

Kapitel I: Die Vorkriegszeit

Der Zeitraum vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges war eine Zeit der Anfänge: sei es für die Luftfahrt, die ‚Verrechtlichung‘ des Krieges oder für die völkerrechtliche Einhegung der Luftkriegsführung. Im Folgenden ist die Bedeutung der Vorkriegszeit für die Entwicklung des Luftkrieges und des Luftkriegsrechts nachzuzeichnen, beginnend mit dem Beginn der Militärluftfahrt und dem Rechtszustand vor den Haager Konferenzen (A.). Zentrale Untersuchungsgegenstände sind die Haager Konferenzen und ihr Einfluss auf das Luftkriegsrecht (B.), woraufhin die weiteren Entwicklungen der Luftfahrt und der Rechtsüberzeugung bis zum Ersten Weltkrieg betrachtet werden (C.).

A. Militärluftfahrt und Rechtszustand vor den Haager Konferenzen

Von den Anfängen eines speziellen ‚Luftkriegsrechts‘ kann erst seit der ersten Haager Friedenskonferenz im Jahre 1899 gesprochen werden, als die vertragsschließenden Mächte übereinkamen, das „Werfen von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftschiffen oder auf ähnlichen neuen Wegen für die Dauer von fünf Jahren“⁷³ zu verbieten. Dass ein solches Moratorium realisierbar war, lag nach herrschender Ansicht daran, dass die Delegierten den Luftkrieg „utopisch“⁷⁴ bzw. für ein „Hirngespinnst“⁷⁵ hielten. Doch zeigt schon die Entwicklungsgeschichte von Luftfahrzeugen, dass sich der Mensch mit der Erfindung von Fluggeräten zugleich ihre militärische Nutzbarkeit versprach und der Luftkrieg zum Zeitpunkt der ersten Haager Friedenskonferenzen nicht weit vor seiner technischen Realisierbarkeit stand. Daneben sind bereits rechtliche und diskursive Grundsteine für die luftkriegsrelevanten Regelungen der Haager Konferenzen gelegt worden und erste rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Luftfahrt aufgetaucht.

73 Abgedruckt in: MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II. Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München 1907, S. 467.

74 So etwa KUNZ, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*, Berlin/Heidelberg 1935, S. 192.

75 SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 30.

I. Das Aufkommen erster Luftfahrzeuge und ihr militärischer Wert

Die Entwicklung des Luftkrieges steht in Korrelation zum Fortschritt im Bereich der Luftfahrttechnik. Dabei lässt sich historisch abzeichnen, dass sich der Mensch der militärischen Nutzbarkeit von Luftfahrzeugen bereits vor ihrer Erfindung bewusst war. Schon im Jahre 1670 schrieb der italienische Jesuiten-Priester Francesco LANA DE TERZI in seinem Entwurf zum Bau eines ‚Luftschiffes‘, dass ein solches Fluggerät als Kriegswaffe dienen könnte. Aus seiner Sicht stünde jedoch gerade diese Tatsache der Realisierung seines Entwurfs entgegen:

„Gott wird es wahrscheinlich nicht zulassen, daß die Maschine wirklich zu Stande kommt, weil dadurch der bürgerlichen Verfassung so grosse Unordnungen zuwachsen würden: Denn auf diese Art wäre keine Stadt mehr vor Eroberung sicher, da man mit einem solchen Schiff über sie kommen, und mitten inne Soldaten aufsetzen könnte; so wäre es auch in Privathäusern und den Seeschiffen, denn könnte nicht ein Luftschiff sich bis an dieses herablassen, dessen Bauwerk ruinieren, durch herabgeworfene Lasten es versenken, Leute todtschiessen, und die Schiffe selbst durch Kunstfeuer und Bomben anzünden? Und nicht nur Schiffe, sondern auch Gebäude, Schlösser, Städte und zwar so sicher, dass diejenigen, die dergleichen von oben herabwürfen, nichts dagegen zu besorgen hätten.“⁷⁶

Bis zum Jahre 1783 sollten solche Entwürfe wie der LANA DE TERZIS bloße Phantasie bleiben oder in erfolglosen Experimenten münden.⁷⁷ Am 5. Juni 1783 ließen schließlich die Gebrüder Joseph und Jacques MONTGOLFIER erstmalig einen angebundenen Heißluftballon aufsteigen.⁷⁸ Am 21. November 1783 folgte die erste bemannte Ballonfreifahrt unter Beteiligung von Jean-François PILÂTRE DE ROZIER, der schon als erster Mensch zuvor mit Giroud DE VILETTE in einem sog. Fesselballon in die Höhe gestiegen

76 Zit. nach LANA TERZI/LOHMEIER, *Franz Lana und Philipp Lohmeier von der Luftschiffkunst*, Tübingen 1784, S. 27, 28 (im Original: LANA TERZI, *Podromo ouero saggio di alcune inuentione nuoue premesso all'arte maestra*, Brescia 1670).

77 Zu weiteren Entwürfen wie den von LEONARDO DA VINCI und zur Vorgeschichte der Luftfahrt siehe HILDEBRANDT, *Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung*, München 1910, S. 1 ff; aktueller zu den Anfängen und zur Luftkriegsgeschichte auch: VAN CREVELD, *The Age of Airpower*, New York 2011, S. 3 ff.

78 Dem französischen Physiker Jaques CHARLES gelang wenig später ein Aufstieg mit einem Gas befüllten Ballon in Paris (‚Charlière‘), hierzu FEUCHTER, *Der Luftkrieg*, 3. Auflage, Frankfurt a. M./Bonn 1964, S. 17.

war.⁷⁹ Nach weiteren Ballonfreifahrten in- und außerhalb Frankreichs⁸⁰ verbreitete sich die Idee der militärischen Nutzung des Luftraums in anderen europäischen Staaten.⁸¹ Dabei gingen die Vorstellungen über die Rolle der Ballons in künftigen Kriegen auseinander. DE VILETTE war sich zwar des militärischen Wertes der Fluggeräte bewusst, doch stufte sie als reine Beobachtungsplattformen ein; so schrieb er über seine Eindrücke nach der Fahrt mit der ‚Montgolfière‘:

*„Dès l’instant je fus convaincu que cette machine, peu dispendieuse, serait très utile dans une armée pour découvrir la position de celle de son ennemi, ses manoeuvres, ses marches, ses dispositions, et les annoncer par des signaux aux troupes alliées de la machine.“*⁸²

Der preußische Ingenieur HAYNE sah dagegen das Potential dieser „neuerfundene[n] Luftmaschine“ im Abwurf von „Grenaden oder anderer schädliche Dinge“, womit sie in der Lage wäre, „eine Stadt in Brand zu stecken“. Doch würden „die Regenten verschiedene Artikel deswegen im Natur-, Völker- und Kriegsrecht einrücken“, die „den Gebrauch oder vielmehr den Missbrauch dieser Erfindung die nötigen Schranken setzen.“⁸³

Auch wenn die Vorstellungen über ihren militärischen Nutzen divergierten und der technische *status quo* zunächst nur eine passive Rolle ermöglichte, sollte die praktische Erprobung im Krieg in naher Zukunft folgen. Zehn Jahre nach dem ersten bemannten Flug gründete die französische Revolutionsregierung im Jahre 1793 die *Aérostiers*, eine mit Fesselballons ausgestattete Luftschiffkompanie, die im Rahmen der Koalitions-

79 Diese erste bemannte Ballonaufstieg in einem ‚Fesselballon‘ erfolgte am 15.10.1783.

80 Etwa die Überquerung des Ärmelkanals durch BLANCHARD und JEFFRIES am 07.01.1785; ROZIER starb bei dem Versuch im Juni 1794, FEUCHTER, *Der Luftkrieg*, 3. Auflage, Frankfurt a. M./Bonn 1964, S. 17, 18.

81 Hierzu LYNN, *The Sublime Invention: Ballooning in Europe, 1783–1820*, New York 2016, S. 43 f.

82 „Sofort war ich überzeugt, dass diese Maschine, die nicht sehr teuer ist, in einer Armee sehr nützlich sein würde, um die Position des Feindes, seine Manöver, seine Märsche, seine Dispositionen zu entdecken und sie durch Signale den verbündeten Truppen mitzuteilen“ (eigene Übersetzung), zit. in: TISSANDIER, *Histoire des ballons et des aéronautes célèbres*, Paris 1887, S. 24.

83 HAYNE, *Versuch über die neuerfundene luftmaschine des herrn von Montgolfier, besonders in wie fern solche in der kriegskunst eine aenderung machen, und einem staate nützlich und nachtheilig seyn könne*, Berlin/Stettin 1784, S. 40-41.

kriege zu ihrem ersten Einsatz kam.⁸⁴ Unter der Führung von Physiker Jean COUTELLE dienten sie u.a. in der Schlacht um Fleurus (1794) oder in der Belagerung von Mainz (1796) als Plattform zur Aufklärung und Beobachtung der „*corps d'infanterie, de cavalerie, les parcs d'artillerie, leurs mouvements et en général les masses*“⁸⁵. Fünf Jahre nach Ihrer Gründung löste jedoch NAPOLÉON BONAPARTE das Ballonkorps wieder auf, da er am militärischen Vorteil der Fesselballons mit zunehmender Verbreitung derselben zweifelte.⁸⁶ Während NAPOLOÉONS Russlandfeldzugs im Jahre 1812 hätten Ballons als Bombenträger gegen ihn Verwendung finden sollen; der für den russischen ZAREN ALEXANDER I. erdachte Plan des Deutschen Franz LEPPICH konnte jedoch mangels ausreichender Antriebskraft nicht in die Tat umgesetzt werden.⁸⁷

Der erste und zugleich desaströse Versuch eines unbemannten Bombenangriffs spielte sich in der österreichischen Belagerung von Venedig im Jahre 1849 ab. Da die Artillerie die Stadt von der Seeseite nicht erreichen konnte, ließen die österreichischen Streitkräfte unter der Führung von Franz von UCHATIUS kleine unbemannte und mit Bomben versehene Heißluftballons aufsteigen, die nach Abbrennen einer Lunte die Stadt unter sich zerstören sollten. Die unbeständigen Winde trieben die Ballons jedoch teilweise zur österreichischen Seite zurück, womit sie den „*Belagern selbst mehr Schaden als dem Feinde*“⁸⁸ zugefügt haben sollen. In der

84 Zu weiteren Ballon-Einsätzen: HILDEBRANDT, *Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung*, München 1910, S. 82 ff.; ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 24.

85 „Die Korps der Infanterie, Kavallerie, Artillerie, deren Bewegungen und allgemein die Massen“ (eigene Übersetzung), COUTELLE, zitiert nach TISSANDIER, *Histoire des ballons et des aéronautes célèbres*, Paris 1887, S. 137.

86 „*Les ballons avaient été utiles, c'était quand, seuls les Français s'en servaient; comme la construction n'était plus un secret, l'aérostation militaire ne devait plus être dans la stratégie qu'une complication, dont ne résulterait aucun avantage spécial*“, zit. nach Nys, *Droit et aérostats*, in: *Revue de Droit International et de Legislation Comparée*, Brüssel 1902, S. 512.

87 LEPPICHs Plan war die Konstruktion eines mit Bomben beladenen Luftschiffes, das mittels Muskelkraft durch mechanischen Flügel angetrieben werden sollte, KENNETT, *A History of Strategic Bombing*, New York 1983, S. 3-4.

88 Etwa HILDEBRANDT, *Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung*, München 1910, S. 93; MEYER, *Die Luftschiffahrt in kriegsrechtlicher Beleuchtung*, Frankfurt a. M. 1909, S. 10; die Ansichten zum Ausmaß des Schadens auf österreichischer Seite divergieren, kritisch: KENNETT, *A History of Strategic Bombing*, New York 1983, S. 6, mit Hinweis auf den Augenzeugenbericht von SCHÖNHALS, *Erinnerungen eines österreichischen Veteranen aus dem italienischen Kriege der Jahre 1848 und 1849*, Band 2, Stuttgart/Tübingen 1852, S. 307.

Folgezeit unterblieben weitere Versuche, Ballons als Angriffsmittel zu gebrauchen.

In den bewaffneten Konflikten der zweiten Jahrhunderthälfte beschränkte sich ihr Einsatz darauf, sie zur Beobachtung und Aufklärung zu verwenden, wie in der Schlacht von Solferino im Jahre 1859⁸⁹ oder im Zuge des Amerikanischen Bürgerkrieges zwischen 1861 und 1865.⁹⁰ Während des deutsch-französischen Krieges in den Jahren 1870/1871 dienten Ballons den besetzten Pariser als Personenbeförderungs- und Kommunikationsmittel.⁹¹ Zwar existierten wohl Pläne der Franzosen, explosive Ballons auf die Preußen zu lenken, doch schien die Gefahr eines Gegenangriffs zu groß: „[T]hey came to nothing, perhaps because Paris itself would have been extremely vulnerable to such weapons if the Prussians had taken them up in turn.“⁹² Die passive Rolle der Ballons war dem Umstand geschuldet, dass ihre militärische Nutzbarkeit begrenzt war: Einerseits mangelte es den Fesselballons an Mobilität und Reichweite, weshalb man sie zwangsläufig nur als Observationsmittel nutzen konnte, andererseits fehlte es den Freiballons an Lenkbarkeit und mechanischer Antriebskraft, wodurch ihre Nutzbarkeit maßgeblich von ‚Wind und Wetter‘ abhing. Eine gezielte Verwendung als Angriffsmittel war nach technischem *status quo* nicht möglich. Vielmehr stützten sich die kriegsführenden Staaten in den Kriegen auf Artilleriewaffen: Diese waren nicht nur zuverlässiger und destruktiver, sondern konnten schon um 1850 – in Form sog. „*rifled cannons*“ – eine Reichweite von über acht Kilometern erreichen, womit sie die militärisch effektivsten Waffen zu dieser Zeit darstellten.⁹³

Die Konkurrenz der Artillerie und der Nichtgebrauch von Ballons als Bombardierungsmittel könnten darauf schließen lassen, dass der Luftkrieg aufgrund der technischen Unzulänglichkeiten noch in weiter Ferne lag. Doch würde dieser Schluss die beträchtlichen technischen Fortschritte missachten, die seit Beginn der 1850er Jahre im Bereich der Luftschiffahrt

89 Ausgehend von einem Fesselballon gelang in Solferino den Franzosen dank der neuerfundenen Photographie die erste Luftbildaufklärung, FEUCHTER, *Der Luftkrieg*, 3. Auflage, Frankfurt a. M./Bonn 1964, S. 19.

90 HILDEBRANDT, *Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung*, München 1910, S. 93-94.

91 So verhalten sie auch Léon GAMBETTA zu seiner damals spektakulären Flucht aus Paris.

92 KENNETT, *A History of Strategic Bombing*, New York 1983, S. 7.

93 BRODIE/BRODIE, *From Crossbow to H-bomb*, Bloomington 1973, S. 139; vgl. auch ZIEGLER, *Weapons Development in Context: The Case of the World War I Balloon Bomber*, in: *Technology and Culture*, Vol. 35 No. 4 (1994) S. 752 f.

zu verzeichnen waren. So erfand der Franzose Henri GIFFARD bereits im Jahre 1858 ein dampfmaschinenbetriebenes Luftschiff, das mittels eines Lenkruders erstmals die horizontale Flugrichtung bestimmen konnte.⁹⁴ Einen weiteren Meilenstein legten Charles RÉNARD und Arthur KREBS im Jahre 1884, als sie mittels ihres elektrisch betriebenen Luftschiffes eine geschlossene Acht flogen und selbstständig wieder auf ihren Startpunkt zurückkehrten. Spätestens zu diesem Zeitpunkt erkannten die meisten Militärmächte den Wert der Luft(schiff)fahrt: „By the 1880s the reasonable informed European had no doubt that powerful air vessels would soon be cruising the skies at will.“⁹⁵ Ermöglicht durch eine fortschreitende industrialisierte Infrastruktur gab diese Erkenntnis dem Rüstungswettlauf und dem imperialistischen Streben der sog. Großmächte weiteren Auftrieb.⁹⁶ Dies äußerte sich etwa darin, dass Russland bemannte Ballons in den militärischen Dienst aufnahm⁹⁷ und die preußische Armee eine permanente Balloneinheit in Form einer Luftschiffer Abteilung einrichtete.⁹⁸ Gerade auch im Zuge der ‚European Expansion‘ setzten Imperialmächte wie Großbritannien und Frankreich Ballons zu Observations- und Einschüchterungszwecken gegen ihre Kolonialvölker ein.⁹⁹ Gleichzeitig hielt man an Plänen zur Verwendung von Fluggeräten als Bombardierungsmittel fest.

94 FEUCHTER, *Der Luftkrieg*, 3. Auflage, Frankfurt a. M./Bonn 1964, S. 19; zu den verschiedenen Versuchsreihen: MOEDEBECK, *Handbuch der Luftschiffahrt mit besonderer Berücksichtigung ihrer militärischen Verwendung*, Leipzig 1886, S. 83 ff.; HILDEBRANDT, *Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung*, München 1910, S. 82 ff.

95 KENNETT, *A History of Strategic Bombing*, New York 1983, S. 7.

96 Hervorgegangen aus dem Wiener Kongress, wurde der selbsternannte Großmacht-Status zu jener Zeit Großbritannien, Frankreich, Österreich-Ungarn, Preußen und Russland zugeschrieben. ‚Großmacht‘ ließ sich nicht einheitlich definieren, war aber maßgeblich von Kriterien wie territorialer Größe, wirtschaftlicher Produktivität oder militärischem Potential bestimmt. Aufgrund zunehmend globaler Bedeutung traten im 20. Jahrhundert die USA, das Deutsche Reich und Japan hinzu, BAUMGART *Europäisches Konzert und nationale Bewegung: internationale Beziehungen, 1830-1878*, Paderborn 2007, S. 147 ff.

97 LAYMAN, *Before the Aircraft Carrier: The Development of Aviation Vessels 1849-1922*, London 1989, S. 91.

98 HILDEBRANDT, *Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung*, München 1910, S. 115 ff.; vgl. auch HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bötrop 1935, S. 3-4, wonach die Deutschen gegenüber der Ballonnutzung zunächst misstrauisch waren.

99 Die Briten 1884 in Südafrika im Zuge der Bechuanaland Expedition, die Franzosen kurze Zeit später im damaligen Indochina, siehe hierzu: KENNETT, *A History of Strategic Bombing*, New York 1983, S. 7.

Dabei waren sich die zeitgenössischen Militärwissenschaftler darüber im Klaren, dass eine Luftwaffe nicht bloß physisch-destruktive, sondern auch psychisch-moralische Wirkung entfalten könnte; so wäre nach dem britischen Erfinder Richard GOWER einer der Effekte: „to produce panic among masses of men“.¹⁰⁰ Auch der deutsche Offizier Herrmann MOEDEBECK war überzeugt, dass durch das Herabwerfen von Sprengkörpern aus Ballons, „die Widerstandskraft des Verteidigers“ gerade auch „moralisch sehr bald gebrochen sein werde“.¹⁰¹ Im Übrigen waren zwischenzeitlich schon Flugversuche mit Luftfahrzeugen „schwerer als Luft“¹⁰² gestartet worden. Dabei sind insbesondere Otto LILIENTHAL und Samuel LANGLEY zu nennen, die erfolgreiche Flüge mit ersten Gleit- und Motorflugzeugen durchgeführt hatten.¹⁰³ Aus diesen Entwicklungen heraus wurde über die militärische Nutzung von lenkbaren Luftschiffen schon früh im Rahmen von internationalen Konferenzen diskutiert, etwa auf der ‚International Conference on Aërial Navigation‘ in Chicago im Jahre 1893.¹⁰⁴ So sagte etwa der britische Major und Royal Engineer J. D. FULLERTON voraus, dass die Aeronautik eine Revolution in der Kriegsführung „as great a revolution in the art of war as the discovery of gunpowder“¹⁰⁵ hervorbringen würde.

Somit waren bis zu den ersten Haager Friedenskonferenzen nicht nur erfolgreiche Experimente mit lenkbaren Luftschiffen und motorbetriebenen Flugzeugen, sondern auch theoretische und praktische Beispiele ihrer militärischen Nutzbarkeit zu verzeichnen. Der offensive Einsatz von Luftfahrzeugen war nicht „utopisch“¹⁰⁶ oder gar ein „Hirngespinnst“¹⁰⁷, vielmehr

100 GOWER, zit. nach: GAMBLE, *The Air Weapon: Being Some Account of the Growth of British Military Aeronautics from the Beginnings in the Year 1783 until the End of the Year 1929*, London 1931, S. 67.

101 MOEDEBECK, *Handbuch der Luftschiffahrt mit besonderer Berücksichtigung ihrer militärischen Verwendung*, Leipzig 1886, S. 165; allgemein zur Luftfahrt auch DERS., *Die Luftschiffahrt, ihre Vergangenheit und ihre Zukunft*, Straßburg 1906.

102 Formulierung zur Abgrenzung gewöhnlicher Flugzeuge von Luftschiffen und Ballons üblich, die „leichter als Luft“ waren, siehe etwa FEUCHTER, *Der Luftkrieg*, 3. Auflage, Frankfurt a. M./Bonn 1964, S. 17 ff.

103 ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 33; hierzu insgesamt FEUCHTER: *Der Luftkrieg*, 3. Auflage, Frankfurt a. M./Bonn 1964, S. 23 ff.

104 Hierüber berichtend: CHANUTE, *Progress in flying machines*, Long Beach 1976 (Original von 1894), S. 231 ff.

105 Zit. in: MASON, *Air Power and Warfare 1903-1941: The British Dimension*, in: HURLEY/EHRHART (Hrsg.), *Air power and Warfare: The proceedings of the 8th Military History Symposium, United States Air Force Academy*, Washington 1979, S. 22.

106 KUNZ, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*, Berlin/Heidelberg 1935, S. 192.

107 SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 30.

ließ sich der Luftkrieg aus zeitgenössischer Perspektive bereits in naher Zukunft realisieren.¹⁰⁸ Dies zeigte sich umso mehr daran, dass die an den Haager Konferenzen teilnehmenden Staaten bereits den Bau von Militärflugzeugen in Auftrag gegeben und durch Investitionen gefördert hatten.¹⁰⁹

II. Das Kriegsvölkerrecht vor der ‚Verrechtlichung‘ des Krieges

Im Folgenden ist zu klären, woraus sich das Kriegsvölkerrecht zwischen dem ersten Ballonflug und den Haager Friedenskonferenzen zusammensetzte und von welcher Relevanz die ersten multilateralen Konferenzen für die Entwicklung des Luftkriegsrechts waren. Hierfür ist zunächst darauf einzugehen, welches Verständnis von Krieg und Recht der zeitgenössischen Völkerrechtswissenschaft zugrunde lag.

1. Das Verständnis von Krieg und Recht

Um dem Verständnis von Krieg und Recht auf den Grund zu gehen, bedarf es zunächst einer Betrachtung des zeitgenössischen *ius ad bellum*. Der Diskurs über das Bedürfnis, dem Kriegsvölkerrecht rechtlich verbindliche und kodifizierte Regeln zu unterstellen, war von der ideologischen Dichotomie des Bellizismus und Pazifismus sowie verschiedenen rechtstheoretischen Strömungen geprägt. Aus rechtstheoretische bzw. rechtsphilosophischer Sicht war das Kriegsführungsrecht lange Zeit von der naturrechtlichen Lehre des *bellum iustum*, der Lehre vom gerechten Krieg, bestimmt. Diese sowohl scholastisch als auch moralphilosophisch geprägte Doktrin bestimmte, unter welchen Bedingungen es gerecht war, zum Kriege zu schreiten.¹¹⁰ Das Recht zur Kriegsführung war damit von der

108 Siehe in diesem Sinne auch: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 9.

109 So investierte das US-War Department im Jahre 1898 50.000 Dollar in den Bau eines bemannbaren ‚Aerodrome‘ durch Samuel LANGLEY, nachdem dieser zwischen 1894 und 1896 dampfbetriebene Flugmodelle getestet hatte, vgl. WATT, *Restraints on War in the Air before 1945*, in: HOWARD (Hrsg.), *Restraints on War*, Oxford 1979, S. 60.

110 Die Ursprünge der Lehre vom gerechten Krieg sind bereits im altrömischen *ius fetiale* zu verorten. Die erste materielle Ausgestaltung findet sich in AUGUSTINUS *De civitate dei*, wonach ein gerechter Krieg die Wiedergutmachung eines

Legitimität des Krieges, wie etwa dem Bestehen eines gerechten Grundes (*iusta causa*), abhängig. Während die angloamerikanische Literatur dem Naturrecht und damit auch der Lehre vom *bellum iustum* verhaftet blieb, verschrieb sich die kontinentaleuropäische Literatur im Laufe des 19. Jahrhunderts dem Rechtspositivismus.¹¹¹ Die retrospektiv als ‚Indifferenztheorie‘ bezeichnete positivistische Theorie sah den Krieg in Ermangelung eines völkerrechtlichen Normkomplexes weder als erlaubt noch verboten an, sondern qualifizierte ihn als tatsächlichen Vorgang in den internationalen Beziehungen.¹¹² Zum selben Ergebnis kamen auch solche Gelehrte, die den Rechtscharakter des Völkerrechts in Überspannung des Souveränitätsgedankens leugneten und lediglich als unverbindliche Moralvorschriften oder „*äußeres Staatsrecht*“ deklarierten.¹¹³ Aus rechtstheoretischer bzw. -philosophischer Perspektive erkannte somit die Mehrheit der zeitgenössischen Völkerrechtler ein *ius ad bellum* grundsätzlich an, sei es ausdrücklich oder als Faktum der internationalen Beziehungen.

Den zeitgenössischen Ansichten lagen dabei unterschiedliche ideologische Haltungen zugrunde, die sich zwischen Bellizismus und Pazifismus bewegten. Die Bellizisten waren der Ansicht, dass jegliche Restriktion des *ius ad bellum* den Staat in seiner allumfassenden Souveränität beschneide,

vorangegangenen Unrechts bezwecken muss. Im 13. Jahrhundert nahmen die Scholastiker, allen voran THOMAS VON AQUIN, die Lehre auf und forderten neben der *iusta causa* eine *autoritas principis* sowie eine *recta intention*. In der Neuzeit löste sich die Lehre allmählich von der Theologie. GROTIUS machte die Gerechtigkeit des Krieges formal davon abhängig, ob dieser von einem Souverän auf Grundlage einer vorangegangenen Kriegserklärung geführt wurde. Nach DE VATTEL kam es ausschließlich auf das Gewissen des Herrschers an. Weiterführend zum ‚gerechten Krieg‘: KREIS, *Der gerechte Krieg: zur Geschichte einer aktuellen Denkfigur*, Basel 2006.

111 Vgl. ZIEGLER, *Völkerrechtsgeschichte: ein Studienbuch*, München 2007, S. 172; GREWE, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 2. Auflage, Baden-Baden 1988, S. 591; VON ARNAULD, *Völkerrecht*, 4. Auflage, Heidelberg 2019, Rn. 7.

112 Ein berühmter Vertreter war später OPPENHEIM, *International law - A treatise. Vol. 2: War and Neutrality*, New York 1906, S. 56: „War is a fact recognized [...] but not established by international law.“; kritisch zu der sog. Indifferenztheorie: VERDEBOUT: *The Contemporary Discourse on the Use of Force in the Nineteenth Century*, in: *Journal of the Use of Force and International Law*, Vol. 1 (2014), S. 223; vgl. auch: VON BERNSTORFF, *International Legal History and its Methodologies: How (Not) to Tell the Story of the Many Lives and Deaths of the ius ad bellum*, in: ARNAULD (Hrsg.), *Völkerrechtsgeschichte(n): Historische Narrative und Konzepte im Wandel der Zeit*, Berlin 2017, S. 39 ff.

113 Etwa LASSON, *Princip und Zukunft des Völkerrechts*, Berlin 1871, S. 78, wonach „Völkerrecht kein eigentliches Recht ist“.

so schrieb etwa der deutsche Völkerrechtler Georg Friedrich VON MARTENS: „[W]ar gives a nation an unlimited right of exercising violence against its enemy“. ¹¹⁴ Nicht Frieden, sondern Krieg sei das soziale Ideal und eine unentbehrliche Institution des menschlichen Lebens. ¹¹⁵ Die Entscheidung über Krieg oder Frieden läge im freien Ermessen der Staaten, denen ein unbeschränktes und naturgegebenes Recht zur Kriegsführung zukomme. ¹¹⁶ Die Pazifisten hielten dagegen am Gedanken des ewigen Friedens fest, den insbesondere Immanuel KANT mit seiner Schrift „*Vom ewigen Frieden*“ aus dem Jahre 1795 nachhaltig prägte. Die Auffassungen über dessen Realisierbarkeit gingen indes auseinander. Während sich diejenigen, die an einen ewigen Frieden glaubten, gegen ein Recht auf Kriegsführung aussprachen, ¹¹⁷ setzte sich ein Großteil der Pazifisten für seine bloße Einschränkung durch die Institutionalisierung friedlicher Konfliktlösungsmittel ein: ewiger Frieden sei ein „*unerreichbares Ideal*“ und der Krieg ein „*der Menschheit anhaftendes, unausrottbares*“, aber notwendiges Übel. ¹¹⁸ Der Krieg war damit auch aus ideologischer Sicht als politisches ¹¹⁹ oder rechtliches ¹²⁰ Mittel zur Erledigung zwischenstaatlicher Streitigkeiten von der Mehrheit der Völkerrechtslehre akzeptiert. ¹²¹

114 VON MARTENS, G. F./ COBBETT, *The Law of Nations*, 4. Auflage, London 1829, S. 284.

115 KAUFMANN, *Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus*, Tübingen 1911, S. 146: „Im Krieg offenbart der Staat sich in seinem wahrsten Wesen [...] seine höchste Leistung, in dem seine Eigenart zur vollsten Entfaltung kommt.“

116 SAALFELD, *Handbuch des positiven Völkerrechts*, Tübingen 1833, § 86, bezeichnet es als „ein wesentliches Hoheits- und Souveränitätsrecht“; dem folgend RETTICH, *Zur Theorie und Geschichte des Rechts zum Kriege*, Stuttgart 1888, S. 143.

