

Kapitel III: Die Zwischenkriegszeit

Der Erste Weltkrieg war ein neuartiger Konflikt auf globaler Ebene, dessen Zerstörungskraft dazu Anlass geben sollte, über die rechtliche Eingrenzung des Krieges sowie die Mittel und Methoden seiner Führung nachzudenken. Dementsprechend fanden sich in der Zwischenkriegszeit – die am 11. November 1918 mit dem Waffenstillstand von Compiègne begann und am 1. September 1939 mit dem deutschen Einmarsch in Polen endete – zahlreiche Versuche, den Krieg *per se* und speziell den Luftkrieg durch multilaterale Abkommen einzuhegen. Diesen Bemühungen, die einerseits der Abrüstung und Abschaffung des (Luft-)Krieges durch den im Jahre 1919 gegründeten Völkerbund (A.) und andererseits Entwürfen zur Regulierung bzw. Fortbildung des Luftkriegsrechts gewidmet waren (B.), wird im Folgenden auf den Grund gegangen. Begleitend dazu wird der Beitrag der Völkerrechtswissenschaft in der Zwischenkriegszeit nachgezeichnet und der Einfluss von Luftkriegstheorie und Luftkriegspraxis auf die Rechtsfortbildung untersucht (C.).

Geleitet ist das Kapitel von der Frage, welche Entwicklungen einer angemessenen Fortbildung des Luftkriegsrechts entgegenstanden und inwieweit hierdurch entscheidende Weichen für die scheinbar maßlose Bombardierungspraxis im Zweiten Weltkrieg gestellt wurden.

A. Bemühungen zur Abrüstung und Abschaffung des Luftkrieges

Der Beginn der Zwischenkriegszeit war von den humanitären und wirtschaftlichen Kosten des Ersten Weltkrieges gezeichnet. Die internationale Öffentlichkeit leitete der Wunsch, die Wiederholung eines solchen Krieges auf alle Zeit zu unterbinden.⁷⁰⁰ Die Siegermächte sahen die übermäßigen Rüstungen als Hauptursache für den Krieg an; so hielt der britische Außenminister Sir Edward GREY in seinen Memoiren bezeichnenderweise fest: *„The enormous growth of armament in Europe, the sense of insecurity of fear caused by them – it was these that made the war inevitable.“*⁷⁰¹

700 Dies suggerierte schon der Topos *„War to end all wars“*, vgl. oben.

701 GREY OF FALLODON, *Twenty-Five Years, 1892-1916, Vol. 1*, London 1925, S. 92.

Zur dauerhaften Bewahrung des Friedens war daher die Abrüstung⁷⁰² das primäre Ziel zwischenstaatlicher Bemühungen. Dies sollte durch den Versailler Vertrag von 1919 (I.) sowie die Abrüstungskommissionen und -konferenzen des Völkerbundes vom Ende der 1920er bis Mitte der 1930er Jahre (II.) erreicht werden. Ein zentraler Aspekt betraf die Abschaffung von Luftwaffen und das Verbot des Luftbombardements. Zu klären ist, ob die Friedenssicherungs- und Abrüstungsbestrebungen der Zwischenkriegszeit in diesem Bereich tatsächlich als

*„process of being somehow utopian and unfocused, an attempt to achieve impossibly grandiose goals pursued by idealistic negotiators who had their heads in the clouds and possessed no understanding of the realities“*⁷⁰³

zu verstehen ist und welche Entwicklungen einer völkerrechtlichen Abschaffung des Luftkrieges entgegenliefen.

I. Unilaterale Abrüstung: Der Versailler Vertrag von 1919

Als Ergebnis der Pariser Friedenskonferenz beendete der Versailler Vertrag vom 28. Juni 1919 den Ersten Weltkrieg auf völkerrechtlicher Ebene und zielte zugleich auf eine unilaterale Abrüstung des Deutschen Reiches ab, um – wie es in der Präambel zu Kapitel V des Vertrages heißt – den *„Anfang einer allgemeinen Beschränkung der Rüstungen aller Nationen zu ermöglichen“*.⁷⁰⁴ Damit sollte die neu gegründete Weimarer Republik nicht nur mit Gebietsabtretungen⁷⁰⁵, hohen Reparationszahlungen⁷⁰⁶ und

702 Zum zeitgenössischen Abrüstungsbegriff: KUTSCHER, *Abrüstung und Völkerbund*, Göttingen 1932, S. 17, der zwischen *„Limitation“* (Rüstungsbegrenzung) und *„Réduction“* (Reduktion existenter Rüstung) differenziert.

703 WEBSTER, *Piercing Together the Interwar Disarmament Puzzle-Trends and Possibilities*, in: *International Journal*, Vol. 59 No. 1 (2003), S. 189, der dieser Frage aus einem nicht auf Luftwaffen beschränkten Blickwinkel nachgeht.

704 Versailler Vertrag vollständig abgedruckt in: *Der Friedensvertrag von Versailles nebst Schlußprotokoll und Rheinlandstatut sowie Mantelnote und deutsche Ausführungsbestimmungen*, Berlin 1925, zum Kapitel V siehe S. 90 ff.; zum Verhältnis von Deutschland und dem Völkerbund: WINTZER, *Deutschland und der Völkerbund 1918-1926*, Paderborn 2006.

705 Hierzu gehörte u.a. Elsaß-Lothringen und Westpreußen, aber auch der Entzug von Kolonien wie Neukamerun.

706 Später angesetzt auf 269 Milliarden Reichsmark, die in 42 Jahresraten ausbezahlt werden sollten.

der Zuweisung der alleinigen Kriegsschuld⁷⁰⁷ belastet werden, sondern darüber hinaus einer Vielzahl entmilitarisierender Maßnahmen unterliegen.

Hierzu gehörten sowohl militärische Restriktionen für die deutschen Land- und Seestreitkräfte als auch eine vollständige Abrüstung der deutschen Luftwaffe, die in Art. 198 bis 202 des Vertrags u.a. die Aufrechterhaltung von Luftstreitkräften sowie die Herstellung und Einfuhr von Flugzeugen für eine Dauer von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Vertrages untersagten und zur Auslieferung respektive Zerstörung sämtlichen Luftfahrtmaterials innerhalb von drei Monaten verpflichteten.⁷⁰⁸ Der Versailler Vertrag sollte damit die deutsche Rüstung zur Luft nicht nur rechtlich verbieten, sondern auch praktisch unmöglich machen. Die Deutschen fassten diese militärischen Restriktionen – wie auch den Versailler Vertrag insgesamt – als ‚Schanddiktat‘ auf, das schon manche Zeitgenossen als Grundlage eines neuen Weltkriegs interpretierten.⁷⁰⁹ Zuvor hatte noch die Hoffnung bestanden, nur solchen luftfahrttechnischen Beschränkungen unterworfen zu werden, die für sämtliche Vertragsmitglieder galten.⁷¹⁰

Nachdem sich die Siegermächte diesem Vorschlag widersetzen und der Versailler Vertrag am 10. Januar 1920 in Kraft trat, hielt sich die deutsche Reichswehr einerseits an die aufgetragenen Verpflichtungen, indem sie 15.000 Flugzeuge, 28.000 Flugmotoren und 16 Luftschiffe zerstörte oder an die Entente-Mächte auslieferte.⁷¹¹ Andererseits unterließ sie es nicht, die Abrüstungsbestimmungen im Bereich der Militärluftfahrt zu umgehen – trotz der Interalliierten Kontroll-Kommission (*Inter-Allied Aeronautical Commission of Control*), die der Versailler Vertrag zur Überwachung der

707 Art. 231: „[...] Deutschland erkennt an, daß Deutschland und seine Verbündeten als Urheber aller Verluste und aller Schäden verantwortlich sind, welche die alliierten und assoziierten Regierungen [...] erlitten haben“.

708 *Der Friedensvertrag von Versailles nebst Schlußprotokoll und Rheinlandstatut sowie Mantelnote und deutsche Ausführungsbestimmungen*, Berlin 1925, S. 104 ff; eine Ausnahmeregelung in Art. 198, die bis 1. Oktober 1919 gelten sollte, erlaubte die Unterhaltung von einhundert Seeflugzeugen oder Flugbooten, um Unterseeminen aufzusuchen.

709 So soll der Franzose Marschall FOCH zum Vertragsschluss geäußert haben: „Das ist kein Vertragsschluss. Das ist ein zwanzigjähriger Waffenstillstand“, zit. in: CHURCHILL, *Der Zweite Weltkrieg*, Bern 1995, Sonderausgabe, S. 17.

710 Hierzu: PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 23 f.

⁷¹¹ Zu den Daten siehe: HOMZE, *Arming the Luftwaffe: The Reich Air Ministry and the German Aircraft Industry, 1919-39*, Lincoln 1976, S. 2, hinzu kamen 1.000.000 Quadratmeter an abgebaute Hangarfläche.

Umsetzung der Abrüstungsmaßnahmen eingerichtet hatte.⁷¹² Dies führte dazu, dass die Fristen aus dem Vertrag verlängert wurden, nachdem die Siegermächte die fehlende Umsetzung der Vorgaben durch die Reichswehr konstatierten.⁷¹³

Förderlich für die Umgehungsaktionen war die begrenzte Gewährung einer Zivilluftfahrt, die in Art. 313 bis 320 des Versailler Vertrags festgehalten war. Infolge der Abgrenzung zwischen (legaler) ziviler und (illegaler) militärischer Luftfahrtnutzung formte sich zudem ein „*legalistic chess match in which the Allies attempted to contain Germany's air potential through legal restraints that Germany assiduously tried to avoid*“,⁷¹⁴ das am 14. April 1922 in einer Bestimmung seitens der Alliierten mündete, die den Begriff des Zivilflugzeugs an technische Leistungsgrenzen knüpfte.⁷¹⁵ Am 5. Mai desselben Jahres folgte die formelle Aufhebung des Herstellungs- und Einfuhrverbots unter Ersetzung der Interalliierten Kontroll-Kommission durch ein Luftfahrt-Garantie-Komitee (*Aviation Guarantee Committee*).⁷¹⁶ Unterdessen hatten deutsche Flugzeugfirmen Zweigstellen im Ausland errichtet und die deutsche Reichswehr einen geheimen Vertrag (sog. Vertrag von Rappalo) mit der sowjetischen Armee geschlossen, um neu beschaffte Militärluftfahrzeuge zu lagern, eine Erprobungsstätte zu errichten und die Ausbildung deutscher Kampfpiloten zu ermöglichen.⁷¹⁷ Diese Maßnahmen folgten den Plänen des deutschen Generalmajor Hans VON SEECKT, der als Vertreter der preußischen Militärschule und Leiter des Truppenamtes⁷¹⁸ die ‚Wehrhaftmachung‘ einer mobilen und mechanisierten Armee

712 Siehe Art. 203 bis Art. 210, in: *Der Friedensvertrag von Versailles nebst Schlußprotokoll und Rheinlandstatut sowie Mantelnote und deutsche Ausführungsbestimmungen*, Berlin 1925, S. 106 ff.

713 Vgl. SCHWIPPS, *Kleine Geschichte der deutschen Luftfahrt*, Berlin 1968, S. 82-83.

714 HOMZE, *Arming the Luftwaffe: the Reich Air Ministry and the German Aircraft Industry, 1919-39*, Lincoln 1976, S. 3.

715 Die Flugzeuge durften eine Geschwindigkeit von 170 km/h, eine Reichweite von 300 km, eine Gipfelhöhe von 4.000 Metern und eine Flugzeit von 2,5 h nicht übersteigen und blieben damit weit unter dem ausländischen Leistungsstandard, vgl. MASON, H. M., *The Rise of the Luftwaffe 1918 - 1940*, London 1975, S. 113 (in Meilen/Fuß); zum Begriff des Militärluftfahrzeugs: RIESCH, *Der Begriff „Militärluftfahrzeug“ im Luftrecht*, Berlin 1934.

716 HOMZE, *Arming the Luftwaffe: The Reich Air Ministry and the German Aircraft Industry, 1919-39*, Lincoln 1976, S. 3.

717 MASON, H. M., *The rise of the Luftwaffe 1918 - 1940*, London 1975, S. 103-105, 135 ff.; weiterführend auch HOMZE, *Arming the Luftwaffe: The Reich Air Ministry and the German aircraft industry, 1919-39*, Lincoln 1976, S. 7 ff.

718 Der Ersatz für den Großen Generalstab, der durch Art. 160 des Versailler Vertrags von 1919 verboten wurde.

anstrebte, die in enger Koordination mit Militärflugzeugen den künftigen Krieg dominieren sollte.⁷¹⁹

In Anbetracht der technischen und personellen Wiederaufrüstung der deutschen Reichswehr gelang es den Alliierten daher langfristig nicht, die einseitigen Abrüstungsbestimmungen aus dem Versailler Vertrag durchzusetzen. SPAIGHT bewertete das fehlende Einschreiten seitens der Alliierten retrospektiv als eine Hauptursache für den Zweiten Weltkrieg:

*„[T]he failure to prevent the re-armament of Germany was the most tragic [...] instance of a curious tendency that was in evidence between the wars to turn a blind eye to problems thrown up by the impact of air power upon war.“*⁷²⁰

Auch Winston CHURCHILL schrieb hierzu, dass allein die „entschlossene Durchführung der Abrüstungsbestimmungen des Friedensvertrages“ einen dauerhaften Frieden hätte bringen können.⁷²¹ Dieses Versäumnis war u.a. auf die divergenten Durchsetzungsinteressen der Alliiertenmächte zurückzuführen: Während die Briten die Überschreitungen als geringfügig bewerteten und eine gewaltsame Durchsetzung der vertraglichen Pflichten zugunsten der Friedenssicherung vermeiden wollten, blieben die Franzosen diejenigen, die gegen die aufgedeckten Missachtungen des Versailler Vertrages in Sorge um ein Wiedererstarken des deutschen Militärs protestierten, ohne jedoch unilateral gegen die Deutschen vorzugehen.⁷²² Die Bedeutung der ‚Entwaffnung‘ Deutschlands und der defensiv-präventiven Ausrichtung des Völkerbundes hob schon der Franzose Ferdinand FOCH, ehemals Oberbefehlshaber der Armeen an der Westfront, hervor:

„L’Allemagne reste [...] une menace redoutable pour la civilisation [...] la plus élémentaire prudence impose aux Nations alliées embryon de la Société des Nations, la nécessité de prendre, vis-à-vis d’elle, un ensemble de mesures

719 Seine Grundsätze waren u.a. niedergelegt in der Schrift mit dem Titel: „Grundlegenden Gedanken für den Wiederaufbau unserer Wehrmacht“ von 1921, vgl. VON RABENAU, *Hans von Seeckt: Aus meinem Leben*, Leipzig 1940, S. 474 f.

720 So in seiner Auflage nach WK II: SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 41-42.

721 CHURCHILL, *Der Zweite Weltkrieg*, Bern 1995, Sonderausgabe, S. 25.

722 Vgl. WEBSTER, *Piercing Together the Interwar Disarmament Puzzle - Trends and Possibilities*, in: *International Journal*, Vol. 59 No. 1 (2003), S. 191; vgl. auch HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 168; WINTZER, *Deutschland und der Völkerbund 1918-1926*, Paderborn 2006, S. 113, weist daraufhin, dass Frankreich eine Kontrolle der Abrüstungsbestimmungen durch ständige Völkerbundorgane im Rheinland befürwortete.

*purement défensives et de précautions de premier plan [...] le but recherché: la Paix, et de mettre l'Allemagne dans l'impossibilité de recommencer une guerre de conquêtes, de reprendre son programme de domination par les armes.*⁷²³

Ohne konsequente Durchsetzung der Abrüstungsaufgaben schienen die einseitigen Abrüstungsbestrebungen der deutschen Luftstreitmacht durch den „highly-legalistic Allied approach“⁷²⁴ des Versailler Vertrages zum Scheitern verurteilt.⁷²⁵

Gleiches galt für die Friedensverträge, die zwischen 1919 und 1920 mit den anderen Verlierermächten geschlossen wurden (sog. ‚Pariser Vorortverträge‘): der Vertrag von Saint Germain mit Österreich, der Vertrag von Neuilly-sur-Seine mit Bulgarien, der Vertrag von Trianon mit Ungarn und der Vertrag von Sèvres mit dem Osmanischen Reich, in denen die Art. 198 ff. und 313 ff. des Versailler Vertrages wiederkehrten.⁷²⁶

II. Multilaterale Abrüstung: Der Völkerbund

Neben dem Versuch der einseitigen Abrüstung im Bereich der Militärluftfahrt postulierte der Völkerbund eine multilaterale Abrüstung als Ziel. Der

723 „Deutschland bleibt [...] eine gewaltige Bedrohung der Zivilisation [...] die elementarste Vorsicht erlegt den alliierten Nationen, dem Embryo des Völkerbundes, die Notwendigkeit auf, ihm gegenüber eine Reihe von rein defensiven Maßnahmen und Vorsichtsmaßnahmen erster Ordnung zu ergreifen [...] das angestrebte Ziel: Frieden, und es Deutschland unmöglich zu machen, einen Eroberungskrieg wieder zu beginnen, sein Programm der Herrschaft durch Waffen wieder aufzunehmen“ (eigene Übersetzung), *Note remise par le Maréchal Commandant, en chef les armées alliées aux plénipotentiaires des puissances*, 10.01.1919, abgedruckt als Nr. 1 in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (Hrsg.), *Documents Diplomatiques. Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne* (10 Janvier 1919 – 7 Decembre 1923), Paris 1924, S. 10.

724 PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 24.

725 HANKE kritisiert die Versäumnung seitens der Siegermächte „aus ihrer Position der Stärke heraus eine allgemeine Revision des Kriegsvölkerrechts durchzusetzen“ in: DERS., *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 56.

726 Für Österreich Art. 144-148, Art. 276-283; für Ungarn Art. 128-132, Art. 260-267; für Bulgarien Art. 89-93, Art. 204-211; der Vertrag mit dem Osmanischen Reich ist nie in Kraft getreten, hierzu MANCHOT, *Die Entwicklung der völkerrechtlichen Regelung der Luftfahrt und des Luftkrieges*, Ochsenfurt 1930, S. 22.

Krieg als Form der zwischenstaatlichen Konfliktlösung sollte abgeschafft und bestimmte Kriegsmittel darüber hinaus verboten werden.⁷²⁷

1. Entstehung des Völkerbundes und Wege zur Abrüstung

Nach Ende des Ersten Weltkrieges sollte der Völkerbund als zentrale Institution der Friedenssicherung dienen und ein Instrumentarium für die internationale Konfliktregulierung bereitstellen. Aus Sicht der Siegermächte war die allgemeine Rüstungsbeschränkung notwendige Bedingung für die Gewährung nationaler und individueller Sicherheit und zugleich eine adäquate Antwort auf die „No More War!“-Bewegung der kriegsmüden Öffentlichkeit, die ebenso von einer friedensstiftenden Wirkung der Abrüstung überzeugt war.⁷²⁸

Dieses Ziel war in Art. 8 der Völkerbundsatzung niedergelegt, die im Jahre 1919 als Gründungsakte des Völkerbundes in den Versailler Vertrag aufgenommen wurde. Demnach erkannten die Mitgliedstaaten an, dass

*„die Aufrechterhaltung des Friedens es nötig macht, die nationalen Rüstungen auf das Mindestmaß herabzusetzen, das mit der nationalen Sicherheit und mit der Durchführung der durch ein gemeinsames Handeln auferlegten internationalen Verpflichtungen vereinbar ist.“*⁷²⁹

Gemäß der geographischen Lage und den besonderen Umständen der einzelnen Mitgliedstaaten sollte der Völkerbundrat die Grenzen der mitgliedstaatlichen Rüstungen bestimmen, die neben den Land- und Seestreitkräften auch die nationalen Luftflottenprogramme betrafen. Die Formulierung von Art. 8 war ein Kompromiss der scharfen Gegensätze zwischen den militärpolitischen Lagern des Völkerbundes.⁷³⁰

Auf der einen Seite setzte sich der US-Amerikanische Präsident Thomas Woodrow WILSON mit den Briten für ein Maximum an nationalen Rüs-

727 Als „post-war legal utopianism“ bezeichnet von 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. 83, Fn. 157.

728 Zum pazifistischen Diskurs: EITZ/ENGELHARDT, *Diskursgeschichte der Weimarer Republik*, 2015, S. 203 ff.

729 Auszug aus: *Der Friedensvertrag von Versailles nebst Schlußprotokoll*, vgl. oben, Berlin 1925, S. 18-19.

730 Vgl. KUTSCHER, *Abrüstung und Völkerbund*, Göttingen 1932, S. 22 ff.; zu den Gegensätzen zwischen den politischen Lagern im Völkerbund: CARTIER, *Vom Ersten zum Zweiten Weltkrieg: 1918 - 1939*, München 1982, S. 46 ff.

tungsbeschränkungen ein. In seinem 14-Punkte-Plan hatte WILSON im Januar 1918 die Gründung eines allgemeinen Nationenverbands sowie eine multilaterale Abrüstung als Bedingungen für die Sicherung eines dauernden Frieden vorgesehen.⁷³¹ Doch nicht alle waren von der Vorstellung einer solchen Friedensordnung überzeugt, wie etwa der französische Ministerpräsident Georges CLEMENCEAU, der im Gegensatz zu WILSON für ein Minimum an eigenen Rüstungsbeschränkungen und eine größtmögliche Schwächung Deutschlands eintrat.⁷³² Diese Divergenz war auf die ambivalente Interpretation des Verhältnisses von Sicherheit und Abrüstung zurückzuführen: Während sich für die Amerikaner und die Briten die nationale Sicherheit als Konsequenz der Abrüstung darstellte (Sicherheit durch Abrüstung),⁷³³ war aus Sicht der Franzosen eine Abrüstung möglich, sobald sie sich in einer gefestigten Position der Sicherheit befanden (Abrüstung durch Sicherheit).⁷³⁴ Dieses Verhältnis von Sicherheit und Abrüstung blieb dauernder Streitpunkt in den Abrüstungsverhandlungen des Völkerbundes. Mit Art. 8 hatte der Völkerbund letztlich eine kollektive Obliegenheit zur Rüstungsherabsetzung geschaffen,⁷³⁵ die trotz „Bindung

731 In Originalversion als *President Wilson's Fourteen Points* abrufbar im World War I Document Archive unter: https://wwi.lib.byu.edu/index.php/President_Wilson's_Fourteen_Points; Rede vor US-Kongress, 08.01.1918, (zuletzt abgerufen: 01.12.2021); außerdem forderte WILSON die Sicherung der politischen Unabhängigkeit und territorialen Unverletzlichkeit der Mitgliedstaaten als Vorläufer eines Systems kollektiver Sicherheit; zu WILSON in den Pariser Konferenzen: BAKER, *Woodrow Wilson and the world settlement* - Vol. 1, New York 1923.

732 Zum französischen Sicherheitsbedürfnis und die hieran anknüpfende Rheinlandpolitik: PAYK, *Frieden durch Recht? der Aufstieg des modernen Völkerrechts und der Friedensschluss nach dem ersten Weltkrieg*, Berlin 2018, S. 561 ff.; CHURCHILL schreibt zur französischen Nachkriegsverfassung: „Tiefe Furcht vor Deutschland bedrückte die französische Nation schon am ersten Tag nach ihrem überwältigenden Erfolg“, in: *Der Zweite Weltkrieg*, Bern 1995, Sonderausgabe, S. 21.

733 „[A]rmaments provoked fear and suspicion, and so were themselves a cause of war. Nations should first disarm, and security would then ensure“, JORDAN, *Great Britain, France, and the German problem, 1918-1939*, London/New York 1943, S. 154.

734 Hierzu auch BLESSING, *Der mögliche Frieden: die Modernisierung der Aussenpolitik und die deutsch-französischen Beziehungen 1923-1929*, München 2008, S. 285-287; WEBSTER, *Piercing Together the Interwar Disarmament Puzzle - Trends and Possibilities*, in: *International Journal*, Vol. 59 No. 1 (2003), S. 196-197.

735 Vgl. zur Interpretation von Art. 8: KUTSCHER, *Abrüstung und Völkerbund*, Göttingen 1932, S. 25 f.

*geringsten Gehalts*⁷³⁶ die Bestrebungen des Völkerbundes zugunsten einer Abrüstung durch positivrechtliche Norm abbilden sollte.⁷³⁷

Ergänzend dazu sah Art. 9 der Völkerbundsatzung die Einrichtung einer ständigen technischen Kommission vor, die dem Rat des Völkerbundes Gutachten über die Ausführung der Bestimmungen erstatten sollte (*Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes*).⁷³⁸ Zusätzlich rief der Völkerbundrat infolge der ersten Bundesversammlung am 14. Dezember 1920 die *Commission temporaire mixte pour la réduction des armements* als nicht ständiges Organ ins Leben, die – zusammengesetzt aus politischen, soziologischen und ökonomischen Sachverständigen – Studien und Vorschläge zur Abrüstungsfrage ausarbeiten sollte.⁷³⁹ Ein erster Bericht dieser Kommission vom 6. September 1922 gab u.a. Auskunft über die Rüstungsausgaben der Mitgliedstaaten und die spezifischen Schwierigkeiten ihrer nationalen Verteidigung.⁷⁴⁰ Hieran knüpfte der Entschluss der dritten Völkerbundversammlung an, wonach eine Abrüstung nur nach Begründung von Sicherheitsgarantien erfolgen könne:

„[D]ans l'état actuel du monde, un grand nombre de Gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir un échange une garantie suffisante pour la sécurité de leurs pays.“⁷⁴¹

736 Zu dieser Auslegung von Art. 8 der Völkerbundsatzung: BILFINGER, *Betrachtungen über politisches Recht. Ein Beitrag zum Völkerrecht, Staatsrecht und Verwaltungsrecht.*, in: ZaöRV (1929), S. 73-76.

737 Auch KUTSCHER bezeichnet Art. 8 in Anlehnung an BILFINGER, *Betrachtungen über politisches Recht*, ZaöRV (1929), als „politische Rechtsnorm“ in: KUTSCHER, *Abrüstung und Völkerbund*, Göttingen 1932, S. 8.

738 HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf (Publications de la Société des Nations) 1936, S. 9.

739 Hierzu SCHÜCKING/WEHBERG: *Die Satzung des Völkerbundes*, 2. Auflage, Berlin 1924, S. 446 f.

740 Siehe Auszug aus Bericht der Kommission mit dazugehörigen Statistiken, abgedruckt als Anhang 7 zu Nr. 44 in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (Hrsg.), *Documents Diplomatiques. Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne (10 janvier 1919 – 7 Décembre 1923)*, Paris 1924, S. 170.

741 „Im gegenwärtigen Zustand der Welt könnte eine große Anzahl von Regierungen die Verantwortung für eine ernsthafte Reduzierung der Rüstung nicht übernehmen, wenn sie nicht im Gegenzug eine ausreichende Garantie für die Sicherheit ihrer Länder erhielten“ (eigene Übersetzung), Auszug aus Resolution XIV der 3. Versammlung vom 27.09.1922, Anhang 8 zu Nr. 44 in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Vorschläge waren etwa die feste Etablierung eines Schiedsgerichts oder eine Erweiterung der Verpflichtungen aus Art. 16 der Völkerbundsatzung.⁷⁴² Damit sollte sich die Völkerbundpolitik vorerst der französischen Abrüstungsdoktrin annähern.⁷⁴³

Trotz der wirtschaftlich instabilen Lage der Nachkriegszeit und der Zielsetzungen, die Militärausgaben für die folgenden Jahre einzufrieren,⁷⁴⁴ trieben die Militärmächte ihre Rüstungsproduktion in den folgenden Jahren voran, vergrößerten ihre Armeen und modernisierten sowohl ihre militärische Ausbildung als auch ihre Bewaffnung, insbesondere im Bereich der Lufrüstung.⁷⁴⁵ Denn Konsens war, dass völkerrechtliche Vorschriften und politische Zielsetzungen keinen ‚absoluten Schutz‘ gewähren könnten, da sie nicht in der Lage wären, technische Schutzmaßnahmen wie die Aufrüstung von ‚Defensivmitteln‘ zu ersetzen.⁷⁴⁶ Dies betonte auch die *Commission temporaire mixte*: „Le véritable danger – danger de mort – pour une nation serait de s’endormir, confiante en des conventions internationales pour se réveiller sans protection contre une arme nouvelle.“⁷⁴⁷

(Hrsg.), *Documents Diplomatiques. Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l’Allemagne* (10 Janvier 1919 – 7 Décembre 1923), Paris 1924, S. 170-171.

742 Art. 16 der Völkerbundsatzung enthielt die Solidaritätsklausel, wonach der Kriegeintritt eines Bundesmitglieds so behandelt wird, „als hätte es eine kriegerische Handlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen“ und hieran gewisse Pflichten knüpft, abgedruckt in: *Der Friedensvertrag von Versailles nebst Schlußprotokoll und Rheinlandstatut sowie Mantelnote und deutsche Ausführungsbestimmungen*, Berlin 1925, vgl. oben, Berlin 1925, S. 22.

743 Vgl. BLESSING, *Der mögliche Frieden: Die Modernisierung der Aussenpolitik und die deutsch-französischen Beziehungen 1923-1929*, München 2008, S. 286.

744 Siehe schon den *vœu* der ersten Bundesversammlung vom 14.12.1920, abgedruckt als Anhang 2 zu Nr. 44 in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (Hrsg.), *Documents Diplomatiques. Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l’Allemagne* (10 Janvier 1919 – 7 Décembre 1923), Paris 1924, S. 157.

745 Zu den technischen Einzelheiten und ihrer Beeinflussung durch die Luftkriegsdoktrinen siehe C. I.

746 „Ein gegenteiliger Standpunkt würde den Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe stark beeinträchtigen, da auch der völkerrechtliche Schutz infolge der Übertretbarkeit der Rechtsnormen kein absoluter sein kann“, so MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe – Das geltende Kriebsrecht*, Berlin 1935, S. 33.

747 „Die wirkliche Gefahr – eine lebensbedrohliche Gefahr – für eine Nation wäre es, im Vertrauen auf internationale Konventionen einzuschlafen, nur um dann ungeschützt gegen eine neue Waffe aufzuwachen“ (eigene Übersetzung), Gutachten der *Commission temporaire mixte* vom 30.07.1924, zit. nach MEYER, *Völkerrechtlicher*

2. Die vorbereitende Abrüstungskommission

Bevor sich der Völkerbund wieder vertieft der Abrüstung widmete, versuchten die Mitglieder zunächst das Bedürfnis nach internationalen Sicherheitsgarantien umzusetzen. Nach Scheitern des französischen Entwurfs eines kollektiven Sicherheitssystems mittels des ‚Genfer Protokolls für die friedliche Regelung internationaler Streitigkeiten‘ von 1924⁷⁴⁸ gelang es mit den ‚Verträgen von Locarno‘ im Oktober 1925 die Ruhrkrise zu überwinden, ein Prinzip der friedlichen Streitschlichtung zu etablieren und Deutschland als Völkerbundmitglied zu gewinnen.⁷⁴⁹ Damit konnte das Thema der Abrüstung wieder in den Fokus der diplomatischen Bemühungen rücken.⁷⁵⁰

Nachdem der Völkerbund bis zur Hälfte des Jahres 1925 mit der Waffenhandelskonferenz⁷⁵¹ und dem Genfer Protokoll zum Verbot chemischer und biologischer Waffen bereits erste Erfolge zu verzeichnen hatte,⁷⁵² rief die sechste Völkerbundversammlung den Rat dazu auf, „*vorbereitende Studien für die Organisation einer Konferenz zur Herabsetzung und Begrenzung der Rüstungen in Angriff zu nehmen*“.⁷⁵³ Daraufhin setzte der Völkerbundrat am 12. Dezember 1925 eine Abrüstungskommission ein, die der Vorbereitung für die nachfolgende Abrüstungskonferenz dienen

Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe - Das geltende Kriegsrecht, Königsberg/Berlin 1935, S. 33.

748 Vgl. MCKERCHER, *The League of Nations and the Problem of Collective Security 1919-1939*, in: UNITED NATIONS LIBRARY (Hrsg.), *The League of Nations, 1920-1946: organization and accomplishments: a retrospective of the first organization for the establishment of world peace*, New York 1996, S. 71; optimistisch noch aus zeitgenössischer Perspektive: WEHBERG, *Das Genfer Friedensprotokoll*, in: *Die Friedens-Warte*, Vol. 24 No. 10/11 (1924), S. 253 ff.

749 Vgl. CHURCHILL, *Der Zweite Weltkrieg*, Bern 1995, Sonderausgabe, S. 31 ff.

750 Ausführlich zur Vorgeschichte der Genfer Abrüstungskonferenzen siehe jüngst: WEBSTER, *Strange Allies: Britain, France and the dilemmas of disarmament and security, 1929-1933*, New York 2020.

751 Vgl. WINTZER, *Deutschland und der Völkerbund 1918-1926*, Paderborn 2006, S. 490 ff.

752 *Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare*, vom 17.06.1925, abgedruckt als Nr. 13 in: SCHINDLER/TOMAN (Hrsg.), *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 115 ff.

753 Zit. nach MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe*, Berlin 1935, S. 8, Fn. 15.

sollte (*Commission préparatoire de la Conférence du désarmement*).⁷⁵⁴ Diese Kommission umfasste sämtliche Mitglieder des Völkerbundes und weitere Staaten wie Russland und die USA als Nichtmitglieder – denn aus Sicht der Völkerbundversammlung war die „Zusammenarbeit mit den anderen großen Militärstaaten, die bisher außerhalb des Bundes geblieben sind“, notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Abrüstung.⁷⁵⁵

Die vorbereitende Abrüstungskommission diente dazu, die divergenten Positionen der Militärmächte vor der Abrüstungskonferenz anzunähern und somit eine erfolgversprechende Diskussionsgrundlage zu schaffen. Im Rahmen eines Fragebogens nahmen die teilnehmenden Staaten vorab Stellung zum Rüstungsbegriff, zu Abrüstungsumfang und Abrüstungsmethoden, zu Standards zum Vergleich des Rüstungsverhältnisses, zur Notwendigkeit einer internationalen Rüstungsüberwachung sowie zur Abgrenzung von offensiver und defensiver Rüstung, militärischer und ziviler Rüstung wie auch allgemeiner und regionaler Rüstung.⁷⁵⁶ Auf Grundlage der mitgliedstaatlichen Stellungnahmen sollte die vorbereitende Kommission einen Konventionsentwurf zur Begrenzung und Verringerung der Rüstungen erarbeiten.

Hierzu kamen die Delegierten zwischen Mai 1926 und Dezember 1930 auf sechs Tagungen zusammen. Nachdem die ersten beiden Treffen ergebnislos verliefen, waren die Delegierten auf ihrer dritten Tagung „concerned

754 Vgl. McKERCHER, *The League of Nations and the Problem of Collective Security 1919-1939*, in: UNITED NATIONS LIBRARY (Hrsg.), *The League of Nations, 1920-1946: organization and accomplishments: a retrospective of the first organization for the establishment of world peace*, New York 1996, S. 71; BLESSING, *Der mögliche Frieden: die Modernisierung der Aussenpolitik und die deutsch-französischen Beziehungen*, München 2008, S. 287.

755 „[C]ollaboration des autres grands Etats militaires, qui jusqu'ici, sont restés en dehors de la Société“, Auszug aus der Resolution der ersten Bundesversammlung vom 14.12.1920, abgedruckt als Anhang 1 zu Nr. 44 in: MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (Hrsg.), *Documents Diplomatiques. Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne (10 Janvier 1919 – 7 Decembre 1923)*, Paris 1924, S. 157.

756 Fragen aufgelistet in: *Report by the Commission, 09.12.1930*, abgedruckt als Anhang 19 in: LEAGUE OF NATIONS (Hrsg.), *Minutes of the Sixth Session of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference - Series X* (Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments), Genf 1931, S. 562 ff.; hierzu aus zeitgenössischer Sicht: SCHWERTFEGER, *Abrüstung*, in: *Zeitwende: Kultur, Geschichte, Zeitgeschehen* (1932), S. 86 f.

about growing public dissatisfaction at their lack of progress“.⁷⁵⁷ Hierdurch sahen sich die britischen und französischen Delegationen zur Erstellung eigener Konventionsentwürfe veranlasst, die als erstes Ergebnis in einem gemeinsamen Dokument präsentiert werden konnten, doch im selben Zuge die rüstungspolitischen Gegensätze der Militärmächte vor Augen führten.⁷⁵⁸ Umstritten waren bereits die Formulierung der Präambel wie auch die Beschränkungsform der Seerüstung oder das Erfordernis einer internationalen Überwachung der Abrüstung.⁷⁵⁹ „Neuen Wind“ brachte das vierte Treffen der Kommission, an dem die Sowjetunion erstmalig teilnahm und sogleich – unter Hervorhebung der eigenen Friedensbemühungen und Bemängelung der bisherigen Kommissionsarbeiten – eine absolute und umgehende Abrüstung forderte.⁷⁶⁰ Während andere Delegierte diesen Auftritt als reinen „publicity stunt“ werteten, stieß er innerhalb der Friedensbewegung und Abrüstungskampagnen auf regen Zuspruch, sodass das Sekretariat des Völkerbundes erstmalig Resolutionsentwürfe von Seiten nichtstaatlicher Organisationen erhielt.⁷⁶¹ In der fünften Tagung der Konferenz im März 1928 zitierte der sowjetische Delegierte Maxim LITVINOFF eine Deklaration von 34 nationalen und 4 internationalen Organisatio-

757 DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 74.

758 Untergliederung in Kapiteln zu: *Effectives, Material, Budgetary Expenditure, Chemical Warfare* und *Miscellaneous Provisions*, siehe LEAGUE OF NATIONS (Hrsg.), *Text of the Draft Convention drawn up in the course of the Third Session*, abgedruckt als Anhang 1 in: *Minutes of the Sixth Session of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference - Series X* (Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments), Genf 1931, S. 427 ff.

759 LEAGUE OF NATIONS (Hrsg.), *Text of the Draft Convention drawn up in the course of the Third Session*, abgedruckt als Anhang 1 in: *Minutes of the Sixth Session of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference - Series X* (Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments), Genf 1931, S. 426 ff.

760 Erklärung des Leiters der sowjetischen Delegation LIVINOFF auf der ersten Sitzung der vierten Tagung der Kommission, abgedruckt in: KLEIN/INSTITUT FÜR INTERNATIONALE POLITIK UND WIRTSCHAFT DER DDR (Hrsg.), *Dokumente zur Abrüstung 1917 - 1976*, Frankfurt a. M. 1978, S. 84-91; hierzu: WHEELER-BENNETT, *Disarmament and Security since Locarno, 1925-1931*, New York 1932, S. 234 ff.

761 Zum Beispiel von der International-Cooperative Women's Guild, vgl. DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 77, 78.

nen zur Unterstützung der eigenen Position.⁷⁶² Der Antrag stieß jedoch auf allgemeine Ablehnung. Kommissionpräsident Johnkheer LOUDON aus den Niederlanden forderte die sowjetische Delegation im Anschluss auf „to attend our next and any ensuing meetings in a constructive spirit and not with the idea of destroying the work we have already done“.⁷⁶³ Bis zur sechsten und letzten Tagung im April 1929 hatte sich der öffentliche Druck nach Unterzeichnung des Briand-Kellogg-Pakts im September 1928 und den Aufstieg nationaler Abrüstungskampagnen sowie pazifistischer Bewegungen stetig erhöht.⁷⁶⁴ Erneut richtete LOUDON zu Beginn mahnende Worte an die Kommission:

*„Public opinion is growing impatient, and rightly so. I have had striking proof of this in the very large number of letters which, as President of this Commission, I have received during the last few weeks [...] They express the opinion that the Preparatory Commission should complete its work as soon as possible, in order that a General Convention may be concluded, thus fulfilling the solemn promises of disarmament made to all the nations of the world [...]. I venture to hope that [...] it will bring increasing pressure upon governments, whose action in this field more than in any other depends on the will of the people.“*⁷⁶⁵

Die Delegierten der Siegermächte versuchten hierauf mit gegenseitigen Zugeständnissen zu reagieren. Während etwa die Franzosen das von den britischen und amerikanischen Delegierten geforderte Prinzip der Materialkostenbeschränkung für die Landrüstung akzeptierten, ließen sich diese auf die französische Forderung ein, bestehende Rüstungs- und Truppenreserven aus den Restriktionsbestimmungen des Konventionsentwurfs auszunehmen und eine internationale Abrüstungsüberwachung einzurich-

762 DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 78.

763 Zit. in: WHEELER-BENNETT, *Disarmament and Security since Locarno, 1925-1931*, New York 1932, S. 238.

764 DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 79 f.

765 *Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments – Series VIII*, Genf 1931, S. 7, zit. in: DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 80 f.

ten.⁷⁶⁶ Dies vermittelte jedoch den Eindruck, dass die Kommission eher auf ein schnelles Ergebnis als eine effektive Abrüstungsregelung zielte:

„[T]he members of the Preparatory Commission reacted to activist pressure in 1929 by moving towards agreement, but not towards disarmament: each party simply showed willingness not to press for disarmament measures that any of the other might refuse to accept.“⁷⁶⁷

Unterstützt von der deutschen Delegation, schlug die Sowjetunion eine partielle Abrüstung unter prozentualer Reduktion existierender Rüstungsbestände vor.⁷⁶⁸ Die Kommission sicherte zu, diesen sowjetischen Entwurf als Anhang zur Konvention beizufügen.⁷⁶⁹

Als neues Mitglied des Völkerbundes hatte die deutsche Delegation unter Verhandlungsführung des Diplomaten Johann Heinrich GRAF VON BERNSTORFF eine gleichgestellte Position in den Abrüstungsbestimmungen beansprucht und versucht, sich von den unilateralen Auflagen des Versailler Vertrages loszusagen. Alternativ sollten sämtliche Mitglieder denselben militärischen Restriktionen unterliegen.⁷⁷⁰ Dabei sind die deutschen

766 Vgl. hierzu die *Draft Convention*, 09.12.1930, abgedruckt als Anhang 20 in: LEAGUE OF NATIONS (Hrsg.), *Minutes of the Sixth Session of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference - Series X* (Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments), Genf 1931, S. 597 ff.: Art. 10, Art. 30, Art. 48.

767 DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, 2007, S. 81; WALTERS, *A History of the League of Nations - Vol. I*, London 1952, S. 374: „In general, a good deal of progress was being made, not indeed towards any specific reduction of existing armaments, but at least towards the conclusion of Convention.“

768 Vgl. zu den Verhandlungen der Kommission: BOURQUIN/COBIÁN, *Draft Report*, 04.12.1930, abgedruckt als Anhang 13 in: LEAGUE OF NATIONS (Hrsg.), *Minutes of the Sixth Session of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference - Series X* (Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments), Genf 1931, S. 532 ff.

769 Vgl. *Report by the Commission*, 09.12.1930, abgedruckt als Anhang 19 in: LEAGUE OF NATIONS (Hrsg.), *Minutes of the Sixth Session of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference - Series X* (Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments), Genf 1931, S. 565.

770 Dies war von Seiten des Weimarer Parlaments eindringlich gefordert worden, vgl. zum Diskurs um Ab- bzw. Aufrüstung: EITZ/ENGELHARDT, *Diskursgeschichte der Weimarer Republik*, Hildesheim 2015, S. 220 ff.

Luftschiffen vorsahen und militärische Konstruktionscharakteristika für den Bau ziviler Flugzeuge verboten.⁷⁷⁶ Der britische Antrag auf Beschränkung der jährlichen Ausgaben für die Luftrüstung wurde abgelehnt – trotz des Arguments, dass die bloße Beschränkung der Zahl und Motorenstärke eine wirksame Kontrolle nicht erlaube.⁷⁷⁷ Art. 36 und 37 schrieben die Publizität dieser Angaben vor. Die Rüstungsvolumina in den ausfüllungsbedürftigen Tabellen des Entwurfs waren erst durch die Abrüstungskonferenz zu bestimmen.⁷⁷⁸

Hatte nun die vorbereitende Kommission damit eine akzeptable Grundlage für die nachfolgende Abrüstungskonferenz in Hinblick auf die Einhegung der Luftrüstung geschaffen? Weder erteilte der Konventionsentwurf der allgemeinen Luftrüstung eine Absage, noch berührten die Restriktionen die im Besitz befindlichen Flugzeuge, Motoren sowie das gelagerte Material, womit der Wettlauf im Ausbau des bestehenden Rüstungsstandes weiterhin möglich war. Auch Wehrpflichtarmeen und Reservetruppen ließ der Entwurf zu, womit ein Ausbau auf personeller Ebene für die Militärmächte realisierbar blieb. Nicht nur in diesem Bereich zementierte der Konventionsentwurf damit den militärischen *status quo* und legitimierte je nach Rüstungsstand sogar eine Aufrüstung.⁷⁷⁹ Die deutsche Delegation legte aufgrund dieser Mängel bezüglich der *Air Armament*-Artikel einen Vorbehalt ein. Dabei verwies sie darauf, dass diese Auflagen die Signatarmächte nicht daran hindern, ihre Bestände nach Belieben weiterzuentwickeln, ohne die durch die Konvention festgelegten Grenzen zu über-

776 Vgl. *Draft Convention*, 09.12.1930, abgedruckt als Anhang 20 in: LEAGUE OF NATIONS (Hrsg.), *Minutes of the Sixth Session of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference - Series X* (Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments), Genf 1931, Art. 25 bis 28 zur Luftrüstung, S. 597 ff.

