. Bemerkenswert hingegen erscheinen neben den formulierten Grundrechten insbesondere die Schutzgarantie der Vertragsstaaten hinsichtlich der in der Charta enthaltenen Rechte und Pflichten (Art. 1 der Charta) sowie das "Recht auf zufrieden stellende Umwelt" (Art. 24 der Charta). Allerdings sieht die Charta in Kapitel III ein besonderes Verfahren vor der einzurichtenden Kommission vor, wonach ein Vertragsstaat einem anderen Mitteilungen über vermutete Verletzungen der Charta machen kann (Art. 47 der Charta). Diese Mitteilung geht auch dem Generalsekretär der OAU und der Kommission der OAU zu. Hieran schließt sich ein in den Artt. 47 - 53

---

<sup>639</sup> Deutsche Übersetzung: EuGRZ 1980, S. 435 ff.

<sup>640</sup> Vgl. hierzu Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 32 ff.

<sup>641</sup> Deutsche Übersetzung: EuGRZ 1986, S. 677 ff.

<sup>642</sup> Vgl. hierzu Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 40.

der Charta bestimmtes Verfahren an, das ggf. mit einer Empfehlung abschließt (Art. 53 der Charta). Weitergehende Schutzgarantien im Sinne des Art. 1 der Charta ergeben sich daher nicht. Letztlich wird auch die Auffassung vertreten, dass der Schutz der Menschenrechte im afrikanischen System aufgrund des fehlenden Gerichtssystems hinter dem universellen System zurückbleibt<sup>643</sup>.

#### (h) Zwischenergebnis

Festzustellen ist, dass aus den universell geltenden Verträgen und Pakten zum Schutze der Menschenrechte nach überwiegender Auffassung keine konkreten Hilfeleistungspflichten herzuleiten sind. Viele Autoren betonen zwar, dass die allgemein gültigen Menschenrechte als Basis für derartige Verpflichtungen gesehen werden könnten, eine rechtliche Verpflichtung aus den Vertragswerken wird jedoch noch grundsätzlich abgelehnt. Auf das Bestehen anderer Rechtsquellen im Bereich der Menschenrechte wird noch näher eingegangen.

Eine hiervon abweichende Entwicklung ergibt sich in dem Teilgebiet des See-, Luftverkehrs- und Weltraumrechtes. In diesen Bereichen kann aufgrund vertraglicher Pflichten davon ausgegangen werden, dass eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Hilfeleistung entsprechend der jeweiligen Verträge besteht.

Gleiches gilt für den Bereich des internationalen Nuklearrechtes. Aufgrund der erheblichen Gefahren, die insbesondere auch grenzüberschreitend bestehen, sind konkrete Hilfs- und Kooperationsabkommen auf bilateraler<sup>644</sup>, aber auch auf multilateraler Ebene<sup>645</sup> geschlossen worden.

Aus dem OSZE-Abkommen wie auch aus den regionalen Menschenrechtsabkommen lassen sich im Ergebnis keine konkreten Hilfsverpflichtungen ableiten.

---

<sup>643</sup> So Partsch, J., in EuGRZ 1989, 1 ff (S. 9).

<sup>644</sup> Siehe oben ausführlich unter D. IV.

<sup>645</sup> Siehe oben E. I. 3. b) bb).

## (2) Völkergewohnheitsrecht / Allgemeine Rechtsgrundsätze

Das Gewohnheitsrecht wird im Völkerrecht gewöhnlich als allgemeine und damit weithin übereinstimmende und eine gewisse Zeit anhaltende Übung in der Überzeugung des rechtlichen Gebundenseins definiert<sup>646</sup>. Der Begriff des Gewohnheitsrechtes weist demnach zwei wesentliche Merkmale auf. Einerseits die allgemeine Übung und andererseits die Anerkennung der Übung als Recht<sup>647</sup>.

Festzustellen ist zunächst, dass Staaten anderen Staaten, die durch Katastrophen jeglicher Art in Not geraten sind, tatsächlich vielfach zu Hilfe eilen. Dies geschieht durch Hilfeleistungen diverser Art. Eine "allgemeine Übung", als objektives Element des Völkergewohnheitsrechts, lässt sich daher zunächst unschwer feststellen. Trotzdem gibt es immer wieder Katastrophenfälle - wie bereits dargestellt<sup>648</sup> - , die Zweifel an dieser grundsätzlichen These aufkommen lassen. Fraglich im Hinblick auf dieses objektive Element dürfte auch nicht die "Dauer" der Übung durch die Staaten sein, sondern vielmehr Fragen der "Einheitlichkeit" und der "Verbreitung". Gefordert wird zum einen eine repräsentative Zahl von Völkerrechtssubjekten, die sich in einem bestimmten Bereich konsistent verhält<sup>649</sup>.

Diesbezüglich ist davon auszugehen, dass Staaten regelmäßig nur im Rahmen ihrer finanziellen, und technischen Möglichkeiten den in Not geratenen Staaten helfen. Inwieweit diese Hilfeleistungen eine "repräsentative Zahl" darstellen, ist insofern zweifelhaft, als im Regelfall als Helfer die Staaten agieren, die auch die finanziellen und technischen Möglichkeiten haben. "Helferstaaten" entstammen daher in der Regel auch den Regionen, in denen ohnehin überproportional viele bilaterale Hilfsabkommen abgeschlossen sind, namentlich Nordamerika und Europa<sup>650</sup>. In den Fällen tatsächlicher

---

<sup>646</sup> Vgl. für alle: Rauschnig, D., Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergie recht, Bd. 65, 1982, S. 47 ff. S. 51; s.a. Wortlaut Art. 38 Abs. 1 lit. b) des Statuts des Internationalen Gerichtshofs.

<sup>647</sup> Dies wurde durch den IGH in seiner Entscheidung zum Nicaragua-Fall zum wiederholten Male bestätigt, ICJ-Report 1986, S. 97.

<sup>648</sup> S. Einleitung zu Teil C.

<sup>649</sup> Der IGH spricht insoweit in dem bereits genannten Fall von: "Corresponding Practice".

<sup>650</sup> Siehe Teil D. IV.

Hilfeleistung erfolgt die Unterstützung der in Not geratenen Staaten regelmäßig durch "entwickelte" sog. "Geberstaaten" bzw. Industrieländer, die auch Entwicklungshilfe an die Entwicklungsländer leisten. So folgt die Hilfeleistung oftmals der Entwicklungshilfe, worin ein weiterer Beleg dazu zu sehen ist, dass eine Übung nur von Staaten erfolgt, die technisch und finanziell dazu in der Lage sind.

Da die Staaten im Hinblick auf die erforderliche "Verbreitung" die verschiedenen geografischen Regionen und soziopolitischen Systeme repräsentieren sollen, erscheint es daher äußerst fraglich, ob auch die Repräsentation anderer geographischer und soziopolitischer Regionen als "Helferstaaten" gegeben ist.

Darüber hinaus ist jedoch auch zu bezweifeln, ob das nötige subjektive Element, nämlich die "Anerkennung als Recht" (*opinio iuris*) im erforderlichen Umfang vorliegt. Es erscheint keinesfalls gesichert, dass die Völkerrechtssubjekte die Hilfeleistung im Katastrophenfall als ihre völkerrechtliche Pflicht auch anerkennen. Sicherlich liegt allgemein eine Anerkennung als "moralische Pflicht" vor. Dass diese "moralische Pflicht" bereits in eine rechtliche Pflicht umgeschlagen ist, wird von den meisten Autoren bezweifelt. So wird z.B. von Bothe<sup>651</sup> zwar das Konzept der internationalen Solidarität und der internationale Schutz der Menschenrechte als mögliche Basis diskutiert; er hält es allerdings nicht für gesichert, dass die moralische Verpflichtung zur Hilfe im Katastrophenfall bereits in eine rechtliche Verpflichtung umgeschlagen ist. Ebenso vertritt Bruha<sup>652</sup> die Auffassung, dass wohl noch keine aktive Hilfspflicht ausländischer Staaten besteht. Allerdings scheint - zumindest in Westeuropa und diesbezüglich auch eine allgemeine Tendenz - eine allgemeine Norm in der Entstehung begriffen zu sein, die die Prinzipien gutnachbarlicher Beziehungen um die Rechtspflicht ergänzt, auf "Ersuchen eines benachbarten Staates Hilfe bei Umweltnotfällen und Katastrophen zu leisten". Diese These wird offensichtlich auch von Coursen-Neff vertreten<sup>653</sup>, die von einer "weiten Verantwortlichkeit" gegenüber der internationalen Gemeinschaft und "speziellen Verpflichtungen" in bestimmten Gebieten ausgeht.

---

<sup>651</sup> Bothe, M., in: EPIL 4, Relief Actions, S. 173 ff., S. 175 rechte Spalte.

<sup>652</sup> Bruha, T., in: ZAÖV 1984, Bd. 44, S. 1 ff., S. 62.

<sup>653</sup> Siehe Coursen-Neff, Z., in *Journal of International Law and Politics*, Vol. 30 (1998), S. 645/697 ("Preventive measures pertaining to unconventional threats to the peace such as Natural and Humanitarian Disasters").

Hierfür spricht auch die Feststellung, dass der überwiegende Anteil bilateraler Hilfsabkommen in Europa und Nordamerika zu finden ist<sup>654</sup>. Dieser Anteil der europäischen Staaten hat sich demnach auch bereits in Verträgen bilateral zur Hilfeleistung verpflichtet und will sich derartige Pflichten auferlegen.

Inhaltlich darf diese Verpflichtung jedoch nur soweit bestehen, wie es die Ressourcen des helfenden Staates dies zulassen. Kein Staat kann zu einer unmöglichen oder sich selbst schädigenden Hilfeleistung verpflichtet sein.

Aufgrund der regional teilweise sehr hohen Vertragsdichte und der erheblichen Gefahren ("ultra hazardous activities") soll der Bereich des internationalen Nuklearrechts noch gesondert betrachtet werden. Beachtlich ist nämlich, dass bereits geraume Zeit vor dem Unfall von Tschernobyl auf mögliche rechtliche Probleme hingewiesen und in diesem Zusammenhang die in Rede stehende rechtliche Verpflichtung in bestimmten Fallkonstellationen erwogen wurde<sup>655</sup>. Unter Heranziehung der im sog. "Trail Smelter" Fall entwickelten Prinzipien wies Pelzer bereits 1972 daraufhin, dass es jedenfalls zu verurteilen sei, wenn ein Staat im Fall einer radioaktiven Katastrophe im Nachbarstaat nur ruhig zusieht ohne seine Hilfe anzubieten, insbesondere wenn er darum gebeten wurde. Eine mögliche Verpflichtung zur Unterstützung sah Pelzer im Zusammenhang mit einem bestimmten vorangegangenen Tun, das zur Hilfeleistung verpflichten kann; nämlich beispielsweise dann, wenn ein Staat A dem Entwicklungsland B einen Reaktor in dem Bewusstsein liefert, dass dieser nicht über das notwendige ausgebildete Personal verfügt. Derartige Verpflichtungen - wie z.B. etwa aus Ingerenz - sind bereits eingangs dieses Kapitels untersucht worden. Daran anknüpfend steht nach Handl<sup>656</sup> fest, dass der beeinträchtigte Staat im Katastrophenfall kraft Völkergewohnheitsrecht, Anspruch auf Hilfeleistung durch den Anlagestaat - also des die Gefahr verursachenden - hat, wenn Schädigungen nicht anders zu verhindern oder mindern sind.

Grundsätzlich wurde jedoch festgestellt, dass noch keine gewohnheitsrechtliche Pflicht ersichtlich ist, die einen Staat zur Hilfeleistung verpflichtet<sup>657</sup>. Wie bereits oben dargestellt, dürfte jedoch zumindest im Falle einer konkreten Anfrage regional begrenzt inzwischen eine gewohnheitsrechtliche Hilfeleistungsverpflichtung bestehen, die sich im

---

<sup>654</sup> Siehe Teil D. IV.

<sup>655</sup> Siehe Pelzer, N., a.a.O., S. 460 ff. unter Hinweis auf die "Trail Smelter" Entscheidung.

<sup>656</sup> Handl, G., Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch, 1992, S. 116.

<sup>657</sup> So i. E. auch schon MacAlister-Smith, International Humanitarian Assistance, S. 52 ff.

Bereich des Nuklearrechts sowie anderer bereits benannter Themenbereiche herausgebildet hat<sup>658</sup>.

Dem folgt aus den Erfahrungen des Unfalls von Tschernobyl wohl auch Zehetner<sup>659</sup>, der einerseits davon ausgeht, dass die Verpflichtung im Katastrophenfall, von sich aus sachverständige Hilfe anzubieten und nicht darauf zu warten, bis man gebeten wird, als "humanitäre Aufgabe" zu betrachten sei. Weiterhin überlegt er jedoch, dass eventuell aus dem Grundsatz der Solidarität der Staaten und der damit verbundenen Verpflichtungen zur Kooperation eine Art "Verpflichtung erga omnes" besteht, schadensminderndes Spezialwissen selbst dann von sich aus anzubieten, wenn zwar andere Staaten, aber man selbst von den grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen gar nicht betroffen ist. Im konkreten Fall war insoweit zu berücksichtigen, dass Großbritannien selbst betroffen war und somit eine Verpflichtung zur Schadensminderung hatte. Im Ergebnis lehnt Zehetner für den Bereich des Umweltnotfallschutzes jedoch zum damaligen Zeitpunkt das Bestehen allgemein verbindlicher Rechtssätze, insbesondere des Völkergewohnheitsrechts, ab<sup>660</sup>. Allerdings soll unter dem Aspekt des "unschätzbar großen Schadensrisikos" bei den sog. "ultra-hazardous activities" auf eine "Verpflichtung zur Vereinbarung von Modalitäten" in der Notfallphase zu schließen sein<sup>661</sup>.

Auch jüngere Untersuchungen kommen im Ergebnis dazu, dass das internationale Recht zwar an einem Punkt angelangt ist, an dem die Anerkennung der Verantwortung gegenüber Katastrophenopfern besteht, aber diese noch nicht eine gewohnheitsrechtliche Bindung erreicht hat<sup>662</sup>. Unter Berücksichtigung anderer Quellen, wie allgemeiner Rechtsgrundsätze, könnten insoweit gegenüber den Katastrophenopfern, als unmittelbar Betroffene, Pflichten bestehen, da dem Menschen als Individuum zwischenzeitlich unzweifelhaft eine partielle Völkerrechtssubjektivität zugesprochen wird<sup>663</sup>. Gerade aus dieser Stellung heraus könnten daher Pflichten der Staaten gegenüber betroffenen Individuen erwachsen, auch wenn an dieser Stelle

---

<sup>658</sup> So i. E. auch Bruha, T., Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen, in: ZaöRV (1984), S. 1ff, 62; siehe auch MacAlister-Smith, International Humanitarian Assistance, S. 67/68; siehe oben E. I. 3. b) bb) (1) (c).

<sup>659</sup> Siehe Zehetner, F., "Zur völkerrechtlichen Problematik grenzüberschreitender technisch-industrieller Umweltkatastrophen" in UPR 1986, 201 ff, S. 203.

<sup>660</sup> Zehetner a.a.O., S. 204 I. Sp.

<sup>661</sup> Zehetner a.a.O., S. 204 r. Sp.

<sup>662</sup> So Coursen-Neff, Z. a.a.O. S. 704.

<sup>663</sup> Siehe für alle z.B. Ipsen, K., Völkerrecht, S. 79 ff; Verdross, B./Simma, A., Universelles Völkerrecht, § 424 jeweils m. w. N..

bereits eingeräumt werden muss, dass das erforderliche Kriterium der Rechtsverwirklichung des Individuums als Rechtsträger Probleme aufwerfen dürfte.

Im Ergebnis kann noch nicht von einer allgemeinen gewohnheitsrechtlichen Verpflichtung zur Hilfeleistung im Katastrophenfall ausgegangen werden. Dies beruht im Wesentlichen darauf, dass eine ganz überwiegende Anzahl von Staaten finanziell und technisch nicht in der Lage ist, anderen Staaten tatsächlich zu helfen. Daher kann eine derartige völkerrechtliche Verpflichtung dieser Staaten weder durch eine allgemeine Übung erfolgen noch durch eine Anerkennung als Recht entstehen. Hinzu kommt noch, dass zumindest bis zum Ende des "Kalten Krieges" auch politische Gründe eine Anerkennung gegenseitiger Hilfeleistungspflichten - mit den daraus resultierenden praktischen Auswirkungen - im Ost-West-Verhältnis verhinderte<sup>664</sup>. Zwischenzeitlich sind diese Vorbehalte zwar vielfach überwunden, wie die große Anzahl der bilateralen Hilfeleistungsabkommen belegt<sup>665</sup>. Allerdings führt dies lediglich zu der Annahme der bereits beschriebenen regionalen gewohnheitsrechtlichen Hilfeleistungspflicht für den nordamerikanischen und europäischen Bereich. Eine Verpflichtung kann inhaltlich jedoch selbstverständlich auch hier nur so weitgehend bestehen, wie die Ressourcen des Helferstaates dies zulassen.

### (3) Andere Rechtsquellen im Sinne von Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut

Zu prüfen wären allgemeine Rechtsgrundsätze im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut, mithin "die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze, nicht zu verwechseln mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Völkerrechts, die nach allgemeiner Ansicht der Rechtsquelle des Völkergewohnheitsrechts im weiteren Sinne zuzuordnen ist<sup>666</sup>. Unabhängig von den Streitigkeiten zur Einordnung der Rechtsquelle, die dahin stehen können, kommt den allgemeinen Rechtsgrundsätzen die gleiche Rechtsverbindlichkeit zu, wie den übrigen genannten Rechtsquellen<sup>667</sup>.

---

<sup>664</sup> So auch Zehetner, F. a.a.O., S. 204.

<sup>665</sup> Siehe Teil D.IV.

<sup>666</sup> Ipsen, K., Völkerrecht, S. 198 ff.

<sup>667</sup> Ipsen, K., a.a.O., S. 200.

Regelmäßig sind, aufgrund der systematischen Stellung der Rechtsquellen in der Norm, die allgemeinen Rechtsgrundsätze nur anzuwenden, wenn das Vertrags- und Gewohnheitsrecht keine einschlägigen Regeln bereithalten<sup>668</sup>. So sind vom IGH in solchen Konstellationen mehrfach die allgemeinen Rechtsgrundsätze als Entscheidungsgrundlagen herangezogen worden. Der Stand der Untersuchung mündet daher in eine solche Prüfung.

Wie bereits angedeutet, könnten sich Regeln des internationalen Menschenrechtsschutzes - insbesondere - nach dem Zweiten Weltkrieg so maßgeblich fortentwickelt haben, dass zwischenzeitlich konkrete Rechte und Pflichten der Staaten gegenüber dem Individuum auch im Katastrophenfall formuliert und eingefordert werden können. Es ist daher zu prüfen, ob die Menschenrechte auf der Ebene der allgemeinen Rechtsgrundsätze eine entsprechende Rechtsgrundlage darstellen.

Unzweifelhaft geht der IGH in seinen Entscheidungen davon aus, dass die "elementaren Grundprinzipien der Humanität"<sup>669</sup>, "grundlegende Menschenrechte"<sup>670</sup> oder "allgemeine Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts"<sup>671</sup> unter die allgemeinen Rechtsgrundsätze zu subsumieren sind. Ebenso geht - mit teilweise unterschiedlichen Formulierungen - auch die herrschende Lehre davon aus, dass jedenfalls ein Kernbereich der Menschenrechte den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zuzuordnen ist<sup>672</sup>, wobei im Regelfall auf die nicht-derogierbaren Normen, insbesondere das Recht auf Leben, das Verbot von Genozid, Sklaverei und Rassendiskriminierung verwiesen wird. Demnach hat der Kernbereich der Menschenrechte (als rechtliche Fundamentalnormen im Sinne von jus cogens), unabhängig des bereits geprüften Vertragsrechts, nach Rechtsprechung und Lehre allgemeine Verbindlichkeit; es handelt sich mithin um Verpflichtungen "erga omnes"<sup>673</sup>.

---

<sup>668</sup> Ipsen, K., a.a.O., S. 200.

<sup>669</sup> CIJ, *Detroit de Corfou - Fond*, Urteil v. 9.4.1949, S. 4 ff (S. 22); dazu auch Verdross, A./Simma, B., *Völkerrecht*, § 63.

<sup>670</sup> CIJ, *Barcelona Traction Light & Power Company (Belgique vs. Espagne) - Fond*, Urteil v. 5.2.1970, Recueil 1970, S. 3 ff. (S. 32).

<sup>671</sup> CIJ, *Affaire des activites militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci - Fond*, Urteil v. 27.6.1986, Recueil 1986, S. 14 ff, §§ 215 ff. (§218).

<sup>672</sup> Siehe für viele andere Schindler, D., *Kriegsrecht und Menschenrechte*, S. 342 m. w. N.; Verdross, B./Simma, A., *Universelles Völkerrecht*, §§ 97, 527 ff, m. w. N.; Kimminich, O., *Humanitäres Völkerrecht*, S. 54 f; Pauer, A., *Die humanitäre Intervention*, S. 16 f.; Ritterband, Ch., *Universeller Menschenrechtsschutz*, S. 161 ff. (S. 189 ff.); Malanczuk, P., *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, S. 13 m. w. N.

<sup>673</sup> CIJ, *Barcelona Traction Light & Power Company (Belgique vs. Espagne) - Fond (2eme Phase)*, Urteil v. 5.2.1970, Recueil 1970, S. 3 ff (S 32).

Da unter die menschenrechtlichen Fundamentalnormen auch das Recht auf Leben fällt<sup>674</sup>, haben die Staaten eine Verpflichtung dies sicher zu stellen. Letztlich sind alle Individuen als Subjekte des Völkerrechts - jedenfalls im Fall der Menschenrechte als Zuordnungsperson völkerrechtlicher Rechte - aus den Menschenrechten berechtigt und die gesamte Staatenwelt verpflichtet, ein rechtliches Interesse an der Befolgung der Fundamentalnormen geltend zu machen<sup>675</sup>. Hieraus ergibt sich im Falle der Lebensbedrohung für die Bevölkerung durch Katastrophen auch die Pflicht Hilfe zu leisten, soweit dies möglich ist.

Dies Ergebnis deckt sich mit der Rechtsprechung des IGH und den Resolutionen der UNO-Generalversammlung. Der IGH hat in seiner Nicaragua-Entscheidung im Jahr 1986<sup>676</sup> betont, dass humanitäre Hilfe, so sie nach den Grundsätzen des Roten Kreuzes erbracht wird, insbesondere also rein humanitäre Ziele verfolgt, keine Einmischung in innere Angelegenheiten darstellt. Die Ausführungen zeigen, dass der IGH humanitäre Hilfe selbst dann als zulässig ansieht, wenn hierzu keine Zustimmung der zuständigen Regierung vorliegen sollte<sup>677</sup>. Gleichmaßen führen die einschlägigen Resolutionen der UNO-Generalversammlung aus, dass "die Versagung humanitärer Hilfe eine Bedrohung des Lebens und eine Verletzung der Menschenwürde darstelle"<sup>678</sup>.

Letztlich ist aus dem Vorhergesagten zu schließen, dass aufgrund der bestehenden "menschenrechtlichen Fundamentalnormen", die in allgemeine Rechtsgrundsätze erwachsen sind, eine völkerrechtliche Pflicht besteht, Hilfe im Katastrophenfall zu leisten. Der Umfang und die Form sowie die Vorgehensweise, mithin die konkrete Verpflichtung, bleibt dabei selbstverständlich einer Einzelfallprüfung vorbehalten.

Abschließend ist festzuhalten, dass das existierende Vertragsrecht sowie das Völkergewohnheitsrecht und anerkannte allgemeine Rechtsgrundsätze berücksichtigt wurden. Insbesondere wurde das Urteil im sog. "Trail Smelter" Fall herangezogen, um die daraus folgenden Prinzipien zu analysieren und

---

<sup>674</sup> Siehe z.B. Pape, M., Humanitäre Intervention, S. 68 m.w.N. und Verweis auf die Abschlusserklärung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz.

<sup>675</sup> Siehe die Ausführungen und Nachweise bei Pape, M., Humanitäre Intervention, S. 68.