117 So etwa der CONGRÈS UNIVERSEL DE LA PAIX, *Résolutions textuelles des Congrès universels de la paix tenus de 1843 à 1910 et des quatre assemblées générales substituées aux congrès de 1898, 1899, 1909 et 1911*, Bern 1912, S. 3.

118 BONFILS/FAUCHILLE, *Lehrbuch des Völkerrechts für Studium und Praxis*, 3. Auflage, Berlin 1904, S. 535.

119 „Krieg als bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“, CLAUSEWITZ, *Vom Kriege*, (Original von 1832), Kap. I: S. 1.

120 LISZT, *Das Völkerrecht: Systematisch dargestellt*, 7. Auflage, Berlin 1911, S. 282, bezeichnet den Krieg etwa als „Rechtsverhältnis, das [...] eine Summe von Rechten und Pflichten zwischen den Kriegsführenden“ erzeugt.

121 HALL fasst dies zeitgenössische Perspektive dahingehend zusammen: „*International Law has no alternative but to accept war*“, in: DERS., *A Treatise on International Law*, 3. Auflage, Oxford 1890, S. 64; dies bedeutete jedoch nicht, dass aus Sicht der herrschenden Völkerrechtsliteratur – im Zeichen eines nationalistisch und imperialistisch geprägten Souveränitätsgedankens – ein unbeschränktes bzw. freies Kriegsführungsrecht bestand. Vielmehr sah ein Großteil der Gelehrten den Krieg als *ultima ratio* der staatlichen Konfliktlösungsmittel an, dies galt

Insofern konnte das realisierbare Ziel allein darin bestehen, die Leiden des Krieges weitestgehend durch kodifizierte Regeln einzuhegen. Unter dem Eindruck der Schlachten auf europäischem Boden – namentlich des Krimkrieges (von 1853 bis 1856), der italienischen Unabhängigkeitskriege (von 1848 bis 1879) und der deutschen Einigungskriege (von 1865 bis 1871) – verschob sich infolgedessen der völkerrechtswissenschaftliche Fokus: nicht mehr das *ius ad bellum*, sondern das *ius in bello* rückte in den Vordergrund der zeitgenössischen Völkerrechtsliteratur.¹²² Zu der Herausbildung gewohnheitsrechtlicher Regeln hatte schon VON MARTENS in seinem Lehrbuch von 1829 beispielhaft eingeführt:

„[T]he civilised powers of Europe, animated by a desire of diminishing the horrors of war, now acknowledge certain violences which are destructive both parties and equally contrary to sound policy, as unlawful [...] those customs which are at present called the laws of war.“¹²³

2. Das *ius in bello* vor den ersten multilateralen Abkommen

Dies wirft die Frage auf, woraus sich das *ius in bello* in der Zeit vor den multilateralen Abkommen zusammensetzte. Moderne Völkerrechtslehrbücher schenken der historischen Entwicklung des *ius in bello* vor den ersten multilateralen Abkommen wenig Beachtung: „Earlier developments are seldom discussed in any detail and often appear as vignettes – historical curiosities of the sort preserved in glass jars.“¹²⁴ Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts gilt als Ausgangspunkt des heutigen Völkerrechtssystems, eingeläutet durch die Gründung des Roten Kreuzes (1863) und die Ratifizierung der

umso mehr nach den Haager Friedenskonferenzen, hierzu SIMON, *The myth of liberum ius ad bellum: justifying war in 19th century legal theory and political practice*, in: EJIL, Vol. 26 No. 1 (2018), S. 113 ff.; zuvor schon ausführlich zur Widerlegung des ‚freien Kriegsführungsrechts‘: MENSCHING, *Das ius ad bellum in der Zeit 1880 bis 1914*, Norderstedt 2015.

122 Auf diesen Wandel näher eingehend: LOVRIC-PERNAK, „*Morale internationale*“ und „*humanité*“ im Völkerrecht des späten 19. Jahrhunderts: Bedeutung und Funktion in Staatenpraxis und Wissenschaft, Baden-Baden 2013, S. 125; als Ausnahme siehe RETTICH, *Zur Theorie und Geschichte des Rechts zum Kriege*, Stuttgart 1888, S. 143.

123 Hervorhebung nur hier, VON MARTENS, G. F./ COBBETT, *The Law of Nations*, 4. Auflage, London 1829, S. 284.

124 LIHOJA, *Technological change and the evolution of the law of war*, in: IRRC, Vol. 97 Nr. 900 (2015), S. 1165.

ersten Genfer Konvention (1864) nach dem Vorbild des Schweizer Henry DUNANT als Reaktion auf die Schlacht von Solferino (1859). Bedeutung wird neben der Pariser Seerechtsdeklaration (1856) auch dem Lieber Code (1863) zugemessen, der erstmals anerkannte Bräuche zur Kriegsführung für die Nordstaaten im Amerikanischen Bürgerkrieg kodifizierte und damit als Inspirationsquelle für die nachfolgenden multilateralen Abkommen diente.¹²⁵ Die alleinige Fokussierung dieser Kodifizierungsgeschichte lässt aus einer modernen Perspektive den Schluss zu, dass vor der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein rechtsfreier Raum auf zwischenstaatlicher Ebene herrschte. Zwar kann erst mit den multilateralen Abkommen von einem Völkervertragsrecht *per se* gesprochen werden; gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Grundgedanken, die in diesen Kodifizierungen des *ius in bello* zum Ausdruck kamen, schon zuvor existent waren. Dies ergibt sich schon daraus, dass die sog. ‚Verrechtlichung‘ des Krieges als Kodifikation von gewohnheitsrechtlichen Regelungen bezeichnet wird.¹²⁶ Zur Feststellung dieses ungeschriebenen Rechts waren insbesondere die zeitgenössischen Völkerrechtsgelehrten von Bedeutung. Ihnen kam die Aufgabe zu, das bestehende Recht zu beschreiben, zu systematisieren und somit auch die Rechts(fort)bildung zu prägen. Im Zuge dessen hielten sie bestimmte Prinzipien zur Beschränkung der Art und Weise der Kriegsführung in Kodifikationsentwürfen fest. Prägend hierfür waren die ‚Väter‘ des modernen Völkerrechts, welche die theoretischen Grundlagen für die Grundprinzipien des *ius in bello* und des Völkerrechtsregimes im Allgemeinen schufen.¹²⁷ Ihre Kerngedanken sollten auch für die späteren

125 Benannt nach dem deutsch-amerikanischen Juristen Francis LIEBER, vgl. NEFF, *War and the Law of Nations: A General History*, Cambridge 2008, S. 186; zur Bedeutung des Lieber Code: VÖNEKY, *Der Lieber's Code und die Wurzeln des modernen Kriegsvölkerrechts*, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Vol. 62 (2002), S. 423 ff.; zur Bedeutung für den Grundsatz der militärischen Notwendigkeit siehe: CARNAHAN, *Lincoln, Lieber and the Laws of War: The Origins and Limits of the Principle of Military Necessity*, in: AJIL, Vol. 92 No. 2 (1998), S. 213 f.; der vom damaligen US-Präsidenten Abraham LINCOLN unterzeichnete Lieber Code blieb mehr als 50 Jahre das offizielle US-amerikanische Reglement für den Landkrieg.

126 O'CONNELL, in: FLECK et al. (Hrsg.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 3. Auflage, Oxford 2014, S. 20; KOSKENNIEMI bezeichnet den Code als „*compilation of humanitarian principles taken from publicists from Grotius onwards*“, in: *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge 2010, S. 87.

127 Hierzu sind u.a. auch Hugo GROTIUS, Emer DE Vattel oder Francisco DE VITORIA zu zählen.

Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Luftkrieges eine entscheidende Rolle spielen und sind deshalb im Folgenden näher zu beleuchten.

Im Jahre 1762 erschien kurz vor dem ersten Ballonflug Jean-Jaques ROUSSEAU Werk „*Du Contrat Social*“, in dem der Genfer Philosoph elementare Gedanken zum Kriegswesen formulierte:

*„La guerre n'est donc pas une relation d'homme à homme, mais une relation d'Etat à Etat [...] La fin de la guerre étant la destruction de l'Etat ennemi, on a droit d'en tuer les défenseurs tant qu'ils ont les armes à la main, mais si-tôt qu'ils les posent et se rendent, cessant d'être ennemis ou instruments de l'ennemi, ils redeviennent simplement hommes et l'on n'a plus de droit sur leur vie [...] la guerre ne donne aucun droit qui ne soit nécessaire à sa fin.“*¹²⁸

ROUSSEAU beschreibt in diesem Zitat das Verhältnis der Kriegsparteien zueinander und postuliert als einer der ersten namenhaften Gelehrten das Unterscheidungsprinzip, wonach zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten sowie zwischen zivilen und militärischen Objekten zu differenzieren sei.¹²⁹ Diese Unterscheidung verfolgte auch jene Strömung, die in Anknüpfung an ROUSSEAU die kontinentaleuropäische Rechtstheorie seit dem 19. Jahrhundert prägte.¹³⁰ Dagegen sah die anglo-amerikanische Theorie im Krieg nicht nur ein Aufeinandertreffen der Staaten, sondern der Völker selbst: *„When a nation is at war with another Nation, all the members of the one Nation are the enemies of the other nation.“*¹³¹ Geprägt von

128 *„Der Krieg ist also nicht ein Verhältnis von Mensch zu Mensch, sondern ein Verhältnis von Staat zu Staat [...] Da das Ziel des Krieges die Vernichtung des feindlichen Staates ist, hat man das Recht, seine Verteidiger zu töten, solange sie Waffen in der Hand haben; sobald sie diese aber niederlegen und sich ergeben, also aufhören, Feinde oder Werkzeuge des Feindes zu sein, werden sie wieder einfach Menschen, und man hat kein Recht mehr auf ihr Leben [...] der Krieg gibt kein Recht, das nicht zu seinem Zweck notwendig ist“* (eigene Übersetzung), ROUSSEAU, *Du Contrat social, ou Principes de droit politique*, Amsterdam 1762, S. 4.

129 Weiterführend zum Unterscheidungsgebot: MELZER, *The Principle of Distinction between Civilians and Combatants*, in: CLAPHAM/GAETA (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford 2014, 296-331.

130 Beispielhaft LUEDER, *Krieg und Kriegsrecht im Allgemeinen*, in: VON HOLTZENDORFF (Hrsg.), *Handbuch des Völkerrechts - Band IV: Die Staatsstreitigkeiten und ihre Entscheidung*, Hamburg 1889, S. 265: *„[I]m Gegensatz zu dem früheren Princip stehende consequenzenreiche Erkenntnis, daß im Kriege nur die Staaten, nicht die Privaten als Feinde gegenüber stehen.“*; zu der Unterscheidung: KOTZSCH, *The Concept of War in Contemporary History and International Law*, Genf 1956, S. 48 f.

131 TWISS, *The Law of Nations - Vol. 2: On the rights and duties of nations in time of war*, Oxford 1875, S. 82.

dem Bild eines auf wirtschaftlichen Druck abzielenden (See-)Blockadekrieges, richte sich der Krieg damit auch indirekt gegen die Zivilbevölkerung. Trotz dieses weit gefassten Feindbegriffs bestritt jedoch die angloamerikanische Lehre die rechtliche Unterscheidungspflicht zwischen zivilen und militärischen Zielen grundsätzlich nicht.¹³² Dies zeigte sich in der Anerkennung des Unterscheidungsprinzips in Art. 22 des Lieber Codes, dem in diesem Zusammenhang sowohl eine personen- als auch objektbezogene Dimension zugrunde lag: „[T]he unarmed citizen is to be spared in person, property and honor as much as the exigencies of war will admit.“¹³³ Daneben spricht ROUSSEAU den Grundsatz der militärischen Notwendigkeit an. Die militärische Notwendigkeit stellt einen bis auf das Mittelalter zurückzuführenden Rahmen für die Regelung der Kriegsführung dar, dem in der Geschichte verschiedene Konnotationen und Interpretationen zukamen.¹³⁴ Zum einen diente der Grundsatz als Legitimierungsgrundlage für einen kriegerischen Akt. Die Notwendigkeit war demnach als „*sittlicher Rechtfertigungsgrund*“ einer im Übrigen verbotenen Gewaltanwendung anzusehen.¹³⁵ Diese Interpretation erwuchs aus der Überzeugung heraus, all das tun zu dürfen, was für die Erreichung eines militärischen Ziels notwendig ist,¹³⁶ womit dem Grundsatz der militärischen Notwendigkeit eine legiti-

132 „All the members of the enemy may be lawfully treated as enemies in a public war; but it does not therefore follow, that all these enemies may lawfully be treated alike“, WHEATON, *Elements of International Law*, Oxford 1866, S. 362, § 345; vgl. RITTER-DÖRING, *Zwischen Normierung und Rüstungswettlauf*, Baden-Baden 2014, S. 136; KUNZ, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*, Berlin/Heidelberg 1935, S. 4; RÖHRIG, *Die Ziele selbstständiger Luftangriffe*, Berlin 1938, S. 14.

133 Abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions, and Other Documents*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 7.

134 Siehe den vielzitierten Aufsatz: O'BRIEN, *The Meaning of 'Military Necessity' in International Law*, in: *World Polity*, Vol. 1 (1957), S. 109-176, S. 116: „(a) As an exceptional justifying cause, releasing the perpetrator of a criminal act from criminal responsibility. (b) As an overriding right or law, inherently superior to any conflicting legal rights or rules. (c) As a positive principle underlying the law, rather than subverting or overriding it“; aktuell: HAYASHI, *Military Necessity: the Art, Morality, and Law of War*, New York 2020; LUBAN, *Military Necessity and the Cultures of Military Law*, in: *Leiden Journal of International Law*, Vol. 26 No. 2 (2013), S. 315-350; NEFF, *War and the Law of Nations*, Cambridge 2008, S. 112.

135 MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München 1907, S. 8.

136 HEFFTER, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, Bremen 1867, S. 214: „[F]üße dem Feinde so viel Uebel zu, als du kannst und nützlich findest“; Art. 14 des Lieber Codes: „consists in the necessity of those measures which are indispensable for securing the ends of the war“, in: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 6.

mierende und zugleich enthemmende Wirkung im militärischen Konflikt zukam. Zum anderen stellte die militärische Notwendigkeit einen regulativen Rahmen für die Begrenzung der Kriegsführung dar. Dabei fungierte sie als Gewissensfrage an die Kombattanten: „to examine their conscience even in the midst of fighting and to suppress their desire to engage in ‚irrational‘ violence“.¹³⁷ Aus einem fortentwickelnden Verständnis formte sich der Grundsatz heraus, „deinen Feinden selbst im Kriege nicht mehr Uebel zu [tun], als es für die Durchführung des Zwecks unvermeidlich ist“.¹³⁸ Der militärischen Notwendigkeit kam demnach eine kultivierende und hemmende Wirkung zu, um Gewaltexzesse im militärischen Gefecht zu verhindern.¹³⁹ Als Ausprägung hiervon gilt das Verbot von Waffen oder Munitionen, die grausam sind oder unnötiges Leid verursachen.¹⁴⁰ Daneben verdeutlichen Schriften aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, dass der Topos der Ehre bzw. Ritterlichkeit eine die Kriegsführung beschränkende Funktion innehatte. Dies lässt sich als ‚Überbleibsel‘ eines mediävalen ritterlichen Kodex deuten, der z.B. Gift oder andere versteckte Kriegsmittel verbot. Beispielhaft zählt VON MARTENS in seiner zeitgenössischen Schrift sowohl unerlaubte offene als auch unerlaubte versteckte Waffen auf: „[A]mong the arms [...] there are several which custom has declared to be unlawful. Such are, among the secret means, poison, assassination [...] among the open means, certain arms the use of which is too cruel“.¹⁴¹

Angetrieben durch die Friedensbewegung trat mit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der Gedanke der Humanität auf die Bühne der Völkerrechtswissenschaft. Die mäßigende Funktion wird seither Humanitätserwägungen zugeschrieben, um ein Gegengewicht zur enthemmenden

137 KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law*, Cambridge 2010, S. 88.

138 HEFFTER, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 1. Auflage, Bremen 1867, S. 214.

139 Diese Funktion der militärischen Notwendigkeit bleibt oft unerwähnt; Ausnahmen sind: CARNAHAN, *Lincoln, Lieber and the Laws of War: The Origins and Limits of the Principle of Military Necessity*, in: *AJIL*, Vol. 92 No. 2 (1998), S. 213 f.; LIHOJA, *Technological change and the evolution of the law of war*, in: *IRRC*, Vol. 97 No. 900 (2015), S. 1165.

140 VON MARTENS/COBBETT, *The Law of Nations*, 4. Auflage, London 1829, S. 287, nennt in diesem Zusammenhang etwa das Verbot „to load cannon with nails, pieces of iron [...] to charge a musket with two balls, or with disfigured balls [...] the first augmenting too much the number of sufferers and the latter wantonly increasing the pain.“

141 VON MARTENS, G. F./ COBBETT, *The Law of Nations*, 4. Auflage, London 1829, S. 284.

Wirkung militärischer Notwendigkeit zu bilden. Wie bereits im Diskurs über das Kriegsführungsrecht war das Spannungsverhältnis zwischen militärischen und humanitären Interessen von der Dichotomie von Bellizismus und Pazifismus bestimmt. Als Verfechter der Humanität galten jene Gelehrte, die im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts versuchten, ein Regelsystem für das (europäische) Völkerrecht aufzustellen. So setzte die Humanität gemäß des deutschen Gelehrten August Wilhelm HEFFTER „den Nationen gewisse Schranken, welche entweder nie oder doch nur ausnahmsweise [...] überschritten werden dürfen.“¹⁴² Der Schweizer Rechtswissenschaftler Johann Caspar BLUNTSCHLI sah in der Humanität sogar die Grundlage des Völkerrechts überhaupt.¹⁴³ Dagegen waren Vertreter der sog. ‚Kriegsraison‘-Doktrin wie der preußische Generalfeldmarschall Helmuth von MOLTKE der Ansicht, dass sich die militärische Notwendigkeit (die ‚Kriegsraison‘) stets über das Völkerrecht und davon ausgehenden humanitären Erwägungen (der ‚Kriegsmanier‘) hinwegsetzen müsse. Diese bellizistische und insbesondere von deutschen Militärs vertretene Doktrin folgte dem Grundsatz: „Kriegsraison geht vor Kriegsmanier“.¹⁴⁴ Ohnehin sei ein rücksichtsloserer Krieg der kürzere und folglich der humanere Krieg.¹⁴⁵ Diesen utilitaristischen Ansatz kodifizierte auch der Lieber Code in Art. 29: „The more vigorously wars are pursued, the better it is for humanity. Sharp wars are brief.“¹⁴⁶ Der Lieber Code von 1863 begrenzte als eines der ersten kriegsrechtlichen Dokumente die Art und Weise der Kriegsführung, doch nicht explizit auf Grundlage des Humanitätsgedankens. Die hemmende Wirkung entfaltet der Grundsatz der Notwendigkeit selbst, der

142 HEFFTER, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 1. Auflage, Bremen 1867, S. 225 f.

143 BLUNTSCHLI, *Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten*, 1. Auflage, Nördlingen 1868, § 2.

144 Siehe zu dieser Sentenz auch: LUEDER, *Krieg und Kriegsrecht im Allgemeinen*, in: VON HOLTZENDORFF (Hrsg.), *Handbuch des Völkerrechts - Bd. IV: Die Staatsstreitigkeiten und ihre Entscheidung*, Hamburg 1889, S. 254: „Kriegsraison umfasst diejenigen Fälle, in denen ausnahmsweise die Kriegsmanier unbeachtet gelassen werden darf.“

145 So etwa BONFILS/FAUCHILLE, *Lehrbuch des Völkerrechts für Studium und Praxis*, 3. Auflage, Berlin 1904, S. 542, mit Bezug auf VON MOLTKE: „Eine Humanität, die dem Kriegszwecke entgegenarbeiten würde, wäre keine echte Humanität. Sie würde die Kriege nur verlängern, statt sie zu verkürzen, worauf es doch ankommt. Es liegt ein guter Teil Wahrheit in dem Aussprache Moltke's: der am energischsten geführte Krieg ist zugleich der humanste.“ (Hervorhebung nur hier).

146 Abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 3 ff.

umgekehrt als Legitimationsgrundlage für militärische Gewalt diene:¹⁴⁷ Art. 19 gab etwa vor, den Gegner im Vorhinein über eine Bombardierungsabsicht zu informieren, um zu ermöglichen, dass anwesende Nichtkombattanten aus der Gefahrenzone entfernt werden können, gleichzeitig galt aber: „[N]o infraction of the common law of war to omit thus to inform the enemy. Surprise may be a necessity.“ Der Lieber Code kann daher nicht ohne weiteres als Meilenstein für die Humanisierung des Krieges interpretiert werden, sondern sorgte für eine nur scheinbare Hemmung der Gewaltausübung unter dem Vorwand militärischer Notwendigkeit.¹⁴⁸ Dies war wohl der Grund dafür, dass der Lieber Code als Grundlage für Militärhandbücher im europäischen Raum diene.¹⁴⁹ Insbesondere war er Leitlinie für die preußische Armee im deutsch-französischen Krieg von 1870/1871 – nicht zuletzt, weil sein Reglement offensichtlich mit der deutschen Kriegsraison-Doktrin zu vereinbaren war.

Das *ius in bello* im Zeitraum vom ersten Ballonflug im Jahre 1783 bis zu den ersten internationalen Abkommen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte sich somit aus ungeschriebenen Regelungen zusammen, die sich aus Kriegsbräuchen und ‚Überbleibseln‘ ritterlicher Ideale herausgebildet hatten und in bilateralen Vereinbarungen, nationalen Gesetzen und Militärhandbüchern festgehalten wurden. Neben dem Schutz von Gefangenen sowie den Bestimmungen zu Beginn und Ende eines Krieges gehörten hierzu die Grundprinzipien wie der Unterscheidungsgrundsatz oder das Prinzip der militärischen Notwendigkeit, die auch für den bevorstehenden Luftkrieg von Bedeutung waren. Der Humanitätsgedanke war im Völkerrechtsdiskurs präsent, doch fern von einem universellen Gebot.

147 Hierzu ebenso kritisch: JOCHNICK/NORMAND, *The Legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Laws of War*, in: Harvard International Law Journal, Vol. 35 No. 1 (1994), S. 65 f.

148 US-Confederate Secretary of War James SEDDON spricht von „*instituted system of rules embodying the spirit of mischief under the name of military necessity*“, abgedruckt in: HARTIGAN, *Lieber's Code and the Law of War*, Chicago 1983, S. 124; so auch Art. 15 des Lieber Codes: „*Military necessity admits of all direct destruction of life or limb of armed enemies [...]*“; dagegen schrieb ihm der Franzose Henry BONFILS einen „*bemerkenswerten Sinn für Gerechtigkeit und Menschlichkeit*“ zu, siehe BONFILS/FAUCHILLE, *Lehrbuch des Völkerrechts für Studium und Praxis*, 3. Auflage, Berlin 1904, S. 543.

149 So für die Niederlande 1871, Frankreich 1877, Schweiz 1878, Serbien 1879, Spanien 1882, Portugal 1890, Italien 1896 und Großbritannien 1884; der Lieber Code kann damit als Geburtsstunde des ‚Military Manuals‘ gelten, vgl. VÖNEKY, *Der Lieber's Code und die Wurzeln des modernen Kriegsvölkerrechts*, in: ZaöRV, Vol. 62 (2002), S. 425.

Ebenso wurde deutlich, dass ein Bewusstsein über den Regulierungsbedarf und der Humanisierung des Krieges existierte, dessen Realisierung jedoch Völkerrechtsleugner und bellizistische Ideologien wie die Kriegsdoktrin-Doktrin entgegenstanden.

3. Relevanz der ersten Konferenzen für das Luftkriegsrecht

Ein spezielles Luftkriegsrecht existierte vor den Haager Friedenskonferenzen nicht. Dies lässt sich schon daran erkennen, dass in den zeitgenössischen Lehrbüchern ausschließlich Kapitel zum Land- und Seekriegsrecht vorzufinden sind. Die Frage, inwiefern diese Regeln auf den militärischen Einsatz von Luftfahrzeugen anwendbar waren, hatte sich zur Zeit der ersten multilateralen Konferenzen noch nicht gestellt. Dies spielte erst eine Rolle, als die technischen Realitäten einen Offensiveinsatz von Luftfahrzeugen zuließen. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass namentlich die multilateralen Konferenzen in St. Petersburg 1868 und in Brüssel 1874 für die spätere Entwicklung des Luftkriegsrechts von bedeutendem Einfluss waren, auch wenn die lückenhafte Betrachtung seitens der modernen Literatur Gegenteiliges vermuten lässt.¹⁵⁰

a. St. Petersburger-Erklärung von 1868

Die Relevanz der St. Petersburger-Erklärung von 1868 für die nachfolgenden Haager Konferenzen lag darin, dass sie in den Präambeln zahlreicher Abkommen als Inspirationsquelle angegeben wurde, so etwa im Moratorium zum Verbot des Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen von 1899.¹⁵¹ Darüber hinaus kodifizierte die Erklärung bedeutende Grundprinzipien, die für jede Kriegsform und damit auch für die spätere Luftkriegsführung von Bedeutung waren. Sie war das Ergebnis einer Konferenz, an der auf

150 Ausgeklammert bleiben Konferenzen, die für den Luftkrieg nicht von Bedeutung waren, namentlich die erste Genfer Konvention von 1864, die hauptsächlich den Schutz von Verwundeten betraf sowie die Pariser Erklärung von 1856, die Neutralitäts- und seekriegsrechtliche Regelungen zum Gegenstand hatte.

151 „[I]nspired by the sentiments which found expression in the Declaration of St. Petersburg [...]“, abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 103.

Einladung des russischen ZAREN ALEXANDER II. 17 Staaten teilnahmen.¹⁵² Die Präambel der Erklärung etablierte erstmals das Gebot der Humanität als Gegengewicht zur militärischen Notwendigkeit und deklarierte die Schwächung des Feindes als einziges rechtmäßiges militärisches Ziel.¹⁵³ Dabei wandte sie sich gegen den Gebrauch von Kriegsmitteln, die unnötiges Leid verursachen und verbot in technologisch-spezifischer Hinsicht den „Gebrauch von Geschossen aller Art von weniger als 400 Gramm, welche explodierende Kraft besitzen oder mit Spreng- oder Zündstoffen gefüllt sind“. Die Gefahr der Geschosse bestand darin, dass Amputationen drohten, sobald sie auf menschliche Extremitäten trafen.¹⁵⁴ Auch wenn die Erklärung humanitären Schutzerwägungen Rechnung trug, lag der Grund für den Kodifizierungserfolg wohl darin, dass ein solches Geschoss erhebliche Gefahren für den Einsetzenden selbst bot und damit von zweifelhaftem Nutzen war.¹⁵⁵ Vereinzelt wird sogar darauf hingewiesen, dass diese Munition zum Zeitpunkt der Konferenz aus diesem Grund nicht mehr fabriziert wurde.¹⁵⁶ Zudem Russland Sorge gehabt haben, dass diese Geschosse – die sie selbst eingeführt hatten – gegen ihre Truppen Verwendung finden könnten.¹⁵⁷ Der Erfolg der Erklärung ist auch in Hinblick darauf zu relativieren, dass die preußische Delegation eine Erweiterung des Regelungsbereichs vorgeschlagen hatte, der eine größere Auswahl an Geschossarten und technologischen Innovationen betroffen hätte.¹⁵⁸ Allerdings blockier-

152 Teilnehmer waren: Bayern, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, Niederlande, Österreich-Ungarn, Persien, Portugal, Preußen, Norddeutscher Bund, Russland, Schweden-Norwegen, Schweiz, Osmanisches Reich, Württemberg, abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 103.

153 „[N]achdem diese Kommission einstimmig die technischen Grenzen festgelegt hat, wo die Notwendigkeiten des Krieges vor den Forderungen der Menschlichkeit haltmachen müssen [...]“; „[...] daß das einzige rechtmäßige Ziel, welches sich ein Staat in Kriegszeiten stellen kann, die Schwächung der Streitkräfte des Feindes ist“, Präambel der Petersburger Erklärung, ebenda.

154 KNEUBUEHL et al. (Hrsg.), *Wundballistik: Grundlagen und Anwendungen*, 3. Auflage, Heidelberg 2008, S. 361.

155 Vgl. JOCHNICK/NORMAND, *The Legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Laws of War*, Harvard International Law Journal, Vol. 35 No. 1 (1994), S. 66, Fn. 71.

156 Vgl. ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 132.

157 Russland hatte jene Geschosse wohl im Jahre 1863 eingeführt, BENVENISTI/LUSTIG, *Monopolizing War: Codifying the Laws of War to Reassert Governmental Authority, 1856–1874*, in: EJIL, Vol. 31 Issue 3 (2020), S. 142.

