

Menschling, Enno: Luftkrieg und Recht. Zur historischen Rolle des Humanitären Völkerrechts in der Einhegung der Luftkriegsführung. Studien zur Geschichte des Völkerrechts 41. Baden-Baden: Nomos, 2022. ISBN 978-3-8487-8529-2. 583 S. € 149,-

In nahezu allen Konflikten der jüngsten Vergangenheit spielt der Luftkrieg eine erhebliche, oft entscheidende Rolle. Es ist bedauernswert und zugleich bezeichnend für den Stand des humanitären Völkerrechts, dass es bis heute die überragende Bedeutung des Luftkrieges nicht adäquat erfasst. Worin dies begründet ist, erklärt *Enno Menschling* in seiner Dissertation „Luftkrieg und Recht“. Die Arbeit, die sich im Schwerpunkt der völkerrechtlichen (Nicht-)Regulierung des Luftbombardements widmet, liefert nicht nur eine dringend erforderliche Übersicht, sondern bereichert die karge Forschungslandschaft mit frischen theoretischen Zugängen.

Das Werk ist untergliedert in Einleitung, Hauptteil und Fazit, ergänzt durch eine konzise Zusammenfassung in 20 Thesen. In den fünf Hauptkapiteln vermisst *Menschling* die historische Entwicklung des Luftkrieges, die Versuche seiner völkerrechtlichen Erfassung und – besonders begrüßenswert – ebenfalls den begleitenden Diskurs. *Menschling* ist es „[n]eben der kritischen und kontextsensiblen Aufarbeitung der Luftkriegsrechtsgeschichte [...] ein besonderes Anliegen, die diskursiven Elemente auf analytische Weise zu durchleuchten, die bis heute im Zusammenhang mit dem Luftkriegsrecht reproduziert werden“ (S. 27). In beeindruckender Weise gelingt es ihm hierdurch, einen diskursiven Bogen von der Vorkriegszeit (Kapitel I), über Ersten Weltkrieg (Kapitel II), Zwischenkriegszeit (Kapitel III) und Zweiten Weltkrieg (Kapitel IV), hin zur Rechts- und Diskurzentwicklung bis zur Gegenwart (Kapitel V) zu spannen. Bereits aus dieser Struktur geht hervor, dass das Luftkriegsrecht von einem überragenden Einfluss *europäischer* bzw. *westlicher* Mächte geprägt ist. *Menschling* betont die Rolle des Luftkriegs im Rahmen der europäischen Expansion und arbeitet explizit rassistisch-koloniales Gedankengut in Rechtssetzung wie -anwendung heraus (insbes. S. 100 ff. und 294 ff.). Gleichwohl wäre die westlich-imperiale Agenda bei den Ausführungen zur genealogischen Methode möglicherweise eine Erwähnung wert gewesen. In Anbetracht der Sensibilität, die *Menschling* für dieses Thema beweist, überrascht es allerdings, das N-Wort – freilich innerhalb eines Zitates – ausgeschrieben zu sehen (S. 298). Die Arbeit ist generell sehr gut lesbar geschrieben, lediglich einige besonders auffällige Flüchtigkeitsfehler hätten vor Drucklegung möglicherweise noch ausgemerzt werden können.

Man mag die Einteilung der Geschichte in Epochen aus verschiedenen Gründen kritisch sehen, für *Menschlings* Zwecke bietet sie sich jedoch an: Das

Luftkriegsrecht entwickelte sich in seinem Kernbestand gerade entlang der großen Verwerfungslien des Ersten und Zweiten Weltkrieges. Der begleitende Diskurs war entsprechend hiervon geprägt. Die Grobeinteilung in Vor-, Zwischen- und Nachkriegszeit ist daher legitim. Sicherlich, in Kapitel V nimmt die Darstellung teilweise den Charakter einer Übersicht an. Ein tieferes Eintauchen würde hier aber den Blick verstellen, hat *Menschung* doch seine These zu diesem Zeitpunkt bereits entwickelt, die er nun noch anhand der hervorgehobenen Punkte, insbesondere den Zusatzprotokollen von 1977, schlüssig belegt: „Die diskursiven Elemente und Topoi legitimierten nicht nur die Stagnation der Rechtsfortbildung und die Rechtsmissachtung, sondern forderten auch den Schutzgehalt etablierter Grundprinzipien heraus“ (S. 540). Schade ist jedoch, dass die Arbeit ohne jegliches Archivmaterial auskommen muss, was allerdings „den besonderen Umständen der Corona-Pandemie“ (S. 6) geschuldet sein dürfte. Bereits in Anbetracht der beeindruckenden Auswertung von Sekundärquellen hätte *Mensching* hier sicherlich viel Erkenntnisreiches zu Tage gebracht.