777 Siehe Kommentar zur *Draft Convention* in: *Report by the Commission*, 09.12.1930, abgedruckt als Anhang 19 in: LEAGUE OF NATIONS (Hrsg.), *Minutes of the Sixth Session of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference - Series X* (Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments), Genf 1931, S. 580, para. 166.

778 Siehe zur Beurteilung der Ergebnisse: QUIDDE, *Das Ergebnis der Vorbereitenden Abrüstungskommission*, in: *Die Friedens-Warte*, Vol. 31 Nr. 4 (1931), S. 104-114, speziell zur Luftrüstung ebenda, S. 109-110.

779 So auch der Enkel des Führers der deutschen Delegation Rudolf NADOLNY: Sten NADOLNY, *Abrüstungsdiplomatie 1932/33: Deutschland auf der Genfer Konferenz im Übergang von Weimar zu Hitler*, München 1978, S. 86.

schreiten.⁷⁸⁰ Die deutsche Delegation lehnte daher die Unterzeichnung des Konventionsentwurfs ab, zum einen aufgrund der dargelegten Lücken, zum anderen (und hauptsächlich) wegen Art. 53, wonach der Versailler Vertrag für Deutschland maßgeblich blieb. Hierin kam die Absicht Frankreichs zum Ausdruck, Deutschland in den ‚Fesseln‘ des Vertrages zu halten und die Rüstungsüberlegenheit auf europäischem Boden zu sichern. Art. 53 hätte aus deutscher Sicht zum vertraglich „verschärften Zustand der Rüstungsungleichheit“ geführt,⁷⁸¹ weshalb die Hoffnung blieb, die Gleichstellung durch die nachfolgende Abrüstungskonferenz zu erreichen.⁷⁸²

3. Die Genfer Abrüstungskonferenz von 1932 bis 1934

Im Folgenden soll die Genfer Abrüstungskonferenz von 1932 bis 1934 mit besonderem Blick auf die Abrüstungsbemühungen im Bereich der Luftrüstung untersucht werden. Hierzu sind Ausgangslage, Verhandlungen, Kontroversen und Ergebnisse der Konferenz zu beleuchten.

a. Ausgangssituation der Konferenz

Die Genfer Konferenz bildete den Höhepunkt der Bemühungen des Völkerbundes, den Frieden durch Rüstungsrestriktionen auf multilateraler

780 Siehe Kommentar zur Draft Convention in: *Report by the Commission, 09.12.1930*, abgedruckt als Anhang 19 in: LEAGUE OF NATIONS (Hrsg.), *Minutes of the Sixth Session of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference - Series X* (Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference entrusted with the Preparation for the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments), Genf 1931, S. 577, para. 147.

781 SCHWERTFEGER, *Abrüstung*, in: Zeitwende: Kultur, Geschichte, Zeitgeschehen (1932), S. 93; trotz offener Formulierung: „Der vorliegende Vertrag berührt die Abmachungen früherer Verträge nicht, auf Grund derer gewisse hohe vertragschließende Teile eine Beschränkung ihrer Rüstungen zu Lande, zur See und in der Luft auf sich genommen und damit wechselseitig ihre Pflichten und Rechte auf diesem Gebiet festgelegt haben“, Grund für die unterlassene Gleichberechtigung war u.a. Deutschlands ‚potentiel de guerre‘, die dank verhältnismäßig großer Menschenzahl (23 Millionen mehr als Frankreich) und leistungsfähiger Industrie zur Aufstellung militärischer Kräfte verhelfen konnte, ebenda, S. 87.

782 Mit insgesamt positivem Fazit zu der vorbereitenden Kommission: WEBSTER, *Strange Allies: Britain, France and the dilemmas of disarmament and security, 1929-1933*, New York 2020, S. 199 ff.

Ebene zu sichern. Trotz anhaltender politischer Kontroversen, Verfestigung nationalistischer Interessen und verbreiteter Verschuldung durch die Weltwirtschaftskrise ebnete der Völkerbund den Weg „*towards the conference table and towards the idea of collaboration and argument rather than isolation and conflict*.“⁷⁸³ Von Einfluss für die Initiierung dieser Zusammenkunft war die internationale Mobilisierung der Zivilgesellschaft, die sich in Organisationen und Ausschüssen für Demonstrationen, Kampagnen und Petitionen engagierte, um für eine frühestmögliche Terminierung zu plädieren und mit eigenen Konventions- und Resolutionsentwürfen einen Beitrag für einen erfolgreichen Ausgang der Konferenz zu leisten. Die Petition zur Abrüstungskonferenz war mit sechs Millionen Signaturen – im Verhältnis zur damaligen Weltbevölkerung – die bis dato größte Unterschriftensammlung der Welt.⁷⁸⁴ Die Staaten kamen daher nicht umhin, sich mit der aktivistischen Zivilgesellschaft und ihren Forderungen auseinanderzusetzen sowie die Konferenz für Repräsentanten der Presse und der betreffenden Organisationen zugänglich zu machen.⁷⁸⁵ Die Interaktion zwischen staatlichen Vertretern und der zivilgesellschaftlichen Bewegung gipfelte darin, dass die britische und amerikanische Regierung jeweils eine Vertreterin der Weltfrauenliga als Delegierte bestellte.⁷⁸⁶

Doch bedeutete dies den Beginn einer neuen Ära in der internationalen Herrschaftsordnung? Der britische Politologe Thomas DAVIES, der sich ausführlich mit dem Einfluss dieses transnationalen Aktivismus auseinandersetzt, kommt im Kontext der Genfer Abrüstungskonferenz zu dem Schluss:

783 WATT, *Restraints on War in the Air before 1945*, in: HOWARD (Hrsg.), *Restraints on War*, Oxford 1979, S. 67.

784 Vgl. NOEL-BAKER, *The First World Disarmament Conference, 1932-1933 and why it failed*, Oxford 1979, S. 68: „*The whole world was conscious of the problem; aware that the Conference was soon to meet; concerned, anxious, that it should not fail*“; DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 87, 160; zur pazifistischen Bewegung in Deutschland: HOLL/WETTE (Hrsg.), *Pazifismus in der Weimarer Republik*, Paderborn 1981; in England: CEADEL, *Pacifism in Britain, 1914-1945*, Oxford 1980.

785 „*Dans la mesure où cela fut possible, la Conférence adopte le système consistant à tenir ses séances en public, de façon que l'opinion mondiale pût suivre de près ses travaux*“, HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 13.

786 Vertreterinnen der Internationalen Frauenliga waren für Großbritannien die Aktivistin Margery ASHBY, für die USA Mary WOOLLEY, hierzu: DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 107 f.

*„Although it helped to prevent postponement of the World Disarmament Conference and although it contributed towards the decision to appoint activists to national delegations, activism failed to persuade any major government to make substantial policy concessions to facilitate agreement at the opening.“*⁷⁸⁷

Auch der britische Generalsekretär und Präsident der Konferenz Arthur HENDERSON vermerkte, dass es trotz des globalen Aktivismus zwischen der letzten Sitzung der vorbereitenden Kommission und der Abrüstungskonferenz nicht gelang, sicherheits- und rüstungspolitische Differenzen zwischen den Staaten im Vorhinein beizulegen.⁷⁸⁸ Vielmehr gestaltete sich die Konferenz als *„occasion where four to five separate policies met and clashed“*.⁷⁸⁹ Denn aus Sicht der Militärmächte bedeutete eine Beschränkung der Rüstungen zwar eine Entlastung des (von der Wirtschaftskrise gezeichneten) Haushalts, gleichzeitig blieb jedoch die Sorge vor dem nächsten Krieg bestehen. Diese Spannungslage beeinflusste die jeweiligen Sicherheitsagenden der Staaten, die nicht miteinander zu vereinbaren schienen:⁷⁹⁰ Frankreich blieb als höchst gerüstete Macht der Sicherung des militärischen *status quo* verhaftet und forderte – wie schon während den Versailler Verhandlungen – eine internationale Armee unter Kontrolle des Völkerbundes, um die Sicherheit zu garantieren, die eine Abrüstung erst ermöglichen könnte.⁷⁹¹ Die Briten hielten am Konzept ‚Sicherheit durch Abrüstung‘ fest und beabsichtigten, einen neuen Rüstungswettlauf zu verhindern, um an ihren verhältnismäßig geringen Rüstungsausgaben, gerade im Bereich der Luftrüstung, festzuhalten.⁷⁹² Zudem wollten die Briten nach

787 DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 108.

788 HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 11.

789 WATT, *Restraints on War in the Air before 1945*, in: HOWARD (Hrsg.), *Restraints on War*, Oxford 1979, S. 67.

790 So auch MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: *War in History*, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 327: *„These various security agendas seemed mutually exclusive“*.

791 *„If the nations [...] agree to achieve a form of mutual assistance represented by a coalition of their united strength against all aggressors, we should be the first to accept a reduction of our military forces [...] But if this indispensable guarantee is not offered [...] then we have reached the extreme limit of disarmament“*, so der französische Kriegsminister André MAGINOT im Juli 1931, zit. nach: WHEELER-BENNETT, *Disarmament and Security since Locarno, 1925-1931*, New York 1932, S. 354.

792 So vereinbarmten die britischen Verteidigungslasten zwischen 1930 und 1934 rund 15 Prozent des Staatshaushalts, im Vergleich dazu waren es in Frank-

dem bereits umstrittenen Eintritt in den Ersten Weltkrieg eine kollektive Verpflichtung zu militärischen Interventionen vermeiden, weshalb sie sich gegen die Idee einer internationalen Armee stellten.⁷⁹³ Das primäre Ziel der Deutschen blieb die Befreiung von den Versailler Restriktionen sowie die Anerkennung als gleichberechtigte Nation.⁷⁹⁴ Der Sowjetunion war an der Verhinderung einer antisozialistischen Koalition in Europa und ihrer öffentlichen Darstellung als staatlicher Repräsentant der Friedensbewegung gelegen.⁷⁹⁵ Die USA sahen sich gemeinsam mit Großbritannien als Vermittler zwischen Frankreich und Deutschland und schienen an der Bestätigung der eigenen Führungskraft interessiert. Zugleich tendierten sie dazu, an ihrer isolierten Position festzuhalten und eine tiefgehende Einmischung in europäische Angelegenheiten zu vermeiden.⁷⁹⁶

Zu diesen zwischenstaatlichen Kontroversen traten interne Unstimmigkeiten und Neuwahlen innerhalb der Regierungen sowie die japanische Invasion in der Mandschurei,⁷⁹⁷ weshalb in vielerlei Hinsicht von einer ungünstigen Ausgangslage für die Genfer Abrüstungskonferenz zu sprechen war. Um eine Eskalation vor der Konferenz zu verhindern und die deutsche Teilnahme zu sichern, einigte sich der Völkerbund unterdessen auf einen einjährigen allgemeinen Rüstungsstillstand ab 1. November 1931.⁷⁹⁸

reich 34 bis 35 Prozent, Statistiken nach: RAUTENBERG, *Deutsche Rüstungspolitik vom Beginn der Abrüstungskonferenz bis zu Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht 1932-1938*, Bonn 1973, S. 168 ff.; zur britischen Haltung gegen einen Rüstungswettlauf: DEIST, *Internationale und nationale Aspekte der Abrüstungsfrage*, in: RÖSSLER (Hrsg.), *Locarno und die Weltpolitik 1924-1932*, Göttingen 1969, S. 70.

793 Vgl. hierzu und zu den rüstungspolitischen Haltungen insgesamt: MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: *War in History*, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 328.

794 NADOLNY, *Abrüstungsdiplomatie 1932/33: Deutschland auf der Genfer Konferenz im Übergang von Weimar zu Hitler*, S. 87.

795 Vgl. WATT, *Restraints on War in the Air before 1945*, in: HOWARD (Hrsg.), *Restraints on war*, Oxford 1979, S. 68.

796 Dies lag in der sog. ‚Monroe-Doktrin‘ begründet; zum Konflikt mit WILSONS politischen Aktionismus zur Gründung des Völkerbundes: BAKER, *Woodrow Wilson and the World Settlement - Vol. 1*, New York 1923, S. 323 ff.

797 Weiterführend zu der Luftkriegspraxis im Rahmen des japanisch-chinesischen Krieges siehe unten C. III. 2.

798 Abgedruckt als Anhang 2 in: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 146-147.

b. Verhandlungen und Kontroversen zur Luftrüstung

Den Resolutionen der Völkerbundversammlung von Mai und Juni 1931 entsprechend lud der Rat 64 Staaten zur Teilnahme an der *Conférence pour la réduction et limitation des armements*, die am 2. Februar 1932 zum ersten Mal in Genf zusammentraf. Mit Eröffnung der Konferenz wurden sogleich weitreichende Ziele⁷⁹⁹ wie die ausnahmslose Verringerung aller nationalen Rüstungen formuliert und fünf Kommissionen zu unterschiedlichen Rüstungsbereichen, mitunter eine *Commission Aérienne*, designiert.

In den Plenarsitzungen zwischen dem 2. und 24. Februar 1932 stellten die Delegierten zahlreiche Anträge zu Luftrüstungsbestimmungen, durch die ein Luftkrieg praktisch bzw. technisch unmöglich gemacht werden sollte. Solche Vorschläge – die zum Teil einer deontischen Logik folgten – waren:⁸⁰⁰ die Abschaffung aller Militärflugzeuge, Militärluftschiffe oder der Militärluftfahrt insgesamt;⁸⁰¹ die Abschaffung des Bombenflugzeugs oder des Luftbombardements;⁸⁰² die quantitative und qualitative Reduzierung von Luftwaffen;⁸⁰³ die Aufstellung einer internationalen Luftwaffe unter Verfügbarkeit des Völkerbundes⁸⁰⁴ oder die Internationalisierung

799 „La tâche de la Conférence était triple: a) aboutir à un accord collectif quant à un programme effectif de propositions pratiques qui assurera rapidement une réduction sensible et une limitation de tous les armements nationaux; b) Décider qu'aucun armement ne pourra être soustrait à la portée du traité par lequel toutes les nations représentées doivent se fixer comme but commun la réalisation du désarmement universel; c) Assurer la continuité du progrès vers ce but ultime et, sans renoncer en aucune manière au plus complet succès des efforts immédiats, décider de tenir des conférences analogues à des intervalles raisonnablement rapprochés“, HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Trauvaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 14.

800 Zusammengefasst und abgedruckt in: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Trauvaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 82.

801 Zum ersten: Deutschland, Dänemark, Schweden, Hedschas; zum zweiten: UdSSR; zum dritten: Spanien.

802 Zum ersten: Österreich, Belgien, China, Ungarn, Italien, Portugal, Schweiz; zum zweiten: Niederlande.

803 Zum ersten: Türkei zugunsten einer Reduzierung der Luftwaffen auf bestimmtes Limit innerhalb von 10 Jahren; zum zweiten: UdSSR zugunsten einer verhältnismäßigen Reduzierung in Bezug auf die Materialqualität.

804 Frankreich, der Linie ihrer Forderungen nach einer internationalen Armee des Völkerbundes folgend.

oder Publizität der zivilen Luftfahrt.⁸⁰⁵ Ein beträchtlicher Teil der Staaten war sich somit darüber einig, dass eine Einhegung des Luftkrieges nur durch ein Verbot der Herstellung und des Besitzes von Militärflugzeugen realisierbar wäre. Dabei sei auch die zivile Luftfahrt zu internationalisieren oder zumindest einer internationalen Kontrolle zu unterlegen – könnten doch Zivilflugzeuge mit geringem Aufwand militärisch nutzbar gemacht werden.⁸⁰⁶ Diese Vorschläge übertrugen die unilateralen Abrüstungsbestimmungen, die Deutschland durch den Versailler Vertrag auferlegt worden waren, auf eine multilaterale Ebene und zeigten, dass sich die Staaten des *dual use*-Charakters von Luftfahrzeugen bewusst waren. Eine Einigung über einen der Abrüstungsanträge blieb jedoch zunächst aus und schien in Hinblick darauf, dass sie tiefgreifende Restriktionen für die Rüstungsbestände der großen Militärmächte bedeutet hätten, nicht ohne weitere Zugeständnisse realisierbar. Dies führte zu einer ersten Blockade („*deadlock*“) der Verhandlungen,⁸⁰⁷ dem ebenso wenig der vorausgehende Entwurf der vorbereitenden Abrüstungskommission Abhilfe schaffen konnte.

Die Resolution der *Commission Générale* vom 22. April 1932 sah vor, Kriterien für eine quantitative Abrüstung zu bestimmen und zugleich eine Auseinandersetzung mit einer qualitativen Abrüstung in die Wege zu leiten. Dies sollte politische Konfrontationen im Rahmen der Verhandlungen vermeiden und sie stattdessen auf einer Abrüstungsebene voranbringen. Aufgabe der verschiedenen Kommissionen, darunter die *Commission Aérienne*, war es, zu bestimmen, welche Kriegsmittel von offensiver, welche von defensiver Natur waren, und welche die Zivilbevölkerung am ehesten bedrohen.⁸⁰⁸ In Abhängigkeit von den militärischen und geographischen Eigenheiten der jeweiligen Staaten waren die Delegation hierzu

805 Internationalisierung der zivilen Luftfahrt: Belgien, Spanien; Internationalisierung oder Kontrolle: Dänemark, Schweden; Internationale Kontrolle: Schweiz, Deutschland, UdSSR; Publizität: UdSSR.

806 Die französische Delegation war sogar der Ansicht: „[A]ucune réglementation de l'aviation civile ne pourrait efficacement empêcher son utilisation pour des fins militaires“, weshalb sie allein die Internationalisierung der Luftfahrt als adäquate Einhebungsmaßnahme sah, siehe: *Projet de Réglementation de l'Aéronautique Civile élaboré par le Sous-Comité de la Commission Aérienne*, 18 Juillet 1932, HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 86.

807 Begriff in diesem Zusammenhang geprägt von: WHEELER-BENNETT, *The Disarmament Deadlock*, New York 1935.

808 Auf Vorschlag des britischen Außenministers, HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 83.

unterschiedlicher Meinung – die verschiedenen Kommissionsberichte waren dementsprechend „*indecisive and disappointing*“.⁸⁰⁹ Im Bericht der *Commission Aérienne* vom 8. Juni 1932 hieß es:

„[L]a Commission aérienne déclarait que le caractère offensif des armements aériens, leur efficacité contre la défense nationale et la menace qu'ils comportent pour les populations civiles varient nécessairement d'une façon très considérable en raison des situations géographiques fort différentes des divers pays, de l'emplacement de leurs centres vitaux et de leur état de défense antiaérienne.“⁸¹⁰

Dies führte auf rüstungstechnischer Ebene zu einer erneuten Blockade in den Verhandlungen.⁸¹¹ Denn gleichlaufend zu anderen Rüstungsbei-

809 So der militärische Berater Großbritanniens: TEMPERLEY, *The Whispering Gallery of Europe*, London 1938, S. 196.

810 „Die Luftkommission stellte fest, dass der offensive Charakter von Luftwaffen, ihre Wirksamkeit gegen die Landesverteidigung und die Bedrohung, die sie für die Zivilbevölkerung darstellen, aufgrund der sehr unterschiedlichen geographischen Lage der verschiedenen Länder, der Lage ihrer lebenswichtigen Zentren und ihres Standes der Luftabwehr notwendigerweise sehr unterschiedlich sind“ (eigene Übersetzung), *Rapport de la Commission aérienne*, 8. Juin 1932, in: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 83.

811 Dies sah bereits WINSTON CHURCHILL in seiner „*disarmament fable*“ vom 25.10.1928 voraus: „Once upon a time all the animals in the Zoo decided that they would disarm, and they arranged to have a conference to arrange the matter. So the Rhinoceros said when he opened the proceedings that the use of teeth was barbarous and horrible and ought to be strictly prohibited by general consent. Horns, which were mainly defensive weapons, would, of course, have to be allowed. The Buffalo, the Stag, the Porcupine and even the little Hedgehog all said they would vote for the Rhino but the Lion and the Tiger took a different view. They defended teeth and even claws, which they described as honourable weapons of immemorial antiquity. The Panther, the Leopard, the Puma, and the whole tribe of small cats all supported the Lion and the Tiger. Then the Bear spoke. He proposed that both teeth and horns should be banned and never used again for fighting by any animal. It would be quite enough if animals were allowed to give each other a good hug when they quarrelled. No one could object to that. It was so fraternal, and that would be a great step towards peace. However, all the other animals were very offended with the Bear, and the Turkey fell into a perfect panic. The discussion got so hot and angry, and all those animals began thinking so much about horns and teeth and hugging when they argued about the peaceful intentions that had brought them together that they began to look at another in a very nasty way. Luckily the keepers were able to calm them down and persuade them to go back quietly to their cages, and they began to feel quite friendly with one another again“, abgedruckt in: THOMAS, *Churchill: the Member for Woodford, Ilford/Portland* 1995, S. 44-45.

chen wurden bestimmte Mittel der Luftkriegsführung nicht als eindeutig offensiv oder defensiv bewertet. Die Briten qualifizierten etwa das Flugzeug als Defensivwaffe, während es die Deutschen als Offensivmittel bezeichneten.⁸¹² Dies schien von den Erfahrungen des Ersten Weltkrieges, speziell des deutschen Luftkriegs gegen England, beeinflusst zu sein. Daneben hielten die USA Flugzeugträger für defensive Mittel, während sie Italien und Japan als Offensivmittel qualifizierten.⁸¹³ Einigkeit herrschte allein darüber, dass das Luftbombardement grundsätzlich eine Gefahr für die Zivilbevölkerung darstellte.⁸¹⁴ Dies nahm auch US-Präsident Herbert HOOVER in seinen Vorschlägen vom 22. Juni 1932 auf, in denen er neben der Drittelung des bestehenden Rüstungsstandes und der Abrüstung von Panzern die vollständige Abschaffung des Bombenflugzeugs und das Verbot des Luftbombardements forderte.⁸¹⁵ Die Vorschläge blieben jedoch nichts weiter als eine Diskussionsgrundlage für die weiteren Verhandlungen.⁸¹⁶

Eine Resolution der *Commission Générale* folgte am 23. Juli 1932 auf Vorschlag des tschechischen Delegierten Edvard BENEŠ, die das Verbot jedes Luftangriffs gegen die Zivilbevölkerung erklärte und die Parteien verpflichtete, auf das Luftbombardement generell zu verzichten, sofern

812 *Records of the Conference for the Reduction and limitation of armaments. Series D - Vol.3: Minutes of the Air Commission, February 27th - June 24th, 1932*, Genf: League of Nations Publications 1936, S. 11 ff.; die deutsche Meinung teilten: Russland, China, Österreich, Ungarn, Bulgarien, Türkei, hierüber berichtet der deutsche Delegierte zur Abrüstungskonferenz von RHEINBACH in: DERS. *Genfer Abrüstungskonferenz - und was nun? Der deutsche Kampf um Abrüstung und Gleichberechtigung*, Berlin 1932, S. 39-40; vgl. MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: *War in History*, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 313, mit Hinweis auf das deutsche Argument, dass Angriffswaffen diejenigen seien, die gemäß des Versailler Vertrages verboten waren.

813 Zu den Diskussionen: *Records of the Conference for the Reduction and limitation of armaments. Series D - Vol.3: Minutes of the Air Commission, February 27th - June 24th, 1932*, Genf 1936, S. 11 ff.; MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: *War in History*, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 313.

814 Vgl. HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 85.

815 Der ‚Hoover-Plan‘ ist in deutscher Übersetzung abgedruckt in: VON RHEINBACH, *Genfer Abrüstungskonferenz - und was nun? Der deutsche Kampf um Abrüstung und Gleichberechtigung*, Berlin 1932, S. 43 ff.

816 HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 17.

eine zahlenmäßige und kategorisierte Restriktion von Flugzeugen erfolgt und die Zivilluftfahrt einer Reglementierung sowie eines internationalen Kontrollregimes unterlegt worden sei.⁸¹⁷ Auch wenn das Übereinkommen an Bedingungen geknüpft war, stellt die von der Kommission mit 40 Stimmen angenommene Resolution doch ein vorerst bemerkenswertes Ergebnis für die rechtliche Einhegung der Luftkriegsführung dar, das den Erfahrungen des Weltkrieges und den eingangs formulierten Zielsetzungen erstmals Rechnung zu tragen schien.⁸¹⁸ In der Völkerrechtswissenschaft der Zwischenkriegszeit wurde sie dennoch negativ bewertet; sie sei „*infolge der vielen Klauseln und der praktischen Undurchführbarkeit der geforderten Ueberprüfung nahezu wertlos.*“⁸¹⁹

Die Verhandlungen kamen kurzzeitig zum Stillstand, als die deutsche Delegation am 14. September 1932 bekannt gab, dass sie sich von der Konferenz zurückziehe, solange ihr nicht eine gleichberechtigte Rechtsposition zugesichert werde. Zugleich erklärte die Sowjetunion den Abzug ihrer Delegation von der technischen Kommission, da diese keine erfolgsversprechenden Abrüstungsergebnisse vorzuweisen habe.⁸²⁰ Trotz dieser Rückschläge unterbreiteten die französischen und britischen Delegationen im November 1932 weitere Vorschläge zur Einhegung des Luftkrieges. Die Franzosen beantragten neben der Institutionalisierung einer Exekutivgewalt des Völkerbundes eine ‚European Air Transport Union‘, die u.a. für die Kontrolle der öffentlichen Luftfahrt zuständig sein sollte.⁸²¹ Die Briten legten einen Antrag vor, der mitunter die Abrüstung von Luftwaf-

817 Des Weiteren verbot die Resolution u.a. den Gebrauch von chemischen, bakteriologischen und Brandgeschossen; die gesamte Resolution ist abgedruckt als Anhang 4 in: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 148 ff.; in deutscher Übersetzung abgedruckt in: VON RHEINBACH, *Genfer Abrüstungskonferenz - und was nun? Der deutsche Kampf um Abrüstung und Gleichberechtigung*, Berlin 1932, S. 48 ff.

818 Gegen die Annahme der Resolution stimmten: Deutschland und die UdSSR; Enthaltungen von: Afghanistan, Albanien, Bulgarien, China, Italien, Österreich, Türkei, Ungarn.

819 So etwa HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bottrop 1935, S. 65; SPAIGHT schreibt hierzu nachträglich: „*It proved to be insoluble. The result was that neither of the proposals came to anything*“, in: DERS., *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 248.

820 HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 18.

821 Vgl. SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 245-246.

fen auf ein Drittel des Rüstungsstandes von Frankreich vorsah,⁸²² generelle Restriktionsvorschläge für die Luftrüstung enthielt und eine qualitative Gleichberechtigung Deutschlands anerkannte.⁸²³ Zu einer Rückkehr der deutschen Delegation kam es allerdings erst durch die ‚Erklärung der fünf Mächte‘ vom 11. Dezember 1932, die den Grundsatz einer allgemeinen Gleichberechtigung im Rahmen eines sicherheitsgarantierenden Systems des Völkerbundes aufstellte, auch wenn deren Anwendungsmodalitäten weiterhin Diskussionsgegenstand der Konferenz blieben.⁸²⁴

Basierend auf den bisherigen Diskussionen und Beschlüssen brachte Großbritannien im März 1933 einen Konventionsentwurf ein, der als Grundlage für die weiteren Verhandlungen der Konferenz diente.⁸²⁵ Der Entwurf aus der Feder von Ramsay MACDONALD formulierte ein grundsätzliches Verbot des Luftbombardements und sah die Einrichtung einer *Commission Permanente du Désarmement* vor, die sich u.a. um die Reduzierung von Militärflugzeugen und die Kontrolle der Zivilluftfahrt kümmern sollte.⁸²⁶ Weiterhin benannte der Entwurf eine quantitative Begrenzung von Militärflugzeugen, die eine Anzahl von maximal 500 Flugzeugen nicht überschreiten durfte.⁸²⁷ Bislang hatten sich die Briten in Bezug auf die Abschaffung der Militärluftfahrt zurückgehalten. Dies lag in den internen Differenzen zwischen dem pazifistisch geprägten Foreign Office einerseits sowie dem Air Ministry und der Royal Air Force andererseits begründet. In einer Rede vor dem britischen Unterhaus beschrieb Sir Philip SASSON, Unterstaatssekretär für Luftfahrt, diese Differenzen wie folgt:

822 Dies bekräftigt MEILINGERS Aussage: „[W]hen the world spoke of disarmament at Geneva, they were really talking about France, for it was she who had the most potent military forces“, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: *War in History*, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 327.

823 *Propositions soumises par la délégations du Royaume Uni, 17 Novembre 1932*, siehe HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Trauvaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 19.

824 *Egalité de Droits. Déclaration des cinq Puissances du 12 décembre 1932*, abgedruckt: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Trauvaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 19.

825 Eingereicht am 16.03.1933, angenommen als Verhandlungsgrundlage am 27.03.1933, abgedruckt als Appendix II in: WHEELER-BENNETT, *The Disarmament Deadlock*, New York 1935, S. 267-292.

826 Siehe hierzu die Art. 34 bis 41 des britischen Entwurfs: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Trauvaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 88.

827 Die Zahl von 500 galt für Frankreich, USA, Italien, Japan, GB, UdSSR, siehe: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Trauvaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 88, Fn. 3.

„Auf der einen Seite stehen die, die in der Luftwaffe eine unmittelbare, nahe Gefahr für das Weiterbestehen unserer heutigen Zivilisation sehen und denen es am liebsten wäre, wenn überhaupt alle Militärflugzeuge verschwinden würden. Auf der anderen Seite stehen die, die die Vorsorge, die Seiner Majestät Regierung für die Luftverteidigung dieser Insel getroffen hat, völlig unzureichend finden und die eine sofortige starke Vermehrung unserer Militärflugzeuge wünschen [...].“⁸²⁸

Zu jener Zeit wurde eine „*fear of bombing*“ unter der britischen Bevölkerung mittels bedrohlicher Zukunftsszenarien geschürt.⁸²⁹ Gerade englische Städte wie London galten als besonders gefährdet, da unter ihrer Zerstörung die Infrastruktur der gesamten Nation leiden würde – dies galt umso mehr in Anbetracht der steigenden Höhe, Kapazität und Reichweite von Bomberflugzeugen.⁸³⁰ Diese psychische Beeinflussung nutzen die Vertreter der Royal Air Force wiederum dazu, den Ausbau der Lufrüstung zu legitimieren, sei doch die Befähigung zum eigenen Luftangriff im gegebenen Fall die effektivste Form der Verteidigung.⁸³¹ Dementsprechend positionierte sich das Air Ministry und die Royal Air Force gegen ein Bombardierungsverbot oder gar einer Abschaffung der Militärluftfahrt („*One cannot fly from flying*“),⁸³² hätte eine Entscheidung in diesem Sinne schließlich ihre Auflösung legitimiert. Im Gegensatz dazu waren Anhänger des britischen Foreign Office an einer allgemeinen Abrüstung und der Abschaffung von Militärflugzeugen interessiert;⁸³³ das Verbot des Luftbom-

828 Erklärung des britischen Unterstaatssekretärs für die Luftfahrt Sir Philip Sassoon im Unterhaus, 8. März 1934, abgedruckt als Nr. 15 in: AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.), *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, S. 38.

829 Hierzu mit weiteren Nachweisen: HASTINGS, *Bomber Command*, London 1999, S. 41 ff.

830 FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 69, u.a. zur Entwicklung des schweren Bombers zwischen 1918 und 1939: Höchstgeschwindigkeit: von 125 km/h auf 440 km/h, Gipfelhöhe: von 4000 m auf 8000 m, normale Bombenlast: von 600 kg bis 1200 kg, maximale Reichweite bei normaler Bombenlast: von 800 km auf 3600 km.

831 Diese britische Doktrin des strategischen Luftkrieges geht auf Hugh TRENCHARD zurück, vgl. Kap. II: A. II.

832 CHARLTON, *War from the Air: Past, Present, Future*, London 1935, S. 173; dazu gehörte auch Winston CHURCHILL mit Blick auf die deutsche (Wieder-)Aufrüstung, DERS., *Der Zweite Weltkrieg*, Bern 1995, Sonderausgabe, S. 75-77.

833 Auch der bereits zitierte Delegierte TEMPERLEY war zeitgenössischer Anhänger dieser Lösung: „[...] to abolish the air entirely [...] would be decisive, for the existence of a single aeroplane would be evidence of bad faith, for which severe sanc-

bardement sei „*both desirable and possible*“.⁸³⁴ Letztlich setzten sich die der (Luft-)Abrüstung zugeneigten Delegierten unter der Führung von MACDONALD durch, woran auch folgende Warnung des britischen Staatssekretärs für Luftfahrt Lord LONDONDERRY nichts ändern konnte:

„[W]hen a war broke out and a country's survival was at stake, there was no possible justification for assuming that prior promises of restraint regarding a prohibition on bombing would be observed. Such promises gave merely an ‚illusion‘ of security; it was a ‚paper act‘.“⁸³⁵

Zu diesem fehlenden Vertrauen in die Geltungskraft völkerrechtlicher Vereinbarungen trat die mangelnde Zuversicht in das Zustandekommen einer universellen Vereinbarung. Dies lag nach LONDONDERRY in den divergenten Positionen der großen Militärmächte begründet, etwa in Bezug auf das Verbot des Luftbombardements: „*The question of the prohibition of aerial bombing [...] remains a stumbling block to universal agreement.*“⁸³⁶

Der Gegenwind der Militärs führte allerdings dazu, dass das Verbot des Luftbombardements in Art. 34 von MACDONALDS Entwurf eine Ausnahme „für polizeiliche Zwecke in bestimmten außerhalb gelegener Regionen“ formulierte.⁸³⁷ Diese Klausel diente dazu, die britischen Kolonialvölker durch Luftangriffe ‚befrieden‘ zu können und die Bindung völkerrechtlicher Vor-

tions could be provided. There is, however, a rooted objection to hampering progress or ‘putting the clock back.’ I have never seen the force of this argument. The world was a very good place before aeroplanes and we got on well enough without them [...] There is no other means of gaining absolute security“, TEMPERLEY, *The Whispering Gallery of Europe*, London 1938, S. 271.

834 *Cabinet Meeting Extract*, 12 July 1932, AIR 8/134, zit. nach: MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: *War in History*, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 315.

835 *Memorandum by Londonderry to Cabinet*, CP 272 (32), 30 July 1932, AIR 8/138, zit. nach: MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: *War in History*, Vol. 6 No. 3, S. 329. Siehe auch TEMPERLEY: „[...] when a nation's back its to the wall, treaties are likely to become scraps of paper“, in: DERS., *The Whispering Gallery of Europe*, London 1938, S. 274 (Hervorhebung nur hier).

836 *Memorandumsentwurf des britischen Staatssekretärs für Luftfahrt*, 18.8.1932, Auszug, S. 2 (PRO AIR 8/151), abgedruckt als Anhang B, Nr. 9d in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 274.

837 „*The High Contracting Parties accept the complete abolition of bombing from air (except for police purposes in certain outlying regions)*“, in: WHEELER-BENNETT, *The Disarmament Deadlock*, New York 1935, S. 278.

schriften allein gegenüber ‚zivilisierten‘ Völkern festzuschreiben.⁸³⁸ Die bewusste Negierung der Völkerrechtsgeltung gegenüber ‚nichtzivilisierten‘ Völkern wird im Zusammenhang mit den Einsätzen der britischen Luftstreitkräfte im Nordwesten Indiens deutlich, die gegen muslimische Rebellen zeitgleich zur Genfer Abrüstungskonferenz vorgenommen wurden.⁸³⁹ In einem Telegramm vom 29. Juli 1932 nahm der Staatssekretär für Indien Samuel HOARE auf die BENEŠ-Resolution Bezug und betonte die fehlende Bedeutung der Genfer Entscheidungen für die dortigen Operationen:

*„I have discussed with Secretaries of State for Foreign Affairs and Air the question as to whether the Geneva resolution ties our hands on the North West Frontier. We are agreed that it does not. You will, therefore, act as you think fit. We wish in no way to tie your hands. You can judge better than we can as to the possibility of the Moslems raising an outcry that within a few days of agreeing to a general resolution at Geneva we are bombing Moslem villages, and of such an outcry reacting badly on the communal decision.“*⁸⁴⁰

Diese ‚Messen mit zweierlei Maß‘ hatten die Briten bereits im Zusammenhang mit den ‚Dum-Dum-Geschossen‘ in den Haager Konferenzen vollzogen.⁸⁴¹ Die Klausel sollte in der ersten Lesung des Entwurfs für anhaltende Diskussion und „*raised eyebrows*“⁸⁴² sorgen. Aus deutscher Sicht galt dieser Vorbehalt als „*Sabotage des Verbots des Luftbombardments*“,⁸⁴³ zumal die Briten somit allen Staaten ohne Kolonialgebiete ein absolutes Verbot

838 Zu der partikulären Geltung völkerrechtlicher Vorschriften im Kontext des Haager Rechts, Kap. I: B. IV.

839 Hierzu HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 96 ff.

840 *Telegramm des Staatssekretärs für Indien an die indische Regierung*, (PRO AIR 8/145), abgedruckt in Anhang B, Nr. 10a: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, abgedruckt in Anhang B, Nr. 10b, S. 276; der RAF-Kommandeur in Indien war hierüber erstaunt, so hieß es in seinem Folgeschreiben an den Chief of Air Staff Sir John SALMON vom 08.08.1932: „*Every Member of Council, however, expressed surprise that Secretary of State for India did not consider that what was done at Geneva affected us out here, because from the wording of the declaration at Geneva, it would appear that it certainly did affect us out here [...]*“, PRO AIR 8/145, abgedruckt in Anhang B, Nr. 10b: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 277.

841 Siehe die Argumentation der britischen Delegation in der Ersten Haager Friedenskonferenz, Kap. I: B. II. 1.

842 MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, War in History, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 323.

843 AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.), *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, S. 4.

auflegten, das für sie selbst wiederum nicht gelten sollte. Die britische Delegation begründete diese Ausnahmeklausel wie folgt:

*„La délégation du Royaume-Uni expliqua qu'en prévoyant l'exception contenue à l'article 34, elle n'avait en vue que le maintien de l'ordre dans des régions inaccessibles, et elle fit valoir que la seule autre méthode possible était l'emploi de forces expéditionnaires, ce qui risquait d'entraîner de lourdes pertes et qui constituerait, en fin de compte, un moyen moins humain de régler la situation.“*⁸⁴⁴

Wie bereits in den Haager Konferenzen wird die Luftwaffe in diesem Kontext als ein ‚humanisierendes‘ Kriegsmittel hervorgehoben, um ein Argument für die Nutzung derselben zu etablieren.⁸⁴⁵

Die Delegationen der Kleinstaaten⁸⁴⁶ forderten ein totales Verbot des Luftbombardement und eine vollständige Abrüstung zur Luft.⁸⁴⁷ Im Übrigen blieb umstritten, ob die zivile Luftfahrt internationalisiert werden sollte, wofür etwa Frankreich und Spanien plädierten, oder ob sie lediglich einem Kontrollregime unterliegen sollte, wie es u.a. die Briten in ihrem Entwurf forderten.⁸⁴⁸ Innerhalb der britischen Führung galt die Verhinderung der Nutzbarmachung von zivilen Luftfahrzeugen für militärische

844 „Die Delegation des Vereinigten Königreichs erläuterte, dass sie bei der in Artikel 34 enthaltenen Ausnahmeregelung nur an die Aufrechterhaltung der Ordnung in unzugänglichen Gebieten gedacht habe, und argumentierte, dass die einzige andere mögliche Methode der Einsatz von Expeditionskräften sei, was zu schweren Opfern führen könnte und letztlich eine weniger humane Art der Bewältigung der Situation wäre“ (eigene Übersetzung), in: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 89 (Hevorhebung nur hier).

845 Vgl. oben im Rahmen der Haager Konferenzen: Kap. I: B. II. sowie im Ersten Weltkrieg: Kap. II: C. II. 3.

846 Hierzu gehörten etwa die deutsche, amerikanische, sowjetische, niederländische, spanische, schwedische, norwegische, tschechoslowakische, dänische und belgische Delegationen, weitere Erwiderungen auf Art. 34 des britischen Entwurfs siehe: Erklärungen einzelner Delegation als Dok.-Nr. 6, 7, 9, 10, 11 in: AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.) *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, S. 50.

847 Zu den Stellungnahmen und Diskussionen: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 89.

848 Siehe HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 89 f.

Zwecke als „*incapable of fulfilment*“.⁸⁴⁹ Ohne eine endgültige Einigung über den britischen Entwurf zu erzielen, nahm die Kommission den Entwurf dennoch als Grundlage für weitere Diskussionen an. Mit Ausnahme des Verbots des Luftbombardements schienen die Standpunkte zur Rüstungsbegrenzung unveränderbar.

Selbst die erneute Mobilisierung der Zivilgesellschaft im Sommer des Jahres 1933 konnte den Kooperationswillen der Konferenzteilnehmer nicht in die von der Öffentlichkeit gewünschte Bahn lenken.⁸⁵⁰ Auch MACDONALDS Versuch, gegenseitige Zugeständnisse im rüstungs- und sicherheitspolitischen Bereich zu erzielen, war vergebens. Sein Entwurf schrieb u.a. Verhandlungen infolge eines Verstoßes gegen den Brian-Kellogg Pakt vor, etablierte eine Überwachungskommission zur Einhaltung der Rüstungsrestriktionen, limitierte die nationale Armeestärke auf 200.000 Soldaten und gewährte den Deutschen das Recht, ihren Rüstungsrückstand innerhalb von fünf Jahren aufzuholen.⁸⁵¹ Dies galt aus britischer Sicht als „*honest attempt to translate into practical terms the Agreement of 11th December, both in regard to German equality and also to French security*“.⁸⁵² Für Frankreich hätten die Vereinbarungen den verhältnismäßig größten Einschnitt im Rüstungsetat bedeutet, weshalb die französische Delegation im Juni 1933 ihre Zustimmung für die Abrüstungsbestimmungen an eine vierjährige ‚Bewährungsprobe‘ des Überwachungsregimes knüpfte.⁸⁵³

Durch die britische und amerikanische Annahme dieses Kompromisses fühlte sich das Deutsche Reich erneut in der fehlenden Gleichstellung bestätigt, worauf sich die deutsche Delegation zum 14. Oktober 1933 von der Genfer Abrüstungskonferenz zurückzog und wenig später offizi-

849 *Memorandumsentwurf des britischen Staatssekretärs für Luftfahrt*, 18.8.1932, Auszug, S. 2, (PRO AIR 8/151), abgedruckt in Anhang B, Nr. 9d in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 274.

850 Auf den Aktivismus im Sommer 1933 eingehend und als „*Activism's Last Stand*“ bezeichnend: DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 145 ff.