158 ROBERTS/GUELFF, *Documents on the Laws of War*, Oxford 1982, S. 30.

ten die britischen und französischen Delegationen diesen Vorschlag, wohl ahnend, dass die Preußen damit die Gefahr vor militärtechnologischer Überholung bannen wollten. Daneben wies ein britischer Delegierter darauf hin, dass die zahlenmäßige Unterlegenheit des britischen Landheeres einen Verzicht auf die im preußischen Antrag genannten Technologien nicht zuließe.¹⁵⁹

Das militärische Interesse überwog damit letztlich humanitären Schutz-erwägungen, womit der Einfluss DUNANTS in Bezug auf die rechtliche Humanisierung des Krieges durch die St. Petersburger Konferenz zu relativieren ist.¹⁶⁰ Doch konstituierte die Erklärung neben dem technologisch-spezifischen Verbot zumindest einen Minimal-Standard für grundlegenden Verhaltensweisen im Krieg.¹⁶¹ Fraglich bleibt, inwieweit sich dieses technologisch-spezifische Verbot auch etabliert hätte, wenn der Luftkrieg zu dieser Zeit schon technisch realisierbar gewesen wäre. Dagegen spricht, dass zumindest der militärische Wert eines solchen Einsatzes als gering einzuschätzen war, da die verbotenen Geschosse vorzugsweise für Handwaffen taugten.¹⁶² Allerdings deutet Art. 18 der Haager Luftkriegsregeln von 1923 darauf hin, dass der militärische Vorteil einer Luftbombardierung mit Explosivgeschossen erst später erkannt wurde – hob dieser doch die Petersburger Erklärung für den Einsatz gegen oder durch Luftfahrzeuge wieder auf.¹⁶³

159 Vgl. LUEDER, *Krieg und Kriegsrecht im Allgemeinen*, in: VON HOLTZENDORFF (Hrsg.), *Handbuch des Völkerrechts - Band IV: Die Staatsstreitigkeiten und ihre Entscheidung*, Hamburg 1889, S. 286, Fn. 2.

160 Vgl. RITTER-DÖRING, *Zwischen Normierung und Rüstungswettlauf*, Baden-Baden 2014, S. 136.

161 Siehe auch SCHWARZENBERGER, *International Law - Vol. 2: The Law of Armed Conflict*, London 1968, S. 9f., der die Rolle des *ius in bello* als Kompromiss zwischen dem „standard of civilisation“ und der „necessities of war“ versteht.

162 Vgl. RITTER-DÖRING, *Zwischen Normierung und Rüstungswettlauf*, Baden-Baden 2014, S. 135.

163 Siehe Art. 18 der Haager Luftkriegsregeln von 1923, abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 210: „*The use of tracer, incendiary or explosive projectiles by or against aircraft is not prohibited. This provision applies equally to states which are parties to the Declaration of St. Petersburg 1868, and to those which are not*“ (Hervorhebung nur hier); hierzu Kap. III: B. II. 3. b.

b. Brüsseler Konferenz von 1874

Der Entwicklung der Luftfahrttechnik entsprechend stellte sich die erste luftkriegsrechtliche Frage wenige Jahre nach der St. Petersburger Konferenz. Zu klären war, ob die Personen, die von Ballons herabsanken und von gegnerischer Seite festgenommen wurden, als Spione oder als Kriegsgefangene zu behandeln waren.¹⁶⁴ Diese Frage warf bereits die preußische Regierung im Rahmen des deutsch-französischen Krieges in den Jahren 1870/1871 auf, als Ballons während der Pariser Besetzung verstärkt zum Einsatz kamen. Die preußische Regierung unter Otto von BISMARCK wollte die Ballonführer als Spione qualifizieren.¹⁶⁵ Dem schlossen sich deutsche Völkerrechtler wie HEFFTER¹⁶⁶ und LUEDER¹⁶⁷ an. Die herrschende Auffassung sah sie dagegen dem Schutz der Kriegsgefangenen unterstellt,¹⁶⁸ wie nachfolgend auch Art. 22 des Brüsseler Entwurfs von 1874 festhalten sollte, wonach „persons sent in ballons for the purpose of carrying dispatches and, generally, of maintaining communications between the different parts of an army or a territory“ nicht als Spione galten.¹⁶⁹

Im Übrigen war die Konferenz für das *ius in bello* und Rechtsfragen des Bombardements von Bedeutung. Sie gab zuvor ungeschriebenes Recht in Form eines Gesetzesentwurfs wieder, der eine Grundlage für die Haager Konferenzen und damit auch für luftkriegsrelevante Regelungen schuf. Hierzu gehört etwa Art. 15, wonach „offene Städte, Wohnsiedlungen oder Dörfer, die nicht verteidigt werden, [...] weder angegriffen noch beschossen werden“ durften.¹⁷⁰ Das zuvor ungeschriebene und als Gewohnheitsrecht

164 Hierzu KUHN, *The Beginnings of an Aërial Law*, in: AJIL, Vol. 4 No. 1 (1910), S. 116; KUNZ, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*, Berlin /Heidelberg 1935, S. 197.

165 Vgl. SCHLADENBACH, *Luftboheit: Kontinuität und Wandel*, Tübingen 2014, S. 19 f.

166 HEFFTER, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 3. Auflage, Berlin 1881, S. 482.

167 LUEDER, *Der neueste Codifications-Versuch auf dem Gebiete des Völkerrechts: Kritische Bemerkungen zu den russischen Vorschlägen für den auf den 27. Juli 1874 nach Brüssel einberufenen internationalen Congress*, Erlangen 1874, S. 44.

168 HALL, *A Treatise on International Law*; 3. Auflage, Oxford 1890, S. 537 f.; ZORN, *Das Kriegsrecht zu Lande in seiner neuesten Gestaltung*, Berlin 1906, S. 186; ähnlich, aber in der Qualifizierung als Spion oder Kriegsgefangener differenzierend: BLUNTSCHLI, *Das moderne Kriegsrecht der civilisierten Staaten*, 2. Auflage, Nördlingen 1874, S. 61 f.

169 Brüsseler Erklärung, in: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 25 ff.

170 Im französischen Original: „Les forteresses ou villes fortifiées peuvent être seules assiégées. Une ville entièrement ouverte, qui n'est pas défendue par des troupes ennemies

anerkannte Verbot der Bombardierung richtete sich zuvor auf ‚nicht befestigte‘ Städte. Das Kriterium der ‚Verteidigung‘ stellte ein Novum dar,¹⁷¹ das darauf zurückgeführt werden konnte, dass im Laufe des 19. Jahrhunderts zunehmend weniger befestigte Städte existierten.¹⁷² Die *ratio legis* lag darin, dass die Bombardierung einer nicht befestigten oder nicht verteidigten Stadt nicht militärisch notwendig war, genügte doch ohne einen solchen Widerstand allein der Einmarsch, um sie zu erobern.¹⁷³ Wie der deutsche General VOIGTS-RHETZ in den Verhandlungen angemerkt hatte, zielte Art. 15 dahingehend darauf ab, *„d’interdire des démonstrations militaires contre des populations pacifiques“*.¹⁷⁴ In dieser Regelung kam somit bereits das Unterscheidungsprinzip zur Geltung. Sie fand später in modifizierter Form in der Haager Landkriegsordnung Niederschlag.¹⁷⁵

Im Ergebnis blieb die Brüsseler Deklaration mangels Ratifikation lediglich ein Entwurf. Dies lag insbesondere in den militärpolitischen Diskrepanzen begründet, die den Brüsseler Beratungen immanent waren und dafür sorgten, dass die Konferenz schon von vornherein ‚unter einem schlechten Stern gestanden‘ hatte. So zeigte Großbritannien vor den Konferenzen dieselbe Haltung wie in St. Petersburg 1868 und nahm nur unter der Bedingung teil, dass Angelegenheiten des See(kriegs)rechts ausgeklammert blieben¹⁷⁶ – wohl um ihre Vormachtstellung in diesem Bereich nicht zu gefährden. Christian MEURER führte den *„Gegensatz der grossen Militärmächte mit ihren berufsmässigen Soldaten und der Kleinstaaten*

et dont les habitants ne résistent pas les armes à la main, ne peut pas être attaquée ou bombardée“, *Actes de la Conférence de Bruxelles* (1874), Brüssel 1874, S. 12; zum rechtlichen Begriff der ‚offenen Stadt‘: SCHMITZ, *Die offene Stadt im geltenden Kriegsrecht*, in: ZaöRV (1940), S. 618-628.

171 Zu historischem Hintergrund der Regel siehe: ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 147 ff.; zu den Verhandlungen in Brüssel: KUNZMANN, *Die Fortentwicklung des Kriegsrechts auf den Gebieten des Schutzes der Verwundeten und der Beschiessung von Wohnorten*, Bonn 1960, S. 96 ff.

172 HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 9.

173 *„[T]hat unfortified cities had not been so attacked was because they had no means of resistance; the hostile armies merely walked in and took charge“*, zit. in: ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 151.

174 *„[...] militärische Machtdemonstrationen gegen friedliche Bevölkerungen zu verbieten.“* (eigene Übersetzung), *ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE, Actes de la Conférence de Bruxelles* (1874), 1874, S. 200.

175 Siehe hierzu ausführlich die Verhandlungen der zweiten Haager Friedenskonferenz, unter B. III.

176 Vgl. ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 7.

mit ihrer mangelhaften Organisation, Disziplin und Bewaffnung“ an,¹⁷⁷ der für Konflikte im Rahmen der Konferenzen sorgte. Laut dem russischen Delegierten Friedrich MARTENS bestand ein Gegensatz zwischen solchen, die davon überzeugt waren, dass die Konferenz allein der Humanität im Krieg dienen sollte und solchen, die trügerische Verschwörungen hinter der russischen Initiative vermuteten.¹⁷⁸ So tendierten gerade französische Publizisten unter dem Eindruck des vorausgehenden Krieges dazu, in den Beratungen eher Intrigen der Bismarckschen Regierung als erstrebenswerte Beschränkungen der Kriegsführung zu sehen. Vor den Konferenzen waren auch in England, Belgien und den Niederlanden viele Gerüchte über das wirkliche Ziel der Brüsseler Konferenz verbreitet worden,¹⁷⁹ weshalb die Staaten dem russischen Kodifizierungsentwurf zum *ius in bello* misstrauisch gegenüberstanden; sie deklarierten ihn stattdessen als „*code d'invasion*“.¹⁸⁰ Letztendlich kam es aufgrund des gegenseitigen Misstrauens nicht zur Ratifikation des Entwurfs, sondern nur zur Unterzeichnung des Schlussprotokolls, das trotz der Divergenzen als gemeinsame Zielsetzung festhielt:

„The Conference [...] is of opinion that its debates will have in every case thrown light on those important questions, the regulations of which, should it result in a general agreement, would be a real progress in humanity.“¹⁸¹

Trotz ausbleibender Ratifikation wird dem Entwurf nachträglich Gesetzeswirkung zugeschrieben,¹⁸² bildete er doch in der Praxis die Grundlage für nationale Militärhandbücher, wie das französische *Manuel de droit interna-*

177 MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München 1907, S. 31.

178 „[Ils] ne voyaient dans sa vocation que le désir de rendre service à la cause de l'humanité, d'autres ne laissaient pas échapper l'occasion de rechercher quelque mobil secret et quelque arrière-pensée“, MARTENS, F., *La paix et la guerre*, Paris 1901, S. 101; dies und der vergangene preußisch-französische Krieg waren ebenfalls Gründe dafür, dass der russische Vorschlag der Kodifizierung der Repressalie keinen Anklang fand, zur Repressalie im Ersten Weltkrieg: Kap. II: C. II. 1.

179 „On répandait non seulement en France, mais en Belgique, en Hollande et plus particulièrement en Angleterre, les bruits les plus absurdes sur le véritable but de la conférence [...]“, MARTENS, F., *La paix et la guerre*, Paris 1901, S. 100; auf ihn verweisend auch MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München 1907, S. 31.

180 Vgl. MARTENS, F., *La paix et la guerre*, Paris 1901, S. 100.

181 Protokoll abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 27.

182 MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München 1907, S. 23.

*tional à l'usage des officiers de l'armée de terre.*¹⁸³ Ebenso diene es als Fundament für das *Manuel des lois de la guerre sur terre* (sog. ‚Oxford-Manual‘) des Institut de Droit International von 1880, das seinerseits eine Vorlage für nationale Gesetze bieten sollte.¹⁸⁴

III. Zwischenfazit zur Rolle von Luftfahrt und Recht

Vor den Haager Konferenzen kam es nur zu einer marginalen militärischen Nutzbarkeit von Luftfahrzeugen. Bis auf einzelne Ausnahmen dienten sie in erster Linie als Observations- und Aufklärungsmittel. Die technischen Unzulänglichkeiten wie die fehlende Lenkbarkeit und Antriebsfähigkeit sind im Laufe der Zeit bereinigt worden. Dies offenbarten erste erfolgreiche Experimente mit lenkbaren und motorbetriebenen Luftschiffen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Dass sich die industrialisierten Staaten über die Realisierbarkeit des Luftkrieges bewusst waren, bezeugen die Einrichtung diverser militärischer Luftfahrtabteilungen und die weitläufigen Investitionen auf diesem Gebiet. Begleitend zum technologischen Fortschritt entwickelte sich im Zeichen des Zivilisationsfortschritts ein gemeinsames Bewusstsein dafür, dass dem Krieg – als nicht hinwegzudenkendes Mittel zur Erledigung zwischenstaatlicher Streitigkeiten – kodifizierte Regeln zu unterstellen sind, um das humanitäre Leid zu lindern. Die Idee eines ‚Kriegsgesetzes‘ stieß dabei auf Ablehnung, die insbesondere bellizistischen Ideologien und solchen Strömungen entsprangen, die den Rechtscharakter des Völkerrechts *per se* leugneten. Dennoch hielten europäische Staaten erste multilaterale Konferenzen ab, die zuvor ungeschriebenen Regeln zur Art und Weise der Kriegsführung kodifizierten. Hierzu gehörten sowohl technologisch-neutrale Grundprinzipien als auch technologisch-spezifische Verbote bestimmter Kriegsführungsmittel. Dabei offenbarten die Konferenzen, dass die Staaten nicht auf ihre militärischen Vorteilsstellung zugunsten von humanitären Schutzregelungen verzichten wollten. Im Lieber Code zeigt sich dies etwa an der Kodifizierung eines utilitaristischen Ansatzes, womit der militärischen Notwendigkeit Vorrang

183 Daneben gab auch Russland im Zuge des Krieges mit der Türkei in einer amtlichen Deklaration im Mai 1877 an, dass es sich „unter den Voraussetzungen der Gegenseitigkeit nach den in Brüssel im Jahre 1874 aufgestellten Grundsätzen richten werde“, vgl. BONFILS/FAUCHILLE: *Lehrbuch des Völkerrechts für Studium und Praxis*, 3. Auflage, Berlin 1904, S. 543.

184 Abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 35 ff.

gewährt wurde. Die St. Petersburger Erklärung verbot ein Geschoss, dessen militärischer Nutzen zu bezweifeln war. Der Brüsseler Entwurf scheiterte aufgrund des gegenseitigen Misstrauens zwischen den militärpolitischen Lagern. Insbesondere der Argwohn gegenüber den Vorschlägen Russlands und das Interesse an der Sicherung der militärischen Vorteilsstellung liefen einem ernstzunehmenden Erfolg der Konferenzen entgegen. Dies zeigte sich z.B. an der destruktiven Haltung Großbritanniens in der St. Petersburger und Brüsseler Konferenz, die rüstungsbezogene Einschränkungen als Gefährdung ihrer Weltmachtstellung deuteten.

Die Ausführungen zu der Zeit vor den Haager Friedenskonferenzen haben erste Erkenntnisse zu den Hintergründen aufgedeckt, die einer effektiven Regulierung von neuen Waffen und der Ratifikation eines humanitär-völkerrechtlichen Reglements entgegenstanden. Für die Entwicklung des Luftkriegsrechts waren die Konferenzen dahingehend von Bedeutung, als dass sie die Grundlagen für die luftkriegsrelevante Regelungen der Haager Konferenzen schufen.

B. Die Haager Friedenskonferenzen und ihr Einfluss auf das Luftkriegsrecht

Nach der Brüsseler Konferenz bestand die Hoffnung, in nicht allzu ferner Zukunft wieder zusammenzutreffen, um einen „*traité définitif formel*“¹⁸⁵ unter Berücksichtigung des bisherigen Entwurfs zu formulieren. Hierzu bat die russische Regierung, etwaige Anmerkungen und Vorschläge einzureichen, um dieses Vorhaben in die Wege zu leiten. Es sollte allerdings 25 Jahre dauern,¹⁸⁶ bis eine neue Zusammenkunft in Gestalt der ersten Haager Konferenz zustande kam und Gelegenheit zur Normierung luftkriegsrelevanter Regeln bot.

I. Hintergrund der Konferenzen

Der folgende Abschnitt beleuchtet den Hintergrund der Konferenzen, im Besonderen die russische Initiative und die Reaktionen seitens der staatlichen und zivilen Akteure. Nur unter Berücksichtigung des historisch-

185 MARTENS, F., *La paix et la guerre*, Paris 1901, S. 116.

186 Eine zeitige Umsetzung des Plans verhinderte insbesondere Großbritannien, das unter Lord DERBY eine Beteiligung an weiteren Verhandlungen ablehnte, vgl. MARTENS, F., *La paix et la guerre*, Paris 1901, S. 116 f.

politischen Kontextes und der Interessen der Protagonisten der Haager Friedenskonferenzen¹⁸⁷ ist nachzuvollziehen, aus welchen Gründen die Konferenz zusammentrat und inwieweit die Staaten tatsächlich dazu bereit waren, das *ius in bello* weiterzuentwickeln sowie die militärische Nutzung der aufkommenden Luftfahrzeuge einzuhegen.

1. Die Initiative Russlands

Die Haager Konferenzen von 1899 und 1907 gehen auf die Initiative des russischen ZAREN NIKOLAUS II. zurück. Am 24. August 1898 überreichte Außenminister Graf Michail MURAWIEW den am Petersburger Hof akkreditierten diplomatischen Vertretern eine Einladung,¹⁸⁸ die „die Aufrechterhaltung des allgemeinen Friedens und eine mögliche Herabsetzung der übermäßigen Rüstungen“ als Ideale aufstellte, „auf das die Bemühungen aller Regierungen gerichtet sein müssten“ und das „den wesentlichsten Interessen und den berechtigten Wünschen aller Mächte“ entspräche. Ferner sei

„der gegenwärtige Augenblick äußerst günstig [...] auf dem Wege internationaler Beratung die wirksamsten Mittel zu suchen, um allen Völkern die Wohltaten eines dauernden Friedens zu sichern und vor allem der fortschreitenden Entwicklung der gegenwärtigen Rüstungen ein Ende zu setzen“.

Der ZAR schlug daher den „Zusammentritt einer Konferenz“ vor, um den „großen Gedanken des Weltfriedens triumphieren zu lassen“.¹⁸⁹

187 Die Bezeichnung „Friedenskonferenz“ stieß auf zeitgenössische Kritik, so wäre etwa nach dem deutschen Delegierten ZORN die „Hauptmasse der Arbeiten [...] dem Krieg gewidmet“, in: ZORN, *Die Ergebnisse der Haager Konferenzen - Das Kriegsverhütungsrecht*, in: STIER-SOMLO (Hrsg.), *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. V, Stuttgart 1915, S. 1; oder auch KAISER WILHELM II.: „eine Friedenskonferenz, aus Kriegsministern bestehend!“, Randbemerkung zu Nr. 4231 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes*, 15. Band: *Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 164.

188 Als „Zarenmanifest“ bezeichnet in: FRIED, *Handbuch der Friedensbewegung*, 2. Auflage, Berlin/Leipzig 1911, S. 101 ff.

189 In deutscher Übersetzung abgedruckt in: FRIED, *Handbuch der Friedensbewegung*, 2. Auflage, Berlin/Leipzig 1911, S. 203 ff.; im französischen Original abgedruckt in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes*, 15. Band: *Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 142 f.; in

Um die ‚wahren‘ Beweggründe von NIKOLAUS II. ranken sich zahlreiche Vermutungen und Spekulationen. Unter Berücksichtigung der politischen Situation ist nicht auf einen einzelnen, sondern eine Vielzahl von Aspekten abzustellen, die womöglich den Ausschlag für das Memorandum gaben.¹⁹⁰ Zum einen lag es im imperialistisch-nationalistischen Zeitalter sowie der militärpolitischen und wirtschaftlichen Lage des russischen Reichs begründet. Die Großmächte betrieben zu jener Zeit ein Wettrüsten, das einen Großteil ihres Haushaltetats beanspruchte und sie damit vor enorme ökonomische Herausforderungen stellte. Im Rahmen der russischen Budgetberatungen stellte Marineminister LISSOWSKI ein 240-Millionen-Rubel-Programm für die Jahre 1897 bis 1903 in Aussicht, das sich allein auf die Flottenverstärkung erstreckte.¹⁹¹ Die Ausgaben für den Landkrieg, etwa für die geplante Erhöhung der Truppenzahl in Ostsibirien auf 100.000 Mann, waren dabei noch nicht berücksichtigt. Zusätzlich war der russische Kriegsminister Alexei KUROPATKIN über ein von Franzosen und Deutschen eingeführtes Schnellfeuergeschütz informiert, an dessen Beschaffung auch Österreich-Ungarn interessiert war. KUROPATKIN riet dem ZAREN daher zu einem bilateralen Abkommen mit Österreich-Ungarn, das die Herstellung jenes Geschützes für die nächsten zehn Jahre untersagen sollte.¹⁹² Außenminister MURAWIEW ging noch einen Schritt weiter, indem er einen allgemeinen europäischen Rüstungsstopp vorschlug, entsprach es doch dem militärpolitischen Interesse Russlands, ihre Flotten zur See zu stärken und zu Lande nicht den Anschluss an die anderen ‚Großmächte‘ zu verlieren. Russland war zudem in finanziellen Schwierigkeiten, die sich in einem von Frankreich ‚geborgten Imperialismus‘ äußerten, um der Expansion nach Ostasien und den militärischen Ausgaben nachkommen zu können.¹⁹³ Die aus dem Vorschlag MURAWIEWS resultierenden Einsparungen kamen auch Finanzminister Sergei WITTE gelegen, der stets um das Aufholen der ökonomischen Rückständigkeit und kolonialer Expansion

englischer Übersetzung abgedruckt in: SCOTT (Hrsg.), *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, Oxford 1915, S. xiv, xv.

190 Aktueller hierzu: ABBENHUIS, *The Hague Conferences and International Politics, 1898-1915*, London 2019, S. 33 ff.

191 Der Staatsetat betrug einen Umfang von 1.300 Millionen Rubel, vgl. DÜLFER, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Frankfurt a. M. 1981, S. 22 f.

192 MORRILL, *Nicholas II and the Call for the first Hague Conference*, in: *Journal of Modern History*, Vol. 46 (1974), S. 298.

193 Im Jahre 1897 hatte man schon den Rubel an den Goldstandard angepasst, um die eigene Währung zu stärken.

Russlands bedacht war.¹⁹⁴ Die Zustimmung des ZAREN in den Beratungen des Reichsrats sollten schließlich den Ausschlag für die Initiierung der Haager Friedenskonferenzen geben. Ihm waren die finanziellen und militärtechnischen Herausforderungen bewusst, die mit dem Wettrüsten einhergingen. Bereits im Jahre 1891 hatte der britische Premierminister LORD SALISBURY eine Kalkulation über die europäischen Rüstungskosten erstellen lassen, die in den folgenden Jahren in Umlauf geraten war und dafür gesorgt hatte, dass sich die Militärmächte mit einer Kostenreduzierung in diesem Bereich auseinandersetzten.¹⁹⁵ Doch könnte dies nur einer von vielen Auslösern gewesen sein, die ZAR NIKOLAUS II. zu seinem ‚Friedensmanifest‘ bewegt haben. Prägend soll für ihn insbesondere die im Jahr 1898 erschienene Publikation des Warschauer Industriellen JOHANN VON BLOCH gewesen sein. In dieser mehrbändigen Buchreihe stellte VON BLOCH statistisch dar, dass der „zukünftige Krieg“ aufgrund der wirtschaftlichen Kosten und materiellen Verluste nur Verlierer und soziale Katastrophen hervorbringen könnte.¹⁹⁶ Gemäß VON BLOCHS eigener Aussage soll seine Schrift den ZAREN in seiner Initiative entscheidend bestärkt haben, wie er selbst als Geladener bei den ersten Haager Konferenzen im Jahre 1899 berichtet haben soll:

*„Ja, der Zar hat das Werk eingehend studiert. Als er mich in Audienz empfing, lagen auf den Tischen die Karten und Tabellen des Buches ausgebreitet, und er ließ sich alle die Ziffern und Diagramme genau erklären [...] Immer stellte er neue Fragen oder streute Bemerkungen ein, die von seiner tiefen Anteilnahme, von seinem Interesse Zeugnis gaben.“*¹⁹⁷

Retrospektiv lässt sich die Haltung des ZAREN nicht eindeutig rekonstruieren, doch sprechen Wortlaut und Botschaft des Manifests für die Inspiration durch VON BLOCHS Publikation, wies NIKOLAUS II. doch in gleicher Weise auf die schweren Folgen zukünftiger Kriege hin. Für die pazifisti-

194 Hierzu ausführlich und generell zur politischen Dimension der Konferenz: DÜLFER, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Frankfurt a. M. 1981, S. 34 ff.

195 Vgl. FRIED, *Handbuch der Friedensbewegung*, 2. Auflage, Berlin/Leipzig 1911, S. 204.

196 VON BLOCH, *Der Krieg - Übersetzung des russischen Werkes: Der zukünftige Krieg in seiner technischen, volkswirtschaftlichen und politischen Bedeutung*, Berlin 1899; VON BLOCH war Bankier und Mitglied des russischen Staatsrates.

197 Tagebuchbericht der in Den Haag anwesenden Pazifistin VON SUTTNER vom 19. Mai 1899, abgedruckt in: VON SUTTNER, *Memoiren*, Nachdruck der Original-Ausgabe von 1965, Hamburg 2013, S. 443; so auch in: VON SUTTNER, *Die Haager Friedenskonferenz - Tagebuchblätter*, 2. Auflage, Dresden/Leipzig 1901, S. 18 f.

schen Beweggründe spricht ebenfalls, dass sich NIKOLAUS II. seines Erbes als Enkel des vormaligen ZAREN ALEXANDER II. – Initiator der St. Petersburger und Brüsseler Konferenz – bewusst zu sein schien, ließ er doch am Tag der Veröffentlichung ein Denkmal für seinen Großvater einweihen.¹⁹⁸ Freilich konnte dies als taktischer Schachzug interpretiert werden, doch war NIKOLAUS II. dafür bekannt, seiner Familie eng verbunden zu sein – mit ihr ging eine Tradition einher, in der „eine Friedensnote geradezu als ererbte Verpflichtung erscheinen konnte.“¹⁹⁹

Die russische Regierung verfolgte somit verschiedene Absichten, die sich mittels der politischen Initiative einer solchen Konferenz realisieren ließen. Insbesondere konnte ZAR NIKOLAUS II. seine friedensorientierten Vorstellungen umsetzen,²⁰⁰ die im gleichen Zuge den inneren und äußeren militärpolitischen Interessen sowie der finanziellen Lage der russischen Regierung entgegenkamen und deshalb vom Regierungsrat unterstützt wurden.

2. Reaktionen zwischen Skepsis und Anerkennung

Das Manifest des ZAREN erregte sowohl auf öffentlicher als auch auf diplomatischer Ebene großes Aufsehen und förderte dabei unterschiedliche Reaktionen zutage. Die Friedensbewegung triumphierte,²⁰¹ formulierte doch zum ersten Mal ein Staatsmann jene Gedanken in einem Pathos, der „sonst

198 Vgl. DAVIS, *The United States and the First Hague Peace Conference*, Ithaca (USA) 1962, S. 38.

199 So formuliert von DÜLFFER, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Frankfurt a. M. 1981, S. 32, die zu dem Thema bislang ausführlichste Monographie.

200 Siehe etwa HULL, *The Two Hague Conferences and their contributions to International Law*, New York 1970 (Orig. von 1908), S. 2: „[T]here is no sufficient reason to doubt that the present Czar is entirely sincere in his desire to promote the world's peace, and to diminish the burden of taxation for military and naval expenditures which presses down [...] upon the shoulders of the people.“; dagegen allein als politische List herausstellend: JOCHNICK/NORMAND, *The Legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Laws of War*, in: *Harvard International Law Journal*, Vol. 35 No. 1 (1994), S. 69 f.

