

## Für ein Verbot von Kriegsführung gegen Städte: Die „Hamburger Erklärung“ und der Schutz von Kindern in urbanen Kriegszonen

Hans J. Gießmann/Frank Werner\*

**Abstract:** The “Hamburg Declaration” is a civil society initiative that aims at protecting civilians, namely children, in urban areas from the consequences of war fighting. It reacts to recent trends in war fighting, in which urban areas have become either a major target for attacks with high fire power over large distances or are taken hostage as civilian shields for military defence. Empirical evidence has shown, for example in the cases of the bombings of Belgrade, Grozny and Baghdad, that despite the use of more precisely guided ammunition, civilian losses cannot be ruled out. On the contrary, the victim ratio between civilians and service personnel has become about 100 to one. The “Hamburg Declaration” calls for legal, political and technical measures for keeping wars out of cities.

**Keywords:** Declaration of Hamburg, warfare in urban spaces, protection of civilians, Geneva Conventions, civil society initiatives; Hamburger Erklärung, Kriegsführung in städtischen Räumen, Schutz von Zivilisten, Genfer Konventionen, zivilgesellschaftliche Initiative

Im Jahre 2006 wurde von den beiden Verfassern dieses Aufsatzen gemeinsam mit der Völkerrechtlerin Doris König eine zivilgesellschaftliche Initiative für den Schutz von Städten vor den tödlichen Wirkungen des Krieges gestartet. Die von ihnen verfasste „Hamburger Erklärung“ wurde zunächst von einer Gruppe besorgter Bürgerinnen und Bürgern der Freien und Hansestadt Hamburg mitgetragen. Inzwischen erhält sie im In- und Ausland breite Unterstützung. Mit Boutros-Boutros Ghali und Javier Perez de Cuellar gehören sogar zwei ehemalige Generalsekretäre der Vereinten Nationen zu ihren Mitunterzeichnern (<http://www.hamburger-erklaerung.org>). In Deutschland wird die Initiative mittlerweile von Abgeordneten aus allen Fraktionen des Deutschen Bundestages unterstützt.

Im Folgenden werden die Ziele der Initiative vorgestellt, aber auch Fragen ihrer praktischen Umsetzung diskutiert.

### Ziele der „Hamburger Erklärung“

Die Initiatoren der „Hamburger Erklärung“ sind wie alle ihre Mitunterzeichner von dem Wunsch beseelt, jede Form von Krieg zu verhindern. Sie nehmen jedoch zur Kenntnis, dass Kriege noch immer stattfinden und leider auch künftig nicht ausgeschlossen werden können. Vor allem aber sind sie durch eine neuere Debatte aufgeschreckt, in der die als überwunden geglaubte Idee „gerechter“ und unter Umständen sogar „nützlicher“ Kriege neu belebt worden ist. Die Anwendung kriegerischer Gewalt erlebt gegenwärtig eine noch vor 15 Jahren nicht für möglich gehaltene strategische Renaissance als Mittel, auch um missliebige Regime einzuschüchtern, Regierungen zu stürzen und nach Möglichkeit Regimewechsel mit Gewalt zu erzwingen.

So wird der von den USA gegen den Irak geführte Krieg, ungetacht der einst irreführend und falsch benannten kriegsauslösenden Motive, in Teilen der politischen Klasse Amerikas *ex post* und selbst eingedenk von Zehntausenden von zivilen Opfern bis heute mit dem Argument verteidigt, dass dadurch ein schrecklicher Diktator aus dem Amt gejagt worden sei.

Diese Sichtweise verwandelt den seinerzeit völkerrechtlich nicht gedeckten Angriff in einen Präzedenzfall für künftiges, denn von der moralischen Rechtfertigung einer bereits begangenen Rechtsverletzung hin zur moralischen Begründung künftiger Rechtsverletzungen ist es oft nur ein kurzer Schritt. Trifft dies zu, könnten auch die im Irakkrieg praktizierten „erfolgreichen“ militärischen und politischen Strategien Präzedenzfallcharakter besitzen und zur Nachahmung einladen. Leider spielen aber vor allem die militärischen Strategien für die Kontroversen um Lehren aus den jüngeren Kriegen kaum eine Rolle.

Dabei zeigen sich gerade hier auffällige Parallelen. Anstelle von raumgreifenden und landnehmenden Operationen von Heeresverbänden bildeten mehr oder weniger präzise und feuerkräftige Schläge der Angreifer gegen strategische Ziele des identifizierten Gegners – vor allem in Städten bzw. in sogenannten urbanen Räumen – das Rückgrat eines auf schnelle Entscheidung fixierten militärischen Kalküls. Aber auch in anderen Szenarien geraten urbane Räume in den Fokus militärischer Angriffsplanungen. So sind Angriffe mit boden- oder luftgestützten Raketen, wie sie in den vergangenen Jahren auf israelische oder palästinensische Siedlungen durchgeführt wurden, ein Indiz für die Bedeutung von städtischen Gebieten für Strategien der Einschüchterung und der Terrorisierung der Bevölkerung oder auch für Rache und Vergeltung auf Seiten nichtstaatlicher und staatlicher Akteure.