Kapitel I behandelt unter dem Titel „Vorkriegszeit“ den Zeitraum vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum mexikanischen Bürgerkrieg von 1913. *Mensching* stellt dar, wie der Luftkrieg als Fantasterei à la *Jules Verne* wahrgenommen wurde (S. 114). So mangelte es frühen Fluggeräten wie etwa der Montgolfière an „Lenkbarkeit und mechanischer Antriebskraft“ (S. 43), weshalb sie allenfalls als fliegende Beobachtungsplattform von beschränktem militärischem Nutzen erschienen (S. 41). Die Zukunft erblickte man in Artilleriewaffen, die „schon um 1850 [...] eine Reichweite von über acht Kilometern erreichen“ (S. 43). Gleichwohl würde es nicht lange dauern, bis Militärwissenschaftler „Pläne [...] zur Verwendung von Fluggeräten als Bombardierungsmittel“ erarbeiteten, worin sie gleich ein zweifaches militärisches Potenzial erblickten: Physisch-destruktiv und psychisch-moralisch (S. 44 f.). Daneben widmet sich Kapitel I der Relevanz der ersten kriegsrechtlichen Kodifikationen für das Luftkriegsrecht (S. 56 ff.), insbesondere der Petersburger Erklärung (auf S. 34 wohl versehentlich „in Straßburg“ verortet) und der Brüsseler Konferenz. Einen Schwerpunkt setzt *Mensching* auf die Haager Konferenzen von 1899 und 1907, die er im erforderlichen Maße kontextualisiert. Er legt das Misstrauen und den Unwillen frei, mit dem die teilnehmenden Staaten der russischen Einladung Folge leisteten und präsentiert die Ergebnisse als Folge einer Agenda, „sich einerseits der Öffentlichkeit friedensoffen zu präsentieren und andererseits ihre militärpolitische Stellung nicht zu gefährden“ (S. 74 f.). Für den Luftkrieg bekannteste Folge war die „Erklärung, betreffend das Verbot des Werfens von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftschiffen oder auf anderen ähnlichen neuen Wegen“ vom 29. Juli 1899. Durch die Befristung auf fünf Jahre „war das Moratorium als

publikumswirksamer Erfolg der Konferenz zu verzeichnen“. Gleichzeitig stellte es „keinen endgültigen Verzicht auf ein [sic] erfolgsversprechende Kriegsführungsmethode“ dar, zumal die Erklärung mit einer Allbeteiligungs-klausel eine strukturelle Schwäche enthielt (S. 82). Bei den Diskussionen über die Verlängerung des Moratoriums auf der Zweiten Haager Konferenz von 1907 verliefen die Verwerfungslien wenig überraschend entlang den (kleineren) Staaten, die nicht über „die finanziellen und infrastrukturellen Möglichkeiten“ zum Aufbau einer Luftwaffe verfügten bzw. den Großmächten, die „hinsichtlich der Luftfahrttechnik in Rückstand geraten waren“ (S. 96). Strukturell erinnert dies an die für und gegen die *levée en masse* ausgetauschten Argumente des Landkrieges. Interessanterweise „war ein großer Teil der Militärmächte der Ansicht, dass sich die neue Kriegsführungsart nicht wesentlich von anderen Bombardierungsmethoden unterscheide und sie daher denselben Regeln wie Land- und Seebombardierung zu unterstellen sei“ (S. 96 f.). Etwas überraschend ist nur, dass Mensching „[i]n den Jahren nach 1907“ in Großbritannien noch eine Politik der „splendid isolation“ erkennen will (S. 106 f.).