201 Den Erfolg schrieb sich die Friedensbewegung selbst zu, so etwa von SUTTNER: „War das nicht wie ein Traum, wie ein Märchen? [...] die Botschaft des Zaren ist das größte Ereignis, das bisher die Friedensbewegung aufzuweisen hat [...] die Friedensbewegung ist also jetzt in die Sphäre der Vollbringer eingegangen“, in: DIES., *Memoiren*, Hamburg 2013, S. 398 f.

nur in den Reden und Schriften der Pazifisten zum Ausdruck gelangte“.²⁰² In der europäischen Presse traf die russische Initiative sowohl auf Skepsis als auch auf Anerkennung. Dabei brachte sie allerhand Spekulationen zu den wahren Beweggründen des ZAREN hervor. Stellvertretend für die deutsche Öffentlichkeit sind die positiven Stimmen in der Tagespresse den liberalen Gruppen zuzuordnen.²⁰³ Diese unterließen es trotz lobender Worte nicht, im selben Zuge an der Realisierbarkeit des Vorhabens zu zweifeln, so schrieb das *Berliner Tageblatt* etwa: „Die Kundgebung ist eine That, so edel, so menschlich schön, daß man darob bangt, ob der hochherzige Plan des jugendlichen Zaren überhaupt zu verwirklichen ist.“²⁰⁴ Die kritischen Stimmen waren eher zum konservativen und sozialdemokratischen Milieu zu zählen, so interpretierte etwa der Leitartikel der *Vorwärts* das Vorhaben als „Trick der russischen Diplomatie“ und „Andeutung, dass die Kriegsgefahr so groß und so nah ist, wie seit Jahrzehnten nicht“. Überdies war der Artikel bezeichnend für seine Einschätzung der Reaktionen seitens der anderen Regierungen: „Ehrenhalber müssen natürlich die offiziellen Vertreter aller Länder sich sympathisch zu dem Projekt äußern. Im geheimen aber knirschen sie alle mit den Zähnen über die perfide, infame russische Politik.“²⁰⁵

In der Tat unterschieden sich die Reaktionen auf europäischer Regierungsebene wesentlich in den offiziellen Bekundungen nach Außen und den tatsächlichen Haltungen nach Innen. So erntete das Memorandum vordergründig Anerkennung, doch sorgte im Hintergrund für zurückhaltendes Misstrauen und Kritik. Treffendes Beispiel hierfür ist die Reaktion des deutschen KAISERS WILHELM II., antwortete dieser doch dem ZAREN (seinem Vetter) in einem Telegramm, in welchem er ihn trotz voraussehbarer Umsetzungsprobleme des Vorhabens lobte:

„This suggestion once more places in a vivid light the pure and lofty motives by which your counsels are ruled and will earn You the applause of all peop-

202 FRIED, *Handbuch der Friedensbewegung*, 2. Auflage, Berlin/Leipzig 1911, S. 205.

203 Hierzu BREDENDIEK, *Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907*, 1994, abrufbar unter: https://www.hans-otto-brendendiek.de/Markus/Haager_Friedenskonferenzen.html (zuletzt abgerufen: 01.12.2021).

204 Ausgabe des BERLINER TAGEBLATT vom 29.08.1898, Nr. 436, Jahrgang XXVII, S. 1, online abrufbar unter: <https://dfg-viewer.de/show/?set%5Bmets%5D=https://content.staatsbibliothek-berlin.de/zefys/SNP27646518-18980829-0-0-0-0.xml> (zuletzt abgerufen: 01.12.2021).

205 Ausgabe der VORWÄRTS (sozialdemokratische Zeitung) vom 30.08.1898, Nr. 221, S. 1 f., online abrufbar unter: <https://fes.imageware.de/fes/repository?method=getPagePdf&medianumber=VW15205&pageId=0&sessionId=b08bd5343ff90506002ec141a017d526dea8600632a> (zuletzt abgerufen: 01.12.2021).

les [...] *The main point is the love of mankind which fills your warm heart*
[...] *My Government shall give the matter its most serious attention.*“²⁰⁶

Intern äußerte sich WILHELM II. allerdings verächtlich über den ZAREN und sein Vorhaben. So kommentiert er ein Telegramm seines Staatssekretärs des Äußeren Bernhard VON BÜLOW mit der Bemerkung, dass „Russland die ‚Puste‘ finanziell auszugehen anfängt“, das wohl „zu dem ‚Humanitätsgedusel‘ [des Zaren] getreten sein“ mag. Daneben bezeichnete er das Memorandum als „Teufelei“, würde doch „dem Ablehnenden sofort das Motiv des Friedensbruchs untergeschoben werden“.²⁰⁷ Tatsächlich befanden sich die Großmächte aus ihrer Sicht in einer für das russische Vorhaben ungünstigen Lage: Einerseits waren akute Konfliktherde vorhanden, die für außenpolitische Spannungen sorgten und eher Anlass für verstärkte Rüstungen gaben,²⁰⁸ sei es aufgrund der ‚chinesischen Frage‘, der ‚ägyptischen Frage‘ oder der ‚elsass-lothringischen Frage‘,²⁰⁹ was „der Kundgebung des Zaren wenig günstig zu sein“²¹⁰ schien. Andererseits blickten die europäischen Großmächte auf einen langwährenden ‚bewaffneten Frieden‘ zurück, der durch eine Störung der Kräfteverhältnisse aus dem Gleichgewicht gebracht werden könnte.²¹¹ Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Staaten mit einer solchen Form von Konferenz keine Erfahrung hatten,

206 Kaiser Wilhelm II. an Kaiser Nikolaus II. von Rußland, z.Z. in Moskau, abgedruckt in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871-1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes*, 15. Band: *Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, Nr. 4222, S. 151 f.

207 Bemerkung zu Der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes Bernhard von Bülow an Kaiser Wilhelm II, abgedruckt in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871-1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes* - 15. Band: *Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, Nr. 4219, S. 149.

208 So verstärkte die deutsche Regierung unter WILHELM II. wenig später die Landtruppen um 26.000 Mann.

209 Um die Expansion nach China kämpften Russland und Großbritannien; in Ägypten standen sich Großbritannien und das Osmanische Reich gegenüber; Elsass-Lothringen galt nach dem Krieg 1870/1871 als ‚wunder Punkt‘ im französisch-deutschen Verhältnis; auf diese Fragen weist Staatssekretär VON BÜLOW den deutschen Botschafter VON HATZFELDT hin, abgedruckt als Nr. 4219 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes* - 15. Band: *Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 145 f.

210 FRIED, *Handbuch der Friedensbewegung*, 2. Auflage, Berlin/Leipzig 1911, S. 205.

211 Dieses Gleichgewicht wurde zum Teil gewahrt durch Militärbündnisse wie dem sog. Dreibund, bestehend aus Deutschem Reich, Österreich-Ungarn und Italien oder dem Militärbündnis zwischen Frankreich und Russland.

dienten ‚Friedenskonferenzen‘ doch für gewöhnlich der Verhütung eines unmittelbar drohenden militärischen Konflikts oder Friedens- bzw. Waffenstillstandsverhandlungen. Die Gefahr bestand darin, dass ein Rüstungsstopp mehr Schaden als Nutzen brächte, zumal es aus Sicht der Großmächte an der Selbstlosigkeit des russischen Vorhabens zu fehlen schien.²¹² Dennoch gaben sich die Regierungen vordergründig interessiert und unterstützungsbereit. Die Briten blieben zurückhaltend und stellten Fragen zu konkreten Konferenzplänen.²¹³ Die Franzosen lobten das „großherzige und hohe Ziel“ des ZAREN, erkundigten sich jedoch vertraulich über die Hintergedanken des Vorhabens und stellten die praktische Umsetzbarkeit in Frage.²¹⁴ Auch die Amerikaner teilten den „kritischen Skeptizismus der gesamten europäischen Welt“, ²¹⁵ konnte ihnen doch nach der Niederlage im vorausgehenden Krieg gegen Spanien wenig an einer Einschränkung der Rüstung gelegen haben.

Die gespaltenen Reaktionen in der Öffentlichkeit gingen trotz der vordergründigen Anerkennung der Regierungen nicht spurlos am russischen Rat vorbei. Auf Fragen und Konkretisierungswünsche von außen reagierte dieser mit beschwichtigenden Worten: Die Konferenz wolle politische Fragen außen vor lassen und einen technisch-finanziellen „échange d'idées“

212 Vgl. PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 9: „seen as lacking in altruism.“

213 Siehe Telegramm von SALISBURY vom 24.10.1898, abgedruckt als Nr. 269 in: GOOCH/TEMPERLEY (Hrsg.), *British Documents on the Origins of the War 1898 - 1914. Vol. I: The End of British Isolation.*, London 1927, S. 220 f.

214 Frankreich war zudem empört, dass Bündnispartner Russland das Memorandum ohne vorherige Konsultierung in Umlauf brachte, vgl. DÜLFFER, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Frankfurt a. M. 1981, S. 166; zur Veranschaulichung der Lage siehe BEST: „The chancelliers of Europe handled it like a parcel that might contain a bomb. Their correspondence was rather like that between friends which sometimes follow invitations to a particular and ambiguous party – Are you going? Who else will be there?“, in: *Peace conferences and the century of total war: the 1899 Hague Conference and what came after*, in: *International Affairs*, Vol. 75 No. 3 (1999), S. 622.

215 Gegen die zeitgenössische Darstellung, das Manifest hätte in Amerika besondere Zustimmung erhalten, spricht der Bericht eines in den USA stationierten Botschafters, siehe den Kommentar zum Telegramm des deutschen Botschafters aus Washington von HOLLEBEN an den Reichskanzler von HOHENLOHE, abgedruckt als Nr. 4226 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 157.

zur Verhinderung von Neurüstungen zum Ziel haben.²¹⁶ Immer weniger von der ursprünglichen Friedensidee überzeugt, zog sich MURAWIEW MIT DER ZEIT zurück, womit das Konferenzprojekt allerdings nicht stillgelegt war. ZAR NIKOLAUS II. ließ sich stattdessen vornehmlich von KUROPATKIN zu einem erfolgsversprechenden Programm beraten. Die Frage stellte sich: „Wie fand man Ansatzpunkte, die nicht von vornherein absurd erschienen?“²¹⁷ KUROPATKIN schlug vor, Regelungen zum Verzicht auf innovative Entwicklungen in der Kriegstechnik aufzustellen und insbesondere den Abwurf von Sprengstoffen aus Luftschiffen zu untersagen – Themen, die später tatsächlich Teil der Verhandlungen waren. Gegenüber einem Botschafter betonte MURAWIEW später: Es sei „durchaus nicht nötig, daß etwas Besonderes dabei herauskommt. Vielleicht aber gelangt man zu irgend überraschenden erfreulichen Resultaten.“²¹⁸

Auch wenn die allgemeine Skepsis anhielt, schienen die Beschwichtigungen und die Ausklammerung politischer Fragen für eine Besänftigung der Großmächte zu sorgen. Jedenfalls zeigten die adressierten Staaten noch vor dem zweiten Rundschreiben ihre allgemeine Bereitschaft zur Konferenzteilnahme,²¹⁹ die den ZAREN – trotz zunehmender Kritik in den eigenen Reihen²²⁰ – zu der Fortführung seines Vorhabens motivierte.

216 So einem Telegramm des deutschen Botschafters in St. Petersburg FÜRST VON RADOLIN vom 01.09.1898 an das Auswärtige Amt über ein Treffen mit MURAWIEW zu entnehmen, abgedruckt als Nr. 4223 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 152, 153.

217 DÜLFER, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Frankfurt a. M. 1981, S. 46, mit Verweis auf die Tagebucheinträge von Minister KUROPATKIN.

218 So einem Telegramm des deutschen Botschafters in Wien GRAF ZU EULENBERG an den Reichskanzler FÜRST VON HOHENLOHE vom 23.10.1898 zu entnehmen, abgedruckt als Nr. 4231 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 162-163.

219 So schrieb der britische Außenminister SALISBURY an den Botschafter SCOTT: „[...] the Emperor's proposal is willingly accepted by Her Majesty's Government, and that the Queen will have pleasure in delegating a Representative to take part in the Conference whenever an invitation is received“, abgedruckt als No. 269 in: GOOCH/TEMPERLEY (Hrsg.), *British Documents on the Origins of the War 1898 - 1914. Vol. I: The End of British Isolation*, London 1927, S. 220, 221.

220 So waren scharfe Kritiker wohl insbesondere Finanzminister WITTE und Generalstabchef SACHAROV.

Hinzu kam, dass sich im Zuge der Friedensbewegung allmählich eine öffentliche Meinung etabliert hatte, die sich der imperialistischen Politik entgensetzte.²²¹ Diese Sensibilisierung für die Friedenssicherung verkörperten auch die Weltfriedenskongresse, die seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts tagten.²²² Mittels der Konferenz konnten die Großmächte dem Druck dieses Zeitgeistes entgegenwirken und den öffentlichen Widerstand durch (vordergründige) humanitäre Leitgedanken, lähmen.²²³

3. Einladung und Programm

In einem zweiten Rundschreiben vom 11. Januar 1899 erging die offizielle Einladung. Sie enthielt einen generellen Konferenzrahmen sowie einen Acht-Punkte-Katalog, der die diskussionsleitenden Themenbereiche umfasste. Sechs Punkte konkretisierten Regelungen zum *ius in bello*, die übrigen waren auf einen befristeten Rüstungsstopp sowie gewaltfreie Konfliktlösungsmittel gerichtet. Für den Luftkrieg sollten sich folgende Punkte als relevant erweisen:

„3. Die vertragsgemäße Einschränkung der Verwendung schon vorhandener Explosivgeschosse von verheerender Wirkung für Landkriege und ein Verbot, Geschosse oder irgendwelche Explosivstoffe von einem Luftballon aus oder durch Benutzung anderer, analoger Mittel zur Verwendung zu bringen. [...] 7. Die Revision der auf der Brüsseler Konferenz von 1874 ausgearbeiteten, aber nicht ratifizierten Erklärung betreffend die Kriegsbräuche und Kriegsgesetze.“²²⁴

221 Die Erhöhung des Drucks durch die Öffentlichkeit hing u.a. auch mit der Entwicklung der Kommunikationstechnik zusammen, die Berichterstattungen durch eine zunehmend international präsenste Presse ermöglichte.

222 Vgl. HULL, *The Two Hague Conferences and their contributions to International Law*, New York 1970 (Original 1908), S. 1.

223 So etwa WALKENHORST, *Der „Daseinskampf“ des deutschen Volkes: Nationalismus, Sozialdarwinismus und Imperialismus im wilhelminischen Deutschland*, in: ECHTERNKAMP/MÜLLER, *Die Politik der Nation: deutscher Nationalismus in Krieg und Krisen, 1760 - 1960*, Oldenburg 2002, S. 131 f.

224 Abgedruckt in französischer Original Version als Nr. 12129 in: AEGIDI/KLAUHOLD/ROLOFF (Hrsg.), *Das Staatsarchiv. Sammlung der officiellen Actenstücke zur Geschichte der Gegenwart*, Band 64, Leipzig 1901, S. 108, 109; in englischer Übersetzung abgedruckt in: SCOTT, *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, Oxford 1915, S. xv-xvii; in deutscher Übersetzung abgedruckt in: ZORN, *Die Ergebnisse der Haager Konferenzen - Das Kriegsverhütungsrecht*, in: STIER-SOMLO, (Hrsg.), *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. V, Stuttgart 1915, S. 3 f.

Auffällig ist zum einen, dass das zweite Rundschreiben gewisse Einschränkungen im Vergleich zu den Forderungen aus dem ersten Rundschreiben enthielt und nicht im selben Pathos formuliert war. Zum anderen umfasste die Einladung Programmpunkte, die noch nicht Gegenstand des ersten Rundschreibens waren. Jost DÜLFFER zufolge seien diese „im krampfhaften Bemühen aufgenommen, Tagesordnungspunkte zu finden, als daß sich große Erwartungen an sie knüpfen“.²²⁵ Aus russischer Sicht reflektierte das Programm jene Aspekte, die die anderen Großmächte nicht von vornherein als absurde Diskussionsthemen ablehnen würden. Über die Themen der friedlichen Konfliktlösung und der Kodifizierung des Völkerrechts war etwa schon innerhalb der sog. Interparlamentarischen Union konferiert worden.²²⁶ Trotz Annahme der Einladungen unter wohlwollenden Worten übten die Staaten Zurückhaltung und blickten dem geplanten Programm mit wenig Zuversicht entgegen. Die Öffentlichkeit war – wie schon zuvor – geteilter Meinung. Während die einen skeptisch blieben und Kritik gegenüber der „Verwässerung“ der anfänglichen Ziele übten,²²⁷ betonten Anhänger der Friedensbewegung die große Bedeutung, die der Konferenz zukomme, so hob die österreichische Friedensaktivistin Bertha von SUTTNER hervor:

„Eines vergißt man bei diesem Bestreiten und Bezweifeln: immer soll darüber Rechenschaft gegeben werden, was bei der Konferenz herauskommen soll, und die wunderbare Tatsache verliert man dabei aus dem Auge, daß die Einberufung selber – von solcher Stelle und mit solcher Motivierung – an sich schon ein Triumph der Sache ist.“²²⁸

Der britische Premierminister LORD SALISBURY belobigte NIKOLAUS II. für dessen „efforts towards this desirable object [of insuring general peace and of putting a limit to the progressive increase of armaments]“, doch kündigte zugleich an, dass von britischer Seite auf die Äußerung einer definiten

225 DÜLFFER, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Frankfurt 1981, S. 53; vgl. RITTER-DÖRING, *Zwischen Normierung und Rüstungswettlauf*, Baden-Baden 2014, S. 145.

226 Gegründet im Jahre 1889, zusammengesetzt aus Parlamentsvertretern und Pazifisten, hierzu UHLIG, *Die Interparlamentarische Union 1889-1914: Friedenssicherungsbemühungen im Zeitalter des Imperialismus*, Stuttgart 1988.

227 FRIED, *Handbuch der Friedensbewegung*, 2. Auflage, Berlin/Leipzig 1911, S. 206.

228 VON SUTTNER, *Memoiren*, (Nachdruck des Originals von 1965), Hamburg 2013, S. 400.

Meinung zu den acht Programmpunkten verzichtet werde.²²⁹ In einem Gespräch äußerte LORD SALISBURY gegenüber dem deutschen Botschafter GRAF VON HATZFELDT, dass er das Programm als „*pas sérieux*“ betrachte. Man erscheine auf der Konferenz, erkenne die friedlichen Absichten des ZAREN an, doch lasse sich auf nichts ein, was die weitere Entwicklung ihrer Flotte behindere oder die Unterwerfung englischer Interessen unter die Entscheidung Dritter bedeute.²³⁰ Ebenso wenig war der Gedanke von Rüstungsbegrenzung und ewigem Frieden mit der ‚Weltpolitik‘ des Deutschen Reiches sowie den Expansionsbestrebungen der anderen Imperialmächte vereinbar.

Es stand damit schon vor der Konferenz fest, dass die teilnehmenden Staaten das ursprüngliche Ziel des ZAREN nicht verfolgen wollten.²³¹ Stattdessen sollten „*einige Änderungen des Völkerrechts und der Statuten des Roten Kreuzes*“ vorgeschlagen werden,²³² um nicht ergebnislos auseinanderzugehen und als Friedensfeinde stigmatisiert zu werden. Damit waren die Protagonisten der Haager Konferenz zwar bereit, das *ius in bello* weiterzuentwickeln, doch wollten im selben Zuge eine dauerhafte quantitative oder qualitative Restriktion ihrer Rüstung und militärisch vorteilhaften Technologie vermeiden. Sie blieben gegenüber der russischen Initiative misstrauisch und in ihren Zielen ambivalent, sich einerseits der Öffentlich-

229 Zusatz aus Originalzitat entnommen, Telegramm von SALISBURY vom 14.02.1899 an NIKOLAUS II. abgedruckt in englischsprachiger Original Version als Nr. 12129 in: AEGIDI/KLAUHOLD/ROLOFF (Hrsg.), *Das Staatsarchiv. Sammlung der offiziellen Actenstücke zur Geschichte der Gegenwart*, Bd. 64, Leipzig 1901, S. 110, 111.

230 Telegramm an den Reichskanzler FÜRST VON HOHENLOHE, vom 26.01.1899, abgedruckt als Nr. 4237 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 170.

231 So die *New York Times* kurz vor Beginn der ersten Konferenz am 14.05.1899: „*There is not a single prominent diplomatist in Europe who believes that the original purpose of the conference has the slightest chance of realization.*“

232 Dies setzten sich sowohl die deutschen als auch russischen Delegierten zum Ziel, wie einem Telegramm des späteren deutschen Delegierten GRAF MÜNSTER vom 04.04.1899 zu entnehmen ist, abgedruckt als Nr. 4250 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 170.

keit friedensoffen zu präsentieren und andererseits ihre militärpolitische Stellung nicht zu gefährden.²³³

II. Die Erste Haager Friedenskonferenz im Jahre 1899

Die nachfolgende Untersuchung soll die Relevanz der Haager Friedenskonferenzen für das Luftkriegsrecht herausstellen. Der Fokus liegt zum einen auf der Erklärung zum Abwurfverbot von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftschiffen, mit der sich sowohl die erste als auch die zweite Konferenz befasste, zum anderen auf der Revision der Brüsseler Entwürfs, dem sich insbesondere die zweite Konferenz im Rahmen der Haager Landkriegsordnung widmete.

Auf Einladung der niederländischen KÖNIGIN WILHELMINA trat in der Zeit vom 18. Mai bis zum 29. Juli 1899 die erste Friedenskonferenz in Den Haag zusammen. Anwesend waren Vertreter von 26 Staaten, worunter sich zwanzig europäische, vier asiatische und zwei amerikanische Staaten befanden.²³⁴ Ihre Delegierten waren größtenteils Diplomaten, Militärs, Politiker und Völkerrechtler.²³⁵ Daneben waren Pressevertreter und namenhafte Friedensaktivisten zugegen. So unterschiedlich die Teilnehmer in ihren politischen Grundhaltungen waren, so unterschiedlich waren auch ihre Erwartungen: während die Regierungsvertreter zurückhaltend und misstrauisch blieben, sahen andere die Zusammenkunft der „*Vertreter fast der ganzen gesitteten Welt*“²³⁶ als einmalige Gelegenheit der Friedenssiche-

233 Vgl. BEST, *Humanity in Warfare: the Modern History of the International Law of Armed Conflicts*, London 1983, S. 140, als Konferenzort wählte man keine Hauptstadt der Großmächte, sondern Den Haag als politisch-neutralen Ort.

234 Europa: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Montenegro, Niederlande, Portugal, Rumänien, Russland, Serbien, Schweden/Norwegen, Schweiz, Spanien; Asien: China, Japan, Siam, Persien, Osmanisches Reich; Nord- und Südamerika: USA und Mexiko.

235 Etwa für das Deutsche Reich: VON MÜNSTER, VON STENGEL, ZORN, GROSS VON SCHWARZHOFF, SIEGEL, VON ERCKERT; für Großbritannien u.a. PAUNCEFOTE, HOWARD, FISCHER, ARDAGH; für die USA u.a. WHITE, STANFORD NEWEL, MAHAN, CROZIER; für Frankreich u.a. BOURGEOIS, BIHOUD, D'ESTOURNELLES, RENAUULT, MOUNIER; für Russland u.a. STAAL, VON MARTENS, GILINSKY; siehe Auflistung in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (Hrsg.), *Conférence Internationale de la Paix. La Haye 18 Mai - 29 Juillet 1899*, La Haye 1899, S. 3 ff.

236 MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz I: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 17.

rung. Dieses vordergründige Motiv spiegelte sich in der Eröffnungsrede des russischen Konferenzpräsidenten Egor DE STAAL wider:²³⁷

*„Unsere Konferenz heisst im Volksmund, welcher hier der Entscheidung der Regierungen vorgegriffen hat, Friedenskonferenz. Das bezeichnet wohl den wesentlichen Inhalt unserer Arbeiten: Die Friedenskonferenz kann die von ihr zu lösende Aufgabe nicht verfehlen, sie muss ein greifbares Verhandlungsergebnis haben, welches die ganze Menschheit mit Vertrauen erwartet.“*²³⁸

Über die Reaktion der Zuhörerschaft liest man Unterschiedliches. Die einen beteuerten, der Vortrag sei *„mit Beifall aufgenommen worden“*,²³⁹ die anderen bezeichneten das Publikum als *„not receptive“*, mit Verweis auf den US-amerikanischen Delegierten Andrew WHITE, der vermerkte: *„[N]ever has so large a body come together in a spirit of more hopeless skepticism as to any good result.“*²⁴⁰

1. Verlauf und Ergebnisse

Die Konferenz gliederte sich in drei Hauptkommissionen und Unterkommissionen, die sich unterschiedlichen Themen widmeten. Sie brachten Konventionen und Deklarationen hervor, die als formales Ergebnis der Schlussakte vom 29. Juli 1899 angehängt wurden. Die erste Kommission behandelte die Beschränkung von Rüstungen und Kriegsmitteln, die zweite die Revision des Kriegsrechts, die dritte kriegsvorbeugende Mittel wie die Schiedsgerichtsbarkeit.

237 Abgedruckt in französischer Originalfassung in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES: *Conférence Internationale de la Paix. La Haye 18 Mai - 29 Juillet 1899*, Den Haag 1899, S. 16-18; in deutscher Übersetzung in: MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz I: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 32-34; auf englisch in: SCOTT (Hrsg.), *The Proceedings of The Hague Peace Conference - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 17-20.

238 MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz I: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 32.

239 So etwa MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz I: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 32.

240 Beispielsweise JOCHNICK/NORMAND, *The Legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Laws of War*, in: *Havard International Law Journal*, Vol. 35 No. 1 (1994), S. 71; mit Verweis auf WHITE, *Autobiography of Andrew Dickson White*, New York 1906, S. 256.

a. Erste Kommission

Wie schon vor den Konferenzen abzusehen, konnte die erste Kommission die hohen Erwartungen der Öffentlichkeit nicht erfüllen. Sie sollte sich mit den Artikeln 1 bis 4 des zweiten Rundschreibens der russischen Regierung auseinandersetzen. Zur Debatte stand hauptsächlich die „*Verständigung, für eine bestimmte Zeit den Stand der gegenwärtigen militärischen Kräfte zu Land und zu See nicht zu vergrößern*“ und „*zu gleicher Zeit die dafür bestimmten Budgets nicht zu vermehren*“,²⁴¹ um Voraussetzungen für eine schrittweise Abrüstung zu schaffen – sie war deshalb im Vorhinein als „*Abrüstungskommission*“ proklamiert worden.²⁴² Das Beratungsergebnis brachte hinsichtlich der quantitativen Beschränkung eine Resolution hervor, wonach „*eine Beschränkung der zur Zeit die ganze Menschheit bedrückenden Militärlasten für die Förderung des materiellen und moralischen Wohles der Menschheit höchst wünschenswert*“ sei. Hieran reihte sich der Wunsch, „*die Rüstungsfrage zum Gegenstand eingehender Studien*“ zu machen.²⁴³ Somit gelang es nicht, den ‚hochgesteckten‘ Zielen gerecht zu werden, die einst ZAR NIKOLAUS II. in seinem Manifest formulierte. Dies hätte auch den Intentionen der Regierungen der Großmächte widersprochen, wie sich den Instruktionen an ihre Delegationen entnehmen lässt. So bemerkte etwa der Staatssekretär des Äußeren VON BÜLOW zum deutschen Delegiertenführer Georg VON MÜNSTER: „*Daß wir nicht gesonnen sind, uns in der Frage der militärischen Rüstungen nach irgendeiner Richtung hin zu binden, brauche ich hier kaum erwähnen.*“²⁴⁴ Das britische War Office war derselben Ansicht und schloss vor der Konferenz jegliche Rüstungsbeschränkung in ihrem internen Memorandum aus.²⁴⁵ Die US-Amerikanische Delegation

241 Siehe deutsche Übersetzung des zweiten russischen Rundschreibens in: ZORN, *Die Ergebnisse der Haager Konferenzen - Das Kriegsverbühtungsrecht*, in: STIER-SOMLO (Hrsg.), *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. V., Stuttgart 1915, S. 3 f.

242 MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz I: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 40.

243 MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz I: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 40-41.

244 Telegramm von VON BÜLOW an GRAF VON MÜNSTER vom 12.05.1899, abgedruckt als Nr. 4256 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 190.

245 „*Art. 1 – It is not desirable that any undertaking should be given restricting the numbers and the cost of Her Majesty’s military forces. Articles 2 and 3 – It is not desirable to agree to any restrictions upon the employment of further developments in*

gab am ersten Kommissionstreffen bekannt: „[T]he United States did not desire to limit itself in regard to the case of new inventions having for object the increase of military efficiency of military weapons“.²⁴⁶ Auch die französische Regierung gab entsprechende Instruktionen.²⁴⁷ Von vornherein schied daher ein Erfolg hinsichtlich der Abrüstungsfrage aus; dieser war schlichtweg politisch nicht gewollt.²⁴⁸ Zu verbindlichen Erklärungen und tatsächlichen Ergebnissen kam es im Rahmen der ersten Kommission lediglich in Gestalt qualitativer und technologisch-spezifischer Beschränkungen. Diese hatten den proklamierten Zweck, den „Geist der Petersburger Konvention von 1868 zu verwirklichen und fortzubilden“.²⁴⁹ Jene Erklärungen betrafen das Verbot des Abwurfs von Geschossen oder Sprengstoffen aus Ballons, die Verwendung von Geschossen, die den einzigen Zweck hatten, erstickende oder giftige Gase zu verbreiten, sowie den Gebrauch von Kugeln, die sich leicht im menschlichen Körper ausbreiten oder abplatteten (sog. Dum-Dum-Geschosse).

Im Folgenden sollen jedoch nicht die Erklärungen zu den *Mitteln* der Bombardierung, sondern speziell die *Methode* der Luftbombardierung im Fokus stehen.

destructive agencies, whether in small arms, cannon, or explosives, or the methods of employing them [...]“, abgedruckt als Nr. 276 in englischer Originalversion in: GOOCH/TEMPERELY (Hrsg.), *British Documents on the Origins of the War 1898 - 1914. Vol. I: The End of British Isolation*, London 1927, S. 226.

246 SCOTT (Hrsg.), *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 333.

247 So der französische Außenminister DELCASSÉ zu VON MÜNSTER: „Wir haben auf dieser Konferenz ganz dasselbe Interesse als Sie [...] Wehrkraft in diesem Augenblick nicht einschränken [...] auf Abrüstungsvorschläge nicht eingehen“, VON MÜNSTERs Telegramm an FÜRST VON HOHENLOHE vom 21. April 1899 zu entnehmen, abgedruckt als Nr. 4256 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 186.

248 MEURER weist darauf hin, dass die Bezeichnung ‚Abrüstung‘ dem öffentlichen Diskurs entsprang, siehe DERS., *Die Haager Friedenskonferenz I: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 31.