Staatliche Akteure argumentieren für die völkerrechtliche Rechtfertigung eines solchen Distanzbeschusses mit der enormen Präzisionssteigerung moderner Abstandswaffen. Dahin-

\* Hans J. Gießmann, Direktor von Berghof Conflict Research und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates der „Hamburger Erklärung“ e.V.; Frank Werner, Investmentbanker und Initiator der „Hamburger Erklärung“.

ter verbirgt sich die Idee der sogenannten „sauberer“ oder „chirurgischen“ Kriegsführung, die militärische Ziele trifft und die Zivilbevölkerung verschont. Angesichts der infrastrukturellen Verwundbarkeit von Städten – und nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer hohen Zahl von bekannt gewordenen „Zwischenfällen“ mit zivilen Opfern, oft verharmlosend als „Kollateralschäden“ bezeichnet – überzeugen solche Recht fertigungsversuche nicht. Sie begründen vielmehr die Notwendigkeit der Suche nach besseren Möglichkeiten, Zivilisten vor kriegerischen Einwirkungen zu schützen.

Leider ist klar, dass selbst die entschiedenste rechtliche Lösung – das Verbot eines bestimmten militärischen Verhaltens – nicht vollständig verhindern kann, dass ein solches (dann rechtswidrige) Verhalten in einer Kriegssituation gleichwohl praktiziert wird. Rechtliche Instrumente können insofern nicht der einzige Weg sein, der für Maßnahmen eines verbesserten Schutzes der Zivilbevölkerung in Frage kommt. Dennoch bleiben sie von herausragender Bedeutung. Der Begründungzwang im Falle wissentlich begangener Rechtsverletzungen ist vor allem für auf das Völkerrecht verpflichtete Staaten um Vieles höher als bei fehlenden Beschränkungen. Auch wäre ein Verbot leichter zu kontrollieren als die Einhaltung bestimmter Regeln „erlaubten“ Verhaltens.

Wenn überhaupt militärische Operationen gegen Städte in Betracht gezogen werden, wäre wegen der hohen Schadens- und Opferwahrscheinlichkeit eine völkerrechtliche und rechtsstaatlich durchgeführte Überprüfung einer solchen Entscheidung im Vorfeld das Mindeste, was ein kriegsführender Staat, eine Regierung, ein kommandierender General hinnehmen müssten. Bei Angriffen auf Städte aus der Distanz handelt es sich um strategische Entscheidungen. Hier ein gesondertes Rechtfertigungsverfahren zu veranlassen, ist deshalb im Falle von Staaten nicht nur möglich, sondern in Übereinstimmung mit den Zielen der „Hamburger Erklärung“ notwendig. Die Initiatoren der „Hamburger Erklärung“ unterschätzen dabei nicht das von Kriegen hervorgerufene Leid auch jenseits städtischer Gebiete. Sie gehen aber davon aus, dass Städte bereits heute stärker als je zuvor ins Fadenkreuz militärischer Schläge rücken und dadurch Zivilisten in besonders hoher Zahl bedroht sind.

Die „Hamburger Erklärung“ zielt insofern – wie auch andere gesellschaftliche Initiativen, z.B. jene gegen Landminen oder Streumunition – auf die Unterbindung einer bestimmten, besonders barbarischen Form des Kriegsaustrags ab. Während sich andere Verbote auf die Anwendung bestimmter *Waffen* richten, zielt die „Hamburger Erklärung“ auf die Ächtung einer bestimmten militärischen *Strategie*.

## Gründe für die „Hamburger Erklärung“

Auf den ersten Blick könnte die in der „Hamburger Erklärung“ erhobene Forderung nach neuen, stärker beschränkenden Regeln der Kriegsführung gegen zivile Räume überflüssig, vielleicht sogar kontraproduktiv erscheinen. Warum sollte präziser gefasst werden, was bereits in den 1977 vereinbarten Zusatzprotokollen zu den Genfer Konventionen mit dem Verbot von Kriegshandlungen gegen Zivilisten hinreichend geregelt scheint? Könnte der Versuch, bereits bestehende Regeln für den

Schutz der Zivilbevölkerung weiter zu präzisieren dazu führen, die Gültigkeit der bislang vereinbarten Regeln in Frage zu stellen? Und: Trüge nicht die Idee neuer oder erweiterter Regeln für die Kriegsführung dazu bei, „erlaubte“ (weil dann regelkonforme) Kriege erst herbeizureden oder zu rechtfertigen, wo es doch darum geht, jeden Krieg unter allen Umständen zu verhindern?

Zumindest auf die zuletzt gestellte Frage erteilt die Realität eine unabweisliche, wenn auch ernüchternde Antwort: Die gewohnheitsrechtliche Norm des Gewaltverbots der Charta der Vereinten Nationen und eine zeitweilig engere Kooperation der Mitglieder ihres Sicherheitsrats haben weder verhindern können, dass manche Staaten für die Durchsetzung weiter auf die Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen in den internationalen Beziehungen setzen, noch, dass sich auch nichtstaatliche Akteure bewaffneter Mittel bedienen, um ihren Zielen gewaltsam Nachdruck zu verleihen. Letztere scheren sich um formell vereinbarte Beschränkungen bei der Anwendung von Waffengewalt zumeist nicht, weil allein Staaten völkerrechtlich an diese gebunden sind.