<sup>676</sup> CIJ, *Activites militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* - Fond, Urteil v. 27.6.1986, Recueil 1986, S. 14 ff; siehe auch hierzu: Pape, M., Humanitäre Intervention, S. 116 ff.

<sup>677</sup> So i. E. auch Pape, M., a.a.O., S. 116/117.

<sup>678</sup> General Assembly Resolution 43/131, Präambel Abs. 8.

Folgen für das anzuwendende Recht festzustellen. Auf die entsprechenden Ergebnisse und rechtlichen Folgen wurde bereits eingegangen. Weitere einschlägige Rechtsquellen im vorgenannten Sinne, die über die beschriebenen Ergebnisse hinausgehen, sind nicht ersichtlich.

#### (4) Ergebnis

Weder aus der Charta der Vereinten Nationen noch aus den universellen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte kann eine vertragliche Verpflichtung der Staaten zur Leistung humanitärer Hilfe im Katastrophenfall geschlossen werden, da ersterer in den wesentlichen Punkten der rechtliche Bindungswille fehlt und die Zielrichtung der Menschenrechtspakte die Wahrung und Durchsetzung der Rechte des Individuums gegenüber dem "eigenen" Staat ist.

Aus den Verträgen in den untersuchten Teilbereichen ergeben sich vielfache Hilfsverpflichtungen, die die Staaten offensichtlich für diese Teilbereiche eingehen; aber auch hierauf beschränken wollten. Im Besonderen finden sich im Bereich des internationalen Nuklearrechts als Beispiel für die sog. "ultra hazardous activities" viele Verträge, die die besondere Gefahr und Regelungsbedürftigkeit sowie den Willen hierzu widerspiegeln. Im Ergebnis muss jedoch festgestellt werden, dass keine allgemeine Hilfeleistungsverpflichtung besteht, solange ein konkretes Ersuchen nicht "angenommen" wird. Die übrigen untersuchten Pakte und Verträge bieten derzeit keine allgemeingültige Grundlage für eine vertragliche Pflicht humanitäre Hilfe zu leisten.

Eine Hilfeleistungsverpflichtung aufgrund von Völkergewohnheitsrecht ergibt sich in bestimmten Bereichen auf regionaler Ebene, sog. regionales oder partikulares Gewohnheitsrecht bzw. - je nach räumlicher und zahlenmäßiger Ausprägung - sog. bilaterales oder lokales Gewohnheitsrecht. Dies beruht auf der Feststellung, dass in begrenzten Regionen - insbesondere Nordamerika und Europa<sup>679</sup> - eine allgemeine Hilfeleistungspraxis und eine erhebliche Vertragsdichte bilateraler Hilfsabkommen zu finden ist, woraus wiederum auf die erforderliche Anerkennung der Hilfeleistungspflicht als Recht in diesen

---

<sup>679</sup> Siehe Teil D. IV. 1. e) und f)

begrenzten Bereichen geschlossen werden darf. Auf eine universelle Verpflichtung aus Völkergewohnheitsrecht kann indessen nicht geschlossen werden.

Aufgrund der menschenrechtlichen Fundamentalnormen, die von Rechtsprechung und Lehre als allgemeine Rechtsgrundsätze im Sinne des Art. 38 IGH-Statut anerkannt sind, ergeben sich jedoch grundsätzlich universell geltende Hilfeleistungspflichten im Falle einer für Individuen lebensbedrohlichen Situation.

#### 4. Ergebnis zur Frage der völkerrechtlichen Pflicht zur humanitären Hilfeleistung

Für den Bereich der humanitären Hilfeleistung im bewaffneten Konflikt - internationaler und nicht-internationaler Konflikt - ergibt sich aufgrund der vertraglichen Situation der Genfer-Konventionen und deren Zusatzprotokolle eine weitgehende und verbindliche Hilfeleistungspflicht der Staaten, die zur Hilfeleistung in der Lage sind. Darüber hinaus sind die Pflichten aus dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer-Konventionen völkergewohnheitsrechtlich als allgemeinverbindlich anzusehen.

Im vorgenannten Bereich existiert daher - im Rahmen der beschriebenen Maßgaben - eine vertragliche wie auch völkergewohnheitsrechtliche Pflicht humanitäre Hilfe zu leisten, soweit der betreffende Staat hierzu tatsächlich in der Lage ist.

Die humanitäre Hilfeleistung während einer friedlichen Situation kann im Gegensatz dazu auf vertraglicher Ebene nur in wenigen Teilbereichen als verbindliche Verpflichtung erkannt werden. Im universellen vertraglichen Bereich existieren keine gesicherten Hilfeleistungspflichten im genannten Sinne. Insbesondere die untersuchten Menschenrechtserklärungen und -pakte bieten keine ausreichend verbindliche Basis für die Annahme einer international geltenden Rechtspflicht. Lediglich in den untersuchten Teilbereichen - u. a. namentlich der Seefahrt und des Nuklearrechts (letzteres als Beispiel für sog. "ultra hazardous activities") - finden sich verbindliche Hilfeleistungspflichten.

Auch völkergewohnheitsrechtliche Pflichten sind auf universeller Ebene noch nicht als gesichert anzusehen. Aufgrund der in Europa und in Nordamerika bestehenden Vertragspraxis und vielfachen bilateralen Hilfeleistungsabkommen sowie der aufgrund der Staatenpraxis ersichtlich anerkannten Rechtspflicht kann in diesen Regionen jedoch von einem völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsatz ausgegangen werden.

Hingegen ergeben sich im Bereich der allgemeinen Rechtsgrundsätze Hilfeleistungspflichten aufgrund der menschenrechtlichen Fundamentalnormen, wenn lebensbedrohliche Situationen bestehen.

Die Untersuchungen belegen im übrigen auch, dass ein Erst-Recht-Schluss dahingehend, dass "das was im Krieg gilt, gilt erst Recht im Frieden" nicht gezogen werden kann.

Die Gründe hierfür sind darin zu sehen, dass das Kriegsrecht - heute das Recht des bewaffneten Konflikts - einen Bereich darstellt, der zwar den Ursprung des Völkerrechts widerspiegelt und somit über einen langen Zeitraum als gewachsen anzusehen ist. Das Bedürfnis nach "humanitären Regeln" im zwischenstaatlichen Bereich war aber in kriegerischen Auseinandersetzungen entstanden und intensiv gefördert worden, wohingegen in Friedenszeiten ein solches Regelungsbedürfnis nicht in dieser ausgeprägten Form bestand. Auf diesem Weg ist das humanitäre Völkerrecht speziell als Recht der kriegerischen Auseinandersetzungen entstanden, mit dem nach dem Willen der Vertragsparteien, bzw. der Staatengemeinschaft, eine Ausnahmesituation geregelt werden sollte; es ist jedoch bis heute das Recht einer "Sondersituation", welches eben grundsätzlich nicht auf eine allgemeine Situation (Friedenssituation) übertragen werden kann. Trotz vielfacher Bemühungen ist es der Staatengemeinschaft auf multilateraler Ebene noch nicht gelungen, für diesen Bereich auch in Friedenszeiten allgemein verbindliche Regelungen zu vereinbaren.

Gleichwohl kann inzwischen im Bereich der Menschenrechte ein allgemeiner Rechtsgrundsatz im Sinne des Art. 38 IGH-Statut ausweislich der vorhandenen Rechtsprechung und Lehre erkannt werden. Demnach besteht im Falle einer lebensbedrohlichen Katastrophensituation grundsätzlich eine universelle Pflicht zur Hilfeleistung.

## 5. Annex: Pflicht humanitäre Hilfeleistung gewaltsam durchzusetzen

Aufgrund der Feststellung, dass in bestimmten Situationen und Teilbereichen die Pflicht zur Hilfeleistung existiert, stellt sich die Frage, ob den Hilfeleistenden auch die Pflicht trifft, die Hilfeleistung ggf. unter Anwendung von Gewalt - gegen den Willen des in Not geratenen Staates - durchzusetzen.

Dem könnte das völkerrechtliche Gewaltverbot gem. Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta entgegenstehen, da die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit verletzt würde. Fraglich ist daher, ob die Pflichten zur humanitären Hilfeleistung derartige Eingriffe rechtfertigen und welche rechtliche Grundlage hierfür herangezogen werden kann.

Ereignisse wie der "Kosovoeinsatz der NATO" und der "2. Irakkrieg" haben die kontroversen Diskussionen zu dieser vielfältigen und aktuellen Thematik maßgeblich gefördert. Dies belegen auch die gegenwärtigen Diskussionen der Lehre auf nationaler und internationaler Ebene, wie z.B. die Jahrestagung der Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission im Jahre 2000 in Brandenburg gezeigt hat<sup>680</sup>.

Für den Fall eines bewaffneten Konflikts sind die einschlägigen Rechtsgrundlagen bereits herausgearbeitet worden. Während in der Literatur zunächst unter Hinweis auf Art. 3 ZP II (Nichteinmischung) grundsätzlich jede Intervention - sei sie mit militärischer Gewalt oder auch mit diplomatischen und wirtschaftlichen Mitteln - aufgrund des "Gewaltverbotes" und des "Rechtes auf freie Selbstbestimmung der Völker" als unzulässig angesehen wurde<sup>681</sup>, gehen einzelne Autoren zwischenzeitlich davon aus, dass im Rahmen des Art. 70 ZP I und des Art. 18 ZP II im Fall rechtsmissbräuchlicher Verweigerung der Genehmigung von Hilfsaktionen auch ohne Zustimmung des Betroffenen, also gegen den Willen, zulässiger Weise durchgeführt werden können, bzw. müssen<sup>682</sup>. Zu differenzieren ist jedoch hinsichtlich der Mittel, da nach wie vor durch die überwiegende Meinung in der Literatur die gewaltsame/militärische

---

<sup>680</sup> Siehe Caflisch, L., Stein, T., Tomuschat, C., Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes, in Rechtsstaat in der Bewährung, Bd. 36, 2002.

<sup>681</sup> Siehe Kimminich, O., Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, S.120 ff.

<sup>682</sup> Plattner, D., RICR 1992, S. 259 ff; Gasser, H.-P., Ensuring respect for Geneva Conventions and Protocols: The role of third states and the United Nations, S. 15 ff.

Durchsetzung von Hilfsaktionen abgelehnt wird<sup>683</sup>. So werden als Entscheidungsinstanz regelmäßig die UNO-Gremien herangezogen, die über die Maßnahmen zur Durchsetzung der Hilfsaktionen im Rahmen des "völkerrechtlich Erlaubten" im Einzelfall zu entscheiden haben<sup>684</sup>. Hierzu führt Tomuschat in seinem Vortrag anlässlich der oben erwähnten Jahrestagung aus, dass sich zwar die Grenzen zu Lasten der staatlichen Souveränität verschoben haben, aber letztlich gewaltsame Mittel zur Korrektur menschenrechtswidriger Praktiken noch ausgeschlossen sind; auch wenn alle anderen Handlungsmittel und Repressalien den Staaten zwischenzeitlich zur Verfügung stehen dürften<sup>685</sup>.

Ein ähnliches Ergebnis zeichnet sich auch im Fall der friedlichen Katastrophensituation ab. Soweit die Frage der Anwendung von Gewalt im weiteren Sinne einer "humanitären Intervention" zur Diskussion steht, werden in erster Linie die Menschenrechte zur Durchbrechung des Gewaltverbots bemüht<sup>686</sup>. Wie bereits oben dargestellt, hält nach wie vor die überwiegende Zahl der Autoren im völkerrechtlichen Schrifttum die militärische "humanitäre Intervention" seit Inkrafttreten der UN-Charta für völkerrechtswidrig, da sie gegen das Gewaltverbot verstößt, das derartige Ausnahmen grundsätzlich nicht zulässt<sup>687</sup>. Auch wenn die bereits zitierte Rechtsprechung des IGH, die Generalversammlung der UNO in den benannten Resolutionen und die Völkerrechtslehre<sup>688</sup> vielfach davon ausgehen, dass humanitäre Hilfe selbst dann zulässig sein soll, wenn keine Zustimmung des betroffenen Staates vorliegt, wird der Einsatz militärischer Gewalt von der überwiegenden Meinung strikt abgelehnt<sup>689</sup>. Dies gilt im Fall der friedlichen Situation ebenso wie im Zuge eines bewaffneten Konflikts. Auf die denkbaren vielfältigen

---

<sup>683</sup> Siehe die umfassende Auflistung zu dieser Thematik bei Deisenroth, D., "Humanitäre Intervention und Völkerrecht", NJW 1999, 3084, 3085, dort FN. 27-50.

<sup>684</sup> Vgl. Pape, M., Humanitäre Intervention, S. 111/112 m.w.N.; siehe auch Coursen-Neff, Z. Preventive Measures Pertaining to Unconventional Threats to the Peace such as Natural and Humanitarian Disasters, Journal of International Law and Politics, S. 645 ff, 693 f (siehe auch die Fallstudien).

<sup>685</sup> Siehe Tomuschat, Ch., in Caflisch/Stein/Tomuschat, Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes, S. 5 ff (20), unter Darlegung von Maßnahmen und Repressalien m.w.N. und Hinweis auf Wellershoff, D., Die "Eine Welt und das Völkerrecht" in: Wehrrecht und Friedenssicherung. Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, 1999, S. 317 ff.

<sup>686</sup> Siehe die umfassende Zusammenfassung bei Deisenroth, D., NJW 1999, 3084, 3085.

<sup>687</sup> Vgl. die Zusammenfassung bei Deisenroth, D., "Humanitäre Intervention" und Völkerrecht, NJW 1999, 3084, 3085, hier auch FN 27-50, insb. aber auch FN 26.

<sup>688</sup> Siehe oben E. I. 3. bb) (3).

<sup>689</sup> Siehe auch die Darstellung bei Pape, M., Humanitäre Intervention, S. 107 ff. (115 ff).

Differenzierungen, wie z.B. das Ereignis einer erheblichen Gefahr für das eigene Territorium und die eigenen Staatsbürger durch sog. "ultra hazardous activities", welches selbstverständlich eine Untersuchung des Einzelfalles - dies gebietet bereits das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht gem. Art. 51 der UN-Charta bzw. auch das allgemein anerkannte Notstandsrecht gem. Art. 32 und des Staatsnotstandes gem. Art. 33 ILC-Entwurf zur Völkerrechtlichen Verantwortlichkeit<sup>690</sup> - erforderlich werden lässt, soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

Im Ergebnis lässt sich als herrschende Meinung festhalten, dass zumindest die Anwendung militärischer Gewalt zum Schutz von Menschenrechten grundsätzlich nur auf der Grundlage einer Entscheidung des UN-Sicherheitsrates im Rahmen der UN-Charta als kollektive militärische Zwangsmaßnahme nach Kap. VII oder nach Kap. VIII der UN-Charta oder letztlich im Rahmen von Kap. VI der UN-Charta bzw. auf völkergewohnheitsrechtlicher Basis durch UN-Blauhelme nach Zustimmung des Aufnahmestaates möglich ist<sup>691</sup>. Dies begründet sich insbesondere aus dem Gewaltmonopol der Vereinten Nationen, dem - wie bereits erwähnt - grundsätzlich das Recht auf Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta entgegengehalten werden kann. Unzweifelhaft sind Völker und Volksgruppen zwar Träger von Menschenrechten, sie sind jedoch keine Völkerrechtssubjekte und keine Mitglieder der Vereinten Nationen, wie es Art. 51 UN-Charta ausdrücklich fordert<sup>692</sup>. Mithin ist eine gewaltsame Durchsetzung von Hilfeleistungen nur im Rahmen der nach der UN-Charta vorgesehenen Instrumentarien zu befürworten und völkerrechtlich zulässig.

---

<sup>690</sup> UN Doc. A/51/10, para.65; abgedruckt in: ILM 1998, 442; vergl. auch: YBILC 1979 II/2, 133 ff und YBILC 1980 II/2, 34 ff.

<sup>691</sup> Siehe hierzu die umfassende Darstellung des Meinungsstands bei Deisenroth, D. in NJW 1999, 3084 ff m.w.N..

<sup>692</sup> So auch Kimminich, O., ArchVölkR 33 (1995), 430, 434 f.

## II. Völkerrechtliches Recht, Hilfe anzubieten

Nachdem unter I. untersucht wurde, ob sich die moralische Verpflichtung „zu helfen“ zu einer völkerrechtlichen Verpflichtung verdichtet hat und hierzu durchaus differenzierte Ergebnisse zu finden sind, ist nunmehr eine Fragestellung der "anderen Seite" zu untersuchen. Es stellt sich nämlich die Frage, inwieweit hilfsbereite Staaten und beteiligte Parteien ein Recht haben, Hilfe anzubieten. In diesem Zusammenhang könnten sich Probleme dadurch ergeben, dass der in Not geratene Staat das Anbieten von Hilfe als Einmischung in innere Angelegenheiten ansieht. Soweit der Hilfe anbietende Staat die staatliche Souveränität des in Not geratenen Staates verletzt, bewegt er sich in einem Bereich des völkerrechtlichen Deliktes. Das Anbieten von Hilfe könnte jedoch auch vom Empfängerstaat - soweit kein völkerrechtliches Delikt vorliegt - als ein so genannter „unfreundlicher Akt“ angesehen werden. Damit läge zwar kein völkerrechtliches Unrecht vor, jedoch stellt ein unfreundlicher Akt regelmäßig eine Belastung der internationalen Beziehungen dar und wird von dem betroffenen Völkerrechtssubjekt häufig mit einer so genannten Retorsion beantwortet<sup>693</sup>.

Auch bei der Untersuchung dieser Frage ist grundsätzlich zu trennen zwischen dem Bereich der Katastrophenvorsorge und der akuten Katastrophensituation und in diesem Bereich wiederum zwischen der friedlichen Katastrophensituation und den Katastrophen im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt.

### 1. Katastrophenvorsorge

Es könnte bereits fraglich sein, ob nicht schon in dem Anbieten vorsorgender Maßnahmen eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates bzw. ein unfreundlicher Akt gesehen werden könnte. Allerdings ist bereits unter E. I.1. erläutert worden, dass eine allgemeinen Tendenz in der

---

<sup>693</sup> Vgl. zu der Gesamtproblematik „unfreundlicher Akt“ Weber, H., EPIL 4, 1982, S. 252 ff.

Staatenpraxis zu einer völkerrechtlichen Pflicht zu beobachten ist, die aufzeigt, dass auf Verlangen eines betroffenen Staates in Verhandlungen über Warn- und Kommunikationssysteme, ggf. sogar gemeinsame Notfallpläne und Hilfsabkommen einzutreten ist, wenn unter den besonderen Umständen des Einzelfalls diese erforderlich sind, um ein erhebliches Schadensrisiko zu senken und damit akzeptabel zu machen<sup>694</sup>. Angesichts dieser Verpflichtungen, die in bestimmten Fällen bestehen, dürfte das Anbieten solcher Verhandlungen und Zusammenarbeit keinesfalls ein völkerrechtliches Delikt darstellen und auch nicht als unfreundlicher Akt einzuordnen sein. Vorstellbar sind Situationen in denen sich ein Staat, dem Vorsorgemaßnahmen angeboten werden, „bevormundet“ fühlt. Soweit ein solches Angebot in der konkreten Situation nicht erforderlich bzw. überzogen ist, erscheint eine Wertung als unfreundlicher Akt nicht völlig fern liegend. Letztlich jedoch dürfte dieser Bereich in der Praxis wenige Probleme bereiten.

## 2. Humanitäre Hilfe

### a) Bewaffneter Konflikt

Im Rahmen bewaffneter Konflikte, seien sie internationaler Art oder nicht-internationaler Art, ist es bereits aufgrund der bestehenden Feindseligkeiten der beteiligten Parteien äußerst problematisch, humanitäre Hilfe anzubieten und zu leisten.

In dieser sensiblen Situation beugt der Wortlaut des Art. 70 Abs. 1 Satz 2 ZP II vor, indem dort ausdrücklich betont wird, dass „Hilfsangebote, welche die näher genannten Bedingungen erfüllen, weder als Einmischung in den bewaffneten Konflikt noch als unfreundlicher Akt gelten“. Für unparteiische humanitäre Organisationen, wie das IKRK, besteht bereits aus dem gemeinsamen Art. 3 Genfer Konventionen von 1949 das so genannte Initiativrecht. Da das Recht, Hilfe anzubieten, ausdrücklich im Rahmen der Genfer Konventionen von 1949 verbürgt wird, kann in dem Angebot weder eine Einmischung in den Konflikt noch ein unfreundlicher Akt gesehen werden. Dies

---

<sup>694</sup> So zumindest Bruha, T., Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen, ZAÖRV, Bd. 44, 1984, S. 60.

gilt - aufgrund des übergreifenden Anwendungsbereichs - demnach auch für nicht-internationale Konflikte<sup>695</sup>.

Zusammenfassend kann daher für sämtliche Situationen davon ausgegangen werden, dass ein Hilfsangebot in einer Situation, in der es sinnvoll und erforderlich ist, grundsätzlich keinen Verstoß gegen völkerrechtliche Vorschriften darstellt. Soweit ein Staat Hilfsangebote unter politisch problematischen Situationen als unfreundlichen Akt zurückweist, kann dies die Folge aus einer konsequenten ablehnenden - oder auch feindseligen - Politik sein. Inwieweit dies gerechtfertigt ist, muss jedoch an den tatsächlichen Umständen des Einzelfalls gemessen werden, die entweder eine Zusammenarbeit und Hilfe im konkreten Fall erforderlich machen oder tatsächlich nicht nötig erscheinen lassen.

Die Ausführungen gelten aufgrund der genannten vertraglichen Regelungen für den internationalen wie den nicht-internationalen Konflikt gleichermaßen.

Festzuhalten ist, dass im Rahmen bewaffneter Konflikte ein vertragliches Recht besteht, Hilfe anzubieten. Dies ergibt sich aus Art. 70 Abs. 1 ZP I für den internationalen bewaffneten Konflikt. Im Fall des nicht-internationalen Konfliktes ist diesbezüglich auf das Initiativrecht des gemeinsamen Art. 3 Genfer Konventionen zu verweisen.

#### b) Friedliche Katastrophensituation

Auch in der akuten Katastrophensituation zeigt die Souveränität der Staaten dem Hilfsangebot Grenzen auf. Oft spielt in diesem Zusammenhang der „Nationalstolz“ eine Rolle, ob Hilfsangebote zurückgewiesen oder dankend angenommen werden. Allerdings wird allgemein die Auffassung vertreten, dass ein Angebot humanitärer Hilfe, die tatsächlich gebraucht und ohne politische Hintergedanken angeboten wird, zu keinem Zeitpunkt eine Verletzung des

---

<sup>695</sup> Vgl. hierzu auch die Darstellung bei Torelli, M., *De l'Assistance à l'Ingérence Humanitaires ?*, RICR 1992, S. 238 ff. (S. 242 ff.).

Völkerrechts darstellen kann<sup>696</sup>. Dies ist auch unter dem Gesichtspunkt der internationalen Solidarität und humanitären Überlegungen vertretbar. Soweit - wie hier - die Auffassung vertreten wird, dass bereits zum heutigen Zeitpunkt eine völkergewohnheitsrechtliche bzw. nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine Pflicht zur Hilfeleistung im Katastrophenfall existiert, kann das Hilfsangebot - konsequenterweise - selbstverständlich weder ein völkerrechtliches Delikt noch einen unfreundlichen Akt darstellen. Insoweit ist auf den Abschnitt E. II. zu verweisen.

### 3. Ergebnis

Sowohl im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten als auch in friedlichen Situationen besteht das Recht Hilfe im Katastrophenfall anzubieten. Während eines bewaffneten Konflikts gelten die Regeln der Genfer Konventionen nebst Zusatzprotokollen. Im Friedensfall ist ein solches Angebot unter allgemeinen Erwägungen der internationalen Solidarität und Humanität als zulässig anzusehen und grundsätzlich nicht als unfreundlicher Akt einzustufen.