851 MACDONALDS Entwurf in: WHEELER-BENNETT, *The Disarmament Deadlock*, New York 1935, S. 267 ff.

852 WHEELER-BENNETT, *The Disarmament Deadlock*, New York 1935, S. 108.

853 „*In June 1933, 'effective' supervision officially became the sole prior security commitment that the French government demanded in exchange for agreement to disarm, and by 'effective' was meant a four-year trial period*“, DAVIES, *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 144; dies diente dazu, die deutsche Wiederaufrüstung mit dem französischen Sicherheitsbedürfnis vereinbaren zu können.

ell aus dem Völkerbund austrat.⁸⁵⁴ Im Anschluss folgten zwar weitere Verhandlungen zur Einhegung der Luftkriegsführung, doch fanden diese außerhalb des offiziellen Rahmens des Völkerbundes statt. Lediglich ein *Special Rapporteur* blieb mit den Delegationen zum weiteren Austausch in Kontakt. Mit Ausnahme eines neuen Entwurfs im November 1933, der die vollständige Abschaffung des Luftbombardements vorsah (doch erneut das Problem des Umgangs mit der Zivilluftfahrt nicht klären konnte) brachte die *Commission Aérienne* bis zur unbestimmten Vertagung der Konferenz im Juni 1934 keine weiteren Ergebnisse.⁸⁵⁵ Präsident HENDERSON stellte in seinem Bericht zu den Abrüstungsverhandlungen abschließend fest:

„Les résultats des conversations parallèles et complémentaires entre gouvernements en matière d'armements aériens [...] ces négociations n'avaient pas réussi à éliminer des divergences essentielles [...] il n'y a rien de nouveau à signaler en cette matière et la situation en ce qui concerne les débats de la Conférence“.⁸⁵⁶

Nachfolgend sah die *Commission Générale* Studienausschüsse für die Klärung von Grundfragen und unabhängige Sonderabkommen vor, die ebenfalls ohne Ergebnis blieben.

c. Gründe des Scheiterns

Unweigerlich stellt sich die Frage, woran die Abrüstungskonferenz letztendlich gescheitert war. Im Fazit des britischen Delegierten Arthur TEMPERLEY heißt es: „*So far as the chief causes of the failure of the Conference are concerned, they can be put in a sentence. It was the impossibility of reconciling French demands for security with the German demand for equality of rights.*“⁸⁵⁷

854 Austrittserklärung von Minister von NEURATH in: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Trauux de la Conférence*, Genf 1936, S. 24.

855 Siehe *Résumé des Evénements et Conclusions*, in: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Trauux de la Conférence*, Genf 1936, S. 91 ff.

856 „Die Ergebnisse der parallelen und ergänzenden Gespräche zwischen den Regierungen über die Luftrüstung [...] diesen Verhandlungen ist es nicht gelungen, die wesentlichen Differenzen zu beseitigen [...] es gibt in dieser Angelegenheit nichts Neues zu berichten und der Stand der Beratungen auf der Konferenz“ (eigene Übersetzung), HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Trauux de la Conférence*, Genf 1936, S. 93.

857 TEMPERLEY, *The Whispering Gallery of Europe*, London 1938, S. 277.

Dabei wird den Franzosen wegen der Positionierung gegen eine deutsche Gleichberechtigung und der zuletzt geforderten ‚Bewährungsprobe‘ oftmals die alleinige Verantwortung für das Versagen der Konferenz zugeschoben.⁸⁵⁸ Zwar hielten die Franzosen an ihrem Konzept ‚Sicherheit vor Abrüstung‘ im Grundsatz fest, allerdings zeigten sie auch Bereitschaft für Zugeständnisse, indem sie von der ursprünglich geforderten Bindung der Deutschen an den Versailler Vertrag Abstand nahmen und MACDONALDS Entwurf dem Grunde nach zustimmten, der für sie die verhältnismäßig größte qualitative sowie quantitative Reduktion des Rüstungsbestandes bedeutet hätte.⁸⁵⁹ Frankreichs Zugeständnisse waren damit umfänglicher als die der britischen oder amerikanischen Delegationen,⁸⁶⁰ wenn auch Letzteren der Verdienst zukommt, die Initiierung der Konferenz überhaupt erst in die Wege geleitet und eine wichtige ‚Vermittlerposition‘ zwischen Frankreich und dem Deutschen Reich eingenommen zu haben.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass den Verhandlungen dieselben Differenzen inhärent waren, die schon im Ausgangspunkt der Konferenz existierten und im weiteren Verlauf wegen unzureichender Kompromisse erhalten blieben. Für ein multilateral verbindliches Abkommen zu den Themen Abrüstung und Sicherheit, die für die Staaten von existenzieller Bedeutung waren, fehlte es somit an einer ausreichenden Grundlage. Dennoch war den Staaten daran gelegen, die Konferenz trotz wiederkehrender Blockaden weiterzuführen: *„No government wished to be blamed for disarmament’s failure, and so the process marched inexorably onward despite the consistent inability to achieve meaningful progress toward a realistic agreement.“*⁸⁶¹ Dabei zeigte sich das Dilemma, dass die Verhandlungen die scheinbar unlösbaren politischen Kontroversen außenvor ließen, um sich stattdessen

858 Siehe WHEELER-BENNETT, *The Disarmament Deadlock*, New York 1935, S. 176, hiernach war die Bewährungsprobe der Franzosen *„destined to wreck the Conference“*; TEMPERLEY, *The Whispering Gallery of Europe*, London 1938, S. 147, hiernach war das französische Memorandum zu Beginn der Konferenz *„of no hope in any sort“*.

859 Siehe zu den Zugeständnissen Frankreichs gerade zur Hälfte des Jahres 1933: DAVIES, *France and the World Disarmament Conference of 1932-34*, in: *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 15 No. 4 (2004), S. 765-780.

860 Zu dieser Sichtweise: RICHARDSON/KITCHING, *Britain and the World Disarmament Conference*, in: CATTERALL/MORRIS (Hrsg.), *Britain and the Threat to Stability in Europe, 1918-1945*, Leicester 1993, S. 52-53: *„The reality is that Britain must bear a much larger responsibility for the failure of the Disarmament Conference than has hitherto been assumed“*.

861 WEBSTER, *Piercing Together the Interwar Disarmament Puzzle*, in: *International Journal*, Vol. 59 No. 1 (2003), S. 196.

den technischen Einzelheiten der Abrüstungsmodalitäten zu widmen; diese offenbarten wiederum Differenzen, die mit den grundlegenden politischen Gegensätzen zusammenhingen. Hinzu kamen die zahlreichen nationalen Regierungswechsel, weshalb die Verhandlungen nicht selten ‚von vorne‘ beginnen mussten.⁸⁶²

In Anbetracht der Differenzen und des fehlenden Vertrauens in die Durchsetzungskraft des Völkerbundes blieben die ‚hochgesteckten‘ Ziele der Abrüstungskonferenz letztlich *„too big and too ambitious“*.⁸⁶³ Beispielfolhaft lassen sich in diesem Zusammenhang die Kontroversen aufzeigen, die einer Einigung im Bereich der Luftrüstung entgegenstanden:

Zur Diskussion stand vorrangig die Abschaffung des Militärflugzeugs unter der Voraussetzung der Internationalisierung der Zivilluftfahrt, was bis zum Ende der „*main stumbling-block to an agreement on the abolition of aerial bombing*“ geblieben war.⁸⁶⁴ Dem Streit über diese Bedingung lag ein Konflikt zwischen dem traditionell-souveränen Konzept nationaler Kontrolle und dem internationalistischen Gedanken einer internationalen Völkerbundarmee zugrunde.⁸⁶⁵ Während sich etwa Frankreich und Belgien durch diese Internationalisierung eine Sicherheitsgarantie vor einer neuen deutschen Aggression erhofften, sahen sich andere Staaten einem militärischen ‚Interventionszwang‘ unterworfen, womit der Verlust über die Verwendungsfreiheit ihrer Flugzeuge inhergegangen wäre.⁸⁶⁶ Ohne den Konsens über den Umgang mit der Zivilluftfahrt scheiterte zugleich das Abrüstungsvorhaben der Militärluftfahrt. Im Ergebnis kamen die Staaten allein in dem Verbotserfordernis des Luftbombardements unter Anerkennung der Schutzbedürftigkeit der Zivilbevölkerung überein – wenn

862 Dies betraf nicht nur Deutschland mit der Machterlangung HITLERS im Januar 1933, sondern auch die Regierungen in den USA, Frankreich und Italien, vgl. MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: War in History, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 325.

863 WEBSTER, *Piercing Together the Interwar Disarmament Puzzle*, in: *International Journal*, Vol. 59 No. 1 (2003), S. 196.

864 MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: *War in History*, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 320.

865 WEBSTER, *Piercing Together the Interwar Disarmament Puzzle*, in: International Journal, Vol. 59 No. 1 (2003), S. 196.

866 Dies betraf u.a. Deutschland, die etwa mit der Lufthansa der Aufrüstung ihrer Luftwaffe erreichen wollte und die USA, die wirtschaftlich von der Zivilluftfahrt enorm profitierten und bis August 1935 mit 9.037 mehr zugelassene Zivilflugzeugen als Frankreich (2.186), Deutschland (1.809), England (1.758) und Italien (385) gemeinsam hatte, siehe Statistik nach: KENS/NOWARRA, *Die deutschen Flugzeuge 1933-1945*, 4. Auflage, München 1972, S. 9.

dies auch als Zeichen einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) gedeutet werden könnte, blieb die Einigung ohne vertragliche Kodifikation.

Die Ergebnislosigkeit der Abrüstungskonferenz wirft die Frage auf, ob ein (vielseitig angezweifelter)⁸⁶⁷ Abrüstungswille – insbesondere im Bereich der Luftabrüstung – überhaupt existierte und inwiefern das fehlende Vertrauen in die Geltungskraft eines etwaigen Abrüstungsabkommens berechtigt war. Nach der zeitgenössischen Literatur war das Scheitern der Genfer Konferenz mit der „*atmosphere of idealism and unreality*“⁸⁶⁸ zu erklären, wie SPAIGHT bezeichnenderweise festhielt. Doch schien zugleich die wirtschaftliche Situation zu Beginn der 1930er Jahre und die öffentliche Sorge vor einem zweiten Weltkrieg für einen Abrüstungswillen zu sprechen. Gerade der „*fear of bombing*“⁸⁶⁹ hätten die Staaten durch Abrüstung der Militärluftfahrt oder das Verbot des Luftbombardements zuvor kommen können. Dabei brachten die Delegationen zahlreiche Anträge in die *Commission Aérienne* ein, die zu den betreffenden Punkten zur Restriktion der Luftkriegsführung auf einen beachtenswerten Konsens stießen. Zugleich waren Differenzen innerhalb der Staatsführung – wie zwischen dem britischen Foreign Office und dem Air Ministry – ein Zeichen dafür, dass die Anträge ernst genommen wurden und eine gewisse Achtung vor den Entscheidungen der Konferenz sowie einer etwaigen multilateralen Bindung bestand.⁸⁷⁰ Hinzu kam, dass den rüstungstechnisch ‚hinterhängenden‘ Staaten an einer Parität der Rüstungsbestände gelegen war – auch wenn dies dazu führte, dass nicht die allgemeine Abrüstung, sondern eine

867 Bspw. als Parodie zur Arbeit der *Commission Aérienne* und der fehlenden Zuversicht: WEBSTER, *The Disenchantment Conference: Frustration and Humor at the World Disarmament Conference, 1932*, in: *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 11 No. 3 (2000), S. 72 ff.; SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 246 ff.

868 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 258.

869 Zur öffentlich Verbreitung der „*fear of bombing*“: HASTINGS, *Bomber Command*, London 1999, S. 41 ff.; PARKS attestiert eine „*bombing phobia*“ mit einem viergliedrigen Effekt: „*Fear of being bombed (a) led to public pressure for a prohibition or regulation of bombing (b) which could not be accomplished unilaterally or in any way that was dependent upon trust in a 'piece of paper' (c) this same fear produced a counterargument for bombing as a war deterrent (d) should deterrence fail, it provided justification for the use of bombing to attack the will (morale) of the nation in order to exploit the obvious fear, the fear of being bombed*“, in: PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 23.

870 Siehe hierzu den internen Machtkampf zwischen dem britischen Foreign Office, Air Ministry und RAF.

Rüstungsbegrenzung hochgerüsteter Staaten wie insbesondere Frankreich zur Diskussion stand.

Gleichwohl sind Entwicklungen hervorzuheben, die mit den ‚hochgesteckten‘ Zielen der Konferenz nur schwer vereinbar waren und einem Vertrauen in die Respektierung völkerrechtlicher Vorgaben im Bereich der Luftkriegsführung zuwiderliefen. Dies betraf zum einen die (zur Konferenz simultane) militärische Praxis der anwesenden Militärmächte, namentlich die britische Luftkriegspraxis in den Kolonialgebieten und die japanischen Bombardements in der Mandschurei.⁸⁷¹ Zum anderen bestand Sorge um die heimliche Wiederaufrüstung des Deutschen Reichs entgegen den Auflagen des Versailler Vertrages, die sich allmählich den Siegermächten offenbart hatte.⁸⁷² Die Wiederaufrüstung erklärte auch die deutsche Zurückhaltung gegenüber dem Vorschlag der totalen Abschaffung der Luftfahrt und der Internationalisierung der Zivilluftfahrt, denn beginnend mit dem ‚1.000-Flugzeuge-Programm‘ sollten die industriellen Kapazitäten für einen beschleunigten Ausbau ihrer Luftrüstung in Aussicht stehen.⁸⁷³ Selbst wenn die einen Staaten ernstgemeinte Anträge vorbrachten, stellte es sich für die anderen Staaten dar, als wenn sie *„mit einem Seitenblick auf die Weltöffentlichkeit allein aus optischen Gründen in der sicheren Erwartung gemacht worden waren, daß sie doch nicht angenommen werden würden.“*⁸⁷⁴ Dies verdeutlichen Berichte, wonach der sowjetische Antrag auf eine absolute Abrüstung für Gelächter in der Verhandlungsrunde gesorgt haben soll.⁸⁷⁵ Zudem schien eine universelle Geltung völkerrechtlicher Vereinba-

871 Siehe Einzelheiten zu der Luftkriegspraxis in der Zwischenkriegszeit unter Kap. III: C. II.

872 Siehe auch CHURCHILL in einer Rede im britischen Parlament von 1934: *„[...] daß Deutschland entgegen dem Friedensvertrag bereits eine militärische Luftwaffe geschaffen hat, deren Stärke jetzt nahezu zwei Drittel unserer gegenwärtigen Luftwehr beträgt.“* in: DERS., *Der Zweite Weltkrieg*, Bern 1995, Sonderauflage, S. 77.

873 HOMZE, *Arming the Luftwaffe: the Reich Air Ministry and the German Aircraft Industry, 1919-39*, Lincoln 1976, S. 73 ff.

874 Der Vorgabe folgend: *„Zustimmen falls Ablehnung gesichert“*, SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 162, Fn. 45; mit Bezug auf den transnationalen Aktivismus betonte DAVIES *„[T]he impression of governmental support for activist objectives“*, in: DERS., *The Possibilities of Transnational Activism: The Campaign for Disarmament between the Two World Wars*, Leiden 2007, S. 152.

875 So berichtet der britische Delegierter TEMPERLEY in: DERS., *The Whispering Gallery of Europe*, London 1938, S. 188.

rungen nicht gewollt, wie etwa die Haltung der Royal Air Force hinsichtlich der Luftwaffeneinsätze in Indien offenbarte.⁸⁷⁶

Vielmehr war von einem bedingten Abrüstungswillen zu sprechen, soweit solche Restriktionen mit den eigenen militärischen Interessen und Vorteilen vereinbar waren. Auch wenn die Verhandlungen Zugeständnisse offenbarten, die grundsätzlich den Verzicht auf die Luftkriegsführung unter Preisgabe eines Rüstungsvorsprungs bedeutet hätten, schien dies für ein verbindliches Abkommen nicht auszureichen.

4. Weitere Einhebungsversuche bis 1939

Bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges folgten weitere Bemühungen um eine Abschaffung bzw. ein Verbot des Luftbombardements. Zu erwähnen sind die Vorschläge von Seiten der nationalsozialistischen Regierung, die Reichskanzler Adolf HITLER in einer Rede im Reichstag⁸⁷⁷ und am 1. April 1936 an die britische Regierung adressierte:

*„Die Deutsche Reichsregierung schlägt daher vor die spätere Einberufung von Konferenzen mit jeweils nur einer, aber klar umrissenen Aufgabe. Sie sieht es als die zunächst wichtigste Aufgabe an, den Luftkrieg in die moralische und menschliche Atmosphäre der seinerseits durch die Genfer Konvention dem Nichtkriegsteilnehmer oder dem Verwundeten zugebilligten Schonung zu bringen [...] Die Deutsche Regierung schlägt daher für diese Konferenzen zunächst als praktische Aufgaben vor: 1. Verbot des Abwurfes von Gas-, Gift- und Brandbomben. 2. Verbot des Abwurfes von Bomben jeglicher Art auf offene Ortschaften, die sich außerhalb der Reichweite der mittleren schweren Artillerie der kämpfenden Front befinden [...]“*⁸⁷⁸

876 Vgl. das oben zitierte Telegramm des Luftwaffenchefs der RAF in Indien im Jahre 1932. In einer Diskussion im britischen Unterhaus im Februar 1938 erwiderte Vizeadmiral TAYLOR auf die Frage, ob es – abgesehen von einem internationalen Abkommen – möglich sein würde, sich der Bombardierung der Eingeborenen im nordwestlichen Teil Indiens zu enthalten: *„Ist dies nicht eine notwendige militärische Maßnahme zum Schutz britischen Lebens?“*, Auszug der Diskussion abgedruckt als Nr. 26 in: AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.), *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, S. 50.

877 Rede abgedruckt: DOMARUS, *Hitler - Reden und Proklamationen 1932-1945*, Bd. 1/2, Wiesbaden 1973, S. 511 ff.

878 Auszug aus dem Memorandum der Reichsregierung vom 31.03.1936, das am 01.04.1936 dem britischen Außenminister EDEN übergeben wurde, abgedruckt

Diese Initiative schien zur parallelen Wiederaufrüstung der deutschen Luftwaffe und ihrem ersten Einsatz im Spanischen Bürgerkrieg in Widerspruch zu stehen.⁸⁷⁹ Allerdings legte die Reichswehr ihren Fokus auf den taktischen Luftkrieg bzw. auf die Strategie der ‚Kriegsführung mit verbundenen Waffen‘, die sich gerade für die Praxis des Blitzkriegs als unverzichtbar erweisen sollte.⁸⁸⁰ Somit war das Deutsche Reich nicht auf den strategischen bzw. selbstständigen Luftkrieg außerhalb des unmittelbaren Operationsgebiets angewiesen, auf den sich Großbritannien wiederum verstärkt konzentrierte.⁸⁸¹ Allerdings hatten sich diesem Vorschlag eine Gruppe von Kleinstaaten, u.a. die Benelux-Staaten, schon während der Abrüstungskonferenz entgegengesetzt. Sie befürchteten, im Falle eines Krieges besetzt zu werden und infolgedessen als legitimes Operationsgebiet zu dienen.⁸⁸² Der Vorschlag schien allein das Deutsche Reich zu bevorteilen und lief ohne weitere Auseinandersetzung ‚ins Leere‘.

Kurz zuvor war der Versuch, eine Erweiterung der sog. Locarno-Verträge um eine gegenseitige Beistandsgarantie für den Fall eines nicht provozierten Luftangriffs zu erreichen, fehlgeschlagen. Über diese Form der kollektiven Luftsicherheit hinaus sollte eine Einigung über die Limitierung von Luftwaffen erzielt werden.⁸⁸³ Dieser multilaterale Ansatz scheiterte jedoch erneut an den deutsch-französischen Diskrepanzen, welche die territoriale Reichweite des deutschen Grenzgebiet betrafen.⁸⁸⁴ Hierauf

als Nr. 25 in: AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.), *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, S. 49; siehe auch: SPAGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 248, 349; SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 160 f.

879 Zum Vorgehen der Deutschen Luftwaffe zu Francos Gunsten, insbesondere in Guernica, siehe C. II.

880 Dieser bestand aus „*air-and-armor-operations*“ bzw. einer „*joint-service task force*“ zur Nutzung der militärischen Vorteile einzelner Dimensionen, vgl. DUPUY, *The Evolution of Weapons and Warfare*, New York 1990, S. 225 ff.

881 Siehe Einzelheiten zur Entwicklung der Luftkriegsdoktrin in der Zwischenkriegszeit unter Kap. III: C. I.

882 Siehe die kollektive Erklärung vom 21. Juli 1932 von den Delegationen aus Belgien, Dänemark, Niederlande, Norwegen, Polen, Schweden, der Schweiz und der Tschechoslowakei zur vollständigen Abschaffung des Luftbombardements, vgl. SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 19473, S. 249 f.

883 „[F]acilitate the early limitation of the air forces of the world by general international agreement“, zit. aus der offiziellen Ankündigung des entworfenen Vertrages: SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, London 1947, 3. Auflage, S. 248.

884 Die Vereinbarung sollte neben der westdeutschen Grenze die ostdeutsche Grenze nach dem ‚Locarno-Modell‘ sichern, hierzu HÜRTEN, *Friedenssicherung und Abrüstung: Erfahrungen aus der Geschichte*, Graz 1983, S. 158.

kündigte HITLER im März 1935 die Aufrüstung der Wehrmacht an, womit zugleich die ‚Enttarnung der Luftwaffe‘ einherging. In Sorge um einen deutschen Kriegsbeginn löste dies einen beschleunigten Rüstungswettlauf aus, der das Budget für den Ausbau der Luftwaffen nahezu exponentiell erhöhte.⁸⁸⁵

Als letzten Vorstoß verkündete der Völkerbund in einer Resolution von September 1938 das von der britischen ‚Appeasement-Politik‘ getragene Vorhaben, die Arbeiten der Abrüstungskonferenzbüros wieder aufzunehmen.⁸⁸⁶ Die Bemühungen des Völkerbundes zur Abrüstung und zur Abschaffung des (Luft-)Krieges blieben jedoch vergebens.

III. Fazit zu den gescheiterten Bemühungen

Trotz des Scheiterns der Abrüstungsbemühungen ist dem eingangs erwähnten Zitat zur ‚Weltfremdheit‘ der beteiligten Staaten nicht uneingeschränkt zu folgen.⁸⁸⁷ Hinsichtlich der Bemühungen um die Einhegung des Luftkrieges trifft es dafür MEILINGER auf den Punkt:

„Although it is easy to look back in hindsight and believe that the arms race leading up to the Second World War was inevitable, it certainly did not seem so at the time. There were several instances during the conference when consensus indeed appeared to be coalescing around proposals to outlaw military aircraft, or at least all aerial bombardment.“⁸⁸⁸

885 So etwa die Investitionen in die deutsche Luftfahrtindustrie, gestiegen von 84 Millionen Reichsmark zwischen 1927 und 1931 auf 980 Millionen Reichsmark im Jahre 1936, Statistik in: KENS/NOWARRA, *Die deutschen Flugzeuge 1933-1945*, 4. Auflage, München 1972, S. 16 f.; oder die Steigung des Etats der britischen Royal Air Force von 17,5 Millionen Pfund im Jahre 1934 bis 73,5 Millionen Pfund im Jahre 1938, siehe: DEIGHTON, *Luftschlacht über England: Tatsachenbericht*, München 1980, S. 50; Diagramme zu diesen Statistiken in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, Anhang A, Diagramm 6 u. 7, S. 239, 240.

886 Resolution abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN (Hrsg.), *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, als Nr. 25, S. 221 f.; hierzu Kap. III: B. IV. 1.

887 „[P]rocess of being somehow utopian and unfocused, an attempt to achieve impossibly grandiose goals pursued by idealistic negotiators who had their heads in the clouds and possessed no understanding of the realities“, vgl. oben.

888 MEILINGER, *Clipping the Bomber's Wing: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Airforce, 1932-1934*, in: *War in History*, Vol. 6 No. 3 (1999), S. 329; auch RUSER in: UN LIBRARY (Hrsg.), *The League of Nations, 1920-1946: organization and accomplishments: a retrospective of the first organization for the*

Militärhistoriker wie der Brite LIDDELL HART waren davon überzeugt, dass die Art und Weise der Führung des Zweiten Weltkrieges, insbesondere der deutsche Blitzkrieg von 1939 bis 1940, nicht möglich gewesen wäre, wenn sich die Anträge zur Abschaffung des Panzers und des Bomberflugzeugs durchgesetzt hätten.⁸⁸⁹ Für den mangelnden ‚output‘ der Genfer Konferenz waren mitunter die Verwendung von diskursiven Legitimationsstrategien und die Reproduktion von Topoi verantwortlich, die der Abschaffung des Luftkrieges entgegenliefen. Zunächst sorgte das fehlende Vertrauen in die Geltungskraft des Völkerrechts dafür, dass sich Staaten in der Vereinbarung von völkerrechtlichen Verpflichtungen zurückhielten. So wurde in Warnungen innerhalb der Regierungen vorgebracht, dass solche Verbindlichkeiten für einen (die staatliche Existenz bedrohenden) Rüstungsrückstand sorgen könnten. Solche ontologischen Begründungen zeigen sich beispielhaft in der Schrift des deutschen Generals Erich LUDENDORFF: „*Alle Abrüstungskonferenzen verstoßen gegen heilige Gesetze völkischer Selbsterhaltungspflicht und müssen ergebnislos bleiben*“.⁸⁹⁰ Diese Argumentation verstärkte die in der Zwischenkriegszeit vorherrschende Sorge vor einem neuen Krieg, die aus Sicht der Militärs nicht *für*, sondern vielmehr *gegen* eine Abrüstung sprach.⁸⁹¹ Eine weiterer Topos war die Impraktikabilität des Verbots der Militärluftfahrt aufgrund des *dual-use*-Charakters des Flugzeugs. Da Zivilflugzeuge mit verhältnismäßig geringem Aufwand militärisch nutzbar gemacht werden konnten, bedurfte es ihrer Einhegung und Kontrolle gleichermaßen. Die damit zusammenhängenden Kontroversen waren Hauptgrund für die Blockade in den Verhandlungen zur Abrüstung der Militärluftfahrt. Der Vorschlag des totalen Luftfahrtverbots wurde – wie schon zur Vorkriegszeit, als Flugzeuge nur Prototypen waren – mit der fehlenden Durchsetzbarkeit desselben abgewehrt, obwohl dies die konsequenteste Lösung für das selbstgesetzte Ziel der Abschaffung des Luftkrieges dargestellt hätte. Im Übrigen ist der utilitaristische Topos hervorzuheben, der die Luftwaffe als ein den Krieg ‚humanisierendes‘ Mittel

establishment of world peace, New York 1996, S. 2: „[I]n spite of their best efforts, the founders and members of the League were unable to live up to their own ideals.“

889 HART, *Deterrent or Defense: a Fresh Look at the West's Military Position*, Chicago 1961, S. 250.

890 LUDENDORFF, *Der totale Krieg*, München 1935, S. 6, Fn. 1.

891 Die Differenz zwischen Militärs und Pazifisten beschreibt der Assistent des Konferenzpräsidenten NOEL-BAKER als Gegensatz von „*Hawks versus Doves*“, wobei nach seiner Ansicht die „*Hawks*“ für das Scheitern der Konferenz verantwortlich seien, NOEL-BAKER, *The First World Disarmament Conference, 1932-1933 and why it failed*, Oxford 1979, S. 8 f., 135 ff.

bezeichnete – so betonten die Briten im Zusammenhang mit dem Verbots des Luftbombardements

*„welche riesigen Möglichkeiten die Luftmacht, obgleich sie eine der schrecklichsten Kriegswaffen ist, auch als Werkzeug des Friedens bietet [...] Gerade die Menschlichkeit fordert, daß wir, wenn das neue Werkzeug sich zehn Jahre lang als wirksam und human erwiesen hat, es nicht leichtfertig fortzuwerfen.“*⁸⁹²

Inwiefern die Verhandlungen und Entwürfe zur Fortbildung des Luftkriegsrechts von Erfolg geprägt waren, wird im nachfolgenden Abschnitt untersucht.

B. Regulierung statt Verbot: Entwürfe zur Fortbildung des Luftkriegsrechts

*„[T]he increase in the number of aircraft and in the size of bombs already developed makes it certain that in the next big war the destruction of whole towns by aerial bombardment [...] will be allowed by any rules of war that are likely to gain acceptance. Such destruction will make the life of the civilian population of a belligerent state very much what the life of the soldier in the trenches has been in the last five years [...] it may well be doubted whether any rules which could at present be devised would really be adequate to the conduct of the next war. The whole nature of war alters with the progress of invention, and in accordance with that change of nature the law must change too.“*⁸⁹³

Dieser Kommentar im British Yearbook of International Law kurz nach dem Ersten Weltkrieg sieht das Kriegsbild des Zweiten Weltkrieges und Leiden der Zivilbevölkerung unter den Luftbombardements in beachtlicher Weise voraus. Die Frage stellt sich, ob diese Voraussicht auch auf die Entwicklung der rechtlichen Regelungen zur Einhegung des Luftkrieges zutraf. In der Zwischenkriegszeit widmeten sich verschiedene Foren der Fortbildung des Luftkriegsrechts, seien es Staatenvertreter im Rahmen der sog. Haager Luftkriegsregeln von 1923 (II.), oder die Wissenschaft in Form von Beiträgen seitens internationaler Vereinigungen und der Völkerrechts-

892 Erklärung im britischen Unterhaus, 8. März 1934, Auszug abgedruckt als Nr. 15 in: AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.), *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, S. 38-39.

893 *The League of Nations and the Laws of War*, in: BYIL, Vol. 1 (1920), S. 112 f.

literatur (III.) Der Fortbildung des *ius in bello* stand dabei eine radikale pazifistische Strömung entgegen, auf die vorab näher einzugehen ist (I.).

I. Das Desinteresse für das *ius in bello*

In der Zwischenkriegszeit dominierte der Wunsch nach Friedenssicherung, der mittels Abrüstung und Kriegsächtung durch multilaterale Vereinbarungen erreicht werden sollte. Internationaler Aktivismus wie auch staatliche Bemühungen widmeten sich diesem Ziel, welches mit einer bloßen Regulierung des Krieges nicht zu vereinbaren schien. Der Pazifismus teilte sich in zwei ambivalente Strömungen:

Während die ‚radikalen‘ Pazifisten für eine vollständige Abrüstung und ein *ius contra bellum* zur Abschaffung des Krieges eintraten, widmeten sich die ‚gemäßigten‘ Pazifisten der Fortbildung des im Krieg anwendbaren Rechts, dem *ius in bello*. Angesichts dieser Gegensätze verwundert es nicht, dass ausgerechnet in der Zwischenkriegszeit die dualistische Konzeption und terminologische Differenzierung von *ius ad bellum* und *ius in bello* gebräuchlich wurde.⁸⁹⁴ Das Interesse, dem Krieg Regeln zu unterstellen bzw. die bestehenden Regeln auszubauen, war jedenfalls mit den Bemühungen um eine Abschaffung des Krieges im Zeichen der „No More War“-Bewegung nicht in Einklang zu bringen. Aus Sicht der ‚radikalen‘ Strömung war eine Regulierung der Kriegsführung als Normierung des Unrechts bzw. „*traffic with evil*“⁸⁹⁵ weder moralisch noch politisch erstrebenswert, vielmehr ver helfe die ‚Humanisierung‘ des Krieges dazu, dass Staaten sich dem Krieg erst recht zur Durchsetzung ihrer Interessen bedienen würden. Umgekehrt bewirke der Verzicht auf eine Regulierung des Kriegs, dass

894 Als einer der ersten wies KUNZ auf diese dualistische Konzeption und terminologische Differenzierung hin, siehe: KUNZ, *Plus de Lois de la Guerre?*, in: RGDIP, Paris 1934 (Tome XLI), S. 22, hier noch mit der Differenzierung zwischen „*Lois à la guerre*“ (*ius ad bellum*) und „*Lois de la guerre*“ (*ius in bello*); DERS., *The Changing Law of Nations: Essays on International Law*, Ohio 1968, S. 59 ff.; hierzu auch: IVERSON, in: STAHN/EASTERDAY/IVERSON (Hrsg.), *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*, Oxford 2014, S. 98 f.; KOLB, *Origin of the twin terms jus ad bellum/jus in bello*, in: IRRC, Vol. 37 No. 320 (1997), S. 553-562; im 19. Jahrhundert wurde in der deutschen Völkerrechtsliteratur terminologisch zwischen „*objectiven*“ und „*subjectiven*“ Kriegsrecht differenziert, z.B. RESCH, *Das Völkerrecht der heutigen Staatenwelt europäischer Gesittung*, Leipzig 1890, § 249; MARTENS, *Völkerrecht - Das internationale Recht der civilisierten Staaten*, Bd. 2, Berlin 1886, S. 478.

895 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 244.

man vor seiner ‚Entfesselung‘ eher zurückschrecke.⁸⁹⁶ Hinzu kam, dass wenig Vertrauen in die Geltungskraft völkerrechtlicher Regeln angesichts der Rechtsbrüche im Ersten Weltkrieg bestand. Einzig logische Konsequenz war es, den Krieg sowohl theoretisch als auch praktisch unmöglich zu machen. Hierzu sollten Schiedsverträge und -gerichtsbarkeiten eingerichtet sowie eine multilaterale Abrüstung angestrebt werden.

Dagegen traten die Anhänger des ‚gemäßigten‘ Pazifismus dafür ein, den Krieg – gerade in Anbetracht der Rüstungswettläufe – als Faktum in den internationalen Beziehungen zu akzeptieren und sich der Fortbildung des *ius in bello* anzunehmen. Allerdings befanden sich jene ‚Verfechter‘ des *ius in bello* in der Minderheit.⁸⁹⁷ Dieses Desinteresse wurde wiederholt vom österreichischen Völkerrechtler Josef KUNZ kritisiert: „[J]usqu’en 1920 le droit de la guerre occupait une large place dans le droit des gens, en pratique et en théorie ; depuis 1920 il est presque complètement négligé, tant par la pratique des États que par la science juridique.“⁸⁹⁸ Dem Richter des Ständigen Internationalen Gerichtshofs John Bassett MOORE zufolge, beruhte diese Missachtung des *ius in bello* auf der Illusion,

„that rules are made only to be broken, and that, as they will not be observed, it is scarcely worth while to make them at all [...] a general disrespect for law, and especially for international law, is created [...] thus constitute an evident menace to the future.“⁸⁹⁹

Doch nicht nur aus zeitgenössischer Sicht, auch retrospektiv wird diese einseitige Betrachtung des Kriegsvölkerrechts verurteilt.⁹⁰⁰

896 „The view was held in some quarters that it was better not to try to humanise war, since the more terrible it was, the less inclined would nations be to resort to it“, SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 244.

897 Hierzu gehören neben den sogleich zitierten KUNZ und MOORE auch DE LA PRADELLE, *Les bombardement aériens et la population civile*, in: *Revue des Deux Mondes*, Tome 46 (1938), S. 522; MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe - Das geltende Kriegsrecht*, Königsberg/Berlin 1934, S. 109-111.

898 „Bis 1920 nahm das Recht des Krieges sowohl in der Praxis als auch in der Theorie einen großen Platz im Völkerrecht ein; seit 1920 wurde es sowohl von der Staatspraxis als auch von der Rechtswissenschaft fast völlig vernachlässigt“ (eigene Übersetzung), KUNZ, *Plus de Lois de la Guerre?*, in: *RGDIP*, Paris 1934 (Tome XLI), S. 22.

899 MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 4.

900 Etwa BERBER, *Lehrbuch des Völkerrechts. Zweiter Band: Kriegsrecht*, 2. Auflage, München 1969, S. 57 f.; auch erneut: KUNZ, *The Chaotic Status of the Laws of War and the Urgent Necessity for Their Revision*, in: *AJIL*, Vol. 45 No. 1 (1951), S. 37: „The neglect is the outcome of different and often contradictory ideologies: indifference, apathy, over-optimistic wishful thinking, political wishes to keep one's hands

Auf jene Regulierungsentwürfe der Zwischenkriegszeit, die dieser Tendenz der Vernachlässigung des *ius in bello* speziell im Bereich des Luftkriegsrechts entgegenwirkten, ist im Folgenden einzugehen.

II. Die Haager Luftkriegsregeln von 1923

Die Haager Luftkriegsregeln bildeten jenen Kodifikationsentwurf der Zwischenkriegszeit, dem langfristig die größte Bedeutung zukommen sollte. Er war das Verhandlungsergebnis einer aus Staatenvertretern gebildeten Juristenkommission, die im Auftrag der Washingtoner Konferenz vom 11. Dezember 1922 bis 6. Februar 1923 in Den Haag tagte.

1. Initiierung durch die Washingtoner Konferenz

Die von den Vereinigten Staaten initiierte Konferenz, die in Washington vom 12. November 1921 bis 6. Februar 1922 zusammentraf, befasste sich zum einen mit der multilateralen Begrenzung von Rüstungen und zum anderen mit Fragen zur Situation im Pazifik und Fernen Osten. Die Initiierung der Konferenz sollte u.a. den amerikanisch-japanischen Spannungen um die Kontrolle der pazifischen Inseln entgegenwirken und zugleich ein friedensgefährdendes Wettrüsten zur See verhindern. Während die Teilnahme an der Abrüstungskommission den fünf großen Militärmächten bzw. „*Principal Allied and Associated Powers*“⁹⁰¹ – Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan und den USA – vorbehalten blieb, waren zur Teilnahme an den Diskussionen um die „*Pacific and Far Eastern Problems*“⁹⁰²

free in the next war, and pessimistic fatalism“; HANKE, Luftkrieg und Zivilbevölkerung, Frankfurt a. M. 1991, S. 53-56, wonach das Schiedssystem in Bezug auf politische Streitfragen funktionieren könne, allerdings aufgrund von Gebietsansprüchen zur Befriedigung imperialistischer Absichten dem Krieg gegenüber machtlos sei; SPETZLER, Luftkrieg und Menschlichkeit, Göttingen 1957, S. 154f., der diese Entwicklung ebenfalls bedauert, wonach feste Regeln ein stärkeres Bindungsgefühl im Weltkrieg hätten schaffen können.

901 HUGHES et. al., *Conference on the Limitation of Armament - Report of the American Delegation, February 9, 1922*, in: AJIL, Vol. 16 No. 2 (1922), S. 159.

902 *Text of the Formal Invitation of the President, Sent by the Secretary of State, August 11, 1921, to the Governments of Great Britain, France, Italy and Japan, to participate in a Conference on the Limitation of Armament*, abgedruckt in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 4ff.

ebenfalls Vertreter aus Belgien, China, den Niederlanden und Portugal geladen.

Wenn auch die Rüstungsregulierung zur See eine hervorgehobene Rolle spielte, sollte sich die Konferenz der generellen Regulierung von modernen Kriegsmittel widmen, wie US-Präsident Warren HARDING in seiner Einladung vom 11. August 1921 betonte: „*It may also be found advisable to formulate proposals by which, in the interest of humanity, the use of new agencies of warfare may be suitable controlled*“.⁹⁰³ Dies betraf namentlich den Einsatz von Gaswaffen und Militärflugzeugen sowie eine entsprechende Revision des *ius in bello*.

Den Vorsätzen entsprechend setzte die Konferenz eine technische Unterkommission zur Restriktion von Anzahl, Charakter und Einsatz der Flugzeuge ein,⁹⁰⁴ kam jedoch zu dem Ergebnis, dass es bereits an einer praktikablen Methode zur Reduzierung von Flugzeugen fehle:⁹⁰⁵

*„It was found be impracticable to adopt rules for the limitation of aircraft in number, size, or character, in view of the fact that such rules would be of little or no value unless the production of commercial aircraft were similarly restricted. It was deemed to be inadvisable thus to hamper the development of a facility which could not fail to be important in the progress of civilization.“*⁹⁰⁶

903 *Text of the Formal Invitation of the President, Sent by the Secretary of State, August 11, 1921, to the Governments of Great Britain, France, Italy and Japan, to participate in a Conference on the Limitation of Armament*, abgedruckt in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 4 ff.

904 Vgl. *Minutes of the Committee on Program and Procedure with respect to Limitation of Armament*, abgedruckt in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 414.

905 „[T]he Subcommittee of Experts had come to the conclusion that there was no practical method for limiting military and naval aviation“, *Minutes of the Committee on Limitation of Armament*, in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 792; siehe den vollständigen Bericht der technischen Kommission: US NAVAL WAR COLLEGE (Hrsg.), *International Law Documents - Conference on the Limitation of Armaments with Notes and Index 1921*, Washington 1923, S. 203 ff., die im Übrigen zwischen „*lighter-than-air craft*“ und „*heavier-than-air craft*“ differenzierte und dabei verschiedene Reduzierungsmöglichkeiten vorstellte.

906 HUGHES et. al., *Conference on the Limitation of Armament - Report of the American Delegation, February 9, 1922*, in: *AJIL*, Vol. 16 No. 2 (1922), S. 190.

Die italienische Delegation blieb die einzige, die einen Antrag zur Einhegung der Militärluftfahrt durch Reduzierung der Piloten einbrachte.⁹⁰⁷ Der Vorschlag, die Flugzeuge qualitativ auf „*lighter-than-air craft*“ oder auf eine bestimmte Größe der Flugzeuge zu begrenzen, fand ebenso wenig Resonanz.⁹⁰⁸

Obwohl die Kommission die Gefahren erkannte, die vom Luftkrieg für die Zivilbevölkerung ausgingen, betonte der französische Delegierte Albert SARRAUT, dass er mit Sorge diejenigen Entscheidungen betrachte, die einem Fortschritt der Luftfahrt entgegenliefen: „*[S]i elle a produit de terribles engins de guerre, elle peut être pour la paix un instrument de premier ordre*“.⁹⁰⁹ Dabei bezog er sich auf die Nutzung der Flugzeuge in den französischen Kolonialgebieten, denen eine wichtige Funktion in der Truppenversorgung in den entlegenen Gebiete zukam und damit von ‚humanisierender‘ Wirkung sei.⁹¹⁰ Das Flugzeug als Sinnbild für den Fortschritt der Menschheit blieb dahingehend von entscheidender Bedeutung für die mangelnde Abrüstungsbereitschaft der Konferenzteilnehmer.

Erneuter Diskussionsbedarf bestand aufgrund des Resolutionsentwurfs des italienische Delegierten Carlo SCHANZER zur Regulierung des Luftkrieges, wonach das Verbot der Bombardierung unverteidigter Städte als international verbindliches Recht anerkannt werden sollte.⁹¹¹ In den Diskussionen wurde darauf hingewiesen, dass Unsicherheiten im Zusammen-

907 Hierzu: *Minutes of the Committee on Limitation of Armament*, abgedruckt in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 792.

908 „*No one desired to discuss the matter*“, in: *Minutes of the Committee on Limitation of Armament*, abgedruckt in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 798.

909 „*[I]ndem sie schreckliche Kriegsmaschinen hervorgebracht hat, kann sie ein erstklassiges Instrument des Friedens sein*“ (eigene Übersetzung), in: *Minutes of the Committee on Limitation of Armament*, abgedruckt in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 795.

910 Zur französischen Luftkriegspraxis in ihren Mandats- bzw. Kolonialgebieten, insb. in Marokko, siehe C. II.

911 „*The Signatory Powers, desiring to ensure the enforcement of the rules of international law tending to the prohibition of the bombardment of undefended towns, villages, dwellings and buildings by aircraft, declare that they consider the said prohibition to be part of existing international law, and agree to be bound thereby as between themselves and to invite all other civilized nations to adhere thereto*“, *Minutes of the Committee on Limitation of Armament*, abgedruckt in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 802.

hang mit der Anwendbarkeit dieser Regelung auf den Luftkrieg bestehen würden.⁹¹² SCHANZER erwiderte, dass die italienische Delegation nur eine Auseinandersetzung mit den geltenden rechtlichen Regeln anregen wollte. Daneben hatten die amerikanische und britische Delegationen Kodifikationsentwürfe vorgelegt, die sich mit der Regulierung des Luftkrieges beschäftigten, letztlich jedoch unbesprochen blieben.⁹¹³ Wie die italienische Delegation hielten die USA in Art. 33 ihres Entwurfs am Verteidigungstest fest, doch zählten (der Weltkriegspraxis entsprechend) eine Reihe militärischer Objekte auf, die unabhängig von ihrem Standort bombardierbar seien.⁹¹⁴ Die Briten kritisierten die amerikanische Verwendung des Verteidigungskriteriums und wiesen auf die Unzulänglichkeit und Kontroversität desselben hin, wie sich im Luftwaffeneinsatz des Ersten Weltkriegs gezeigt hätte.⁹¹⁵ Dementsprechend stellte der britische Entwurf das militärische Objekt als einzigen Rechtmäßigkeitsmaßstab für das Luftbombardement auf, ergänzt durch eine beispielhafte Aufzählung solcher Objekte. Die umfangreiche Liste ließ allerdings an einem wirklichen Einhegungswillen des Luftkrieges zweifeln. Wie HANKE treffend bemerkt, ließen die Briten hierunter die „nahezu gesamte Administration und Industrie des Gegners, ohne Unterscheidung, ob sie ziviler oder militärischer Natur waren“ fallen.⁹¹⁶ Darüber hinaus waren Getreidefelder, Bewässerungsdämme, Kornspeicher

912 Vgl. *Minutes of the Committee on Limitation of Armament*, abgedruckt in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 804.