Die Asymmetrie der Rechtsbindung und damit des Verhaltens fördert aber seit einigen Jahren die Neigung auch staatlicher Akteure, sich ebenfalls nicht (mehr) an solche völkerrechtlichen Beschränkungen zu halten, um dadurch „irreguläre Kombattanten“ erfolgreicher aus dem Feld schlagen zu können. Gleichzeitig hat eine Debatte um Kriterien zulässiger Kriegshandlungen begonnen, welche die Axt an die Wurzel des Gewaltverbots legt und die Schwelle für den Einsatz militärischer Mittel – auch zu Zwecken des Angriffs – senkt.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Kriegszustände im Irak und in Afghanistan ist freilich nicht zu bestreiten, dass der Anwendung militärischer Gewalt durch Staaten, gleichviel ob in der Form von Aufstandsbekämpfung oder gewaltamer Oktroyierung demokratischer Systeme trotz mehrfacher Rüstungsüberlegenheit wenig Erfolg beschieden war. Während also das nach dem Ende des Kalten Krieges ausgearbeitete „Erfolgsrezept“ bewaffneter Intervention mit erheblichen und wachsenden Zweifeln behaftet ist, zeigen sich in der Art ihrer Durchführung beunruhigende Tendenzen.

So ist nicht zu leugnen, dass sich trotz einer erfreulicherweise insgesamt gegenüber früheren Jahren verringerten Anzahl von Kriegsopfern das Verhältnis zwischen uniformierten und zivilen Opfern extrem zu Lasten der Zivilbevölkerung verschoben hat. Dies gilt am stärksten in jenen Kriegen, die von militärisch überlegenen Staaten geführt werden, gleichviel ob gegen andere Staaten oder gegen nichtstaatliche Akteure. Während des Afghanistankrieges verloren die USA lediglich 17 Soldaten, während sich allein die Anzahl der getöteten Zivilisten infolge von Bombenabwürfen auf mehr als 1.300 Personen summierte. Genaue Statistiken über die Zahl der getöteten Zivilisten gibt es allerdings nicht, deshalb wird hier die geringste unter allen seriösen Schätzungen genannt. Im Verhältnis betrachtet, kommen demnach auf jeden getöteten Soldaten heute fast 100 Zivilisten. Angesichts der hohen Dunkelziffer von Kriegsopfern dürfte das Verhältnis deutlich stärker zu Lasten ziviler Opfer ausfallen.

Neben der Schere zwischen militärischen und zivilen Opfern gilt es ein weiteres Faktum zu konstatieren: Die Anzahl ziviler

Kriegsbetroffener ist in verdichteten Siedlungsräumen, insbesondere in großen Städten, weitaus stärker als in ländlichen Gebieten. Eine Untersuchung der Oxford Research Group zu den Kriegswirkungen im Irak zwischen dem 20. März 2003 und dem 19. März 2005 kam zu dem Ergebnis, dass allein 77 Prozent der Kriegstoten in diesem Zeitraum in den zwölf größten Städten Iraks zu beklagen waren. Die höchsten Opferraten, gemessen an der Gesamtbevölkerung, gab es in den Städten Tikrit, Al Falujah und Bagdad, die jeweils primäre Ziele auch für den alliierten Beschuss aus der Distanz waren. Die Hälfte aller irakischen zivilen Todesopfer entfiel auf die Hauptstadt. Bemerkenswert ist auch der Umstand, dass sich die in besonderer Weise kriegsbetroffenen Städte mit Ausnahme des kurdischen Nordens auf fast die gesamte Fläche des Landes verteilten, d.h. eine strategische Konzentration von Kampfhandlungen jenseits des absichtlichen Beschusses urbaner Gebiete nicht festgestellt werden kann. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Städte selbst ins Visier der gezielten Angriffe gerückt wurden.<sup>1</sup>

Nicht das traditionelle Bild der eroberten Schlachtfelder am Boden prägt die von überlegenen Staaten geführten Kriege der Neuzeit, sondern der zielgerichtete, jedoch punktuelle Beschuss der militärischen, politischen und infrastrukturellen Machtgrundlagen des Gegners. Städte spielen im militärischen Kalkül also eine herausragende Rolle. Die Gründe hierfür sind strategischer und politischer Natur.

Erstens bilden Städte die politischen und wirtschaftlichen Zentren eines Landes und sie sind oder beherbergen zugleich zentrale Stätten der religiösen und kulturellen Identität der örtlichen und nationalen Siedlungsgemeinschaften. Der gezielte Angriff gegen symbolstarke Bauwerke oder Gebiete in Städten trachtet deshalb oftmals danach, das politische und moralische Rückgrat der Bevölkerung zu brechen. Der serbische Beschuss der Altstadt von Dubrovnik im serbisch-kroatischen Krieg lieferte hierfür ein Beispiel, ebenso der wechselseitige Artilleriebeschuss im Stadtgebiet des herzegowinischen Mostars.