Insgesamt wurde der Luftkrieg als besondere Methode des Bombardements verstanden – was in der einen oder anderen Weise bis heute anhält. Auf dieses Verständnis legt Menschings auch den Schwerpunkt seiner Arbeit, wenngleich dies nicht aus dem Titel des Werkes hervorgeht. Folgerichtig war daher 1907 die unmissverständliche Ausweitung des den das Verbot der Beschießung unverteidigter Städte, Dörfer, Wohnstätten und Gebäude fest-schreibenden Artikels 25 Haager Landkriegsordnung (HLKO) auf das Luft-bombardement durch die Einfügung der Worte „mit welchen Mitteln es auch sei“ (S. 97 f.). In seinem Fazit zu Den Haag hält Mensching u. a. die ernüchternde Erkenntnis fest, dass militärische Interessen den humanitären Erwä-gungen vorgingen. Entsprechend Francis Liebers utilitaristischen Diktums „sharp wars are brief“, wurde militärische Effektivität mit einer humanen Kriegsführung gleichgesetzt (S. 105).

Kapitel II widmet sich dem Ersten Weltkrieg. Hier wurde die fortan maßgebliche Praxis von „taktische[n] Luftangriffe[n] im Frontgebiet“ als unterstützende Dimension der Luftwaffe praktiziert sowie „strategische Bombardements auf das gegnerische Hinterland“ als eigenständiges Kriegs-mittel verwendet (S. 121 und 123). Bereits 1914 startete das Deutsche Reich eine Luftoffensive gegen England, obwohl Reichskanzler Bethmann-Holl-weg eine internationale Bewertung als „Akt der Inhumanität“ befürchtete, was das Reich „[g]erade nach der Verletzung der Neutralität von Belgien“ noch weiter diskreditieren würde (S. 125). Selbst Kaiser Wilhelm „warnte vor [...] wirtschaftliche[n] Vergeltungsmaßnahmen, Verlust der neutralen Unterstützung, ungünstige[n] Friedensbedingungen, Reparationen und mi-

litärische[n] Repressalien“ (S. 125) – vergleichbar mit der Diskussion um den uneingeschränkten U-Boot-Krieg. Die Befürworter, die sich schlussendlich durchsetzten, beriefen sich dagegen auf die „psychische Wirkung“ der Luftangriffe (S. 126). Zudem erhoffte man sich eine Entlastung an der Front, wenn feindliche Ressourcen für die Luftabwehr zur Verfügung gestellt werden mussten (S. 129). Die Entente flog ihrerseits taktische und strategische Luftangriffe wie auch die befürchteten Vergeltungsoffensiven. Auf britischer Seite erkannte man ebenfalls den „far-reaching political and moral effect“ des strategischen Luftkriegs (S. 134). Sofern „the visits are constantly repeated at short intervals, so as to produce in each area bombed a sustained anxiety“, käme es auf den materiellen Schaden nicht mehr entscheidend an (S. 134). Leidtragende waren auf Seiten der Mittelmächte wie der Entente Zivilpersonen (S. 135 und 165). In seiner umfassenden Betrachtung hält *Mensching* vor allem drei Dinge fest: Erstens, dass der Luftkrieg „das Kriegsfeld vergrößert und vertieft, von der eigentlichen Front in das gegnerische Hinterland bewegt und dabei die Grenze zwischen Kombattanten und Zivilisten zunehmend erodiert“. Insbesondere die „morale bombings“ (S. 163) ebneten den Weg in die „Totalisierung des Krieges“ (S. 136). Zweitens, die normative Schwäche des Luftkriegsrechts, exemplifiziert an der „mangelnde[n] Geltungskraft des Moratoriums von 1907“ (S. 139). Drittens, die Tendenz, „das eigene Kriegsverhalten als völkerrechtskonform und das des Gegners als völkerrechtswidrig darzustellen“ (S. 161): „Denn wer sich selbst auf die ‚gute Seite‘ stellte, konnte nicht nur auf die Unterstützung der eigenen Bevölkerung hoffen, sondern auch mit der Solidarisierung derjenigen Staaten rechnen, die (noch) außerhalb des Kriegsgeschehens standen“ (S. 161). Gleichzeitig bedingte dies jedoch auch einen „Kreislauf aus Repressalien und Gegenrepressalien“ (S. 165), was bzgl. des Schutzes von Zivilpersonen ein „race to the bottom“ bedeutete. Die Analyse der Legitimierung der Rechtsverstöße (S. 167 ff.) mit Ausführungen zu Repressalie, Notwehr und Notwendigkeit, utilitaristischen Erwägungen und Argumenten von der „besonderen Natur“ des Luftkrieges ist besonders aufschlussreich. Insgesamt zeigte sich, dass „das Fehlen eines speziellen Luftkriegsregimes zu rechtlichen Unklarheiten und einem diversen Rechtsverständnis [führte], das im Zweifel militärischen Vorteilsinteressen Vorschub leistete“ (S. 160).