913 Siehe *Amerikanischer Entwurf für ein Luftkriegsrecht vom 8.12.1921, vorgelegt bei der Abrüstungskonferenz in Washington, Art. 33-36 (PRO AIR 5/568 12C)*, zuzüglich *Anmerkungen des britischen Air Ministry*, abgedruckt als Dok. 1, Anhang B in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 248-249; *Britischer Entwurf eines Luftkriegsrechts vom 3.8.1922, ausgearbeitet vom Committee of Imperial Defence, Art. 35-37 mit Kommentar (PRO AIR 5/568 45A)*, abgedruckt als Dok. 2, Anhang B, ebenda, S. 250-256; zur Luftkriegspraxis im Ersten Weltkrieg, siehe Kap. II: A.

914 Dazu gehörten Kommunikationszentren und -linien, Anlagen des Heeres oder der Marine, Waffenlager, Werkstätten und Fabrikanlagen zur Fertigung von Kriegsmaterial, Art. 34 des Amerikanischen Entwurfs, abgedruckt als Dok. 1, Anhang B; in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 248.

915 Kommentar des britischen Air Ministry zu Art. 33 des amerikanischen Entwurfs, abgedruckt als Dok. 1, Anhang B; in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 248.

916 HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 61.

und Viehherden zur Berücksichtigung der ‚Befriedung‘ von Kolonialgebieten enthalten.⁹¹⁷

Die Kommission stimmte darüber ein, das *ius in bello* in einer nachfolgenden Konferenz einer Revision zu unterziehen, wonach die Luftkriegsführung nur im Rahmen dieser etablierten Regeln operieren sollte.⁹¹⁸ Den Ergebnissen der Kommissionen folgend erging eine Resolution:

*„[T]he Committee is of the opinion that it is not at present practicable to impose any effective limitations upon the numbers or characteristics of aircraft, either commercial or military [...] the Committee is of the opinion that the use of aircraft in war should be covered by the rules of warfare as adapted to aircraft by a further conference which should be held at a later date“.*⁹¹⁹

Indirekt relevant für den Luftkrieg blieben die Regeln zur Gewichts- und Bewaffnungsbegrenzung von Flugzeugträgern, die in Artikel 7 bis 10 des Seerüstungsvertrags aufgeführt waren.⁹²⁰ Sonstige greifbare Ergebnisse waren das Verbot des U-Boot-Einsatzes gegen Handelsschiffe sowie die Verwendung von Giftgasen und anderen ähnlich wirkenden Stoffen.

Von Relevanz für das Luftkriegsrecht blieb die abschließende Fünfmächte-Resolution vom 4. Februar 1922, die den Arbeitsauftrag der Kommission festlegte:

„The United States of America, the British Empire, France, Italy and Japan have agreed [...] that a Commission composed of not more than two members representing each of the above-mentioned Powers shall be constituted to consider the following questions:

917 Zur britischen Luftkriegspraxis ihrer RAF in den Mandats- bzw. Kolonialgebieten siehe C. II. 1.

918 Als Begründung wird angeführt: *„It was quite apparent, however, that the late war had revealed the imperative necessity for the adoption of new rules of warfare, and that these new rules of warfare should be framed so as to take into account the development of the science of aeronautics and its application to war“*, Minutes of the Committee on Limitation of Armament, abgedruckt in: Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921-February 6, 1922, Washington 1922, S. 800.

919 Resolutionen vom 9. Januar 1922, zit. in: BUELL, *The Washington Conference*, New York 1922, S. 210.

920 *A Treaty between the United States of America, the British Empire, France, Italy and Japan, limiting Naval Armament*, abgedruckt in: BUELL, *The Washington Conference*, New York 1922, S. 372 ff.

(a) *Do existing rules of International Law adequately cover new methods of attack or defense resulting from the introduction or development, since the Hague Conference of 1907, of new agencies of warfare?*

(b) *If not so, what changes in the existing rules ought to be adopted in consequence thereof as a part of the law of nations? [...]*⁹²¹

Mit Blick auf die seerüstungstechnischen Begrenzungen wird die Washingtoner Konferenz als Erfolg angesehen, war es doch die erste Konferenz überhaupt, die zu einem multilateral-verbindlichen Abrüstungsergebnis gelangte.⁹²² Als erste Nachkriegskonferenz zur Regulierung des Luftkrieges war sie jedoch weniger von Bedeutung. Die Einhegung der Militärluftfahrt schien in Anbetracht der Bedeutung der Zivilluftfahrt für den menschlichen Fortschritt sowohl impraktikabel als auch inakzeptabel: „[T]he question, therefore, reduced itself not to one of limitation of armament, but to a limitation of civil progress.“⁹²³ Denn wenn Zivilflugzeuge legal blieben, wäre die Basis für eine militärische Nutzung von Flugzeugen vorhanden. Der Konferenz kam daher nur insofern Bedeutung zu, als dass sie die Haager Juristenkommission auf Vorschlag Frankreichs ‚ins Leben rief‘ – auch wenn die Zusammensetzung aus den fünf Delegationen der in Washington anwesenden Militärmächte von fragwürdiger Exklusivität war.⁹²⁴

2. Verhandlungen der Haager Juristenkommission

Auf erneute Initiative der Vereinigten Staaten tagte die Juristenkommission im Haager Friedenspalast vom 11. Dezember 1922 bis 6. Februar

921 *Resolution for a Commission of Jurists to Consider Amendment of Laws of War*, abgedruckt in: BUELL, *The Washington Conference*, New York 1922, S. 417.

922 Als Modell einer erfolgreichen Abrüstungskonferenz herausstellend: KAUFMAN, *Arms control during the pre-nuclear era: the United States and naval limitation between the two world wars*, New York 1990.

923 *Minutes of the Committee on Limitation of Armament*, abgedruckt in: *Conference on the Limitation of Armament, Washington, November 12, 1921 - February 6, 1922*, Washington 1922, S. 796.

924 *Resolution for a Commission of Jurists to consider amendment of Laws of War*: „Those Powers shall thereupon confer as to the acceptance of the report and the course to be followed to secure the consideration of its recommendation by the other civilized Powers“, abgedruckt in: BUELL, *The Washington Conference*, New York 1922, S. 417; die Berücksichtigung der Entwürfe durch andere ‚zivilisierte Mächte‘ sollte Gegenstand einer Folge-Konferenz sein.

1923.⁹²⁵ In vorausgehender Korrespondenz kamen die fünf Mächte darüber ein, auf personeller Ebene eine niederländische Delegation zu laden und auf sachlicher Ebene die Arbeit der Kommission auf die Bereiche ‚Air-craft and Radio‘ zu begrenzen. Zuvor hatten die Konferenzstaaten in Washington beschlossen, Regelungen zur Kriegsführung mit U-Boot und Giftgas als Verhandlungsthemen außen vor zu lassen.⁹²⁶ Der Begrenzung des Kommissionsmandats auf Luftfahrt und Rundfunk auf Vorschlag des US State Department lag die Auffassung zugrunde, dass diese Bereiche – aufgrund ihres Innovationsgehalts für das Kriegswesen – die einzigen seien, die einer regulatorischen Revision bedürften. Andere Erfindungen würden bestehende Angriffs- und Verteidigungsmethoden nur erweitern oder intensivieren und seien durch das bestehende *ius in bello*-Regime zufriedenstellend gedeckt.⁹²⁷ Luftfahrt und Rundfunk standen aufgrund neuer Herausforderungen und zunehmendem öffentlichen Interesse *„on a somewhat different footing“*, wie der US-Amerikanische Delegierte William RODGERS formulierte.⁹²⁸ Dennoch bestanden in den Augen der Militärs und technischen Berater Zweifel, ob eine Revision des *ius in bello* in diesen Bereichen tatsächlich erforderlich sei; vielmehr würde dies allein die Auffassung der (pazifistisch geprägten) Öffentlichkeit widerspiegeln. Der Skepsis gegenüber dem Vorhaben und dem *ius in bello* zum Trotz wies der niederländische Außenminister Herman VAN KARNEBEEK in seiner Eröffnungsrede auf die Bedeutung der Kommissionssitzung für das Völkerrecht hin:

„[A]t this period in the world's history, so soon after the great war, some sceptics may feel inclined to doubt the usefulness of your work; others, may who will accept none but ideal and final solutions of the existing difficulties, may hesitate to acknowledge its importance. They are wrong. In the mindset of the passions which agitate mankind, law is irresistibly moving forward throughout history and extending its empire in every direction. To doubt its usefulness and its power to educate the human mind means to despair of

925 Die Delegierten setzten sich aus Juristen, Militärs, Diplomaten und Ministerialbeamten zusammen, Auflistung der Staatenvertreter ist abgedruckt in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 182f.

926 *Resolution limiting Jurisdiction of Commission of Jurists provided in Resolution 1*, abgedruckt in: BUELL, *The Washington Conference*, New York 1922, S. 417.

927 RODGERS, *Laws of War Concerning Aviation and Radio*, in: AJIL, Vol. 17 No. 4 (1923), S. 629-630.

928 RODGERS, *Laws of War Concerning Aviation and Radio*, in: AJIL, Vol. 17 No. 4 (1923), S. 629-630.

*progress and not to believe in the promptings of the international conscience. Whatever future may lie in store for us, the work you are undertaking, Gentlemen, is necessary; it is a striking realisation of the wish that the work for the development of International Law shall be resumed.*⁹²⁹

Die Bedeutung der Kommission betonte auch der zum Vorsitzenden gewählte US-Amerikaner John MOORE. Ihre Kompetenz umfasse zwar nicht den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages, doch biete eine Grundlage für künftige zwischenstaatliche Verhandlungen:

„[I]t is true that the Commission is not, in a proper sense, to be considered as a diplomatic body by which international agreements are to be formally concluded. Its function is rather that of a committee by which certain subjects are to be examined in order that definite conclusions may be arrived at and reported.“⁹³⁰

Das erklärte Ziel, eine Vorlage für einen völkerrechtlichen Vertrag zu schaffen, sollte durch Beratungen in getrennten Unterkommissionen erreicht werden. Als Diskussionsgrundlage für die Revision des Luftkriegsrechts reichten die britische und amerikanische Delegationen erneut Regelungsentwürfe ein.

Diese Entwürfe spiegelten das Ergebnis intensiver Vorbereitungsarbeiten und den Kompromiss interner Differenzen wider, insbesondere was die Regulierung des Luftbombardements betraf. Während das britische Foreign Office die Gefahr einer sofortigen Ablehnung ihres Entwurfs vermeiden wollte, präferierten die Militärs und Anhänger der Royal Air Force ein Reglement, das mit den britischen Strategien wie TRENCHARDS Doktrin der strategischen Luftkriegsführung zu vereinbaren war⁹³¹ – demgemäß hieß es in einem Memorandum des britischen Air Ministry:

„It is important that, if possible, this country should be the first in the field with an official, considered and comprehensive draft. Otherwise there is danger that proposals may be put forward which will be found to be irreconcilable with British ideas and interests.“⁹³²

929 Zit. aus: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 187.

930 Zit. in der Monographie desselben: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 188.

931 Siehe zu TRENCHARDS Doktrin im Ersten Weltkrieg unter Kap. II: A. II., sowie unter C. I.

932 PRO AIR 5/568, 40 A, zit. in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt 1991, S. 63, Fn. 25.

Der britische Entwurf hielt am Kriterium des militärischen Objekts zur Beurteilung der Zulässigkeit eines Luftbombardements fest, doch entfernte sich von der katalogisierenden Aufzählung solcher militärischen Objekte. Dies wäre laut Foreign Office einer potentiellen „*de facto Legalisierung des unterschiedslosen Bombardements*“⁹³³ gleichgekommen und hätte England im Fall eines Luftkrieges selbst gefährdet. Der Entwurf vermied daher eine enumerative Definition des Kriteriums.⁹³⁴ Ähnliche interne Diskrepanzen bestanden zwischen dem US Navy und War Department.⁹³⁵ Der restriktivere Ansatz der Navy, der Parallelen zum britischen Entwurf aufwies, indem er sich z.B. vom Verteidigungskriterium löste, setzte letztendlich sich durch.⁹³⁶

Zu Beginn der Verhandlungen vereinbarte die Kommission, den amerikanischen Entwurf als Vorlage zu wählen und den britischen im Fall von Gegensätzen zu berücksichtigen. Trotz der augenscheinlichen Übereinstimmungen der Entwürfe vermerkte MOORE:

*„[F]rom the beginning of the sessions of the Commission of Jurists, it was generally felt that perhaps the severest test of the possibility of a general agreement would be found in the efforts of the Commission to regulate the subject of bombardment from the air.“*⁹³⁷

Über das grundsätzliche Einhegungserfordernis des Luftbombardements waren sich die Konferenzteilnehmer einig. Auch stimmten sie über die Redundanz des Verteidigungskriteriums überein,⁹³⁸ da es für die Bewertung der Legitimität eines Luftangriffs unangemessen und unzureichend

933 Zit. nach: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 63.

934 Siehe Art. 35 bis 36 des britischen Kodifikationsentwurfs, ausgearbeitet für die Vorlage bei der Tagung der Haager Juristenkommission, (PRO AIR 5/568) abgedruckt im Anhang B als Dokument 5 in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 257.

935 Hierzu: PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 25 ff.

936 Siehe den amerikanischen Kodifikationsentwurf, vorgelegt bei der Tagung der Haager Juristenkommission, Art. 32 bis 36, COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'ÉTUDE ET DE FAIR RAPPORT SUR LA RÉVISION DES LOIS DE LA GUERRE, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre. La Haye 1922-1923*, Paris 1930, S. 155, abgedruckt im Anhang B als Dokument 4 in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 257 f.

937 Zit. in der Monographie desselben: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 194.

938 Zur stückweisen Redundanz des Kriteriums aus zeitgenössischer Sicht siehe die Entwicklung der herrschenden völkerrechtswissenschaftlichen Meinung und Luftkriegspraxis im Ersten Weltkrieg, Kap. II: B. II.

sei.⁹³⁹ Da die Luftwaffe im Vergleich zu den Landstreitkräften eher zu distinktiveren Angriffen fähig wäre, sei stattdessen das Kriterium des militärischen Objekts heranzuziehen. Hierbei waren zwei Aspekte besonders umstritten:

Zum einen die Abhängigkeit der Rechtmäßigkeit eines Luftbombardements von der Situierung des Angriffsziels, das entweder innerhalb oder außerhalb des militärischen Operationsgebiets liegen könnte.⁹⁴⁰ Den restriktivsten Ansatz vertraten die japanische und die niederländische Delegationen, die ein Luftbombardement außerhalb des Gebietes militärischer Operationen grundsätzlich verbieten wollten, unabhängig von der Kategorie des potentiellen Angriffsobjekts.⁹⁴¹ Grund war, dass Zielobjekte derart situiert sein könnten, dass sich eine Bombardierung nicht realisieren ließe, ohne das Leben von Nicht-Kombattanten oder zivilen Objekten zu gefährden.⁹⁴² Die Differenzierung zwischen ‚combat areas‘ und ‚aeras outside of combat‘ verfolgte auch die amerikanische Delegation. Während im Operationsgebiet alle (nicht privilegierten) Objekte als Angriffsobjekte dienen könnten, sei das Luftbombardement außerhalb dieses Gebiets grundsätzlich zu verbieten. Unabhängig vom Standort sollte allerdings die Bombardierung von *„enemy forces, lines of communication and transportation, military or naval establishments, depots of arms or war material, and workshops, plants and factories used for the manufacture of war materiel“* erlaubt bleiben.⁹⁴³ Der italienische Entwurf stellte die Bombardierung von militärischen Objekten in der Nachbarschaft von *„towns, villages, or civil habitations“* unter die Bedingung hinreichender militärischer Konzentration.

939 „[T]he fact of being ‚defended‘ [...] was altogether inappropriate and insufficient as a test of liability to bombardment by air forces“, MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 194.

940 „[D]ifficult was the determination of the conditions under which the bombardment of objects, intrinsically liable to attack, was to be forbidden, when they were found in centers of population“, MOORE, *International Law and some current illusions*, S. 197.

941 Vgl. COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'Étudier et de faire rapport sur la RÉVISION DES LOIS DE LA GUERRE, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre*. La Haye 1922-1923, Paris 1930, S. 195.

942 Mit dieser Erklärung: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924 S. 195.

943 MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924 S. 199; siehe auch Art. 34, COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'Étudier et de faire rapport sur la RÉVISION DES LOIS DE LA GUERRE, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre*. La Haye 1922-1923, Paris 1930, S. 155, abgedruckt im Anhang B als Dokument 4 in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 258.

on und Schonung der Zivilbevölkerung.⁹⁴⁴ Dagegen verzichtete der britische Entwurf vollständig auf eine Differenzierung gemäß der Situierung des militärischen Ziels;⁹⁴⁵ eine solche Unterscheidung würde dem Verteidigungskriterium des Art. 25 HLKO gleichkommen, das auf militärischen Widerstand abstellte und die Briten seit jeher ablehnten.⁹⁴⁶

Zum anderen bestanden Differenzen bezüglich des Begriffs des ‚militärischen Objekts‘ und der Art und Weise seiner Begriffsbestimmung. Während die Briten zu Beginn eine Definition vermieden und sich für das Kriterium *per se* als Rechtmäßigkeitsmaßstab einsetzten, brachten sie in den Verhandlungen eine abstrakte Definition des militärischen Objektes ein, der ebenso die amerikanische Delegation folgte: „*Aerial bombardment is legitimate only when directed at a military object, that is to say, an object which the destruction or injury would constitute a distinct military advantage to the belligerent.*“⁹⁴⁷ Dagegen hielten die Italiener an der beispielhaften Aufzählung von militärischen Objekten ohne eine abstrakte Definition derselben fest.⁹⁴⁸

Nachdem die gegensätzlichen Meinungen zu diesen zwei Aspekten zu stetigen Änderungsvorschlägen und neuen Anträgen geführt hatten, scheiterte die betreffende Unterkommission daran, der Hauptkommission einen einheitlichen Entwurf zu präsentieren. Der Vorsitzende MOORE versuchte die scheinbar ausweglose Situation am 12. Februar 1923 aufzulösen, indem er an den Unterscheidungsgrundsatz als primäre Ausgangsgrundlage erinnerte:

„Among the elementary principles which the development of modern rules of warfare, running through several centuries, has been designed to establish and confirm, the principle most fundamental in character, the observance

944 Entwurf Italiens abgedruckt in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 198.

945 Vgl. ursprünglicher britischer Kodifikationsentwurf (PRO AIR 5/568) abgedruckt im Anhang B als Dokument 5 in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 257.

946 Zur Auslegung des Begriffs „*defended*“ im Sinne der Regel des Art. 25 HLKO siehe Kap. III: B. II. 1. b.

947 US-Entwurf abgedruckt in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 197-198.

948 Entwurf Italiens abgedruckt in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 198; die aufgezählten Objekten stimmten dabei in weiten Teilen mit dem Inhalt anderer Kataloge überein; eine Ausnahme bildeten Bahnstationen, die ausschließlich in Italiens Entwurf enthalten waren, MOORE spricht diesem Beispiel jegliche militärische Bedeutsamkeit ab: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 199.

*of which the detailed regulations have largely been designed to ensure, is the distinction between combatants and non-combatants, and the protection of non-combatants against injuries not incidental to military operations against combatants [...] especially as affected by aerial bombardment, loom larger in the public mind than any other question before the Commission [...] The Commission is now face to face with the question of preserving this great principle, for the benefit of the present generation and of future generations [...] The moral effect of such a result will be incalculable.*⁹⁴⁹

Der nachfolgende Entwurf der amerikanischen Delegation sollte die bisherigen Vorschläge und Divergenzen, namentlich zum italienischen Entwurf, auf die Grundlage eines abschließenden Konsenses stellen. Hierzu folgte eine mehrstündige Diskussion, die in der einstimmigen Annahme eines Reglements zum Luftbombardement mündete.⁹⁵⁰ Die übrigen Regeln zum Luftkriegsrecht waren weniger kontrovers.⁹⁵¹

3. Das Ergebnis unter besonderer Betrachtung des Bombardierungsreglements

a. Der Kodifikationsentwurf im Allgemeinen

Das Ergebnis der Haager Kommission war ein aus 62 Artikeln bestehender Kodifikationsentwurf.⁹⁵² Diese Haager Luftkriegsregeln (LKR) vom 19. Februar 1923 waren in acht Kapitel unterteilt, betreffend den Anwendungs-

949 Zit. aus seiner Monographie: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 200-201.

950 Vgl. COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'Étudier et de faire rapport sur la révision des lois de la guerre, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre. La Haye 1922-1923*, Paris 1930, S. 120-122.

951 Mit Ausnahme der Frage zur Anhaltung und Durchsuchung von neutralen Schiffen durch Flugzeuge, die bis zum Ende nicht einstimmig geklärt wurde; siehe hierzu COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'Étudier et de faire rapport sur la révision des lois de la guerre, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre. La Haye 1922-1923*, Paris 1930, S. 138 ff.; MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 202 ff.

952 Auf englisch abgedruckt als Nr. 24 in: SCHINDLER/TOMAN (Hrsg.), *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 207 ff.; auf französisch in: COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'Étudier et de faire rapport sur la révision des lois de la guerre, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre. La Haye 1922-1923*, Paris 1930, S. 242 ff.; in deutscher Übersetzung als Nr. 15 in: AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law*

bereich (Kapitel I: Artikel 1 bis 10), die allgemeinen Grundsätze (Kapitel II: Artikel 11 bis 12), die Kriegführenden (Kapitel III: Artikel 13 bis 17), Feindseligkeiten im Allgemeinen und zu Bombardierung wie Spionage im Besonderen (Kapitel IV: Artikel 18 bis 26), militärische Gewalt über feindliche und neutrale Luftfahrzeuge und die Personen an Bord (Kapitel V: Artikel 30 bis 38), Pflichten der Kriegführenden gegenüber neutralen Staaten und Pflichten der Neutralen gegenüber den kriegführenden Staaten (Kapitel VI: Artikel 39 bis 48), Durchsuchung, Wegnahme und Einziehung von Luftfahrzeugen (Kapitel VII: Artikel 49 bis 60) und Begriffsfestlegungen (Kapitel VIII: Artikel 61 bis 62). Diese Regeln galten nicht als unveränderbar, vielmehr hieß es im *General Report*, dass es für den Fall der verbindlichen Kodifizierung zweckmäßig sein wird, nach kurzer Zeit eine Überprüfung dieser Regeln vorzunehmen.⁹⁵³

Vorliegend ist das Reglement zum Luftbombardement von Relevanz, das Gegenstand anhaltender Kontroversen in den Verhandlungen war. Dies begründete RODGERS wie folgt: „*As to bombardment, it was felt by all from the first that the degree of success or failure in the chapter on bombardment would be the basis of measurement by the world as to whole work of the Commission*“.⁹⁵⁴ Im Übrigen widerspräche das Reglement etablierten Land- und Seekriegsgrundsätzen nicht, da das *ius in bello* auf alle Kriegsorten einheitlich anwendbar sei.⁹⁵⁵

b. Inhalt, Auslegung und Beurteilung des Reglements zum Luftbombardement

In Anbetracht dessen, dass die Haager Luftkriegsregeln das erste Reglement zum Luftkrieg auf Grundlage eines von Staatenvertretern erarbeiteten Dokuments darstellen, ist eine nähere Begutachtung desselben ange-

- *Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 85 ff.

953 Englische Version des *General Report* abgedruckt in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924 S. 210 ff.; französische Version abgedruckt in: SURIE, *Commission de Juristes - Revision des Lois de la Guerre*, in: *La Grotius Annuaire International* (1924), S. 43-95.

954 RODGERS, *Laws of War concerning Aviation and Radio*, in: *AJIL*, Vol. 17 No. 4 (1923), S. 635.

955 „*The rules for bombardment from the air as agreed upon by the Commission violate none of these hitherto accepted principles*“, RODGERS, *Laws of War concerning Aviation and Radio*, in: *AJIL*, Vol. 17 No. 4 (1923), S. 636.

zeigt. Hierbei sind die Lücken zu offenbaren, die dem Einhegungspotential des Kodifizierungsentwurfs entgegenstehen und der Kritik durch die zeitgenössische Völkerrechtsliteratur auf den Grund zu gehen. Artikel 22 bis 26 betreffen die Methode des Luftbombardements, während sich Artikel 18 auf dessen Mittel bezieht.

Artikel 22

*„Aerial bombardment for the purpose of terrorizing the civilian population, of destroying or damaging private property not of a military character, or of injuring non-combatants is prohibited.“*⁹⁵⁶

Art. 22 LKR betraf das Verbot des Luftbombardements zur Terrorisierung der Zivilbevölkerung und zur Zerstörung oder Beschädigung von Privateigentum und Verletzung von Nichtkombattanten. Dem *General Report* zufolge blieben die Verhandlungen über die Verbotsregelungen des Art. 22 ohne Kontroversen.⁹⁵⁷ Dies erklärt sich daraus, dass die Rechtswidrigkeit des gezielten Angriffs auf Privateigentum und Nicht-Kombattanten bereits vor und während des Ersten Weltkriegs weitläufig anerkannt war.⁹⁵⁸ Art. 22 stellte damit eine bloße Konkretisierung des anerkannten Unterscheidungsgrundsatzes dar.

Auch das Verbot des Terrorbombardements war bereits von weiten Teilen der Völkerrechtswissenschaft verurteilt worden.⁹⁵⁹ Dessen Aufnahme in den Regelungsentwurf gab eine Antwort auf die schon im Ersten Welt-

956 „Das Luftbombardement zur Terrorisierung der Zivilbevölkerung und Zerstörung oder Beschädigung von Privateigentum nichtmilitärischen Charakters oder zur Verletzung von Nichtkombattanten ist verboten“, in: AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 90-91.

957 *General Report*, abgedruckt in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 241.

958 Siehe zu den herrschenden zeitgenössischen Rechtsansichten während des Ersten Weltkrieges, Kap. II: B.

959 FAUCHILLE, *Le bombardement aérien*, in: DERS. (Hrsg.), RGDIP, Paris 1917 (Tome XIV), S. 63; ROLLAND, *Les Pratiques de la guerre aérienne dans le conflit de 1914 et le droit des gens*, in: FAUCHILLE (Hrsg.), RGDIP, Paris 1916 (Tome XXIII), S. 67; MANISTY, *Aerial Warfare and the Laws of War*, in: Transactions of the Grotius Society, Vol. 7 (1921), S. 33; siehe auch den Report des *Aviation Law Committee* der ILA aus dem Jahre 1922, in: INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (Hrsg.), *Report of the 31st Conference held at the Palace of Justice, Buenos Aires. 24th - 30th August, 1922. Vol. 1*, London 1923, S. 211 ff.

krieg verfolgte Strategie, den gegnerischen Widerstand durch den gezielten Angriff auf die Zivilbevölkerung zu schwächen. Auch James GARNER qualifizierte diese Vorschrift als formelle Verurteilung der Luftkriegspraxis des Ersten Weltkrieges. Der Luftkrieg könnte durch diese Regeln – sofern sie bindend und in künftigen Kriegen gewissenhaft befolgt würden – viel von seinem furchteinflößenden Charakter verlieren.⁹⁶⁰ Art. 22 bot indes eine Reaktion auf den Einbezug des Terrorbombardements in die Doktrinen der Luftkriegsführung, die auf den Strategien des Italieners Giulio DOUHET und seiner Monographie „*Luftberrschaft*“ beruhten.⁹⁶¹ Denn auch wenn ein Großteil der Völkerrechtswissenschaftler eine Terrorisierung der Zivilbevölkerung durch den Luftkrieg verurteilte,⁹⁶² traten zunehmend Gegenansichten von militaristischer Seite hinzu, die sich einer solch stringenten Einhegung des Luftbombardements entgegenstellten. So hatte Lieutenant George MacDONOGH mit Blick auf die Instruktionen im Weltkrieg bemerkt:⁹⁶³

*„The main object of war is the imposition of the will of the one party upon the other, and probably there is no more effective means of so doing than the destruction of the moral of the opposing party [...]. It seems improbable that so long as war is looked upon as lawful, the most effective means of breaking the enemy's will to resist will be declared illegal.“*⁹⁶⁴

Ausdruck dieser Tendenz war auch die Denkschrift des britischen Air Ministry über die Kriegsführung in den Kolonialgebieten, in der bestimmte Mittel zur Terrorisierung bzw. „Befriedung“ aufständischer Rebellen aufge-

960 GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 67-68.

961 Näheres zu den Luftkriegsdoktrinen DOUHETS, seiner Facetten und negativen Einflüsse, unter Kap. III: C. I.

962 Z.B. GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 68, Fn. 28.

963 So etwa die französischen Instruktionen vom März 1918: „*As regards both day and night bombardment, the moral effect produced and the tactical results obtained are almost always more important than the actual damage done*“, zit. nach: MacDONOGH, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 64-65.

964 MacDONOGH, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 64-65.

führt wurden.⁹⁶⁵ Für Morton William ROYSE spiegelte Art. 22 nur „an expression of a general desire“ statt eine akzeptierte Staatenpraxis wider.⁹⁶⁶ Ferner kritisierte er, dass weder die Formulierung „not of a military character“⁹⁶⁷ noch der Terrorisierungszweck definiert worden sei.⁹⁶⁸

Abseits davon konnte der Mangel an Kontroversen in den Verhandlungen zu Art. 22 als Zeichen für eine übereinstimmende Rechtsüberzeugung der Anwesenden gewertet werden, wie die Völkerrechtsliteratur rückblickend bestätigte.⁹⁶⁹

Artikel 23

„Aerial bombardment for the purpose of enforcing compliance with requisitions in kind or payment of contributions in money is prohibited.“⁹⁷⁰

Art. 23 betraf das Verbot des Luftbombardements mit dem Zweck, eine Sachrequisition oder eine Geldkontribution zu erzwingen. Die Vorschrift lehnte sich an die IX. Haager Konvention zum Seebombardement an, wonach die Beschießung ‚unverteidigter‘ Ortschaften für den Fall von nicht überlieferten Naturalrequisitionen erlaubt (Art. 3, Absatz 1), doch in Hin-

965 Hierzu ausführlich im Rahmen der britischen Luftkriegspraxis gegen ihre Kolonialvölker unter C. II. 1.

966 ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 221.

967 So ROYSE, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 103-104.

968 Nach HANKE sei in subjektiver Hinsicht kein „Terrorisierungsvorsatz“ notwendig; dem Angreifer müsse es nur auf die Verletzung der Zivilisten ankommen, DERS. *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 77.

969 „It is clear that admission of a right to resort to the creation of terror among the civilian population as being a legitimate object per se would inevitably mean the actual and formal end of the law of warfare. For that reason, so long as the assumption is allowed to subsist that there is a law of war, the prohibition of the weapon of terror not incidental to lawful operations must be regarded as an absolute rule of law“, in: LAUTERPACHT, *The Problem of the Revision of the Law of War*, in: BYIL, Vol. 29 (1952), S. 369.

970 „Das Luftbombardement zu dem Zweck, die Durchführung einer Sachrequisition oder die Zahlung einer Geldkontribution zu erzwingen, ist verboten.“ in: AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 91.

blick auf Geldkontributionen verboten war (Art. 4).⁹⁷¹ Kriegsschiffe sollten berechtigt sein, sich durch die Erzwingung von Naturalleistungen ihrer Kampfkraft zu erhalten.⁹⁷² Obwohl der *General Report* keine Begründung dafür gab, warum das Luftbombardement in diesem Fall rechtswidrig sein sollte,⁹⁷³ war für die Normgeber wohl ersichtlich, dass Luftfahrzeuge weder auf Naturalleistungen angewiesen noch dazu fähig waren, irgendeine Form von Kontributionen einzutreiben.⁹⁷⁴

Artikel 24, Absatz 1 und 2

„(1) Aerial bombardment is legitimate only when directed at a military objective, that is to say, an object of which the destruction or injury would constitute a distinct military advantage to the belligerent.”⁹⁷⁵

(2) Such bombardment is legitimate only when directed exclusively at the following objectives: military forces; military works; military establishments or depots; factories constituting important and well-known centres engaged in the manufacture of arms, ammunition, or distinctively military supplies; lines of communication or transportation used for military purposes.”⁹⁷⁶

971 Haager Konvention von 1907 zum Seekrieg abgedruckt in deutscher Übersetzung in: RGBl. 1910, S. 275.

972 KUNZMANN, *Die Fortentwicklung des Kriegsrechts auf den Gebieten des Schutzes der Verwundeten und der Beschiessung von Wohnorten*, Bonn 1960, S. 179; diese Regelung geht auf den US Naval War Code zurück, vgl. RITTER-DÖRING, *Zwischen Normierung und Rüstungswettlauf: die Entwicklung des Seekriegsrechts, 1856 - 1914*, Baden-Baden 2014, S. 240.

973 Siehe *General Report* zu Art. 23, in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 242.

974 GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 68; die Erzwingung von Naturalrestitutionen wäre nur im Fall einer „joint-task-force“ denkbar, die erst im Zweiten Weltkrieg aufkam.

975 „Das Luftbombardement ist nur dann rechtmäßig, wenn es gegen ein militärisches Ziel gerichtet ist, d.h. ein Ziel, dessen gänzliche oder teilweise Zerstörung für den Kriegführenden einen klaren militärischen Vorteil darstellen würde“, in: AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 91; KUNZMANN, *Die Fortentwicklung des Kriegsrechts auf den Gebieten des Schutzes der Verwundeten und der Beschiessung von Wohnorten*, Bonn 1960, S. 181.

976 „Ein solches Bombardement ist nur dann rechtmäßig, wenn es ausschließlich gegen folgende Ziele gerichtet ist: militärische Streitkräfte, militärische Anlagen, Gebäude oder Magazine, Fabriken, die wichtige und wohlbekannte Werke zur Herstellung von Waffen, Munition oder gekennzeichnete militärische Bedarfsgegenstände sind, Verkehrs- oder Transportlinien, die für militärische Zwecke benutzt werden.“ in:

In Art. 24 findet sich der Grundsatz, dass nur die Bombardierung eines militärischen Ziels rechtmäßig ist. Art. 24 Abs. 1 verschriftlichte die zuvor dargestellte Entwicklung vom Verteidigungstest zur Doktrin des militärischen Objekts.⁹⁷⁷ Im *General Report* hieß es hierzu eindeutig: „*It will be noticed that for aerial bombardment the test adopted in article 25 of the Land Warfare Regulations, that of the town, etc., being defended, is abandoned. The nature of the objective or the use to which it is being put now becomes the test.*“⁹⁷⁸ Zur Bestimmung des militärischen Ziels diene Art. 24 sowohl mit einer abstrakten Definition in Abs. 1 als auch einer enumerativen Definition in Form einer limitativen Aufzählung solcher Objekte in Abs. 2. Damit deckte die Regelung beide Alternativen der Begriffsbestimmung ab und führte zugleich die divergenten Positionen der Verhandlungspartner, die auch in der Wissenschaft existierten,⁹⁷⁹ in einem Kompromiss zusammen.

Aus einer Metaperspektive lässt sich zugunsten der abstrakten Definition des militärischen Objekts anführen, dass sie den Vorteil der Elastizität mit sich bringt, indem sie eine Klassifizierung zukünftig auftretender Objekte erlaubt und damit ein zeitloses Regulierungsinstrument bietet. Jedoch ist diese Elastizität zugleich ihr Nachteil, denn sie ermöglicht einen weiten, wenn nicht gar uferlosen Auslegungsspielraum seitens der kriegführenden Parteien, wie sich etwa im Begriff der Konterbande im Seekriegsrecht zur Zeit des Ersten Weltkrieges gezeigt hatte.⁹⁸⁰ Mit einer limitativen Aufzählung lässt sich dagegen der Einzelfall distinktiv bestimmen und eindeutige Grenzen ziehen, um eine maßlose Ausweitung des

AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 91.

977 Zu der Entwicklung dieser herrschenden Rechtsansicht und ihrer Nachteile siehe Kap. II: B. II. 2.

978 Siehe *General Report* zu Art. 24, in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 243.

979 Für eine abstrakte Definition: SIMONS, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 198; ZÜBLIN, *Consultations Juridiques*, ebenda, S. 239; MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe - Das geltende Kriegsrecht*, Königsberg 1935, S. 82; für eine enumerative Definition: BOURUET-AUBERTOT, *Les Bombardements Aériens*, Paris 1923, S. 53; HAMMARSKJÖLD, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 48.

980 Vgl. RÖHRIG, *Die Ziele selbstständiger Luftangriffe*, Berlin 1938, S. 37; VANSELOW, *Völkerrecht*, Berlin 1931, S. 294.

Begriffs zu verhindern. Allerdings stellte sich den Zeitgenossen die Frage, inwiefern eine solche katalogisierte Aufzählung in Anbetracht wirtschaftlicher und technischer Entwicklungen jemals zeitgemäß und erschöpfend sein konnte.⁹⁸¹ Ohne periodische Revision des Katalogs bestand die Gefahr, dass neuartige Objekte unberücksichtigt bleiben und das Recht von solchen Innovationen überholt wird.

Inwieweit Art. 24 einen geeigneten Ausweg aus diesem Dilemma der Definitionsformen bot, war in der zwischenkriegszeitlichen Völkerrechtsliteratur umstritten. Abs. 1 definiert das Objekt nach dem Grad der militärischen Bedeutung, die seine Beeinträchtigung für den Angreifer aufwies. Entscheidend war, dass die Bombardierung einen „*deutlichen militärischen Vorteil*“ aus Sicht der kriegführenden Partei brachte.⁹⁸² Die einen sahen in dieser Formulierung ein grenzenloses Auslegungspotential und damit eine versäumte Restriktion des Luftbombardements.⁹⁸³ Andere begrüßten die Regelung⁹⁸⁴ und betonten, dass Abs. 1 mit der Formulierung des „*deutlichen militärischen Vorteils*“ einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Objekt und dem Erfolg der Kriegshandlung, d.h. ein ‚reines‘ bzw. ‚echtes‘ militärisches Objekt, verlange. Davon seien solche Objekte ausgenommen, die nur mittelbar von militärischer Relevanz seien.⁹⁸⁵ Diese Interpretation spiegelte sich im Katalog von Abs. 2 wider, der ‚typische‘ militärische Objekte aufzählte und damit der ursprünglich engen Begriffsdeutung entsprach, die aus der seekriegsrechtlichen Vorschrift des Art. 2 IX. Konvention von 1907 hervorging.⁹⁸⁶ Dem Wortlaut von Art. 24 Abs. 2

981 „Man kann aber diese Ziele auch nicht im voraus aufzählen, weil die Entwicklung der Technik und der Wirtschaft in Krieg und Frieden die Verhältnisse stets von neuem verändert“, SIMONS, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 198.

982 COLBY wies darauf hin, dass Bomben nicht ausschließlich militärische Objekte treffen müssen, sondern nur gegen diese zu richten sind, DERS., *Aerial Law and War Targets*, in: AJIL, Vol. 19 (1925), S. 714; HANKE fügt rückblickend hinzu, dass sich der Zerstörungsvorsatz ausschließlich auf das militärische Objekt beziehen dürfte, DERS., *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 72.

983 Etwa: HAMMARSKJÖLD, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 48.

984 Grundsätzlich beipflichtend: BOURUET-AUBERTOT, *Les Bombardements Aériens*, Paris 1923, S. 53.

985 Hierzu und insgesamt ausführlich: RÖHRIG, *Die Ziele selbstständiger Luftangriffe*, Berlin 1938, S. 38-39.

986 Art. 2 der IX. Haager Konvention nennt als militärische Objekte „*militärische Werke, Militär- oder Marineanlagen, Niederlagen von Waffen oder von Kriegsmate-*

folgend wurde die Liste unbestritten als erschöpfende Konkretisierung verstanden.⁹⁸⁷ Der *General Report* nahm allein eine Definition von „*military depots*“⁹⁸⁸ und „*distinctively military supplies*“⁹⁸⁹ vor und hielt die übrigen Termini für nicht erklärungsbedürftig.

In der zeitgenössischen Völkerrechtsliteratur rief Art. 24 Abs. 2 verschiedene Reaktionen hervor. Während einzelne die Aufzählung von militärischen Zielen für grundsätzlich geeignet hielten,⁹⁹⁰ kritisierten andere den Mangel an Klarheit, Präzision, Restriktion⁹⁹¹ oder Limitation der aufgezählten Objekte.⁹⁹² Der britische Delegierte und führender Luftkriegsrechtler James Molony SPAIGHT kritisierte, dass bombardierbare Personen auf „*military forces*“ begrenzt wurden. Dies würde Fabrikarbeiter unberücksichtigt lassen, die nicht die Immunität der Zivilbevölkerung genießen könnten, wenn sie gleichermaßen wie Kombattanten an der Kampfkraft

rial, Werkstätten und Einrichtungen, die für die Bedürfnisse der feindlichen Flotte nutzbar gemacht werden können, sowie im Hafen befindliche Kriegsschiffe“, deutsche Übersetzung in: RGBl. 1910, S. 273, 274; die Aufzählung deckt sich weitgehend mit dem Vorschlag von: FAUCHILLE, *Le bombardement aérien*, in: DERS. (Hrsg.), RGDIP, Paris 1917 (Tome XIV), S. 70.

987 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 1. Auflage, London 1924, S. 226; HAMMARSKJÖLD, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 47; SIBERT, *Consultations Juridiques*, ebenda, S. 155; MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe - Das geltende Kriegsrecht*, Königsberg/Berlin 1935, S. 56.

988 „[I]ntended to cover all collections of supplies for military use which have passed into the possession of the military authorities and are ready for delivery to the forces“, MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 242.

989 „[I]ntended to cover those which by their nature show that they are certainly manufactured for military purposes“, *General Report* zu Art. 24, in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 242.

990 So etwa GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 69.

991 „*En fait elles manquent trop de clarté*“, HAMMARSKJÖLD, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 47; ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 224, spricht von „*non-restrictive nature*“.

992 ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 223 ff.; retrospektiv kritisch auch PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 33, „*The limited nature of the list of military objectives contained in article 23(2) was inconsistent with the practice of nations as well as military thinking.*“

des Kriegsführenden beitragen.⁹⁹³ Daneben wurden die mangelnde Konkretisierung von „important and well-known centers“ und „distinctively military supplies“⁹⁹⁴ sowie die Formulierung „lines of communication or transportation used for military purposes“⁹⁹⁵ wegen ihrer Vieldeutigkeit kritisiert. Dennoch korrigierte Art. 24 Absatz 2 mit seiner tendenziell engen Auslegung die bisherige Luftkriegspraxis, indem zahlreiche Objekte exkludiert wurden, die noch im Ersten Weltkrieg als militärisch legitimes Ziel qualifiziert worden waren.⁹⁹⁶ So wurden z.B. Fabriken für die Rohstoffproduktion (wie z.B. Stahl-, Eisen- und Kohlewerke) oder Werke der Grundstoffindustrie und Energieversorgung von Absatz 2 ausgeschlossen, erlangten die Produkte ihren militärischen Charakter doch erst durch weitere Verarbeitung.⁹⁹⁷

Trotz der offenen Fragen war Art. 24 Absatz 2 ein gewisses Reaktionsbewusstsein auf die vergangene Praxis nicht abzuspüren. Kontroversen wären möglicherweise durch eine beispielhafte statt limitative Aufzählung vermieden worden.⁹⁹⁸ Den Forderungen nach einer Extension des sachlichen Anwendungsbereichs zur Legitimation des totalisierten Krieges konnte entgegengehalten werden,⁹⁹⁹ dass sie eine utilitaristische Kategori-

993 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, London 1924, S. 211; DERS., *Air Power and the Cities*, London 1930, S. 219; SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 18.

994 Vgl. WILLIAMS, *Legitimate Targets in Aerial Bombardment*, in: AJIL, Vol. 23 No. 3 (1929), S. 576.

995 „This last provision is so generally and so inclusive in its nature as to permit, practically, general bombardment“, ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 224-225.

996 Eine ausführliche Liste zu den im Ersten Weltkrieg beschossenen Objekten, die nach Art. 24 Abs. 2 LKR verboten gewesen wären findet sich in: SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 1. Auflage, London 1924, S. 233 ff.