Zweitens gilt der gewaltsam herbeigeführte Kontrollverlust über städtische Ballungsräume, vor allem natürlich über die Hauptstadt eines Landes, als Hebel, um die Autorität einer Regierung, ihrer Soldaten und Ordnungskräfte nachhaltig zu untergraben und dadurch innere Revolten zu provozieren. Die Kombination von zermürbenden Luftangriffen mit dem Abwerfen von aufputschenden Flugblättern war in der Vergangenheit hierfür ein oft angewandtes Mittel, übrigens auch von den USA gegenüber der Bevölkerung Bagdads.

Drittens sind Städte die Knotenpunkte wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Infrastruktur, gewissermaßen das pulsierende Herz eines Landes oder einer Region. Wird es beschädigt oder zerstört, entstehen Wellen der Demoralisierung, die das ganze Land erfassen können. „Shock and Awe“ (Angst und Schrecken verbreiten) hieß das erklärte Rezept für die massiven Luftangriffe gegen Bagdad in den ersten Stunden des Krieges im März 2003. Die überlegene Luftkriegsführung sollte den organisierten und allgemeinen Widerstand gegen die Intervenierenden zusammenbrechen lassen. Wo hätte dies eine stärkere Wirkung entfalten können als dort, wo jeder Einschlag bereits Schrecken

hervorrief, unabhängig davon, ob er das anvisierte Ziel erreichte oder verfehlte. Kriegsfurcht grassiert in Städten sehr viel stärker als in dünn besiedelten, strategisch weniger bedeutsamen Räumen. Abgesehen von den sichtbaren Zerstörungen und der Ungewissheit, ob die nächsten Einschläge das eigene Leben verschonen, ist deshalb der psychische Stress der städtischen Bevölkerung unter Kriegsbedingungen besonders hoch.

Urbane Räume, vor allem großstädtische Ballungsregionen, sind komplexe und funktional anfällige Organismen. In vielen Staaten der Welt sind die Städte der Gravitationskern der politischen Organisation und der wirtschaftlichen Leistungskraft der Gesellschaften. Nicht selten lebt ein Großteil der Bevölkerung eines Staates in Städten, fast immer bilden sie den Hauptsitz der geistigen und kulturellen Eliten des Landes.

Wie nachhaltig Funktionsstörungen das städtische Leben in Mitleidenschaft ziehen können, ist durch Naturkatastrophen wie Erdbeben, Überschwemmungen oder Wirbelstürme bekannt. Bis heute ist zum Beispiel Normalität in Teile des vom Hurrikan „Katrina“ zerstörten New Orleans nicht zurückgekehrt. Kriegsschäden sind in der Regel noch viel problematischer, weil sie nicht auf bestimmte Stadtteile beschränkt sind, die Zahl der Todesopfer oft höher ist und der Katastrophenschutz vor größeren Schwierigkeiten steht, potenzielle Schäden und Zerstörungen zu antizipieren. Beirut legt davon bis heute Zeugnis ab. Vor dem Hintergrund ihrer außerordentlichen Verwundbarkeit und der hohen Wahrscheinlichkeit ziviler Opfer sind Städte deshalb nicht mehr als ein legitimes Angriffsziel zu erachten.

Kriegsführung gegen Städte ist natürlich kein neues Phänomen. Allerdings wurden sie in früheren Jahrhunderten wegen ihrer strategischen Bedeutung oft als Festungen ausgebaut. Städte wurden belagert, verteidigt oder auch nach hartem Kampf erobert. Der Schrecken war stets groß und die Zerstörungen gewaltig. Die Widerstandsfähigkeit moderner Metropolregionen ist jedoch aus mehreren Gründen mit diesen früheren Formen urbaner Kriegsführung nicht mehr zu vergleichen. Die komplexen Infrastrukturen von urbanen Ballungsräumen sind extrem kriseninstabil. Bricht ein Versorgungsnetz an nur einer Stelle zusammen, z.B. im Sektor der Strom- oder Wasserversorgung, so zieht dies in der Regel kaskadenartige Wellen funktionaler Störungen nach sich, welche die Bevölkerung des gesamten Gebiets gefährden können. Die Abhängigkeit und Verwundbarkeit von zentralen Versorgungssystemen ist um ein Vielfaches höher als früher.

Auf der anderen Seite müssen Städte heute nicht mehr erobert oder belagert werden, um ihre Funktionsfähigkeit zu zerstören. Der Beschuss aus der Distanz, erstmals in dieser Form übrigens praktiziert mittels V-1-Flügelraketen gegen London und andere englische Städte während des Zweiten Weltkriegs, erlaubt dem überlegenen Angreifer die Verbreitung von Angst und Schrecken, während das Leben der eigenen Soldaten geschont wird. Die psychologische Geiselnahme durch überlegene militärische Akteure wird von den wehrlosen Betroffenen als Akt des Terrors empfunden, auch und nicht zuletzt, weil die Präzision militärischer Operationen in hochkomplexen und verwundbaren Systemen, wie sie moderne Städte darstellen, eine Fiktion bleiben muss. Allein schon deshalb bedürfen Städte mit