---

<sup>696</sup> Siehe Bothe, M., EPIL 4, 1982, Relief Actions, S. 175; vgl. auch Zehetner, F., Tschernobyl, Zur völkerrechtlichen Problematik grenzüberschreitender technisch-industrieller Umweltkatastrophen in UPR 1986, S. 201 ff, 203 der in dem Angebot grds. kein echtes Problem sieht, vielmehr "eine allfällige Verpflichtung" aus dem Prinzip der guten Nachbarschaft ableitet; i. E. ebenso Pape, M., Humanitäre Intervention, S. 117; auch Bothe, M., EPIL 4, S. 175; ebenso Coursen-Neff, Z., Preventive Measures Pertaining to Threats to the Peace such as Natural and Humanitarian Disasters, S. 693.

### III. Völkerrechtliche Pflicht Hilfe anzunehmen

Nachdem festgestellt wurde, dass das Anbieten von Hilfe in einer konkreten Notsituation allenfalls unter politisch prekären Situationen als unfreundlicher Akt gewertet werden kann, stellt sich nunmehr die Frage, ob tatsächlich erforderliche Hilfe von dem Empfängerstaat akzeptiert werden muss oder - obwohl die Hilfe tatsächlich benötigt wird - unter Verweis auf die Staatensouveränität zurückgewiesen werden darf. Auch wenn ein solches Verhalten eines Staates, der dringend Hilfe benötigt, schwer begreiflich erscheint, kommt es im Katastrophenfall oftmals zu einer solch ablehnenden Haltung des bedürftigen Staates.

Dies kann aus verschiedenen Gründen geschehen. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang der tatsächliche Informationsstand der entscheidenden staatlichen Stellen. Die Haltung „Hilfe von außen abzulehnen“ gründet sich häufig auf fehlendem Informationsfluss bzw. Fehleinschätzung der tatsächlichen Lage. Insoweit sind Organisation und Infrastruktur des betroffenen Katastrophenstaates maßgebend für den Informationsstand und die daraus resultierende Ablehnung.

Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt hier auch der Nationalstolz. Falsch verstandener Nationalstolz führt häufig dazu, dass Staaten auch in prekären, gar ausweglosen Situationen versuchen, Katastrophen selbst zu bewältigen und fremde Hilfe ablehnen. Gleiches gilt auch für politisch widerstreitende Systeme, die aus politischen Gründen von den "Widersachern" keine Hilfe annehmen.

Letztlich führt auch fehlendes technisches und wissenschaftliches „Know-how“ zu einer Fehleinschätzung insofern, dass der hilfebedürftige Staat der Auffassung ist, er habe die erforderlichen Mittel und Ressourcen, um die Katastrophe in den Griff zu bekommen, Obwohl in der konkreten Situation durch Hilfe von außen effektivere Hilfe geleistet werden könnte.

Im Folgenden soll anhand mehrerer konkreter Beispiele aufgezeigt werden, dass ein derartiges Verhalten der betroffenen Staaten schwerwiegende Auswirkungen für die betroffene Bevölkerung, aber auch – bei grenzüberschreitender Wirkung - für andere Staaten haben kann.

Vermutlich hat beispielsweise Chinas Abschottung gegen das Ausland bisher mehrfach die Hilfeleistung durch die Staatengemeinschaft oder Internationaler Organisationen trotz offensichtlicher Erforderlichkeit - im Wesentlichen aus politischen, aber wohl auch kulturellen Gründen - verhindert. Jüngste Beispiele für das Verhalten der chinesischen Regierung bei schwersten Naturkatastrophen im Land sind die Erdbeben in Südchina 1996, die Überschwemmungen am Hwangho-Fluss (Gelben Fluss) im Jahr 1996 und die im Juli 1998 ausgelöste Flut- und Überschwemmungskatastrophe am Jangtse, dem größten Fluss Chinas. Zunächst erreichten das Ausland über die Ereignisse und ihre Folgen nur spärliche Nachrichten. Bei den folgenden Informationen waren die Folgen der Ereignisse, die Zahl der Toten, Schwerverletzten, Obdachlosen und die wirtschaftlichen Schäden durch widersprüchliche Angaben stets nur schwer zu objektivieren.

Bei einem Erdbeben in Südchina 1996 wurde von ca. 250 Toten, 3.800 schwerverletzten und 13.630 leichtverletzten Personen, sowie Hunderttausenden von Obdachlosen im Nordwesten der Provinz Yunnan berichtet. Es erfolgten Angaben, dass sich das nicht ausreichende medizinische Personal bemühe, den Ausbruch ansteckender Krankheiten zu verhindern. Wegen der durch das Erdbeben zerstörten Straßen sollen drei Hubschrauber und zwei Flugzeuge zur Versorgung der Bevölkerung eingesetzt gewesen sein. Angesichts der zuvor genannten Zahlen scheint das eine überraschend geringe Anzahl von Luftfahrzeugen zur Versorgung der von der Katastrophe betroffenen Bevölkerung. Ausländische Hilfskräfte wurden von den chinesischen Behörden nicht in das Katastrophengebiet gelassen. Lediglich finanzielle Hilfe wurde aus dem Ausland angenommen, so z.B. aus Deutschland ein Betrag von 5 Millionen DM<sup>697</sup>.

Bei der Überschwemmungskatastrophe am Hwangho-Fluss wurde angegeben, dass es ca. 2.000 Tote und mehr als 100.000 Obdachlose, sowie 70.000 zerstörte Häuser und über 58.000 Hektar überflutetes Ackerland gegeben habe. Außerdem sollen 20.000 Personen aus der ebenfalls betroffenen Neun-Millionen-Hafenstadt Tianjin evakuiert worden sein. Nach Angaben des Chinesischen Roten Kreuzes herrschte Mangel an Lebensmitteln und Medikamenten. Offiziellen chinesischen Angaben zufolge waren 1,5 Millionen Soldaten und Freiwillige im Katastrophengebiet eingesetzt. Auch hier wurden wieder keine ausländischen Hilfskräfte in das Überschwemmungsgebiet

---

<sup>697</sup> FAZ Nr. 34 vom 09.02.1996, S. 1; HNA Nr. 31 vom 06.02.1996, S. 20.

gelassen. Internationale Hilfe wurde von China im Wert von 600.000 Dollar (900.000 DM) angenommen<sup>698</sup>.

Erhebliches internationales Interesse erregte der Verlauf und die Folgen der SARS-Epidemie, deren Erkennung und Bekämpfung wahrscheinlich durch die zunächst schleppende Informationspolitik und anschließend erneute Verhinderung der Hinzuziehung von Experten der WHO in den betroffenen asiatischen Staaten erhebliche Zeitverluste bei der Untersuchung und Erforschung sowie Bekämpfung forderte. Der im Folgenden geschilderte Ablauf soll an einem jüngeren Beispiel die aufgeworfene Problematik verdeutlichen.

Als im Februar / März 2003 plötzlich in verschiedenen Staaten eine bisher unbekannt Art einer Lungenentzündung mit einem schweren akuten Atemnotsyndrom und hohem Fieber auftrat, wurde gerätselt, welche Erregerart hierfür die Ursache war und woher die Krankheit kam. Die Erkrankung erhielt die Bezeichnung „SARS“, eine Abkürzung von „Severe Acute Respiratory Syndrom“<sup>699</sup>. Betroffen waren zu diesem Zeitpunkt von dieser Krankheit China, Hongkong, Indonesien, Kanada, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam, aber auch mit vereinzelt Verdachtsfällen die USA, Italien und Deutschland<sup>700</sup>. Als schnelles Ausbreitungsmedium wurde der Flugverkehr und die Verschleppung der Krankheit durch die Flugreisenden in nur wenigen Stunden von Ort zu Ort festgestellt<sup>701</sup>.

Die Weltgesundheitsbehörde (WHO) stand der Krankheit und ihrer schnellen Ausbreitung zunächst ratlos gegenüber<sup>702</sup>, doch rückte alsbald die Volksrepublik China als vermutlicher Sitz des Ursprungsherd der Krankheit in Verdacht. Sie geriet in den Mittelpunkt der Kritik, als sie erst Mitte Februar 2003 der WHO darüber berichtete, dass diese Art der Erkrankung bereits seit November 2002, also über drei Monate, in ihrer Provinz Guandong mit mehr als 300 epidemisch aufgetretenen Fällen grassierte. Die WHO in Genf, aber auch das Bundesgesundheitsamt in Deutschland wurden Mitte Februar 2003 um Zusammenarbeit bei der Ursachenforschung für die Krankheit und um Hilfe mit einem internationalen Team gebeten, das die chinesischen Ärzte und

---

<sup>698</sup> HNA Nr. 186 vom 12.08.1996, S.20.

<sup>699</sup> FAZ Nr. 66 v. 19.03.2003, S. 11; FAZ Nr. 71 v. 25.03.2003, S. 9.

<sup>700</sup> FAZ Nr. 57 v. 12.03.2003, S. 12; FAZ Nr. 64 v. 17.03.2003, S. 9; FAZ Nr. 65 v. 18.03.2003, S. 9.

<sup>701</sup> FAZ Nr. 64 v. 17.03.2003, S. 9.

<sup>702</sup> FAZ Nr. 57 v. 12.03.2003, S. 12.

Wissenschaftler unterstützen sollte<sup>703</sup>. Am 23.03.2003 lagen die ersten zwei Todesfälle in Hongkong vor. Die Zahl der Erkrankungen betrug dort 260 Personen und weltweit waren zu diesem Zeitpunkt schon 386 erkrankte Personen der WHO gemeldet worden<sup>704</sup>. Die WHO stellte sodann fest, dass die inzwischen weltweit grassierende Krankheit SARS tatsächlich in Südchina ihren Ausgang genommen hatte<sup>705</sup>. Ende März 2003 war die Zahl der Toten in Hongkong schon auf 13 gestiegen und die der an SARS Erkrankten auf 500 Personen. In der gesamten Volksrepublik China lagen bereits mehr als 800 Erkrankungsfälle vor. Nach Aufnahme der Krankheitsfälle in China in die Statistik der WHO in Genf waren dort dann schon 1.600 SARS-Erkrankungen und 57 Todesfälle durch die Krankheit registriert<sup>706</sup>.

Am 29.04.2003 wurde im Rahmen einer "fallorientierten" regionalen Zusammenarbeit von den Ländern Asiens ein Finanzfond zur SARS-Eindämmung beschlossen. Zu diesem Zeitpunkt war die Zahl der an SARS erkrankten Personen auf 5.050 gestiegen. Zudem standen Tausende von Personen in China bereits unter Quarantäne<sup>707</sup>. Weltweit waren von der WHO bereits Erkrankungen in 27 Staaten der Erde registriert und in acht Staaten insgesamt bereits 228 Todesfälle<sup>708</sup>. Nachdem die Zahl der Erkrankungen an SARS, vor allem auch in Peking ständig gestiegen war, bezeichnete ein Sprecher des chinesischen Außenministeriums die Erkrankungswelle als „Katastrophe“<sup>709</sup>. Die WHO bezeichnete die Krankheit SARS als "erste globale Epidemie des 21. Jahrhunderts"<sup>710</sup>, sprach aber auch sogar davon, dass man noch nicht wisse, „ob SARS nur ein Vorbote für Schlimmeres oder schon die wahre Katastrophe ist“<sup>711</sup>.

SARS ist ein Beispiel für die Entstehung einer sich kurzfristig rapide ausbreitenden Krankheit, die sich leicht tatsächlich zu einer gesundheitlichen Katastrophe für die Weltbevölkerung entwickeln könnte. Es ist aber auch ein

---

<sup>703</sup> FAZ Nr. 66 v. 19.03.2003, S. 11.

<sup>704</sup> FAZ Nr. 71 v. 25.03.2003, S. 9.

<sup>705</sup> FAZ Nr. 75 v. 29.03.2003, S. 1.

<sup>706</sup> FAZ Nr. 76 v. 31.03.2003, S. 1 u. 9.

<sup>707</sup> FAZ Nr. 100 v. 30.04.2003, S. 9.

<sup>708</sup> FAZ Nr. 94 v. 28.04.2003, S. 9, mit der im Einzelnen aufgeschlüsselten Statistik.

<sup>709</sup> FAZ Nr. 94 v. 23.04.2003, S. 9; HNA Nr. 94 v. 23.04.2003, S. 24. Alleine in Peking wurde 1.000 Krankenhausbetten in Quarantänestationen vorbereitet. Die chinesische Regierung bestellte jetzt 1.000 Beatmungsgeräte, 30 neue Spezialkrankwagen und eine halbe Million Schutzanzüge.

<sup>710</sup> FAZ Nr. 98 v. 28.04.2003, S. 11.

<sup>711</sup> Die Zeit Nr. 16 v. 10.04.2003, S. 15 ff.

Beispiel dafür, dass eine solche Entwicklung eventuell verhindert werden könnte, wenn die zur Vermeidung und Bekämpfung von Gesundheitsgefahren für die Weltbevölkerung gegründete WHO entsprechend der völkerrechtlichen Vereinbarung von ihren Mitgliedsstaaten unverzüglich und umfassend unterrichtet wird und eine Zusammenarbeit erfolgt. Hiergegen ist von der Volksrepublik China als Mitgliedsstaat der WHO im Fall von SARS - soweit der öffentlichen Kritik gefolgt werden kann - offenbar eklatant verstoßen worden. Ziel der in der WHO zusammengefassten 192 Mitgliedsstaaten ist es u. a. schnell und gemeinsam plötzlich auftretenden epidemischen Gesundheitsgefahren zu begegnen, diese einzugrenzen und zu bekämpfen. Dazu gehört nicht nur die gegenseitige Information und Unterstützung, sondern auch die völkerrechtliche Verpflichtung zur Annahme von Hilfe zwischen den Mitgliedsstaaten. Der Idee, die der Gründung der WHO zugrunde liegt, kommt insbesondere in der heutigen Zeit mit einem globalen Flugverkehr und einer dadurch begünstigten schnellen Verbreitung ansteckender Krankheiten eine besondere Bedeutung zu. Dementsprechend wurde von der WHO wohl zu Recht das Informationsverhalten der chinesischen Regierung kritisiert und der weltweite Unmut über deren Verhalten dahingehend zum Ausdruck gebracht, dass es „hilfreich gewesen wäre, wenn die WHO frühzeitig hereingelassen worden wäre“<sup>712</sup>. Bis April 2003, also fast ein halbes Jahr nach Ausbruch von SARS in Südchina, hatten die Verantwortlichen in Peking das wahre Ausmaß der Krankheit und deren Gefährlichkeit laut Presseberichten verschwiegen und auch trotz Hilfsersuchen bei der WHO die Reisegenehmigungen von zwei Expertenteams der WHO nach China verzögert. Im asiatischen Raum kommt in kultureller Hinsicht noch die wichtige Frage des "Gesichtsverlustes" erschwerend hinzu. Diese Problematik führt wahrscheinlich auch bei den vorstehend beschriebenen Entscheidungen oftmals zu einer ablehnenden Haltung gegenüber fremder Hilfe.

Die restriktive chinesische Informations- und "Abschottungs-"politik in einem international als Gefahr angesehenen Krankheitsfall ist mithin im Wesentlichen im politischen System begründet, dürfte aber auch kulturelle Ursachen haben.

Ein weiteres Beispiel stellt das schwere Erdbeben der Stärke zwischen 7,4 und 7,8 Grad auf der Richterskala, das am 17.08.1999 in der Nacht gegen 3 Uhr Ortszeit den Nordwesten der Türkei erschütterte. Zwei Monate nach dem Ereignis wurden nach zwischenzeitlich vielfach variierenden Zahlenangaben 16.000 Tote, mehr als 30.000 vermisste Personen und 600.000 Obdachlose

---

<sup>712</sup> FAZ Nr. 77 v. 01.04.2003, S. 9; Die Zeit Nr. 16 v. 10.04.2003, S. 15 [17].

als Bilanz dieses Erdbebens angegeben<sup>713</sup>. Die Zahl der Verletzten lag bei über 45.000 Personen<sup>714</sup>. Von der türkischen Regierung wurden die Vereinten Nationen um die Lieferung von 45.000 Leichensäcken gebeten<sup>715</sup>. Das vom Erdbeben verwüstete Gebiet hatte eine Ausdehnung von 31.000 Quadratkilometern, vergleichbar mit der Größe Berlins und Brandenburgs in Deutschland<sup>716</sup>. Aus diesen Zahlen lässt sich schließen, dass es sich bei diesem Erdbeben um eine Naturkatastrophe enormen Ausmaßes gehandelt hat.

Internationale Hilfe wurde - teilweise auf Ersuchen der türkischen Regierung, teilweise auf Initiative des bei den Vereinten Nationen bestehenden Teams für Katastrophen-Einschätzung und die Koordinierung der Hilfsmaßnahmen (UNDAC) - als Soforthilfe sehr schnell geleistet, so dass bereits am 19.08.1999 rd. 1.500 Helfer aus über 30 Ländern in der Türkei eingetroffen waren<sup>717</sup>. Hierbei handelte es sich vor allem um Spezialkräfte, teilweise mit Suchhunden, die auf die Rettung und Bergung von verschütteten Personen spezialisiert waren<sup>718</sup>. Bis zum 23.08.1999 waren mehr als 2.000 Fachleute aus 52 Ländern mit 142 Suchhunden im Einsatz<sup>719</sup>. Die türkische Regierung entsandte 54.000 Soldaten zur Hilfeleistung, Absperrung und zum Streifendienst, um Plünderungen zu verhindern, in das Erdbebengebiet<sup>720</sup>. Von der Türkei gewünschte Hilfsgüter, wie Lebensmittel, Medikamente, Atemschutzmasken, Plastikhandschuhe und -säcke, usw. trafen aus dem Ausland schnell ein<sup>721</sup> und die türkische Regierung beorderte sämtliches verfügbares schweres Räumgerät und Stromaggregate in die Krisenregion<sup>722</sup>.

Es trat jedoch bei allem gezeigten nationalen und internationalen Hilfswillen von Anfang an in der Türkei ein anderes Problem auf. Der Hilfsbereitschaft und der großen Menge der Hilfsgüter stand ein Mangel an Organisation und

---

<sup>713</sup> FAZ Nr. 242 v. 18.10.1999, S. 13.

<sup>714</sup> Der Spiegel Nr. 34 v. 23.08.1999, S. 124.

<sup>715</sup> Die Woche Nr. 35 v. 27.08.1999, S. 17.

<sup>716</sup> FAZ Nr. 195 v. 24.08.1999, S. 9.

<sup>717</sup> HNA Nr. 191 v. 18.08.1999, S. 1; FAZ Nr. 192 v. 20.08.1999, S.1; FAZ Nr. 195 v. 24.08.1999, S. 9.

<sup>718</sup> Vgl. z. B.: HNA Nr. 191 v. 18.08.1999, S. 26, und HNA Nr. 192 v. 19.08.1999, S. 24. zum Einsatz der Schnell-Einsatzereinheit Bergung Ausland (SEEBA) des Technischen Hilfswerks aus Deutschland; FAZ Nr. 193 v. 21.08.1999, S. 19, zum Einsatz der DRK-Hundestaffel aus Deutschland.

<sup>719</sup> FAZ Nr. 196 v. 25.08.1999, S. 11.

<sup>720</sup> FAZ Nr. 196 v. 25.08.1999, S. 11.

<sup>721</sup> FAZ Nr. 192 v. 20.08.1999, S. 1.

<sup>722</sup> FAZ Nr. 194 v. 23.08.1999, S. 13; FAZ Nr. 196 v. 25.08.1999, S. 11.

Koordination gegenüber. Viele türkische Behörden reagierten überhaupt nicht auf die Erdbebenkatastrophe<sup>723</sup>. Der bereits genannte UNDAG-Krisenstab stellte sehr schnell fest, dass die türkischen Behörden dringend Unterstützung benötigten. Das war vor allem darauf zurückzuführen, dass in der Türkei ein Katastrophenschutz so gut wie nicht vorhanden war. Entsprechende Einheiten konnten im ganzen Land nur auf 118 Personen zurückgreifen. Außerdem waren durch das Erdbeben im Katastrophengebiet auch die lokalen Hilfsstrukturen, wie z.B. Feuerwachen und Rettungsstationen zerstört worden<sup>724</sup>. Hinzu kam ein weitgehender Zusammenbruch der Infrastruktur im Erdbebengebiet, wie die Telekommunikation im Festnetz und Mobilfunk, aber auch des Verkehrswegenetzes, wodurch die Führungsstrukturen beeinträchtigt wurden<sup>725</sup>. In dieser Situation war es nicht die Gouverneursverwaltung, die einen türkischen Krisenstab aufbaute, sondern ein Privatunternehmen aus der Touristikbranche, die einen Organisations- und Koordinierungsstab mit etwa 40 freiwilligen Mitarbeitern einrichtete. Dieser beklagte, dass die Zusammenarbeit mit kleineren Krisenstäben im Erdbebengebiet sehr unzufriedenstellend verlaufe. Als hervorragend wurde hingegen die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen (UNDAG) und Mitarbeitern anderer internationaler Organisationen bezeichnet, die inzwischen in der Türkei einen Krisenstab zur Unterstützung der türkischen Regierung eingerichtet hatten, der sich wenige Tage nach dem Erdbeben zu einer zentralen Krisenbehörde entwickelt hatte<sup>726</sup>.

Besondere öffentliche Kritik richtete sich vor allem gegen den türkischen Gesundheitsminister Osman Durmus, der kurz nach dem Erdbeben unter anderem geäußert hatte, dass ausländische Ärzte und medizinische Versorgungsgüter nicht benötigt würden. Man habe die Lage voll im Griff. Den Einsatz ausländischer Ärzte finde er „bedenklich“, denn sie würden „nicht in unsere Kultur passen“<sup>727</sup>. Auf seine Veranlassung wurde auch ein griechisches Hilfsschiff mit Medikamenten und Lebensmitteln zuerst zwei Tage vom türkischen Zoll festgehalten und dann zurückgeschickt<sup>728</sup>. Als die von den USA von der Mittelmeerflotte in Marsch gesetzten Lazarettsschiffe vor der türkischen Küste eintrafen, lehnte der Gesundheitsminister diese Hilfe für das

---

<sup>723</sup> FAZ Nr. 194 v. 23.08.1999, S. 13.

<sup>724</sup> FAZ Nr. 195 v. 24.08.1999, S. 9.

<sup>725</sup> Der Spiegel Nr. 34 v. 23.08.1999, S. 124, 127.

<sup>726</sup> FAZ Nr. 194 v. 23.08.1999, S. 13; FAZ Nr. 195 v. 24.08.1999, S. 9.

<sup>727</sup> FAZ Nr. 196 v. 25.08.1999, S. 11; HNA Nr. 197 v. 25.08.1999, S. 32; HNA Nr. 196 v. 24.08.1999, S. 24; Die Woche Nr. 35 v. 27.08.1999, S. 17.

<sup>728</sup> HNA Nr. 197 v. 25.08.1999, S. 32.

Katastrophengebiet mit der Äußerung ab: „Für die Amerikaner haben wir keine Kranken übrig“.

Das Erdbeben von 1999 in der Türkei ist ein Beispiel dafür, dass internationale Hilfe zum Teil ohne sachliche Gründe abgelehnt wurde; ggf. auch aus religiösen Gründen, wenn man die oben bereits genannten Äußerungen des türkischen Gesundheitsministers betrachtet. Es ist weiter ein Beispiel dafür, dass gewährte internationale Hilfe infolge von Mängeln in der politischen Entscheidungsfindung und der innerstaatlichen Organisation und Kooperation nicht unverzüglich wirksam werden konnte. Dies wurde lediglich dadurch abgefangen, dass die Vereinten Nationen mit UNDAC und auch andere internationale Hilfsorganisationen in Zusammenarbeit mit einem spontan gebildeten nichtstaatlichen türkischen Organisations- und Koordinierungsstab unbürokratisch zur Unterstützung der türkischen Regierung tätig wurden. Diese duldet diese Hilfeleistung ohne besondere völkerrechtliche Erörterungen, da ihr die Situation durch die schweren Auswirkungen des Erdbebens offensichtlich aus der Kontrolle geraten war. Es kann mithin konstatiert werden, dass in diesem Fall die völkerrechtliche Pflicht zu Gunsten der betroffenen Bevölkerung Hilfe anzunehmen, schließlich in wesentlichen Teilen durch stillschweigende Duldung der Türkei realisiert wurde.