997 Vgl. MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe*, Königsberg/Berlin 1935, S. 57; dies kritisierend: SPAIGHT, *Air Power and the Cities*, London 1948, S. 212 f.

998 In diese Richtung SIMONS, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 198; SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 179, der die ‚Verwandtschaft‘ des „militärischen Vorteils“ mit der Maßstab militärischer Notwendigkeit aufzeigt; KUNZMANN, *Die Fortentwicklung des Kriegsrechts auf den Gebieten des Schutzes der Verwundeten und der Beschiessung von Wohnorten*, Bonn 1960, S. 182.

999 So forderte WILLIAMS den Einschluss von Fabriken zur Fertigung von Kriegsmaterial, DERS., *Legitimate Targets in Aerial Bombardment*, in: AJIL, Vol. 23 No. 3 (1929), S. 579; COLBY inkludierte die Textilindustrie und Lebensmittellager, DERS., *Aerial Law and War Targets*, in: AJIL, Vol. 19 (1925), S. 714; ZÜBLIN

sierung legitimer Bombardierungsziele unter zunehmender Regression des Unterscheidungsgrundsatzes förderte.¹⁰⁰⁰

Artikel 24, Absatz 3

„(3) *The bombardment of cities, towns, villages, dwellings, or buildings not in the immediate neighbourhood of the operations of land forces is prohibited. In cases where the objectives specified in paragraph 2 are so situated, that they cannot be bombarded without the indiscriminate bombardment of the civilian population, the aircraft must abstain from bombardment.*“¹⁰⁰¹

Nach Art. 24 Abs. 3 LKR war das Bombardement von Städten, Dörfern, Wohnhäusern und Gebäuden, die sich nicht in der unmittelbaren Nähe eines Operationsgebiets von Landstreitkräften befinden, und von den in Absatz 2 genannten Objekten verboten, sofern es nicht ohne ein unterschiedsloses Bombardement der Zivilbevölkerung möglich wäre. Abs. 3 und 4 des Art. 24 LKR waren Ausdruck der Zweiteilung von Frontgebiet und Hinterland, womit die Rechtmäßigkeit des Luftbombardements an die militärisch-geographische Lage des Zielobjekts geknüpft wurde. Art. 24 Abs. 3 LKR bot somit nicht den absoluten Schutz von Art. 25 HLKO, wonach die Bombardierung von unverteidigten Städten, Dörfern, Wohnstätten und Gebäuden unabhängig von ihrer Situierung verboten war.

Die Regelung war das Ergebnis langer Diskussionen¹⁰⁰² und stellte eine Absage an die restriktive Ansicht der niederländischen und japanischen Delegationen dar, die das Luftbombardement im Hinterland ohne die

wollte auch ‚gemischte Objekte‘ umfasst wissen, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (HRSG.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations juridiques*, Genf 1930, S. 239 f.

1000 Hierauf eingehend: ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 223.

1001 „Die Bombardierung von Städten, Dörfern, Wohnhäusern und Gebäuden, die sich nicht in unmittelbarer Nähe der Landstreitkräfte befinden, ist verboten. Falls die im Absatz 2 aufgeführten Ziele so gelegen sind, dass sie nicht bombardiert werden können, ohne dass dadurch eine unterschiedslose Bombardierung der Zivilbevölkerung eintritt, müssen die Luftfahrzeuge von der Bombardierung absehen.“ AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 91.

1002 MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 197: „[D]ifficult was the determination of the conditions under which the bombardment of objects, intrinsically liable to attack, was to be forbidden, when they were found in centers of population“.

Ausnahme von Abs. 3 Satz 2 verbieten wollten.¹⁰⁰³ Offizielle Definitionen zu den ausschlaggebenden Formulierungen „*indiscriminate bombardment*“ und „*immediate neighbourhood of the operations of land forces*“ sind weder den Protokollen zu den Kommissionsverhandlungen noch dem *General Report* zu entnehmen. Dies führte unweigerlich zu Kontroversen und unterschiedlichen Auslegungen seitens der Völkerrechtswissenschaft. SPAIGHT stellte in seiner Auslegung des „*indiscriminate bombing*“ auf eine objektive Ergebnisbetrachtung ab: „*[T]he provision makes the legitimacy of a bombardment dependent upon its results.*“¹⁰⁰⁴ Für die Legalität des Bombardements wäre demnach die Intention des Bombardierenden weniger relevant als der Effekt aus Sicht der Bombardierten.¹⁰⁰⁵ Für andere Autoren war dagegen die subjektive Intention des Angreifers entscheidend. Dem entsprachen die Entwürfe der Kommissionsstaaten, die auf die bloße Zielrichtung des Bombardements gegen das militärische Objekt abstellten.¹⁰⁰⁶ Danach sei nur die vermeidbare bzw. unverhältnismäßige Streuung des über das militärische Objekt hinausgehenden Bombardements verboten,¹⁰⁰⁷ womit auch die Abgrenzung zu Art. 22 LKR gelingen könnte: Während es dem Angreifer im Rahmen des Terrorbombardements i.S.d. Art. 22 auf die Schädigung der Zivilbevölkerung ankommt, gilt der Angriff im Sinne des Art. 24 Abs. 3 grundsätzlich dem militärischen Objekt; die Zivilbevölkerung wird aus reiner Gleichgültigkeit in Mitleidenschaft gezogen.¹⁰⁰⁸ Aus Sicht von ROYSE war die mittelbare bzw. zufällige Beeinträchtigung der Zivilbevölkerung nicht durch Absatz 3 verboten, lägen doch die

1003 Vgl. COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'Étudier et de faire rapport sur la révision des lois de la guerre, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre. La Haye 1922-1923*, Paris 1930, S. 195; „*Regret was expressed by some delegations that a more far-reaching prohibition did not meet with unanimous acceptance*“, siehe *General Report* zu Art. 24, in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 242.

1004 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 1. Auflage, London 1924, S. 217.

1005 „*It is the bombed, not the bombers, who will be the judges*“, ebenda, S. 217.

1006 US-Amerikanischer Vorschlag vom 12.02.1923: „*Il ne doit pas comprendre le bombardement sans distinction de la population civil, mais doit être dirigé uniquement contre les objectifs militaires ci-dessus désignées*“, abgedruckt in: COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'Étudier et de faire rapport sur la révision des lois de la guerre, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre. La Haye 1922-1923*, Paris 1930, S. 121 (Hervorhebung nur hier).

1007 KUNZMANN, *Die Fortentwicklung des Kriegsrechts auf den Gebieten des Schutzes der Verwundeten und der Beschießung von Wohnorten*, Bonn 1960, S. 185; HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 77.

1008 Ausführlich hierzu: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 77.

meisten militärischen Objekte in dicht besiedelten Gebieten, womit ein Luftbombardement – in Anbetracht der mangelhaften technischen Präzisionierbarkeit¹⁰⁰⁹ – durchweg illegal wäre.¹⁰¹⁰ Wiederum andere lehnten die situierungsbezogene Beschränkung des Luftbombardements grundsätzlich ab: „[T]he bombardment of military objectives [...] should be allowed wherever they may be found.“¹⁰¹¹

Im Übrigen war in den Kommissionverhandlungen ein terminologischer Übergang von der Bezeichnung „area of combat“ zu „immediate neighborhood of the operations of land forces“ zu verzeichnen.¹⁰¹² Dieser Wandel könnte darauf hindeuten, dass der Begriff nicht nur das tatsächliche Kampfgebiet, sondern auch die hinter der Front liegenden Räume betreffen sollte; eine einheitliche Definition von „immediate neighbourhood of the operations of land forces“ existierte allerdings nicht. Rückblickend stellt HANKE in Anlehnung an Art. 25 HLKO auf das Gebiet ab, in welchem dem Vormarsch der Landstreitkräfte eine direkte Form von militärischem Widerstand entgegengesetzt wird.¹⁰¹³ Die Formulierung erinnert dabei an das Kriterium des „engeren Kriegsschauplatzes“, das von den Deutschen im Rahmen des Ersten Weltkrieges zur Bestimmung der Rechtmäßigkeit des Luftbombardements verwendet worden war.¹⁰¹⁴ Später nutzte HITLER

1009 Siehe hierzu ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 230 f.

1010 ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 232-233: „To interpret 'indiscriminate bombardment' as laid down in paragraph 3 of Article 24, on the basis of incidental damage to non-combatant populations, would thus, in effect, eliminate aerial bombardment“, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 105; kritisch hierzu auch: COLBY, *Aerial Law and War Targets*, in: AJIL, Vol. 19 No. 4 (1925), S. 714.

1011 WILLIAMS, *Legitimate Targets in Aerial Bombardment*, in: AJIL, Vol. 23 No. 3 (1929), S. 578.

1012 Etwa der amerikanische Kodifikationsentwurf, vorgelegt bei der Haager Kommission 1922, abgedruckt in: COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'ÉTUDE ET DE FAIR RAPPORT SUR LA RÉVISION DES LOIS DE LA GUERRE, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre. La Haye 1922-1923*, Paris 1930, S. 155, Art. 33: „théâtre des combats.“

1013 HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 60-61.

1014 So betonte der Befehlshaber der deutschen Luftstreitkräfte VON HOEPPNER, dass die Luftwaffe „nur gegen Festungen sowie gegen militärisch wichtige Orte des engeren Kriegsschauplatzes, d.h. des Raumes, in dem die Heere kämpften, angewendet werden durften“, in: DERS., *Deutschlands Krieg in der Luft - ein Rückblick auf die Entwicklung und die Leistungen unserer Heeres-Luftstreitkräfte im Weltkriege*, Leipzig 1921, S. 21; vgl. auch KUNZMANN, *Die Fortentwicklung des Kriegsrechts auf*

einen ähnlichen, wenn auch weiteren Begriff, als er gegenüber Großbritannien das Verbot des Luftbombardements „außerhalb der Reichweite der mittleren schweren Artillerie der kämpfenden Front“ vorschlug.¹⁰¹⁵ Rückblickend scheint allerdings der Bezug zur Situierung von Landstreitkräften für eine Regulierung, die auch den selbstständigen Luftkrieg betreffen sollte, zu eng.

Artikel 24, Absatz 4

„In the immediate neighborhood of the operations of land forces, the bombardment of cities, towns, villages, dwellings, or buildings is legitimate provided that there exists a reasonable presumption that the military concentration is sufficiently important to justify such bombardment, having regard to the danger thus caused to the civilian population.“¹⁰¹⁶

Nach Art. 24 Abs. 4 ist die Bombardierung von Orten in der unmittelbaren Nähe eines Operationsgebiets der Landstreitkräfte legitim, sofern die Bedeutung der militärischen Ansammlungen die Gefährdung der Zivilbevölkerung rechtfertigt. Diese Regelung stellte eine Einschränkung der zur Vorkriegszeit vertretenen Legitimität des unbegrenzten Bombardements in verteidigten Ortschaften dar.¹⁰¹⁷ Zugleich etablierte sie eine Proportionalitätsprüfung zur Bestimmung der Rechtmäßigkeit eines Luftbombardements, wonach eine Abwägung zwischen der militärischen Bedeutung des Ziels und den humanitären Schutzinteressen zu erfolgen hat. Der Legitimierung dieser Form des Bombardements lag die Annahme zugrunde,

den Gebieten des Schutzes der Verwundeten und der Beschiessung von Wohnorten, Bonn 1960, S. 160.

1015 Auszug aus dem Memorandum der Reichsregierung vom 31.03.1936, das am 01.04.1936 dem britischen Außenminister EDEN übergeben wurde, abgedruckt als Nr. 25 in AUSWÄRTIGES AMT (HRSG.), *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, S. 49; hierzu schon oben unter A. II.

1016 *„In der unmittelbaren Umgebung der Landstreitkräfte ist die Bombardierung der Städte, Dörfer, Ansiedlungen und Gebäuden berechtigt, vorausgesetzt, dass eine begründete Vermutung besteht, dass die militärischen Ansammlungen dort belangreich genug sind, um das Bombardement in Hinblick auf die der Zivilbevölkerung daraus erwachsenden Gefahr zu rechtfertigen“*, in: AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 91.

1017 Wobei jedoch u.a. Art. 26 und Art. 27 HLKO zu beachten waren, vgl. Kap. II: B. II. 3.

dass in der Nähe des Operationsgebietes der Landstreitkräfte oft sämtliche Gebäude militärischen Zwecken dienten und die Zivilbevölkerung zuvor evakuiert worden waren.¹⁰¹⁸ Daher seien an Bombardements in der unmittelbaren Umgebung von Operationen geringere Anforderungen an den Schutz ziviler Objekte und Personen zu stellen. Dies ließ jedoch den Grundsatz aus Art. 24 Abs. 1 nicht unbeachtet, wonach Luftangriffe ausschließlich gegen militärische Objekte zu richten waren.¹⁰¹⁹

Zum unbestimmten Begriff der „*military concentration*“, der weder im Rahmen der Verhandlungen noch im *General Report* definiert wurde, vermerkte SPAIGHT: „‘*Concentration*’ may mean anything. The term must be fairly and reasonably interpreted.“¹⁰²⁰ Solche rechtlichen Präzisierungsmängel, tatbestandlichen Unklarheiten und Auslegungsbedürfnisse waren von vornherein prädestiniert dafür, Probleme und Kontroversen in der praktischen Umsetzung zu bergen.

Artikel 24, Absatz 5

„*A belligerent State is liable to pay compensation for injuries to person or to property caused by the violation by any of its officers or forces of the provisions of this article.*“¹⁰²¹

Art. 24 Abs. 5 LKR statuierte eine Kompensations- bzw. Entschädigungspflicht für Schäden an Personen oder Objekten, die durch die Verletzung der Vorschrift des Art. 24 hervorgegangen sind. Der *General Report* verwies darauf, dass die Vorschrift im Falle der Kodifizierung des Regulierungsentwurfs einen geeigneteren Platz im Reglement finden sollte.¹⁰²² Mit Art. 24 Abs. 5 stellt die Kommission eine Analogie zu Art. 3 der HLKO von 1907 her, welcher die Kompensationspflicht für Verstöße gegen die Normen

1018 Vgl. GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 73; HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 73-74.

1019 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 1. Auflage, London 1924, S. 214.

1020 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 1. Auflage, London 1924, S. 215.

1021 „*Der kriegführende Staat ist zum geldlichen Ersatz der Schäden verpflichtet, die Personen oder Sachen durch Verletzung der Bestimmungen des bevorstehenden Artikels durch irgendeinen seiner Vertreter oder irgendeiner seiner Streitkräfte zugefügt sind*“, in: AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 91.

1022 Siehe *General Report* zu Art. 24, in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 242.

der HLKO festschrieb.¹⁰²³ Der Antrag, darüber hinaus eine persönliche Verantwortlichkeit des Piloten zu begründen, um ihm eines Kriegsverbrechens beschuldigen zu können, blieb ohne Erfolg.¹⁰²⁴

Artikel 25

„In bombardment by aircraft all necessary steps must be taken by the commander to spare as far as possible buildings dedicated to public worship, art, science, or charitable purposes, historic monuments, hospital ships, hospitals, and other places where the sick and wounded are collected, provided such buildings, objects or places are not at the time used for military purposes. Such buildings, objects and places must by day be indicated by marks visible to aircraft. The use of marks to indicate other buildings, objects or places than those specified above is to be deemed an act of perfidy. The marks used as aforesaid shall be in the case of buildings protected under the Geneva Convention the red cross on a white ground, and in the case of other protected buildings a large rectangular panel divided diagonally into two pointed triangular portions, one black and the other white. A belligerent who desires to secure by night the protection for the hospitals and other privileged buildings above mentioned must take the necessary measures to render the special signs referred to sufficiently visible.“¹⁰²⁵

1023 „Die Kriegspartei, welche die Bestimmungen der bezeichneten Ordnung verletzen sollte, ist gegebenenfalls zum Schadensersatz verpflichtet. Sie ist für alle Handlungen verantwortlich, die von den zu ihrer bewaffneten Macht gehörenden Personen begangen werden“, Deutsche Übersetzung abgedruckt in: RGBl. 1910, S. 125.

1024 GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 74, Fn. 46.

1025 „Bei Luftbombardements müssen durch den Befehlshaber alle nötigen Maßnahmen ergriffen werden, um soweit als möglich die religiösen, künstlerischen, wissenschaftlichen und wohltätigen Zwecken dienenden Gebäude, geschichtlichen Denkmäler, Lazarettsschiffe, Lazarette und andere Sammelstellen der Kranken und Verwundeten zu schonen, vorausgesetzt, dass diese Gebäude, Gegenstände und Plätze nicht gleichzeitig militärischen Zwecken dienen. Diese Denkmäler, Gegenstände und Örtlichkeiten müssen bei Tage den Luftfahrzeugen durch sichtbare Zeichen kenntlich gemacht werden. Die Verwendung dieser Zeichen zur Kenntlichmachung anderer Gebäude, Gegenstände und Örtlichkeiten als der oben angeführten wird als betrügerische Handlung betrachtet. Die Zeichen, von denen – wie oben angegeben – Gebrauch gemacht wird, sind bei den durch die Genfer Konvention geschützten Gebäuden das rote Kreuz auf weißem Grund und bei den anderen geschützten Gebäuden ein großes rechteckiges Feld, das durch eine Diagonale in zwei Rechtecke, ein weißes und ein schwarzes, geteilt wird. Ein Kriegführender, der den Schutz der Lazarette und anderer, oben erwähnter bevorzogter Gebäude nachts sicherstellen will, muss die nötigen Maßnahmen ergreifen, um deren oben erwähnte besondere Bezeichnungen

Art. 25 LKR zählte privilegierte Gebäude auf, die vom Angreifer zu schonen sind, sofern sie keinen militärischen Zweck verfolgen. Diese Privilegierung bestätigte die Anwendbarkeit der in Art. 27 HLKO und Art. 5 des IX. Haager Abkommens zum Ausdruck kommenden Grundsätze für den Luftkrieg. Der Schutz von Kulturgütern und Krankenhäusern sowie anderen privilegierten Gebäuden war dahingehend schon anerkannt und blieb ohne Kontroversen in den Verhandlungen. Die privilegierten Gebäude sollten mit einer speziellen Markierung versehen werden,¹⁰²⁶ um für Luftfahrzeuge identifizierbar zu sein. Außerdem dürften sie laut *General Report* bei Nacht beleuchtet werden; hierfür bestünde jedoch keine Pflicht, da sie feindlichen Luftfahrzeugen zur Orientierung dienen könnten.¹⁰²⁷

Artikel 26

„The following special rules are adopted for the purpose of enabling States to obtain more efficient protection for important historic monuments situated within their territory, provided that they are willing to refrain from the use of such monuments and a surrounding zone for military purposes, and to accept a special regime for their inspection. (1) A State shall be entitled, if it sees fit, to establish a zone of protection round such monuments situated in its territory. Such zones shall in time of war enjoy immunity from bombardment. (2) The monuments round which a zone is established shall be notified to other Powers in peace time through the diplomatic channel; the notification shall also indicate the limits of the zones. The notification may not be withdrawn in time of war. (3) The zone of protection may include, in addition to the area actually occupied by the monument or group of monuments, an outer zone, not exceeding 500 meters in width, measured from the circumference of the said area. (4) Marks clearly visible from aircraft either by day or by night will be employed for the purpose of ensuring the identification by belligerent airmen of the limits of the zones.

hinlänglich sichtbar zu machen“, AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 91-92.

1026 Dies war ein durch eine diagonale Linie in zwei Dreiecke (ein schwarzes und ein weißes) geteiltes Viereck.

1027 *General Report* zu Art. 25, in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 244.

(5) *The marks on the monuments themselves will be those defined in Article 25. The marks employed for indicating the surrounding zones will be fixed by each State adopting the provisions of this article, and will be notified to other Powers at the same time as the monuments and zones are notified.* (6) *Any abusive use of the marks indicating the zones referred to in paragraph 5 will be regarded as an act of perfidy.* (7) *A State adopting the provisions of this article must abstain from using the monument and the surrounding zone for military purposes, or for the benefit in any way whatever of its military organization, or from committing within such monument or zone any act with a military purpose in view.* (8) *An inspection committee consisting of three neutral representatives accredited to the State adopting the provisions of this article, or their delegates, shall be appointed for the purpose of ensuring that no violation is committed of the provisions of paragraph 7. One of the members of the committee of inspection shall be the representative (or his delegate) of the State to which has been entrusted the interests of the opposing belligerent.*¹⁰²⁸

1028 „Die nachfolgenden besonderen Grundsätze werden vereinbart, um es Staaten zu ermöglichen, einen wirksameren Schutz für die auf ihrem Gebiet liegenden Denkmäler von großem geschichtlichem Wert zu erreichen, vorausgesetzt, dass sie bereit sind, davon abzusehen, diese Gebäude und das sie umgebende Gebiet für militärische Zwecke zu benutzen, und eine Sonderregelung für ihre Kontrolle anzunehmen. 1) Ein Staat hat die Möglichkeit, wenn er es für angebracht hält, eine Schutzzone, um die auf seinem Gebiet liegenden Denkmäler dieser Art zu schaffen. In Kriegszeiten sollen diese Zonen vor Bombardements geschützt zu sein. 2) Die Denkmäler, um die eine Zone geschaffen werden soll, sind schon in Friedenszeiten den anderen Mächten auf diplomatischem Wege zur Kenntnis zu bringen. Die Notifizierung hat gleichfalls die Grenze dieser Zone anzugeben. Diese Notifizierung kann in Kriegszeiten nicht widerrufen werden. 3) Die Schutzzone kann außer dem durch das Denkmal oder die Gruppe von Denkmälern eingenommenen Raum eine anschließende Zone umfassen, deren Breite 500 m von dem Umfang des genannten Raums nicht überschreiten darf. 4) Zur sicheren Erkennung der Schutzzonengrenze durch kriegsführende Luftfahrzeuge sind tags wie nachts Bezeichnungen zu verwenden, die für Luftfahrzeuge gut sichtbar sind. 5) Die an den Denkmälern selbst anzubringenden Kennzeichen sind die im Artikel 25 angegebenen. Die zur Bezeichnung der Schutzzonen verwendeten Zeichen werden durch jenen Staat festgesetzt, der diesen Artikel annimmt und den anderen Mächten gleichzeitig mit der Notifizierung der Liste der Denkmäler und der Schutzräume notifiziert. 6) Jede missbräuchliche Verwendung der im Absatz 5 vorgesehenen Kennzeichen wird als eine Betrugshandlung angesehen. 7) Ein Staat, der die Abmachungen dieses Artikels annimmt, muss davon absehen, sich dieser historischen Denkmäler und der umgebenden Zone für militärische Zwecke oder irgendeine Art zum Nutzen seiner militärischen Organisation zu bedienen, und muss auch davon Abstand nehmen, innerhalb des Denkmals oder dieser Zone irgendeine Handlung mit militärischer Zielsetzung vorzunehmen. 8) Ein Überwachungsausschuss, der aus drei neutralen diplomatischen Vertretern, die bei dem Staat akkreditiert sind, der die

Ein Novum bildete Art. 26 LKR, der das Recht auf eine Schutzzone in einem Radius von 500 Metern um historische Denkmäler etablierte. Der betreffenden Partei blieb die Wahl, eine immune Zone auszurufen oder auf den bereits durch Art. 25 LKR gegebenen Schutz zu vertrauen. Das Schutzrecht ging auf die Initiative der italienischen Delegation zurück, die aufgrund ihrer hohen Zahl an geschichtsträchtigen Bauten, gepaart mit den Erfahrungen aus dem Ersten Weltkrieg, ein besonderes Interesse an der Immunisierung ihrer Denkmäler hatte¹⁰²⁹ – der *General Report* vermerkt hierzu: „*During the recent war it was not found that the articles in the Land Warfare Regulations and the Naval Bombardment Convention were sufficient to prevent historic monuments from being bombarded.*“¹⁰³⁰ Nach Absatz 2 oblag dem Staat die Pflicht zur Notifikation in Friedenszeiten, wobei die Grenze der jeweiligen Zone anzugeben war, die im Kriegsfall unverändert bleiben musste. Die Maximalbreite von 500 Metern wurde aufgrund des potentiell weiten Bombardierungsradius und der nur bedingten Präzisierungsgewähltheit gewählt. Dabei war den Kommissionsmitgliedern eine etwaige ‚Überlappung‘ mehrerer Zonen im Fall einer monumentreichen Stadt wie z.B. Venedig oder Florenz bewusst. Das Recht auf diese Schutzzone stand unter der Bedingung, dass kein Objekt innerhalb dieser Zone für militärische Zwecke genutzt wird. Für die Überwachung dieser Pflichten war ein Kontrollausschuss, zusammengesetzt aus drei unabhängigen Staatenvertretern, vorgesehen.¹⁰³¹

Abmachungen des vorstehenden Artikels angenommen hat, oder aus ihren Vertretern besteht, ist zu ernennen, um sicherzustellen, dass keinerlei Verletzung der Bestimmungen des Absatz 7 stattfindet. Eines der Mitglieder dieses Überwachungsausschusses soll der diplomatische Vertreter oder dessen Stellvertreter desjenigen Staates sein, dem die Wahrnehmung der Interessen der anderen kriegführenden Macht anvertraut ist.“ in: AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, 2016, S. 92-93.

1029 Vgl. COMMISSION DE JURISTES CHARGÉE D'Étudier et de faire rapport sur la révision des lois de la guerre, *La Guerre Aérienne. Révision des Lois de la Guerre. La Haye 1922-1923*, S. 50; ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 235: „*Italy has not forgotten the raids upon her treasured cities.*“

1030 *General Report* zu Art. 26, in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 245.

1031 Art. 26 kam auch im Haager Abkommen zum Kulturgüterschutz im bewaffneten Konflikt (1954) zum Ausdruck.

Artikel 18

*„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.“*¹⁰³²

Für die Mittel des Luftbombardements war der in Art. 18 LKR legalisierte Gebrauch von zündenden oder explosiven Spurgeschossen gegen oder durch ein Luftfahrzeug relevant – unabhängig davon, ob der betreffende Staat der St. Petersburger Erklärung von 1868 beigetreten war oder nicht. Damit hob die Kommission das im Jahre 1868 etablierte Verbot des Einsatzes von Geschossen *„aller Art von weniger als 400 Gramm, welche explodierende Kraft besitzen oder mit Spreng- oder Zündstoffen gefüllt sind“* für den Luftkrieg auf, das alle Kommissionsstaaten mit Ausnahme der USA ratifiziert hatten.¹⁰³³ Der *General Report* begründete die Aufhebung dieses Verbots wie folgt:¹⁰³⁴ Spurengeschosse seien im Einsatz durch und gegen Flugzeuge von Bedeutung, da der Angreifer oder Verteidiger durch sie die Flugbahn und Präzision seines Geschosses nachverfolgen könnte. Zudem sei es Piloten nicht zuzutrauen, unterschiedliche Geschossarten bei sich zu führen, weswegen *„the most satisfactory solution of the problem“* die Erlaubnis der aufgeführten Geschossarten sei. Brandgeschosse waren bereits im Ersten Weltkrieg von Bedeutung, weil sie ein effektives Verteidigungsmittel gegen die entzündlichen Luftschiffe boten. Die Aufhebung des Verbots wurde dahingehend mit der besonderen Natur und der militärischen Effizienz des offensiven und defensiven Luftkrieges begründet.¹⁰³⁵ *Ratio legis* der St. Petersburger Erklärung war es, gegen den Gebrauch von Kriegsmitteln vorzugehen, die unnötiges Leid verursachen. Aus Sicht der Kommission schien dieser humanitäre Schutzgedanke, der in der Prä-

1032 *„Der Gebrauch von zündenden oder explosiven Spurgeschossen durch oder gegen ein Luftfahrzeug ist nicht verboten. Diese Bestimmung gilt in gleicher Weise für die Staaten, die Unterzeichner der Erklärung von St. Petersburg von 1868, und für diejenigen, die es nicht sind“*, in: AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, Sankt Augustin 2016, S. 90.

1033 St. Petersburger Erklärung von 1868, abgedruckt: SCHINDLER/TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 103; vgl. hierzu Kap. I: A. II. 3. a.

1034 *General Report* zu Art. 18, in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 238 f.

1035 Vgl. oben zu den Rechtfertigungsstrategien der kriegführenden Staaten im Ersten Weltkrieg, Kap. II: C. II.

ambel der St. Petersburger Erklärung niedergelegt war, den militärischen Vorteilen, die aus dem Gebrauch solcher Geschosse im Zuge des Luftkrieges hervorgehen, zu unterliegen.

c. Fazit zu den Haager Luftkriegsregeln

Inwieweit stellten die Luftkriegsregeln als „*first, last and only effort at regulation of bombardment before World War II*“¹⁰³⁶ einen adäquaten Entwurf zur rechtlichen Einhegung des Luftkrieges dar?

Der Haager Kommission blieb zunächst zugute zu halten, die unterschiedlichen Ansätze zu einem Kompromiss zusammengeführt und einen ersten Vertragsentwurf für die Regulierung des Luftkriegsrechts vorgelegt zu haben, der trotz ausbleibender Ratifikation nachwirkende Bedeutung entfalten sollte.¹⁰³⁷ Zeitgenössische Völkerrechtler wie James GARNER betonten, dass der Entwurf in Ermangelung einer vergleichbar praktikablen Lösung eine dringende und ernsthafte Berücksichtigung durch die betreffenden Regierungen verdiene.¹⁰³⁸ Andere blieben angesichts der fortwährenden Rüstungswettläufe, dem gegenseitigen Misstrauen und den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs skeptisch.¹⁰³⁹ Wieder andere betonten die regulatorischen Mängel des Reglements.¹⁰⁴⁰ So enthielten Art. 22 bis 24 unbestimmte Rechtsbegriffe und tatbestandliche Lücken, die einen komplexen Auslegungsvorgang erforderten, der letztendlich den Luftstreitkräften aufgebürdet würde:

„The rules proposed by the commission undoubtedly leave a large discretionary power to aviators. To a much larger degree than in land and naval

1036 PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 35.

1037 Siehe zu dieser Nachwirkung im Rahmen des Beitrags der Völkerrechtswissenschaft unter B. III.

1038 GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: *AJIL*, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 81: „[A]ll will agree that solemnly ratified rules which the parties admit to be binding, whatever [...] defects, are better than no rules at all, and that there is at least a chance that they may serve to deter belligerents from illegal conduct, which in the absence of rules would be permissible“.

1039 So etwa SHERMAN, *Air Warfare*, New York 1926, S. 213, mit Blick auf die besondere militärische Bedeutung des Bombers; ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 223.

1040 Vgl. oben die kritischen Stimmen zu den aufgeführten LKR-Artikeln zum Luftbombardement.

*warfare they are made the judges of the legitimacy of their attacks. They must determine in each case and with little opportunity for investigation and verification whether a particular object falls within the category of 'military objectives', and if so, whether it is situated outside the immediate zone of land operations, and if so, whether it can be bombarded without 'indiscriminate' bombardment of the civilian population; and finally, whether in the case of a city, town or building situated within the zone of land operations there exists the 'reasonable presumption' of military importance required by the rule. Manifestly the most scrupulous aviator will commit errors of judgment under these circumstances if he resorts to bombardment at all.*¹⁰⁴¹

Die von GARNER erwähnten „errors of judgment“ gingen im Zweifel zu Lasten der Zivilbevölkerung – gerade im Fall von Auslegungsregeln wie in Art. 24 Absatz 4, die eine Abwägungsobliegenheit zwischen militärischem Interesse („military concentration“) und humanitären Schutz („dangers thus caused to the civilian population“) etablierte. Zudem hätte Art. 25 HLKO zumindest die Bombardierung von militärischen Objekten in Ortschaften außerhalb von Verteidigungsstellungen ausnahmslos verboten und insoweit für einen absoluten Schutz ziviler Objekte und Personen gesorgt.¹⁰⁴² Dieser wurde in Form von Art. 24 Absatz 3 durch einen relativen Schutz, begrenzt auf das Verbot des unterschiedslosen Bombardements, ersetzt.¹⁰⁴³ Auch die zweigeteilte Begriffsbestimmung des militärischen Objekts schien in der Folgezeit – trotz der Verbindung von sowohl abstrakter als auch enumerativer Definition – eher Fragen aufzuwerfen als zu beantworten.¹⁰⁴⁴ Die auslegungsbedürftigen Normen verdeutlichten den Nachteil eines kompromissorientierten Regelungskatalogs, der die Auslegungsgewalt im Zweifel den luftkriegsführenden Staaten überlässt.

1041 GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 74.

1042 Andere halten den Luftkriegsregeln gerade zugute, dass sie sich des Verteidigungstests entledigten, namentlich GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 81: „abandoning the illogical distinction between 'defended' and 'undefended'“, zu dieser Haltung im Ersten Weltkrieg vgl. Kap. II: B. II. 1.

1043 Dem absoluten Schutz widersetzte sich auch der britische Delegierte SPAIGHT: „[T]o ask air power to refrain from the 'direct action' of which it is capable is to demand of it a self-denial to which there is no parallel in history“, in: DERS., *The Doctrine of Air-Force Necessity*, in: BYIL, Vol. 6 (1925), S. 4-5.

1044 Hierzu ausführlich m.w.N.: RÖHRIG, *Die Ziele selbstständiger Luftangriffe*, Berlin 1938, S. 36 ff.

Grund hierfür waren die zugrundeliegenden politischen Interessen, wie der US-Delegierte RODGERS vermerkte:

*„In the formulation of the rules of war [...] each nation seemed chiefly guided by the principle of promoting its own national policies and its position in the world [...] each national delegation was a unit in standing for a code which should favour its national situation.“*¹⁰⁴⁵

Die niederländische Delegation, die zusammen mit der japanischen Delegation für den restriktivsten Regelungsansatz eintrat, setzte sich – wie schon in den Haager Friedenskonferenzen – vergeblich für die größtmögliche Einhegung des Luftwaffeneinsatzes ein.¹⁰⁴⁶ Die Niederlande war daran interessiert, die offene Lage ihrer Städte und unzureichenden Mittel zur Abwehr einer Luftinvasion auszugleichen.¹⁰⁴⁷ Auch die japanische Delegation sah einer konstanten Bedrohung durch China entgegen und war sich der Vulnerabilität ihrer wenigen, wenn auch wichtigen ‚Nervenzentren‘ bewusst, die für die Chinesen in erreichbarer Weite lagen.¹⁰⁴⁸ Die restriktiven Ansätze der beiden Delegationen konnten sich nur zum Teil, etwa in Gestalt von Art. 22 LKR, durchsetzen.

Gleiches galt für die britische Delegation, deren Entwurf sich hinsichtlich des Kriteriums des militärischen Objekts zwar behauptete, doch entgegen ihres ursprünglichen Vorschlags von der militärgeographischen Situierung abhängig war.¹⁰⁴⁹ Die Briten hatten ihr Verteidigungssystem wie auch die ‚Polizeiaktionen‘ gegen ihre Kolonialvölker auf den Luftkrieg ausgerichtet, weswegen ihnen wenig an einer Restriktion des Luftwaffeneinsatzes gelegen war.¹⁰⁵⁰ Dies galt auch für Frankreich und die Vereinigten Staaten, die sich zunehmend den strategischen Luftkriegsdoktrinen zuwenden sollten.¹⁰⁵¹

1045 RODGERS, *Laws of War concerning Aviation and Radio*, in: AJIL, Vol. 17 No. 4 (1923), S. 633.

1046 Vgl. oben zu den Beiträgen der Niederlande zu den Haager Friedenskonferenzen, Kap. I; B. II. 1.

1047 Vgl. ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 223.

1048 ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 223.

1049 Vgl. oben zu dem zitierten britischen Kodifikationsentwurf vom 07.12.1922.

1050 So zumindest ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 223.

1051 Zu den Luftkriegstheorien von Frankreich und den Vereinigten Staaten siehe C. I. 2.

Einerseits versuchten die großen Militärmächte durch eigene Beiträge ihre militärpolitischen Interessen durchzusetzen – was der italienischen Delegation am ehesten zu gelingen schien, da ihr Entwurf als maßgebliche Grundlage für die Bombardierungsregeln diente¹⁰⁵² – andererseits war den Staaten daran gelegen, möglichst ‚freie‘ Hand über die Strategie der Luftkriegsführung zu behalten und nicht von vornherein an Restriktionen in ihrer Kriegsführung gebunden zu sein.¹⁰⁵³ Die erfolglose Suche nach eindeutigen Abgrenzungen und Definitionen als notwendige Grundlage einer jeden Rechtmäßigkeitsprüfung) führte zu offenen und ausfüllungsbedürftigen Formulierungen, die in erster Linie ein Ergebnis sichern sollten, statt eine konsequente Einhegung des Luftbombardements zu begünstigen. Im Übrigen wurde in Art. 18 LKR deutlich, dass militärische Interessen in der Nutzung bestimmter Bombardierungsmittel über vormals anerkannte Menschlichkeitserwägungen gestellt wurden, womit der Artikel eine vormals rechtswidrige Kriegsführung ‚legalisierte‘. Im Ergebnis waren die Luftkriegsregeln daher, besonders in Hinblick auf das Luftbombardement, von einem lückenhaften Schutzgehalt für die Zivilbevölkerung geprägt.

4. Gründe für die fehlende Kodifizierung

Trotz vordergründiger Bereitschaft von Japan und den USA wurde der Haager Entwurf letztlich von keinem Staat als Grundlage für die Regulierung des Luftkrieges angenommen – selbst nicht von denjenigen, die Teil der Haager Kommissionssitzungen waren. Ebenso fehlte es an einer multilateralen Konferenz zur weiteren Auseinandersetzung mit dem Reglement.

Für dieses Versäumnis werden von Seiten der Völkerrechtsliteratur verschiedene Gründe aufgeführt. Für viele war der Entwurf selbst die Ursache für die fehlende Kodifizierung: Während ihn die einen für fortschrittlich

1052 Siehe *General Report* zu Art. 24, in: MOORE, *International Law and some current illusions*, New York 1924, S. 242.

1053 Dies stellt auch ILA in ihrer Konferenz im folgenden Jahr fest: „[T]he Military Departments of every country [...] are rather inclined to want a free hand with regard to aerial warfare; they do not know quite how far it is going to develop, and they do not want to be tied down at all“, siehe INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (Hrsg.), *Report of the 33rd Conference held at The Riddarhuset and at The Riksdaghuset, Stockholm, September 8th to 13th 1924*, London 1925, S. 134.

hielten,¹⁰⁵⁴ bewerteten ihn andere als idealistisch.¹⁰⁵⁵ In dieselbe Richtung gingen solche, die den Zeitpunkt des Entwurfs als zu früh einstufen,¹⁰⁵⁶ wogegen ihn andere als veraltet qualifizierten, da sie die weitere Luftkriegsentwicklung nur ungenügend berücksichtigt hätten.¹⁰⁵⁷ Autoren aus jüngerer Zeit zufolge war das Reglement aufgrund seines Inhalts von vornherein zum Scheitern verurteilt: „*The 1923 Hague Air Rules suffered an ignominious death, doomed from the outset by language that established rules for black-and-white situations in a combat environment permeated by shades of grey.*“¹⁰⁵⁸ Als Grund für diese Inadäquanz der Regeln wird angeführt, dass es den Juristen der Kommission an einer angemessenen Einschätzung der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Realitäten gemangelt hätte.¹⁰⁵⁹ Aufgrund der fehlenden technischen Autorität der Berater seien impraktikable Restriktionen für die Luftkriegsführung errichtet worden.¹⁰⁶⁰ Dieser Aspekt könnte die luftkriegsorientierten Militärmächte durchaus beeinflusst haben und Grund für die fehlende Kodifikation gewesen sein. Ein ähnlicher Ansatz setzte am fehlenden Vertrauen in die Bestandskraft

1054 So etwa GARNER, *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924), S. 81; DERS., *International Regulation of Air Warfare*, in: Air Law Review, Vol. 3 No. 2 (1932), S. 119.

1055 „*Le projet est resté un corps inerte. Peut-être trop d'idéal, trop d'aspirations généreuses ont-ils paralysé le résultat: le seul qui compte: la signature et la ratification [...]*“, SIBERT, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE, *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 147.

1056 So rückblickend etwa: WILHELM, *Les Conventions de Genève et la Guerre Aérienne*, in: Revue Internationale du Croix-Rouge, Vol. 24 Issue 397 (1952), S. 21: „*Peut-être faut-il voir la cause de cet échec dans le fait qu'il était prématuré de vouloir codifier l'emploi d'une arme [...] qui n'était alors, en 1923, qu'au début de son développement.*“

1057 Kritisch zu dieser Auffassung: SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 157, Fn. 19.

1058 PARKS, *Air War and the Law of War*, in: Air Force Law Review, Vol. 32 (1990), S. 35.

1059 RODGERS, *Laws of War concerning Aviation and Radio*, in: AJIL, Vol. 17 No. 4 (1923), S. 633: „*[T]he majority of commissioners had little or no technical acquaintance with the art and practices of war*“; auf ihn verweisend auch: 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. 84.

1060 So betonen etwa JOCHNICK und NORMAND, dass gemäß Art. 24 LKR eine Partei ihre militärischen Einrichtungen durch gezielte Situierung von Zivilisten immunisieren könnte, in: DIES., *The Legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Laws of War*, in: Harvard International Law Journal, Vol. 35 No. 1 (1994), S. 84, Fn. 161.

von völkerrechtlichen Regeln im Kriegsfall an; exemplarisch schrieb der US-Amerikaner Elbridge COLBY:

*„We cannot put too much trust on rules. Not that these are so likely to be disregarded in the heat of action, but rather more that the rules are too frequently inapplicable to changed situations which arise when ‚the next war‘ really comes.“*¹⁰⁶¹

Für wiederum andere lag die fehlende Kodifizierung in der Rüstungsdynamik begründet, weshalb eine rechtliche Restriktion seitens der Militärmächte von vornherein abwegig war – denn mit Steigerung der militärtechnischen Fähigkeiten der Luftkriegsführung hätten sich schließlich auch die nationalen Sicherheitsanforderungen erhöht.¹⁰⁶² Dies äußerte sich in Verteidigungskonzepten, die für die Staaten von existenzieller Bedeutung waren und daher mit der Einhegung militärtechnischer Innovation nicht zu vereinbaren schienen, wie auch ROYSE bemerkte:

*„National defense policies continue to play the prime role in questions of regulating warfare, as long as governments persist in the possession and employment of effective weapons it hardly seems likely that ratification will soon follow.“*¹⁰⁶³

Dies führt zum wohl bedeutendsten Aspekt, der einer weiteren staatlichen Auseinandersetzung und Kodifizierung der Haager Luftkriegsregeln zuwiderlief: Die Fokussierung der Friedenssicherung von Seiten der Staaten, der öffentlichen Meinung oder der Völkerrechtswissenschaft, aufgrund derer das Hauptaugenmerk auf das *ius contra bellum* gelegt und die Fortentwicklung des *ius in bello* grundsätzlich missachtet wurde. Diese Entwicklung bedauerte auch SPAIGHT, der im Übrigen den Franzosen die Schuld für die fehlende Kodifizierung des Entwurfs zuschrieb. Angeblich hätten sie ein solches Luftkriegsreglement für nicht notwendig erachtet,

1061 COLBY, *Aerial Law and War Targets*, in: AJIL, Vol. 19 No. 4 (1925), S. 715; exemplarisch für die fehlende Geltungskraft des Rechts im Krieg siehe: RODGERS, *Laws of War concerning Aviation and Radio*, in: AJIL, Vol. 17 No. 4 (1923), S. 633: „Some seemed inclined to believe that the course of war, even when great national emotions were aroused, might be guided by the phrases of a code of rules previously agreed upon.“

1062 Hierzu etwa auch retrospektiv: PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 35: „As aircraft capabilities grew, national security concerns increased“.