<sup>1</sup> Oxford Research Group, Iraq Body Count, Dossier, Download unter: <http://www.iraqbodycount.org>.

ihren Kraftwerken, Versorgungssystemen, industriellen Anlagen, Gesundheitseinrichtungen, Verkehrsanlagen und vor allem ihren zivilen Wohngebieten eines besonderen Schutzes. Konsequenterweise wäre eigentlich die Durchführung sämtlicher militärischer Operationen aus urbanen Räumen zu verbannen. So wünschenswert dies ist, so unrealistisch ist die Aussicht, dieses Ziel zu realisieren. Hinzu kommt, dass nicht alle militärischen Maßnahmen, insbesondere solche, die dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen, prinzipiell abzulehnen sind. Die „Hamburger Erklärung“ richtet sich gegen solche Operationen, die entweder gezielt das Leben und die Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung gefährden oder Opfer unter der Zivilbevölkerung und eine nachhaltige Beeinträchtigung ihrer Lebensumstände aus strategischen Gründen in Kauf nehmen. Wir sind uns der hieraus folgenden Einschränkungen für Gefechtsplanungen bewusst, sehen uns aber im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In dessen Urteil zum Luftsicherheitsgesetz aus dem Jahren 2006 wurde betont, dass Leben nicht gegeneinander aufgewogen werden darf. Diesen Grundsatz sinngemäß aufnehmend, sind zwingend Alternativen für militärische Planungen zu ergründen, die eine billige Inkaufnahme der Tötung Unbeteiligter voraussetzen.

## Strategische Fragen

Wie auch immer die Jahrzehnte seit dem Ende des Ost-West-Konflikts einst rückblickend beurteilt werden mögen, eines scheint schon heute gewiss. Sie wurden wesentlich bestimmt durch Versuche unterschiedlich verfasster Akteure zur Re-Legitimierung bewaffneter Gewalt zur Durchsetzung politischer und wirtschaftlicher Ziele bzw. gesellschaftspolitischer Ordnungsvorstellungen. Ob die jeweils dahinterstehenden Motive eher höherer oder niederer Natur waren, bleibt für deren potenzielle Opfer dahingestellt. Im Falle der Staaten ist jedenfalls festzuhalten, dass nach Jahren eines disziplinierenden Ost-West-Konflikts, der mit seiner stets latenten Drohung eines nuklearen Infernos zügelnde Wirkungen für militärische Abenteuer hervorbrachte, heute erneut Gedankenspiele entfesselt worden sind, wie sinnvoll und zweckmäßig militärische Operationen als Instrumente der Politik sein könnten. Selbst das Wissen um allgemeine Rechtsgrundsätze, wie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, scheint angesichts solcher Opportunitätserwägungen in Vergessenheit geraten.

So flogen beispielsweise die USA und ihre Verbündeten mit dem erklärten Ziel der Terrorbekämpfung nach dem 11. September 2001 mehr als 24.000 Luftangriffe gegen Afghanistan, obwohl selbst nach großzügiger Schätzung das Land kaum mehr als 25 strategisch klassifizierte Ziele am Boden besessen hatte. Dutzende Ziele wurden mehrfach angegriffen, mit fortdauerndem Widerstand am Boden wurden zunehmend auch taktische Ziele ins Visier genommen. Angesichts der von der militärischen Führung hochgelobten Präzision der eingesetzten Waffen bleibt die Frage nach der unverhältnismäßigen Intensität der Luftschlüge. Der Verdacht liegt nahe, dass Afghanistan offensichtlich als ein gigantisches und ungeschütztes Trainingsgelände für die Erprobung von (fern-)gelenkten Waffen herhalten musste. Die trotz der dünnen Besiedelung Afghanistans, der ex-

zellenten Aufklärungslage und der mangelnden Luftverteidigung aufgetretenen „Kollateralschäden“ unterstreichen dabei, dass der saubere Krieg trotz aller gegenteiligen Behauptungen eine Illusion ist – wenn schon in schwach besiedelten Agglomerationen, dann erst recht in dicht besiedelten Gebieten.

Ungeachtet dessen verkörperte der Krieg gegen Afghanistan in paradigmatischer Weise den neuen „American Way, Kriege mit starker Waffenwirkung über extrem weite Distanz zu führen“, vor allem um die eigenen Truppen und Werte zu verschonen.<sup>2</sup>

Tatsächlich geben die Statistiken einen Hinweis darauf, dass die Anzahl der von Staaten verantworteten Kriege und der direkt durch militärische Einwirkung zu beklagenden Kriegsopfer in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten geringer geworden ist. Allerdings liefert der genannte Zeitraum eben auch Beispiele dafür, dass sich Staaten über vereinbarte Regeln zur Gewaltprävention hinwegzusetzen suchen, um mit geballter Macht gegen Städte, kurzfristig und möglichst ohne eigene Verluste, strategische Entscheidungen zu eigenen Gunsten herbeizuführen. Die zitierten Ähnlichkeiten der Kriegsführung aus der Distanz auf dem Balkan, in Afghanistan und im Irak lassen befürchten, dass punktuelle Kriegsführung gegen Städte in den kommenden Jahren zu einer bevorzugten Kriegsstrategie werden könnte.