249 MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz I: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 41.

b. Das Fünf-Jahres-Moratorium

Am 29. Mai 1899 war das Bombenabwurfverbot Diskussionsthema der ersten Unterkommission. Der niederländische Delegierte Jonkheer DEN BEER POORTUGAEL eröffnete die Diskussionsrunde, indem er die Unterstützung seiner Regierung für den russischen Vorschlag betonte, den Abwurf von Geschossen oder Sprengstoffen jeglicher Art aus Ballons oder durch ähnliche Methoden zu verbieten. Weiterhin bezeichnete er die Methode des Luftbombardements als „*use of infernal machines which seem to fall from the sky*“.²⁵⁰ Kriegsführende Staaten hätten kein unbegrenztes Recht in der Wahl der Mittel, wie schon der Brüsseler Entwurf von 1874 festgehalten hätte. Doch aufgrund des wissenschaftlichen Fortschritts seien Dinge, die gestern noch unmöglich schienen, heute schon Wirklichkeit: „*We can foresee the use of projectiles or other things filled with deleterious gases, soporific, which, dropped from balloons in the midst of troops, would at once put them hors de combat*“.²⁵¹ Solche Mittel der Perfidie seien zu verbieten und der russische Vorschlag ohne zeitliche Begrenzung zu befürworten. Der deutsche Delegierte Julius GROSS VON SCHWARZHOFF betonte, dass sich der Zusatz ‚ähnliche Methoden‘ auf noch nicht erfundene und mit Ballons vergleichbare Luftfahrzeuge beziehen müsse.²⁵² Mörser oder ähnliche ‚Hochfeuerwaffen‘ seien von dem Verbot auszunehmen. Die Unterkommission einigte sich im Anschluss darauf, das Wort ‚neu‘ zwischen ‚ähnliche‘ und ‚Methoden‘ einzufügen, um Missverständnissen vorzubeugen. Außerdem sei eine Abstimmung darüber notwendig, ob das Verbot permanent oder nur für eine gewisse Zeitspanne gelten solle. Der russische Delegierte GILINSKY merkte an, dass seine Regierung sämtliche Mittel zur Kriegsführung für ausreichend hielt, die den Staaten zur Verfü-

250 Protokoll in französischer Fassung abgedruckt in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Conférence Internationale de la Paix. La Haye 18 Mai - 29 Juillet 1899*, Den Haag 1899, S. 65 ff.; auf englisch in: SCOTT (Hrsg.), *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 341 ff.; teils auf deutsch in: MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München, 1907, S. 463 ff.

251 SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 342; HULL, *The Two Hague Conferences and their contributions to International Law*, New York 1970 (Orig. von 1908), S. 77.

252 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Conférence Internationale de la Paix. La Haye 18 Mai - 29 Juillet 1899*, Den Haag 1899, S. 16; SCOTT (Hrsg.), *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 342.

gung stünden.²⁵³ Eine zeitliche Befristung des Verbots wäre daher nicht wünschenswert. Infolgedessen nahm die Unterkommission das zeitlich unbefristete Verbot nahezu einstimmig an.²⁵⁴ Inwiefern dieses Verbot von allen Staaten unterzeichnet worden wäre, ist nicht rekonstruierbar. Als einziger Staat enthielt sich jedenfalls Großbritannien. Rumänien behielt sich eine fünfjährige Befristung des Verbots vor.

In einem erneuten Zusammentreffen am 7. Juni 1899 trat der US-Amerikanische Delegierte Captain William CROZIER vor die Unterkommission und beantragte eine Befristung des bereits vereinbarten Verbots des Luftbombardements mit folgender Begründung:

*„We are without experience in the use of arms whose employment we propose to prohibit forever [...] Granting that practical means of using balloons can be invented, who can say that such an invention will not be of a kind to make its use possible at a critical point on the field of battle [...] under conditions so defined and concentrated that it would decide the victory [...] is it desirable to shut the door to their possible introduction among the permitted arms? [...] The balloon, as we know it know, is not dirigible; it can carry but little; it is capable of hurling, only on points exactly determined and over which it may pass by chance, indecisive quantities of explosives, which would fall, like useless hailstones, on both combatants and non-combatants alike.“*²⁵⁵

Unter den derzeitigen Umständen wäre somit ein Verbot angebracht, doch sollte dies von zeitweiser und nicht permanenter Natur sein. Sofern die Nachteile zukünftig noch immer überwiegen sollten, werde sich die Gelegenheit auftun, das Verbot zu verlängern. Da die Unterkommission schon über das Verbot abgestimmt hatte, verlagerte der Kommissionspräsident die beantragte Neuabstimmung in die Sitzung der Hauptkommission. Dort erklärte CROZIER seine Beweggründe für die Befristung erneut in

253 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Conférence Internationale de la Paix. La Haye 18 Mai - 29 Juillet 1899*, Den Haag 1899, S. 16; SCOTT (Hrsg.), *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 342.

254 SCOTT (Hrsg.), *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 342.

255 SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 353; HULL, *The Two Hague Conferences and their contribution to International Law*, New York 1970 (Orig. von 1908), S. 78.

pointierter Form.²⁵⁶ Mit einer Befristung könne die Einstimmigkeit des Verbots gesichert werden, die bislang an der Delegation von Großbritannien, Frankreich und Rumänien scheitere. Der Vorschlag des US-Amerikanischen Delegierten stieß auf große Zustimmung. Frankreichs Delegierter Générale MOUNIER fügte beipflichtend hinzu, dass es nicht ratsam sei, Beschränkungen auf unbestimmte Zeit zu beschließen. Wurfgeschosse aus Luftfahrzeugen könnten derzeit noch unter Nicht-Kombattanten Opfer fordern, doch künftig ein praktikables und erlaubtes Kriegsmittel darstellen.²⁵⁷ Eine Befristung auf mindestens fünf Jahre sei daher angebracht. Die weiteren Diskussionen befassten sich mit der Dauer der Befristung²⁵⁸ und dem Wortlaut der Erklärung.²⁵⁹ DEN BEER POORTUGAELS Antrag, „by means of aerial devices“ einzufügen, stieß auf Ablehnung, da Abgrenzungsschwierigkeiten zu Bodenwaffen gesehen wurden. Die finale Version lautete:

„Die vertragschließenden Mächte sind dahin übereingekommen, dass das Werfen von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftschiffen oder auf anderen ähnlichen neuen Wegen, für die Dauer von fünf Jahren verboten ist.“²⁶⁰

256 „The present balloons cannot effectively serve in war. Moreover, their use for the purpose in question would neither be humane nor in accordance with the spirit which guides us, since it is impossible to foresee the place where the projectiles or other substances discharged from a ballon will fall and since they may just as easily hit inoffensive inhabitants as combatants, or destroy a church as easily as a battery. However, if it were possible to perfect aerial navigation in such a way as to do away with these defects, the use of balloons might decrease the length of combat and consequently the evils of war as well as the expenses entailed thereby“, SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 280.

257 SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899*, New York 1920, S. 280.

258 Der russische Delegierte GILINSKY schlug etwa eine Befristung von 10 Jahren vor.

259 Die Erwähnung von Flugdrachen hielt die Hauptkommission für überflüssig. Den Vorschlag unterbreitete BEERNAERT mit Blick darauf, dass Flugdrachen mit Fotoapparaten zur Aufklärung eingesetzt wurden, MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München, 1907, S. 468, Fn. 3; hierzu: HILDEBRANDT, *Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung*, München 1910, S. 233 ff., 244 ff.

260 In deutscher Übersetzung abgedruckt in: MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München, 1907, S. 467; HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bottrop 1935, S. 12; alternativ: ZORN, *Die Ergebnisse der Haager Konferenzen - Das Kriegsverbütungsrecht*, in: STIER-SOMLO, (Hrsg.), *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. V, Stuttgart 1915, S. 12: „Verboten ist, für eine Dauer von fünf Jahren, das Werfen von Projektilen oder Explosivstoffen aus der Höhe von Luftfahrzeugen oder anderen ähnlichen neuen Erfindungen.“; englische Version in: SCOTT (Hrsg.),

Die Befristung des Verbots bildete einen für die Militärmächte idealen Kompromiss: Einerseits war das Moratorium als publikumswirksamer Erfolg der Konferenz zu verzeichnen, andererseits bedeutete es keinen endgültigen Verzicht auf ein erfolgsversprechende Kriegsführungsmethode. Dies lag auch weder im Interesse CROZIERs noch der anderen Delegierten, hatten sie doch die Entwicklung von neuen Flugmodellen bereits in Auftrag gegeben und beträchtliche Summen in diesen militärtechnologischen Fortschritt investiert.²⁶¹ Dies erklärte die kurze Frist des Moratoriums von nur fünf Jahren. CROZIER wird retrospektiv als „Retter der Erklärung“²⁶² betitelt, da das zunächst unbefristete Verbot von den Großmächten – seiner Aussage zufolge – nicht unterzeichnet worden wäre. Doch verschob sich mit CROZIERs Vorschlag auch der Regelungsgrund des Verbots. Lagen diesem zuvor noch vordergründig humanitäre Erwägungen zugrunde – wie es schon die Konferenzteilnehmer bei der Erklärung betreffend die Verwendung von erstickenden und giftigen Gasgeschossen²⁶³ sowie die Erklärung zum Gebrauch von ‚Dum-Dum-Geschossen‘ proklamierten²⁶⁴ – stand nun der Gedanke der militärischen Effizienz im Vordergrund des Verbots.²⁶⁵ In CROZIERs Argumentation schien dabei der utilitaristische Gedanke durch, dass je effektiver ein Kriegsmittel, desto kürzer und folglich humaner der Krieg sei. Demgemäß widerspräche es dem humanitären Gedanken, solche Kriegsmittel im Vorhinein zu verbieten, die sich in der Zukunft als militärisch vorteilhaft herausstellen könnten. Dieser Ansatz, der schon im Lieber-Code kodifiziert worden war, stellte letztlich nur eine

The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1899, New York 1920, S. 264: „The contracting Powers agree, for a term of five years, to forbid the discharge of projectiles and explosives from balloons or by other new methods of similar nature.“

261 Z.B. 50.000 US-Dollar durch das US War Department, vgl. oben, Kap. I: A. I.

262 So etwa KUHN, *The Beginnings of an Aërial Law*, in: AJIL, Vol. 4 No. 1, (1910), S. 118.

263 Diese Erklärung nahmen alle Staaten außer der USA und Großbritannien an. Die US-Delegation kritisierte bezüglich der erstickenden Gasgeschosse – die zu dieser Zeit noch nicht in Gebrauch waren – dass man sie nur aus humanitären Erwägungen verbieten wolle, weil der militärische Nutzen noch nicht erwiesen sei, vgl. MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München, 1907, S. 472.

264 Gegen die ‚Dum-Dum-Geschosse‘ warf die britische Delegation ein, dass man diese für den Kampf gegen die ‚wilden‘ Kolonialvölker bräuchte, näher hierzu und zur partikulären Geltung des Haager Regimes unter B. IV.

265 Ähnlich ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 42.

scheinbare Begrenzung militärischer Gewalt dar.²⁶⁶ CROZIER bot für die anderen Militärmächte vielmehr einen humanitären Vorwand, um auf ein militärisch effizientes Mittel nicht verzichten zu müssen. Kritisiert wurde die Erklärung dafür, dass sie eine in der Praxis schwer realisierbare Rechtslage geschaffen hätte: Die Nutzung von Luftfahrzeugen als Aufklärungs- oder Observationsmittel war noch immer erlaubt. Würden Luftfahrzeuge im Kriegsfall vom Boden aus beschossen, wären sie zur Gegenwehr nicht berechtigt gewesen. Das Verbot hätte demzufolge auch den Angriff auf Luftfahrzeuge umfassen müssen.²⁶⁷

In der Plenarversammlung der Konferenz vom 21. Juli 1899 unterzeichneten alle Staaten die Deklaration, mit Ausnahme von Großbritannien, deren Delegation als einzige Großmacht an ihren Instruktionen kompromisslos festhielt.²⁶⁸ Das Osmanische Reich unterzeichnete zwar die Erklärung, doch ratifizierte sie im Anschluss nicht. Dies war für die in der Erklärung enthaltenen Allbeteiligungsklausel (sog. *clausula si omnes*) relevant:²⁶⁹ Nach dieser Klausel fand die Erklärung in einem Kriegsfall nur dann Anwendung, wenn sie von sämtlichen kriegführenden Staaten unterzeichnet und ratifiziert worden war. *Ratio legis* dieser Klausel war, dass

„man einem Vertragsstaat, der mit einem Nichtvertragsstaat Krieg führt, nicht zumuten kann, sich an die durch die Erklärung vorgeschriebenen Bindungen zu halten, während der Gegner frei in der Wahl der Kriegsmittel ist.“²⁷⁰

266 Etwa in Art. 29: „[...] Sharp wars are brief“, vgl. oben, zu Kap. I: A. II. 2.

267 Als „unhaltbarer, im Kriegsfall nicht zu verwirklichender Umstand“ bezeichnend: HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bottrop 1935, S. 13; siehe auch schon aus zeitgenössischer Sicht: MEYER, *Die Luftschiffahrt in kriegsrechtlicher Beleuchtung*, Frankfurt a. M. 1909, S. 13.

268 Grund hierfür war, dass Großbritannien seine Seemachtstellung nicht verlieren wollte. Diese konnte dadurch gefährdet sein, dass andere Großmächte aufgrund der Restriktionen im Landkrieg ihre finanziellen Mittel in die Seerüstung fließen lassen.

269 „The present Declaration is only binding on the contracting Powers in case of war between two or more of them. It shall cease to be binding from the time when, in a war between the contracting Powers, one of the belligerents is joined by a non-contracting Power“, SCOTT (Hrsg.), *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - Conference of 1899*, New York 1920, S. 264

270 HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bottrop 1935, S. 13.

Dementsprechend war die Allbeteiligungsklausel in jedem Haager Abkommen enthalten, das die Regelung der Kriegsführung zum Gegenstand hatte.²⁷¹ Das Verbot des Luftbombardement war somit nur in solchen militärischen Konflikten formal bindend, an dem weder Großbritannien noch das Osmanische Reich beteiligt waren.²⁷²

c. Zweite und dritte Kommission

Die zweite und dritte Hauptkommission waren von mehr Erfolg geprägt. Dies kam in Anbetracht der eher unbefriedigenden Ergebnisse der ersten Hauptkommission gelegen.

So brachte die zweite Hauptkommission die ‚Übereinkunft betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges‘ hervor, die als Anlage die sog. Haager Landkriegsordnung (HLKO) enthielt. Sie stellte eine erste umfängliche multilaterale vertragliche Kodifikation des *ius in bello* dar. Die Intention des Übereinkommens war vorwiegend, existentes Gewohnheitsrecht festzuhalten, statt neues Recht zu schaffen. Zugunsten eines Kodifizierungserfolges wollten die Konferenzteilnehmer einen sicheren Konsens über das *ius in bello* erzielen und ‚delikate‘ Themen auslassen.²⁷³ Für den Luftkrieg war sie insofern von Relevanz, als dass sie zuvor ungeschriebene Grundprinzipien kodifizierte.²⁷⁴ So kam das Unterscheidungsprinzip implizit in Art. 25 HLKO zum Ausdruck, wonach es verboten war, „unverteidigte Städte, Dörfer Wohnungen oder Gebäude anzugreifen oder

271 Die Allbeteiligungsklausel findet sich schon in der Petersburger Erklärung von 1868; Art. 2 des Haager Landkriegsabkommens von 1899 lautet: „Die Vorschriften [...] sind für die vertragschließenden Mächte nur bindend im Fall eines Krieges zwischen zwei oder mehreren von Ihnen. Diese Bestimmungen hören mit dem Augenblick auf verbindlich zu sein, wo in einem Kriege zwischen Vertragsmächten eine Nichtvertragsmacht sich einer der Kriegsparteien anschliesst“, abgedruckt in RGBl. 1901, S. 423-479; auch MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München, 1907, S. 469; zum Wesen der Allbeteiligungsklausel näher: ZITELMANN, *Die Anwendbarkeit der Haager und Genfer Abkommen im gegenwärtigen Kriege*, in: AVR, Bd. 35 Nr. 1 (1916), S. 1-27.

272 Daneben enthielt die Erklärung eine Kündigungsklausel mit einjähriger Frist sowie eine Adhäsionsklausel für den Beitritt nicht teilnehmender Staaten, vgl. SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 29, Fn. 11.

273 Vgl. auch PARKS, *Air War and the Law of War*, in: Air Force Law Review, Vol. 32 (1990), S. 17.

274 Im Übrigen ist die allgemeine Anwendung der Normen der HLKO auf den Luftkrieg umstritten, vgl. C. II.

zu bombardieren.“²⁷⁵ Damit bildete Art. 25 HLKO die Nachfolgeregelung von Art. 15 des Brüsseler Entwurfs, während Art. 26 und Art. 27 HLKO an Art. 16 und 17 des Entwurfs anknüpften.²⁷⁶ Art. 26 HLKO stellte das Gebot auf, die gegnerischen Behörden „vor Beginn der Beschießung“ zu benachrichtigen, wovon ein Sturmangriff jedoch ausgenommen sei. Nach Art. 27 HLKO sollten

„alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen werden, um die dem Gottesdienste, der Kunst, der Wissenschaft und der Wohltätigkeit gewidmeten Gebäude, die geschichtlichen Denkmäler, die Hospitäler und Sammelplätze für Kranke und Verwundete soviel wie möglich zu schonen, vorausgesetzt, daß sie nicht gleichzeitig zu einem militärischen Zwecke Verwendung finden“,²⁷⁷

womit eine spezifizierte Pflicht zur Unterscheidung zwischen militärischen und nicht-militärischen Zielen kodifiziert wurde. Expliziten bzw. systematischen Regelungsbezug zum Luftbombardement erhielten die Artikel erst durch die überarbeitete Fassung des Art. 25 HLKO von 1907.²⁷⁸ Daneben hielt Art. 29 HLKO an der Regelung des Brüsseler Entwurfs zur rechtlichen Behandlung von Balloninsassen als Kriegsgefangene fest. Im Übrigen war Art. 23 HLKO von allgemeiner Bedeutung, nach dem u.a. solche Waffen und Geschosse verboten wurden, die von Natur aus überflüssige Verletzungen verursachen. Die HLKO enthielt aber auch abstrakte Regelungen wie Art. 22, wonach die Kriegsführenden „kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes“ haben sollen. Im Übrigen gab die in der Präambel festgehaltenen Martens'schen Klausel vor, dass unvorhergesehene Schutzlücken unter Berücksichtigung der „unter den gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen“, der „Gesetzen der Menschlichkeit“ und „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ zu schließen seien.²⁷⁹ Damit versucht die Klausel in Verbindung mit Art. 22 HLKO rechtsfreie Räume im Krieg zu unterbinden.

275 Abgedruckt in: MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München 1907, S. 663.

276 Zum Entwurf der Brüsseler Konferenz von 1874 siehe A. II. 3. b.

277 Weiter heißt es: „Pflicht der Belagerten ist es, diese Gebäude oder Sammelplätze mit deutlichen besonderen Zeichen zu versehen und diese dem Belagerer vorher bekanntzugeben“, deutsche Übersetzung abgedruckt in: RGBI. 1910, S. 142.

278 Hierauf wird im Rahmen der Untersuchung zur zweiten Haager Friedenskonferenz eingegangen, B. III.

279 Weiterführend: VON BERNSTORFF, *Martens Clause*, in: WOLFRUM/PETERS (Hrsg.), MPEPIL 2009.

Der dritten Kommission, die ein Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle hervorbrachte, gelang – neben der Anerkennung guter Vermittlung, guter Dienste und einer Untersuchungskommission – die Institutionalisierung eines ständigen Schiedsgerichtshofes.²⁸⁰ Die Einführung einer obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit, die eine Beschränkung des *ius ad bellum* bedeutet hätte, scheiterte u.a. an der ablehnenden Haltung des Deutschen Reichs und Österreich-Ungarns.²⁸¹ Der sog. Cour Permanente erschöpfte sich in der Aufstellung einer Liste von schiedsrichterlich geeigneten Personen, einem Sekretariat und einem diplomatischen Aufsichtsrat. Dieses Ergebnis stellte somit nichts mehr als einen Kompromiss dar.

2. Fazit und Rezeptionen

Wie von Vielen erwarten, war die erste Haager Friedenskonferenz von zweifelhaftem Erfolg. Die Verhandlungen offenbarten die Ambivalenz der militärpolitischen Stellungen und Interessen der sich gegenüberstehenden Staaten: „[L]arge powers set against small, land against naval, rich against poor“.²⁸² Weder der ursprüngliche Gedanke der Rüstungsbeschränkung noch die Einhegung des militärtechnischen Fortschritts konnten in völkerrechtlichen Regelungen realisiert werden, sondern mündeten lediglich in ‚Wünschen‘ für die Zukunft, die in der Schlussakte der Konferenz festgehalten waren.²⁸³ Die Großmächte waren von Beginn an dazu entschlossen, Abrüstungsbeschlüsse zu vermeiden und den ‚Schwarzen Peter‘ anderen Staaten zuzuschieben. Selbst die Verbote bestimmter Kriegsmittel, worunter auch die luftkriegsrechtliche Regelung zum Abwurf von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftfahrzeugen zählte, konnten hauptsächlich wegen ihrer (noch) geringen militärischen Nutzbarkeit beschlossen werden. Die kurze Frist von fünf Jahren wählte man bewusst, um sich die künftige Luftkriegsführung nach Bereinigung der technischen Unzulänglichkeiten offen zu halten.

280 Vgl. ZORN, *Die Ergebnisse der Haager Konferenzen - Das Kriegsverhütungsrecht*, in: STIER-SOMLO (Hrsg.), *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. V, Stuttgart 1915, S. 67 ff.

281 Vgl. MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz I: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 227 f.

282 So JOCHNICK/NORMAND, *The Legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Laus of War*, in: *Harvard International Law Journal*, Vol. 35 No. 1 (1994), S. 71.

283 Abgedruckt: SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - Conference of 1899*, New York 1920, S. 228 ff.

In Anbetracht der multilateralen Kodifizierung des *ius in bello* in Form der Haager Landkriegsordnung wird die Konferenz retrospektiv als Meilenstein in der Regulierung der Kriegsführung betrachtet;²⁸⁴ auf Seiten der zeitgenössischen Öffentlichkeit stieß sie jedoch größtenteils auf Häme und Enttäuschung.²⁸⁵ Allein der Einrichtung des Schiedsgerichtshofs sah die Öffentlichkeit zum Teil hoffnungsvoll entgegen.²⁸⁶ Auch der Großteil der Staatenvertreter blieb nach der Konferenz skeptisch, insbesondere die deutschen und britischen Delegierten, die namentlich die Zusammenarbeit der russischen Delegation mit der Presse während der Konferenz kritisierten.²⁸⁷ Ob es sich bei der Schlussakte und den vereinbarten Abkommen *de facto* um ‚Schaufensterdokumente‘ für die Öffentlichkeit handelte, blieb abzuwarten.

III. Die Zweite Haager Friedenskonferenz im Jahre 1907

1. Die Entwicklung bis zur zweiten Konferenz

In der Zeit zwischen der ersten und zweiten Haager Friedenskonferenz waren weitere Meilensteine in der Luftfahrttechnik zu verzeichnen. Nur ein Jahr nach der ersten Haager Konferenz startete Graf Ferdinand von ZEPPELIN im Jahre 1900 den ersten erfolgreichen Flugversuch mit einem ‚starren‘ Luftschiff, woran sich weitere öffentlichkeitswirksame Flugexperimente anschließen sollten. Die Geburtsstunde des modernen Motorflugzeugs

284 Siehe etwa: HEINTSCHELL VON HEINEGG, *Entstehen und Folgen der Haager Landkriegsordnung*, in: Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft, Band V/1998, Osnabrück 1998, S. 132-146.

285 Die Zeitschrift *Vorwärts* bezeichnete die Konferenzteilnehmer als „*unglückliche Schauspielergesellschaft im Haag*“, Ausgabe vom 26.07.1899, (Nr. 172), S. 1, abrufbar unter: <https://fes.imageware.de/fes/repository?method=getPagePdf&medianumber=VW16173&pageId=0&sessionId=b08bd5343ff90506002ec141a017d526f110c01a1f> (zuletzt abgerufen: 01.12.2021).

286 Das *Berliner Tageblatt* wertete seine Einrichtung als „*günstiges Vorzeichen des kommenden Jahrhunderts*“, Ausgabe vom 30.07.1899, S. 1, abrufbar unter <https://dfg-viewer.de/show/?set%5Bmets%5D=https://content.staatsbibliothek-berlin.de/zefys/SNP27646518-18990730-0-0-0-0.xml> (zuletzt abgerufen: 01.12.2021).

287 So dem Telegramm von MÜNSTER an von HOHENLOHE zu entnehmen, abgedruckt als Nr. 4351 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 354 ff.

nach dem Prinzip ‚schwerer als Luft‘ initiierten die Gebrüder Wilbur und Orvill WRIGHT im Dezember 1903. Der Bau neuer Verbrennungsmotoren durch Gottlieb DAIMLER erlaubte es nun, die zum Flug erforderliche Antriebsleistung bei zugleich flugtauglichem Gewicht zu erbringen.²⁸⁸ Gleichzeitig ermöglichte dieser technische Fortschritt eine gesteuerte Fortbewegung, die sich auch gegen ‚Wind und Wetter‘ behaupten konnte.²⁸⁹ Dies bewiesen nicht zuletzt die erfolgreichen Experimente von Alberto SANTOS-DUMONT ab dem Jahre 1906, die der Brasilianer sogar während der zweiten Friedenskonferenz in der Nähe von Den Haag vorführte.²⁹⁰ Die effektive militärische Nutzbarkeit von Luftfahrzeugen stand nun kurz vor ihrer praktischen Realisierung.

Gleichzeitig schritt die Industrialisierung voran, die Großmächte betrieben ein (rechtlich unbegrenztes) Wettrüsten und investierten in militär-technologische Entwicklungen. Dieser Fortschritt beschleunigte u.a. die territoriale Expansion europäischer Staaten in den afrikanischen und asiatischen Kontinenten. Die Neuaufteilung der Welt erreichte im Zuge der Kolonialisierung als wesentliches Merkmal des imperialistischen Stadiums ihren Höhepunkt.²⁹¹ Unter der Ausweitung militärischer Bündnisse²⁹² blieben direkte bewaffnete Konflikte unter den Großmächten weiterhin aus.²⁹³ Eine Ausnahme bildete der russisch-japanische Krieg zwischen 1904 und 1905, der auch ein Grund dafür war, dass sich die Initiation der

288 Zuvor konnte man Luftschiffe nur mit schweren dampf- oder elektrobetriebenen Motoren betreiben.

289 Hierzu weiterführend FEUCHTER, *Der Luftkrieg*, 3. Auflage, Frankfurt a. M./Bonn 1964, S. 24 ff.

290 Zu SANTOS-DUMONTs Versuchen: HILDEBRANDT, *Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung*, München 1910, S. 260 ff. (angesichts der Bombenabwürfen aus Luftschiffen und Flugzeugen im Zuge des Ersten Weltkrieges soll er sich aus Schuldgefühlen das Leben genommen haben.)

291 Zwischen 1800 und 1878 erwarben die europäischen Staaten insgesamt 16.835.000 Quadratkilometer, in der Zeit bis 1914 soll die Fläche auf 22.411.270 Quadratkilometer gestiegen sein, nach SCHIEDER, *Handbuch der europäischen Geschichte - Band VI*, Stuttgart 1968, S. 79; hierzu ZIEGLER, *Völkerrechtsgeschichte*, München 2007, S. 172.

292 Auf europäischem Boden stand sich der ‚Dreibund‘ Deutschland, Österreich-Ungarn und Italien nun der ‚Triple-Entente‘ gegenüber, bestehend aus (dem bislang bündnislosen) Großbritannien, Frankreich und Russland. Aus diesen Konstellationen speiste sich die deutsche Angst vor der ‚Einkreisung‘ am Vortag des Ersten Weltkrieges.

293 Wie schon zuvor spielten sich die Kriege außerhalb des europäischen Kontinents zwischen den Großmächten und den Kolonialvölkern ab, wie z.B. im zweiten Burenkrieg zwischen 1899 und 1902.

zweiten Haager Konferenzen verzögerte. Hinzu kam die Antriebslosigkeit der Regierungen, die auf deutscher Seite in der Geringschätzung der Beschlüsse der ersten Konferenz begründet lag, wie ein Zitat WILHELMS II. eindrücklich beweist:

*„Damit er [der Zar] sich nicht vor Europa blamire, stimme ich dem Unsinn zu! Aber werde in meiner Praxis auch für später mich nur auf Gott und mein scharfes Schwert verlassen und berufen. Und sch**** auf die ganzen Beschlüsse!“*²⁹⁴

Die fehlende Respektierung der beschlossenen Reglements zeigte sich auch in der Schrift *„Kriegsbrauch im Landkrieg“* des Großen Generalstabs aus dem Jahre 1902, die die Haager Landkriegsordnung von 1899 fast vollständig übergang und der berückichtigten ‚Kriegsraison‘ unterordnete.²⁹⁵ Auch der britische Delegierte John FISHER soll schon während der Konferenz geäußert haben, dass *„man sich englischerseits im Ernstfall ohne jeden Zweifel nicht für gebunden erachten und über jede Konvention hinwegsetzen würde.“*²⁹⁶ Diese Gleichgültigkeit zeigte sich auch daran, dass das fünfjährige Moratorium zum Verbot des Luftbombardements vertragsgemäß auslief, ohne dass sich einer der Vertragsstaaten um eine Novellierung desselben engagierte.²⁹⁷

294 Anmerkung WILHELMS zum Telegramm von BÜLOWs vom 21.06.1899, abgedruckt als Nr. 4320 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 306.