1063 ROYSE, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 111.

sondern im Land- und Seekriegsrecht eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Luftkrieg gesehen.¹⁰⁶⁴ Dies scheint in Widerspruch zu der Tatsache zu stehen, dass die französische Delegation selbst den Vorschlag für eine Kommission zur Revision des Luftkriegsrechts im Rahmen der Washingtoner Konferenz eingebracht hatte. Die Motivation für diesen Sinneswandel lag womöglich darin, dass Frankreich rechtliche Freiheiten in Voraussicht einer wiederkehrenden deutschen Aggression erhalten wollte.¹⁰⁶⁵

Insgesamt rückte das *ius in bello* somit auf zwischenstaatlicher Ebene in den Hintergrund und blieb ohne die notwendige Unterstützung seitens der Wissenschaft oder Öffentlichkeit. Mit Ausnahme der nachfolgend aufgeführten Internationalen Vereinigungen mobilisierte sich die Zivilgesellschaft in Friedensbewegungen, die in erster Linie den Krieg abschaffen wollten, statt ihn durch ein Rechtsregime zu ‚humanisieren‘.¹⁰⁶⁶ ERDELBROCK stellte zusätzlich darauf ab, dass den LKR unter der Ägide des Völkerbundes und dessen öffentlichkeitswirksamer Arbeit „*ein besseres Schicksal*“ hätte ereilen können.¹⁰⁶⁷

Trotz der ausbleibenden Kodifizierung werden die Haager Luftkriegsregeln jedoch von den Autoren der älteren und jüngeren Nachkriegszeit als „*deklaratorische Kodifikation des geltenden Rechts*“¹⁰⁶⁸ bzw. „*Ausdruck des damals herrschenden Gewohnheitsrechts*“¹⁰⁶⁹ hochgehalten, die auch ohne Übernahme in einen völkerrechtlichen Vertrag Geltung beanspruchen könnten.

1064 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 244-245.

1065 Zur französischen Außenpolitik im Rahmen des Völkerbundes siehe Kap. III: A. I., II. 3.

1066 Vgl. etwa KUNZ, *The Chaotic Status of the Laws of War and the Urgent Necessity for Their Revision*, in: AJIL, Vol. 45 No. 1 (1951), S. 39, der die fehlende Auseinandersetzung mit den Luftkriegsregeln ebenfalls auf diese Tendenz zurückführt: „*Two opposite tendencies are responsible for this new, unreal, and unsound trend: the ideology of extreme pacifists, well intentioned, good, but utterly utopian and the thinking of hard and shrewd people, who did not, like the first group, believe that war has been "abolished," but who wanted to keep their hands free as to the conduct of the next war.*“

1067 ERDELBROCK, *Das Luftbombardement*, Bonn 1929, S. 58; vgl. auch KUNZ, *The Chaotic Status of the Laws of War and the Urgent Necessity for Their Revision*“, in: AJIL, Vol. 45 No. 1 (1951), S. 39.

1068 KUNZMANN, *Die Fortentwicklung des Kriegsrechts auf den Gebieten des Schutzes der Verwundeten und der Beschießung von Wohnorten*, Bonn 1960, S. 187; ähnlich auch: MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe - Das geltende Kriegsrecht*, Königsberg/Berlin 1935, S. 8, Fn. 15.

1069 SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 156.

III. Der Beitrag der Völkerrechtswissenschaft

Die Haager Luftkriegsregeln stellten nicht das einzige Projekt zur Regulierung des Luftkrieges dar. Im Folgenden ist nachzuzeichnen, inwieweit die LKR in anderen Entwürfen Berücksichtigung fanden oder sich von diesen unterschieden. Diese Entwürfe kamen in der Zwischenkriegszeit zwar nicht von amtlicher Seite, jedoch von Seiten internationaler Vereinigungen und bedeutender Völkerrechtswissenschaftler zustande.

1. Kodifikationsentwürfe seitens Internationaler Vereinigungen

a. International Law Association

Bereits kurz nach dem Ersten Weltkrieg befasste sich die ILA im Rahmen ihrer 31. Konferenz (vom 24. bis 30. August 1922 in Buenos Aires) mit der rechtlichen Einhegung des Luftkrieges. Hierzu hatte das *Aviation Law Committee* einen Bericht zu den „*Laws of War to be observed in Aerial Warfare*“ verfasst, welcher nachfolgend Diskussionsgegenstand der Konferenz war.¹⁰⁷⁰ Zunächst betonte das Komitee, dass es der Resolution des Institut de Droit International aus dem Jahre 1911 folge, wonach die Zivilbevölkerung durch die Luftkriegsführung keinen größeren Gefahren als durch die Land- oder Seekriegsführung ausgesetzt sein dürfe und daher denselben Regeln zu unterstellen sei.¹⁰⁷¹ Darüber hinaus betonte sie:

„[T]he conduct of aerial warfare should be to prevent and make unlawful the bombardment, by aircraft, of towns or places inhabited by civilians, for the purpose of terrorising the civil population and thereby weakening the morale of the whole community“.¹⁰⁷²

Im Übrigen knüpfte der Entwurf an das Kriterium des militärischen Objektes an (Art. 2) und fügte eine beispielhafte Aufzählung solcher Zielob-

1070 Zum Report des *Aviation Law Committee* siehe: ILA, *Report of the 31st Conference held at the Palace of Justice, Buenos Aires. 24th - 30th August, 1922. Vol. 1*, London 1923, S. 211 ff.

1071 Siehe *Annuaire de l'Institut de Droit International - Avril 1911*, Paris 1911, S. 346, hierzu Kap. I: C. II. 1.

1072 Report des *Aviation Law Committee* siehe: ILA, *Report of the 31st Conference held at the Palace of Justice, Buenos Aires. 24th - 30th August, 1922. Vol. 1*, London 1923, S. 212.

jekte hinzu (Art. 3).¹⁰⁷³ Diese Aufzählung – die sich an den *British War Office Regulations* orientierte¹⁰⁷⁴ – stieß in den Diskussionen auf Kritik, da sie einen besonders umfangreichen Anwendungsspielraum ließ. In Art. 7 fand sich zudem die Erlaubnis, eine Ortschaft zu bombardieren, falls sich der Gegner einer Eroberung durch die Landstreitkräfte entgegenstellte.¹⁰⁷⁵ Während die einen empfahlen, diesen an Art. 25 HLKO angelehnten Verteidigungstest aufzugeben und den Luftangriff ohne Einschränkung zu verbieten,¹⁰⁷⁶ betonten andere das mangelnde Einhegungspotential solcher „paper barriers“. ¹⁰⁷⁷ Angesichts dieser Differenzen kam eine Einigung über den Entwurf nicht zustande. Hervorzuheben ist allerdings, dass er bereits Übereinstimmungen zu den Normen der (vier Monate später entworfenen) Haager Luftkriegsregeln bezüglich des Verbots des Terrorbombardements und der Aufzählung militärischer Objekte enthielt.¹⁰⁷⁸

Im Rahmen der 33. Konferenz vom 8. September bis 13. September 1924 setzte sich die ILA erneut mit einem Entwurf des *Aerial Law Com-*

1073 „[I]ncludes naval and military centres and dépôts, naval and military works, workshops, plant, ammunition, and all war stores and dépôts, railways and railway bridges and stations if used for naval purposes, and places specifically used for war purposes.“

1074 So in den Diskussionen erwähnt vom Briten BELLOT: ILA, *Report of the 31st Conference held at the Palace of Justice, Buenos Aires. 24th - 30th August, 1922. Vol. 1*, London 1923, S. 225.

1075 Art. 7: „If a town, village or place is attacked by the land forces of a belligerent State, and the attack is resisted by the enemy, it is lawful for the attacking force to employ and use aircraft in aid of the attack.“

1076 So Graham BOWER mit Blick auf die letzten Jahren: „[T]he law vanishes and the exception takes its place“, ILA, *Report of the 31st Conference held at the Palace of Justice, Buenos Aires. 24th - 30th August, 1922. Vol. 1*, London 1923, S. 225.

1077 „Do not delude yourself by these paper regulations, which are [...] of little value in peace and of no value whatever in war; but look facts in the face, and realise that, when the guns go off, there is no hope whatever that you can restrain the fighting men by any appeals to respect the lives of the civil population“, ELLIOT, in: ILA, *Report of the 31st Conference held at the Palace of Justice, Buenos Aires. 24th - 30th August, 1922. Vol. 1*, London 1923, S. 224-225; hierauf erwiderte BELLOT: „[B]ut if you have public opinion behind them, they become steel barriers [...]“.

1078 Der ILA-Entwurf definierte militärische Objekte in Bezug auf die Fabriken weiter und in Bezug auf die Eisenbahn- und Transportlinien enger, unter Kritik stand der Einschluss von „railways and railway bridges and stations“; vgl. auch MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe*, Königsberg 1935, S. 66.

mittee zum Luftkriegsrecht auseinander.¹⁰⁷⁹ Dabei glich sie ihren Entwurf dem Kodifizierungsvorschlag der Haager Juristenkommission mit nahezu übereinstimmendem Wortlaut an. Unter Kritik stand das von Art. 24 LKR übernommene Verbot des unterschiedslosen Bombardements, da es die Immunisierung von militärischen Objekten durch deren Situierung in der Nähe von dicht bevölkerten Orten begünstige.¹⁰⁸⁰ Nach weiteren Diskussionen stellte der Brite Hugh BELLOT hierzu klar: „[W]hat we object to is this indiscriminate bombardment, either at night or at a very great height when it is quite impossible to hit with any reasonable chance.“¹⁰⁸¹ Im Übrigen wurden Zweifel über die Vertretbarkeit der Kosten für etwaige Verlegungen von Fabriken und Arbeiterwohnstätten in entlegene Gebiete geäußert. Diesbezüglich stellte Chairman Stanley PEROWNE fest: „I fear we shall always have a difference between military men and jurists in this matter.“¹⁰⁸² Als gemeinsame Leitlinie zur Einhegung des Luftkrieges wurde hervorgehoben, das Bombardement auf direkte militärische Ziele zu begrenzen und solche zur Terrorisierung der Zivilbevölkerung auszuschließen.¹⁰⁸³ In Hinblick auf diese Grundprinzipien stimmte die ILA mit dem Entwurf der Haager Luftkriegsregeln überein.

b. Internationales Komitee vom Roten Kreuz

Das IKRK bemühte sich zur Zwischenkriegszeit in vielseitiger Form um den rechtlichen Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen des Luftkrieges. Diese Bemühungen äußerten sich in Konferenzen, Reglementvorschlägen, Rundschreiben an den Völkerbund oder in Gutachten in Kooperation mit anderen Organisationen und Völkerrechtswissenschaftlern.

1079 Zum Entwurf des Komitees siehe: ILA, *Report of the 33rd Conference held at The Riddarhuset and at The Riksdaghuset, Stockholm, September 8th to 13th 1924*, London 1925, S. 118 ff.

1080 „Does it mean that in wartime, if the enemy puts his headquarters in the middle of a big town, one would never be able to bombard the enemy's headquarters?“, ILA, Report of the 33rd Conference held at The Riddarhuset and at The Riksdaghuset, Stockholm, September 8th to 13th 1924, London 1925, S. 133.

1081 ILA, *Report of the 33rd Conference held at The Riddarhuset and at The Riksdaghuset, Stockholm, September 8th to 13th 1924*, London 1925, S. 135.

1082 ILA, *Report of the 33rd Conference held at The Riddarhuset and at The Riksdaghuset, Stockholm, September 8th to 13th 1924*, London 1925, S. 135.

1083 ILA, *Report of the 33rd Conference held at The Riddarhuset and at The Riksdaghuset, Stockholm, September 8th to 13th 1924*, London 1925, S. 136.

Der erste Vorstoß nach dem Ersten Weltkrieg war ein Schreiben an den Völkerbund vom 22. November 1920, in dem es in Bezug auf den Luftkrieg hieß:

*„[L]a limitation de la guerre aérienne à des buts exclusivement militaires, tels que combats entre éclaireurs, et l'interdiction du lancement sur les villes de projectiles qui portent la mort au milieu d'une population paisible, de femmes et d'enfants étrangers à la guerre.“*¹⁰⁸⁴

Infolge der Unstimmigkeiten während des Ersten Weltkrieges forderte das IKRK zudem eine Konkretisierung des Verbots des Bombardements offener bzw. nicht verteidigter Städte und wies auf das Definitionsbedürfnis dieser Begrifflichkeiten im Speziellen sowie die Bedeutung des Unterscheidungsgebots im Allgemeinen hin.¹⁰⁸⁵

Zum Ende des Jahres 1929 stellte das Deutsche Rote Kreuz zehn Tausend Reichsmark zur Verfügung, um durch neun unabhängige juristische sowie militärische Sachverständige folgende Frage beantworten zu lassen:

*„Est-il possible de préciser les règles du droit international protégeant la population civile en dehors de la zone du combat d'artillerie contre les bombardements de toutes sortes ou de donner à ces règles une efficacité plus sûre?“*¹⁰⁸⁶

1084 „Die Beschränkung der Luftkriegsführung auf ausschließlich militärische Zwecke, wie z.B. die Aufklärung, und das Verbot des Abschusses von Geschossen auf Städte, die inmitten einer friedlichen Bevölkerung den Tod von kriegsfremden Frauen und Kindern bringen“ (eigene Übersetzung), Brief vollständig abgedruckt in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE, *Limitation de la Guerre. Lettre du Comité International de la Croix Rouge à l'Assemblée de la Société des Nations*, in: *Revue Internationale de la Croix-Rouge* (1920), S. 1348 f.; vgl. FAUCHILLE, *Traité de Droit International Public. Tome II: Guerre et Neutralité*, Paris 1921, S. 602.

1085 „Il faut que la population civile soit autant que possible en dehors du combat et de ses conséquences, que la lutte soit uniquement entre des troupes armées et que les habitants du pays aient le moins possible à en souffrir“, COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *Limitation de la Guerre. Lettre du Comité International de la Croix Rouge à l'Assemblée de la Société des Nations*, in: *Revue Internationale de la Croix-Rouge* (1920), S. 1348; zudem wurde das Verbot des Gebrauchs erstickender Gase sowie das Verbot der Abschiebung der Zivilbevölkerung gefordert, ebenda, S. 1348, 1349.

1086 „Ist es möglich, die völkerrechtlichen Regeln, die die Zivilbevölkerung außerhalb der Artillerie-Kampfzone vor Bombardierungen aller Art schützen, zu klären oder effektiver zu gestalten?“ (eigene Übersetzung), COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.) *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 5.

Die auserwählten Gutachter waren: der schwedische Urkundsbeamte am Ständigen Internationalen Gerichtshofs und Diplomat Ake HAMMARSKJÖLD, der britische Lieutenant General und Jurist George MACDONOGH, der US-amerikanische Völkerrechtsprofessor der Harvard University Morton William ROYSE, der italienische Senator und Jurist Vittorio SCIALOJA, der französische Völkerrechtsprofessor der Université de Rennes Marcel SIBERT, der ehemalige Präsident des deutschen Reichsgerichts Walter SIMONS, der niederländische Völkerrechtsprofessor der Universität Leiden Willem VAN EYSINGA sowie der Schweizer Generalstabsoffizier und Jurist Albert ZÜBLIN.

Das IKRK veröffentlichte die Gutachten in dem Band *„La protection des civils contre les bombardements“* im Jahre 1930.¹⁰⁸⁷ Im Ergebnis stimmten die Juristen in ihrer negativen Beantwortung der Frage überein: Das bestehende Vertragsregime zum Schutz der Zivilbevölkerung – das sich aus den Haager Regeln zum Land- und Seebombardement von 1907 und u.a. dem Genfer Giftgasprotokoll von 1925 zusammensetzte¹⁰⁸⁸ – sei zu unbestimmt, nicht adäquat für die Einhegung des Bombardements und selbst eine Konkretisierung verspräche wenig Erfolg.¹⁰⁸⁹ Bezeichnend für die Gutachten war der Pessimismus, den sie der Einhaltung der bestehenden Regeln in einem künftigen Krieg entgegengebrachten.¹⁰⁹⁰ Zum großen Teil sahen sie auch den Haager Entwurf zum Luftbombardement von 1923 als unzurei-

1087 Hiermit auseinandersetzend: BROWN, *La protection de la population civile contre les dangers de la guerre aéro-chimique par des instruments diplomatiques*, in: *Revue International du Croix-Rouge*, Vol. 13 Issue 153 (1931), S. 692 ff.

1088 *Protocol for the Prohibition of the Use of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and Bacteriological Methods of Warfare*, 17. Juni 1925, abgedruckt in: AUSWÄRTIGES AMT et. al. (Hrsg.), *Documents on International Humanitarian Law - Dokumente zum Humanitären Völkerrecht*, 3. Auflage, S. 103 ff.

1089 ROYSE, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 116: „[E]xistent International Law does not prohibit [...] the destruction of military objectives regardless of whether they are located in the midst of civilian communities [...]“; SIMONS: „Das Ergebnis meiner Untersuchung ist für jedes menschliche Gefühl in hohem Masse unbefriedigend“, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE, *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 204.

1090 VAN EYSINGA kommt zu dem Schluss: „En effet, des conventions sur le droit de la guerre ne semblent actuellement possibles que lorsqu'elles s'inclinent devant la science mise au service de l'art guerrier moderne“, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE, *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 218.

chend an,¹⁰⁹¹ auf dessen Grundlage allerdings einzelne Gutachter eigene Reglements entwarfen.¹⁰⁹² Dabei betonten sie die Bedeutung der Universalität eines künftigen Reglements und eines effektiven Durchsetzungsmechanismus.¹⁰⁹³ Andere bewarben die Illegalisierung des (Luft-) Krieges als einzige Lösung für den effektiven Schutz der Zivilbevölkerung.¹⁰⁹⁴

Zusätzlich trat im Jahre 1929 eine Sachverständigen-Kommission in Rom zusammen, die sich mit den technischen bzw. praktischen Vorkehrungen zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Gas- und Brandbomben befasste.¹⁰⁹⁵ Die Sachverständigen kamen zu dem unbefriedigenden Ergebnis, dass nur begrenzte Schutzmöglichkeiten vor besagten Luftkriegsmitteln bestünden. Auf eine Lösung des generellen Problems des Luftbombardements sollten künftige diplomatische Bemühungen gerichtet sein.

Ausgehend davon setzte das IKRK in der XIV. Konferenz im Oktober 1930 einen juristischen Sachverständigenausschuss zur Erörterung des völkerrechtlichen Schutzes der Zivilbevölkerung vor den Gefahren eines Luftgaskrieges ein. Die aus sechzehn Sachverständigen bestehende *Commission internationale d'experts pour la protection juridique des population civiles contre les dangers de la guerre aéro-chimique* tagte vom 1. bis 5. Dezember 1931 in Genf.¹⁰⁹⁶ Das Treffen unterstrich erneut die Komplexität der rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Schutz der Zivilbevölkerung

1091 Siehe hierzu die Beurteilungen im Abschnitt zur Auslegung der Haager Luftkriegsregeln, Kap. III: B. II. 3. b.

1092 Etwa der Entwurf von ZÜBLIN, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 251 ff.

1093 HAMMARSKJÖLD, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930; S. 51; SCIALOJA, ebenda, S. 127.

1094 MACDONOGH, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 69: „[T]he only effective means of protecting non-combatants from the horrors of war is by abolishing war itself“; SIMONS, in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 206.

1095 Vgl. HOLMES, *The International Review of the Red Cross and the Protection of Civilians, 1919-1939*, in: IRRC, Vol. 100 Issue 907-909 (2018), S. 130.

1096 Zum Bericht und den Ergebnissen der Tagung: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE, *Documents relatifs à la guerre chimique et aérienne, présentés aux membres de la conférence pour la réduction et la limitation des armements par le Comité International de la Croix Rouge*, Genf 1932, S. 35 ff.; vgl. MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe - Das geltende Kriegsrecht*, Berlin 1935, S. 67.

und die Unzulänglichkeiten des rechtlichen *status quo*. Auch wenn der Ausschuss wenig eindeutige Ergebnisse hervorbrachte, trug er doch jene Kernprobleme zusammen, denen in einer künftigen Konventionsverhandlung Abhilfe zu schaffen war.¹⁰⁹⁷ Die zentralen Vorschläge und Diskussionspunkte betrafen:¹⁰⁹⁸ die Abschaffung des Krieges und seine Ersetzung durch friedliche Streitentscheidungen; ein Bombenabwurfverbot, das juristisch möglich, doch praktisch kaum durchsetzbar sei; die Definition von Zivilbevölkerung und die Kritik an der Hinzuzählung von Fabrikarbeitern, die zu einer ‚Durchlöcherung‘ dieses Begriffs führen könnten; die Beurteilung rechtlich legitimer Angriffsziele, wobei auf das militärische Objekt abzustellen sei – eine enumerative Aufzählung solcher Objekte scheiterte jedoch an „*unüberwindlichen Schwierigkeiten*“.¹⁰⁹⁹ Andere Vorschläge betrafen Zufluchtszonen für Zivilpersonen, die sich in der Nähe von militärischen Objekten befinden; das Bombardement zu Terrorisierungszwecken oder der Einsatz terrorisierender Kriegsmittel; der Verzicht auf den Einsatz chemischer Waffen unabhängig von der Ratifikation des Gasprotokolls von 1925 sowie die Durchsetzung von Sanktionen im Falle von Rechtsverstößen.

c. Sonstige Entwürfe von Internationalen Vereinigungen

(1) Comité Juridique International de l'Aviation

Im Rahmen ihres fünften Kongresses in Prag vom 25. bis 30. September 1922 setzte sich das Comité Juridique International de l'Aviation mit dem

1097 Vgl. HOLMES, *The IRRIC and the Protection of Civilians, c. 1919–1939*, in: IRRIC, Vol. 100 Issue 907-909 (2018), S. 130; siehe hierzu auch die Konferenz des IKRK in Tokio 1934.

1098 Zusammenfassend siehe SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 167 f., Fn. 76-78.

1099 Hierzu hieß es: „*Par objectif militaire il faut comprendre l'armée, personnel et matériel. Mais on peut, à la rigueur, imaginer que les voies de communication, les moyens de transport ou certaines usines soient aussi visés. La commission fait observer que, dans ce cas, ce sont les objets et les choses qui sont les objectifs militaires et non la population civile, qui les occupe*“, COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE, *Documents relatifs à la guerre chimique et aérienne, présentés aux membres de la conférence pour la réduction et la limitation des armements par le Comité International de la Croix Rouge*, Genf 1932, S. 36, III; Kommentar in: MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe*, Königsberg/Berlin 1935, S. 67.

Luftkriegsrecht auseinander, nachdem André HENRY-COÜANNIER zuvor die dringende Regulierungsbedürftigkeit des Luftkrieges gemahnt hatte.¹¹⁰⁰ In der Sitzung vom 29. September stellte der Professor Antonín HOBZA vier Grundsätze auf:

- „1) Défense de la population civile ou pacifique contre les aéronefs ;
- 2) Limitation des moyens de nuire à l'ennemi dans l'intérêts de l'humanité ;
- 3) Unification de certaines règles du droit de guerre ;
- 4) Garantie de l'exécution des normes convenues par voie des sanctions efficaces.“¹¹⁰¹

Der Schutz der Zivilbevölkerung nach Punkt 1 sollte durch ein allgemeines Verbot des Bombardements auf Städte, Dörfer und Gebäude realisiert werden, mit Ausnahme von Zielen militärischen Charakters. Zu Punkt 2 sah HOBZA ein Verbot des Angriffs auf Krankenhäuser oder Lazarett-schiffe sowie der Verwendung von Kriegsmitteln, die unnötige Leiden verursachen, vor. Zu Punkt 3 und 4 forderte er eine eindeutige Definition von feindlichen und neutralen Flugzeugen und hielt es für erforderlich, Rechtsverstöße als Verbrechen der Luftkriegsführung durch einen internationalen Strafgerichtshof verurteilen lassen zu können.¹¹⁰²

Der Kongress gab im Anschluss dem *Comité Directeur* den Auftrag, eine Spezialkommission zu benennen, um einen Vorentwurf zum Luftkriegsrecht auszuarbeiten. Diesen verfasste Professor Louis ROLLAND im Mai 1923, der an die Haager Luftkriegsregeln angelehnt war.¹¹⁰³ Die De-

1100 Mit Bezug auf Art. 38 der Pariser Luftrechtskonvention vermerkte HENRY-COÜANNIER: „[A]près la guerre qui a démontré que l'utilisation des aéronefs faisait courir les plus grand risques, non seulement aux combattants, mais à la population civile la plus éloignée du champ de bataille, les Etats signataires viennent dire formellement, qu'ils ne prennent aucun engagement concernant la guerre aérienne, ce qui fait redouter qu'elle se développe avec toutes les horreurs dont elle est susceptible en cas d'un nouveau conflit“, COMITÉ JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'AVIATION, *Quatrième Congrès International de Législation Aérienne tenu à Monaco du 19 au 22 Décembre 1921*, Paris 1922, S. 29.

1101 COMITÉ JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'AVIATION, *Cinquième Congrès International de Législation Aérienne tenu à Prague du 25 au 30 Septembre*, Paris 1922, S. 224; in deutscher Übersetzung bei: HEIL, *Die völkerrechtlichen Regeln über den Bombenabwurf aus Luftfahrzeugen in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Bottrop 1935, S. 62.

1102 COMITÉ JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'AVIATION, *Cinquième Congrès International de Législation Aérienne tenu à Prague du 25 au 30 Septembre*, Paris 1922, S. 225.

1103 COMITÉ JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'AVIATION, *Revue Juridique International de la Locomotion Aérienne*, Paris 1923, S. 274-276, 371 ff.; vgl. MANCHOT, *Die*

definition des militärischen Objekts war jedoch enger gefasst: „*alle Formationen, Anlagen oder Einrichtungen, die aufgrund ihrer Existenz oder ihres Einsatzes direkt mit militärischen Rüstungsgütern oder Operationen zusammenarbeiten.*“¹¹⁰⁴ Die darauffolgende Zusammenkunft im Jahre 1934 blieb ohne Beschluss.¹¹⁰⁵

(2) Congrès International de Médecine et de Pharmacie Militaire

Unter dem Leitsatz „*L’humanisation de la guerre*“ fand im Februar 1934 auf Einladung des Fürsten von Monaco eine Zusammenkunft von Juristen und Medizinerinnen zur Erarbeitung eines „*Vorentwurfs eines Abkommens über den Schutz des menschlichen Lebens im Kriege*“ statt.¹¹⁰⁶ Der Entwurf bot erstmals eine konkretisierte Formulierung von Schutzzonen zur Immunisierung der Zivilbevölkerung unter besonderer Betonung des Unterscheidungsgrundsatzes. Die Regelungen orientierten sich an den Haager Luftkriegsregeln zu den Schutzzonen für historische Kulturstätten, insbesondere in Hinblick auf die Notifikationsobliegenheit in Friedenszeiten (Art. 3), die fehlende Verwendbarkeit für militärischen Zwecke (Art. 2) und die Überwachung der Vorschriften durch einen Kontrollausschuss (Art. 5 f.). Auch in Hinblick auf die rechtliche Einhegung des Luftbombardements waren wenig Differenzen zu den Regeln der LKR zu verzeichnen, so knüpfte der Entwurf die Rechtmäßigkeit in Art. 4 des IV. Abschnitts an das militärische Ziel, das durch eine enumerative Aufzählung definiert wurde. Eine Neuerung fand sich in Art. 4, der einen Radius von 500 Metern um das militärische Ziel als Begrenzung der Angriffswirkung vorsah.¹¹⁰⁷ Eine Ausnahme bildete die Anerkennung von Schutz- und Sani-

Entwicklung der völkerrechtlichen Regelung der Luftfahrt und des Luftkrieges, Ochsensfurt 1930, S. 61 f.

1104 COMITÉ JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L’AVIATION, *Sixième Congrès International de Legislation Aérienne tenu à Rome du 22 au 26 Avril 1924*, Paris 1924, S. 92.

1105 MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe*, Königsberg/Berlin 1935, S. 11 f.

1106 Vollständig abgedruckt in: LA PRADELLE/VONCKEN/DEHOUSSE, *La reconstruction du droit de la guerre: analyses, documents, projets*, Paris 1936, S. 61 ff.; als Auszug: Dok. 8 in Anhang B in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 262 ff.; zum Hintergrund: CLÉMENTS, *Le Projet de Monaco - le Droit de la Guerre*, Paris 1937.

1107 „*Dans les agglomérations où se trouvent des objectifs militaires, les moyens d’attaque des objectifs militaires situés au contact immédiat de la population devront être choisis et employés de telle manière qu’ils ne puissent étendre leurs effets au-delà d’un rayon*

tätsstädten als immune Zonen, sofern in diesen kein militärisches Objekt vorhanden war.¹¹⁰⁸

Auf Anregung des *Comité permanent des congrès internationaux de médecine et de pharmacie militaires* sollte dieser Entwurf als Verhandlungsgrundlage für eine zwischenstaatliche Konferenz in Brüssel im Jahre 1935 dienen. Doch blieb auch dieser „Ansatz im Stadium des Versuchs stecken.“¹¹⁰⁹ Stattdessen wurde das Problem um die Schutzzonen für die Zivilbevölkerung dem IKRK übertragen, der sich bis zum Zweiten Weltkrieg vergeblich um ein solches Staatenabkommen bemühen sollte.¹¹¹⁰

2. Die Völkerrechtsliteratur zum Luftkriegsrecht

Auch die Völkerrechtsliteratur der Zwischenkriegszeit widmete sich dem Entwurf eines Luftkriegsreglements. Zahlreiche zeitgenössische Autoren sind bereits in den vorausgehenden Untersuchungen genannt und zitiert worden,¹¹¹¹ von denen Einzelne besondere Hervorhebung verdienen:

Allen voran James Molony SPAIGHT, der sich nicht nur vor dem Ersten Weltkrieg,¹¹¹² sondern auch zur Zwischenkriegszeit mit den rechtlichen Regeln der Luftkriegsführung in zahlreichen Schriften auseinandersetzte, die ihn in diesem Bereich zum produktivsten Autor der ersten Jahrhunderthälfte werden ließen. In seinen Monographien, insbesondere dem dreimal aufgelegten zeitgenössischen Standardwerk „*Air Power and War Rights*“,¹¹¹³ beschäftigte sich der britische Jurist mit den rechtlichen Aspekten des Luftbombardements, wobei er besonderen Wert auf historische Hintergründe, tatsächliche Kriegspraktiken und Regeln nationaler Mi-

de 500 mètres calculés à partir de la limite extérieure de ces objectifs“, abgedruckt als Dok. 8 in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 264.

1108 Siehe Art. 6 im Abschnitt „*De la Protection de la population civile*“, hierin ohne Umfangsbeschränkung.

1109 SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 170.

1110 Hierzu gehörte schon der IKRK-Entwurf von Tokio zum Schutz der Zivilbevölkerung von 1934.

1111 Vgl. insbesondere die Ausführungen zur Auslegung der Haager Luftkriegsregeln.

1112 Siehe seine Monographie: SPAIGHT, *Aircraft in War*, London 1914, Ausführungen hierzu in Kap. I: C. II. 2.

1113 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 1. Auflage, London 1924; DERS., *Air Power and War Rights*, 2. Auflage, London 1933; DERS., *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947; siehe auch DERS., *Air Power and the Cities*, London 1930; DERS., *Air Bombardment*, in: BYIL, Vol. 21 (1923).

tärhandbücher legte. SPAIGHT war nach einem kurzen Militärdienst in Südafrika Teil des britischen Air Ministry von 1918 bis 1937 und u.a. Delegierter bei der Juristenkommission zu den Haager Luftkriegsregeln im Jahre 1923. Seine Schriften und theoretischen Überlegungen waren davon geprägt, das Recht in realistischer Form an die Entwicklung der Kriegsführung bzw. die Bedürfnisse der militärischen Praxis anzupassen. So schlug SPAIGHT ein extensives Verständnis für das militärische Objekt vor¹¹¹⁴ und trat als einer der ersten dafür ein, den Fabrikarbeiter als rechtmäßige Zielperson anzuerkennen.¹¹¹⁵ Im Laufe des Zweiten Weltkrieges sollte sich seine Ansicht zum unterschiedslosen Bombardement zunehmend radikalisieren,¹¹¹⁶ um eine Legitimationsgrundlage für die britische Luftkriegspraxis zu bieten.¹¹¹⁷

Als US-amerikanischer Vertreter der Völkerrechtsliteratur ist Morton William ROYSE zu nennen, der mit seiner vielzitierten Schrift *„Aerial Bombardment and the International Regulation of Warfare“* aus dem Jahre 1928 und seinen Gutachten für das IKRK zur wissenschaftlichen Aufarbeitung des Luftkriegsrechts beitrug.¹¹¹⁸ ROYSE diente im Ersten Weltkrieg im *United States Marine Corps*, erlangte seinen Doktorgrad in International Relations an der Columbia University und lehrte in der Zwischenkriegszeit als Völkerrechtsprofessor in Harvard.¹¹¹⁹ In seinen Ausführungen nahm ROYSE eine (verhältnismäßig) objektivere Entwicklungsbetrachtung der Bombardierungsregeln vor. In Ermangelung zwischenstaatlicher Vereinbarungen kam er zu dem ernüchternden Ergebnis: *„There are thus no conventional rules in actual force which directly affect aerial bombardment [...]*

1114 Hierzu SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, London 1924, S. 195 ff.; in: *Air Power and the Cities*, London 1930, S. 205, stellt er auf die „lethal quality“ ab, die eine Person oder Sache aufweisen muss, um militärisch zu sein.

1115 Bezug nahm er dabei auf: ROLLAND, *Les Pratiques de la guerre aérienne dans le conflit de 1914 et le droit des gens*, in: FAUCHILLE (Hrsg.), RGDIP, Paris 1916 (Tome XXIII), S. 554.

1116 So zählte er später Arbeiter aller Industriezweige, Transportarbeiter und Anhänger des Zivilschutzes zu den Quasi-Kombattanten, SPAIGHT, *Legitimate Objectives in Air Warfare*, in: BYIL, Vol. 21 (1944), S. 162.

1117 Die Tendenz der Völkerrechtsliteratur, militärische Praxis durch Anpassung rechtlicher Regeln zu legitimieren, wurde schon im Ersten Weltkrieg im Kontext der ‚Doktrin des militärischen Objekts‘ aufgezeigt, Kap. II: B. II. 2.

1118 ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928; DERS., in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.) *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, S. 73 ff.

1119 Vgl. PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 40, Fn. 155.

*the only restrictions [...] are those general and rather vague limitations known as the customary practices of war.*¹¹²⁰ Dabei betonte er den unzureichenden rechtlichen Schutz für die Zivilbevölkerung, ohne jedoch einen eigenen Regulierungsentwurf vorzuschlagen. Wie auch die Schriften des amerikanischen Politikwissenschaftlers und Historikers James Wilford GARNER¹¹²¹ fanden seine Untersuchungen in nahezu jeder luftkriegsrechtlichen Publikation Erwähnung.

Die deutsche Völkerrechtsliteratur prägte Alex MEYER u.a. mit seiner Schrift *„Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe“* aus dem Jahre 1935.¹¹²² MEYER war Oberregierungsrat, Vorsitzender der Rechtskommission der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Luftfahrt, stellvertretender Vorsitzender der Landesgruppe des *Comité juridique international de l'aviation* und nach dem Zweiten Weltkrieg Hochschullehrer für Luftfahrtrecht in Köln.¹¹²³ Popularität erlangte er durch seine Definition von ‚friedlich‘ bzw. ‚nicht-militärisch‘, die sich anderen Völkerrechtswissenschaftlern zufolge durch *„ein Höchstmaß an Deutlichkeit und Verständlichkeit“* auszeichnete.¹¹²⁴ Letztlich lief diese abstrakte Definition auf einen ähnlich weiten Anwendungsbereich wie die enumerative Aufzählung von SPAIGHT hinaus. Es seien

„als friedlich alle diejenigen Personen und Sachen zu bezeichnen, welche zu dem Erfolg der Kampfhandlungen entweder überhaupt in keinem ur-

1120 ROYSE, *Aerial bombardment and the international regulation of warfare*, New York 1928, S. 238.

1121 GARNER, *La Réglementation de la Guerre Aérienne*, in: FAUCHILLE (Hrsg.), RGDIP, Paris 1923 (Tome XXX), S. 372-401; DERS., *Proposed Rules for the Regulation of Aerial Warfare*, in: AJIL, Vol. 18 No. 1 (1924); DERS., *International Regulation of Air Warfare*, in: Air Law Review, Vol. 3 No. 2 (1932), S. 103-126; DERS., *The Outlook for the Law of War and of Neutrality*, in: Transactions Grotius Society, Vol. 22 (1936), S. 1-12.

1122 MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe*, Königsberg/Berlin 1935; DERS., *Das Neutralitätsrecht im Luftkrieg*, Berlin 1931; schon vor dem Ersten Weltkrieg: DERS., *Die Luftschiffahrt in kriegsrechtlicher Beleuchtung*, Frankfurt a. M. 1909.

1123 Siehe hierzu die eigenen Angaben in: MEYER, *Das Neutralitätsrecht im Luftkrieg*, Berlin 1931.

1124 SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 144; RÖHRIG, *Die Ziele selbstständiger Luftangriffe*, Berlin 1938, S. 82; CZESANY, *Nie wieder Krieg gegen die Zivilbevölkerung*, Graz 1964, S. 49, bezeichnet sie als *„verwendungsfähigste Definition“*.

IV. Letzte Initiativen vor Kriegsbeginn

Die Luftkriegspraxis in der Zwischenkriegszeit – insbesondere im Spanischen Bürgerkrieg und im japanisch-chinesischen Krieg – war regelmäßig Gegenstand von Diskussionen im Britischen Parlament.¹¹²⁷ Damit verbunden waren Kontroversen um die völkerrechtlichen Grundsätze zur Regulierung des Luftkrieges. Der britische Premierminister Neville Chamberlain äußerte sich zu dem fortwährenden Mangel an zwischenstaatlichen Abkommen zum Luftkriegsrecht in einer Rede vor dem britischen Unterhaus am 21. Juni 1938:

„[T]here are at any rate, three rules of international law or three principles of international which are as applicable to warfare from the air as they are to war at sea or on land. In the first place, it is against international law to bomb civilians as such and to make deliberate attacks upon civilian populations. That is undoubtedly a violation of international law. In the second place, targets which are aimed at from the air must be legitimate military objectives and must be capable of identification. In the third place, reasonable care must be taken in attacking these military objectives so that by carelessness a civilian population in the neighbourhood is not bombed.

“1128

1128 House of Commons Debates, Vol. 337, Col. 938, zit.: SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, London 1947, S. 257.

Dabei unterstrich CHAMBERLAIN die Schwierigkeiten der praktischen Anwendung dieser Prinzipien in Ermangelung eines einheitlichen Verständnisses darüber, was unter „*military objective*“ und „*civilians*“ zu verstehen war. Zudem betonte er, dass die Bombardierung zur Demoralisierung der Zivilbevölkerung „*absolutely contrary to international law*“ sei.¹¹²⁹ Besonders problematisch sei, dass jeder Angreifer den Vorwurf des unterschiedslosen Angriffs mit der Behauptung zurückweisen könnte, auf militärische Objekte gezielt zu haben. Zudem wäre es schwer, herauszufinden, ob eine Beeinträchtigung von Zivilpersonen in der Nähe von militärischen Objekten auf unvermeidbarer Streuung oder Nachlässigkeit beruhe.¹¹³⁰ Im März desselben Jahres hatte CHAMBERLAIN indes im Unterhaus geäußert, die Tätigkeit der Luftstreitkräfte nicht ohne internationale Abmachung begrenzen zu wollen.¹¹³¹ Um einen eigenen Entwurf eines solchen Abkommens zur ‚Humanisierung der Luftkriegsführung‘ hatte sich ein Subkomitee des Committee of Imperial Defence erfolglos bemüht. Der Konvention sollte ein bilaterales Abkommen mit dem Deutschen Reich vorausgehen, dessen weitere Verfolgung jedoch am fehlenden Vertrauen in die Respektierung einer solchen Vereinbarung scheiterte.¹¹³² Daneben blieben Vorschläge zu internen Richtlinien für die Luftkriegsführung erfolglos, z.B. der Report von Sir William MALKIN vom 7. Juli 1933, Rechtsberater im britischen Foreign Office. Seine restriktiven Ansätze, etwa das Luftbombardement zwischen Sonnenuntergang und Sonnenaufgang zu verbieten, waren jedoch nicht mit den von TRENCHARD geprägten RAF-Strategiekonzepten zu vereinbaren.¹¹³³

1129 House of Commons Debates, Vol. 337, Col. 938; zit.: SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, London 1947, S. 257.

1130 Vgl. SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 219 f.

1131 *Erklärung des Britischen Premierministers Chamberlain im Unterhaus, 14. Februar 1938*, abgedruckt als Nr. 26 in: AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.), *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, S. 50: „Seiner Majestät Regierung ist nicht bereit, die Tätigkeit ihrer Luftstreitkräfte zu begrenzen, ausgenommen als Teil einer internationalen Abmachung. Wenn eine solche Abmachung möglich sein sollte [...] würde die Regierung völlig bereit sein [...] angeregte Versicherung zu geben.“

1132 Ausführlich zu der gescheiterten Vereinbarung: BIALER, ‚Humanization‘ of Air Warfare in British Foreign Policy on the Eve of the Second World War, in: *Journal of Contemporary History*, Vol. 13 (1978), S. 79-96; zur „*fear of air attack*“: DERS., *The Shadow of the Bomber: the Fear of Air Attack and British Politics, 1932-1939*, London 1980.

1133 Hierzu PARKS, *Air War and the Law of War*, in: *Air Force Law Review*, Vol. 32 (1990), S. 43 f.

Getragen von der britischen ‚Appeasement-Politik‘ regten die Briten stattdessen die Auseinandersetzung mit den Regeln des Luftbombardements durch den Völkerbund an. Daraufhin erging am 30. September 1938 eine Resolution der Völkerbundversammlung (ohne Gegenstimme) zu folgenden Prinzipien:

- „(1) *The intentional bombing of civilian populations is illegal.*
- (2) *Objectives aimed at from the air must be legitimate military objectives and must be identifiable.*
- (3) *Any attack on legitimate military objectives must be carried out in such a way that civilian populations in the neighbourhood are not bombed through negligence.*“¹¹³⁴

Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch die vermeintlich adressierten Militärmächte, das Deutsche Reich (angesichts der Luftkriegspraxis im Spanischen Bürgerkrieg) und Japan (angesichts der Luftkriegspraxis in China), nicht mehr Teil des Völkerbundes. Die Resolution war somit als Ausdruck einer zeitgenössischen Rechtsauffassung von zweifelhaftem Wert – bezeichnend vermerkte SPAIGHT: *„The questions was considered in the wrong atmosphere, against a wrong background“*¹¹³⁵ – wenngleich ihre Prinzipien die Grundgedanken der Haager Luftkriegsregeln widerspiegelten. Eine Ausnahme bildete der dritte Punkt, wonach der Schutz der benachbarten Zivilbevölkerung sichergestellt werden musste. Zudem sollte die Resolution im Gegensatz zum Verbot des unterschiedslosen Bombardements nach Art. 24 Abs. 3 LKR auch Angriffe aus Fahrlässigkeit zu erfassen.¹¹³⁶

Die Initiation dieser Völkerbundresolution verdeutlichte die ambivalente Rolle, die die Briten in der rechtlichen Einhegung des Luftkrieges einnahmen: Einerseits schienen sie um eine völkerrechtliche Regulierung des Luftkrieges bemüht, indem sie sich dem Entwurf bestimmter Richtlinien widmeten, die sie auf das ‚internationale Parkett‘ tragen konnten. Andererseits standen die strategischen Konzeptionen von TRENCHARD wie auch die britische Luftkriegspraxis der Zwischenkriegszeit diesen Bemühungen entgegen, wobei sie sowohl in theoretischer als auch praktischer Hinsicht auf eine gezielte Bombardierung der Zivilbevölkerung setzten.¹¹³⁷

1134 Abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN (Hrsg.), *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 221 f.

1135 SPAIGHT, *Air Power and War Rights*, 3. Auflage, London 1947, S. 258.

1136 So zumindest: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 101.

1137 Zur britischen Luftkriegsdoktrin und Luftkriegspraxis siehe unter C. I. 2. und C. II. 1.

2. Der Entwurf zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen neue Kriegsmittel von 1938

Abschließend ist der Entwurf der International Law Association zur „*Protection of Civilian Populations against New Engines of War*“ aus dem Jahre 1938 zu betrachten.¹¹³⁸ Dieser Entwurf war trotz der ausbleibenden Übertragung in eine zwischenstaatliche Konvention in vielerlei Hinsicht beachtenswert: Zum einen wies der Entwurf als einer der einzigen Regulierungsvorschläge der Zwischenkriegszeit relevante Abweichungen von den ‚Haager Luftkriegsregeln‘ auf, wie etwa den Rückgang zum Verteidigungstest, die Etablierung von Schutzzonen für die Zivilbevölkerung oder die Integration eines Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismus. Zum anderen offenbarten die Diskussionen der ILA die für die Zwischenkriegszeit maßgeblich divergenten Ansichten zur Regulierung des Luftkrieges, womit sie als Darstellung der Argumente und Hintergründe der stagnierenden Rechtsentwicklung in diesem Bereich bezeichnend ist.