## Rechtliche Fragen und Instrumente

Die völkerrechtlichen Schranken für die Zulässigkeit von Kriegen (*ius ad bellum*) und für die Regeln der Kriegsführung (*ius in bello*) sind einerseits relativ präzise gefasst, andererseits stammen diese Regeln aus einer Zeit, in der Kriege noch in offenen Feldschlachten ausgetragen wurden, und selbst diese Regeln werden bis heute nicht von allen Staaten auf der Welt bedingungslos befolgt. Die Stärkung und – wo nötig – die Modernisierung des Regelwerks sind also zwei Seiten einer Medaille. Werden geltende Regeln nicht beachtet, droht in Situationen, die sich jenen Kriegsbildern entziehen, die für die Schaffung des bestehenden Regelwerks einst handlungsleitend waren, der Rückfall in den Naturzustand kriegerischer Gewalt ohne Schranken und Hemmungen, bis hin zur Hinnahme von Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Welche Überlegungen veranlassen uns mit der „Hamburger Erklärung“, erweiterte rechtliche Regeln nicht nur für angebracht, sondern für notwendig zu erachten? Ausgangspunkt ist, dass die Rechtsgemeinschaft der Staaten – wie übrigens auch der Rechtsstaat – frei ist, sich die Regeln zu geben, die sie für notwendig hält, um Kriege zu verhindern oder zu zähmen. Die Staaten sind also auch frei, in Verhandlungen über stärkere rechtliche Beschränkungen ihres Handelns einzuwilligen, ohne das bestehende Regelwerk in Zweifel zu ziehen.

Entscheidend für jede Rechtsbindung ist das allgemeine Prinzip der Gleichheit und der gleichen Sicherheit. Dieses Prinzip genießt auf der Metaebene zwischenstaatlicher Vereinbarungen zur Hegung von bewaffneten Einsätzen eine allgemeine Anerkennung, auf der Mesoebene staatlicher Zuständigkeit

2 Zit. in: Michael Kelly, The American Way of War, in: The Atlantic, June 2002, <http://www.theatlantic.com/doc/200206/kelly>. (Zugriff: 10. 11. 2008).

weichen abgeleitete militärische Einsatzregeln jedoch zum Teil stark voneinander ab und auf der Mikroebene durchgeföhrter Einsätze zeigen sich zum Teil unterschiedliche oder sogar konkurrierende Aktionsmuster. Besonders augenfällig sind diese Gegensätze zum einen in der Frage, welche Verluste an Menschenleben oder welche Gefährdungen und Zerstörungen ziviler Strukturen für das Erreichen militärischer Ziele hingenommen werden können.

Zum anderen ist ein deutlicher Abfall der Rechtsbindung und -akzeptanz durch Soldaten und Kommandeure in Staaten und Gesellschaften zu beobachten, die über keine oder allenfalls nur eine kurze rechtsstaatliche Tradition verfügen. Der Beschuss der südossetischen Hauptstadt Zchinwali mit Artillerie und Mörsern im August 2008 machte dies ebenso deutlich wie die anschließenden Luftangriffe russischer Streitkräfte auf Städte Georgiens. In beiden Fällen waren es nicht raumgreifende Operationen, die das kurzzeitige Kriegsgeschehen prägten. Vielmehr zeigten sich beide Seiten bestrebt, furchteinflößenden Schrecken durch den Angriff auf dichtbesiedelte Räume hervorzurufen und dies als psychologisches Druckmittel im Interesse der jeweils eigenen machtpolitischen Ziele zu benutzen.

Eine Ergänzung der vorhandenen rechtlichen Instrumente für den Schutz von Zivilisten vor kriegerischer Gewalt – insbesondere der Zusatzprotokolle der Genfer Abkommen von 1977 – könnte ein wirksamer Beitrag sein, die Hürden für Angriffe auf Städte mit Kriegswaffen zu erhöhen. So ist zum Beispiel auch die im ZP I der Genfer Konventionen Art. 56 Abs. 2 b) vorgesehene mögliche Aufhebung des Angriffsverbots gegen Kernkraftwerke unbedingt zu streichen. Eine solche ergänzende Regelung, gegebenenfalls auch in protokollarischer Form, würde Gedankenspielen über eine hinnehmbare Gefährdung von Energieversorgungszentren, wie sie Städte darstellen, einen Riegel vorschieben.

Gegen die Verschonung von Städten könnte eingewandt werden, dass diese dann zu Schutzräumen auch für verbrecherische Regime würden. Allerdings verstecken sich solche Regime auch jetzt schon oft hinter der eigenen Zivilbevölkerung. Der zynische Missbrauch von Zivilisten als „Schutzschild“ ist keine neue Erfindung. Er würde auch durch den Verzicht auf Beschuss aus der Distanz oder Bombardierungen aus großer Höhe nicht aus der Welt geschafft werden können. Umgekehrt ist klar, dass der Angriff auf städtische Räume im Wissen um vorhandene zivile Schutzschilder erst recht als hochproblematisch anzusehen ist, hieße doch ein Angriff unter diesen Umständen die wissentlich billigende Inkaufnahme getöteter Zivilisten. Auch hierfür gibt es aber leider zahlreiche Beispiele. Gegen eine Erhöhung der rechtlichen Hürden für den Schutz der Städte spricht dies nicht. Die Vereinten Nationen wären aus unserer Sicht der erste Ort für eine rechtliche Regelung. Jedoch können auch zwischenstaatliche Abmachungen einen Schritt zur sukzessiven Universalisierung eines Angriffsverbots gegen Städte sein. Die Aggressionsdefinition von 1974 liefert hierfür einen geeigneten Rahmen.