295 Hierzu STENZEL, *Die Kriegführung des deutschen Imperialismus und das Völkerrecht 1900-1945*, Berlin 1973, S. 36 f.

296 Bericht des deutschen Delegierten SIEGEL über ein Treffen mit FISHER vom 28.06.1899, abgedruckt als Nr. 4274 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes - 15. Band: Rings um die Erste Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1924, S. 229.

297 Die Angaben über das genaue Auslaufdatum des Moratoriums divergieren: DÜLFFER, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Frankfurt a. M. 1981, S. 227, verweist auf den 14.08.1905; HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bottrop 1935, S. 14 und HIGGINS, *The Hague Peace Conferences and other international conferences concerning the laws and usages of war*, Cambridge 2014, S. 488, verweisen auf den 04.09.1905; HULL, *The Two Hague Conferences and their contributions to International Law*, New York 1970 (Orig. von 1908), S. 79, spricht vom 29.07.1904.

Den Anstoß für die zweite Haager Konferenz gab schließlich die US-Regierung, nachdem sich die Interparlamentarische Union mit einer Resolution zugunsten einer neuen Friedenskonferenz an US-Präsident Theodore ROOSEVELT gewandt hatte. Daraufhin trat ROOSEVELT in einem Runderlass an die Teilnehmerstaaten heran und schlug ein erneutes Zusammentreffen in Den Haag vor. Allerdings sollte diese Initiative aufgrund des noch andauernden russisch-japanischen Krieges erfolglos bleiben. Eine eigenmächtige Organisation der Konferenz seitens der USA wäre womöglich als Verstoß gegen „*Russian great power prerogatives*“ zu deuten gewesen.²⁹⁸

Erst nach Ende des Krieges erklärte sich die russische Regierung bereit, eine zweite Konferenz einzuberufen und übergab am 3. April 1906 einen Programmentwurf an alle Staaten, die die erste Schlussakte unterzeichnet hatten. Das Programm umfasste vier Hauptpunkte: die Verbesserung des Haager Schiedsabkommens, die Ergänzung des ‚Abkommens betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges‘ (wozu die Erneuerung der abgelaufenen Deklaration wegen des Werfens von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftfahrzeugen zählte), die Ausarbeitung eines ‚Abkommens betreffend die Gesetze und Gebräuche des Seekrieges‘ sowie die ‚Ergänzungen des Abkommens betreffend die Anwendung der Grundsätze der Genfer Konvention auf den Seekrieg‘.²⁹⁹ Nachdem der russisch-japanische Krieg einige Unklarheiten in seekriegs- und neutralitätsrechtlichen Angelegenheiten offenbarte, wollte sich die russische Regierung diesen Fragen verstärkt widmen. Die einst noch dominante Frage der Abrüstung blieb außen vor, hatte Russland nach der Niederlage gegen Japan doch wenig Interesse an der Begrenzung ihres Rüstungsbestandes – der russische Außenminister Alexander ISWOLSKI bezeichnete den Abrüstungsgedanken sogar als „*Fimmel von Juden, Sozialisten und hysterischen Weibern*.“³⁰⁰ Die Briten setzten sich dagegen nach ihrem Regierungswechsel für eine internatio-

298 FINNEMORE/JURKOVICH, *Getting a Seat at the Table: The Origins of Universal Participation and Modern Multilateral Conferences*, in: *Global Governance*, Vol. 20 (2014), S. 366.

299 Anlage zum Telegramm von TSCHIRSCHKY an KAISER WILHELM II. vom 11. April 1906, abgedruckt als Nr. 7805 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914 - Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes* - 23. Band: *Die Zweite Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1925, S. 73.

300 Zitiert nach BLOM, *Der taumelnde Kontinent: Europa 1900 - 1914*, München 2009, S. 220.

nale Abrüstung ein.³⁰¹ Im gleichen Zuge war den obsiegten Liberalen daran gelegen, die britischen Ausgaben für das Militär – mit Ausnahme ihrer Flotte – zu senken.³⁰² In einem Zirkularschreiben kurz vor der zweiten Konferenz wies die russische Regierung auf die diversen Haltungen zur Abrüstungsfrage hin: Hiernach ließen sich die Abrüstungsgegner Russland, Japan, Deutschland und Österreich-Ungarn zwar auf Diskussionen ein, doch würden sich „gleichzeitig das Recht vorbehalten, von Diskussionen der Konferenz fernzubleiben, die offensichtlich keinem praktisch umsetzbaren Ergebnis zugeführt werden können.“³⁰³ Die deutschen Delegierten würden sich „nur insoweit beteiligen, als die Wiederholung des *vœu* von 1899 ohne Diskussion angenommen“ werde.³⁰⁴ Die Öffentlichkeit zeigte gegenüber der zweiten Haager Friedenskonferenz weniger Ablehnung als zuvor.³⁰⁵ Die Friedensbewegung blickte besonders der Weiterentwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit hoffnungsvoll entgegen, die sie angesichts praktischer Umsetzungen in der Zwischenzeit als Durchbruch in den internationalen Beziehungen wertete.³⁰⁶

Zur zweiten Friedenskonferenz in der Zeit vom 15. Juni bis 18. Oktober 1907 trafen schließlich 44 – alle damals als unabhängig angesehene – Staaten zusammen, die sich in vier Kommissionen entsprechend der

301 Hierzu ausführlich RITTER-DÖRING *Zwischen Normierung und Rüstungswettlauf*, Baden-Baden 2013, S. 192 ff.

302 Hiermit hatten die Liberalen im Wahlkampf gegen die konservativ-unionistische Partei geworben.

303 Siehe Telegramm des russischen Botschafters VON DER OSTEN-SACKEN an den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes TSCHIRSCHKY vom 21. März 1907, in original-französischer Version abgedruckt als Nr. 7910 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914 - Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes* - 23. Band: *Die Zweite Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1925, S. 198 f.

304 Instruktion von BÜLOW an die Delegierten der Zweiten Friedenskonferenz, 14.06.1907, abgedruckt als Nr. 7958 in: LEPSIUS/BARTHOLDY/THIMME (Hrsg.), *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871 - 1914, Sammlung der Diplomatischen Akte des Auswärtigen Amtes*, 23. Band: *Die Zweite Haager Friedenskonferenz*, Berlin 1925, S. 257 ff.

305 Ähnlich auch NIPPOLD, *Haager Friedenskonferenzen und Völkerrechts-Hochschule im Haag*, in: Deutsche Revue, April 1907, S. 2, der eine „wesentliche Veränderung in der Beurteilung der Haager Friedenskonferenzen gegen früher“ konstatierte.

306 FRIED bezeichnet die erste Haager Konferenz von diesem Gesichtspunkt aus als „Wendepunkt der Völkerrechtsgeschichte“, in: *Handbuch der Friedensbewegung*, 1. Auflage, Berlin/Leipzig 1904, S. 206.

Hauptpunkte des Programmentwurfs aufteilen.³⁰⁷ Der hohe Anstieg der Beteiligten war insbesondere auf die Vertretung der mittel- und südamerikanischen Staaten zurückzuführen.³⁰⁸ Die Konferenz gab erneut Gelegenheit dazu, militärtechnologische Innovationen einzuhegen und auf die Fortschritte in der Luftfahrttechnik rechtlich zu reagieren. Nachfolgend liegt der Fokus auf den Verhandlungen zu den luftkriegsrelevanten Regelungen.

2. Zur Verlängerung des Moratoriums

Die Diskussionen zur Verlängerung des Moratoriums waren der ersten Unterkommission zur zweiten Hauptkommission zugeordnet. Präsident war der Belgier Auguste BEERNAERT, der schon bei den Diskussionen der ersten Konferenz den Vorsitz innehatte. Auch wenn militärische Offensiveinsätze durch Luftfahrzeugen ausgeblieben waren, wussten die Anwesenden der Kommissionssitzung am 7. August 1907 von den Berichten und Vorhersagen der Fortschritte in der Luftfahrttechnik, wie der zeitgenössische Historiker William HULL betonte: *„[I]t was freely predicted that within four or five years the air would be as full of air ships as the streets then were of automobiles.“*³⁰⁹ In Anbetracht dessen, dass der militärischen Nutzbarkeit von Luftfahrzeugen keine technischen Unzulänglichkeiten entgegenstanden, war dem deutschen Rechtswissenschaftler Christian MEURER zufolge ohnehin die *ratio legis* des Moratoriums entzogen:

„Man hat die Verlängerung für den Fall ins Auge gefasst, dass nach Ablauf von 5 Jahren die erhofften Verbesserungen noch nicht erfolgt seien. Es scheint aber, dass das Problem der Lenkbarkeit des Luftballons gelöst oder doch der

307 Verhandlungen in französischer Originalversion in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Deuxième Conférence Internationale de la Paix - La Haye 15 Juin - 18 Octobre 1907 - Actes et Documents*, La Haye 1907; auf englisch in: SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1907*, New York 1920 (in mehreren Bänden).

308 Folgende traten hinzu: Argentinien, Brasilien, Bolivien, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Haiti, Kolumbien, Kuba, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Salvador, Siam, Uruguay und Venezuela, siehe Auflistung in: SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1907*, New York 1920, S. 2 ff.

309 HULL, *The Two Hague Conferences and their contributions to International Law*, New York 1970 (Orig. von 1908), S. 79.

*Lösung nahe gebracht ist. Schon deshalb wird ein Anlass zur Verlängerung der ersten Erklärung wohl kaum gegeben sein.*³¹⁰

Nichtsdestotrotz setzten sich auch Delegationen für eine Erneuerung des Moratorium ein. Zu Beginn verlas Präsident BEERNAERT die Erklärung Belgiens, wonach das fünfjährige Verbot unter identischem Wortlaut verlängert werden sollte.³¹¹ Dagegen stellte sich sogleich die russische Delegation, die sich dafür einsetzte, die Unterscheidung zwischen Land- und Luftbombardements aufzugeben und eine permanente Regelung in die Haager Landkriegsordnung einzuführen, die die Bombardierung von Städten, Dörfern, Wohnstätten und Gebäude verbot, die weder verteidigt sind, noch von militärischem Nutzen für den Gegner sein könnten.³¹² Während sich Österreich-Ungarn dem Vorschlag Belgiens anschloss, setzte sich der französische Delegierte Louis RENAULT für die russische Idee ein. Entscheidend sei nicht, auf welche Weise, sondern welches Ziel bombardiert werde.³¹³ In Anbetracht des rasanten technologischen Fortschritts dürfe man sich nicht von vornherein der Möglichkeit verschließen, von effizienten Kriegsmitteln zu profitieren, die womöglich eine ‚humane‘ Kriegsführung in Einklang mit den Haager Abkommen ermöglichen. Die Ausführungen Frankreichs glichen damit der Argumentation von Captain CROZIER aus dem Jahre 1899. Die belgische Delegation gab daraufhin zu bedenken, dass sie die Deklaration als Ausdruck eines „*pensée d’humanité*“ verstehe.³¹⁴

310 MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz II: Das Kriegsrecht der Haager Konferenz*, München, 1907, S. 469.

311 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Deuxième Conférence Internationale de la Paix - La Haye 15 Juin - 18 Octobre 1907 - Actes et Documents*, Den Haag 1907, S. 150 ff.; SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1907*, Vol. 3: *The second, third and fourth commission*, New York 1920, S. 150.

312 „[Q]ui ne contiennent pas d’établissements ou de dépôts pouvant être utilisés par l’ennemi pour le but de la guerre“, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Deuxième Conférence Internationale de la Paix, La Haye 15 Juin - 18 Octobre 1907, Actes et Documents, Tome III: Deuxième, Troisième et Quatrième Commission*, La Haye 1907, S. 151.

313 „Il est licite d’essayer de détruire un arsenal, ou une caserne, que le projectile employé dans ce but provienne d’un canon ou d’un ballon; il est illicite d’essayer de détruire un hôpital par un procédé comme par l’autre“, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Deuxième Conférence Internationale de la Paix, La Haye 15 Juin - 18 Octobre 1907, Actes et Documents, Tome III: Deuxième, Troisième et Quatrième Commission*, La Haye 1907, S. 152.

314 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Deuxième Conférence Internationale de la Paix, La Haye 15 Juin - 18 Octobre 1907, Actes et Documents, Tome III: Deuxième, Troisième et Quatrième Commission*, La Haye 1907, S. 152.

Es sei als Ehrensache zu betrachten, die humanitären Gedanken, die der Erklärung von 1899 zugrunde gelegen haben, aufrecht zu erhalten. Auch die Briten stimmten dem belgischen Vorschlag zu. Ihr Delegierter LORD REAY warf die Frage auf, ob nicht zwei Kriegsorten (zu Land und zu See) genügen würden, mit denen sich Staaten bekriegen. Noch sei es möglich, das Übel frühzeitig einzuhegen, das von der militärischen Luftfahrt ausgehe. Man würde der Menschlichkeit und der Friedensarbeit einen großen Dienst erweisen, wenn man die Völker vor diesem Verderben schütze: „*What purpose will be served by the protective measures already adopted for war on land if we open to the scourge of war a new field more terrible perhaps than all others?*“.³¹⁵ Hinzu kämen die zusätzlichen finanziellen Ausgaben für die weitere Entwicklung der Luftfahrttechnik, die nicht mit dem vordergründigen Wunsch zu vereinbaren wären, die Rüstungsausgaben allgemein zu beschränken. Dieser Beitrag des Vereinigten Königreichs war bemerkenswert, war es doch der einzige Staat, der das Moratorium von 1899 nicht unterzeichnet hatte. LORD REAY folgte dabei der Instruktion seiner Regierung, die eine Erneuerung der Deklaration zum Verbot des Bombardements unterstützen wollte.

Doch was waren die Beweggründe Großbritanniens für diesen Richtungswechsel? Zum einen spielte der schon erwähnte ‚regime change‘ durch die Liberalen eine Rolle, die die britischen Rüstungsausgaben kürzen und auf den Ausbau der Flotte konzentrieren wollten. Zum anderen sah sich Großbritannien durch das Aufkommen von Luftwaffen im militärischen Status als Weltmacht gefährdet, die insbesondere auf der Vormachtstellung zur See zurückzuführen war. Im Falle einer rechtlich unbegrenzten Luftkriegsführung könnten die Briten „*in einem künftigen Kriege ins Hintertreffen geraten*“,³¹⁶ da ihre Seeflotte gegen Luftwaffen nur bedingt bestehen dürfte. Die Briten sollen zu diesem Zeitpunkt nur ein „*experimental airship of little importance*“³¹⁷ besessen haben. Gleichzeitig sahen sie sich in ihrer militärischen Isolation durch die Fortschritte in der Luftfahrttechnik gefährdet. Die USA schloss sich den britischen Ausführungen an; ihr Delegierter Joseph CHOATE schrieb im Rückblick hierzu:

315 HULL, *The Two Hague Conferences and their contributions to International Law*, New York 1970 (Orig. von 1908), S. 80; siehe auch SCOTT (Hrsg.), *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1907, Vol. 3: The second, third and fourth commission*, New York 1920, S. 148.

316 HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Böttrop 1935, S. 18.

317 ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 72.

„[W]e may well hope that the Third Conference will make the prohibition perpetual, in full sympathy with the declaration of Lord Reay“.³¹⁸

In der weiteren Kommissionssitzung erhielt der Vorschlag zur Erneuerung des Moratoriums weitere offenkundige Zustimmungen, etwa von China, Portugal, Griechenland oder dem Osmanischen Reich. Nachdem der belgische Antrag auch in der Hauptkommission befürwortet wurde, lag die Entscheidung am 14. August 1907 dem Plenum vor. Hierbei stieß der Antrag Großbritanniens auf Anklang, der das Verbot, anstelle der Frist von fünf Jahren, auf das Ende der dritten Friedenskonferenz auszuweiten suchte. Die endgültige Fassung der Deklaration lautete somit:

*„Die vertragsschließenden Mächte sind darüber eingekommen, das für einen bis zum Schluss der dritten Friedenskonferenz reichenden Zeitraum das Werfen von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftschiffen oder auf ähnlichen neuen Wegen verboten ist.“*³¹⁹

28 Staaten stimmten für die Erklärung, acht dagegen, acht enthielten sich.³²⁰ Ein Großteil der Staaten nahm damit das novellierte Moratorium zum Verbot des Luftbombardements an. Jedoch hatten sich die Abstimmungsverhältnisse im Vergleich zur ersten Haager Konferenz grundlegend geändert, als sich noch allein Großbritannien der Unterzeichnung verwehrt hatte. Unter die Staaten, die sich gegen das Verbot stellten, fielen die bedeutendsten kontinental-europäischen Militärmächte, namentlich das Deutsche Reich, Frankreich und Russland. Die Deutschen wären der Er-

318 CHOATE, *The Two Hague Conferences - 2nd International Peace Conference 1907*, Princeton 1913, S. 14.

319 Deutsche Übersetzung nach HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bottrop 1935, S. 17; ähnlich ERDELBROCK, *Das Luftbombardement*, Bonn 1929, S. 19; SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences The Conference of 1907*, Vol. 1: *Plenary Meetings of the Conference*, New York 1920, S. 86 „The contracting Powers agree, for a period extending to the close of the Third Peace Conference, to forbid the discharge of projectiles and explosives from balloons or by other new methods of a similar nature“.

320 Folgende Staaten nahmen die Erklärung an: Belgien, Bolivien, Brasilien, Bulgarien, China, Dänemark, Dominikanische Republik, Ecuador, Großbritannien, Griechenland, Guatemala, Haiti, Kolumbien, Kuba, Luxemburg, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Panama, Paraguay, Portugal, Salvador, Schweiz, Serbien, Siam, Türkei und Uruguay; folgende waren dagegen: Argentinien, Deutschland, Frankreich, Italien, Montenegro, Österreich-Ungarn, Persien, Rumänien und Russland; folgende enthielten sich: Chile, Japan, Kolumbien, Mexiko, Peru, Schweden, Spanien und Venezuela, Scott, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1907*, Vol. 1: *Plenary Meetings of the Conference*, New York 1920, S. 86.

klärung nur beigetreten, sofern sie alle Großmächte einstimmig angenommen hätten.³²¹ Diese auf Reziprozität zielende Vorgehensweise verfolgte auch Japan, dessen Delegierter Keiroku TSUDZUKI erklärte:

*„Owing to the lack of unanimity between the great military powers, the delegation of Japan sees no advantage to be gained by pledging itself to several Powers, while with regard to others it would be forced to continue to study and improve this means of warfare.“*³²²

Dies lag darin begründet, dass die Deklaration erneut dieselbe Allbeteiligungsklausel wie die Deklaration von 1899 enthielt. Angesichts der bestehenden Allianzen war ein Konflikt unwahrscheinlich, an dem sich allein die Signatarstaaten beteiligten. Aufgrund der Allbeteiligungsklausel sollte der Deklaration daher von vornherein nur bedingt praktische Bedeutung zukommen.³²³

Die Haltungen zur Erneuerung der Erklärung waren somit zweigeteilt: Einerseits schienen viele Staaten gegenüber den technischen Entwicklungen in der Luftfahrt besorgt und setzten sich daher für eine Erneuerung des Moratoriums ein. Gerade den kleineren Staaten standen die finanziellen und infrastrukturellen Möglichkeiten nicht zur Verfügung, das Militär der technologischen Fortschritte im Bereich der Lufrüstung entsprechend auszubauen. Auch Großmächte wie Großbritannien, die USA und Österreich-Ungarn stimmten für eine Erneuerung, da sie hinsichtlich der Luftfahrttechnik in Rückstand geraten waren.³²⁴ Andererseits war ein großer Teil der Militärmächte der Ansicht, dass sich die neue Kriegsführungsart nicht wesentlich von anderen Bombardierungsmethoden unterscheide und sie daher denselben Regeln wie Land- und Seebombardierungen zu

321 Vgl. HULL, *The Two Hague Conferences and their contributions to International Law*, New York 1908, S. 82.

322 SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1907, Vol. 1: Plenary Meetings of the Conference*, New York 1920, S. 85.

323 Auf die praktische Bedeutung im Ersten Weltkrieg wird in Kap. II: B. I. näher eingegangen.

324 „Great Britain was the only Power not possessing an airship, and the only power not engaged on a definite constructive program“, ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 86, Fn. 104.

unterstellen sei.³²⁵ Vorangetrieben durch die französische Delegation,³²⁶ konnte dies den bereits getätigten Investitionen und den Ausblick auf ihre Überlegenheit im Bereich der Militärluftfahrt nur zugutekommen.³²⁷ Diese Ansicht zugunsten einer bloßen Regulierung realisierte sich in Art. 25 der ‚neuen‘ Haager Landkriegsordnung, auf welche nachfolgend einzugehen ist.

3. Art. 25 bis 27 der Haager Landkriegsordnung

Die Revision des ‚Abkommen[s] betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges‘ bot die Möglichkeit, das Bombardement aus der Luft dauerhaft zu regulieren. Dazu zielten die Verhandlungen in der ersten Unterkommission darauf ab, Art. 25 HLKO von 1899 so zu überarbeiten, dass das Luftbombardement ausdrücklich Berücksichtigung fand.

Art. 25 HLKO von 1899 nahm Art. 15 des Brüsseler Entwurfs von 1874 zur Grundlage und lautete bis dato: „*Es ist untersagt, Städte, Dörfer, Wohnstätten und Gebäude, anzugreifen oder zu beschießen, die nicht verteidigt sind.*“³²⁸ Im Rahmen der Verhandlungen zur Erneuerung der Deklaration von 1899 schlug die russische Delegation vor, anstelle eines befristeten Verbots eine permanente Regulierung von Luftbombardements als Zusatz zu Art. 25 HLKO zu etablieren.³²⁹ Der französische Delegierte RENAULT merkte an, dass Art. 25 HLKO ohnehin Geltung hätte, wenn Bombardie-

325 Siehe etwa den Vorschlag der italienischen Delegation in: SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1907*, Vol. 1: *Plenary Meetings of the Conference*, New York 1920, S. 103.

326 Von deutscher Seite hielt man Frankreich daher für den „wahrhaft Schuldigen an allen Greueln des Luftbombenkrieges“, siehe: KRIEGSMINISTERIUM/OHL (Hrsg.), *Die deutsche Kriegsführung und das Völkerrecht*, Berlin 1919, S. 14.

327 „Germany was already aware of the military value of its airships. Airship construction was in the hands of military officers who had retired from active service only for this purpose. Aeronautical societies were already established throughout Germany, all of them, as in France, including in their program the training of skilled personnel“, ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 84; zur Entwicklung der Luftfahrt aus zeitgenössischer Sicht: HILDEBRANDT, *Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung*, München 1910, S. 108 ff.

328 Deutsche Übersetzung der HLKO-Fassung vom 29.07.1899 abgedruckt in: RGBl. 1901, S. 445.

329 SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - Translation of Official Texts - The Conference of 1907*, Vol. 3: *The Meetings of the Second, Third and Fourth Commission*, New York 1920, S. 146 ff.

rungen aus Luftschiffen erfolgen; eine Änderung des Art. 25 HLKO sei dahingehend überflüssig. Der italienische Delegierte Joseph TORNIELLI trat mit dem Antrag vor, speziell den Einsatz nicht lenkbarer und bemannter Luftschiffe zu verbieten. Im Übrigen sollten Luftbombardements denselben Regeln unterstehen wie Land- und Seebombardements. Der italienische General Marius DE ROBILANT hielt es in Anbetracht des rüstungstechnischen *status quo* für unmöglich, den Gebrauch von Luftschiffen im Krieg *per se* zu verbieten.³³⁰ Überdies sei das Luftschiff nicht so schrecklich wie angenommen; zumindest würden keine vergleichbaren Gefahren wie von Seeschiffen ausgehen. Auf den französischen Einwand zur umfänglichen Geltung von Art. 25 HLKO erwiderte ROBILANT, dass eine solche Auslegung zwar in Betracht käme, doch nicht als geltendes Recht zu qualifizieren sei.

In der nachfolgenden Hauptkommissionssitzung vom 14. August 1907 brachten Russland und Italien schließlich einen gemeinsamen Antrag ein, wonach das Luftbombardement denselben Regeln wie Land- und Seebombardements unterstellt werden sollte.³³¹ Die französische Delegation wies erneut darauf hin, dass Art. 25 bereits Luftbombardements miteinschließe. Um dies in kodifizierter Form klarzustellen, schlug AMOUREL vor, den Zusatz „mit welchen Mitteln es auch sei“ einzufügen. Diesem Antrag stimmte die Hauptkommission schließlich zu, nachdem Russland und Italien ihren Antrag zurückgezogen hatten. Die neue Fassung des Art. 25 HLKO lautete somit:

„Es ist untersagt, unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten und Gebäude, mit welchen Mitteln es auch sei, anzugreifen oder zu beschießen.“³³²

330 Die Rede ist abgedruckt in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Deuxième Conférence Internationale de la Paix - La Haye 15 Juin - 18 Octobre 1907 - Actes et Documents*, La Haye 1907, S. 155 ff; SCOTT, *The Proceedings of The Hague Peace Conferences - The Conference of 1907*, Vol. 3, New York 1920, S. 150 f.

331 Der Entwurf lautete vollständig: „Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, soit par l'artillerie, soit en lançant des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux, des villes, villages, habitations, ou bâtiments qui ne sont pas défendus et d'enfreindre, en lançant les projectiles ou explosifs susmentionnés, les restrictions acceptées pour les bombardements dans la guerre terrestre et maritime, en tant que ces restrictions sont compatibles avec ce nouveau mode de combat“, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Deuxième Conférence Internationale de la Paix - La Haye 15 Juin - 18 Octobre 1907 - Actes et Documents*, Tome III: *Deuxième, Troisième et Quatrième Commission*, La Haye 1907, S. 16.

332 Hervorhebung nur hier; deutsche Übersetzung abgedruckt in: RGBl. 1910, S. 142; siehe auch HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bottrop 1935, S. 24.

Auch wenn die neue Fassung des Artikels eine zufriedenstellende Lösung zu sein schien, führte sie im Nachhinein zu erheblichen Kontroversen im Rahmen ihrer praktischen Umsetzung. Dies lag zum großen Teil daran, dass die ursprüngliche Regelung – wie sie aus dem Brüsseler Entwurf hervorging – für den Landkrieg ausgerichtet war. Im Rahmen der Verhandlungen blieb zudem ungeklärt, welche Bedeutung dem Begriff ‚unverteidigt‘ für das Luftbombardement zukommt. Die Auslegung des Begriffs blieb im Nachhinein der Praxis und Wissenschaft überlassen.³³³

Im Übrigen steht Art. 25 HLKO mit Art. 26 und Art. 27 HLKO im Zusammenhang, welche die Staaten vorbehaltlos annahmen.³³⁴ Die Artikel sind unverändert aus der HLKO von 1899 übernommen worden und aufgrund ihrer systematischen Stellung zu Art. 25 ebenso für den Luftkrieg von Bedeutung. Das ‚Abkommen betreffend die Beschießung durch Seestreitkräfte in Kriegszeiten‘ (IX. Haager Abkommen) nahm in Art. 2 bestimmte militärische Objekte vom allgemeinen Verbot der Bombardierung nicht verteidigter Orte aus, etwa

*„militärische Werke, Militär- oder Marineanlagen, Niederlagen von Waffen oder von Kriegsmaterial, Werkstätten und Einrichtungen, die für die Bedürfnisse der feindlichen Flotte nutzbar gemacht werden können, sowie im Hafen befindliche Kriegsschiffe“.*³³⁵

Die Einführung dieses Rechtmäßigkeitsmaßstab für Seebombardements sollte nachträglich von großer Bedeutung für den weiteren Verlauf der Luftkriegsrechtsgeschichte sein.³³⁶

4. Sonstige Ergebnisse der Konferenz

Die Ergebnisse der zweiten Haager Friedenskonferenz hielt die Schlussakte fest, die dreizehn Abkommen sowie die Erklärung zum Luftbombar-

333 Zu Begriff, Problemen und Meinungsverschiedenheiten siehe Kap. II: B. I.

334 Vgl. HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bottrop 1935, S. 24; im Übrigen sind die meisten Vorbehalte bezüglich Art. 22a und Art. 44 gemacht worden, siehe: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 97 f.

335 Zugleich die IX. Haager Konvention, deutsche Übersetzung abgedruckt u.a. in: RGBl. 1910, S. 273.

336 Zur Herausbildung der Doktrin vom militärischen Objekt: Kap. II: B. II. 2.

dement als Anlage umfasst.³³⁷ Acht Abkommen behandeln Fragen des Seekriegsrechts,³³⁸ zwei befassen sich mit dem Landkriegsrecht (unter Einschluss der o.g. luftkriegsrechtlicher Regelung); die übrigen Abkommen betreffen den Beginn von Feindseligkeiten, die Beschränkung der Anwendung von Gewalt bei Eintreibung von Vertragsschulden (die sog. Drago-Porter-Konvention)³³⁹ sowie die friedliche Erledigung internationaler Streitfälle.³⁴⁰ Die Institutionalisierung einer obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit scheiterte erneut, vor allem aufgrund des deutschen Widerstandes. Wie zu erwarten, kam es auch bezüglich der Abrüstungsfrage zu keiner verbindlichen Regelung, sondern lediglich zu der Novellierung der Resolution von 1899, wonach die Konferenz im Hinblick darauf, „*daß die Militärlasten seit jenem Jahre in fast allen Ländern erheblich gewachsen sind, es für höchst wünschenswert [erklärt], daß die Regierungen das ernstliche Studium dieser Frage wieder aufnehmen.*“³⁴¹

IV. Zur partikulären Anwendung des Haager Regimes

Die Formulierungen der Haager Abkommen lassen einen universellen Geltungsanspruch vermuten.³⁴² Allerdings wird aus den Verhandlungen und der zeitgenössischen Völkerrechtsliteratur deutlich, dass das *ius in bello*-Regime nicht gegenüber jedem gelten sollte. Vielmehr sollte das im Rahmen der Haager Konferenzen kodifizierte Recht ausschließlich zwischen den ‚zivilisierten‘ Staaten gelten: „*All of these new rules adopted in The*

337 Schlussakte der zweiten Konferenz, abgedruckt: VON LISZT, *Das Völkerrecht*, 7. Auflage, Berlin 1911, S. 455-524.

338 Hierauf weiter eingehend: RITTER-DÖRING, *Zwischen Normierung und Rüstungswettlauf*, Baden-Baden 2014, S. 210 ff.

339 Die sog. ‚Drago-Porter-Konvention‘ war für das *ius ad bellum* von besonderer Relevanz, da es die erste kodifizierte Form einer zwischenstaatlichen Beschränkung des Kriegsführungsrechts darstellte.