Art. 1 stellte zunächst fest, dass die Zivilbevölkerung nicht Ziel eines Kriegsaktes sein dürfe. Unter der Zivilbevölkerung seien solche Personen zu verstehen, die weder im Kombattantendienst stünden noch in „*belligerent establishments*“ beschäftigt seien. Hiernach fand sich in den Art. 2 und 3 eine terminologische Unterscheidung zwischen „*undefended*“ und „*defended towns*“. ‚Unverteidigt‘ seien Orte, in denen sich weder Streitkräfte noch bestimmte militärische Anlagen befänden (Art. 2). Selbst das Bombardement verteidigter Städte sei verboten, solange militärische Objekte nicht eindeutig identifizierbar seien (Art. 3). Die nachfolgenden Artikel wiederholten die aus den Haager LKR bekannten Verbote des Terrorbombardements (Art. 4), des unterschiedslosen Bombardements (Art. 5) und des Einsatzes von chemischen (und bakteriologischen) Waffen (Art. 6). Im Gegensatz zu den LKR wurden zudem Brandwaffen verboten, auch wenn bestimmte Munitionstypen hiervon nicht betroffen sein sollten (Art. 8). Im Anschluss folgten Regelungen zu angriffsimmunen Zonen für die Zivilbevölkerung und der Etablierung eines Kontrollausschusses, die sich an den Entwurf von Monaco von 1934 anlehnten. Eine Neuerung war, dass es im Falle eines Verstoßes gegen diese Vorschriften nicht rechtmäßig

1138 *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, abgedruckt zzgl. Protokoll in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 1938*, 1939, S. 37 ff.; SCHINDLER/TOMAN (Hrsg.), *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, S. 223 ff.

sein sollte, der Zivilbevölkerung durch Repressalien Schaden zuzufügen (Art. 21). Die Art. 22 bis 30 entwarfen ein kollektives Durchsetzungs- und Sanktionssystem für das Reglement, das eine Zusammenarbeit mit dem Ständigen IGH vorsah.

Unter Vorlage dieses Entwurfs leitete der Niederländer JANSMA die Diskussionsrunde ein. Er betonte die Gefahr, die für die Zivilbevölkerung angesichts der militärtechnischen Entwicklungen und Luftkriegspraktiken bei zugleich fehlender Kodifikation von völkerrechtlichen Regeln bestünde. Er bezeichnete daher die Aufstellung von „*minimum rules of conduct which should be followed in any war*“ als zentrale Aufgabe der ILA, wozu auch Regelungen zu Schutzzonen und Durchsetzungsmechanismen gehörten.¹¹³⁹ Die Debatten lassen zwei von vornherein diskrepante Strömungen erkennen:

Die einen lehnten eine Regelungsbedürftigkeit des *ius in bello* als „*legalising illegalities*“ ab,¹¹⁴⁰ während die anderen die Humanisierung des Krieges für eine „*nécessité absolue*“¹¹⁴¹ hielten.¹¹⁴² Zu ersteren zählten etwa MACDONOGH, SCHWARZENBERGER, GOVARE und MORGAN, die sich für die Abschaffung des Krieges *per se* aussprachen: „*War [...] is not a legal thing at all, and it is useless for an international law association to attempt to define the legal and illegal uses of certain instruments of war.*“¹¹⁴³ Die Erfolglosigkeit des *ius in bello* hätte sich nicht zuletzt in den Kriegen in Spanien und China gezeigt. Die genannten Mitglieder entzogen sich daher größtenteils den Diskussionen um den Regelungsgehalt des Entwurfs. Die Anhänger der entgegengesetzten Auffassung beriefen sich auf die Deklaration der japanischen Regierung, wonach diese im Krieg gegen China die Haager Luftkriegsregeln – namentlich Art. 23 und Art. 24 – befolgen wollte, als „*restrictions ajoutées pour la protection de la population civile en dehors d'obli-*

1139 *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, abgedruckt in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938, 1939*, S. 55.

1140 So BEWES, *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938, 1939*, S. 70.

1141 ASQUINI, *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938, 1939*, S. 61.

1142 Die Wortmeldungen sind in den Sprachen abgedruckt, in den sie laut Protokoll vorgetragen wurden.

1143 RABAGLIATI, *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938, 1939*, S. 73.

gations strictes“.¹¹⁴⁴ Ihre Diskussionen befassten sich hauptsächlich mit den Regelungen zu Schutzzonen und zum Luftbombardement. Zu Art. 12 des Entwurfs wurde Kritik geäußert, da er die Schutzgewährung vom Alter des jeweiligen Zivilisten abhängig machte.¹¹⁴⁵ An anderer Stelle wurde die ‚Humanität‘ von Schutzzonen *per se* in Frage gestellt.¹¹⁴⁶ Zum Luftbombardement fanden sich Stimmen, die ausschließlich am Kriterium des militärischen Objekts festhielten,¹¹⁴⁷ das Verbot jeder Form des Bombardements forderten¹¹⁴⁸ oder die Zivilbevölkerung eindeutiger definieren wollten.¹¹⁴⁹

Letztlich wurde der Entwurf nicht im Detail angenommen; die Konferenz kam jedoch darüber ein, die Studien über die als grundlegend geäußerten Prinzipien weiterzuführen:

„That this Conference, without committing itself to any detailed provisions of the draft convention presented by the Committee for the protection of civilian populations against modern engines of war, approves of the idea in general principle and requests the Committee to remain in office [...] to

1144 „Restriktionen, die zum Schutz der Zivilbevölkerung außerhalb der strengen Verpflichtungen hinzugefügt wurden“, RAY, *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938, 1939*, S. 59.

1145 Danach waren nur über 60 u. unter 15 Jährige sowie geistig oder psychisch Beeinträchtigte schutzbedürftig, RAY, *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938, 1939*, S. 60.

1146 So etwa MUSCH: „J’ai vécu le bombardement de Liège en 1914 et je vous assure que c’est moins cruel d’être exposé ensemble à un danger que de devoir se séparer de ses enfants et d’ignorer quel est leur sort“, *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 1938, 1939*, S. 73.

1147 LOPEZ, *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938, 1939*, S. 63.

1148 MACMILLAN, *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938, 1939*, S. 72.

1149 MACDONOGH, *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938, 1939*, S. 64.

*continue its studies of the many questions involved in the draft convention, having regard to the opinions expressed at the Amsterdam Conference.*¹¹⁵⁰

Diese *Draft Convention* zum ‚Schutz der Zivilbevölkerung gegen neue Kriegsmittel‘ stellte den womöglich fortschrittlichsten Regulierungsvorschlag der Zwischenkriegszeit dar, war doch ein Großteil der Vorschriften tendenziell zulasten militärischer Freiheiten und zugunsten des humanitären Schutzes konzipiert. Eine Ausnahme bildete die Altersbeschränkung für die Inanspruchnahme der Zivilschutzzonen wie auch die Integration von Fabrikarbeitern als legitime Angriffsziele.¹¹⁵¹ Dass es bis zum Jahre 1938 für einen solchen Entwurf zu neuen Luftkriegsregeln brauchte, könnte u.a. auf den fortlaufenden Rüstungswettlauf und die Luftkriegspraxis der Zwischenkriegszeit zurückzuführen sein.¹¹⁵² Der Erörterung von Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung widmeten sich im Jahr 1938 im Übrigen auch weitere internationale Vereinigungen.¹¹⁵³

1150 *Report of the Committee on the Protection of Civilians Populations against New Engines of War*, abgedruckt in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 1938*, 1939, S. 86.

1151 Dies gilt nach Art. 1, 2 allerdings nur für solche Arbeiter, die sich zu dem Angriffszeitpunkt innerhalb (und nicht außerhalb) der militärischen Anlagen und Fabriken befanden, vgl. oben zu Art. 24 Abs. 2 LKR.

1152 Siehe ausführlich zu Luftkriegsdoktrin und Luftkriegspraxis in den Betrachtungen unter C. I. II.

1153 Siehe etwa die Resolution Nr. IX des IKRK (London 1938) mit der Aufforderung an die Staaten, Luftbombardements zur Sicherheit von Frauen, Kindern und Alten einzuschränken, zit. in: CHARPENTIER, *L'Humanisation de la Guerre Aérienne*, Paris 1938, S. 51 oder die Gründung des *Comité international d'information et d'action pour la protection de la population civile en temps de guerre* durch die International Law Commission im Jahre 1938.

V. Fazit zur Entwicklung luftkriegsrechtlicher Grundsätze

*„The fact of the matter is the law of war was – and it is even more so now – in a some what chaotic state, and when the next great war comes, if unhappily it does come – it will have to be carried on in large measure without rules that have been agreed upon, or with rules which have not been settled and as to the meaning of which there has been no argument. As to air warfare I think we can say there is practically no conventional International Law dealing with it.“*¹¹⁵⁴

Ähnlich wie LAUTERPACHT das *ius in bello* nach dem Zweiten Weltkrieg als „*vanishing point of international law*“ bezeichnete,¹¹⁵⁵ attestierte GARNER schon im Jahre 1936 einen chaotischen Rechtszustand, wonach in Bezug auf die Luftkriegsführung „*praktisch kein konventionelles Völkerrecht*“ existiere.¹¹⁵⁶ Die Untersuchungen haben jedenfalls gezeigt, dass ein völkerrechtlicher Vertrag zur Einhegung des Luftkrieges in der Zwischenkriegszeit nicht zustande kam. Die Völkerbundresolution von 1938 erkannte bestimmte Prinzipien lediglich als „*necessary basis for any subsequent regulations*“ an.¹¹⁵⁷ Eine Ursache für die erfolglose multilaterale Auseinandersetzung mit dem Luftkriegsrecht war, dass der Fokus der zwischenstaatlichen Bemühungen und der Mobilisierungsprozesse der kritischen Öffentlichkeit auf die Abschaffung des Krieges gerichtet war. Die Haager Luftkriegsregeln, die im Rahmen einer Kommission von Staatenvertretern im Jahre 1923 ausgearbeitet wurden, blieben lediglich ein Entwurf. Wie aus den Entwürfen der anderen Vereinigungen ersichtlich wurde, war dennoch der Einfluss der Haager Luftkriegsregeln auf die Völkerrechtswissenschaft unverkennbar.¹¹⁵⁸

1154 GARNER, *The Outlook for the Law of War and of Neutrality*, in: Transactions of Grotius Society, Vol. 22 (1936), S. 5.

1155 „[I]f international law is, in some ways, at the vanishing point of law, the law of war is, perhaps even more conspicuously, at the vanishing point of international law“, LAUTERPACHT, *The Problem of the Revision of the Law of War*, in: BYIL, Vol. 29 (1952), S. 382; vgl. auch KUNZ, *The Chaotic Status of the Laws of War and the Urgent Necessity for Their Revision*, in: AJIL, Vol. 45 No. 1 (1951), S. 37-61.

1156 GARNER, *The Outlook for the Law of War and of Neutrality*, in: Transactions of Grotius Society, Vol. 22 (1936), S. 5.

1157 Resolution abgedruckt in: SCHINDLER/TOMAN (Hrsg.), *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Auflage, Dordrecht 1988, als Nr. 25, S. 222; vgl. schon unter IV.

1158 Vgl. auch HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 102 ff.; SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 172 ff.

HANKE zufolge hatten sich bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs bestimmte Grundsätze als Form eines allgemeinen Gewohnheitsrechts herauskristallisiert. Auf Grundlage der Art. 22 bis Art. 26 LKR habe sich eine *communis opinio* der Völkerrechtslehre herausgebildet, die sich mit der Zeit zu einer *opinio iuris* entwickelt und in der politischen Praxis Bestätigung gefunden habe.¹¹⁵⁹ Dieser These stehen allerdings die Ergebnisse der führenden zeitgenössischen Völkerrechtswissenschaftler entgegen, wie insbesondere die Untersuchungen der IKRK-Gutachten aus dem Jahre 1930 ergeben haben.¹¹⁶⁰ Zwar herrschte aus Sicht der zeitgenössischen Völkerrechtswissenschaft kein rechtsfreier Raum, wenn es um die Luftkriegsführung ging – vielmehr waren gewisse Grundsätze, wie das Verbot des Terrorbombardements, das Verbot des unterschiedslosen Angriffs¹¹⁶¹ oder das Kriterium des militärischen Objekts als Rechtmäßigkeitsmaßstab dem Grunde nach anerkannt.

Doch einhergehend mit dem Mangel eines völkerrechtlichen Vertrages existierten erhebliche Kontroversen in Bezug auf die maßgeblichen inhaltlichen Aspekte dieser Grundsätze. Gerade zu den Begriffen der ‚Unterschiedslosigkeit‘, der ‚Zivilbevölkerung‘ oder des ‚militärischen Objekts‘ war eine einheitliche Auslegungslinie nicht festzustellen: So blieb im Zusammenhang mit dem Begriff der ‚Unterschiedslosigkeit‘ ungeklärt, ob Fahrlässigkeit eine Rolle spielte; bezüglich des Begriffs der ‚Zivilbevölkerung‘ war die Reichweite der Einbeziehung von ‚Quasi-Kombattanten‘ umstritten; das ‚militärische Objekt‘ wurde weder in abstrakter noch in enumerativer Form einheitlich definiert. Auch bezüglich der Zweiteilung des Kampfgebiets oder der endgültigen Redundanz des Verteidigungstests fehlte es an einem Konsens. Im Gegenteil zeigten die Diskussionen zum ILA Entwurf zur „*Protection of Civilian Populations against New Engines of War*“ aus dem Jahre 1938 bezeichnenderweise, dass noch große Differenzen in Hinblick auf die rechtliche Einhegung des Luftbombardements

1159 HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 105 ff., zu seinen Thesen ebenda, S. 212.

1160 Zu HAMMARSKJÖLD et. al., in: COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (Hrsg.), *La protection des populations civiles contre les bombardements - Consultations Juridiques*, Genf 1930, vgl. oben.

1161 „There ought, therefore, to be no doubt that International Law protects noncombatants from indiscriminate bombardment from the air, and that recourse to such bombardment constitutes a war crime“, LAUTERPACHT, in: OPPENHEIM/LAUTERPACHT, *International Law: A Treatise*, Vol. 2: *Disputes, War and Neutrality*, London 1935, para. 214.

existierten.¹¹⁶² Im Rahmen der zwischenkriegszeitlichen Konferenzen ist dabei zu beobachten, dass die Schlüsselbegriffe in Bezug auf die Rechtmäßigkeit des Luftbombardements absichtlich offen bzw. auslegungsbedürftig formuliert waren, damit die Verhandlungen nicht an den hierdurch hervorgerufenen Meinungsverschiedenheiten scheiterten.¹¹⁶³ Diese mangelnde Konkretisierung zum einen und die Integration von Abwägungen zum anderen liefen einer effektiven Einhegung zum Schutz der Zivilbevölkerung – sowohl in völkerrechtstheoretischer als auch in -praktischer Hinsicht – entgegen.

C. Luftkriegsdoktrin und Luftkriegspraxis

Im Folgenden wird untersucht, inwiefern rechtliche Grundsätze in Luftkriegsdoktrin und Luftkriegspraxis der Zwischenkriegszeit eine Rolle spielten. Die Aufarbeitung der Einflüsse der Doktrinen und ihrer praktischen Umsetzung soll einen Beitrag dazu leisten, der lückenhaften völkerrechtlichen Einhegung des Luftkrieges auf den Grund zu gehen.

I. Die Luftkriegsdoktrin und ihre Facetten

Infolge der Erfahrungen des Ersten Weltkrieges setzten sich viele Militärs mit den Konzepten eines Zukunftskrieges auseinander, die ein Erstarren der Fronten in einem Stellungskrieg vermeiden sollten. Eine besondere Rolle spielte die Militärluftfahrt, die eine neue Sphäre der Kriegsführung eröffnet hatte und damit Raum für neue militärische Doktrinen bot.

1. Der ‚Douhetismus‘

Ein Pionier der militärischen Luftkriegstheorie, der die künftige Bedeutung der Luftwaffe früh prophezeite und mit seiner Monographie *„Il dominio dell'aria“* aus dem Jahre 1921 eine neue Doktrin der ‚Luftherrschaft‘ aufstellte, war der italienische General Giulio DOUHET. Ausgebildet als

1162 Zu diesem Entwurf unter der Ägide der International Law Association vgl. B. IV. 2.

1163 Siehe hierzu auch schon die Kritik zu den Haager Luftkriegsregeln unter B. II. 4.

Artillerieoffizier, war DOUHET vor dem Ersten Weltkrieg zunächst Kommandant einer italienischen Luftschiffereinheit, der *Battaglione Aviatori*; mit Kriegseintritt im Mai 1915 übernahm er die Stellung des Stabchefs der Mailänder Division. Aufgrund seiner Kritik an der italienischen Kriegsstrategie wurde er im Jahre 1916 unehrenhaft aus der Armee entlassen, vor das Kriegsgericht der Obersten Heeresleitung gestellt und zu einer einjährigen Gefängnisstrafe verurteilt. Nachdem die von ihm kritisierten Faktoren zur italienischen Niederlage in der ‚Schlacht von Caporetto‘ geführt hatten, folgte seine Rehabilitation, im Jahre 1918 die Ernennung zum Leiter des Generalkommissariats für Luftfahrt und im Jahre 1921 die Beförderung zum Generalmajor.¹¹⁶⁴ Bereits vor 1914 hatte DOUHET die künftige Bedeutung der selbstständigen Luftwaffe erkannt – eine Vorahnung,¹¹⁶⁵ die sich im Ersten Weltkrieg verifizierte und in seiner Publikation *„Il dominio dell’aria“* zu einer Musterdoktrin der Luftkriegstheorie herausbildete. Die Monographie enthielt *„revolutionierende Ideen über die Einsatzform der Luftwaffe und der Kriegsführung im Allgemeinen“*,¹¹⁶⁶ welche *„die militärischen Kreise Italiens, Europas und der ganzen übrigen Welt in einen gewaltigen Meinungsstreit hineinzogen“*.¹¹⁶⁷ Während ihn seine Befürworter als *„Clausewitz des XX. Jahrhunderts“* oder als den *„Schlieffen der Luft“* feierten, kritisierten ihn andere als *„verhängnisvoll und einseitig“*.¹¹⁶⁸

Die fortan als ‚Douhetismus‘ bezeichnete Theorie beruhte auf der Hypothese, dass der zukünftige Krieg ein ‚totaler Krieg‘ sei.¹¹⁶⁹ Die Erschließung des Luftraums als Kriegssphäre führe dazu, dass *„der Krieg seine Wirkung nunmehr fast unbeschränkt über das gesamte feindliche Gebiet“* hinaustrage und *„keine begrenzte Kampfzone mehr“* existiere.¹¹⁷⁰ Aufgrund der mangeln-

1164 Vgl. zum Lebenslauf DOUHETS: VON BÜLOW, *Vorwort*, in: DOUHET, *Luft Herrschaft (Im Original: Il dominio dell’aria)*, Berlin 1935, (Original von 1921) S. 6; HIPPLER, *Bombing the people: Giulio Douhet and the foundations of air-power strategy, 1884-1939*, Cambridge 2013, S. 29 ff.; STAHEL, *Luftverteidigung: Strategie und Wirklichkeit*, Zürich 1993 S. 27 f.

1165 *„Ich habe die unbedingte Gewißheit, daß die Zukunft mich nicht Lügen strafen wird, daß der Krieg in der Luft das Wesen des Zukunftskrieges werden wird“*, DOUHET, *Luft Herrschaft (Original: Il dominio dell’aria)*, Berlin 1935, S. 26.

1166 VAUTHIER, *Die Kriegslehre des Generals Douhet (Original: La Doctrine de Guerre du Générale Douhet)*, Berlin 1935, S. 5.

1167 VON BÜLOW, in: DOUHET, *Luft Herrschaft (Original: Il dominio dell’aria)*, Berlin 1935, S. 7.

1168 Vgl. VON BÜLOW, in: DOUHET, *Luft Herrschaft (Original: Il dominio dell’aria)*, Berlin 1935, S. 7.

1169 Siehe auch LUDENDORFF, *Der totale Krieg*, München 1935.

1170 DOUHET, *Luft Herrschaft (Original: Il dominio dell’aria)*, Berlin 1935, S. 15.

den Abhängigkeit von der Erdoberfläche, der überlegenen Geschwindigkeit und des unbegrenzten Aktionsradius sei das Flugzeug in diesem Krieg die ideale Angriffswaffe,¹¹⁷¹ die für sich allein den Krieg siegreich beenden könnte. Hierfür müssten bestimmte Bedingungen erfüllt sein, die zeitlich aufeinanderfolgen: In einem ersten Schritt sei sich im Rahmen der Kriegsvorbereitung auf den Ausbau einer aus „Bombeneinheiten“ und „Kampfeinheiten“ bestehenden strategischen „Luftflotte“ zu konzentrieren.¹¹⁷² Dagegen sei das Heer und die Marine auf ein erforderliches Mindestmaß an Defensivaufgaben zu begrenzen. Im Fall des Kriegsausbruchs sei in einem zweiten Schritt die sofortige Erringung der „absoluten Luftherrschaft“ für den Sieg unabdingbar. Luftherrschaft als „das einzig wirksame Mittel, um Luftangriffe abzuwehren“ bedeute „den Gegner am Fliegen zu hindern und sich selbst diese Fähigkeit zu bewahren.“¹¹⁷³ Der Krieg sei daher mit einem Überfall auf den Gegner durch schnellstmögliche Vernichtung der feindlichen Luftstreitkräfte sowie ihrer Stützpunkte, Produktions- und Versorgungsstätten auf dem Boden einzuleiten.¹¹⁷⁴ Sei in einem dritten Schritt die Luftherrschaft gesichert, soll sich die Angriffstätigkeit der Luftwaffe auf die „Nervenzentren“ fokussieren – die Industrie-, Verwaltungs-, Verkehrs- und Bevölkerungszentren – um den materiellen wie auch moralischen Widerstand des Gegners zu ‚brechen‘.¹¹⁷⁵ Auf Letzteres legte DOUHET besonderen Wert:

„Wie könnte unter der dauernden Bedrohung einer baldigen und restlosen Vernichtung die Zivilbevölkerung eines Landes die staatliche und wirtschaftliche Ordnung aufrechterhalten und den ungebeugten Willen zum Durchhalten besitzen?“¹¹⁷⁶

Der Bombenabwurf solle das Ziel beim ersten Anflug vollständig zerstören, um einen Wiederholungsangriff zu vermeiden. Primäres Mittel hierfür sei ein großer und schwer bewaffneter Bomber, der in Formation mit

1171 DOUHET, *Luftherrschaft (Original: Il dominio dell'aria)*, Berlin 1935, S. 19.

1172 Vgl. FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 35; DOUHET, *Luftherrschaft*, Berlin 1935, S. 26.

1173 DOUHET, *Luftherrschaft (Original: Il dominio dell'aria)*, Berlin 1935, S. 73.

1174 Vgl. FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 35; hierin kommt der Gedanke des sog. ‚Enthauptungsschlags‘ zum Ausdruck: ANGERER, *Der konventionelle Enthauptungsschlag im Kontext moderner Kriege*, Zürich 2010, S. 69.

1175 Siehe auch die Darstellung bei: STAHEL, *Luftverteidigung: Strategie und Wirklichkeit*, Zürich 1993, S. 28 f.; DOUHET, *Luftherrschaft (Original: Il dominio dell'aria)*, Berlin 1935, S. 22 f.

1176 DOUHET, *Luftherrschaft (Original: Il dominio dell'aria)*, Berlin 1935, S. 23 f.

hundertten weiteren Flugzeugen ein unbesiegbares Mittel darstelle. Gerade der „schlagartige, schnelle, konzentrierte und terrorisierende Angriff, der sich gegen die lebenswichtigen und verwundbarsten Objekte des Gegners richtet“ sei die Angriffsart, die „den Krieg mit einem Mindestmaß an Inhumanität entscheidet.“¹¹⁷⁷ Dabei käme speziell dem Luftgaskrieg entscheidende Bedeutung zu.¹¹⁷⁸

„[D]ie Luft-Gaswaffe, die eine so enorme materielle und moralische Wirkung gegen lebenswichtige Objekte hat, ist die humanste Waffe, weil der Endzweck des Krieges [...] mit einem Kraftminimum und Verlustminimum erreicht werden kann.“¹¹⁷⁹

Internationale Abkommen, gegen die eine solche Offensive verstoßen könnte, bezeichnete DOUHET als „wertlose Papierfetzen“.¹¹⁸⁰ Er begründete sein fehlendes Vertrauen in die Geltungskraft rechtlicher Vereinbarungen auf ontologische Weise:

„Es wäre töricht, sich falsche Hoffnungen zu machen. Alle Einschränkungen, alle internationalen Vereinbarungen, die in Friedenszeiten getroffen werden mögen, werden vom Sturm des Krieges wie welches Laub hinweggefegt. Die Einteilung der Kriegsmittel in menschliche und unmenschliche hat bereits im Weltkrieg ihre Bedeutung verloren. Der Krieg wird stets unmenschlich sein [...]. Wer auf Leben und Tod kämpft – und anders kann man heutzutage nicht mehr kämpfen – hat das heilige Recht, alle vorhandenen Mittel zu benutzen, um nicht selbst zugrunde zu gehen. Sich in den Untergang des eigenen Volkes zu schicken, um nicht gegen irgendwelche papierenen Konventionen zu verstoßen, wäre Wahnsinn. Die Einschränkungen, welche scheinbar mit Bezug auf sogenannte barbarische und verbrecherische Kriegs-

1177 Zit. in: VAUTHIER, *Die Kriegsschule des Generals Douhet* (Orig.: *La Doctrine de Guerre du Général Douhet*), 1935, 97.

1178 Hierbei bezieht er sich auf den Franzosen Marschall FOCH: „Das Flugzeug bedeutet die Möglichkeit, große Mengen Giftwaffen zu verbreiten und ganze Gegenden unbewohnbar zu machen. Der chemische Krieg findet im Flugzeug das ideale Mittel, seine verheerende Wirkung in ausgedehnten Gebieten durchzuführen“, DOUHET, *Luft Herrschaft* (Original: *Il dominio dell'aria*) Berlin 1935, S. 67-68; zum rechtlichen Umgang mit dem Gaskrieg: MESSERSCHMIDT, *Kriegstechnologie und humanitäres Völkerrecht in der Zeit der Weltkriege*, in: MGM, Bd. 41/Heft 1 (1987), S. 76 ff.

1179 Zit. in: VAUTHIER, *Die Kriegsschule des Generals Douhet* (*La Doctrine de Guerre du Général Douhet*), Berlin 1935, S. 97.

1180 DOUHET, *Luft Herrschaft* (Original: *Il dominio dell'aria*), Berlin 1935, S. 72.

*mittel gemacht werden, sind nur eine Lüge internationalen Charakters [...]“.*¹¹⁸¹

Dieser ‚Douhetismus‘ stieß in Anbetracht seiner Kompromisslosigkeit auf Zuspruch wie auf Ablehnung. Die rein strategisch ausgelegte Luftkriegstheorie steht bezeichnend für das utilitaristische Denken,¹¹⁸² welchem sich internationale Bemühungen um eine rechtliche Einhegung des Luftkrieges entgegenstellten. Gerade im Entwurf der LKR kam die Sorge um eine Realisierung des douhetschen Konzepts zum Ausdruck, der die Haager Kommission vorzubeugen suchte.¹¹⁸³

2. Die Konzeptionen der Militärmächte

Die Frage stellt sich, welche nationalen Luftkriegsdoktrinen der Zwischenkriegszeit sich an den Theorien von DOUHET orientierten und welche Konzeptionen auf eine strategische, taktische oder zweiseitige Luftkriegsführung ausgelegt waren.¹¹⁸⁴ Damit wurde womöglich eine weitere Weiche für die Luftkriegspraxis im Zweiten Weltkrieg gestellt.

Am stärksten auf die strategische Luftkriegsführung ausgerichtet war Großbritannien. Dies hatte sich schon in der Aufstellung einer selbstständigen Luftwaffe nach TRENCHARDS Vorstellung im Ersten Weltkrieg gezeigt.¹¹⁸⁵ Wie DOUHET hatte sich auch TRENCHARD für eine schlagkräftige (Langstrecken-) Bomberflotte für Angriffe gegen Rüstungs-, Logistik- und Bevölkerungszentren des Gegners eingesetzt – auch während der Nacht,

1181 DOUHET, *Luft Herrschaft (Original: Il dominio dell'aria)*, Berlin 1935, S. 67.

1182 Dies wird in einem ihm zugeschriebenen Zitat deutlich, wobei er das Leben des Soldaten über den Zivilisten stellt: „*People weep to hear of a few women and children killed in an air raid but unmoved to hear of thousands of soldiers killed in action. All human lives are equally valuable; but [...] a soldier, a robust young man should be considered to have maximum individual value in the general economy of humanity*“, DOUHET, *The Command of the Air*, Tuscaloosa 1942, S. 195; den Utilitarismus prägte auch der britische Militärtheoretiker FULLER, *The Reformation of War*, London 1923, S. 150.

1183 Dies betrifft sämtliche Artikel zur Bombardierung (Art. 22 bis 26) der Haager Luftkriegsregeln, vgl. oben.

1184 Der strategische Luftkrieg wird auch - je nach Ausrichtung - ‚extremer‘ o. ‚gemäßigter Douhetismus‘ genannt.

1185 Vgl. Kap. III: A. II., sowie ein britisches Memorandum, das Befehle für direkte Angriffe gegen die deutsche Bevölkerung anordnete (PRO AIR 5/192), in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 29.

um die nötige moralische Wirkung zu erzielen.¹¹⁸⁶ Zugleich vernachlässigte er die Kooperation mit Land- und Seestreitkräften und wollte Jagdflugzeuge zur Verteidigung auf ein Minimum reduzieren, galt doch: „*The bomber will always get through!*“.¹¹⁸⁷ Auch wenn die Royal Air Force unter Etat-Kürzungen litt,¹¹⁸⁸ sollte sich in den Einsätzen in den Kolonialgebieten eine zusätzliche Gelegenheit ergeben, TRENCHARDS Konzepte praktisch umzusetzen und die Royal Air Force als unverzichtbaren Bestandteil der britischen Militärorganisation zu etablieren.¹¹⁸⁹ Die Briten fokussierten sich dabei – beschleunigt wegen der deutschen Wiederaufrüstung in den 1930er Jahren – auf den Bau von schweren Langstreckenbomber wie der ‚Whitley‘, ‚Hampden‘ oder ‚Wellington‘ und von Kampfflugzeugen wie der ‚Spitfire‘.¹¹⁹⁰

Die US-Amerikanische Luftkriegsdoktrin lehnte sich zum großen Teil an die britische Doktrin an. Eine der bedeutendsten Persönlichkeiten war William MITCHELL, der im Ersten Weltkrieg die Interalliierte Luftflotte kommandierte und sich wie DOUHET und TRENCHARD auf die strategische Bombardierung der Industrie im gegnerischen Hinterland konzentrierte.¹¹⁹¹ Nach seiner Theorie des ‚industrial web‘ galt es, neuralgische Punkte im Industriesystem des Gegners zu zerstören. Im Gegensatz zur britischen

1186 Siehe hierzu TRENCHARDS *Memorandum by the Chief of the Air Staff*, May 1928, abgedruckt in: WEBSTER/FRANKLAND: *Strategic Air Offensive Against Germany 1939-1945*, Vol. IV, London 1961, S. 71 ff., exemplarisch für die interne Kritik dieser Strategie siehe das Memorandum von George MILNE, *Note by the Chief of the Imperial General Staff for the Chiefs of Staff Sub-Committee on the memorandum by the Chief of Air Staff*, 16th May 1928, ebendort, S. 76 ff., 81: „[I]t is clearly to our national disadvantage to subscribe to the policy he [Trenchard] advocates.“

1187 Diese Floskel wird BALDWIN zugeschrieben, der sie in der Rede vor dem Unterhaus „*A Fear to the Future*“ verwendete, abrufbar unter: https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1932/nov/10/international-affairs#S5CV0270P0_19321110_HOC_284 (zuletzt abgerufen: 01.12.2021).

1188 Vgl. hierzu HASTINGS, *Bomber Command*, London 1999, S. 40 ff.

1189 In den britischen Reihen wird TRENCHARD daher auch als „Vater ihrer im Zweiten Weltkrieg siegreichen RAF“ betitelt, vgl. hierzu FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 90.

1190 Siehe ausführlich zum Stand britischer Lufrüstung: FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 88 ff.; die Bomber waren dem *Bomber Command* unterstellt, die Kampfflugzeuge dem *Fighter Command*.

1191 So schrieb MITCHELL: „*It is now realized that the hostile main army in the field is a false objective and the real objectives are the vital centres*“, DOUHET, TRENCHARD und MITCHELL werden als Pioniere der Luftkriegstheorie auch „*the great triumvirate*“ genannt, vgl. POWERS, *Strategy without slide-rule: British air strategy, 1914-1939*, London 1976, S. 176.

Doktrin legte die Luftkriegskonzeption der Vereinigten Staaten das Hauptaugenmerk auf das Präzisionsbombardement bei Tage, das „*High Altitude Precision Daylight Bombardment (HAPDB)*“, das sie dem Flächenbombardements bei Nacht vorzogen.¹¹⁹² Im Jahr 1935 ließ die USA sodann von Boeing einen viermotorigen Langstreckenbomber ‚B-17‘ konstruieren und mit dem ‚Norden-Zielgerät‘, der zu dieser Zeit präzisesten Zieloptik, ausstatten.¹¹⁹³ Im Unterschied zu den selbstständigen Luftwaffen anderer Militärmächte blieb die amerikanische Luftwaffe dabei offiziell dem Heer und der Marine unterstellt.¹¹⁹⁴

In Frankreich stieß die Doktrin von DOUHET zunächst auf Ablehnung. Erst nachdem sich französische Militärs mit seiner Schrift weiter auseinandersetzen, war eine Annäherung an seine strategische Luftkriegstheorien zu erkennen.¹¹⁹⁵ Wie schon zu Zeiten des Ersten Weltkrieges nahm Frankreich dabei das gegnerische ‚potentiel de guerre‘, namentlich im deutschen Ruhrgebiet, in den Blick. Im Jahr 1934 ging die strategisch ausgelegte *Armée de l’Air* als eigenständige Streitkraft aus der *Aéronautique Militaire* hervor. In der Zeit bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges sollte jedoch die Leistungsfähigkeit der französischen Luftwaffe trotz ihrer quantitativen Überlegenheit unter den Reorganisationsmaßnahmen der Luftfahrtindustrie sowie innerpolitischen Kompetenzstreitigkeiten leiden.¹¹⁹⁶

In Italien stellte Benito MUSSOLINI im Jahre 1923 eine selbstständige Luftstreitmacht auf: die *Regia Aeronautica*. Als Inspirationsquelle für die italienische Luftkriegsdoktrin diente Landsmann DOUHET, wie MUSSOLINI kurz vor Kriegsausbruch konstatierte: „*The vision of Douhet was that of precursor. War from the air must be conducted in such a way as to destroy enemy concentrations, to dominate the sky, and to break the morale of the population.*“¹¹⁹⁷ Bis zum Zweiten Weltkrieg konnte eine mit leistungsfähigen

1192 Vgl. FABER, *The Development of US Strategic Bombing Doctrine in the Interwar Years: Moral and Legal*, in: United States Air Force Academy Journal of Legal Studies, Vol. 7 (1996), S. 111 ff.

1193 Vgl. hierzu: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 183.

1194 Von U.S. Army Air Services von 1918 bis 1926, zum U.S. Army Air Corps bis 1941 und U.S. Army Air Forces bis 1947, erst ab 1947 wurde die U.S. Air Force offiziell als eigene Streitkraft organisiert.

1195 Vgl. VAUTHIER, *Die Kriegslehre des Generals Douhet (Orig.: La Doctrine de Guerre du Général Douhet)*, Berlin 1935, S. 5.

1196 Vgl. ROBINEAU, *Die französische Luftpolitik zwischen den beiden Weltkriegen und die Führung des Luftkrieges gegen Deutschland (September 1939 bis Juni 1940)*, in: BOOG (Hrsg.), *Luftkriegführung im Zweiten Weltkrieg*, Herford 1993, S. 732 ff.

1197 Zit. nach: STEINER, *Italian War and Neutrality Legislation*, in: AJIL, Vol. 33 No. 1 (1939), S. 153-154.

Bombern ausgestatteten Flotte jedoch aufgrund wirtschaftlicher Probleme sowie beschränkter Produktionskapazitäten nicht realisiert werden.¹¹⁹⁸

Das Deutsche Reich war durch die Auflagen des Versailler Vertrages zunächst im Ausbau der Luftrüstung restringiert. Dies hielt die Reichsführung jedoch nicht davon ab, im Geheimen die Entwicklung und Produktion von Militärflugzeugen in den 1920er Jahren voranzutreiben und parallel an den Grundlagen für eine deutsche Luftkriegskonzeption zu arbeiten.¹¹⁹⁹ Nach dem Vorbild des Chefs der Heeresleitung Hans von SEECKT legten die Deutschen den Schwerpunkt auf den operativen Luftkrieg, d.h. die Kooperation mit den Landstreitkräften, auch wenn der Einsatz von strategischen Bombern ein laufendes Gesprächsthema blieb.¹²⁰⁰ Die Machtübernahme HITLERS im Jahre 1933 hatte die Gründung des Reichsluftfahrtministeriums unter der Leitung von Hermann GÖRING und die Berufung von Walther WEVER zum Generalstabschef der Luftwaffe zur Folge. Die Geheimhaltung nahm sodann mit der öffentlichkeitswirksamen ‚Enttarnung der Luftwaffe‘ im Jahre 1935 ein Ende.¹²⁰¹ Anknüpfend an DOUHET richtete WEVER die deutsche Luftkriegskonzeption auf einen sowohl taktischen als auch strategischen Luftkrieg aus. Dabei sollte der Kampf um die Luftherrschaft im Vordergrund stehen, wofür die Zerstörung der wichtigsten Rüstungszentren durch viermotorige Langstreckenbomber dienen sollte. Nach WEVERS Tod¹²⁰² kehrte die Luftkriegskonzeption wieder zur taktischen Luftkriegsführung als unverzichtbares Element für die deutsche Blitzkrieg-Strategie zurück.¹²⁰³ Dies lag zum einen im Rückstand der Flugmotorenproduktion für Langstreckenbombern be-

1198 Vgl. HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 174; auch hier stimmten wohl offizielle und reale Zahlen nicht überein, siehe FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 84 ff.

1199 Vgl. hierzu den ‚Vertrag von Rappalo‘ mit der Sowjetunion sowie die weiteren Ausführungen unter A. I.

1200 Denn auch Prototypen schwermotoriger Bomber wurden erprobt und etwa in den „*Richtlinien für die Durchführung operativer Luftaktionen*“ aus dem Jahre 1926 an die Zerstörung der gegnerischen Moral durch eine Initiativschlag gegen die städtischen und industriellen Zentren gedacht, BA-MA, Freiburg i.Br., LW 106/11, zit. in: MAIER, *Total War and German Air Doctrine before the Second World War*, in: DEIST (Hrsg.), *The German Military in the Age of Total War*, Dover 1985, S. 211; FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 123 ff.

1201 So mit Ausführungen zu den Tarnmaßnahmen bezeichnet etwa von: VÖLKER, *Die Deutsche Luftwaffe 1933-1939. Aufbau, Führung und Rüstung der Luftwaffe sowie die Entwicklung der deutschen Luftkriegstheorie*, Stuttgart 1967, S. 28.

1202 Walther WEVER starb durch ein Flugzeugunglück in seiner ‚Heinkel He 70‘ am 3. Juni 1936.

1203 Vgl. SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 227.

gründet, weshalb aus deutscher Sicht der quantitativ ergiebigere Bau von leichten bis mittelschweren Schnell- und Sturzkampfbombern (‚Heinkel He‘, ‚Junkers Ju‘, ‚Stuka‘ oder ‚Dornier Do‘) lohnenswerter schien.¹²⁰⁴ Zum anderen waren die deutschen Pläne nicht auf Bomberflüge von mehr als 500 Kilometern,¹²⁰⁵ sondern auf kurze und schlagkräftige Angriffe ausgerichtet. Hinsichtlich der moralischen Wirkung der Bombardements war die deutsche Haltung ambivalent: Einerseits lehnten sie das Terrorbombardement gegen die Zivilbevölkerung vordergründig ab,¹²⁰⁶ andererseits sprachen interne Dokumente für die Berücksichtigung der moralischen Wirkung von Luftbombardements,¹²⁰⁷ wie sich in der Luftkriegspraxis im Spanischen Bürgerkrieg zeigen sollte.¹²⁰⁸

Die russische Kriegsführung setzte auf den taktischen Luftkrieg zur Unterstützung ihrer Roten Armee. Auch wenn ein selbstständiger Fernflugverband geplant und eine gewisse Zahl an schweren Bomberflugzeugen vorhanden war, traten ebensolche nie zweckgemäß zum Vorschein.¹²⁰⁹ Japans Luftkriegskonzeption fokussierte sich aufgrund der geographischen Lage auf die Unterstützung der Marine und war daher tendenziell taktisch statt strategisch ausgelegt.¹²¹⁰ Dies galt auch für ‚kleinere‘ Militärmächte

1204 Vgl. MAIER, *Total War and German Air Doctrine before the Second World War*, in: DEIST (Hrsg.), *The German Military in the Age of Total War*, Dover 1985, S. 211; FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 213 ff.

1205 Hierzu und zu näheren Einzelheiten der deutschen Luftwaffe: VÖLKER, *Die Deutsche Luftwaffe 1933-1939. Aufbau, Führung und Rüstung der Luftwaffe sowie die Entwicklung der deutschen Luftkriegstheorie*, Stuttgart 1967, S. 200.

1206 „Die Deutsche Reichsregierung [...] sieht es zunächst als die wichtigste Aufgabe an, den Luftkrieg in die moralische und menschliche Atmosphäre der seinerseits [...] zugebilligten Schonung zu bringen“, Auszug aus dem Memorandum der Reichsregierung vom 31. März 1936, abgedruckt als Nr. 25 in AUSWÄRTIGES AMT (Hrsg.), *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, S. 49, vgl. A. II. 4.

1207 Bezeichnend hierfür ist die geheime Denkschrift von Robert KNAUSS „Die deutsche Luftflotte“ von Mai 1933, in der der Kommandeur das Terrorbombardement befürwortet, vgl. MESSERSCHMIDT, *Kriegstechnologie und humanitäres Völkerrecht in der Zeit der Weltkriege*, in: MGM, Bd. 41/Heft 1 (1987), S. 83.

1208 Siehe die Beteiligung der deutschen Luftwaffe im spanischen Bürgerkrieg (insb. Guernica), unter C. II. 2. c.

1209 Hierzu und näher zu Russlands Luftwaffe: FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 123 ff.

1210 Vgl. SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 229.

wie Polen, Belgien, die Niederlande oder Norwegen, die sich auf die Kooperation mit Land- und Seestreitkräften ausrichteten.¹²¹¹

Gemäß diesen Konzeptionen gestaltete sich auch die jeweilige Entwicklung der nationalen Rüstung. Bis zum Zweiten Weltkrieg ist insoweit ein technischer Aufschwung von Militärflugzeugen in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu verzeichnen: Dies betraf Motorenstärke, Gipfelhöhe, Munitionskapazität sowie die Etablierung von einziehbaren Fahrwerken oder internen Waffenschächten.¹²¹² In diesem Zusammenhang wird zu recht kritisiert, dass die technischen Fortschritte in der Präzisionstechnik von der gesteigerten Destruktivität aufgehoben wurde.¹²¹³

Im Übrigen gingen mit der Aufrüstung der Offensive auch beschleunigte Verteidigungsvorkehrungen in Form des aktiven sowie passiven Luftschutzes einher.¹²¹⁴ DOUHETS Skepsis folgend¹²¹⁵ setzten die Militärmächte auf Abschreckung, statt auf die Einhaltung rechtlicher Grundsätze in einem künftigen Krieg zu vertrauen.¹²¹⁶ Symbolträchtig war die Lagerung chemischer Giftstoffe, die zahlreiche Staaten einsatzbereit hielten, falls sie der potentielle Gegner zur Anwendung bringen sollte.¹²¹⁷ Die Orientierung der Militärmächte am strategischen Luftkrieg gegen das gegnerische Hinterland stellte eine Gefährdung für die Bestandskraft von luftkriegsrelevanten Grundsätzen, insbesondere des Unterscheidungsprinzips, dar. Insofern schienen sich die militärischen Strategen auf einen künftigen Luftkrieg gegen die Zivilbevölkerung einzustellen.¹²¹⁸

1211 Ausführlich zum technischen Stand der Kleinstaaten FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 73 ff.

1212 Vgl. hierzu HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 184, 185; zu den Statistiken bezüglich der Leistungssteigerung: FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 68.