Das in der „Hamburger Erklärung“ vorgeschlagene Ziel des Verbots einer Anwendung von tödlichen Kriegswaffen gegen Städte und in Städten unterscheidet nicht vordergründig zwischen

Zuständen von Krieg und Frieden bzw. Zivilisten oder Kombattanten. Es lehnt Versuche ab, diese Grenzen zu verwischen, um dadurch rechtsproblematisches Verhalten zu legitimieren und sucht mit einer erweiterten Perspektive jegliche Form der Kriegsführung gegen städtische Räume zu unterbinden.

## „Hamburger Erklärung“ – nur für Staaten?

Die besondere Verantwortung der Staaten vernachlässigt nicht das Problem der Kriegsbeteiligung nichtstaatlicher Akteure. Eine rechtliche Restriktion für das Verhalten von Staaten wird deshalb durch diese nur dann akzeptiert werden, wenn private Akteure aus dieser Restriktion nicht einseitig Kapital zum Nachteil der Sicherheit der Staaten und ihrer Bürger schlagen können. Es muss deshalb möglich sein, bestimmte Verhaltensweisen von Akteuren, die gewöhnlich keine Völkerrechtssubjekte sind, wie etwa Milizen oder private Militär- und Sicherheitsfirmen, mit strafbewehrten Gesetzen in den Signatarstaaten zu verfolgen. Umgekehrt könnten aber nicht nur Sanktionsdrohungen, sondern auch Anreizmodelle dazu führen, nichtstaatliche Akteure zum Verzicht auf bewaffnete Operationen in und gegen Städte zu bewegen. Anreizmodelle sollten private Akteure in den zivilisatorischen Prozess der Normenbildung und -durchsetzung mit einbeziehen. Wir halten aber die Ausweitung der Verpflichtungen zu völkerrechtskonformem Handeln über Staatenverantwortung hinweg auf private Akteure für unverzichtbar. Dies entspricht im Übrigen der gewohnheitsrechtlichen Praxis, Individuen völkerstrafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, wenn ihnen der Rechtsbruch zugeordnet werden kann. Der Internationale Strafgerichtshof (ICC) wäre hierfür das am besten geeignete Instrument. Seine Anerkennung durch alle Staaten ist geboten und überfällig. Für die Durchsetzung der „Hamburger Erklärung“ ist die Möglichkeit einer strafrechtlichen Würdigung individuellen Verhaltens ein starkes Argument, könnte sie doch zum Beispiel auch den Missbrauch von Zivilisten als menschliche Schutzschilder in Städten unter Strafe stellen. Für Rechtsstaaten gilt, dass Individuen, die in ihrer Zuständigkeit oder mit ihrem Mandat handeln, an das gleiche Recht gebunden sind, wie die Staaten selbst. Hieraus ergibt sich eine Handlungspflicht der Staaten nicht nur als souveräne Akteure der internationalen Beziehungen, sondern auch mit Blick auf die Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien im Zuständigkeitsbereich eigener Hoheitsrechte. Hinzunehmen ist, dass die Durchsetzung eines erweiterten Rechts an politische Voraussetzungen geknüpft ist. Nicht akzeptiert werden kann jedoch, wenn das Fehlen solcher Voraussetzungen als Freibrief für die Umgehung rechtlicher Beschränkungen des humanitären Völkerrechts aufgefasst bzw. ersatzweise als Rechtsgrund für neue Vertragsverletzungen erachtet wird. Diese Position wird durch die aktuellen Debatten um „Human Security“ oder „Responsibility to Protect“ unterstützt, die eine Verantwortung der Staaten für jeden Menschen betonen, jedoch umgekehrt auch eine individuelle Verantwortung zur Rechtswahrung gegenüber den Staaten begründen können.

Für die Definition des Kriegszustands oder einer kriegerischen Auseinandersetzung ist und bleibt es für uns unerheblich, in welchem Verhältnis von Anzahl, Qualität oder Präzision Kriegswaffen zum Einsatz kommen oder ob die Befehlsstruktur der