Kapitel III betrachtet die Zwischenkriegszeit. Hier herrschte bei allen Beteiligten der traumatische Eindruck vor, den der Erste Weltkrieg hinterlassen hatte. Entsprechend der Erzählung vom „war that will end war“ lag der Fokus – nicht zuletzt durch den Einfluss der internationalen Friedensbewegung – zunächst auf Abrüstung und Abschaffung des (Luft-)Kriegs. *Mensching* arbeitet die relevanten Bestimmungen des Versailler Vertrages

sowie des Völkerbundregimes heraus und stellt die Gründe des Scheiterns der Genfer Abrüstungskonferenz dar (S. 180 ff.). In gewisser Weise spiegelt sich hier das bereits von den Haager Konventionen bekannte gegenseitige Misstrauen (S. 306). Kein Staat wollte für das Scheitern der Abrüstungsverhandlungen verantwortlich gemacht werden (S. 213). Gleichzeitig war die Luftwaffe als effektives militärisches Mittel unverzichtbar geworden. Zu Recht hebt *Mesching* daher den utilitaristischen Topos von der Luftwaffe als „humanisierendes Mittel“ (S. 220) und „Werkzeug des Friedens“ (S. 221) hervor, das den luftfahrenden Staaten eine willkommene Ausflucht bot. Aufgrund der gegensätzlichen staatlichen Interessen stand es auch um die Regulierung des Luftkriegs nicht besser. Die Haager Luftkriegsregeln von 1923, die *Mesching* in einer an eine Kommentierung erinnernden Weise analysiert, blieben ein – wenn auch einflussreicher – Entwurf. Die von *Mesching* bei den Verhandlungen ausgemachten Verwerfungslinien entsprachen mit unterschiedlichen nationalen Sicherheitsstrategien denen der Haager Konferenzen von 1899 und 1907, waren aber zudem durch mangelndes Vertrauen in die Wertigkeit von völkerrechtlichen Normen geprägt (S. 260). Schlüsselbegriffe, auf die man sich einigen konnte, wurden „absichtlich offen bzw. auslegungsbedürftig formuliert [...], damit die Verhandlungen nicht an den hierdurch hervorgerufenen Meinungsverschiedenheiten scheiterten“ (S. 283). Gleichzeitig entwickelte sich in der Zwischenkriegszeit mit dem sog. Douhetismus eine Theorie des totalen Krieges, in dem eine selbstständige Luftwaffe, „den materiellen wie auch moralischen Widerstand des Gegners zu brechen“ hatte (S. 285). Dieser Krieg verlange einen „Überfall auf den Gegner“, womit eine „schnellstmögliche Vernichtung der feindlichen Luftstreitkräfte sowie ihrer Stützpunkte, Produktions- und Versorgungsstätten auf dem Boden“ eingeleitet werden sollte. „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“, fragte *Giulio Douhet* (S. 285). Einschränkende völkerrechtliche Verträge bezeichnete der italienische General als „wertlose Papierfetzen“ und pries etwa die „Luft-Gaswaffe [als] humanste Waffe, weil der Endzweck des Krieges mit einem Kraftminimum und Verlustminimum erreicht werden kann (S. 286). In der Folge setzten die Militärmächte auf Abschreckung anstelle „auf die Einhaltung rechtlicher Grundsätze in einem künftigen Krieg zu vertrauen“ (S. 292).