Fehlinformationen, Fehleinschätzungen und falsch verstandener Nationalstolz sowie politische oder religiöse Rivalitäten führen somit oftmals dazu, dass sich die Auswirkungen von Katastrophen verschlimmern und teilweise unnötig viele Menschenleben geopfert werden. Daher ist als eines der entscheidenden Probleme in der Praxis die Frage zu untersuchen, ob es für den mit einer Katastrophe konfrontierten Staat eine völkerrechtliche Pflicht gibt, Hilfe von außen anzunehmen bzw. zu akzeptieren.

Mit einer solchen Pflicht würde jedoch auch einer der wesentlichen Eckpfeiler der internationalen Rechtsordnung, die staatliche Souveränität, maßgeblich eingeschränkt. Die Pflicht führt zu einer Einschränkung der Entscheidungsfreiheit und unter Umständen auch zu einem Eingriff in die territoriale Integrität, wenn Hilfe tatsächlich nur durch andere Staaten oder Organisationen auf dem Staatsgebiet des betroffenen Staates geleistet werden kann.

Zunächst sind hier wiederum die bereits genannten Phasen der Katastrophenhilfe zu unterscheiden und zu prüfen.

## 1. Katastrophenvorsorge

Dieser Phase kommt erneut insofern besondere Bedeutung zu, als Risiken erkannt und eingeschätzt werden können und entsprechende Vorbereitungen für den Katastrophenfall möglich sind. Denkbar wäre vorsorgende Hilfe im Bereich wissenschaftlich-technischen „Know-hows“. Das heißt, im Fall bestehender Risiken wird dem betroffenen Staat angeboten, diese Risiken im Wege des vorsorgenden Katastrophenmanagements zu erkennen, einzuschätzen und entsprechend vorzusorgen. Gerade ein solches Katastrophenmanagement kann möglicherweise von anderen Staaten, die einen breiteren Erfahrungsschatz, bzw. auf einem höheren, wissenschaftlich-technischen Niveau arbeiten, vermittelt werden. Ebenso kann es von Vorteil sein, bereits im Vorfeld von Katastrophen Verträge über die Zusammenarbeit im Katastrophenfall abzuschließen, bzw. im Falle von Anrainerstaaten beispielsweise frühzeitig bereits grenzüberschreitende Hilfe zu regeln, um möglichst schnell und unkompliziert zu helfen. Es stellt sich daher die Frage, ob eine Verpflichtung besteht, derartige vorsorgende Hilfe anzunehmen.

### a) Vertragsrecht

Eine solche Verpflichtung im Rahmen der vorsorgenden Zusammenarbeit Hilfe anzunehmen, ist im Bereich des See- und Schifffahrtsrechts aus dem Genfer Übereinkommen über die Hohe See<sup>729</sup> nicht unmittelbar erkennbar. Es erscheint auch fraglich, inwieweit in diesem Bereich die Staaten bereits im Vorfeld ihre Souveränität soweit aufgeben sollten, dass ihnen Hilfe "aufgezwungen" werden kann.

Nahe liegender sind derartige Verpflichtungen im Bereich der "ultra hazardous activities"; insbesondere im Nuklearrecht, da die vertraglichen Regelungen auf diesem Gebiet sehr weit fortgeschritten sind und das Bedürfnis, Regelungen zu schaffen, allgemein sehr hoch ist. Seit dem Unglücksfall von Tschernobyl sind Vertragsabschlüsse, gerade im Hinblick auf die grenzüberschreitende Vorsorge, vielfach zu verzeichnen. Eine Verpflichtung Vorsorgemaßnahmen anzunehmen, lässt sich allerdings aus den vorliegenden multilateralen

---

<sup>729</sup> Convention on the High Seas, UNTS 450, S. 82 ff., in Kraft: 30.9.1962.

Verträgen nicht unmittelbar ableiten. Vielmehr ergeben sich nur Empfehlungen zur bilateralen Vereinbarung entsprechender Verpflichtungen, denen viele Staaten inzwischen nachgekommen sind<sup>730</sup>. Das Übereinkommen vom 20. September 1994 über nukleare Sicherheit<sup>731</sup> besagt in Art. 17, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, bei der Standortwahl alle standortbezogenen einschlägigen Faktoren zu berücksichtigen, die Einfluss auf die Sicherheit der Kernanlage haben könnten. Die notwendigen Informationen müssen auch an die Nachbarstaaten weitergeleitet werden, um diesen die Möglichkeit zu Konsultationen zu geben. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, um im Katastrophenfall schnellstmögliche Hilfe - ggf. auch grenzüberschreitend - zu leisten; grundsätzlich sieht Art. 16 des Übereinkommens jedoch nur eine Verpflichtung zu Vorsorgemaßnahmen auf dem eigenen Territorium vor. Eine Verpflichtung eine Vorabregelung zur grenzüberschreitenden Hilfe ist auch aus Art. 1 Abs. 2 der IAEO-Hilfeleistungskonvention nicht zu schließen, da nur auf die "Möglichkeit" einer solchen bilateralen Vereinbarung hingewiesen wird.

Vertragliche Verpflichtungen über eigene Vorsorgemaßnahmen hinaus tätig zu werden, also z.B. bereits vorsorglich grenzüberschreitende Hilfeleistungen durch fremde Staaten oder Organisationen zu vereinbaren, bestehen nicht.

Auch in anderen Teilgebieten sind derartig weitgehende Verpflichtungen im multilateralen Bereich nicht erkennbar.

#### b) Völkergewohnheitsrecht / Allgemeine Rechtsgrundsätze

Aufgrund der bisherigen Ergebnisse könnte jedoch, zumindest im Bereich der "ultra hazardous activities", eine Rechtspflicht vorsorgende Hilfe anzunehmen aus dem Völkergewohnheitsrecht erwachsen. Ausgehend von dem Grundsatz grenzüberschreitende erhebliche Schäden zu unterlassen, könnten daher - abgestuft nach dem Grad der Gefährdung des betroffenen Nachbarstaates - Vorsorgeverpflichtungen bestehen, die auch über Maßnahmen hinausgehen, die lediglich die Vorsorge auf dem eigenen Territorium betreffen.

Im Nuklearrecht ist bereits zum aktuellen Zeitpunkt - regional und inhaltlich unterschiedlich ausgeprägt - eine sehr hohe Vertragsdichte auf bilateraler Ebene nachzuweisen<sup>732</sup>, deren Inhalt vielfach bereits eine

---

<sup>730</sup> Siehe Ausführungen vorne unter D. IV. und Teil E.

<sup>731</sup> BGBl. II 1997, S. 130 ff.

<sup>732</sup> Siehe Teil D. IV. ff.

grenzüberschreitende Hilfeleistung im Katastrophenfall vorsieht<sup>733</sup>. Im Einzelfall sehen die Verträge vor, dass Hilfskräfte ohne vorherige Kontrolle und Ankündigung die Grenze sofort im Katastrophenfall überschreiten dürfen. Zumindest auf Basis einer grundsätzlichen "Vorabvereinbarung" grenzüberschreitender Hilfe ist diese sich verdichtende Staatenpraxis ein wichtiges Indiz für die Bewertung völkergewohnheitsrechtlicher Pflichten. Da insbesondere in der europäischen Region vielfach in den bilateralen Verträgen - als geringster gemeinsamer Nenner - eine Vorabregelung der grenzüberschreitenden Hilfeleistung enthalten ist, kann wohl davon ausgegangen werden, dass eine derartige Verpflichtung im Bereich der "ultra hazardous activities" regional zumindest in Europa in Völkergewohnheitsrecht erwachsen ist.

Allerdings wird die Verpflichtung nicht über den Bereich des durch bilaterale Verträge bereits geregelten Kreis hinausgehen. Dies lässt sich somit nicht auf andere "ultra hazardous activities" oder andere Regionen übertragen. Aus der materiellen Pflicht grenzüberschreitende erhebliche Schäden bei Nachbarstaaten zu unterlassen, ist eine derartige Verpflichtung einer Vorabregelung grundsätzlich nicht herzuleiten. Lediglich für den Fall, dass zu erwartende grenzüberschreitende erheblichen Schäden auf anderem Wege auf dem Nachbarterritorium nicht erreicht werden kann, dürfte eine solche Verpflichtung bestehen. Dann stellt sich allerdings auch wieder die Frage, ob die gefahrbringenden Aktivitäten mit einem derartig hohen Gefährdungspotential völkerrechtlich überhaupt zulässig sind.

### c) Ergebnis

Im Vorfeld von Katastrophen bestehen allenfalls im Bereich des Nuklearrechts regional nachweisbare gewohnheitsrechtliche Pflichten von Nachbarstaaten vorsorglich Hilfe anzunehmen. Dies ergibt sich aus der regional hohen Vertragsdichte in Europa und Nordamerika, wo derartige Pflichten teilweise bereits manifestiert sind. Eine Übertragbarkeit auf andere Regionen und rechtliche Bereiche besteht jedoch nicht.

---

<sup>733</sup> wie zuvor a.a.O.

## 2. Humanitäre Hilfe

Die bereits entwickelten Falltypologien zeigen, dass insbesondere dieser Bereich in der Praxis problematisch ist. Denn gerade in akuten Katastrophensituationen treten - wie bereits eingehend dargelegt und nachgewiesen - immer wieder kulturelle und religiöse wie auch Probleme durch Fehlinformation, Fehleinschätzung und durch falsch verstandenen Nationalstolz auf. Es stellt sich daher die Frage, ob der ablehnenden Haltung des Katastrophenstaates eine völkerrechtliche Pflicht zur Annahme von Hilfe aufgrund von bereits vorhandenem Vertragsrecht entgegengehalten werden kann. Auch hier legen die vorgefundenen Rechtsquellen eine Differenzierung nach Katastrophensituationen nahe. Zunächst finden sich im Bereich des humanitären Völkerrechts umfassende und detaillierte multilaterale Abkommen. Wie bereits ausführlich dargestellt, bezeichnet das humanitäre Völkerrecht das in bewaffneten Konflikten anwendbare Recht. Im Fall der Katastrophen, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten stehen, ist wiederum auf andere Rechtsquellen einzugehen, die nicht ausschließlich für den bewaffneten Konflikt Geltung haben. Dabei wird sodann wieder auf den Begriff der „friedlichen Katastrophensituation“ zurückgegriffen.

### a) Bewaffneter Konflikt

Hinsichtlich der Begrifflichkeit des „bewaffneten Konflikts“ ist bereits erläutert worden, dass hiermit sämtliche bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Staaten untereinander und bewaffneten Gruppen innerhalb von Staaten erfasst werden sollen<sup>734</sup>.

Auch bei Untersuchung der Frage, ob eine Annahmeverpflichtung besteht, ist aufgrund der existierenden Vertragswerke zwischen dem so genannten „internationalen bewaffneten Konflikt“ und dem so genannten „nicht-internationalen bewaffneten Konflikt“ zu differenzieren<sup>735</sup>.

---

<sup>734</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen und die Definition des „Institute de Droits International“ vom 28.8.1985 in Abschnitt E. I 2. c) bb) dieser Untersuchung.

<sup>735</sup> Auch diesbezüglich wird auf den Abschnitt E. I 2. c) bb) verwiesen.

Wie bereits dargelegt, werden humanitäre Hilfsaktionen im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten oftmals als Einmischung bzw. als Parteieregreifen für die eine oder andere Konfliktpartei angesehen. Bereits aus diesen Gründen wird mit dem Hinweis auf die Souveränität bzw. eine unerlaubte Einmischung in den Konflikt humanitäre Hilfe von dritter Seite zurückgewiesen. Eine vertragliche oder auch eine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung im Rahmen bewaffneter Konflikte, Hilfe von dritter Seite annehmen zu müssen, würde daher einen entscheidenden Fortschritt zum Schutz der von der Katastrophe betroffenen Zivilbevölkerung darstellen.

#### aa) Internationaler bewaffneter Konflikt

Für den internationalen bewaffneten Konflikt gelten die Regeln der Genfer Abkommen vom 12.8.1949 und das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer in internationalen Konflikten (ZP I). Nach dem gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen finden sowohl die Abkommen wie auch das Protokoll (gem. Art. 1 Abs. 2 ZP I) in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, Anwendung, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird<sup>736</sup>. Für die Untersuchung sind in erster Linie das IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten sowie der Teil IV. des ZP I (Schutz der Zivilbevölkerung) von Interesse.

Im Hinblick auf den Schutz der Zivilbevölkerung ist aufgrund der vorgefundenen Normen zwischen den „besetzten Territorien“ und den „nicht besetzten Territorien“ zu differenzieren. Für das „besetzte Territorium“ gelten die Regelungen des Abschnitts III (besetzte Gebiete) des IV. Genfer Abkommens zum Schutze der Zivilbevölkerung. Insbesondere Art. 59 der IV. Genfer Konvention regelt den Fall der Unterversorgung der Zivilbevölkerung in einem besetzten Gebiet. Für das nicht besetzte Gebiet ist auf den Abschnitt II des I. Zusatzprotokolls zurückzugreifen. Dort wird in Art. 70 ZP I der Fall der Unterversorgung der Zivilbevölkerung eines der Kontrolle einer am Konflikt beteiligten Partei unterliegenden Gebiets geregelt, das kein besetztes Gebiet ist.

---

<sup>736</sup> Zum Anwendungsbereich wird im einzelnen auf die Darstellung unter E. I 2. bb) (1) verwiesen.

(1) " Besetztes Gebiet" i. S. von Art. 59 IV. Genfer Konvention von 1949

Der Abschnitt III des IV. Genfer Abkommens betrifft die Sondersituation der „besetzten Gebiete“. Für die besetzten Gebiete gelten Sonderregelungen, da es sich bei diesen Gebieten in keinem Fall um Gebiete handelt, die der staatlichen Souveränität des Besetzerstaates unterliegen. Denn die militärische Besetzung verleiht der Besetzungsmacht nicht die Souveränität über das besetzte Gebiet<sup>737</sup>.

Grundsätzlich ist die Besatzungsmacht gemäß Art. 55 IV. Genfer Abkommen verpflichtet, „die Versorgung der Bevölkerung mit Lebens- und Arzneimitteln im Rahmen aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel sicherzustellen; insbesondere führt sie Lebensmittel, medizinische Ausrüstungen und alle anderen notwendigen Artikel ein, falls die Hilfsquellen des besetzten Gebietes nicht ausreichen“. Hervorzuheben ist insoweit auch, dass die Schutzmächte „jederzeit ohne Behinderung den Stand der Versorgung mit Lebens- und Arzneimitteln in den besetzten Gebieten untersuchen“ können, allerdings „unter Vorbehalt von vorübergehenden Beschränkungen, die auf zwingenden militärischen Erfordernissen beruhen“.

Problematisch ist jedoch, dass eine effektive internationale Kontrolle des besetzten Gebietes regelmäßig nicht möglich ist. Kontrollen und Hilfsaktionen werden vielfach gerade deshalb unterbunden, weil die Besatzungsmacht befürchten muss, dass im Ausland über die „katastrophalen“ Zustände - soweit sich solche ergeben würden - berichtet wird. Von daher wird oftmals der Vorbehalt von vorübergehenden Beschränkungen, die auf zwingenden militärischen Erfordernissen beruhen, verwiesen werden (Art. 55 Abs. 3 IV. Genfer Abkommen). Beispielsweise liegen Untersuchungen vor, wonach in der Zeit von 1949 bis 1965 nur in etwa der Hälfte aller Fälle die Konfliktparteien die Dienste des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz akzeptiert haben<sup>738</sup>.

---

<sup>737</sup> So auch die Ausführungen bei Kimminich, O., Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, 1979, S. 188/189 ff.

<sup>738</sup> Vgl. Schindler, D., Die Anwendung der Genfer Rotkreuzabkommen seit 1949, Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, 1965 (Bd. XXII), S. 92.

Art. 59 Abs. 1 des IV. Genfer Abkommens normiert für den Fall, dass die Bevölkerung eines besetzten Gebietes oder ein Teil derselben ungenügend versorgt ist, dass die Besatzungsmacht „Hilfsaktionen zugunsten dieser Bevölkerung“ gestattet und „erleichtert sie im vollen Umfange der ihr zur Verfügung stehenden Mittel“. Aufgrund der Formulierung ergibt sich unmissverständlich, dass eine Pflicht zur Annahme humanitärer Hilfe besteht<sup>739</sup>. Auch wird in Absatz 2 des Art. 59 festgeschrieben, dass solche Hilfsaktionen entweder durch Staaten oder durch eine unparteiische humanitäre Organisation, wie namentlich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, unternommen werden können.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Besatzungsmacht selbst entscheiden muss, ob die Bevölkerung des besetzten Gebietes oder ein Teil derselben ungenügend versorgt ist. Will sich die Besatzungsmacht - aus welchen Gründen auch immer - der Verpflichtung, Hilfe von dritter Seite annehmen zu müssen, entziehen, so kann sie dies durch eigene humanitäre Hilfsmaßnahmen abwenden (Art. 59 Abs. 1 GK IV). Ob die Besatzungsmacht daraufhin tatsächlich die ihr gemäß Art. 55 des IV. Genfer Abkommens obliegende Pflicht zur ausreichenden Versorgung der Bevölkerung erfüllt hat, kann - wie bereits oben dargelegt - meistens nicht mit Sicherheit überprüft werden, da dies unter Hinweis auf vorübergehende Beschränkungen, die auf zwingenden militärischen Erfordernissen beruhen, unterbunden werden kann.

Abschließend ist daher festzustellen, dass gemäß Art. 59 Abs. 1 IV. Genfer Abkommen grundsätzlich eine vertragliche Verpflichtung besteht, humanitäre Hilfe von dritter Seite für besetzte Territorien annehmen zu müssen. Über die Erforderlichkeit von Hilfsmaßnahmen entscheidet jedoch die Besatzungsmacht selbst und kann durch eigene Hilfsaktionen Hilfe Dritter "verhindern". Dies eröffnet letztlich eine Möglichkeit, der Verpflichtung zur Annahme von Hilfe zu entgehen und außerdem auch entsprechende Kontrollen unter Hinweis auf Art. 55 Abs. 3 GK IV abzuwenden. Es ergibt sich somit trotz der „Annahmeverpflichtung“, die vertraglich festgelegt ist, eine recht unbefriedigende Situation<sup>740</sup>, da eine Überprüfung der Wirksamkeit der Hilfsaktionen in derartigen Situationen regelmäßig nur schwer möglich ist.

---

<sup>739</sup> So auch Kimminich, O., a.a.O., S. 189.

<sup>740</sup> So im Ergebnis auch Kimminich, O., a.a.O., S. 189.

(2) " Nicht - Besetztes Gebiet" i. S. von Art. 70 des I. Zusatzprotokolls

Das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte stellt einen maßgeblichen Fortschritt zum Schutz der Zivilbevölkerung dar. Einschlägig für die hier zu untersuchende Frage ist der Abschnitt II, der Hilfsmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung regelt. Art. 69 Abs. 2 ZP I weist diesbezüglich darauf hin, dass „Hilfsaktionen zugunsten der Zivilbevölkerung besetzter Gebiete“ durch die Art. 59, 60, 61, 62, 108, 109, 110 und 111 des IV. Abkommens sowie durch Art. 71 dieses Protokolls geregelt werden. Hinsichtlich „besetzter Gebiete“ wird somit lediglich auf das IV. Genfer Abkommen verwiesen.

Art. 70 ZP I betrifft ausdrücklich Gebiete, die kein besetztes Gebiet sind. Die Vertragsparteien haben sich insoweit für den folgenden Wortlaut entschieden: „Ist die Zivilbevölkerung eines der Kontrolle einer am Konflikt beteiligten Partei unterliegenden Gebiets, das kein besetztes Gebiet ist, nicht ausreichend mit den in Art. 69 genannten Versorgungsgütern versehen, so sind ohne jede nachteilige Unterscheidung unparteiische humanitäre Hilfsaktionen durchzuführen, sofern die davon betroffenen Parteien zustimmen.“<sup>741</sup>. Ergänzend wird in Satz 2 darauf hingewiesen, dass „Hilfsangebote, welche die genannten Bedingungen erfüllen, (...) weder als Einmischung in den bewaffneten Konflikt noch als unfreundlicher Akt“ gelten.

Soweit in der Literatur problematisiert wird<sup>742</sup>, dass die verwendete Formulierung keinen klaren Aufschluss darüber gibt, wer denn durch diese Regel verpflichtet ist, muss im Ergebnis Kimminich beigelegt werden<sup>743</sup>, der zu der Auffassung gelangt, dass der Empfangsstaat der Hilfsaktionen zur Annahme verpflichtet ist. Andere Auslegungen würden dem Sinn und Zweck des Vertragstextes zuwiderlaufen.

---

<sup>741</sup> Vgl. zu der Entstehung der Formulierung und den Vertragsverhandlungen Kimminich, O., a.a.O., Seite 189 ff.

<sup>742</sup> Z.B. Bothe in Bothe/Ipsen/Partsch, Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht, ZfaöRV 1978, S. 49 f.

<sup>743</sup> Siehe Kimminich, O., a.a.O., S. 192.

Unabhängig davon, dass Art. 70 ZP I unglücklicherweise nicht für „besetzte Gebiete“ gilt, erscheint problematisch, dass eine „Zustimmungsbedürftigkeit“ der von dem Konflikt betroffenen Parteien festgeschrieben ist. Allerdings wird im Zusammenhang mit der Zustimmungspflichtigkeit inzwischen die Auffassung vertreten, dass im Falle der „rechtsmissbräuchlichen“ Verweigerung der Genehmigung, trotz allem Hilfsaktionen durch das IKRK, aber auch durch andere Akteure, gleichwohl zulässig seien<sup>744</sup>. Es ist bereits erläutert worden, dass für den Fall der rechtsmissbräuchlichen Verweigerung der Genehmigung die anderen Vertragsstaaten wie auch die UNO durch den gemeinsamen Art. 1 der Genfer Konventionen dazu ermächtigt und verpflichtet werden, Maßnahmen im Rahmen des völkerrechtlich Erlaubten zu ergreifen, um den Verweigerer zur Erteilung seiner Zustimmung zu bewegen<sup>745</sup>. Somit ist - vor dem Hintergrund der weitgehenden Durchsetzbarkeit - eine grundsätzliche Verpflichtung, Hilfe Dritter zu akzeptieren bzw. anzunehmen, normiert<sup>746</sup>.

Im Ergebnis ist durch Art. 70 ZP I zwar eine Zustimmungspflichtigkeit normiert. Allerdings darf die Zustimmung nicht rechtsmissbräuchlich verweigert werden; in diesem Falle sind, trotz Verweigerung der Zustimmung, Hilfsaktionen möglich.

### (3) Zwischenergebnis

Für den Schutz der Zivilbevölkerung im internationalen bewaffneten Konflikt sind insbesondere die Art. 55 und 59 der IV. Genfer Konvention (besetztes Gebiet) und Art. 70 des ZP I (nicht-besetztes Gebiet) einschlägig. Dem Besetzerstaat wird gemäß Art. 59 IV. Genfer Abkommen eine grundsätzliche Verpflichtung auferlegt, humanitäre Hilfe für die Not leidende Zivilbevölkerung anzunehmen. Allerdings kann sich die Besatzungsmacht dieser Pflicht durch eigene Hilfsaktionen entziehen und eine Kontrolle im Rahmen des rechtlich Möglichen unterbinden. Im Rahmen des Art. 70 ZP I ergibt sich, dass humanitäre Hilfsaktionen für die Not leidende Zivilbevölkerung grundsätzlich zulässig und durchzuführen sind. Zwar müssen die davon betroffenen Parteien

---

<sup>744</sup> Siehe auch oben E. I 2. bb) (1) (a) unter Verweis auf Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 111 m. w. N.

<sup>745</sup> Vgl. auch Pape, M., a.a.O., S. 112 m. w. N.

<sup>746</sup> So im Ergebnis auch Pape, M., a.a.O. S. 111; Bothe, M., EPIL Bd. 4, 1982, S. 175; wohl auch Kimminich, O., a.a.O., S. 189 ff.

diesen Aktionen zustimmen, im Falle einer rechtsmissbräuchlichen Verweigerung der Zustimmung sind humanitäre Hilfsaktionen jedoch trotzdem zulässig. In der Praxis ist daher die Möglichkeit, sich im Rahmen des Art. 70 ZP I der Annahmeverpflichtung von Hilfsaktionen zu entziehen, geringer als im Rahmen von Art. 59 IV. Genfer Abkommen.