beiden oder multiplen Konfliktparteien einander entspricht, nur ähnelt oder nur auf einer Seite gegeben ist, solange die ausgeführten militärischen Aktionen ein Mindestmaß an Koordination aufweisen. Dieser Ansatz erlaubt die Zurechenbarkeit von Verantwortung für den Einsatz von Kriegswaffen bzw. kriegerischen Handelns, unabhängig davon, ob es sich im völkerrechtlichen Sinne um einen Krieg oder um einen einmaligen kriegerischen Akt handelt. In der jüngeren Vergangenheit gab es wiederholt Fälle singulärer Luftangriffe auf mutmaßliche militärische Anlagen (Reaktoren, Chemiefabriken u.a.), die mit präventivem Handlungsdruck gerechtfertigt wurden. Dabei gab es aber auch Handlungen, bei denen irrtümliche Annahmen zugrunde lagen (wie im Falle von landwirtschaftlichen Produktionsstätten oder pharmazeutischen Anlagen), bei denen jedoch im Ergebnis zivile Opfer zu beklagen waren. Die Einbeziehung solcher „einmaligen“ Akte in beschränkende Regelungen ist erforderlich, weil gerade von ihnen städtische Räume besonders betroffen sind. Das Argument zugunsten militärischer Präventivschläge gegen Terrorgefahren ist in diesem Kontext nicht überzeugend. Terrorakte sind in erster Linie eine Herausforderung für zwischenstaatliche Kooperation und hierauf gestützt für die jeweilige Polizei und für die Institutionen innerer Sicherheit. Erst in Fällen, in denen rechtsstaatliche Instrumente versagen, wäre die internationale Gemeinschaft aufgerufen, unter dem Dach der Vereinten Nationen und im Rahmen von Kap. VII der VN-Charta gegebenenfalls als letztes Mittel militärische Maßnahmen zu beschließen.

### Der politische Ansatz: 3 x 3

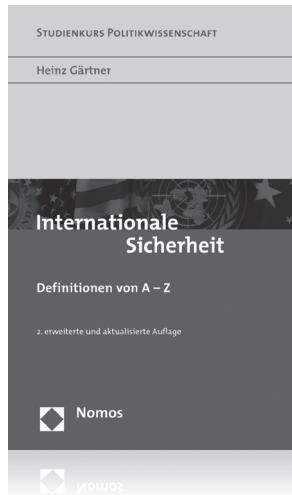
Wir gehen davon aus, dass die Ziele der „Hamburger Erklärung“ im Rahmen einer Regierungskonferenz nach dem Vorbild der Konferenzen von Ottawa und Oslo am besten umgesetzt werden könnten und bieten für die weiterführende Diskussion eine abgestufte Vorgehensweise und Vertragsgestaltung an. Unser Modell lautet zusammengefasst: 3 x 3.

Erstens die geographische Ebene der Beitrittsstaaten. Ein räumliches Arrangement könnte zunächst nur den Raum der Staaten der Europäischen Union erfassen, in einem Folgeschritt das Gebiet der Teilnehmerstaaten der OSZE und schließlich von anderen regionalen Organisationen übernommen und im VN-Rahmen umgesetzt werden. Dabei können sich sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure zu den Zielen eines Angriffsverbots auf Städte *innerhalb* des jeweiligen geographischen Raums bekennen. Auch die Städte selbst könnten initiativ werden. Analog zu den aus dem Völkerrecht bekannten „negativen Sicherheitsgarantien“ gegen Staaten, die nicht über Kernwaffen verfügen oder zu den sogenannten atomwaffenfreien Städten, könnte auch der erklärte Verzicht auf militärische Installationen in Stadtgebieten (unverteidigte Städte) ein Kriterium für die Einforderung und Gewähr entsprechender Sicherheitsgarantien für diese Städte durch staatliche wie nichtstaatliche bewaffnete Akteure sein.

Zweitens die Reichweite der Vereinbarungen. Bestimmte Waffenkategorien, bestimmte Räume und schließlich bestimmte Einsatzszenarien könnten verboten werden. Beispielsweise wären Verbote eines Angriffs auf Wohngebiete, des Beschusses von Städten mit Abstandswaffen und der Bombardierung von Infrastrukturen gut abgrenzbare Ziele.

Drittens die zeitliche Dimension. Es könnte ein konsekutives Verfahren erwogen werden, dem zufolge bestimmte Vereinbarungsstufen nacheinander – d.h. nach jeweiligen Überprüfungskonferenzen – in Kraft gesetzt werden. In drei Stufen könnten der geographische Raum, die Reichweite der Vereinbarungen und die Bindewirkung für staatliche und nichtstaatliche Akteure erweitert werden.

Unser Konzept erlaubt nicht nur einer Vielzahl von Akteuren die Beteiligung, sondern auch, mit seiner Umsetzung unverzüglich zu beginnen.



### Internationale Sicherheit

#### Definitionen von A – Z

Von Heinz Gärtner

2. erweiterte und aktualisierte Auflage 2008, 288 S.,  
brosch., 21,90 €, ISBN 978-3-8329-3351-7  
(Studienkurs Politikwissenschaft)

Das Lexikon enthält fast 700 Begriffe und über 1000 Definitionen aus den Bereichen der Theorie der Internationalen Beziehungen und der Internationalen Sicherheit und geht weit über die üblichen Stichwortsammlungen von Fachwörterbüchern hinaus. Es schließt somit für Lehrende, Studierende, Forscher und Praktiker eine Lücke im deutschsprachigen Raum.

„äußerst anregendes Kurz-Lexikon.“ Curt Gasteyer, NZZ 18./19.03.2006, zur Voraufage

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