340 Vorhandene Lücken des Abkommens von 1899 wurden im Rahmen der neuen Art. 37 bis 90 geschlossen, auf deutsch abgedruckt in: VON LISZT, *Das Völkerrecht*, 7. Auflage, Berlin 1911, S. 463 ff.

341 Siehe Schlussakte der zweiten HFK, abgedruckt in: VON LISZT, *Das Völkerrecht*, 7. Auflage, Berlin 1911, S. 432 ff.

342 Siehe etwa aus der Präambel der Schlussakte der Zweiten Haager Friedenskonferenz vom 18.10.1907: „[I]n der Erwägung, dass bei allem Bemühen, Mittel zu suchen, um den Frieden zu sichern und bewaffnete Streitigkeiten zwischen den Völkern zu verhüten [...]“, abgedruckt in: VON LISZT, *Das Völkerrecht*, 7. Auflage, Berlin 1911, S. 455.

Hague, including the codification of the *ius in bello* rules, were perceived as not being applicable when it came to violence *vis-à-vis* ‚non-civilized‘ peoples.“³⁴³ Auf den ersten Blick erscheint diese partikuläre Geltung des Haager Regimes widersprüchlich zu den humanitären Leitgedanken, die der Konferenz zugrunde lagen. Auf den zweiten Blick erklärt sich dieses ‚Messen mit zweierlei Maß‘ daraus, dass die Haager Friedenskonferenzen zum Höhepunkt des imperialistischen Zeitalters stattfanden. Zu den ‚nicht-zivilisierten Völkern‘ gehörten zum einen die ‚Barbaren‘ (asiatische Völker), zum anderen die ‚Wilden‘ (afrikanische Völker).³⁴⁴ Während Einzelne der zeitgenössischen Völkerrechtsgelehrten die beschränkte persönliche Anwendbarkeit des Haager Regimes kritisierten,³⁴⁵ teilte ein Großteil der Literatur diese Differenzierung. Der deutsche Völkerrechtler Franz von LISZT nahm etwa eine Dreiteilung zwischen ‚zivilisierten‘, ‚halbzivilisierten‘ und ‚nicht-zivilisierten‘ Staaten vor; im Übrigen sei „nur der *Waffenkampf zwischen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft* [...] *Krieg im völkerrechtlichen Sinne*.“ Dies bedeutete im Umkehrschluss, dass der Kampf gegen „*außerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft stehende Staaten und Völkerschaften*“ nicht nach den „*Rechtssätzen des Kriegsrechtes*“ zu beurteilen sei.³⁴⁶ Diese Anwendung unterschiedlicher Rechtsregime hat seinen Ursprung bereits im frühzeitlichen Völkerrechtsdenken.³⁴⁷ Demnach galt das Völkerrecht nur zwischen Gleichberechtigten; dieser Ausschluss ‚Anderer‘ zeigte sich besonders in

343 VON BERNSTORFF, *The Use of Force in International Law before World War I: On Imperial Ordering and the Ontology of the Nation-State*, in: EJIL, Vol. 29 No. 1 (2018), S. 243, mit Verweis auf MÉGRET, *From ‚Savages‘ to ‚Unlawful Combatants‘: A Postcolonial Look at International Law’s ‚Other‘*, in: ORFORD (Hrsg.), *International Law and Its Others*, Cambridge 2005, S. 265 ff.; als Vorreiter: ANGHIE, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, Cambridge 2005.

344 Vgl. MÉGRET, *From ‚Savages‘ to ‚Unlawful Combatants‘: A Postcolonial Look at International Law’s ‚Other‘*, in: ORFORD (Hrsg.), *International Law and Its Others*, Cambridge 2005, S. 267, Fn. 5.

345 BLUNTSCHLI schrieb hierzu: „Zur Zeit noch wenig empfindlich ist das moderne Rechtsgefühl gegenüber den wilden Stämme. Das Völkerrecht schützt dieselben nicht, weil man annimmt, sie gehören nicht zu den grossen Völkerfamilien, aus denen die civilisirte Menschheit besteht, weil sie keinen activen Antheil an der Handhabung des Völkerrechts haben. Ich sehe darin einen Mangel in dem heutigen Völkerrecht“, in: DERS., *Das moderne Kriegsrecht der civilisirten Staaten*, 2. Auflage, Nördlingen 1874, S. 11.

346 So in der letzten Auflage seines Lehrbuchs vor WK I: VON LISZT, *Das Völkerrecht*, 8. Auflage, Berlin 1913, S. 290.

347 Zur völkerrechtsphilosophischen Dimension des Problems: STEIGER, *Ius belli in der Völkerrechtsgeschichte - universelle Geltung oder Beschränkung auf ‚anerkannte Kulturvölker‘?*, in: DERS. (Hrsg.), *Universalität und Partikularität des Völkerrechts in*

der kriegerischen Auseinandersetzung zwischen Christen und Nicht-Christen.³⁴⁸

Auf einer formalen Ebene scheiterte die Anwendbarkeit des Haager Regimes auf den Kampf gegen ‚nicht-zivilisierte‘ Völker schon an deren fehlenden Ratifikation der Verträge. Doch auch abseits dieser formalen Betrachtung fehlte es an der Reziprozität, die – als eine der Grundgedanken, auf denen das *ius in bello* beruht – von ‚Wilden‘ und ‚Barbaren‘ nicht zu erwarten sei:³⁴⁹ „[S]avages‘ do not wage ‚civilized‘ war, therefore ‚civilized‘ warfare cannot be waged against them.“³⁵⁰ Gerade im Umgang mit militärtechnologischer Innovation kristallisierte sich die Differenzierung zwischen den ‚zivilisierten‘ Völkern und den ‚Anderen‘ in der europäischen Zentrierung der Rechtsgeltung heraus. So widersetzte sich die britische Delegation in der ersten Haager Konferenz dem Verbot der ‚Dum-Dum-Geschosse‘ mit folgender Begründung:

*„In civilized war a soldier penetrated by a small projectile is wounded, withdraws to the ambulance, and does not advance any further. It is very different with a savage. Even though pierced two or three times, he does not cease to march forward, does not call upon the hospital attendants, but continues on, and before anyone has time to explain to him that he is flagrantly violating the decision of the Hague Conference, he cuts off your head.“*³⁵¹

Die Argumentation des britischen Delegierten John ARDAGH verdeutlicht die kolonialistisch-rassistisch geprägte Sicht von der anthropologischen ‚Andersartigkeit‘ der Völker. Dies spiegelte sich auch in der Rechtsüberzeugung der Imperialmächte wider, wenn es um die Behandlung der

geschichtlicher Perspektive: Aufsätze zur Völkerrechtsgeschichte 2008 - 2015, Baden-Baden 2015, S. 291 ff.

348 Ethik des Krieges als „Ethik unter Gleichen“: VON ARNAULD, *Völkerrecht*, 4. Auflage, Heidelberg 2019, Rn. 1183.

349 Hierzu schrieb VON MARTENS mit Bezug auf das Völkerrecht im Allgemeinen: „alle Beziehungen der zivilisierten Staaten beruhen auf der Idee der Reziprozität“, dies wäre jedoch „unverständlich für barbarische Nationen“, in: VON MARTENS, *Russland und England in Central-Asien*, Paderborn 2011 (Orig. von 1879), S. 16.

350 MÉGRET, *From ‚Savages‘ to ‚Unlawful Combatants‘: A Postcolonial Look at International Law’s ‚Other‘*, in: ORFORD (Hrsg.), *International Law and Its Others*, Cambridge 2005, S. 294.

351 Sir John ARDAGH in: SCOTT (Hrsg.), *The Proceedings of The Hague Peace Conference*, New York 1920, S. 343.

Völker außerhalb Europas ging.³⁵² Mit retrospektivem Blick auf die spätere Nutzung von Luftfahrzeugen gegen Kolonialvölker resümiert der schwedische Historiker Sven LINDQVIST dieses zeitgenössische Rechtsverständnis auf treffende Weise: „*When is one allowed to wage war against savages and barbarians? Answer: always. What is permissible in wars against savages and barbarians? Answer: anything.*“³⁵³

V. Fazit zu Den Haag

Waren die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in Hinblick auf den rechtlichen Umgang mit neuen Kriegsmitteln, insbesondere im Bereich der Luftfahrttechnik, nur ein „*Druckfehler in der Weltgeschichte*“?³⁵⁴ Zunächst ist festzuhalten, dass die Haager Friedenskonferenzen den bis dato bedeutendsten Versuch darstellen, das Völkerrecht und insbesondere das *ius-in-bello*-Regime auf eine kodifizierte Grundlage zu stellen. Außerdem ist die langfristige Wirkung der Abkommen zu berücksichtigen: Die Haager Abkommen sorgten dafür, dass sich die Kriegsparteien auf etwas ‚Handfestes‘ in Form eines Reglements berufen konnten und bestimmte Ideen der Kriegsbeschränkung ‚weiterlebten‘.³⁵⁵ Zudem leitete die

352 „Kommt ihr vor den Feind, so wird derselbe zerschlagen! Pardon wird nicht gegeben! Gefangenen werde nicht gemacht!“, so KAISER WILHELM II. in seiner berühmten ‚Hunnenrede‘ am 27.07.1900 in Bremerhaven, abgedruckt in: GÖRTEMAKER, *Deutschland im 19. Jahrhundert: Entwicklungslinien*, 3. Auflage, Opladen 1989, S. 357.

353 LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 5; insgesamt zu Luftbombardements im Kolonialkontext: DERS., *Bombing the Savages*, in: *Transition*, Indiana University, Vol. 10 No. 3 (2001), S. 48–63.

354 So bezeichnet von MOMMSEN in der Schweizer Zeitschrift *Der Bund* vom 19.05.1899; siehe auch *London Times*, 18.10.1907: „*The Conference was a sham and has brought forth a progeny of shams, because it was founded on a sham. We do not believe that any progress whatever in the cause of peace, or in the mitigation of the evils of war, can be accomplished by a repetition of the strange and humiliating performance which has just ended*“, zit. in: JOCHNICK/NORMAND, *The Legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Laws of War*, in: *Harvard International Law Journal*, Vol. 35 No. 1 (1994), S. 75.

355 Siehe hierzu und weiterführend zur Bedeutung der Haager Konferenzen: DÜLFER, *Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 im internationalen Staatensystem*, in: *Die Friedens-Warte*, Vol. 74 Nr. 1/2 (1999), S. 110; siehe auch mit positivem Fazit: HEINTSCHELL VON HEINEGG, *Entstehen und Folgen der Haager Landkriegsordnung*, in: *Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft*, Band V, Osnabrück 1998, S. 132–146.

Konferenz, wie der Niederländer Willem BEAUFORT in seiner Abschiedsrede zur Konferenz von 1899 betonte, „eine neue Ära in der Geschichte der internationalen Beziehungen“³⁵⁶ ein; nach Walter SCHÜCKING habe die Haager Konferenz sogar „einen Weltstaatenbund gebracht“.³⁵⁷ Doch die Haager Konferenzen waren nicht nur im positiven Sinne geschichtsträchtig, denn letztlich brachten sie weder einen langjährigen Frieden noch adäquate rechtliche Reaktionen auf den Rüstungswettlauf oder die Entwicklung neuer Kriegsmittel.³⁵⁸ Den Haager Konferenzen wird daher unterstellt, dass sie die militärtechnologische Entwicklung durch mangelnde rechtliche Begrenzung erst recht ermöglicht haben.³⁵⁹ Dem ist in der Hinsicht zuzustimmen, dass solche Waffen, die keinem ausdrücklichen Verbot unterlagen – der Martens’schen Klausel zum Trotz – als erlaubt angesehen wurden.³⁶⁰ Zwar untersagte Art. 23 HLKO u.a. den Gebrauch von Waffen, Geschossen und Sprengstoffen, die geeignet sind, unnötige Leiden zu verursachen, doch fehlte es an einer übergeordneten Instanz oder einer konsensualen Regelung, die bestimmte, welche Waffe ein solches Merkmal erfüllt.³⁶¹ Gerade die Großmächte zeigten sich in ihrer Bereitschaft resistent, auf militärische Realitäten sowie technologische Innovationen mittels rechtlicher Restriktionen zu reagieren. Bestrebungen, bestimmte

356 Zit. in: MEURER, *Die Haager Friedenskonferenz - I. Band: Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, München 1905, S. 50.

357 SCHÜCKING, *Der Staatenverband der Haager Friedenskonferenz*, in: DERS.: *Das Werk vom Haag*, München 1912, S. 27.

358 Als Ausnahmen sind die in Art. 23 untersagten Mittel zu nennen, wie Waffen, die unnötiges Leid verursachen sowie die Erklärungen zu Dum-Dum- und Gas-Geschossen aus der ersten Konferenz.

359 Vgl. JOCHNICK/NORMAND, *The Legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Laws of War*, in: *Harvard International Law Journal*, Vol. 35 No. 1 (1994), S. 76; dem auch insgesamt folgend: RITTER-DÖRING, *Zwischen Normierung und Rüstungswettlauf*, Baden-Baden 2014, S. 185.

360 Hierzu heißt es in einem Lehrbuch der Zwischenkriegszeit: „Neue Kampfmittel sind nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil, ihre Beschaffung ist ein Stück der bei aller Kriegsführung angestrebten militärischen Überlegenheit, die eine Überlegenheit der Intelligenz sowie des Materials sein muss. Dass das Völkerrecht unter Umständen noch keine Norm für militärisch-technische Neuerungen aufweist, ist kein Grund, die Erscheinung zu verwerfen. Die Ratlosigkeit der Juristen ist keine Unratsamkeit der Mittel“, VON LISZT/FLEISCHMANN, *Das Völkerrecht*, 12. Auflage, Berlin 1925, S. 473, Fn. 4.

361 HYDE, *International Law - Vol. 2*, Boston 1922, S. 313, § 660: „[T]he value of approval of this principle depends upon the agreement of military authorities as to what implements or materials possess such a character. Unhappily such authorities have not been in mind“; hierzu auch BEST, *Humanity in Warfare*, London 1983, S. 161.

Kriegsmittel einzuhegen, ergaben sich meist aus dem Selbstzweck heraus, die Entwicklung und den Gebrauch solcher Mittel zu hemmen, hinsichtlich derer die jeweiligen Staaten technisch unterlegen waren. Wiederum stellten sich andere gegen rechtliche Begrenzungen, die von solchen Mitteln bereits profitierten oder sogar eine Vormachtstellung innehatten. Dies zeigte sich in der Unterstützung der Verlängerung des Luftbombardementsverbots durch die Briten, nachdem sie gegenüber Frankreich und Deutschland im Bereich der Luftrüstung ‚ins Hintertreffen‘ geraten waren.³⁶² Militärische Interessen gingen den humanitären Erwägungen voraus: Je effektiver und erfolgsversprechender ein Kriegsmittel war, desto eher unterblieb seine rechtliche Einhegung. Die Militärmächte zogen es vor, die technischen Entwicklungen abzuwarten; sollte sich eine technologische Innovation als nützlich erweisen, konnte dies im gleichen Zuge eine effektivere ergo ‚humanere‘ Kriegsführung bedeuten.³⁶³ Diese Intentionen wurden in den Verhandlungen bezüglich des Umgangs mit der Militärluftfahrt besonders deutlich: Zuerst beschlossen die Staaten im Rahmen der ersten Haager Konferenz ein befristetes Verbot des Luftbombardements; als sich die effektive militärische Nutzbarkeit durch Behebung der Lenkungs- und Antriebsproblematik technisch realisieren ließ, verweigerten bedeutende Militärmächte die Unterzeichnung. Allein die Artikel 25 bis 27 HLKO waren erste unbefristete Regelungen, die für den Luftkrieg von Relevanz waren und von nahezu allen anwesenden Staaten unterzeichnet und ratifiziert wurden. Dabei gilt zu bedenken, dass das Haager Regime aus Sicht der Militärmächte nur gegenüber ihresgleichen, den ‚zivilisierten‘ Staaten, Anwendung fand. Dieser Doppelstandard im rechtlichen Umgang mit den ‚Anderen‘ zeigte sich bis zum Ersten Weltkrieg in der Theorie in militärischen Handbüchern³⁶⁴ wie auch in der Praxis in Form von ersten Luftbombardements.³⁶⁵

362 Vgl. oben; ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 86 ff.

363 Dieser utilitaristische Ansatz hatte sich bereits vor den Haager Konferenzen gezeigt, vgl. Kap. I: A. II.

364 So etwa das British Military Manual: „[T]he rules of International Law apply only to warfare between civilized nations [...] They do not apply in wars with uncivilized States and tribes“, in: EDMONDS/OPPENHEIM, *Land Warfare: An Exposition of the Laws and Usages of War on Land for the Guidance of Officers of His Majesty's Army*, London 1914, para. 7.

365 Siehe hierzu Kap. I: C. III.; vgl. LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 100 ff., 112 ff., 146 ff.; DERS., *Bombing the Savages*, in: *Transition*, Indiana University, Issue 87, Vol. 10 Nr. 3 (2001), S. 48 ff.

In Beantwortung der anfangs gestellten Frage ist festzuhalten, dass es unter Berücksichtigung der langfristigen Errungenschaften zu weit ginge, die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 als ‚Druckfehler‘ zu bezeichnen. Allerdings offenbarten die Verhandlungen eine vehemente Zurückhaltung im rechtlichen Umgang mit militärischen Neuerungen, die aus den nationalen Antagonismen hervorging. Für den Luftkrieg und das Luftkriegsrecht waren die Konferenzen insofern von Bedeutung, als dass Art. 25 HLKO nach Modifizierung des sachlichen Anwendungsbereichs das Luftbombardement ausdrücklich regulieren sollte. Die befristete Verbotserklärung sollte in der Praxis nur bedingt Beachtung finden.

C. Entwicklungen von Luftfahrt und Rechtsüberzeugung

In den Jahren zwischen der zweiten Haager Konferenz und dem Ersten Weltkrieg nahm das Wettüben zwischen den Militärmächten seinen Lauf. Mit den qualitativen Fortschritten und dem quantitativen Ausbau der Luftfahrttechnik (I.) rückte der militärische Gebrauch von Luftfahrzeugen zunehmend in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung. Dies führt dazu, dass auch Völkerrechtsgelehrte in internationalen Konferenzen zusammentraten, um sich mit den rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Luftfahrt auseinanderzusetzen (II.). Auch erste praktische Erfahrungen mit Luftbombardements ließen nicht lange auf sich warten (III.).

I. Rüstungswettlauf und technologische Entwicklungen

In den Jahren nach 1907 beschleunigte sich der Rüstungswettlauf insbesondere im Bereich der Militärluftfahrt. Für deren Entwicklung und Ausbau investierten die Staaten einen beträchtlichen Anteil ihres Rüstungsbudgets.³⁶⁶ Allen voran positionierten sich Frankreich und das Deutsche Reich, die den Wettlauf maßgeblich bestimmten, dahinter lagen Russland, Italien und Österreich-Ungarn. Unter dem vermeintlichen Schutz und

366 Ausgaben für die Militärluftfahrt zwischen 1908 und 1913: Deutschland: \$ 28.000.000; Frankreich: \$ 22.000.000; Russland: \$ 12.000.000; Italien: \$ 8.000.000; Österreich-Ungarn: \$ 5.000.000; Großbritannien: \$ 3.000.000; Belgien: \$ 2.000.000; Japan: \$ 1.500.000; > \$ 1.000.000: Chile, Bulgarien, Griechenland, Spanien, Brasilien, USA, Rumänien, Türkei, siehe Royse, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 98.

strategischen Vorteils der „splendid isolation“ hielten sich Großbritannien wie auch die USA mit ihren Ausgaben für die Entwicklung von Luftfahrzeugen vorerst zurück.³⁶⁷ Spätestens als der Franzose Louis BLÉRIOT am 25. Juli 1909 mit seinem Flugzeug den Ärmelkanal überquerte, offenbarte sich den Briten jedoch, dass auch sie vor einem Luftkrieg nicht sicher waren („*England is no longer an island*“).³⁶⁸ Zu dem Zeitpunkt, als das Vereinigte Königreich das Royal Flying Corps im Jahre 1912 gründete, hatten Frankreich und das Deutsche Reich längst in den Aufbau eines Luftwaffenprogramms investiert, Piloten ausgebildet und Luftfahrzeuge verschiedenster Art konstruiert.³⁶⁹ Die Deutschen setzten dabei alle Hoffnungen in die ‚starren‘ Luftschiffe von ZEPPELIN. Zu jener Zeit flogen sie höher, länger und weiter als die entwickelten Flugzeuge und konnten durch größere Nutzlast schwerer bewaffnet werden.³⁷⁰ Der intendierte Hauptzweck der Luftfahrzeuge lag dabei noch in der operativen Fernaufklärung. Frankreich soll schon im Jahre 1910 Versuche unternommen haben, Luftfahrzeuge für den Bombenabwurf einzusetzen, jedoch hatte es an adäquaten Zielgeräten gefehlt.³⁷¹ Durch die Integration von Funkgeräten zur Kommunikation mit den Bodentruppen konnte dieser Mangel allmählich behoben werden. Nebenbei war die Entwicklung von Flack-Artillerie zur Verteidigung gegen Luftfahrzeuge im Gange.³⁷²

II. Der Völkerrechtsdiskurs in internationalen Konferenzen und Literatur

Einhergehend mit dem technischen Fortschritt setzen sich Rechtsgelehrte und Schriftsteller mit der Militärluftfahrt intensiver auseinander. Als Beispiel für die erste Kategorie diente die Konferenz des Institut de Droit

367 Vgl. FEUCHTER, *Der Luftkrieg*, 3. Auflage, Frankfurt a. M./Bonn 1964, S. 25.

368 Zu den Hintergründen dieser Sentenz siehe: GOLLIN, *England Is No Longer an Island: The Phantom Airship Scare of 1909*, in: NACBS (Hrsg.), *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, Vol. 13 No. 1 (1981), S. 43 ff.

369 Statistik zu der Entwicklung der Luftwaffenprogramme 1911-1913 siehe: US CONGRESS (HOUSE OF REPRESENTATIVES), *Aeronautics in the Army - Hearings before the Committee on Military Affairs*, Washington 1913, S. 263 ff.

370 „[C]apable of carrying 1,400 kilograms for 12 hours for a striking range of 150 Miles“, WATT, *Restraints on War in the Air before 1945*, in: HOWARD (Hrsg.), *Restraints on War: Studies in the Limitation of Armed Conflict*, Oxford 1979, S. 60.

371 BRUCE, *Aircraft in War*, London 1914, S. 137 ff.; FEUCHTER, *Der Luftkrieg*, 3. Auflage, Frankfurt a. M./Bonn 1964, S. 25.

372 Vgl. KENNETT, *A History of Strategic Bombing*, New York 1983, S. 11.

International,³⁷³ die im April des Jahres 1911 in Madrid zusammentraf.³⁷⁴ Zwischen den Haager Konferenzen und dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges war sie der einzige Versuch auf internationaler Ebene, das im Luftkrieg anwendbare Recht zu konzipieren.³⁷⁵ Zudem verschafft die Konferenz und der damit verbundene Diskurs einen Eindruck darüber, welche rechtlichen Meinungen zur kriegерischen Nutzung des Luftraums zu dieser Zeit dominierten. Daneben hat sich die Völkerrechtsliteratur bereits vor dem Ersten Weltkrieg mit dem Recht im Luftkrieg auseinandergesetzt. Ergänzend ist die Rezeption der Entwicklungen seitens der kritischen Öffentlichkeit zu betrachten.

1. Die Verhandlungen des Institut de Droit International

Ausgehend von einem Bericht des französischen Völkerrechtlers Paul FAUCHILLE befasste sich das Institut de Droit International in seiner 24. Konferenz in Madrid mit dem „*Régime Juridique des Aérostats*“. FAUCHILLE hatte schon Jahre zuvor einen Rechtsrahmen entworfen, den er in überarbeiteter Fassung dem Institut in seiner Funktion als Rapporteur vorlegte.³⁷⁶ In seinem Entwurf formuliert FAUCHILLE Grundsätze für die rechtliche Regulierung des Luftverkehrs in Friedens- und Kriegszeiten. Vorliegend sind die Diskussionen um den rechtlichen Rahmen für den Luftkrieg von Relevanz,³⁷⁷ in der sich divergierende Ansichten herauskristallisierten, die zum Sitzungsende zur Abstimmung standen.

373 Das 1873 gegründete Institut de Droit International hat sich die wissenschaftliche Verfolgung der Völkerrechtsentwicklung zum Ziel gesetzt, um sie durch ihre Beiträge voranzubringen und zu fördern.

374 Die Konferenz findet im Schrifttum kaum Erwähnung, womöglich der fehlenden Übersetzung aus dem Französischen geschuldet. Einzelne setzten sich teilweise mit den Verhandlungen auseinander: BOURUET-AUBERTOT, *Les Bombardements Aériens*, Paris 1923, S. 20 ff.; SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 3 ff.

375 Die Internationale Luftverkehrskonferenz von 1910 in Paris hat sich allein mit der Zivilluftfahrt beschäftigt.

376 Siehe seine erste Auflage: FAUCHILLE, *Le Domaine Aérien et le régime juridique des aérostats*, Paris 1901.

377 Protokoll zu der Sitzung: *Annuaire de l'Institut de Droit International - Vingt Quatrième Volume - Session de Madrid - Avril 1911*, Paris 1911, S. 328-345, abrufbar unter der Website des Institut de Droit International: <http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/05/4025-24-OCR-min-TBU.pdf> (zuletzt abgerufen: 01.12.2021).

Die wenigsten Anhänger fand der Antrag, jeden Akt der Feindseligkeit durch ein Luftfahrzeug zu verbieten, worunter auch der Einsatz zur Aufklärung, Beobachtung und Kommunikation zählen sollte.³⁷⁸ Dieser Vorschlag eines absoluten Verbots beruhte maßgeblich auf der Initiative des britischen Oxford-Professors Thomas HOLLAND, der sich schon vor der Konferenz in einem Brief an die Mitglieder des Instituts gewandt hatte. Der Schlusssatz in diesem Schreiben lautete: *„Je regrette beaucoup que le progrès de la science aient rendu possible la pratique de l'aviation“*.³⁷⁹ Damit gab er von vornherein seinen Pessimismus gegenüber der Realisierbarkeit seines Vorschlags zu erkennen.³⁸⁰ Trotz dieser „utopischen“ Vorstellung habe er jedoch die Hoffnung, dass die Atmosphäre zukünftig nicht zum Schlachtfeld werde.³⁸¹

Nach dem Vorschlag von Cambridge-Professor John WESTLAKE sollte die kriegerische Nutzung von Luftfahrzeugen verboten, doch Maßnahmen der Aufklärung, Beobachtung und Kommunikation erlaubt sein.³⁸² Die Beschießung durch Luftwaffen sei nicht ausreichend präzise, um mit Gewissheit das Kriegsrecht einzuhalten. Nur ein Verbot von Luftangriffen sei daher mit den Grundsätzen der Humanität zu vereinbaren.³⁸³ WESTLAKES Differenzierung zwischen Angriffs- und Aufklärungsmittel stieß auf Kritik, weil die Überprüfbarkeit der jeweiligen Nutzung in der Praxis nicht realisierbar sei.³⁸⁴

Der Göttinger Professor Carl Ludwig von BAR brachte einen dritten Vorschlag ein, der auf einem Gegenentwurf zu FAUCHILLES Bericht beruhte und ebenfalls den Mitgliedern der Konferenz vorlag. Hiernach sollte

378 *„Tout acte d'hostilité, y compris les actes d'observation, d'exploration ou de communication de la part d'un belligérant, par le moyen d'aéronefs, sont interdits“* 5 dafür, 17 dagegen, *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 343.

379 *„Ich bedaure sehr, dass der Fortschritt der Wissenschaft die Luftfahrt ermöglicht hat“* (eigene Übersetzung), Brief vom 05.02.1911, abgedruckt: *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 137.

380 SPAIGHT gibt sich ebenso pessimistisch: *„However jurists may argue, the prohibition of the use of Aircraft in War appears nothing more or less than a beautiful dream“*, in: DERS., *Aircraft in War*, London 1914, S. 3.

381 Vgl. *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 337.

382 *„Les actes de guerre sauf ceux d'exploration, d'observation, de communication, sont interdits aux aéronefs“*, 15 Stimmen dagegen, 9 dafür, u.a. auch ROLIN und von LABRA, *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 343.