#### bb) Nicht-Internationaler bewaffneter Konflikt

Wie bereits dargestellt, wurde die Anwendung humanitärer Normen auf die so genannten „nicht-internationalen bewaffneten Konflikte“ durch das klassische Völkerrecht nicht geregelt. Durch die vier Genfer Abkommen von 1949 wurde ein Kernbereich humanitärer Regeln auch für die nicht-internationalen bewaffneten Konflikte in das humanitäre Völkerrecht aufgenommen. Diesbezüglich ist insbesondere auf den gleich lautenden Art. 3 der Genfer Abkommen von 1949 zu verweisen. Ein entscheidender Fortschritt wurde jedoch erst durch das II. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1949 erzielt<sup>747</sup>.

Aufgrund der Natur solcher nicht-internationalen Konflikte ist auch hier zwischen besetzten bzw. kontrollierten Gebieten und nicht besetzten bzw. nicht kontrollierten Gebieten zu unterscheiden. Grundsätzlich gilt jedoch, dass gemäß des gemeinsamen Art. 3 Abs. 1 Ziffer 2 Genfer Konventionen von 1949 Verwundete und Kranke zu bergen und zu pflegen sind.

##### (1) "Von der etablierten Regierung kontrollierte Gebiete"

Im Fall der nicht-internationalen Konflikte wird in verstärktem Maße deutlich, dass humanitäre Aktionen auf fremdem Staatsgebiet im krassen Gegensatz zur Souveränität des betroffenen Staates stehen können. Dies wird bereits durch Art. 3 des ZP II klargestellt, der bestimmt, dass keine Bestimmung dieses Protokolls dazu benutzt werden darf, die Souveränität eines Staates oder die Befugnisse der Regierung, mit allen zulässigen Mitteln Recht und Ordnung in dem betreffenden Staat aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen (...), anzutasten. Außerdem wird festgeschrieben, dass keine Bestimmung dieses Protokolls als Rechtfertigung für eine direkte oder

---

<sup>747</sup> Vgl. hierzu und zum Anwendungsbereich E. I. 3. aa) (2).

indirekte Einmischung in den bewaffneten Konflikt oder in die inneren oder äußeren Angelegenheiten der Hohen Vertragspartei benutzt werden darf, auf deren Gebiet der Konflikt stattfindet. Es handelt sich somit um eine Bekräftigung der staatlichen Souveränität und des so genannten „Interventionsverbots“. Bei Betrachtung der einschlägigen Normen wird deutlich, dass der den Hilfsgesellschaften und Hilfsaktionen gewidmete Art. 18 ZP II zum einen vom Umfang her deutlich geringer ausfällt, aber auch in seinen Formulierungen „schwächer“ als der entsprechende Art. 70 des ZP I geraten ist. Die hier zunächst deutlich umfangreicheren und weitergehenden Formulierungen sind im Verlaufe der Vertragsverhandlungen einem Reduktionsprozess zum Opfer gefallen<sup>748</sup>.

Fraglich erscheint aufgrund der Formulierung des Art. 18 Abs. 2 des ZP II, wann eine hohe Vertragspartei „betroffen“ ist und insoweit eine Zustimmung zu Hilfsaktionen erforderlich ist. Es kann bei restriktiver Auslegung sicherlich daraus geschlossen werden, dass die Hohe vertragsschließende Partei bei allen Hilfsaktionen „betroffen“ ist, die auf ihrem Territorium stattfinden, d.h. auch bei solchen Hilfsaktionen für die Aufständischen, die nicht durch ein Gebiet geführt werden müssen, das noch von der etablierten Regierung kontrolliert ist. Bei einem solchen Verständnis wäre eine Differenzierung zwischen kontrollierten Gebieten und nicht kontrollierten Gebieten überflüssig. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, die Bestimmung in der Weise auszulegen, dass die Vertragspartei nur dann betroffen ist, wenn eine Hilfsaktion durch von ihr kontrolliertes Gebiet geführt werden muss<sup>749</sup>. Bei Auslegung im letzteren Sinne wäre daher eine Zustimmung der Hohen Vertragspartei nur für Hilfsaktionen in dem von der etablierten Regierung kontrollierten Gebiet erforderlich.

Gemäß Art. 18 Abs. 2 ZP II ist bei der entsprechenden Auslegung für von der etablierten Regierung kontrollierte Gebiete folgendes zu beachten: Wenn „die Zivilbevölkerung übermäßige Entbehrungen infolge eines Mangels an lebensnotwendigen Versorgungsgütern wie Lebensmitteln und Sanitätsmaterial“ erleidet, sind mit der bereits erläuterten Zustimmung „Hilfsaktionen rein humanitärer unparteiischer Art“ zugunsten der

---

<sup>748</sup> Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung bei Kimminich, O., Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, 1979, S. 193 ff.

<sup>749</sup> Vgl. zur gesamten Problematik die Ausführungen bei Bothe, M., in: Bothe/Ipsen/Partsch, Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1978, S. 49 ff., S. 80.

Zivilbevölkerung ohne jede nachteilige Unterscheidung durchzuführen.

Aufgrund von Interpretationserklärungen verschiedener Staaten wurde letztlich festgestellt, dass die Zustimmung gemäß Art. 18 Abs. 2 des ZP II nur aus „sachlich gerechtfertigten Gründen“ verweigert werden kann<sup>750</sup>. Dies deutet auf eine ähnliche Interpretation wie im Falle des Art. 70 Abs. 1 Satz 1 ZP I hin, demgemäß die Genehmigung von Hilfsaktionen nicht in „rechtsmissbräuchlicher Weise verweigert werden darf“ und im Fall einer solchen Verweigerung Hilfsaktionen gleichwohl zulässig sein sollen<sup>751</sup>.

Problematisch erscheint für den Fall des nicht-internationalen Konflikts im besonderen Maße jedoch die Frage der Kontrollmöglichkeit zu sein. Dies war bereits für den Fall des internationalen bewaffneten Konflikts dargelegt worden und ist auf fremdem Territorium aufgrund der Souveränitätsrechte im Fall des nicht-internationalen Konflikts noch deutlich schwieriger. Letztlich ist jedoch davon auszugehen, dass zumindest das Verbot des „Aushungerns von Zivilpersonen“ im gleichen Maße besteht, wie im Fall des internationalen bewaffneten Konflikts<sup>752</sup>.

Für den Fall erforderlicher humanitärer Hilfe für die Zivilbevölkerung in von der etablierten Regierung kontrollierten Gebieten während eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts besteht nach Literaturmeinungen die Ansicht, dass eine Verpflichtung zur Annahme von Hilfe bzw. Zustimmung zu humanitären Hilfsaktionen besteht<sup>753</sup>. Letztlich ist es in der Praxis jedoch problematisch festzustellen, ob tatsächlich übermäßige Entbehrungen im Sinne des Art. 18 Abs. 2 ZP II durch die Zivilbevölkerung erlitten werden.

## (2) "Nicht - kontrollierte Gebiete"

Bei entsprechender Auslegung im oben geschilderten Sinne wäre eine Zustimmung der Hohen Vertragspartei zu Hilfsaktionen in nicht-kontrollierten

---

<sup>750</sup> Siehe auch Kimminich, O., a.a.O., S. 195.

<sup>751</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen bei Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 111/112.

<sup>752</sup> Vgl. Art. 14 ZP II und Art. 54 ZP I.

<sup>753</sup> Vgl. z.B. Bothe, M., EPIL 4, Relieve Actions, S. 173 ff., S. 176 linke Spalte; in diesem Sinne auch Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 111/112.

Gebieten nicht erforderlich<sup>754</sup>. Vor dem Hintergrund, dass das Protokoll auch auf die organisierten, bewaffneten Gruppen, die unter einer verantwortlichen Führung eine Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes einer hohen Vertragspartei ausüben, gem. Art. 1 Abs. 1 ZP II ausdrücklich Anwendung finden soll, erscheint diese Auslegung auch plausibel, da sodann die erforderliche Zustimmung durch die betroffene Gruppe zu erteilen ist. Allerdings ist Art. 18 ZP II noch mit einigen weiteren rechtlichen Unklarheiten behaftet, die aus unterschiedlichen Interpretationen und Befürchtungen einzelner Vertragsstaaten herrühren<sup>755</sup>, so dass im Ergebnis wohl davon ausgegangen werden muss, dass die Regelung bereits aufgrund der sehr unklaren Formulierungen eine sehr schwache Basis zur Hilfeleistung bietet<sup>756</sup>.

### (3) Zwischenergebnis

Der Schutz der Zivilbevölkerung in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten erscheint aufgrund der Formulierung des Art. 18 ZP II deutlich schlechter als der Schutz der Zivilbevölkerung in internationalen bewaffneten Konflikten. Zurückzuführen ist dies im Wesentlichen auf die Souveränitätsrechte des betroffenen Staates, auf dessen Territorium ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt stattfindet. Aufgrund der Staatensouveränität werden Kontrollmöglichkeiten noch weitergehend eingeschränkt, als sie in den Wirren eines bewaffneten Konfliktes ohnehin bereits sind. Darüber hinaus bilden am Konflikt beteiligte bewaffnete organisierte Gruppen einen weiteren Unsicherheits- und Gefährdungsfaktor, der humanitäre Hilfe darüber hinaus erheblich erschwert. Diese Probleme sind im Rahmen des ZP II zu den Genfer Abkommen von 1949 nicht geregelt worden und sind offensichtlich zur Zeit auf vertraglicher Ebene nicht abschließend zu bewältigen.

---

<sup>754</sup> So jedenfalls Bothe in Bothe/Ipsen/Partsch, Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht, ZaöRV 1978, S. 80, als eine mögliche Interpretation der Regelung in Art. 18 Abs. 2 ZP II.

<sup>755</sup> Siehe die ausführlichen Darstellungen bei Kimminich, O., Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, S. 114 ff und 193 ff.

<sup>756</sup> So auch im Ergebnis Kimminich, O., a.a.O., S. 194/195.

## cc) Ergebnis bewaffnete Konflikte

Die Verpflichtung, Hilfe anzunehmen, ergibt sich für den internationalen bewaffneten Konflikt zum einen aus Art. 59 IV. Genfer Konvention von 1949 und aus Art. 70 des ZP I. Hierzu ist festzustellen, dass für besetzte Gebiete in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten auftreten können, da der „Besetzer“ die Feststellung trifft, ob die Zivilbevölkerung Not leidend ist und eine Überprüfung aus militärischen Gründen - zumindest vorübergehend - verweigert werden kann. Für nicht-besetztes Gebiet besteht das Problem der „Zustimmungspflicht“. Diesbezüglich hat sich inzwischen jedoch die Auffassung durchgesetzt, dass eine rechtsmissbräuchliche Verweigerung der Zustimmung zur Folge hat, dass Hilfsorganisationen bzw. auch Helferstaaten in diesem Fall in rechtlich zulässiger Weise humanitäre Hilfe leisten können. In nicht-besetzten Gebieten ist daher die Durchsetzung humanitärer Hilfe gegenüber „Verweigerern“ eher möglich als in besetzten Gebieten.

Für nicht-internationale bewaffnete Konflikte bestehen bei der Durchsetzung humanitärer Hilfe erhebliche Probleme, da in diesem Fall die staatliche Souveränität einer schnellen unkomplizierten Hilfe grundsätzlich entgegensteht. Dies ist bereits dem letztlich unter deutlicher Reduktion entstandenen Art. 18 Abs. 2 des ZP II zu entnehmen. Bereits die Frage der „Zustimmungspflicht“ bereitet im konkreten Fall erhebliche Probleme bei der Auslegung der Vertragsklausel. Letztlich wird jedoch auch hier von Plattner die Auffassung vertreten, dass die Verpflichtung, humanitäre Hilfe im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt zulassen zu müssen bzw. anzunehmen, im gleichen Maße besteht, wie im Fall des internationalen bewaffneten Konflikts<sup>757</sup>.

## b) Friedliche Katastrophensituation

Wie bereits zuvor erläutert, handelt es sich bei den friedlichen Katastrophensituationen um solche, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt stehen<sup>758</sup>.

---

<sup>757</sup> Vgl. Plattner, D., *L'Assistance à la Population Civile dans le Droit International Humanitaire: Évolution et Actualité*, RICR 1992, S. 259 ff., Seite 271.

<sup>758</sup> Wegen der negativen Abgrenzung des bewaffneten Konflikts wird auf die Erläuterungen im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt und der Definition der Resolution des „Institute de Droit International“ vom 28.8.1995 verwiesen, siehe AEDI 61 II (1986), S. 278.

## aa) Vertragsrecht

Die folgenden völkerrechtlichen Verträge sollen als Hauptrechtsquellen des Völkerrechts daraufhin untersucht werden, ob aus ihnen eine Verpflichtung hergeleitet werden kann, Katastrophenhilfe anzunehmen:

### (1) Charta der Vereinten Nationen

Die Grundsätze, Ziele und Verpflichtungen, die in der Charta der Vereinten Nationen enthalten sind, haben universellen Charakter und sollen daher vorangestellt werden. Gleichzeitig formuliert die Charta in Art. 1 Ziffer 3 das Ziel, die Menschenrechte zu achten.

Die in Art. 1 Ziffer 3 der Charta der Vereinten Nationen enthaltene Zielformulierung, eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme (.....) humanitärer Art zu lösen (.....), löst keine konkrete Verpflichtung für den Katastrophenstaat aus, Hilfe von außen anzunehmen. Diesbezüglich kann der Katastrophenstaat seine ablehnende Haltung mit dem Grundsatz in Art. 2 Ziffer 7 der Charta der Vereinten Nationen begründen. Dort ist nämlich festgelegt, dass aus dieser Charta eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung aufgrund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden kann. Ein Staat, der im Katastrophenfall Hilfe von außen nicht annehmen will, kann sich gegenüber den Anbietern grundsätzlich auf seine staatliche Souveränität berufen, wodurch das Spannungsfeld zwischen dem Ziel aus Art. 1 Ziffer 3 und dem Grundsatz des Art. 2 Ziffer 7 der Charta deutlich wird.

Allerdings kann bei sachgerechter Auslegung des Wortlautes und des Sinn und Zwecks einer Zielformulierung - auch unter Anwendung der übrigen Auslegungsregeln des Art. 31 Wiener Vertragsrechtskonvention - nicht auf einen konkreten Bindungswillen bezüglich einer Verpflichtung zur Durchsetzung und Garantie von Menschenrechten oder gar der Annahme

humanitärer Hilfe geschlossen werden<sup>759</sup>. Dies gilt im Übrigen auch für die Förderungsabsicht, die sich aus Art. 55 b der Charta der Vereinten Nationen ergibt. Dieser Förderungsabsicht ist ebenso kein konkreter Bindungswille der Vertragsparteien zu entnehmen, aus der sich eine solche Annahmeverpflichtung im Katastrophenfall ergeben könnte.

## (2) Universelle Verträge zum Schutz der Menschenrechte

Eine Verpflichtung zur Annahme von Hilfe könnte sich auch aus den Menschenrechtspakten ergeben. Die "Allgemeine Erklärung der Menschenrechte" von 1949 soll an dieser Stelle nicht näher untersucht werden, da der Regelungsgehalt nicht über den der Folgepakete (Zivilpakt und Sozialpakt) hinausgeht<sup>760</sup> und der Umfang der Bindungswirkung äußerst umstritten ist<sup>761</sup>.

### (a) "Zivilpakt"

Der Zivilpakt greift im Wesentlichen die Bestimmungen der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf und entwickelt diese fort. Als völkerrechtlicher Vertrag ist er für die Unterzeichnerstaaten grundsätzlich rechtsverbindlich<sup>762</sup>. Von Interesse für diese Untersuchung ist in erster Linie das Recht auf Leben (Art. 6 Zivilpakt) sowie die näheren Bestimmungen in Art. 4 des Zivilpaktes, der eine Notstandsklausel enthält. Dies bedeutet, dass im Fall eines Notstandes, der Leben gefährdet, unter bestimmten Voraussetzungen die Derogation von Bestimmungen des Paktes möglich ist. Allerdings nimmt Art. 4 Abs. 2 des Zivilpaktes eine Reihe von Vorschriften von dieser Möglichkeit aus; u.a. ist die Derogation des Rechtes auf Leben gemäß Art. 6 des Zivilpaktes nicht möglich. Es handelt sich hierbei also um eine

---

<sup>759</sup> So im Ergebnis auch MacAlister-Smith, P., *International Humanitarian Assistance*, 1985, S. 63.

<sup>760</sup> Siehe oben unter E.I.3.b) bb); siehe auch Pape, M., *Humanitäre Intervention*, 1997, S. 34.

<sup>761</sup> Siehe ebenfalls oben unter E.I.3.b) bb).

<sup>762</sup> Zu den Möglichkeiten, sich der Rechtsverbindlichkeit des Paktes zu entziehen, siehe Nachweise bei Pape, M., *Humanitäre Intervention*, 1997, S. 34 Fn. 57.

notstandsfeste Norm, die auch nicht im Katastrophenfall eingeschränkt werden kann.

Es entspricht somit offensichtlich dem Willen der Vertragsstaaten, dass das Recht auf Leben uneingeschränkt Geltung haben und insbesondere die Individuen berechtigen und die Vertragsstaaten verpflichten soll<sup>763</sup>. Im Ergebnis kann daher grundsätzlich von einer Verpflichtung der Vertragsstaaten ausgegangen werden, das Leben auch durch die Annahme von Katastrophenhilfe durch Dritte zu schützen.

(b) "Sozialpakt"

Auch wenn bereits festgestellt wurde, dass der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in erster Linie auf Maßnahmen und insbesondere Programme zur Entwicklungshilfe abzielt, ergeben sich für die Vertragsstaaten einige Zielverpflichtungen, die letztlich die Verwirklichung des Rechts auf Leben sicherstellen sollen<sup>764</sup>. Gemeint sind insbesondere das Recht auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung und auf Freiheit von Hunger (Art. 11 des Paktes) sowie das Recht auf Gesundheit (Art. 12 des Paktes).

Es wird außerdem vertreten, dass die Vertragsstaaten die so genannten „minimum core obligation“ treffen soll; d.h., alle verbürgten Rechte wenigstens in einem Mindestmaß zu verwirklichen<sup>765</sup>. Damit soll offensichtlich gemeint sein, dass alle wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einen fundamentalen Kernbereich besitzen. Auch wenn sich der Kernbereich, der sich aus Art. 11 und 12 des Paktes zunächst ergibt, letztlich die Verwirklichung des Rechts auf Leben sicherstellen soll, könnte bei näherem Hinsehen aus den genannten Bestimmungen auf eine „Leistungspflicht“ zu schließen sein<sup>766</sup>.

Auch wenn man davon ausgeht, dass ein fundamentaler Kernbereich existiert, der die Vertragsstaaten verpflichtet, diesen zu schützen, besteht gleichwohl die Möglichkeit für einen Staat, sich auch dieser Verpflichtung zu entziehen. Wenn nämlich die Verwirklichung eines Rechts unterbleibt, jedoch nachweislich der

---

<sup>763</sup> In diesem Sinne auch Pape, M., a.a.O., S. 35.

<sup>764</sup> In diesem Sinne Tomuschat, Ch., Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, in APuZ B 49/1988, S. 14 ff., S. 18.

<sup>765</sup> So der General Comment Nr. 3 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Ziffer 10, UN-Doc. HRI/GEN/1; E/1991/23.

<sup>766</sup> So auch Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 37 m.w.N.

Versuch unternommen wurde, alle vorhandenen Ressourcen für die Verwirklichung einzusetzen, kann sich der Staat darauf zurückziehen, alles ihm Mögliche getan zu haben<sup>767</sup>. Bemerkenswert ist an dieser Stelle das sich aus Art. 11 Abs. 2 des Paktes ergebende - und von den Vertragsstaaten anerkannte - fundamentale Recht eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein. Wobei sich die Staaten in Art. 2 des Paktes explizit verpflichten, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen. Hieraus ergibt sich bei sachgerechter Auslegung - insbesondere im Falle einer konkreten Gefährdung der anerkannten Rechte in Folge einer Katastrophe - eine Verpflichtung angebotene adäquate Hilfe Dritter anzunehmen, um die fundamentalen Rechte im Vertragssinne zu erreichen<sup>768</sup>.

#### (c) Übereinkommen über die Rechte des Kindes

In Art. 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989<sup>769</sup> werden die Vertragsstaaten auf die Garantie des sog. "Kindeswohls" verpflichtet. Jedoch betrifft die von den Vertragsstaaten anerkannte Verpflichtung laut Abs. 2 ausdrücklich die geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen. Auch im Übrigen ist lediglich von einer Verpflichtung auszugehen, die erforderlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen einzurichten und zu kontrollieren (Art. 3 Abs. 2 und 3 des Übereinkommens).

Darüber hinaus sind die Vertragsstaaten gem. Art. 24 Abs. 1 des Übereinkommens lediglich verpflichtet, sich zu "bemühen" sicher zu stellen, dass keinem Kind das Recht auf Zugang zu den näher beschriebenen Gesundheitsdiensten vorenthalten wird. Daher ist aufgrund der Wahl des Wortlautes eher von einer Absichtserklärung auszugehen. Letztlich erkennen die Vertragsstaaten gemäß Art. 27 des Übereinkommens grundsätzlich das Recht eines jeden Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vertragsstaaten dem Kind als schutzbedürftigem Wesen auch besonderen Schutz und besondere Fürsorge

---

<sup>767</sup> Vgl. hierzu Ramcharan, B. G. (Hrsg.), *The Right to Live*, in *International Law*, 1985, S. 9; siehe auch Dinstein, Y., *The Right to Live, Physical Integrity and Liberty*, in: Henkin, L. (Hrsg.), *The International Bill of Human Rights*, 1981, S. 114 ff., S. 115.

<sup>768</sup> So auch im Ergebnis auch Bothe, M., *Relief Actions in EPIL*, Bd.4, S. 175/176.

<sup>769</sup> Dt. Quelle: BGBl. 1992 II S. 122.

zukommen lassen wollen. Im Rahmen des Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsstaaten daher zu einem besonderen rechtlichen Schutz und größtmöglicher Förderung. Da jedoch bereits anhand des Wortlautes erkennbar ist, dass nur Absichtserklärungen der Vertragsstaaten niedergeschrieben wurden, kann aus dem Übereinkommen keine von den Vertragsstaaten gewollte Verpflichtung zur Annahme von Katastrophenhilfe geschlossen werden.

#### (d) Rechtliche Würdigung

Einleitend ist festzuhalten, dass die Frage der Völkerrechtssubjektivität des Menschen nach wie vor ein umstrittener Bereich des Völkerrechts ist. Während das Individuum zunächst nur über das Medium Staat mit dem Völkerrecht verbunden war, ohne selbst dessen Subjekt zu sein, hat der Abschluss diverser völkerrechtlicher Verträge dazu geführt, dass auch Einzelpersonen Ansprüche zugestanden worden. Insgesamt war somit eine zunehmende Mediatisierung des Menschen festzustellen, die einer "partiellen Völkerrechtssubjektivität" gleichkommt. Er erhält sie jedoch nur im Rahmen der ihm zugeordneten Rechte und Pflichten in der Beziehung zu den Staaten.

Bei näherer Betrachtung der untersuchten Verträge fällt zunächst auf, dass der Zivilpakt überwiegend Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat enthält und somit die klassischen staatsbürgerlichen und politischen Freiheitsrechte regelt. Demgegenüber regelt der Sozialpakt vornehmlich den individuellen oder kollektiven Anspruch auf einen menschenwürdigen Standard in den aufgezählten Regelungsbereichen. Dabei wird nach der gängigen Kategorisierung der Menschenrechte im Zusammenhang mit den Abwehrrechten des Bürgers gegenüber dem Staat von Menschenrechten der „ersten Dimension“ gesprochen und die individuellen oder kollektiven Ansprüche oder auch Teilhaberechte auf einen menschenwürdigen Standard als Menschenrechte der „zweiten Dimension“ bezeichnet. Der so genannten „dritten Dimension“ werden typische kollektive Menschenrechte zugeordnet, wie z.B. das Recht auf Frieden, das Recht auf Entwicklung, das Recht auf eine geschützte, lebenswerte Umwelt und die so genannte „Teilhabe am gemeinsamen Erbe der Menschheit“<sup>770</sup>.