1213 SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 214.

1214 Siehe etwa das Fliegerfrühwarnsystem als fester Bestandteil des britischen *Air Defence*-Systems.

1215 Vgl. oben, DOUHET, *Luft Herrschaft (Original: Il dominio dell'aria)*, Berlin 1935, S. 67.

1216 Vgl. MEYER, *Völkerrechtlicher Schutz der friedlichen Personen und Sachen gegen Luftangriffe*, Berlin 1935, S. 114.

1217 Dabei ist anzumerken, dass das Genfer Gasprotokoll von 1925 weder ein Gasherstellungsverbot noch ein diesbezügliches Kontrollverfahren eingerichtet hatte, vgl. RANDERMANN, *Das Verbot technischer Waffen*, Bonn 1954, S. 112; SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 106.

1218 Vgl. zu dieser Tendenz in der Zwischenkriegszeit jüngst auch: ALEXANDER, „*The Good War: Preparations for a War against Civilians*“, in: *Law, Culture and the Humanities*, Vol. 15 No. 1 (2019), S. 227–252.

3. Der Einfluss der Doktrinen auf die Völkerrechtspolitik

Ausgehend von den Luftkriegskonzeptionen traten auf den zwischenstaatlichen Konferenzen unterschiedliche Ausrichtungen der Militärmächte zu Tage, die einem einheitlichen Kodex des Luftkriegsrechts entgegenliefen: „*Attempts to limit air war by international agreement failed, because the conflicting national interests and divergent concepts of the use of air power could not be reconciled.*“¹²¹⁹ Die Luftkriegsdoktrinen beeinflussten die Völkerrechtspolitik der Zwischenkriegszeit, indem die Großmächte völkerrechtliche Restriktionen einerseits ablehnten, um ihre Luftkriegskonzepte unbeschränkt in der Praxis umsetzen zu können und andererseits versuchten, durch neue Verträge die eigene Vorreiterstellung im jeweiligen Rüstungsbereich zu sichern.

Zu erstgenanntem Aspekt lässt sich beispielhaft die britische Haltung zum Verteidigungskriterium i.S.d. Art. 25 HLKO anführen. Schon seit dem Ersten Weltkrieg betonte Großbritannien die fehlende Eignung dieses Kriteriums im Vergleich zur Doktrin des militärischen Objekts, weshalb es sämtliche Entwürfe zur Fortbildung des Luftkriegsrechts hiernach ausrichtete.¹²²⁰ Gleichzeitig übten die Briten Zurückhaltung in der Einhegung des Luftkrieges¹²²¹ – denn nicht nur für die Umsetzung ihrer strategischen Doktrin, sondern auch für ‚Befriedungs-‘ und ‚Polizeiaktionen‘ in den Kolonialgebieten war die Royal Air Force von unverzichtbarer Bedeutung.¹²²²

Zur zweitgenannten Strategie lassen sich die deutschen Vorschläge zur rechtlichen Einhegung des Luftkrieges in den 1930er Jahren anführen. Das Deutsche Reich wollte mit der Zurschaustellung ihrer Luftwaffe den Ruf der Unbesiegbarkeit propagieren und seine Stellung als weltweite Militärmacht etablieren. Zugleich versuchte HITLER, sich mit Hilfe des vorgeschlagenen Verbots des Luftbombardements (außerhalb der Artillerie-Kampfzone) als Verfechter einer restriktiv-humanen Position vor der Öffentlichkeit zu präsentieren. Damit hätte er nicht nur die strategische Ausrichtung der anderen Großmächte zunichte gemacht, sondern die

1219 MAIER, *Total War and German Air Doctrine before the Second World War*, in: DEIST (Hrsg.), *The German Military in the Age of Total War*, Dover 1985, S. 211.

1220 Siehe zur britischen Ablehnung des Verteidigungskriteriums im Ersten Weltkrieg in Kap. II B. II. 2 und die britischen Entwürfe für die Washingtoner Konferenz und die Haager Juristenkommission unter B. II. 1. und 2.

1221 Zu den Ausführungen zur Genfer Abrüstungskonferenz in den Jahren 1932 bis 1933, vgl. oben A. II. 3.

1222 Siehe sogleich die Ausführungen zum britischen Luftwaffeneinsatz in den Kolonialgebieten.

Blitzkriegsstrategie weiterhin umsetzen können und sich zugleich einen rüstungstechnischen Vorsprung für die (potentiell einzig legale) taktische Luftkriegsführung gesichert. Überdies konnte HITLER die ablehnende Haltung der Briten zu deren Stigmatisierung und zur Propaganda nutzen.¹²²³

II. Luftkriegspraxis bis zum Zweiten Weltkrieg

Die Zeit zwischen dem Ersten und Zweiten Weltkrieg war von praktischen Einsätzen derjenigen Militärmächte geprägt, die sich im selben Zeitraum der rechtlichen Einhegung des Luftkrieges widmeten. Die Frage stellt sich, ob sie der eigenen Luftkriegspraxis Grenzen setzten oder Luftbombardements ohne Rücksicht auf rechtliche Grundsätze vornahmen und somit einen ‚Vorgeschmack‘ auf die Luftkriegsführung im Zweiten Weltkrieg gaben.

1. Der britische Luftwaffeneinsatz in den Kolonialgebieten

Nachdem das Britische Empire mit Unterzeichnung des Versailler Vertrages von 1919 seine bis dahin größte territoriale Ausdehnung erreicht hatte,¹²²⁴ galt es angesichts der wirtschaftlichen Kriegslasten ein kostenschonendes Mittel zur „*incorporation*“ und „*pacification*“ der Kolonialgebiete zu suchen, das schließlich in der Luftwaffe gefunden wurde.¹²²⁵ Mit der modernen Militärtechnik sollte es gerade in den nordöstlichen Regionen Afrikas über den mittleren Osten bis in den Nordwesten Indiens gelingen, den ‚imperialen Frieden‘ zu erhalten, indem Unruhen unterdrückt, Aufstände niedergeschlagen und Kolonialvölker ‚befriedet‘ bzw. ‚zivilisiert‘ wurden. Oftmals waren die unwegsamen Gebiete sowohl von Wüsten als auch von Gebirgsketten durchzogen und somit für britische Soldaten nur unter erheblichem Aufwand zu kontrollieren. Die ‚Polizeiaktionen‘ übernahm daher die Royal Air Force (in Form des sog. „*Air policing*“),

1223 Siehe hierzu den Dokumentenkatalog: AUSWÄRTIGES AMT (HRSG.), *Dokumente über die Alleinschuld Englands am Bombenkrieg gegen die Zivilbevölkerung*, Berlin 1943, in der diese Bemühungen festgehalten sind.

1224 Das Empire wuchs um über 4.000 Millionen Quadratkilometer und über 13 Millionen ‚Untergebene‘, vgl.: FERGUSON, *Empire: the rise and demise of the British world order and the lessons for global power*, New York 2004, S. 315.

1225 OMISSI, *Air Power and Colonial Control: The Royal Air Force, 1919-1939*, Manchester 1990, S. VIII, IX.

die bis zum Jahre 1926 mit der Hälfte ihrer Streitkräfte über das Empire verteilt war.¹²²⁶

Nachdem sie schon zur Zeit des Ersten Weltkrieges erste Luftangriffe gegen Aufständische im Nordwesten Indiens und in Ägypten als Testläufe geflogen hatte, folgten in den Jahren 1919 bis 1920 Bomberoffensiven gegen Rebellen in Afghanistan, Irak, Iran und Wasiristan in Form der „*control without occupation*“, wobei sie auch gezielt zivile Objekte und Personen unter Beschuss nahm.¹²²⁷ Namentlich Wasiristan war Schauplatz anhaltender Kämpfe zwischen muslimischer Mahsuds-Rebellen und der britischen Kolonialherren.¹²²⁸ Dabei schien jedes Mittel zur Einschüchterung recht, wie dem offiziellen Bericht zu entnehmen war: „[T]he moral effect of the air raid was considerably greater than the material, while the fact that the aeroplanes used incendiary bombs created a considerable sensation among the tribesmen.“¹²²⁹ Aufgrund der Resistenz der Mahsuds gegen direkte Angriffe auf ihre Dörfer gestaltete sich ihre ‚Befriedung‘ als besonders herausfordernd: „[A]lthough considerable moral effect and a certain amount of damage to personnel and property had been obtained against the Mahsuds it had not been sufficient to bring them to terms.“¹²³⁰ In den folgenden Jahren richtete sich die RAF daher zunehmend auf Mittel und Methoden zur Terrorisierung der Kolonialvölker aus. Diese Form der Kriegsführung hielt das Air Ministry in einer Denkschrift unter dem Titel „*Forms of frightfulness*“ fest: Hierzu zählte der Gebrauch von „*long delay action bombs*“, „*phosphorus bombs*“, „*war rockets*“, „*cal traps or crow-feet*“, „*aerial darts*“, „*stink cartridges, throw-downs*“, „*liquid fire*“ oder „*crude oil*“.¹²³¹ Auf die Frage nach der Anwendbarkeit völkerrechtlicher Regeln („*What are the laws in this kind of cricket?*“) antwortete das Air Force Headquarter in Indien „*that international does not apply against savage tribes who do not conform to codes of civilized warfare*.“¹²³²

1226 OMISSI, *Air Power and Colonial Control: The Royal Air Force, 1919-1939*, Manchester 1990, S. IX.

1227 Siehe hierzu LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 102.

1228 Vgl. GENERAL STAFF ARMY HEADQUARTERS INDIA (Hrsg.), *Operations in Waziristan 1919-1920*, Calcutta 1921.

1229 GENERAL STAFF ARMY HEADQUARTERS INDIA (Hrsg.), *Operations in Waziristan 1919-1920*, Calcutta 1921, S. 83.

1230 GENERAL STAFF ARMY HEADQUARTERS INDIA (Hrsg.), *Operations in Waziristan 1919-1920*, Calcutta 1921, S. 95.

1231 *Denkschrift des Air Ministry über die Führung des Terrorkrieges gegen Eingeborene in den Kolonien*, 1922 (PRO AIR 5/264), zit. im Anhang B, Dok. 12: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 280 ff.

1232 Zit. nach: OMISSI, *Air Power and Colonial Control: The Royal Air Force, 1919-1939*, Manchester 1990, S. 170.

Aus britischer Sicht war somit die Anwendung brutalerer Methoden gegen die ‚unzivilisierten‘ Völker vertretbar. Air Marshall Edward ELLINGTON begründete dies bezeichnenderweise damit, dass die unmenschliche Kriegsführung gegen Eingeborene nicht unmenschlich sei.¹²³³ Diese Haltung blieb jedoch nicht unumstritten – gerade wenn es um die Bombardierungen in den Kolonialgebieten ging, waren Unstimmigkeiten zwischen den britischen Militärs erkennbar. Beispielhaft lassen sich die unterschiedlichen Ansichten von Lionel CHARLTON und Arthur HARRIS anführen: Während CHARLTON als ‚Chief Staff Officer at the Headquarters of the RAF’s Iraq Command‘ das unterschiedslose Bombardement zur Terrorisierung der baghdadschen Bevölkerung offen verurteilte,¹²³⁴ schlug HARRIS – der im Zweiten Weltkrieg als ‚Bomber Harris‘ berüchtigte Oberbefehlshaber des RAF *Bomber Command* – als Führer einer Lufttransportstaffel die Ausstattung der Transportflugzeuge mit Bombenträgern vor, um den einheimischen Widerstand zu brechen; dabei käme es „nicht auf Präzisionsangriffe an, sondern auf eine möglichst flächendeckende Terrorisierung der Bevölkerung.“¹²³⁵ Die praktische Umsetzung dessen zeigte sich in den andauernden Angriffen gegen Rebellen im Nordwesten Indiens und im Nahen Osten zu Beginn der 1930er Jahre.¹²³⁶ HARRIS war in der Niederschlagung der dortigen Aufstände beteiligt und rechtfertigte dies damit, dass die ‚Araber‘ nur die ‚Politik der harten Hand‘ verstünden.¹²³⁷

In der Kriegsführung gegen Kolonialvölker setzte sich diese militaristische Ansicht bis zum Zweiten Weltkrieg innerhalb des *Air Ministry* durch. Diese Luftwaffeneinsätze in den Kolonien werden als Wegbereiter für die britische Bombardierungspraxis im Zweiten Weltkrieg angesehen:

„[I]ndiscriminate bombing was frequently conducted outside Europe by Western imperial nations in the 1920s and 1930s [...] it became tactically accepted as a most effective strategy with which to terrorize enemy civilians

1233 Zit. in: KUROWSKI, *Der Luftkrieg über Deutschland*, Klagenfurt 1993, S. 15: „Im Kolonialkrieg gegen Eingeborene sollten brutalere Methoden erlaubt sein. Eine unmenschliche Kriegsführung gegen Eingeborene ist nicht unmenschlich“.

1234 Schrift vom 12.02.1924, PRO AIR 5/338 24 B, zit. in: LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 112.

1235 MÜLLER, *Der Bombenkrieg 1939-1945*, Berlin 2004, S. 24 f., in Übersetzung von: HARRIS, *Bomber Offensive*, S. 22 f.

1236 Siehe hierzu schon die Ausführungen zur Genfer Abrüstungskonferenz, Kap. III: A. II. 3.

1237 Zit. nach: CORUM/JOHNSON, *Airpower in small wars: fighting insurgents and terrorists*, Kansas 2003, S. 65: „The only thing the Arab understands is the heavy hand, and sooner or later it will have to be applied“.

[...] Yet this practice of indiscriminate bombing of ‚uncivilized people‘ clearly trailblazed the advent of ‚strategic bombing‘ among ‚civilized nations‘ during World War II.“¹²³⁸

Die Royal Air Force nutzte die Kolonialgebiete als ‚lebendiges Testfeld‘, um die Unverzichtbarkeit der Luftwaffe als propagandistisches, psychologisches und destruktives Kriegsmittel unter Beweis zu stellen. Somit konnte die RAF ihre selbstständige Bedeutung im Rahmen des britischen Militärs behaupten, die von anderen Militärzweigen angezweifelt worden war.¹²³⁹

In der britischen Luftkriegspraxis zeigte sich somit eine Negierung der Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Regeln und ein besonderer Einfluss auf die Entwicklung des Luftkriegsrechts. Dabei sind insbesondere die Entwürfe der britischen Delegation in den luftkriegsrechtlichen Konferenzen hervorzuheben, mit denen sie versuchten, ihre Bombardierungspraxis in den „peripheries“¹²⁴⁰ zu legitimieren, indem sie z.B. „granaries, cold-storage and other food supply depots, corn and other harvested or stand crops, water reservoirs, irrigation dams“ in der Washingtoner Konferenz 1921/1922 als militärische Objekte qualifizierten¹²⁴¹ oder eine Ausnahme des Luftkriegsverbots „für polizeiliche Zwecke in bestimmten außerhalb gelegener Regionen“ in der Genfer Abrüstungskonferenz im Jahre 1932 beantragten.¹²⁴² Letztere Ausnahmeklausel wird als eine Ursache für das Scheitern der Abrüstungskonferenz angesehen.¹²⁴³ Noch bezeichnender in diesem Zusammenhang war der Kommentar des damaligen britische Premierminister David

1238 So etwa TANAKA, *British ‚Humane Bombing‘ in Iraq during the Interwar Era*, in: YOUNG/TANAKA (Hrsg.), *Bombing civilians: a twentieth-century history*, New York 2010, S. 29; näher zu den Kontinuitäten der strategischen Praxis der Royal Air Force: BÖHM, *Die Royal Air Force und der Luftkrieg 1922-1945*, Paderborn 2015, S. 20 ff.

1239 Zum Konkurrenzkampf innerhalb des britischen Militärs siehe die Ausführungen zur Abrüstungskonferenz unter A. II. 3. b.

1240 Zum Begriff der „Peripheries“ im Kontext des *ius ad bellum*: 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. 233-260.

1241 Article 36 c., *Britischer Entwurf eines Luftkriegsrechts vom 03.08.1922, ausgearbeitet vom Committee of Imperial Defence*, (PRO AIR 5/568 45A), abgedruckt in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 251.

1242 Siehe hierzu Artikel 34 des britischen Entwurfs und den Verhandlungen: HENDERSON, *Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements - Rapport Préliminaire sur les Travaux de la Conférence*, Genf 1936, S. 88.

1243 So HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 97.

Lloyd GEORGE (1916 bis 1922): „[W]e insisted on reserving the right to bomb niggers.“¹²⁴⁴

2. Die Luftkriegspraxis anderer Militärmächte

a. Luftkriege in Marokko und Syrien

Doch war Großbritannien nicht die einzige Militärmacht, die vor dem Zweiten Weltkrieg weitere Erfahrungen in der Luftkriegspraxis verzeichnen konnte.

Hierzu zählten zunächst die Bombereinsätze Spaniens und Frankreichs gegen rebellische Berber-Stämme in den marokkanischen Protektoraten von 1924 bis 1926.¹²⁴⁵ Dabei kam den Flugzeugen einerseits eine taktische Aufgabe zu, indem sie die Bodentruppen im schwer zugänglichen Rif-Gebirge unterstützten. Andererseits wurden Bombenangriffe zur Demoralisierung und Desorganisation der Abd El Krim angehörigen Bevölkerung geflogen und dabei auf den Einsatz von Gasbomben gesetzt, wobei sie u.a. deutsche Luftunterstützung erhielten.¹²⁴⁶ Als Frankreich in den spanischen Konflikt einstieg, folgte aus Sicht von Walter HARRIS „*the most cruel, the most wanton and the most unjustifiable act of the whole war [...] the bombing of the undefended town of Sheshuan in 1925*“,¹²⁴⁷ wonach es infolge der aerochemischen Bombardierungen zur Zerstörung und Verseuchung etlicher Rif-Dörfer kam.¹²⁴⁸

Von noch destruktiverem Ausmaß waren die französischen Bombardements auf Damaskus am 18. Oktober 1925 im Zuge der Syrischen Revolution, wobei bis zu 1.000 Zivilisten starben.¹²⁴⁹ Während Syrien von der Anwendbarkeit des *ius in bello* überzeugt war und unter Betonung des

1244 Zit. nach KIERNAN, *European empires from conquest to collapse, 1815-1960*, Leicester 1982, S. 200.

1245 Zu Hintergrund u. Kriegsablauf: CARTIER, *Vom Ersten zum Zweiten Weltkrieg: 1918-1939*, München 1982, S. 190 ff.

1246 Vgl. KUNZ/MÜLLER: *Giftgas gegen Abd el Krim: Deutschland, Spanien und der Gaskrieg in Spanisch-Marokko 1922-1927*, Freiburg i. Br. 1990, S. 122 ff.; zur taktischen Nutzung: FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 41.

1247 HARRIS, *France, Spain and the Rif*, London 1927, S. 300; siehe hierzu auch: LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 119.

1248 HARRIS, *France, Spain and the Rif*, London 1927, S. 299, 300: „*The Rif had been devastated by war, by sickness and by famine [...] The French and spanish dropped hundreds of tons of high explosive bombs upon the villages.*“

1249 WRIGHT, *The Bombardment of Damascus*, in: AJIL, Vol. 20 No. 2 (1926), S. 264.

Verbots der Bombardierung unverteidigter Städte protestierte,¹²⁵⁰ schien für Frankreich die Befriedung solcher Aufstände eine Form von „*police measures outside of international law*“ darzustellen.¹²⁵¹ Der zeitgenössische Völkerrechtler Quincy WRIGHT führt hierzu die zwei französischen Legitimationsstrategien an, die bereits in den Untersuchungen zur Vorkriegszeit Beachtung fanden:¹²⁵² Entweder befände sich Syrien (wie andere nicht-europäische Völker) außerhalb des Völkerrechtssystems, oder französische Militäraktionen galten gegenüber Syrien als „*domestic, not of an international character*.“¹²⁵³ Unter syrischen Protesten setzte Frankreich die Bombardements bis April 1926 unter den Augen des Völkerbundes fort.¹²⁵⁴

b. Der Abessinienkrieg

Zwischen den Jahren 1935 und 1936 herrschte der Eroberungskrieg des faschistischen Italiens über das ostafrikanische Kaiserreich Abessinien, das heutige Äthiopien. Dabei kam es seitens der italienischen Luftwaffe neben ihrem taktischen Einsatz¹²⁵⁵ zu flächendeckenden Bombardements¹²⁵⁶ unter dem Einsatz von Spreng-, Brand- und Gasbomben, die für einen großen Teil der hunderttausenden Opfer verantwortlich waren.¹²⁵⁷ Die

1250 Zu diesem Zeitpunkt war geltendes Völkervertragsrecht nach wie vor Art. 25 HLKO von 1907.

1251 WRIGHT, *The Bombardment of Damascus*, in: AJIL, Vol. 20 No. 2 (1926), S. 264.

1252 Siehe zur partikulären Geltung des Haager Regimes, insb. die britische Haltung zu Dum-Dums, Kap. I: B. IV.

1253 WRIGHT, *The Bombardment of Damascus*, in: AJIL, Vol. 20 No. 2 (1926), S. 268.

1254 Sie endeten mit der Kapitulation Ab del Krims, vgl. LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 123; WRIGHT schreibt hierzu: „[The Arabs] are astonished that the League of Nations, which was organized to prevent war [...] have done nothing while this more serious war was going on in territory under its special supervision“, in: DERS., *The Bombardment of Damascus*, in: AJIL, Vol. 20 No. 2 (1926), S. 265.

1255 Die taktische Luftkriegsführung der Italiener und ihre militärischen Lehren hervorhebend: RITTER/von XYLANDER, *Die Eroberung Abessiniens 1935/36. Militärische Erfahrungen und Lehren aus dem ersten neuzeitlichen Vernichtungskrieg auf kolonialem Boden*, Berlin 1937, S. 66 ff.; FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 41 f.

1256 500 Flugzeuge sollen in den sieben Kriegsmonate 7.500 Angriffe geflogen haben, wobei sie ein Bombengewicht von 85 Tonnen abwarfen, GROEHLER, *Geschichte des Luftkriegs: 1910 bis 1980*, Berlin 1981, S. 189.

1257 Die Angaben der Opferzahlen schwanken zwischen 500.000 bis zu einer Million abessinischen Opfern.

Besonderheit des Krieges lag aus völkerrechtlicher Perspektive darin, dass Abessinien zwar zu diesem Zeitpunkt unabhängiges Mitglied des Völkerbundes, Vertragspartei der Haager Landkriegsordnung von 1907 und des Genfer Gasprotokolls von 1925 war – die Italiener unter Führung von MUSSOLINI jedoch einen Vernichtungskrieg führten, dessen Maßlosigkeit die fehlende Anerkennung der abessinischen Souveränität offenbarte.¹²⁵⁸ Während die abessinische Regierung vor dem Völkerbund gegen die Bombardements von ‚unverteidigten‘ Städte unter dem Einsatz von Giftgasen protestierte, wies Italien die Vorwürfe zurück, betonte die Zielrichtung auf „*objectif[s] militaire[s]*“ und rechtfertigte ihre Angriffe als Repressalien gegen die Verwendung von Dum-Dum-Geschossen und die Folterung von italienischen Gefangenen.¹²⁵⁹ Dabei verwiesen die Italiener darauf, dass das Genfer Giftgasprotokoll von 1925 die Nutzung der verbotenen Mittel im Wege einer Repressalie nicht ausschließe.¹²⁶⁰ Im Übrigen sei der Unterscheidungsgrundsatz nicht zu respektieren, „*da sich der abessinische Krieger auch während des Kampfes von seiner Sippe nicht zu trennen pflege*.“¹²⁶¹

Italien schien mit ihrem Luftkrieg gegen Abessinien die Lehren DOUHETS in die Tat umsetzen zu wollen.¹²⁶² Zahlreiche Völkerbundstaaten reagierten darauf mit (wenig wirksamen) wirtschaftlichen Sanktionen gegen Italien.¹²⁶³ Da weitere Schritte gegen das italienische Vorgehen und der Rechtsverletzungen ausblieben, steht der Abessinienkrieg sinnbildlich für das Scheitern des Völkerbundes in seinem erklärten Primärziel der Friedenssicherung.¹²⁶⁴

1258 Demgemäß soll Benito MUSSOLINI in einer Ansprache am 06.07.1935 zu seinen Soldaten gesagt haben: „*Wir pfeifen auf alle Neger der Gegenwart, Vergangenheit und Zukunft und deren eventuelle Verteidiger*.“

1259 Hierzu: VON NOSTITZ-WALLWITZ, *Das Kriegsrecht im italienisch-abessinischen Krieg*, in: ZaöRV (1936), S. 703 ff.; ROUSSEAU, *Le conflit italo-éthiopien devant le droit international*, Paris 1938, S. 163 ff.

1260 „*Le Protocole ne contient aucune disposition excluant l'exercice du droit de représailles par dérogation aux principes généraux [...]*“, zit. nach: VON NOSTITZ-WALLWITZ, *Das Kriegsrecht im italienisch-abessinischen Krieg*, in: ZaöRV (1936), S. 717.

1261 Zit. nach VON NOSTITZ-WALLWITZ, *Das Kriegsrecht im italienisch-abessinischen Krieg*, in: ZaöRV (1936), S. 705.

1262 Auch wenn DOUHETS vorgegebene Phasen, die eine ‚symmetrische‘ Rüstung des Gegners voraussetzen, ausgeblieben waren.

1263 Hierzu CARTIER, *Vom Ersten zum Zweiten Weltkrieg: 1918 - 1939*, München 1982, S. 375 ff.

1264 Hierauf eingehend: HARDIE, *The Abyssinian crisis*, London 1974, S. 220 ff.: „*The total, or well-nigh total, Italian victory in the war transformed the situation not only of Abyssinia but also of the League*.“.

c. Der Spanische Bürgerkrieg

Im Spanischen Bürgerkrieg zwischen den Jahren 1936 bis 1938 waren italienische Luftstreitkräfte ebenso wie die deutsche Luftwaffe zur Unterstützung FRANCOs im Einsatz. Dabei traten Kriegsparteien aufeinander, die im Gegensatz zu den bisher geschilderten Konflikten der Zwischenkriegszeit luft- und flakgerüstet, d.h. rüstungstechnisch gleichgestellt waren. Passiv unterstützt durch die Nichteinmischungspolitik der Briten und Franzosen erwies sich der Bürgerkrieg gerade für die deutsche Legion Condor als willkommenes Testgelände.¹²⁶⁵ Tragischer Höhepunkt dieser Luftkriegspraxis war das Bombardement gegen Guernica vom 26. April 1937, das international für großes Aufsehen sorgte als „the most gruesome episode in the history of modern warfare.“¹²⁶⁶ Etwa 30 deutsche und drei italienische Flugzeuge warfen in drei Stunden ein Bombengewicht von über 30 Tonnen auf die baskische Stadt. Die Luftangriffe zerstörten 75 Prozent aller Gebäude und töteten mehrere hundert Zivilisten.¹²⁶⁷ Der Stabschef der Legion Condor Wolfram VON RICHTHOFEN schrieb hierzu:

„Guernica, Stadt von 5000 Einwohnern, buchstäblich dem Erdboden gleichgemacht. Angriff erfolgte mit 250-kg- und Brandbomben, letztere etwa 1/3. Als die 1. Jus kamen war überall schon Qualm [...] keiner konnte mehr Straßen-, Brücken- und Vorstadtziel erkennen und warf nun mitten hinein. Die 250er warfen eine Anzahl Häuser um und zerstörten die Wasserleitung. Die Brandbomben hatten nun Zeit, sich zu entfalten und zu wirken. Die Bauart der Häuser: Ziegeldächer, Holzgalerie und Holzfachwerkhäuser, führte zur völligen Vernichtung [...] Bombenlöcher auf Straßen noch zu sehen, einfach toll [...] es war die geschaffene Voraussetzung für einen großen Erfolg [...]“¹²⁶⁸

1265 So äußerte Luftwaffenkommandeur GÖRING während den Nürnberger Prozessen im März 1946: „Mir gab Spanien die Gelegenheit, meine junge Luftwaffe zu erproben [...] und den Leuten, Erfahrungen zu sammeln“, zit. nach: THOMAS/MORGAN-WITTS, *Der Tag an dem Guernica starb. Eine Tragödie der europäischen Geschichte*, 1978, S. 7.

1266 So Stockholms Tageszeitung *Dagens Nyheter*, zit. nach: LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 158; dem Luftangriff widmete auch Pablo PICASSO sein berühmtes Gemälde „Guernica“.

1267 Statistik nach: MAIER, *Die Zerstörung Gernikas am 26. April 1937*, in: *Militärgeschichte*, Heft 1/2007, S. 18.

1268 Tagebucheintrag vom 30.04.1937 des Stabschef der Legion Condor Wolfram Freiherr VON RICHTHOFEN, zit. in: MAIER, *Guernica, 26.4.1937: die deutsche Intervention in Spanien und der „Fall Guernica“*, Freiburg i. Br. 1975, S. 109.

Ziel war nach VON RICHTHOFENS Angaben, die gegnerische Rückzugsroute über die Hauptstraße Guernicas und die Rentariabrücke zu sperren, um die feindlichen Truppen zwischen Marcquina und Guernica einzuschließen.¹²⁶⁹ Guernica war allerdings weder von Militärposten verteidigt, noch waren die einzigen als solche qualifizierbaren militärischen Ziele – die Rentariabrücke und die Waffenfabrik Unceta – von den Bombardements betroffen.¹²⁷⁰ Die Piloten waren anschließend instruiert worden, jegliche Vorwürfe über die Vorkommnisse des Luftangriffs zu dementieren.¹²⁷¹

Nachdem die Geschehnisse in Guernica und in weiteren spanischen Städten vorerst nur in Verurteilungen durch den Völkerbund und andere Regierungen gemündet hatten,¹²⁷² schalteten die Briten zum August des Jahres 1938 – nach andauernden Protesten der Republikaner gegen Luftangriffe auf „offene Städte“¹²⁷³ – eine Kommission zur Untersuchung der Bombardierungsfälle mit amerikanischer, norwegischer und schwedischer Unterstützung ein. Diese *fact-finding commission* stellte auf Grundlage der Fallhöhe der Bomben und Opferstatistiken fest, dass ein Großteil der Angriffe (41 von 46) absichtlich gegen ziviles Gebiet verübt wurde.¹²⁷⁴ Da FRANCO weitere Untersuchungen in seinen beanspruchten Gebieten verweigerte,¹²⁷⁵ blieb die Kommission ohne weitere Erkenntnisse.

1269 Tagebucheintrag vom 30.04.1937 des Stabschef der Legion Condor Wolfram Freiherr VON RICHTHOFEN, zit. in: MAIER, *Guernica*, 26.4.1937: *die deutsche Intervention in Spanien und der „Fall Guernica“*, Freiburg i. Br. 1975, S. 103 f.

1270 Vgl. HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 141 ff.; zu den völkerrechtlichen Implikationen des Spanischen Bürgerkriegs wie der Anwendbarkeit des *ius in bello* siehe aus zeitgenössischer Perspektive: GARNER, *Questions of International Law in the Spanish Civil War*, in: AJIL, Vol. 31 No. 1 (1937), S. 66-73; PADELFORD, *International Law and the Spanish Civil War*, in: AJIL, Vol. 31 No. 2 (1937), S. 226-243.

1271 Vgl. MAIER, *Guernica*, 26.4.1937: *die deutsche Intervention in Spanien und der „Fall Guernica“*, Freiburg i. Br. 1975, S. 59.

1272 Hierzu SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 214 f.

1273 Siehe *Protestnote der republikanischen Regierung Spaniens vom 28.5.1938 gegen Bombardement durch die nationalistische Luftwaffe*, abgedruckt als Dok. 13 in: HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 283 f.

1274 Vgl. LE GOFF, *Les Bombardements Aériens dans la Guerre Civile Espagnole*, in: SIBERT (Hrsg.), *RGDIP*, Tome XII (1938), S. 596 ff.

1275 FRANCO trat i.Ü. dadurch in Erscheinung, dass er in Madrid und anderen Städten zivile Schutzzonen errichtete.

d. Der Japanisch-Chinesische Krieg

Obwohl der Japanisch-Chinesische Konflikt erst im Juli 1937 offiziell in einen Krieg ausgeartet war, übte sich die japanische Luftmacht schon Anfang der 30er Jahre im Zuge der Besetzung der Mandschurei in der taktischen Luftkriegsführung sowie in unterschiedslosen Bombardements gegen chinesische Städte.¹²⁷⁶ Dabei sind die Luftangriffe gegen Chinchou im Jahre 1931 oder Shanghai Anfang des Jahre 1932 hervorzuheben, wobei tausende Zivilisten ihr Leben verloren.¹²⁷⁷ Für internationale Aufmerksamkeit sorgte der Konflikt erst, als im Zuge der Bombardierung Nantao der britische Botschafter Sir Hughe Knatchball-Huggesson, verletzt wurde. In Reaktion hierauf hieß es in einer Protestschrift der britischen Regierung:

*„Such events are unseparable from the practice, illegal as it is inhuman, of failing to draw that clear distinction between combatants and non-combatants in the conduct of hostilities, which International Law, no less than the conscience of mankind, has always enjoined.“*¹²⁷⁸

Es folgten weitere für internationales Aufsehen sorgende Luftangriffe gegen chinesische Städte, wovon insbesondere Nanking und Guangzhou betroffen waren. In Reaktion auf die Vorwürfe, einen unterschiedslosen und damit völkerrechtswidrigen Bombenkrieg zu führen, betonte Japan, dass es sich sowohl in Vergangenheit als auch in Zukunft an die Haager Luftkriegsregeln gebunden sehe.¹²⁷⁹ Zusätzlich veröffentlichte die japanische Marine einen Stadtplan Guangzhous mit eingezeichneten Angriffszielen, die sie als militärisch bedeutsam und damit als rechtmäßig bombardierbar qualifizierte.¹²⁸⁰ Auch richteten Japan eine zivile Schutzzone in Nantao ein, um ihre Bemühungen um eine ‚Humanisierung‘ des Luftkriegs zu

1276 Mit alleinigem Bezug auf die taktische Luftkriegsführung: FEUCHTER, *Geschichte des Luftkriegs*, Bonn 1954, S. 45.

1277 Vgl. hierzu LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 152.

1278 Extract fom Note of Protest from the British Government against the wounding of the British Ambassador to China, Sir Hughe Knatchball-Huggesson, abgedruckt in: THE FEDERATION OF CHINESE CULTURAL ASSOCIATIONS (Hrsg.), *The Indiscriminate Aerial Bombing of Non-Combatants in China by Japanese*, Shanghai 1937, S. 5.

1279 Dies war auch Thema der ILA Diskussionen zum Entwurf „Protection of Civilian Populations against New Engines of War“ 1938: RAY, *Report of the Committee on the Protection of Civilian Populations against New Engines of War*, in: ILA, *Report of the 40th Conference held at Amsterdam in the Royal Colonial Institute, August 29 to September 2, 1938*, S. 59.

1280 Vgl. HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 136.

unterstreichen.¹²⁸¹ Zu den im Dezember 1937 beginnenden Massaker von Nanking, in denen japanische Besatzer nach Schätzungen bis zu 300.000 chinesische Zivilisten ermordeten,¹²⁸² scheinen diese Bemühungen zum Schutz der Zivilbevölkerung allerdings in Widerspruch zu stehen. Eher wurde das Völkerrecht in diesem Kontext missbraucht, um den Schein der Legitimität des eigenen Handelns zu wahren.

III. Fazit zur Rolle des Rechts

Die Ausführungen zu Luftkriegsdoktrin und -praxis in der Zwischenkriegszeit offenbarten die untergeordnete Rolle, die rechtliche Grundsätze in der Luftkriegsführung einnahmen.

Die besonders von DOUHET geprägten Luftkriegsdoktrinen waren von einem utilitaristischen Denken geprägt, das die militärische Effektivität über rechtliche oder humanitäre Grundsätze stellte.¹²⁸³ Die „*prophets of strategic bombing*“ begründeten die Legitimität dieses Vorgehens mit dem Phänomen des totalen Krieges selbst. In diesem war jedes Mittel zur Niederschlagung des Gegners recht,¹²⁸⁴ wozu auch die gezielte Bombardierung der Zivilbevölkerung zur Terrorisierung derselben gehörte. Gerade hierin „*öffnete sich eine Schwere zwischen Doktrin und Völkerrecht*“,¹²⁸⁵ denn: „*[T]he same ‚totality‘ which according to the lawyer made total war to a crime, in the eyes of the general gave it moral justification.*“¹²⁸⁶ Das utilitaristische Denken schlug sich zum Teil in strategischen Luftkriegskonzeptionen der Militärmächte nieder, woran sich wiederum die rüstungstechnischen Entwicklungen ausrichten sollten.

1281 Vgl. SPETZLER, *Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1957, S. 67.

1282 Zahlen und näheres hierzu: MACDONALD, 'Kill All, Burn All, Loot All': *The Nanking Massacre of December 1937 and Japanese Policy in China*, in: LEVENE/ROBERTS (Hrsg.), *The Massacre in History*, New York 1999, S. 223; MITTER, *China's War with Japan, 1937-1945: The Struggle for Survival*, London 2013, S. 134-135.

1283 Siehe hierzu DOUHETS Zitat zur Redundanz rechtlicher Vereinbarungen, wozu LINDQVIST kritisch festhält: „*The prophets of strategic bombing were advocating war crimes*“, in: DERS., *A History of Bombing*, New York 2011, para. 105.

1284 LUDENDORFF spricht etwa von „*tief sittlicher Berechtigung, wie es der totale Krieg um die Lebenserhaltung des Volkes ist*“, in: DERS., *Der totale Krieg*, München 1935, S. 6.

1285 So HANKE, *Luftkrieg und Zivilbevölkerung*, Frankfurt a. M. 1991, S. 179, der im Übrigen betont, dass sich an der Geltung völkergewohnheitsrechtlicher Grundsätze nichts ändere.

1286 LINDQVIST, *A History of Bombing*, New York 2011, para. 145.

In der Praxis wurde mit dem *ius in bello* auf unterschiedliche Weise umgegangen: In der Luftkriegsführung gegen die Kolonialvölker negierten sowohl die Briten als auch die Franzosen von vornherein die Anwendbarkeit völkerrechtlicher Vereinbarungen. In anderen Kriegen wie im Abessinien-Krieg oder Spanischen Bürgerkrieg wurde gegen diese Vorschriften durch einen restriktionslos geführten Luftkrieg verstoßen, wobei die Militärmächte das feindliche Gebiet als Testgelände für die praktische Umsetzung ihrer Bombardierungsstrategien nutzten. Ein weiteres Beispiel war der japanisch-chinesische Krieg, in dem Japan die Haager Luftkriegsregeln instrumentalisierte, um kriegsverbrecherische Taten unter einem öffentlichkeitswirksamen Schein der Legitimität ihrer Luftkriegsführung zu verdecken.

Das unterschiedslose Bombardement zu Lasten ziviler Personen und Objekte war dabei in allen untersuchten Kriegen Teil der militärischen Praxis. Die vermeintliche Machtlosigkeit des Rechts in der Einhegung des Luftkrieges wurde somit schon vor dem Zweiten Weltkrieg von zeitgenössischen Völkerrechtswissenschaftlern prophezeit:

*„The extensive use of airplanes in bombing cities and noncombatants is not likely to be controlled by pre-war agreements. In former times centers of industry and accumulations of supplies were small, and being scattered in many places, most of them were inaccessible to the enemy. Now they are larger and more concentrated and everywhere accessible to airplane attack. In many cases they will be worth attacking and will suffer because their destruction will tend to end the war. The incidental presence of property and noncombatants will confer no immunity on property capable of aiding the national resistance.“*¹²⁸⁷

D. Ergebnis zur Zwischenkriegszeit

Abschließend stellt sich die Frage, inwieweit und aufgrund welcher Aspekte die Zwischenkriegszeit den Weg für den nachfolgenden ‚Bombenkrieg‘ ebnete. Nach den luftkriegspraktischen Erfahrungen und rüstungstechnischen Entwicklungen seit dem Ersten Weltkrieg wäre eine verständigungs- und regelungsbereite Atmosphäre erforderlich gewesen, um eine rechtliche Einhegung des Luftbombardements durch ein völkerrechtlich

1287 RODGERS, *Future International Laws of War*, in: AJIL, Vol. 33 No. 3 (1939), S. 450.

verbindliches Reglement zu erzielen – sei es durch eine Abrüstung von Militärflugzeugen, ein multilaterales Verbot des Luftkrieges oder einer Regulierung durch Begrenzung der luftkriegsrelevanten Mittel und Methoden. Deontischen Ansätze zum Trotz, die absoluten Lösungen zur Abschaffung des Luftkrieges gewidmet waren, blieb die Zwischenkriegszeit allerdings von gegenseitigem Misstrauen und divergierenden Interessen bestimmt, die aufgrund der Korrelation von militär- und rechtspolitischer Praxis, strategischer Konzepte und rüstungstechnischer Aufrüstung nicht die erforderliche Verhandlungsgrundlage boten. Die Abrüstung der Militärluftfahrt scheiterte trotz vielversprechender Versuche an der nötigen Vertrauensbasis sowie der Sorge vor einem neuen Krieg, der die Staaten davon abhielt, eine potentielle Rüstungsasymmetrie zu riskieren. Das Verbot des Luftkrieges und der Unterhaltung von Militärflugzeugen wurde ohne Abschaffung oder Kontrolle von Zivilflugzeugen aufgrund des *dual-use*-Problems als impraktikabel angesehen. Denn die Luftfahrt galt *per se* als Fortschritt der Zivilisation, dem man sich in der Zukunft nicht abwenden wollte. Einem Luftkriegsvertrag stand zudem die Priorisierung des *ius contra bellum* von staatlicher, wissenschaftlicher sowie öffentlicher Seite entgegen – mit Ausnahme von wenigen internationalen Organisationen, die sich in ihren Konferenzen mit der Fortbildung des Luftkriegsrechts auseinandersetzten. Die Haager Luftkriegsregeln blieben der einzige multilaterale Regulierungsversuch, der trotz Einflussnahme auf die theoretischen Entwürfe der Völkerrechtswissenschaft nie in einen rechtlich verbindlichen Vertrag übernommen wurde. Einzelne Grundsätze, wie das Verbot des Terrorbombardements, das Verbot des unterschiedslosen Bombardements oder auch das Kriterium des militärischen Objekts waren dem Grunde nach anerkannt, doch fanden in der Luftkriegspraxis der Zwischenkriegszeit wenig Beachtung und blieben hinsichtlich Begriffsbestimmung und Anwendungsbereich in der Theorie umstritten. Darüber hinaus waren wiederkehrende Legitimationsstrategien von negativem Einfluss für den völkerrechtspolitischen Diskurs. Besonders Militärs verwendeten zur Durchsetzung ihrer Luftkriegsdoktrinen ontologisch oder utilitaristisch geprägte Argumentationsmuster, sei es durch Herausstellung der Luftwaffe als ‚humanisierendes‘ Kriegsmittel oder durch Betonung des Selbsterhaltungsrechts, das zur Wahl jedweden Mittels legitimiere. Dabei sprachen sie dem Völkerrecht die Geltungskraft im Krieg ab und stellten im Gegenzug die Bedeutung eines destruktiven Vorgehens heraus.

In Anbetracht der erfolglosen zwischenstaatlichen Auseinandersetzung mit der Einhegung des Luftkrieges, der totalitären Luftkriegsdoktrinen, der rechtlich ungebremsten Rüstungsdynamik sowie der rechtsmissachten-

den Luftkriegspraxis ist somit – allen Bemühungen in der Zwischenkriegszeit zum Trotz – der Weg für die Bombardierungspraxis im Zweiten Weltkrieg geebnet worden.