383 ROLIN hiermit WESTLAKE beipflichtend, *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 340

384 So von BOECK, vgl. *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 339, 340.

der Einsatz von Luftschiffen, Ballons und Flugzeugen als Zerstörungsmittel verboten, jedoch als Verteidigungsmittel erlaubt sein.³⁸⁵ Es sei nicht annehmbar, dass ein Luftfahrzeug einen Angriff über sich ergehen lassen müsse, ohne sich wehren zu dürfen.³⁸⁶ Zudem sollten Luftfahrzeuge berechtigt sein, in einen Seekrieg einzuschreiten, sofern die Kriegszone nicht weniger als 20 Kilometer entfernt ist.³⁸⁷ Nicht zur Abstimmung gelangte der Vorschlag, zwischen horizontalem Luftangriff und vertikalem Luftangriff zu differenzieren.³⁸⁸ Eine solche Unterscheidung sei in der Praxis nicht umsetzbar, da nie mit Sicherheit gesagt werden könnte, ob gen Boden fallende Geschosse aus einem vertikalen oder horizontalen Angriff resultieren.³⁸⁹

Der Antrag des Franzosen Albert LA PRADELLE, der letztendlich in der Form einer Resolution erging, lautete: *„Der Luftkrieg ist erlaubt, allerdings unter der Bedingung, dass er die friedliche Bevölkerung nicht größeren Risiken aussetze als der Krieg zu Lande oder zur See.“*³⁹⁰ Diese Resolution entsprach dem Ursprungsgedanken von FAUCHILLE: Der Luftkrieg könne nicht verboten werden, sondern sei als solcher grundsätzlich anzuerkennen und zu reglementieren. Der Pariser Professor Nikolaos POLITIS schloss sich diesem Vorschlag an: *„La guerre aérienne est légitime parce qu'elle répond à*

385 *„Article 1 - En général il est interdit de se servir des aérostats, ballons ou aéroplans comme moyens de destructions ou de combat. Article 2 -Toutefois a) les aérostats, ballons et aéroplans militaires ennemis, s l'on tire sure eux (par des canons placés à terre ou à bord d'un vaisseau) peuvent se défendre“, Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911, Paris 1911, S. 343.*

386 Diese Kritik wurde schon von vielen Seiten in Bezug auf das erste Moratorium von 1899 geäußert, vgl. B. II.

387 Als weitere Ausnahmen schlug VON BAR vor: *„[L]es combats en l'air sont permis: [...] 2) dans le mers territoriales des belligérants dans une zone de blocus; 3) dans les sphères aériennes enveloppant les territoires des belligérants“, Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911, Paris 1911, S. 344; dieser Vorschlag sorgte im Anschluss für weitere Diskussionen, Gegenvorschläge und Änderungsinitiativen; letztlich lehnten 13 den Antrag ab, 10 stimmten dafür.*

388 Ausgehend von LA PRADELLE, vgl. *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911, Paris 1911, S. 329.*

389 Vgl. hierzu besonders VON BOECK, *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911, Paris 1911, S. 340 f.*

390 *„La guerre aérienne est permise, mais à la condition de ne pas présenter pour les personnes ou les propriétés de la population pacifique de plus grands dangers que la guerre terrestre ou maritime“, abgedruckt in: Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911, Paris 1911, S. 346; auf englisch in: SPAIGHT, Aircraft in War, London 1914, S. 145 ff.*

une utilité“.³⁹¹ Paul ERRERA aus Belgien fügte hinzu, dass die Erfindung von Luftfahrzeugen einen Ausgleich zwischen den großen Militärmächten schaffen würde.³⁹² Des Weiteren seien Luftfahrzeuge nicht von Natur aus als grausame Waffen zu qualifizieren, sie sollten vielmehr denselben rechtlichen Grundprinzipien unterstellt werden, die auch für den Land- und Seekrieg gelten – womit sich die Diskurslinien aus den Haager Konferenzen wiederholten.

Die Debatten zum „*Régime juridique des aérostats en temps de guerre*“ stellten unter Beweis, dass die Völkerrechtsgelehrten den Luftkrieg in Anbetracht der militärtechnischen Realitäten und Rüstungsaufgebote für unvermeidbar hielten. Dabei divergierten die Meinungen über den rechtlichen Umgang mit Militärluftfahrzeugen: Für einen Großteil war das Verbot des Luftkriegs aufgrund der rechtspolitischen Aussichtslosigkeit Utopie;³⁹³ andere setzten sich für eine eingeschränkte Erlaubnis in Ausnahmefällen ein. Dabei waren sich die Zeitgenossen nicht einig, inwieweit humanitäre Gesichtspunkte für eine Einhegung militärtechnologischer Innovation sorgen müssen.³⁹⁴ Dies lag hauptsächlich in der unterschiedlichen Gewichtung von humanitären und militärischen Interessen begründet.

Letztlich führten die Verhandlungen des Institut de Droit International zu einer Resolution, die sich unmissverständlich gegen das Moratorium zum Luftbombardement von 1907 richtete. Dies fußte nicht zuletzt darauf, dass die Teilnehmer die Rolle des jungen Instituts unterschiedlich interpretierten: Während einige es als ihre Aufgabe betrachteten, den Staaten eine internationale Konvention zum Verbot des Luftwaffengebrauchs vorzuschlagen,³⁹⁵ erwiderten andere, dass ihre Aufgabe nicht das Verbot von Innovationen, sondern deren rechtliche Regulierung sei.³⁹⁶ Diese Differenzen erklären die offene Formulierung der Resolution.

391 „Der Luftkrieg ist legitim, weil er einem Nutzen dient“ (eigene Übersetzung), *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 337.

392 Vgl. *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 337.

393 Dies registrierten selbst solche Gelehrte, die für ein absolutes Verbot von Luftwaffen eintraten, vgl. oben.

394 Dafür etwa: WESTLAKE, *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 334.

395 Insbesondere ROLIN, *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 339, 340.

396 Dagegen etwa ERRERA, *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 337.

2. Zeitgenössische Völkerrechtsliteratur zum Luftkriegsrecht

FAUCHILLE war der erste, doch nicht der einzige namenhafte Jurist, der sich noch vor dem Ersten Weltkrieg mit der rechtlichen Regulierung des Luftkrieges auseinandersetzte und ein ‚Régime Juridique‘ hierzu entwarf.³⁹⁷ Daneben sind andere Völkerrechtswissenschaftler wie die Franzosen V. LE MOYNE und Edouard D’HOOGHE sowie der Brite James Molony SPAIGHT zu nennen,³⁹⁸ die in ihren Entwürfen grundlegende Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Luftfahrt behandelten.

Eine dieser Fragen betraf die rechtliche Konzeption des Luftraums und spielte damit sowohl in Kriegs- als auch in Friedenszeiten eine Rolle: Besteht Luftfreiheit oder Luftsouveränität?³⁹⁹ In der Zeit bis zum Ersten Weltkrieg herrschte zunächst die Theorie der Luftfreiheit in der Völkerrechtswissenschaft vor, bevor sie durch das Prinzip der Luftsouveränität ab 1911 allmählich abgelöst wurde.⁴⁰⁰ Im Übrigen befassten sich die Gelehrten mit Neutralitätsfragen und Unterscheidungsmerkmalen von zivilen

397 FAUCHILLE, *Le Domaine Aérien et le Régime Juridique des Aérostats*, Paris 1901; auf englisch abgedruckt in: SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 122 ff.; SCHOLZ bezeichnet FAUCHILLES Werk nach seinem Erscheinen als das bis dato „einzig umfassende und geradezu grundlegende Werk“, das sich mit dem Luft als Rechtsraum befasst, in: DERS., *Review: Fauchille, Le Domaine Aérien et le Régime Juridique des Aérostats*, in: AVR, Bd. 13/4 (1905), S. 601.

398 LE MOYNE, *Le Droit Futur de la Guerre Aérienne*, Nancy 1913, S. 291 ff.; D’HOOGHE, *Le Droit Aérien*, Paris 1914, S. 1 ff.; SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 114 ff.

399 Die Theorie der Luftfreiheit fußt auf einer Analogie zur Freiheit der Hohen See, wonach der Luftraum über dem Territorium keiner staatlichen Gebietshoheit unterliegt. Der Theorie der Luftsouveränitäts- oder Lufthoheitstheorie zufolge ist der gesamte Luftraum innerhalb der staatlichen Grenzen der jeweiligen Gebietshoheit unterstellt; vgl. zur historischen Entwicklung: HOBE in: IPSSEN, *Völkerrecht*, 7. Auflage, München 2018, S. 868 ff.

400 Das Institut de Droit International hierzu in der Resolution aus dem Jahre 1911: „*La circulation aérienne est libre [...]*“, vgl. oben; dies formulierte so auch das Comité Juridique International de l’Aviation im Jahre 1910. Der britische „*Aerial Navigation Act*“ von 1911/1913 sieht dagegen Luftsouveränität vor, wie später auch die bilaterale Vereinbarung zwischen Deutschland und Frankreich aus dem Jahre 1913 kodifizierte, jeweils abgedruckt in: SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 154 ff. und 166 ff.; die International Law Association hielt in ihrem Report im Jahre 1913 fest: „*An examination of recent discussions has convinced us, that the opinion of statesmen and jurists is more and more coming to accept the view of full sovereignty*“, zit. nach: SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 57; zu diesem Thema auch KUNZ, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*, Berlin/Heidelberg 1935, S. 193 f.

und militärischen Luftfahrzeugen. Mit den Entwürfen eines Luftkriegsrechts brachten die Völkerrechtswissenschaftler zum Ausdruck, dass es aus ihrer Sicht eines speziellen Rechtsregimes für diese Kriegsführungsart bedurfte. In vielen der entworfenen Regelungen fanden sich Analogien oder Verweise zum Land- und Seekriegsrecht. Mangels eines speziellen Luftkriegsrechtsregimes war dies auch erforderlich, zumal Luftstreitkräfte zu diesem Zeitpunkt eher als Akzessorium zu Land- oder Seestreitkräften angesehen wurden.⁴⁰¹ Demgemäß hielt FAUCHILLE in Art. 7 seines Entwurfs für das Luftbombardement fest: „*Les règles établies par les conventions de La Haye du 18 octobre 1907 en ce qui concerne les sièges et les bombardements par des forces terrestres ou par des forces navales sont applicables dans la guerre aérienne.*“⁴⁰²

Daran anknüpfend schlug der britische Völkerrechtler SPAIGHT in Art. 10 seines Entwurfs vor, die Bestimmungen des IX. Haager Abkommens von 1907 zum Beschießung durch Seestreitkräfte „so weit wie möglich“ auf Luftfahrzeuge anzuwenden.⁴⁰³ SPAIGHT, der mit FAUCHILLE zu den bedeutendsten Luftkriegsrechtlern der Vor- und Zwischenkriegszeit zählte, setzte sich auch mit den Verhandlungen des Institut de Droit International und den bisherigen Entwürfen der genannten Juristen auseinander. Dabei zeigte er sich sowohl gegenüber dem Verbot als auch der finalen Regulierung des Luftkrieges pessimistisch. So wäre es unmöglich, die „*finality of the rules*“ für den Luftkrieg sicherzustellen.⁴⁰⁴ Dies läge darin begründet, dass alle Fragen, die mit der militärischen Verwendung von Luftfahrzeugen zusammenhingen, sich kontinuierlich mit dem Fortschritt in der Technik veränderten. Weiterhin bezeichnete SPAIGHT das Verbot des Luftkrieges als „*nothing more or less than a beautiful dream*“:⁴⁰⁵ Warum

401 Die Frage, inwiefern der Einsatz der Luftwaffe in seiner Funktion als selbstständiges Kriegsmittel überhaupt speziellen Regeln unterliegen müsse, war erst später ein Thema völkerrechtlicher Diskussion, Kap. II: B. II.

402 Als überarbeitete Version abgedruckt in: *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 23; in englischer Version abgedruckt in: SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 125: „*The rules established by the Hague Conventions of 18th October 1907, relative to Sieges and Bombardements by Land or Naval Forces, are applicable to aerial war.*“

403 Vgl. oben, B. IV., SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 118: „*The provisions of the Hague Conventions on Bombardment by Naval Forces in Time of war shall be applied, as far as possible, to bombardment by aircraft [...]*“.

404 SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 2 f.: „*[Q]uestions connected with the use of Aircraft in War are new and constantly changing with the progress off flight [...] necessarily affects the finality of any rules which are proposed for application*“.

405 SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 3.

sollten gerade Luftfahrzeuge in Anbetracht existierender Kriegsmaschinen aus Humanitätserwägungen verboten werden? Auch eine Begrenzung zu Aufklärungs- und Beobachtungszwecken hielt er für nicht realisierbar.⁴⁰⁶

Hinsichtlich der Reglementierung des Luftkrieges waren im Übrigen nur unerhebliche Abweichungen zwischen den Entwürfen der Juristen zu verzeichnen.⁴⁰⁷ Für den Großteil von ihnen schien der Luftkrieg unumgänglich, weshalb als Konsequenz nur die Reglementierung der Art und Weise seiner Führung in Betracht kam.

3. Schriften von Seiten der Öffentlichkeit

Auch an der Öffentlichkeit gingen die technologischen Fortschritte und die Aufrüstungen in der Militärluftfahrt nicht spurlos vorbei. Sowohl Schriftsteller als auch Friedensaktivisten setzten sich mit zukünftigen Kriegen unter der Dominanz von Luftstreitkräften auseinander. Zu den erstgenannten Vertretern darf der Franzose Jules VERNE als Vorreiter gelten, der in seinem Roman *„Robur der Sieger“* aus dem Jahre 1886 von Bombardements aus *„Luftungeheuern“* phantasierte.⁴⁰⁸ In der Zeit zwischen den Haager Friedenskonferenzen und dem Ersten Weltkrieg lieferte auch der britische Schriftsteller Herbert G. WELLS mit *„The War in the Air“* einen Science-Fiction-Roman, in welchem er einen apokalyptischen Luftkrieg beschrieb, der sowohl physischen als auch psychischen Schaden für die Opfer mit sich brachte.⁴⁰⁹ Richard P. HEARNE erläuterte in seinem Buch *„Airships in Peace and War“* aus dem Jahre 1910 die Rolle von Luftfahrzeugen in künftigen Kriegen. Hierin brachte er auch die Wirkung von Luftfahrzeugen gegen Kolonialvölker zum Ausdruck: *„In savage lands the moral effect of such an instrument of war is impossible to conceive [...] The appearance of an airship would strike terror into the tribes.“* Sie könnten das Land wie Schiffe

406 SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 5.

407 Zu einer direkten Gegenüberstellung der Entwürfe siehe SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, S. 114 ff.

408 *„[D]aß etwas wie ein gewaltiger Vogel oder ein Luftungeheuer sichtbar gewesen sei. War es auch nicht gelungen, dessen Structur genauer zu bestimmen, so unterlag es doch keinem Zweifel, daß derselbe kleine Körper ausgeworfen habe, welche gleich Bomben mit einem Knall zersprangen“*, VERNE, *Robur der Sieger*, 2017 (Orig. von 1886), 1. Kapitel.

409 WELLS, *The War in the Air*, London 2016 (Orig. von 1910), siehe insb. 10. Kapitel.

die See patrouillieren und Bombardements als Form eines „*sharp, severe and terrible punishments*“ gegenüber ‚Wilden‘ einsetzen.⁴¹⁰

Exemplarisch für die Friedensbewegung forderte Bertha VON SUTTNER in ihrer Schrift „*Die Barbarisierung der Luft*“ aus dem Jahre 1912 die „*Vertreter und Lenker der Völker*“ auf, das Verbot des Luftbombardements noch vor der dritten Haager Konferenz zu erneuern.⁴¹¹ In Rückblick auf die Ergebnisse der zweiten Haager Konferenz und der nur partikulären Unterzeichnung dieses Verbots führte die österreichische Friedensnobelpreisträgerin aus:

„So war denn das Bombardieren aus der Luft gestattet? „Mein Gott, lautete darauf die beschwichtigende Antwort (man kann sich gar nichts Beruhigenderes, Glättenderes, Oel-auf-die-Wogen-Gießenderes denken als die Versicherungen der militärischen Fachleute, wenn sie von ängstlichen Zivilmenschen um die Zukunftsergebnisse ihrer Vorkehrungen befragt werden) - mein Gott, die Luftschiffe werden ja nur zur Rekognoszierung verwendet werden; es gibt ja aus solchen Höhen und im Vorbeifliegen gar keine Möglichkeit des Zielens und Treffens - eher könnte man von einem Balkon den fünften Stockes auf eine auf dem Pflaster liegende Nickelmünze spucken, als von einem Ballon aus ein auf dem Erdboden oder der Wasserfläche befindliches Ziel beschießen. Nein, nein, von dem Schießen von oben können nur Laien faseln; nur zur Auskundschaftung werden die Lenkbaren dienen, da sind sie aber unschätzbar.“ Unschätzbar - für wen? Für uns oder für die andern? Daß die sogenannten Vorzüge und Vorteile der Kampfmittel sich immer gegenseitig aufheben und nur der beiderseitige größere Schaden bleibt, das wird bei den Anpreisungen der „verbesserten“ Methoden und Werkzeuge stets vergessen.“⁴¹²

Inwiefern die Stellungnahmen der von SUTTNER zitierten Staatsmänner in der Praxis widerlegt werden und stattdessen die Befürchtungen der Literaten bestätigt werden sollten, zeigte sich in den ersten Luftbombardements, die schon vor dem Ersten Weltkrieg zu verzeichnen waren.

410 HEARNE, *Airships in peace and war*, Cambridge 2013 (Orig. von 1910), S. 183 f.

411 VON SUTTNER, *Die Barbarisierung der Luft*, Berlin 1912, S. 31.

412 VON SUTTNER, *Die Barbarisierung der Luft*, Berlin 1912, S. 3-4.

III. Geburtsstunden des Luftbombardements

„In 1911 aerial warfare became a reality“:⁴¹³ Im Rahmen des tripolitanischen Krieges zwischen Italien und dem Osmanischen Reich vom 29. September 1911 bis 18. Oktober 1912 kam es über dem heutigen Libyen zum ersten bemannten Luftangriff der Militärgeschichte. Die Italiener waren mit zwei lenkbaren Luftschiffen und motorisierten Flugzeugen vertreten und setzten sie sowohl zur Aufklärung als auch für Bombenangriffe ein. Durch Berichterstattungen nahm auch die Öffentlichkeit an den Luftkriegserfahrungen teil. Das erste Luftbombardement beging Lieutenant Giulio GAVOTTI, der er am 1. November 1911 eine handgroße Granate über der Insel Aïn-Zara abwarf: „He took out the bomb from a bag at his side with one hand, while with the other he manoeuvred the machine, and as he passed over a group of Arabs he dropped the bomb.“⁴¹⁴ Der Angriff folgte in Reaktion auf die tripolitanische Unterstützung einer türkischen Gegenoffensive, die wenige Tage zuvor die Italiener zurückgedrängt hatte. Das erste Luftbombardement wird daher als „act of revenge“ interpretiert.⁴¹⁵ Was die Angriffswirkung angeht, weichen die Quellen voneinander ab. Einige betonen, dass es sich bei den Zielpersonen GAVOTTIS um militärische Vorposten gehandelt haben soll,⁴¹⁶ anderen Quellen zufolge nahmen die Italiener Luftangriffe gegen die arabische Zivilbevölkerung vor.⁴¹⁷ Mit der Frage der Völkerrechtmäßigkeit des Luftbombardements setzte sich die zeitgenössische Völkerrechtswissenschaft weniger auseinander. Nach HANKE stand dem Luftbombardement kein geltendes Vertragsrecht entgegen:⁴¹⁸ Die Haager Erklärung zum Bombenabwurfverbot von 1899 war bereits ausgelaufen, die novellierte Erklärung von 1907 von Italien nicht unterzeichnet und

413 KENNETT, *A History of Strategic Bombing*, New York 1983, S. 12.

414 Zit. nach: BRUCE, *Aircraft in War*, London 1914, S. 141-142.

415 So auch LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 78.

416 Vgl. COMITÉ JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'AVIATION, *Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne*, Paris 1911, S. 325; das Berliner Tageblatt berichtete: „Einem Flieger gelang es, mit vollem Erfolg vier Sprengbomben in ein feindliches Lager zu schleudern“, vom 02.11.1911, Nr. 559, abrufbar unter: <https://dfg-viewer.de/show/?set%5Bmets%5D=https://content.staatsbibliothek-berlin.de/zefys/SNP27646518-19111102-1-0-0-0.xml> (zuletzt abgerufen: 01.12.2021).

417 Vgl. hierzu LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 78; auch hinsichtlich der psychischen Wirkung divergieren die Quellen: dafür: BRUCE, *Aircraft in War*, London 1914, S. 142; COQUET, in: FAUCHILLE (Hrsg.), *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, Paris 1913 (Tome XX), S. 537; hierzu: KENNETT, *A History of Strategic Bombing*, New York 1983, S. 14.

418 HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 13.

von der Türkei nicht ratifiziert.⁴¹⁹ Auch waren die Proteste, die von Seiten der Betroffenen erhoben wurden, nicht gegen das Bombardement *per se*, sondern

„contre des violations des lois de la guerre qui auraient été commises au cours de cet emploi, telle que le jet de projectiles sur des localités non défendues, sur des populations sans armes ou sur des établissements du service de santé“,⁴²⁰

d.h. gegen die Art und Weise des Luftbombardements gerichtet. Festzuhalten bleibt, dass die Artillerie und die Seestreitkräfte zu diesem Zeitpunkt die größere Gefahr für zivile Personen und Objekte darstellten. Dies könnte der Grund dafür gewesen sein, warum die rechtliche Legitimität des Luftbombardements nicht in Frage gestellt wurde – LINDQVIST gibt retrospektiv zu bedenken: *„[T]he worse the attacks on civilians committed by the older branches of military services (and accepted by international law) became, the more [...] one would have to allow the air force.“*⁴²¹

Auch in den Balkan-Kriegen der Jahre 1912 bis 1913 kam es zu Luftbombardements zwischen den Konfliktbeteiligten. Dabei nutzten die Großmächte die Gelegenheit, die Parteien sowohl mit personellen als auch technischen Mitteln auszustatten. Dies verhalf dazu, die neue Methode der Luftkriegsführung in der Praxis zu erproben. So flogen französische und britische Piloten für Bulgarien und führten Bombardements mit eigenen Luftfahrzeugen durch, während deutsche Militärs die türkische Seite im Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen instruierten.⁴²²

Unter ‚Outsourcing‘ ihrer Personals und ihrer militärtechnischen Ausrüstung bot sich vor dem Weltkrieg für die Militärmächte die Gelegenheit, die neuen Kriegsmittel in ihren ‚Peripherien‘ zu testen.⁴²³ Hierzu zählten auch die Luftbombardements in den Kolonialgebieten, die Frankreich

419 Vgl. COQUET, in: FAUCHILLE (Hrsg.), RGDIP, Paris 1913 (Tome XX), S. 534.

420 *„[...] gegen Verstöße gegen die Kriegsgesetze, die im Rahmen eines solchen Einsatzes begangen worden sein sollen, wie z. B. das Werfen von Geschossen auf unverteidigte Ortschaften, auf die unbewaffnete Bevölkerung oder auf medizinische Einrichtungen“* (eigene Übersetzung), COQUET in: FAUCHILLE (Hrsg.), RGDIP, Paris 1913 (Tome XX), S. 537; auch sei ein gefangener italienischer Pilot nicht als Spion, sondern als Kriegsgefangener behandelt worden.

421 LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 88.

422 BRUCE, *Aircraft in War*, London 1914, S. 143; KENNETT, *The First Air War, 1914-1918*, New York 1991, S. 19.

423 Zu dieser Terminologie: VON BERNSTORFF, *The Use of Force in International Law before World War I: On Imperial Ordering and the Ontology of the Nation-State*, in: EJIL, Vol. 29 No. 1 (2018), S. 253.

und Spanien gegen marokkanische Rebellen im Jahre 1912 und 1913 vornahmen,⁴²⁴ um den neuen Luftbombentyp des dänischen Erfinders Nils AASEN auszutesten.⁴²⁵ Dabei zeigte sich, dass der mangelhafte *status quo* der Luftfahrttechnik unterschiedslose Angriffe begünstigte:

*„When the French sent six planes to perform ‚police actions‘ in Morocco in 1912, the pilots chose large targets – villages, markets, grazing herds. Otherwise, their bomb would miss. And when the Spaniards began bombing their part of Morocco the following year, they used German cartouche bombs, filled with explosive and steel balls – bombs made to kill as many living targets as possible.“*⁴²⁶

Der nächste Krieg, in dem Luftbombardements zum Einsatz kamen, war der mexikanische Bürgerkrieg von 1913, in dem die Flugzeuge hauptsächlich von amerikanischen Söldnern geflogen wurden.⁴²⁷ Die praktischen Erprobungen und Rüstungsaufgebote verwirklichten die einstigen Visionen der Literaten und demonstrierten, dass sich die Luftfahrt als fester Bestandteil der Kriegsführung etablieren sollte.

D. Ergebnis zur Vorkriegszeit

Die rechtliche Einhegung des Luftkriegs war Gegenstand der völkerrechtlichen Debatte als das imperialistische Zeitalter auf dem Höhepunkt war, der Multilateralismus das Kriegsvölkerrecht erreichte und der technologische Fortschritt zur zivilen und militärischen Luftfahrt verhalf. Auch wenn der Rechtscharakter des Völkerrechts zum Teil in Frage gestellt wurde und der Diskurs von bellizistischen Ideologien geprägt war, förderten internationalistische sowie pazifistische Bewegungen das Zustandekommen der Haager Friedenskonferenzen, die sich dem Versuch einer rechtlichen Regulierung des Krieges annahmen. Den Konferenzen unter-

424 Das *Air Policing* in den Kolonialgebieten zur Zeit der Zwischenkriegszeit wird in Kap. III: C. II. näher betrachtet.

425 KENNEDY, *A History of Strategic Bombing*, New York 1983, S. 15.

426 LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 88; d.h. eine gezielte Bombardierung war weder möglich noch gewollt, vgl. auch DERS., *Bombing the Savages*, in: *Transition*, Indiana University, Vol. 10 No. 3 (2001), S. 48.

427 WIECHMANN, *Die preußisch-deutsche Marine in Lateinamerika 1866-1914, eine Studie deutscher Kanonenbootpolitik*, Oldenburg 2000, S. 366, 367; weiterführend zur mexikanischen Revolution: TOBLER, *Die mexikanische Revolution: gesellschaftlicher Wandel und politischer Umbruch, 1876-1940*, Frankfurt a. M. 1984.

standen vordergründig humanitäre Leitgedanken, jedoch verdeutlichten die Verhandlungen und Ergebnisse an vielen Stellen, dass militärische Interessen Vorrang genossen, gerade wenn innovative Kriegsmittel Gegenstand der Diskussion um rechtliche Restriktionen waren. Hierbei zeigen die Untersuchungen zu den Haager Konferenzen beispielhaft, dass sich der Luftkrieg als Kristallisationspunkt derjenigen Problematiken darstellt, die im rechtlichen Umgang mit militärtechnologischer Innovation zu konstatieren sind. Diese treten in drei Phasen in Erscheinung:

In einer ersten Phase befindet sich das neue Kriegsmittel in der Entwicklung oder steht noch nicht dergestalt zur Verfügung, dass es einen militärischen Nutzen verspricht. Zur Zeit der ersten Haager Friedenskonferenz war dies hinsichtlich der Luftwaffe der Fall. Da jedoch die Bereinigung der technischen Unzulänglichkeiten in Aussicht stand, vereinbarten die teilnehmenden Staaten ein nur befristetes Verbot, um sich die militärische Nutzung des Luftfahrzeugs offen zu halten, anstatt von vornherein auf ein erfolgsversprechendes Kriegsmittel zu verzichten. Diese mangelnde rechtliche Reaktionsbereitschaft, die letztendlich der effektiven Einhegung von neuen Kriegsmitteln entgegensteht, wird dabei mit einer utilitaristischen Argumentation begründet: Technologische Entwicklungen dürfen nicht gebremst werden, führe ein militärisch effektives Kriegsmittel doch zu einem kürzeren und somit ‚humaneren‘ Krieg.

In einer zweiten Phase verfügen bereits zahlreiche Militärmächte über das neue Kriegsmittel und der technologische Fortschritt stellt eine vielversprechende militärische Nutzbarkeit in Aussicht. Sodann setzen sich diejenigen für eine rechtliche Einhegung in Form eines Verbotes ein, die (noch) nicht über jenes Kriegsmittel verfügen, während sich diejenigen, die von ihm profitieren oder sogar eine Vormachtstellung innehaben, gegen ein Verbot und – wenn überhaupt – für eine Regulierung einsetzen. Dies spiegelte sich im Fall der Haager Konferenzen wider, als das Moratorium zum Luftbombardement ohne Beteiligung derjenigen Militärmächte ratifiziert wurde, die bereits Luftstreitkräfte gebildet hatten. Aufgrund der schlichten Existenz des Kriegsmittels in den Rüstungsaufgeboten der Militärmächte schien ein Verbot desselben utopisch. Völkerrechtsgelehrte begründeten dies im Nachhinein mit der Impraktikabilität eines pauschalen Luftkriegsverbots und der fehlenden Möglichkeit, finale Regelungen für den kontinuierlichen technologischen Fortschritt zu schaffen. Stattdessen stand die Begrenzung der Art und Weise des Einsatzes zur Debatte, wobei an den bereits bestehenden Vorschriften zum Land- und Seekriegsrecht angeknüpft wurde. Dies lässt sich in Gestalt von Art. 25 HLKO von 1907

und der Resolution des Institut de Droit International von 1911 nachvollziehen.

Hieran schließt sich die dritte Phase an, in der die Entwicklung und der Einsatz der militärtechnologischen Innovation einen rechtlich ungebremsten Lauf nehmen, wie im nachfolgenden Ersten Weltkrieg zu sehen ist.