---

<sup>770</sup> Vgl. hierzu eingehend: Riedel, E., Menschenrechte der dritten Dimension, EuGRZ 1989, S. 9 ff.

Die Frage, ob es eine Verpflichtung eines Staates gibt, im Katastrophenfall ihm angebotene Hilfe anzunehmen, betrifft im wesentlichen nicht das Verhältnis Katastrophenstaat und Helferstaat, sondern vielmehr lässt sich die rechtliche Verpflichtung aus dem Verhältnis Individuum - welches von der Katastrophe betroffen ist - und Katastrophenstaat herleiten. Insoweit bieten sich in erster Linie die individuellen oder kollektiven Ansprüche auf einen menschenwürdigen Standard oder auch die Menschenrechte der „zweiten Dimension“ als Grundlage einer solchen Verpflichtung an. Im Blickfeld steht das „Recht auf Leben“, das selbstverständlich auch ein klassisches staatsbürgerliches Abwehrrecht des Bürgers gegenüber dem Staat darstellt.

Die von einer Katastrophe betroffenen Menschen können gegenüber dem Katastrophenstaat aus den näher erläuterten völkerrechtlichen Verträgen ihre Abwehrrechte und Teilhaberechte geltend machen. Diese Rechte verpflichten den Vertragsstaat im Rahmen der im Einzelnen bereits dargelegten Vertragsinhalte.

Fraglich erscheint jedoch, inwieweit die Rechte in einer Notsituation eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt werden können. Hinsichtlich des Zivilpaktes wurde bereits festgestellt, dass das Recht auf Leben jedenfalls als notstandsfest anzusehen ist (vgl. Art. 4 Abs. 2 des Zivilpaktes). Im Sozialpakt wurde die Möglichkeit der Einschränkung von Rechten im Notstandsfall nicht aufgenommen. Dies könnte darin begründet liegen, dass der Sozialpakt vorrangig Zielverpflichtungen enthält, die von den Staaten angemessene Bemühungen, jedoch nicht das Erreichen eines Ziels bestimmen<sup>771</sup>. Nach der Kommentierung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sollen die Vertragsstaaten jedoch die so genannte „minimum core obligation“ treffen, alle verbürgten Rechte wenigstens in einem Mindestmaß zu verwirklichen<sup>772</sup>. Wie bereits erläutert, könnte hierin eine „Leistungspflicht“ im Rahmen des Kernbereiches zu sehen sein.

Mit der wohl herrschenden Meinung kann davon ausgegangen werden, dass die Konzeption des Rechts auf Leben im Zivilpakt ebenfalls eine eigene

---

<sup>771</sup> Vgl. hierzu Tomuschat, Ch., Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, APuZ B 49/1988, S. 14 ff., S. 18.

<sup>772</sup> So der General Comment Nr. 3 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, a.a.O.

Leistungskomponente enthält<sup>773</sup>. Der Vertragsstaat ist demnach verpflichtet, „positive measures“ zur effektiven Verwirklichung dieses Rechts zu ergreifen<sup>774</sup>. Diese Leistungskomponente dürfte mit der oben genannten Leistungspflicht nach den Art. 11 und 12 des Sozialpaktes korrespondieren.

Im Zusammenhang mit dem Sozialpakt wird jedoch vertreten, dass sich ein Staat auch der Verpflichtung zur Verwirklichung des Kernbereichs der Normen entziehen kann, wenn nachweislich der Versuch unternommen wurde, alle vorhandenen Ressourcen für die Verwirklichung der Rechte einzusetzen<sup>775</sup>. Dies kommt somit im Ergebnis einer Derogation im Katastrophenfall gleich.

Auch wenn Art. 6 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes die Formulierung enthält, dass die Vertragsstaaten in „größtmöglichem Umfang das Überleben und die Entwicklung des Kindes“ gewährleisten, erscheint diese Wortwahl nicht geeignet, um bei sachgerechter Auslegung eine weitgehende Einschränkung der Rechte des Kindes im Katastrophenfall zu vollziehen. Soweit im Katastrophenfall von außen entscheidende Hilfe angeboten und verfügbar gemacht wird, schließt die Formulierung „größtmöglicher Umfang“ auch diese verfügbare Hilfe ein. Gleiches gilt für die Formulierung im Rahmen des Art. 24 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Dort wird seitens der Vertragsstaaten anerkannt, dass das Recht des Kindes auf das „erreichbare Höchstmaß“ an Gesundheit sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit existiert. Soweit Hilfe im Katastrophenfall angeboten und verfügbar ist, bewegt sich dies bei sachgerechter Auslegung im Rahmen des „erreichbaren Höchstmaßes“. Allerdings wird in Satz 2 des Art. 24 Abs. 1 des Übereinkommens die Verpflichtung insoweit eingeschränkt, als sich die Vertragsstaaten lediglich „bemühen müssen“, die Rechte sicherzustellen. Diese Einschränkung soll bei vernünftiger Auslegung jedoch lediglich für die Ausschöpfung eigener Ressourcen gelten, da bei einer großen Anzahl der

---

<sup>773</sup> Vgl. hierzu auch Pape, M., *Humanitäre Intervention*, 1997, S. 37 m.w.N.

<sup>774</sup> So der UNO-Menschenrechtsausschuß in seinem General Comment Nr. 6, Ziff. 5, abgedruckt in UN-Doc. HRI/GEN/1.

<sup>775</sup> General Comment Nr. 3 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Ziff. 10, UN-Doc. HRI/GEN/1; E/1991/23; dazu auch Simma, B., *Soziale Grundrechte und das Völkerrecht. Der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion*, in: Badura, P./Scholz, R. (Hrsg.): *Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche*, München 1993, S. 83 ff., hier S. 87.

Vertragsstaaten die eigenen Mittel offensichtlich beschränkt sind. Im Hinblick auf Hilfe, die von außen angeboten wird, ist Art. 24 Abs. 4 des Übereinkommens beachtlich, worin sich die Vertragsstaaten verpflichten, die internationale Zusammenarbeit zu unterstützen und zu fördern, um fortschreitend die volle Verwirklichung der in diesem Artikel anerkannten Rechte zu erreichen.

Die aus den untersuchten völkerrechtlichen Verträgen hervorgehenden Menschenrechte sind grundsätzlich geeignet, einen Vertragsstaat zu verpflichten, im Katastrophenfall Hilfe von außen anzunehmen, wenn die im Katastrophenstaat tatsächlich betroffenen Menschen in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verletzt werden. Sicherlich ist diesbezüglich eine Einzelfallbetrachtung regelmäßig unerlässlich, um die Betroffenheit der Individuen und die tatsächliche Möglichkeit zu helfen, feststellen zu können.

Im Grundsatz findet diese Auffassung Zustimmung in der Literatur, auch wenn im Einzelnen differenzierte Meinungen vertreten werden. So wird von Bothe vertreten, dass insbesondere die Verpflichtung aus Art. 2 des Sozialpaktes geeignet sei, eine solche Verpflichtung zu vermitteln<sup>776</sup>, andere Autoren gehen wiederum davon aus, dass bereits die Menschenrechte in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 den Ausgangspunkt einer derartigen Verpflichtung vermittelt, Hilfe im Katastrophenfall zu akzeptieren<sup>777</sup>. Letztlich ist die Verpflichtung des Katastrophenstaates, fremde Hilfe von außen annehmen zu müssen, aus dem notstandsfesten Recht auf Leben herzuleiten. Wie bereits dargelegt, beinhaltet dieses Recht auch Leistungsrechte, die eine effektive Verwirklichung dieses Rechts bewirken sollen<sup>778</sup>. Abschließend ist noch zu erwähnen, dass die Hilfeleistung selbstverständlich auch erforderlich und geeignet sein muss, um eine solche Verpflichtung zur Annahme von Hilfe auslösen zu können.

---

<sup>776</sup> Vgl. Bothe, M., EPIL 4, 1982, S. 173 ff., 175 und 176; vgl. aber auch hierzu Pape, M., Humanitäre Intervention, 1997, S. 36 f, der bereits mit der wohl h. M. darauf hinweist, dass die Konzeption des Rechtes auf Leben im Bürgerrechtspakt selbst eine "Leistungskomponente" enthält (m.w.N.), worin als "passives Element" zumindest auch eine Verpflichtung, Hilfe zu akzeptieren enthalten sein dürfte.

<sup>777</sup> So MacAlister-Smith, P., International Humanitarian Assistance, 1985, S. 64.

<sup>778</sup> Im Ergebnis so auch Bruha, T., Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen, 1984, in: ZAÖRV, Bd. 44, S. 1 ff., S. 61 und 62; im Ergebnis ebenso: MacAlister-Smith, P., International Humanitarian Assistance, 1985, S. 63 f., auch wenn MacAlister-Smith sich in erster Linie auf die allgemeine Erklärung der Menschenrechte beruft und in erst in zweiter Linie den Zivilpakt und den Sozialpakt nennt.

### (3) Regionale Abkommen und Teilbereiche

Sowohl in einzelnen Teilbereichen multilateraler völkerrechtlicher Verträge wie auch in regional begrenzt geltenden völkerrechtlichen Verträgen finden sich Regelungen, die darauf schließen lassen, dass der Katastrophenstaat nicht uneingeschränkt auf seine Souveränität pochen darf und Katastrophenhilfe (von außen) zurückweisen kann.

#### (a) OSZE

Unter Punkt C.I.3.b) bb) (f) ist bereits herausgearbeitet worden, dass sich aus dem Abkommen im lediglich Absichtserklärungen ergeben, die im Hinblick auf die hier untersuchten Fragen keine vertraglichen Pflichten beinhalten. Eine Verpflichtung zur Annahme von Katastrophenhilfe besteht ebenso wenig, wie zur Leistung von derartiger Hilfe<sup>779</sup>.

#### (b) See-, Verkehrs-, Luft-, Weltraum- und Nuklearrecht

Diese Teilbereiche sind - wie bereits oben erwähnt - zum Teil geschichtlich mit moralischen Verpflichtungen behaftet, die sich zu rechtlichen Verpflichtungen verstärkt haben. Auch spielen selbstverständlich die Gefahrenpotentiale der einzelnen Regelungsobjekte eine Rolle bei den Verpflichtungen, die einem Katastrophenstaat obliegen, wenn ihm im Katastrophenfall Hilfe von außen angeboten wird.

##### (aa) See- und Schifffahrtsrecht

Auf universeller Ebene sind zunächst die Interventionsabkommen von 1969 und 1973 (vgl. oben unter C.1.2c) aa) e)) zu nennen. Im Rahmen dieser

---

<sup>779</sup> Siehe unter E.I.3.b) bb) (f) sowie die dortigen Nachweise.

Abkommen sind den infolge eines Schiffunglücks von einer Ölkatastrophe bedrohten Küstenstaaten notwendige einseitige Notfallschutzmaßnahmen zu gestatten, auch wenn sie damit in Rechte anderer Staaten oder Dritter eingreifen müssen. Dies beinhaltet eine Pflicht zur „Duldung“ fremder Hilfsmaßnahmen. Allerdings ist zu beachten, dass die Pflicht zur Duldung fremder Hilfsmaßnahmen im unbedingten Zusammenhang mit der eigenen Gefährdung des Hilfeleistenden steht. Die eigene Bedrohung des Küstenstaates, der zulässigerweise in die Rechte anderer Staaten oder Dritter eingreifen darf, legitimiert somit diesen Eingriff. Der in diesen Verträgen geregelte Tatbestand normiert damit ein „Notwehrrecht“ des bedrohten Küstenstaates. Dieses „Notwehrrecht“ ist zu unterscheiden von der in diesem Abschnitt untersuchten „Pflicht, Hilfe anzunehmen“, da diese nicht nur eine Notwehrsituation betrifft, sondern vielmehr auch Katastrophensituationen betrifft, die andere Staaten nicht gefährden.

#### (bb) Eisenbahn- und Straßenverkehrsrecht

Es ist bereits festgestellt worden, dass auf multilateraler Basis im Bereich des internationalen Eisenbahnrechtes keine speziellen Abkommen über gegenseitige Hilfe bzw. den gemeinsamen Einsatz von Hilfskräften bei schweren Eisenbahnbetriebsunfällen abgeschlossen worden sind. Unabhängig davon können im Rahmen von Betriebswechselbahnhöfen oder Gemeinschaftsbahnhöfen an Staatsgrenzen bilaterale Vereinbarungen bestehen, die die Zusammenarbeit im Falle von Eisenbahnunglücken regeln.

Ähnliches gilt für den internationalen grenzüberschreitenden Straßenverkehr, für den es ebenfalls keine ausdrücklichen Bestimmungen über die gegenseitige Hilfe bei Straßenverkehrsunfällen schwerer Art gibt. Im Rahmen des Art. 31 des Wiener Übereinkommens über den Straßenverkehr vom 8.11.1968<sup>780</sup> sind lediglich Vorschriften über die Verpflichtung zu Hilfeleistungen der beteiligten Verkehrsteilnehmer enthalten. Auch in diesem Bereich gibt es sehr vereinzelt bilaterale Verträge, die die gegenseitige Hilfe bei Straßenverkehrsunfällen regeln, aber an dieser Stelle nicht näher zu untersuchen sind.

---

<sup>780</sup> Deutsche Quelle: Bundesgesetzblatt 1977 II, S. 811.

### (cc) Luftverkehrsrecht

Im Bereich des internationalen Zivilluftfahrtrechts findet sich die Regelung des Art. 25 des Abkommens von Chicago von 1944<sup>781</sup>. Demnach ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, für in seinem Hoheitsgebiet in Not geratene Flugzeuge Hilfsmaßnahmen zu treffen, die ihm tunlich erscheinen, den Eigentümern des Luftfahrzeuges und den Behörden des Staates, in dem das Flugzeug eingetragen ist, zu gestatten, unter Kontrolle der eigenen Behörden die den Umständen nach erforderlichen Hilfsmaßnahmen zu treffen. Darüber hinaus hat jeder Vertragsstaat des Chicagoer Abkommens bei der Suche nach vermissten Luftfahrzeugen an aufeinander abgestimmten Maßnahmen mitzuwirken, die aufgrund des Abkommens gemäß Art. 37 Buchstabe k empfohlen werden.

Nach diesem Abkommen ist ausdrücklich geregelt, dass der Staat, in dem die Flugzeugkatastrophe geschehen ist, dem Staat, dessen Flugzeug betroffen ist, gestatten muss, die erforderlichen Hilfsmaßnahmen auf dem eigenen Hoheitsgebiet zu treffen. Maßgebende Einschränkung ist in diesem Falle allerdings, dass die zuständigen Behörden des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet das Luftfahrzeug in Not geraten ist, die Kontrolle ausüben.

Für den internationalen Luftverkehr ist somit ausdrücklich geregelt, dass durch den „Entsenderstaat“ auf fremdem Hoheitsgebiet Katastrophenhilfe geleistet werden darf und somit von dem Staat, in dem das Luftfahrzeug in Not geraten ist, zugelassen werden muss. Zu beachten ist insofern allerdings, dass in diesem Fall der Entsenderstaat dem eigenen Luftfahrzeug hilft und somit eine direkte Beziehung zwischen dem Helferstaat und der „Katastrophensituation“ besteht.

### (dd) Weltraumverkehrsrecht

Es wurde bereits ausführlich das „Übereinkommen über die Rettung und Rückführung von Raumfahrern sowie die Rückgabe von in den Weltraum

---

<sup>781</sup> Deutsche Quelle: Bundesgesetzblatt 1956 II, S. 411; internationale Quelle. UNTS Vol. 15, S. 295.

gestarteten Gegenständen“ vom 19.12.1967<sup>782</sup> berichtet. Entscheidend ist hiernach, dass der Vertragsstaat, auf dessen Hoheitsgebiet eine Notlandung oder Notwasserung stattgefunden hat, mit der Startbehörde des Entsenderstaates eine Zusammenarbeit herbeizuführen hat, wenn dies geeignet ist, eine schnelle Rettung oder wirksame Such- und Rettungsaktion durchzuführen. Allerdings hat die Leitung und Kontrolle solcher gemeinsamer Aktionen - ähnlich wie im Bereich des internationalen Luftfahrtrechtes - der Vertragsstaat, der die Notlage entdeckt hat (Art. 2 des Übereinkommens).

Im Wesentlichen gelten somit ähnliche Grundsätze wie im Bereich des internationalen Luftverkehrsrechtes mit der Einschränkung, „wenn dies geeignet ist“. Sowohl im Fall des Chicagoer Abkommens von 1944 wie auch nach dem Rettungsübereinkommen für die Weltraumfahrt hat der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet die Notlage entstanden ist, die Möglichkeit, zunächst zu prüfen, welche Maßnahmen ihm „tunlich“ bzw. „geeignet“ erscheinen. Im Ergebnis ist jedoch in beiden Fällen die vertraglich vorgesehene Regelung vorhanden, dass der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet eine Katastrophe geschehen ist, die Option von Hilfsmaßnahmen des Entsenderstaates auf seinem eigenen Hoheitsgebiet zu prüfen und im Falle der Erforderlichkeit und Eignung zuzulassen hat.

#### (ee) Nuklearrecht

Das internationale Nuklearrecht weist - insbesondere in Europa - eine Vielzahl bilateraler Verträge auf, die u. a. auch Hilfeleistungs- und Informationspflichten bei Unglücks- oder Katastrophenfällen aufweisen. Insoweit wird auf die Untersuchung im Teil D. Bezug genommen.

An dieser Stelle soll zunächst auf das IAEO-Übereinkommen über die Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen<sup>783</sup> (IAEO-Hilfeleistungsübereinkommen) eingegangen werden. Art. 1 des IAEO-Übereinkommens über Hilfeleistung bei einem Nuklearunfall oder radiologischen Notfall bestimmt, dass die Vertragsstaaten generell eine

---

<sup>782</sup> Internationale Quelle: UN/A/Res. 2345 (XXII); UNTS Vol. 672, S. 119; deutsche Quelle: Bundesgesetzblatt 1971 II, S. 2237.

<sup>783</sup> Internationale Quelle: IAEA INFCIRC/336 18.11.1986; deutsche Quelle: Bundesgesetzblatt 1989 Teil II, S. 434.

Kooperationsverpflichtung bei der Leistung grenzüberschreitender Nothilfe haben. Diese Kooperationsverpflichtung liegt jedoch regelmäßig im Ermessen der betroffenen Staaten. Art. 2 des Übereinkommens manifestiert, dass die Initiative von dem in Not geratenen Vertragsstaat auszugehen hat. Im Umkehrschluss ergibt sich, dass die Vertragsparteien erst gar nicht davon ausgehen, dass eine Hilfeleistungsinitiative von außen an den von der Katastrophe betroffenen Vertragsstaat herangetragen wird und entsprechende Annahmepflichten bestehen. Keinesfalls kann daher davon die Rede sein, dass hier eine vertragliche Verpflichtung besteht, Hilfe von außen anzunehmen.

Das Übereinkommen über nukleare Sicherheit vom 20.09.1994<sup>784</sup> weist zwar in der Präambel darauf hin, dass sich die Vertragsparteien darüber bewusst sind, dass Unfälle in Kernanlagen grenzüberschreitende Auswirkungen haben können und laut Art. 1 Ziel des Übereinkommens auch die Milderung von radiologischen Unfällen sein soll. Allerdings stellt das Übereinkommen dabei im Wesentlichen auf die Schaffung von Sicherheits- und Überprüfungsvorschriften sowie Vorsorgemaßnahmen ab (Art. 7 ff. des Übereinkommens). Eine Pflicht zur Annahme von Hilfeleistungen im Katastrophenfall lässt sich nicht ableiten.

Gleiches gilt für das Gemeinsame Übereinkommen vom 05.09.1997 über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle (Übereinkommen über nukleare Entsorgung)<sup>785</sup>. Auch hier wird auf die Schaffung von administrativen Vorsorge- und Prüfungsmaßnahmen (Art. 4 ff. des Übereinkommens) abgestellt. Insbesondere Art. 25 des Übereinkommens (Notfallvorsorge) verpflichtet die Vertragsparteien sicher zu stellen, dass für das eigene Hoheitsgebiet geeignete Notfallpläne bestehen und ausreichend oft erprobt werden. Auch hinsichtlich der grenzüberschreitenden Verbringung findet sich keine Regelung zur Verpflichtung grenzüberschreitender Hilfeleistung (Art. 27 des Übereinkommens).

Im Ergebnis lässt sich somit aus den bestehenden multilateralen Verträgen im Bereich des Nuklearrechts keinerlei vertragliche Verpflichtung zur Annahme von Hilfeleistungen seitens des betroffenen Staates ableiten.

---

<sup>784</sup> Deutsche Quelle: Bundesgesetzblatt 1997 Teil II, S. 130.

<sup>785</sup> Deutsche Quelle: Bundesgesetzblatt 1998 Teil II, S. 1752.

## (4) Zwischenergebnis

Aus Teilbereichsabkommen lassen sich dann konkrete Verpflichtungen ableiten, Hilfe anzunehmen bzw. zumindest auf seinem eigenen Territorium zuzulassen, wenn eine direkte Beziehung zwischen dem Katastrophenobjekt auf dem eigenen Territorium und dem Hilfe anbietenden Staat besteht. Dies gilt jedenfalls nachweislich für das Luftverkehrs- und Weltraumhilfsübereinkommen. Im Bereich des Nuklearrechts könnte sich diese Verpflichtung, Hilfe anzunehmen, aus dem direkten Gefährdungstatbestand für den Hilfe anbietenden Nachbarstaat ergeben. Letztlich bestehen im Bereich der untersuchten Abkommen regelmäßig Verpflichtungen, aufgrund der Möglichkeit, dass gerade durch ein grenzüberschreitendes Gefahrenpotential eine Beziehung zwischen Hilfe anbietenden und Hilfe annehmenden Staaten entsteht.

bb) Völkergewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze und andere Rechtsquellen i. S. des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut

Zu der Frage einer Annahmeverpflichtung, die aus den Menschenrechts-erklärungen, -pakten und -abkommen abgeleitet wird, ist festzustellen, dass der IGH sowie die herrschende Lehre bereits seit geraumer Zeit zumindest einen „Kernbereich“ auch dem Völkergewohnheitsrecht bzw. den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zuordnet<sup>786</sup>. In der Literatur wird hier, wenn auch nicht immer einheitlich, auf die so genannten nicht-derogierbaren Normen sowie insbesondere das allgemeine Verbot von Genozid, Sklaverei und Rassendiskriminierung verwiesen<sup>787</sup>. Der internationale Gerichtshof hat „elementare Grundsätze der Humanität“, „grundlegende Menschenrechte“ oder

---

<sup>786</sup> Vgl. hierzu z.B. Schindler, D., *Kriegsrecht und Menschenrechte*, in: Häfelin, U./Haller, W./Schindler, D. (Hrsg.): *Menschenrechte - Föderalismus - Demokratie*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, Zürich 1979, S. 327 ff., 342 m.w.N.; siehe auch oben E. I. 3.bb) (2).

<sup>787</sup> Siehe auch Schindler, D., a.a.O.

„allgemeine Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts“ als allgemeine Rechtsgrundsätze definiert und damit die näher genannten Normen erfasst<sup>788</sup>.

Aus der vorgefundenen Literatur und Rechtsprechung des IGH kann daher geschlossen werden, dass zumindest der „Kernbereich menschenrechtlicher Normen“ Verbindlichkeit im Rahmen des Völkergewohnheitsrechtes bzw. anderer Rechtsquellen im Sinne des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut besitzt<sup>789</sup>. Unzweifelhaft fällt das „Recht auf Leben“ in diesen Kernbereich menschenrechtlicher Normen<sup>790</sup>. Letztlich ist durch den IGH und die UN-Generalversammlung unmissverständlich ausgeführt worden, dass humanitäre Hilfe, selbst, wenn sie durch andere Staaten erfolgt, auch ohne Zustimmung der zuständigen Regierung zulässig sein soll<sup>791</sup>. Die erforderliche - aber auch „neutrale“ - Hilfeleistung (wörtlich: nach den Grundsätzen des Roten Kreuzes) wird danach durch die internationalen Gremien und durch die Lehre<sup>792</sup> gestärkt und als unerlässlich angesehen; mithin wird die erforderliche Hilfeleistung über die Souveränität der Staaten gestellt. Soweit also die Katastrophensituation lebensbedrohliche Dimensionen erreicht hat, ist davon auszugehen, dass aufgrund des als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannten Kernbereichs der Menschenrechte auch außerhalb des Völkervertragsrechtes eine Verpflichtung besteht, Hilfe anzunehmen.

Seit dem schweren Nuklearunfall von Tschernobyl wird in der Literatur unter verschiedenen Gesichtspunkten die These diskutiert, ein von einem Nuklearunfall betroffener Staat habe kraft allgemeinen Völkerrechts Anspruch auf Hilfeleistung<sup>793</sup>. Jedoch stößt diese These auf ebensolche Bedenken, wie die These, dass für den vom Unfall betroffenen Staat die Verpflichtung

---

<sup>788</sup> "Considerations elementaires d'humanite"; CIJ, *Detroit de Corfu - Fond*, Urteil v. 9.4.1949, Recueil 1949, S. 4 ff. (S. 22); dazu auch Verdross/Simma § 63; "Droits fondamentaux de la personne humaine"; CIJ, *Barcelona Traction Light & Power Company (Belgique vs. Espagne) - Fond (2eme Phase)*, Urteil v. 5.2.1970, Recueil 1970, S. 3 ff. (S. 32); "Principes generaux de base du droit humanitaire"; CIJ, *Affaire des activites militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci - Fond*, Urteil v. 27.6.1986, Recueil 1986, S. 14 ff., §§ 215 ff. (§ 218) unter Bezugnahme auf den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen; siehe *Abi-Saab, Rosemary, RICR 1987*, S. 381 ff. (S. 383 ff).

<sup>789</sup> Siehe oben E. I. 3. bb) (3).

<sup>790</sup> ebenda

<sup>791</sup> ebenda

<sup>792</sup> ebenda

<sup>793</sup> Siehe zusammenfassend: Zehetner, F., *Tschernobyl - Zur völkerrechtlichen Problematik grenzüberschreitender technisch-industrieller Umweltkatastrophen* - in *UPR 1986/6*, S. 201/203 m. w. N.

bestehe, Hilfe bei einem Nuklearunfall annehmen zu müssen<sup>794</sup>. Für den Anspruch auf Hilfeleistung wird die Rechtspflicht aus dem Prinzip der internationalen Solidarität sowie aus allgemein humanitären Überlegungen abgeleitet<sup>795</sup>.

Gesondert zu beurteilen wäre allerdings die Situation, wenn von dem Anlagestaat, von dessen Territorium der Nuklearfall ausgeht, nachhaltige Schäden auf dem Gebiet des Nachbarstaates verursacht werden, der die Hilfe anbietet. Soweit der Anlagestaat tatsächlich nicht in der Lage ist, der Katastrophe Herr zu werden und der betroffene Nachbarstaat durch seine Hilfe Schaden von seinem eigenen Territorium abwenden will und kann, dürfte sich die Verpflichtung Hilfe anzunehmen, aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz ergeben, grenzüberschreitende erhebliche Schädigungen anderer Staaten zu unterlassen, bzw. so gering, wie möglich zu halten. Aus Sicht des Verfassers kann auch davon ausgegangen werden, dass die beschriebene völkerrechtliche Verpflichtung im vorgenannten Fall grundsätzlich für sämtliche sog. "ultra-hazardous activities" Wirkung entfaltet, da nicht nur Nuklearunfälle erhebliche und grenzüberschreitende Auswirkungen haben und somit entsprechende Rechtsfolgen auslösen können<sup>796</sup>.

#### cc) Ergebnis

Für den Fall der friedlichen Katastrophensituation ergibt sich aufgrund der Menschenrechte im Bereich des Völkervertragsrechtes und auch im Rahmen des Völkergewohnheitsrechtes bzw. allgemeiner Rechtsgrundsätze, mithin anderer Rechtsquellen im Sinne des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut, dass für einen

---

<sup>794</sup> So aufgrund nachbarrechtlicher Erwägungen Pelzer, N., Legal Problems of International Danger Protection and of International Emergency Assistance in the Event of Radiation Accidents, in: Peaceful Uses of Atomic Energy, Vol. III, 1972, S. 451 ff., S. 460; unter Verweis auf humanitäre Gründe: Bruha, T., Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen, ZaöRV 44 (1984), S. 62.

<sup>795</sup> So Zehetner, F., ebenda, S. 203; grds. (noch) ablehnend Bothe, M., EPIL, Bd. 4 (1982), Relief Actions, S. 173/175.

<sup>796</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Begründungsansätzen auch Bruha, T. Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen, ZaöRV 1984, Bd. 44, S. 61/62 unter Verweis auf MacAlister-Smith, P., Human Rights and Natural Disasters, Holdsworth Law Review 5 (1980), S. 173 ff. (beide aus humanitären Überlegungen); Pelzer, N., Legal Problems of International Danger Protection and of International Emergency Assistance in the Event of Radiation Accidents, in: Peaceful Uses of Atomic Energy, Vol. III, 1972, S. 451 ff., 460 (nachbarrechtliche Überlegungen).

Katastrophenstaat die Pflicht bestehen kann, Hilfe von außen annehmen zu müssen. Selbstverständlich ist diese Verpflichtung von den konkreten Umständen des Einzelfalles abhängig und bedarf einer genauen Einzelfallbetrachtung. Zum einen gilt diese Verpflichtung sicherlich nur, wenn die Katastrophe durch den betroffenen Staat aus eigener Kraft nicht bewältigt werden kann und die angebotene Hilfe erforderlich und geeignet ist, die konkret gefährdeten Rechtsgüter zu schützen.

### 3. Gesamtergebnis zur Frage der völkerrechtlichen Pflicht Hilfe anzunehmen

Im Rahmen eines bewaffneten Konflikts bestehen bereits aufgrund der Konfliktsituation praktische Probleme, eine vorhandene Notsituation der Zivilbevölkerung festzustellen und sodann die Annahmeverpflichtung gegenüber dem Vertragsstaat, der die Zustimmung bzw. Genehmigung verweigert, durchzusetzen. Festgestellt wurde jedenfalls, dass eine rechtsmissbräuchliche Verweigerung dazu führen kann, dass Hilfsaktionen gleichwohl zulässig sein können, mithin grundsätzlich eine Annahmepflicht besteht. Gegenüber einer Annahmeverpflichtung im Fall von nicht-internationalen Konflikten bestehen auch bei Berücksichtigung der vertraglichen Verpflichtungen aus dem ZP II Bedenken, da sich bereits dem Vertragstext entnehmen lässt, dass die staatliche Souveränität humanitären Hilfsaktionen entgegenstehen kann. Trotz allem wird aus Sicht des Verfassers aus humanitären Erwägungen zu Recht auch hier die Auffassung vertreten, dass die Pflicht zur Zustimmung in gleicher Weise besteht, wie im Falle der Verpflichtungen aus dem ZP I.

Im Fall der friedlichen Katastrophensituation ist herausgearbeitet worden, dass aufgrund der Menschenrechte sowohl im Bereich des Völkervertragsrechtes als auch im Rahmen des Völkergewohnheitsrechtes bzw. anderer Rechtsquellen im Sinne des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut für einen Katastrophenstaat die Pflicht bestehen kann, erforderliche humanitäre Hilfe annehmen zu müssen. Eine solche Verpflichtung ist regelmäßig im Einzelfall zu überprüfen und hängt von den tatsächlichen Umständen der Katastrophe ab.

#### 4. Annex: Pflicht, Hilfe anzufordern

Eine mögliche Pflicht Hilfe im Katastrophenfall anzufordern, geht über die Pflicht Hilfeleistung im Katastrophenfall anzunehmen hinaus, da ein aktives Tun gefordert wird. Vor dem Hintergrund der bisherigen Feststellungen erscheint es - im Falle der Befürwortung - zumindest konsequent, auch eine derartige völkerrechtliche Verpflichtung anzunehmen. So wird in der Literatur teilweise davon ausgegangen, dass eine solche völkerrechtliche "Aktivpflicht" besteht. Bruha geht aufgrund humanitärer Überlegungen davon aus, dass ein von einer Umweltkatastrophe betroffener Staat verpflichtet sei, Hilfe zu erbitten<sup>797</sup>. Pelzer erwägt eine Verpflichtung aufgrund nachbarrechtlicher Pflichten<sup>798</sup>, weist allerdings darauf hin, dass dies für Dritte kein Recht zur gewaltsamen Durchsetzung der Hilfsleistung beinhaltet<sup>799</sup>. Dies deckt sich auch mit den Erkenntnissen aus der zitierten Rechtsprechung, Resolutionen der UN-Generalversammlung und der Lehre zur humanitären Hilfeleistung<sup>800</sup>.

Soweit tatsächlich Gefahren für Leib und Leben der eigenen von der Katastrophe betroffenen Staatsangehörigen bestehen und Gefahren nicht anders abgewendet werden können, ist jedenfalls aufgrund der Menschenrechte von einer Verpflichtung, wirkungsvolle Hilfe zu erbitten, auszugehen<sup>801</sup>.

#### VI. Probleme im Falle rechtmäßiger Hilfeleistung

Nachdem zunächst die rechtlichen Fragen behandelt wurden, die sich im Vorfeld der tatsächlichen Hilfeleistung im Katastrophenfall ergeben, sind

---

<sup>797</sup> Bruha, T., Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen", ZaöRV 44 (1984), S. 1 ff., S. 62.

<sup>798</sup> Pelzer, N., "Legal Problems of International Danger Protection and of International Emergency Assistance in the Event of Radiation Accidents", in: Peaceful Uses of Atomic Energy, Vol. III, 1972, S. 451 ff., S. 458.

<sup>799</sup> Pelzer, a.a.O.

<sup>800</sup> Siehe zuletzt oben E. 2. b) bb) m. w. N.

<sup>801</sup> So auch Bruha, Th., Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen in ZaöRV 1984, Bd.44, S. 1 ff, 62 unter Verweis auf MacAlister-Smith, P. Human Rights and Natural Disasters, Holdsworth Law Review 5 (1980), S. 173 ff.

nunmehr die rechtlichen Probleme im Hinblick auf die Durchführung der Hilfeleistung zu behandeln. In diesem Zusammenhang stellt sich eine Reihe von Einzelfragen, die im Falle der Durchführung der Katastrophenhilfe problematisch sein können.

Zunächst können sich bereits Probleme ergeben, wenn zur Hilfeleistung der Transit durch Drittstaaten erforderlich wird. Zur Durchführung der Katastrophenhilfe ist im Falle des erforderlichen Transits regelmäßig die Zustimmung und somit zumindest eine „passive Hilfe“ eines nicht involvierten Staates erforderlich.

#### 1. Transit durch Drittstaaten

Unter dem Begriff „Transit“ ist die Durchquerung fremden Staatsgebietes mit Hilfsleistungen in Form von Hilfsgütern bzw. Hilfskräften zu verstehen. Da eine solche Durchquerung nicht gegen den Willen des betroffenen Staates erfolgen kann, stellt sich die Frage, ob es eine Verpflichtung dritter, nicht beteiligter oder betroffener Staaten gibt, dem „Transit“ zuzustimmen. Aufgrund der sich ergebenden vertraglichen Situation auf multilateraler Ebene ist hier zur rechtlichen Bewertung wiederum zwischen der friedlichen Katastrophensituation und den bewaffneten Konflikten zu differenzieren.

##### a) Friedliche Katastrophensituation

Auf multilateraler Ebene findet sich keine vertragliche Regelung, die sich mit dieser Thematik beschäftigt. Bei näherer Betrachtung der Situation wird jedoch deutlich, dass die Frage, ob eine Verpflichtung unbeteiligter Drittstaaten existiert, einem „Transit von Hilfsleistungen“ zuzustimmen, einer Pflicht gleichkommt, „passive Hilfe“ zu leisten. Es kann somit auf die Untersuchung und Erkenntnisse zur Frage der „völkerrechtlichen Pflicht, Hilfe zu leisten“ zurückgegriffen werden<sup>802</sup>.

Für die friedliche Katastrophensituation wurde bereits festgestellt, dass es im Rahmen der vorhandenen völkerrechtlichen Verträge zweifelhaft sein könnte,

---

<sup>802</sup> Vgl. oben E. I.

ob es eine Verpflichtung zur Hilfeleistung im Katastrophenfall für nicht betroffene Staaten gibt. Insoweit wird in der Literatur teilweise vertreten, dass eine solche Verpflichtung wohl aufgrund der Menschenrechte oder auch allgemeiner humanitärer Erwägungen bestehen kann<sup>803</sup>.

Soweit aus den Menschenrechten eine Verpflichtung zur Hilfeleistung bejaht wird, könnte die These aufgestellt werden, dass eine Verpflichtung zur „passiven Hilfeleistung“ in Form der Zustimmung zu einem Transit von Hilfsleistungen erst recht bestehen muss, da es sich hierbei um ein „Minus“ oder ein „Weniger“ einer „aktiven Hilfeleistung“ handelt. Dies erscheint auf den ersten Blick als eine plausible und zutreffende These.

Zu beachten sind in diesem Zusammenhang jedoch die Interessen des Transitstaates. Diese Interessen können in vielerlei Hinsicht betroffen sein, da im Einzelfall die Art der Hilfeleistung, die den Drittstaat durchquert, eine Rolle spielen kann und des Weiteren auch die gesamtpolitischen Zusammenhänge für den Transitstaat entscheidend sein können. Im Wesentlichen bedeutet dies, dass von der Art der Hilfeleistung für den Transitstaat Gefährdungen ausgehen können, die eine Zustimmung problematisch erscheinen lassen. Auch können andere politische Sachzwänge gegenüber befreundeten Staaten dazu führen, dass der „Transitstaat“ durch eine Zustimmung zum Transit unter politischen Druck geraten kann.

Unter diesen Gesichtspunkten kann sowohl die „Zustimmung“ als auch die „Ablehnung“ des Transits der Hilfeleistung als „Unfreundlicher Akt“ von anderen Staaten angesehen werden<sup>804</sup>.

Bothe<sup>805</sup> steht einer Hilfeleistungsverpflichtung - ebenso der Pflicht Transit zu gewähren - noch sehr skeptisch gegenüber und hält Pflichten aufgrund der Menschenrechte für das stärkste Argument. Andere Autoren<sup>806</sup> sehen zunehmend aufgrund der Menschenrechte zumindest "passive" Pflichten zur Hilfeleistung. Allerdings wird auch nachdrücklich auf die Souveränitätsrechte

---

<sup>803</sup> So z.B. Zehetner, F., in UPR 201 (1986), "Zur völkerrechtlichen Problematik grenzüberschreitender technisch-industrieller Umweltkatastrophen"; vgl. auch Pape, M., Humanitäre Intervention (1997), S. 114 ff, unter Verweis auf Patrignic/Meriboute, Harrof-Travel, Fn. 265, MacAlister-Smith, Fn. 272 und div. UN-Res. Fn. 280-286.

<sup>804</sup> Vgl. hierzu auch die kurze Anmerkung bei Bothe, EPIL 4, 1982, Relieve Actions, Seite 173 ff., Seite 176 rechte Spalte.

<sup>805</sup> Bothe in EPIL 4 (1982), S.175/176.

<sup>806</sup> So z.B. Zehetner, F., a.a.O., S. 203 f.; auch Coursen-Neff in Journal of International Law and Politics, 1998, S. 645, 693 ff unter Verweis auf MacAlister-Smith und Samuels in Fn. 217; so auch wohl Bruha, T., ZAÖV 1984, Bd. 44, S. 1 ff, 62.

des potentiellen (Transit-)Helferstaates hingewiesen<sup>807</sup>. Gerade diese aufeinander treffenden Rechte und Pflichten führen zu scheinbar (noch) schwer lösbaren dem Völkerrecht eigenen Konflikten, die vielfach noch die Souveränität die Oberhand gewinnen lassen<sup>808</sup>.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse zur Frage der Hilfeleistungsverpflichtung und der sich möglicherweise ergebenden Interessenlage des Transitstaates ist ein „Erst-Recht-Schluss“, wie in der eingangs aufgestellten These beschrieben, wohl nicht möglich. Soweit in der Literatur vertreten wird, dass aufgrund der Menschenrechte eine „Hilfeleistungsverpflichtung“ besteht, muss grds. - konsequenterweise - davon ausgegangen werden, dass auch eine Verpflichtung besteht, dem Transit von Hilfeleistungen zuzustimmen. Letztlich kann dies jedoch aufgrund der bisherigen Erkenntnisse und geschilderten Probleme weder unter völkervertragsrechtlichen noch unter völkergewohnheitsrechtlichen Gesichtspunkten als gesicherte rechtliche Verpflichtung gesehen werden – allenfalls aufgrund der Erkenntnisse zur humanitären Hilfe aufgrund von allgemeinen Rechtsgrundsätzen im Bereich der Menschenrechte.

#### b) Bewaffneter Konflikt

Für Katastrophensituationen im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten finden sich wiederum in den Genfer Konventionen von 1949 und den entsprechenden Zusatzprotokollen von 1977 genaue vertragliche Regelungen.

##### aa) Artt. 23 und 59 IV. Genfer Konvention von 1949

Gemäß Artt. 23 und 59 wird zunächst ausdrücklich garantiert, dass alle Vertragsstaaten humanitären Hilfsaktionen freien Durchlass und Schutz gewährleisten. Im darauf folgenden Absatz wird lediglich ein Prüfungsrecht und Regelungsrecht durch die Macht manifestiert, die den freien Durchlass gewährt. Außerdem kann die gewährende Macht von der Schutzmacht

---

<sup>807</sup> So Coursen-Neff, Z., a.a.O., S. 697.

<sup>808</sup> Siehe z.B. G.A. Res. 182, 46.th Sess., U.N. Doc. A/RES/46/182 (1992).

ausreichende Zusicherungen verlangen, dass diese Sendungen zur Hilfeleistung an die Not leidende Bevölkerung bestimmt sind und nicht zugunsten der Besatzungsmacht verwendet werden.

Aufgrund der unzweifelhaften vertraglichen Regelung kann davon ausgegangen werden, dass im Fall des internationalen bewaffneten Konflikts für „besetzte Gebiete“ eine Verpflichtung besteht, Transit von humanitären Hilfsleistungen durch besetzte Gebiete zuzulassen.

#### bb) Art. 70 des 1. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949

In Art. 70 Abs. 2 und 3 des ZP I finden sich, zumindest sinngemäß, gleichartige Regelungen zur Gewährung von Transit und der Gewährleistung des Schutzes der humanitären Hilfsleistungen wie in Art. 59 des IV. Genfer Abkommens.

Auch für „nicht-besetzte Gebiete“ besteht eine Verpflichtung, den Transit von humanitären Hilfsleistungen zuzulassen. In Abs. 5 des Art. 70 ZP I findet sich außerdem noch eine vertragliche Verpflichtung, dass die am Konflikt beteiligten Parteien und jede betroffene Hohe Vertragspartei wirksame internationale Koordinierung der in Abs. 1 genannten Hilfsaktionen zu fördern und zu erleichtern haben.

#### cc) Nicht-internationaler bewaffneter Konflikt

Derartige Transitregelungen sind für den nicht-internationalen Konflikt im ZP II nicht enthalten. Da sich der Konflikt "intern" zuträgt und somit regelmäßig keine internationale Beteiligung vorliegen dürfte, waren Transitbestimmungen nicht zwingend erforderlich. Allerdings nimmt auch die IV. Genfer Konvention in Art. 3 ausdrücklich auf die bewaffneten Konflikte Bezug, die keinen internationalen Charakter haben. Neben den aufgelisteten Mindeststandards zum Schutz der Zivilbevölkerung wird unter Ziff. 2 ausgeführt, dass die am Konflikt beteiligten Parteien sich bemühen, durch Sondervereinbarungen auch die anderen Bestimmungen dieses Abkommens ganz oder teilweise in Kraft zu setzen. Somit würde auch Art. 59 der IV. Genfer Konvention im Falle des nicht-internationalen Konflikts zur Anwendung gelangen; dies ist jedoch von den Sondervereinbarungen der Parteien abhängig.

### c) Ergebnis

Im Falle einer friedlichen Katastrophensituation kann weder davon ausgegangen werden, dass vertragliche Verpflichtungen bestehen, einen Transit von humanitären Hilfsleistungen zuzulassen zu müssen, noch, dass entsprechende gewohnheitsrechtliche Verpflichtungen in gesicherter Form vorliegen. Letztlich könnten sich jedoch solche Verpflichtungen, entsprechend der vorgefundenen Literaturmeinungen, aus den Menschenrechten ergeben.

Für den Fall des bewaffneten Konflikts finden sich mit Artt. 23 und 59 IV. Genfer Konvention von 1949 und Art. 70 Abs. 2 bis 5 des ZP I Regelungen, die eine Verpflichtung aussprechen, dass die betroffenen Konfliktparteien und die Hohen Vertragsparteien den Transit von humanitären Hilfsleistungen zuzulassen und diese nach ihren Möglichkeiten auch zu schützen und zu fördern haben. Das ZP II sieht derartige Regelungen zum nicht-internationalen bewaffneten Konflikt nicht vor. Absolute Mindeststandards werden jedoch über Art. 3 IV. Genfer Abkommen garantiert und sollen im Rahmen des Abkommens noch zwischen den Parteien ergänzend vereinbart werden (gemeinsamer Art. 3 Ziff. 2 d. III. u. IV. GK).

## 2. Transitzölle

Multilaterale Verträge, die in Friedenszeiten diese Thematik regeln, existieren nicht. Allerdings finden sich hierzu regelmäßig Vereinbarungen in bilateralen Verträgen. Grundsätzlich wird dabei selbstverständlich aus humanitären Gründen sowie zur Vereinfachung und Beschleunigung auf die Erhebung von Transitzöllen verzichtet. Die Inhalte bilateralen Verträge wurden im Teil D. IV. näher dargestellt und analysiert.

Im Fall bewaffneter Konflikte ergibt sich aus der IV. Genfer Konvention und den ZP I und II, dass derartige Zölle grundsätzlich unzulässig sind.

Art. 61 Abs. 2 und 3 der IV. Genfer Konvention führt aus, dass Hilfssendungen von allen Abgaben, Steuern oder Zöllen in besetzten Gebieten befreit sind; dies jedoch mit der Maßgabe, dass davon abgesehen werden kann, wenn die

Erhebung im wirtschaftlichen Interesse des betreffenden Gebietes liege. Abschließend wird noch darauf hingewiesen, dass alle Vertragsparteien sich bemühen, die unentgeltliche Durchfuhr und Beförderung dieser für besetzte Gebiete bestimmten Sendungen zu gestatten (Abs. 3 der Norm).

Art. 69 Abs. 2 des ZP I nimmt hinsichtlich der Durchführung der Hilfsmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung ausdrücklich auf die Regelung des Art. 61 des IV. Abkommens Bezug.

Eine unmittelbare Bezugnahme oder unmissverständliche Regelung zu dieser Thematik findet sich hingegen in ZP II nicht. Art. 18 ZP II führt lediglich aus, dass Hilfsaktionen rein humanitärer unparteiischer Art zugunsten der Zivilbevölkerung ohne jede nachteilige Unterscheidung durchzuführen sind. Nach Art. 2 und 3 der IV. Genfer Konvention findet Art. 61 der IV. Genfer Konvention auch keine unmittelbare Anwendung, da im Falle des nicht-internationalen Konflikts nur die Mindestbestimmungen des Art. 3 verbindlich sind. Weiterhin wird lediglich festgestellt, dass sich die am Konflikt beteiligten Parteien bemühen, durch Sondervereinbarungen auch die anderen Bestimmungen des Abkommens ganz oder teilweise in Kraft zu setzen. Im Falle des nicht-internationalen Konflikts sind die Regelungen zu Gunsten der Zivilbevölkerung somit bei weitem nicht so ausgeprägt, wie im Falle des internationalen Konflikts.

### 3. Status und Schutz des Hilfspersonals

In den späten 80er und frühen 90er Jahren stiegen die Verletzungen und Todesfälle des Personals der Vereinten Nationen und deren beigeordneten Personals auffallend an. Bis dahin existierten nur sehr wenige allgemeine völkerrechtliche Regeln, die den Status und den Schutz des Hilfspersonals betrafen. Es handelte sich hierbei im wesentlichen um Privilegien und Immunitäten von internationalen Organisationen - namentlich zu nennen, sind z.B. die Organisationen des Roten Kreuzes<sup>809</sup> - und deren Personal sowie allgemeinen diplomatischen Immunitäten, die aus den multilateralen Abkommen (z.B. die Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen

---

<sup>809</sup> Diese sind sowohl in den Genfer Abkommen v. 12.8.1949 (BGBl. 1954 II S. 838 u. 917 ber. 1956 II S. 1586) wie auch in den Zusatzprotokollen I u. II namentlich benannt (BGBl. 1990 II S. 1551 und BGBl. 1990 II S. 1637).

vom 18.4.1961<sup>810</sup>, Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24.4.1963<sup>811</sup> sowie das Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten -Diplomatenschutzkonvention - vom 14.12.1973<sup>812</sup>) resultieren. Weitergehende oder konkrete Schutzmöglichkeiten oder Regelungen zum Status waren im Katastrophenfall durch die beteiligten Parteien vertraglich zu regeln.

Unter Federführung der Vereinten Nationen ist im Jahr 1994, insbesondere aufgrund der bereits erwähnten wachsenden Zahl von Todesfällen und Verletzungen durch vorsätzliche Angriffe gegen Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal, das Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal geschaffen worden<sup>813</sup>. Dieses Abkommen enthält in Art. 1 zunächst die wesentlichen Begriffsbestimmungen. Demnach sind die Begriffe „Personal der Vereinten Nationen“ und „beigeordnetes Personal“ sehr weit auszulegen und umfassen u.a. auch Personen, die von einer humanitären nicht staatlichen Organisation oder Einrichtung im Rahmen einer Vereinbarung mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen oder mit einer Sonderorganisation oder internationalen Atomenergieorganisation eingesetzt werden. Art. 2 regelt den Anwendungsbereich, nach dem das Übereinkommen keine Anwendung auf einen vom Sicherheitsrat als Zwangsmaßnahme nach Kap. VII der Charta der Vereinten Nationen genehmigten Einsatz der Vereinten Nationen findet, bei dem Angehörige des Personals als Kombattanten gegen organisierte bewaffnete Verbände eingesetzt sind und auf den das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte anwendbar ist. Demnach ist eine deutliche Abgrenzung zu Einsätzen im Rahmen bewaffneter Konflikte erkennbar, die die Anwendung des humanitären Völkerrechts rechtfertigen. Dies wird auch aus Art. 20 a nochmals deutlich, in dem klargestellt wird, dass dieses Übereinkommen nicht die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts und weltweit anerkannten Menschenrechtsstandard berührt. Außerdem wird in Art. 21 darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen nicht so auszulegen ist, als es das Recht zur Selbstverteidigung beeinträchtigt.

---

<sup>810</sup> Internationale Quelle: UNTS Bd. 500, S. 95; deutsche Quelle: BGBl. 1964 II, S. 959.

<sup>811</sup> Internationale Quelle: UNTS Bd. 596, S. 261; deutsche Quelle: BGBl. 1969 II, S. 1585.

<sup>812</sup> Internationale Quelle: UNTS Bd. 1035, S. 167; deutsche Quelle: BGBl. 1976 II, S. 1746.

<sup>813</sup> Deutsche Quelle: BGBl. 1997 II, S. 230 ff.

Trotz des Übereinkommens sind bilaterale Vereinbarungen über den Status des Einsatzes zwischen dem Gaststaat und den Vereinten Nationen erforderlich, um entsprechende Regelungen diesbezüglich zu finden, die u.a. Bestimmungen über die Vorrechte und Immunitäten für militärische und polizeiliche Bestandteile des Einsatzes treffen (vgl. Art. 4 des Übereinkommens).

Nach Art. 6 wird das Personal der Vereinten Nationen und das beigeordnete Personal verpflichtet, Gesetze und Vorschriften des Gaststaates und des Transitstaates zu achten und insbesondere jede Handlung zu unterlassen, die mit dem unparteilichen und internationalen Charakter seiner Aufgaben unvereinbar ist. Art. 7 ff. beinhaltet Regelungen zur Gewährleistung der Sicherheit des Personals und Verpflichtungen zur Freilassung oder Rückgabe von Personal sowie letztlich Regelungen im Falle von Straftaten gegen Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal. In Art. 10 wird die Begründung der Gerichtsbarkeit geregelt.

Hervorzuheben ist, dass Art. 11 die Vertragsstaaten verpflichtet, alle durchführbaren Maßnahmen zu treffen, um Straftaten gegen Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal zu verhüten. Des Weiteren finden sich in Art. 12 ff. des Übereinkommens Regelungen zur Weitergabe von Informationen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Strafverfolgung oder Auslieferung und in Art. 16 eine Regelung zur Rechtshilfe in Strafsachen.

Im Falle des internationalen bewaffneten Konflikts finden sich spezielle Regeln zu diesem Thema in der IV. Genfer Konvention und dem dazugehörigen ZP I. Für den internationalen bewaffneten Konflikt finden sich konkrete Regelungen zum Schutz und zum Status des Hilfspersonals in Art. 12 ff. ZP I. Art. 12 ZP I betrifft den Schutz von militärischen Sanitätseinheiten. Art. 13, 14, 15 betreffen den Schutz von zivilen Sanitätseinheiten und des Seelsorgepersonals. Art. 38 regelt die anerkannten Kennzeichen des Roten Kreuzes, des Roten Halbmondes oder des Roten Löwen mit roter Sonne bzw. andere vorgesehene Zeichen, Kennzeichen oder Signale.

Art. 71 ZP I betrifft letztlich den konkreten Schutz des Personals, das an humanitären Hilfsaktionen beteiligt ist. Gemäß Abs. 2 wird „dieses Personal (...) geschont und geschützt“. Eine Begrenzung oder Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Personals darf nur im Fall „zwingender militärischer Notwendigkeit“ erfolgen (Art. 71 Abs. 3 ZP I). Im Gegensatz hierzu wird jedoch

auch geregelt, dass das Hilfspersonal seinen Auftrag im Sinne dieses Protokolls unter keinen Umständen überschreiten darf. Es hat insbesondere die Sicherheitsbedürfnisse der Partei zu berücksichtigen, in deren Hoheitsgebiet es seine Aufgaben durchführt. Der Auftrag jedes Mitglieds des Hilfspersonals, das diese Bedingungen nicht beachtet, kann beendet werden (Art. 71 Abs. 4 ZP I). Personal, das gegen diese obligatorischen Bestimmungen verstößt, kann als „persona non grata“ erklärt werden<sup>814</sup>.

Im Falle des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts finden die Art. 7 ff. ZP II Anwendung. Hier findet sich in Art. 9 ZP II die Regelung über den Schutz des Sanitäts- und Seelsorgepersonals, in Art. 10 ZP II der allgemeine Schutz der ärztlichen Aufgabe und in Art. 11 ZP II der Schutz von Sanitätseinheiten und -transportmitteln. Letztlich betrifft Art. 12 die Schutzzeichen im gleichen Sinne wie bereits in Art. 38 ZP I erläutert.

#### 4. Rechte und Pflichten des Helfenden ( Staat oder Organisation)

Grundsätzlich ist anzumerken, dass humanitäre Hilfe regelmäßig einen neutralen bzw. unparteiischen Charakter hat. Dies betrifft natürlich in verstärktem Maße humanitäre Hilfe im Rahmen eines bewaffneten Konflikts. Insoweit ist auf die konkreten Regelungen in Art. 59 IV. Genfer Abkommen, Art. 70 ZP I sowie Art. 18 Abs. 2 ZP II zu verweisen. Aber auch humanitäre Hilfe, die nicht in direktem Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten steht, hat grundsätzlich einen neutralen Charakter und dient dem Schutz des Individuums vor existentieller Bedrohung und sollte daher nicht mit anderen Zielen und Absichten geleistet werden. Als Organisation ist hier in erster Linie das Rote Kreuz als die klassische Hilfsorganisation zu nennen, aber auch kirchliche Hilfsdienste und zahlreiche NGOs leisten humanitäre Hilfe. Herauszustellen ist in diesem Zusammenhang das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Diese Organisation legte Mitte des vorigen Jahrhunderts den Grundstein für die heutigen Formen humanitärer Hilfe<sup>815</sup>.

---

<sup>814</sup> Vgl. auch Bothe, M., in EPIL 4, 1982, Relieve Actions, Seite 173 ff., S. 177 rechte Spalte.

<sup>815</sup> Vgl. hierzu Henn, H./Klingebl, S., Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe in Kriegssituationen, in: Matthies, V. (Hrsg.): Frieden durch Einmischung? Die Schrecken des Krieges und die (Ohn-)Macht der internationalen Gemeinschaft, 1993, S. 105 ff., S. 108.

Damals wie heute nimmt das IKRK und seine Organisationen unter den Akteuren der humanitären Hilfe die herausragende Position ein. Als Teil der größten und bedeutendsten nicht-staatlichen Hilfsorganisation wird es auf der Grundlage des humanitären Völkerrechts und seiner eigenen von den Staaten anerkannten Statuten und Grundsätze tätig, welche der humanitären Hilfe einen besonderen Stellenwert beimessen. Danach genießt das IKRK eine völkerrechtlich anerkannte Stellung in bewaffneten Konflikten wie auch bei inneren Unruhen. Weiterhin wurde dem IKRK im Jahr 1990 als erster NGO der Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen eingeräumt<sup>816</sup>.

Neben den bereits ausführlich behandelten Fragen zu den Rechten und Pflichten im Zusammenhang mit der Leistung von Katastrophenhilfe ist das Initiativrecht des IKRK zu erläutern. Verbürgt ist dieses Recht in dem gemeinsamen Art. 3 Abs. 2 der Genfer Konventionen von 1949<sup>817</sup>. Das IKRK kann demnach den Konfliktparteien seine Dienste anbieten, also vor allem humanitäre Hilfsaktionen vorschlagen. Wie in Art. 70 Abs. 1 Satz 2 ZP I ausdrücklich geregelt ist, darf das Angebot unparteilicher humanitärer Hilfe von den Konfliktparteien in keinem Fall als Einmischung in den Konflikt oder als unfreundlicher Akt betrachtet werden<sup>818</sup>. Eine Annahmeverpflichtung besteht selbstverständlich nur in den ausdrücklich geregelten Fällen der Genfer Abkommen bzw. der entsprechenden Zusatzprotokolle.

Soweit der nicht vom humanitären Völkerrecht geregelte Fall „innerer Unruhen und Spannungen“ vorliegt, kann sich das IKRK bei seinen Bemühungen gleichwohl auf sein statutarisches Initiativrecht stützen, das in Art. 5 der Statuten der internationalen Rot-Kreuz- und Rot-Halbmondbewegung verankert und gewohnheitsrechtlich anerkannt ist<sup>819</sup>.

Für die friedliche Katastrophensituation kann sich das Internationale Rote Kreuz auf der Ebene der nationalen Gesellschaften und ihrer Förderung im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen auf ihre Statuten<sup>820</sup> sowie auf die von der

---

<sup>816</sup> Vgl. hierzu Forsythe, D., *Choices more Ethical than Legal: The International Committee of the Red Cross and human Rights*, 1993, S. 131.

<sup>817</sup> Vgl. hierzu Sandoz, Y., *Le Droit d'Initiative du Comité International de la Croix Rouge*, GYIL 22, 1979, S. 352 ff., S. 363 ff.

<sup>818</sup> Vgl. auch Torelli, M., *De l'Assistance à l'Ingérence Humanitaires ?*, RICR 1992, S. 238 ff., S. 242.

<sup>819</sup> Siehe IKRK (Hrsg.) RICR 1988, S. 9 ff., S. 16 ff. Hierzu ist anzumerken, dass die Mitgliedsstaaten der Genfer Konventionen auch die Statuten der internationalen Rot-Kreuz- und Rot-Halbmondbewegung mit verabschiedet haben.

<sup>820</sup> Statuten der Förderung abgedruckt in: CICR/Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Hrsg.), *Recueil de Textes de Référence Relatifs au Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, 1990, S. 69 ff.

internationalen Rot-Kreuz-Konferenz verabschiedeten „Grundsätze und Regeln für die Hilfsaktionen des Roten Kreuzes im Katastrophenfall“<sup>821</sup> berufen.

Selbstverständlich lässt das humanitäre Völkerrecht auch humanitäre Hilfe in gewissem Umfang durch andere Organisationen als das Rote Kreuz zu<sup>822</sup>. Zum Beispiel dürfen „anerkannte Gesellschaften neutraler Staaten“ ihr Sanitätspersonal bei Hilfsaktionen mitwirken lassen (vgl. Art. 27 I. Genfer Konvention). Außerdem können „unparteiische humanitäre Organisationen“ den Konfliktparteien ihre Hilfsdienste anbieten (vgl. den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949). Letztlich können gemäß Art. 59 IV. Genfer Konvention, Art. 70 Abs. 1 Satz 1 ZP I sowie Art. 18 Abs. 2 ZP II Hilfsaktionen zugunsten der Zivilbevölkerung gleichermaßen von Staaten, internationalen Organisationen, NGOs oder Privaten unternommen werden, wenn gewährleistet ist, dass dies ohne jede nachteilige Unterscheidung unparteiisch und mit humanitärer Zielsetzung erfolgt.

Auch außerhalb von bewaffneten Konflikten wurde eine Reihe von Resolutionen der UNO-Generalversammlung im Zusammenhang mit humanitärer Hilfe verabschiedet. Die Resolutionen beziehen sich auf „Humanitarian Assistance to Victims of Natural Desasters and Similar Emergency Situations“ und sind damit auch in Fällen bewaffneter Konflikte und innerer Unruhen einschlägig<sup>823</sup>. Diese Resolutionen betonen, dass humanitäre Hilfe den Grundsätzen der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit zu folgen habe<sup>824</sup>. Außerdem wird festgelegt, dass die Versagung humanitärer Hilfe eine Bedrohung des Lebens und eine Verletzung der Menschenwürde darstelle und dass der Zugang zu den Opfern „essential“ und zu diesem Zweck die Einrichtung von geschützten Hilfszonen oder -korridoren zu erwägen sei<sup>825</sup>. Grundsätzlich ist daher festzuhalten, dass im Endeffekt die allgemeinen Grundsätze der humanitären Hilfe denen des humanitären Völkerrechts gleichen und somit auch die Rechte und Pflichten des helfenden Staates oder der helfenden Organisation zu vergleichen sind.

---

<sup>821</sup> Fn. 259 bei Pape, M., *Humanitäre Intervention*, S. 13.

<sup>822</sup> Siehe hierzu ausführlich Meyer, M., *L'Action Humanitaire: Un Compromis Délicat*, RICR 1987, Seite 507 ff., Torelli, M., *De l'Assistance à l'Ingérence Humanitaires ?*, RICR 1992, S. 238 ff., S. 241 ff.

<sup>823</sup> Siehe General Assembly Resolution 43/131 vom 8.12.1988; General Assembly Resolution 45/100 vom 14.12.1990; General Assembly Resolution 46/182 vom 17.12.1991.

<sup>824</sup> So Resolution 43/131, Präambel Abs. 12.

<sup>825</sup> Resolution 43/131, Präambel Abs. 8; Resolution 45/100, Ziff. 4; Resolution 46/182, Annex.

## 5. Kosten und Schäden

Letztlich ist von Interesse inwieweit bereits Regelungen zu Kosten- und Schadensfragen existieren. Auf multilateraler Ebene besteht seit dem 15. Dezember 1994 das bereits erläuterte Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal. Das Übereinkommen weist jedoch in Artikel 20 lit. e) ausdrücklich darauf hin, dass das Recht auf angemessenen Schadenersatz im Zusammenhang mit Schäden der Personen, die eingesetzt wurden, unberührt bleibt.

Auch die Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle sagen nichts über Kosten und Schäden aus. Lediglich in Art. 71 ZP I und Art. 9,10 und 11 ZP II wird daraufhingewiesen, dass das an den Hilfsaktionen beteiligte Personal sowie die allgemeine ärztliche Aufgabe zu schonen bzw. zu schützen ist.

Fragen zu Kosten und Schäden unterliegen daher allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen bzw. sind bilateralen Verhandlungen und Vereinbarungen vorbehalten.

## 6. Organisatorische Fragen

Die vorgefundenen Grundsätze gehen regelmäßig davon aus, dass der Katastrophenstaat die Leitung und Organisation der Hilfsleistungen, soweit er imstande ist, selbst übernimmt. Dies findet sich in sämtlichen multilateralen Abkommen, die untersucht worden sind, als Grundsatz wieder. Lediglich im Fall der nicht-besetzten Gebiete (Art. 70 ZP I) dürfte die Organisation und Leitung bei dem Helfenden liegen. Gleiches dürfte für Hilfsaktionen nach Art. 18 ZP II gelten, da in diesem Fall ebenfalls kein „Empfängerstaat“ vorgefunden wird.

Problematisch ist im bilateralen Bereich regelmäßig die erste Kontaktaufnahme bzw. das „Halten von Kontakten“, da grundsätzlich der diplomatische Weg eingehalten werden muss. Diese Probleme sind im Fall von bilateralen Abkommen oftmals dadurch gelöst worden, dass der „korrekte diplomatische Weg“ im Katastrophenfall ersetzt werden kann durch Behörden, die direkt

konsultiert werden können, falls gerade Grenzbereiche betroffen sind, und eine Situation vorliegt, die ein solches Vorgehen rechtfertigt.

#### IV. Gesamtbetrachtung der untersuchten Probleme

Die völkerrechtlichen Regeln des untersuchten Bereiches zeigen eine Entwicklung aus dem Kriegsvölkerrecht auf, welches eine erste Regelung von Katastrophen darstellte. Die im Ergebnis weitestgehenden Normen erwachsen letztlich wiederum diesem Rechtsbereich, denn die Menschenrechte sind im Wesentlichen aus dem Humanitären Völkerrecht fortentwickelt worden. Somit konnte festgestellt werden, dass neben vertraglichen Vereinbarungen auf regionaler, bi- und multilateraler Ebene sowohl völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtungen bestehen, aber auch maßgebliche allgemeine Rechtsgrundsätze aus dem Kernbereich der Menschenrechte die Katastrophenhilfe regeln. Die Basis dieser Rechte und Pflichten wurde auch durch die in diesem Bereich ergangene Rechtsprechung geschaffen. Insbesondere aufgrund der Genfer Konventionen nebst Zusatzabkommen ist der Bereich der bewaffneten Konflikte umfassend vertraglich geregelt. Hieraus hat sich auch universell geltendes Völkergewohnheitsrecht entwickelt. Der Schutz der Zivilbevölkerung im Fall eines bewaffneten Konflikts kann daher - soweit dies während bewaffneter Auseinandersetzungen praktisch umsetzbar ist - als weitgehend geregelt angesehen werden.

Derartig umfassende und vertraglich vereinbarte Regelungen finden sich für friedliche Situationen nur in thematisch eingeschränkten Bereichen, wie z.B. dem See-, Luftfahrt-, oder Nuklearrecht. In den bereits vertraglich geregelten Bereichen ist - zumindest partiell oder regional - auch Völkergewohnheitsrecht nachweisbar.

Festzustellen ist des Weiteren, dass einschneidende Ereignisse und Erfahrungen - wie z.B. die Katastrophe im Kernkraftwerk Tschernobyl - zu einer im Völkerrecht zügigen Entwicklung führen können, da innerhalb kürzester Zeit unzählige bilaterale Verträge entstanden sind; darüber hinaus aber auch eine Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung erkennbar ist, die - zumindest regional - auf ein "relativ kurzfristiges" Entstehen von Völkergewohnheitsrecht in diesem Bereich schließen lässt.

In friedlichen Situationen lassen sich Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit Katastrophenereignissen nur aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen herleiten, die den Kernbereich der Menschenrechte betreffen. Im Falle lebensbedrohender Situationen für die betroffenen Individuen, können daher rechtlich verbindliche Pflichten für den Katastrophenstaat und potentielle Helferstaaten bestehen.

## F. Schlussbetrachtung und Ausblick

UN-Generalsekretär Annan erklärte aufgrund globaler Betrachtungen durch Gremien der UN, dass der dramatische Anstieg der Naturkatastrophen eine „Kultur der Vorbeugung“ verlange<sup>826</sup>. Gleichzeitig stellte er fest, dass trotz des Anstiegs der Naturkatastrophen in den letzten fünf Jahren die Nothilfemittel um fast die Hälfte gesunken seien. „Zugleich lässt die internationale Gemeinschaft nicht die nötige Bereitschaft erkennen, auf solche Notlagen konsequent und angemessen zu reagieren“<sup>827</sup>.

Aufgrund des Rückgangs wirksamer Hilfe durch die internationale Gemeinschaft und regional unterschiedlicher Katastrophenausprägung stellt sich die Frage, ob der Abschluss flächendeckender bilateraler Verträge zur gegenseitigen Katastrophenhilfe zu einer Verbesserung der Situation beitragen würde. Nicht nur bei erster Betrachtung der Situation im Falle von Naturkatastrophen bestehen gute Gründe dafür, Katastrophenhilfe zwischen Anrainerstaaten in bilateralen Verträgen zu organisieren und zu sichern, da durch die räumliche Nähe Hilfe schnell und effektiv geleistet werden kann. Gleiches gilt selbstverständlich auch für die sog. "man-made"-Katastrophen, mithin die technisch-industriellen Notfälle.

Andererseits muss der Nachbarstaat selbst personell und materiell in der Lage sein, Hilfe zu leisten. Dies kann zum einen dadurch eingeschränkt sein, dass er selbst maßgeblich durch die Katastrophe betroffen ist und dadurch seine Ressourcen gebunden und beschränkt sind. Zum anderen wird eine effektive Nachbarschaftshilfe in den ärmeren Regionen insbesondere daran scheitern, dass die Nachbarstaaten kaum über die Ressourcen verfügen, um diese zur Verfügung stellen zu können. Daher werden "ressourcenarme" Länder auch weiterhin regelmäßig auf die erforderliche Hilfeleistung durch internationale Organisationen und potente Geberstaaten angewiesen sein.

Fraglich ist des Weiteren, ob die Schaffung eines universellen Verhaltenskodexes zu Fragen der Hilfeleistung die aufgeworfenen Probleme und Mängel bei der Internationalen Katastrophenhilfe heilen oder zumindest mindern könnte. Sicherlich könnten umstrittene rechtliche Fragen im Rahmen

---

<sup>826</sup> FAZ Nr. 210 v. 10.09.1999, S. 6.

<sup>827</sup> FAZ Nr. 210 v. 10.09.1999, a.a.O.

eines multilateralen Vertrages geklärt und Rechte und Pflichten manifestiert werden. Gleichwohl werden Staaten, die auf einer Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten - auch im Katastrophenfall - bestehen, davor zurückschrecken einem solchen Vertragswerk beizutreten. Vermutlich sind die Gründe einem derartig weit reichenden Vertrag nicht beizutreten noch wesentlich vielfältiger. Dies kann jedoch dahinstehen, da zur Zeit die Entstehung eines universellen Verhaltenskodexes auf vertraglicher Basis zwar wünschenswert, aber nicht wahrscheinlich ist. Die zu beobachtende Fortentwicklung der Menschenrechte lässt jedoch vermuten, dass eine große Zahl der "Geberstaaten", mithin die Staaten, die in der Lage sind zu helfen, ihre Verantwortung erkennen und anerkennen. Anderenfalls wäre die zwischenzeitliche Anerkennung des Kernbereichs der Menschenrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. c des IGH-Statuts nicht zu erklären. Die Weiterentwicklung einer "Katastrophenhilfekultur" bis zur Anerkennung rechtlich verbindlicher Verpflichtungen - für Betroffene und potentielle Helfer - in Not geratenen Staaten, bzw. deren Bevölkerung unverzüglich Hilfe zukommen zu lassen, scheint in diesem Bereich nahe liegend. Auch aufgrund der jüngsten Ereignisse und der überwiegend breit angelegten und akzeptierten Hilfsaktionen wird deutlich, dass die Staaten sich - zunehmend - ihrer Verantwortung nicht mehr entziehen werden; dies aber angesichts der dramatischen Ereignisse und Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Naturkatastrophen, auch dringender denn je erforderlich ist.