Kapitel IV adressiert den Zweiten Weltkrieg, dessen zunehmende Eskalation *Mesching* in verschiedenen Phasen darstellt. Eindrücklich arbeitet er die Wendepunkte heraus, „in denen das Recht versagte, d. h. vormals anerkannte Grundsätze zu Gunsten militärstrategischer Interessen und zu Lasten der

Zivilbevölkerung missachtet wurden“ (S. 324). Wie in keinem anderen Konflikt war die Art und Weise der Kriegsführung hier reiner Ausfluss politischer Erwägungen. Die deutsche Praxis war in der Luftschlacht um England davon dominiert, den Gegner „moralisch niederzukämpfen“ (vgl. S. 344), indem man die Bevölkerung nicht zur Ruhe kommen ließ (S. 348). Der Luftkrieg gegen England war „als Wirtschafts- und Zermürbungskrieg ausgerichtet. Im Sinne einer Blockade zielte er darauf ab, den Gegner durch Erschöpfung der Ressourcen und seiner Widerstandsfähigkeit zur Kapitulation zu zwingen“ (S. 349). Im Auswärtigen Amt setzte sich im weiteren Verlauf die Überzeugung durch, „dass propagandistische Bedenken gegen Terrorangriffe auf die englische Zivilbevölkerung nicht mehr bestehen“ (S. 351). Die Rechtmäßigkeit dieser Praxis wurde nur noch formelhaft als Repressalien gerechtfertigt und gegen Kriegsende bei den sog. Vergeltungswaffen bereits in deren Bezeichnung aufgegeben (S. 355). Im Osten war die Kriegsführung von Anfang an vom „Vernichtungs- und Entvölkerungsgedanken“ beherrscht (S. 364), sodass die Luftwaffe nicht zur Terrorisierung der Bevölkerung, sondern zum Auslöschen ganzer Städte eingesetzt wurde (S. 356 ff.).

Auf britischer Seite stellte sich im Laufe des Krieges ein strategischer Wandel „of diverting the attack from the enemy's means to fight to the will of the German people to continue the war“ ein (S. 375). Dieses „Ausziehen der Samthandschuhe“ (S. 371) beendete den sog. „phoney war“ (S. 368 ff.), in welchem man sich noch dem strikten Schutz von Zivilpersonen verschrieben hatte. So erklärte Churchill: „[T]he civilian population around the target areas must be made to feel the weight of the war“ (S. 375). Die Kriegsführung nahm einen strafenden Charakter an, ähnlich der Kriegsführung der Union im US-amerikanischen Sezessionskrieg. Sie sollte – ursprünglich noch in der Tradition des morale bombing aber bald Formen das massacre bombing annehmend – aufzeigen, dass das NS-Regime nicht in der Lage war, seine Bevölkerung vor den Angriffen der Alliierten zu schützen (S. 383): „Let the Nazis drag you down to disaster with them if you will. That is for you to decide“ (S. 385). Piloten erhielten die Anweisungen, selbst dann nicht mehr mit Bomben zurückzukehren, wenn sie ihre Primär- oder Sekundärziele nicht finden konnten (S. 376). Verzögerungszünder verhinderten nicht nur, dass die von Brand- und Explosionsbomben verursachten Brände unmittelbar gelöscht werden konnten, sondern ermöglichten auch deren Ausbreitung (S. 376). Das Unterscheidungsprinzip wurde zu Gunsten des Flächenbombardements aufgegeben (S. 377). Durch „quantitativ zunehmende [...] Bomberoffensiven“ sollte unter der Bevölkerung eine konstante Angst vor Luftangriffen aufrechterhalten werden (S. 378). Heimischer Kritik begegnete das britische Air Ministry mit der Argumentation, nur die Aufgabe der Zerstörung des Feindes zu erfüllen (S. 405). Soweit der Zweite Weltkrieg nicht

bereits ohnehin zur Negation völkerrechtlicher Grundsätze geführt hatte (S. 414), war es die verbleibende Funktion des Kriegsrechts, die gegnerische Praxis zu diskreditieren (S. 413) und selbst nicht als „Völkerrechtsdelinquent klassifiziert zu werden“ (S. 413). Beide Seiten erhofften ein Verhalten des Gegners, das sie selbst zur Rechtfertigung von drastischeren Maßnahmen ausnutzen konnten (S. 430).

Hilfreich sind *Menschings* Ausführungen zur Legitimierung der Luftkriegspraxis (S. 413 ff.), wo er zwischen Exklusion (Ausschluss der Rechtsanwendung) und Negation (fehlende Anerkennung der Existenz rechtlicher Grundsätze) sowie zwischen ontologischen und utilitaristischen Rechtserfertigungsmustern unterscheidet. Vor diesem Hintergrund verkümmerten „hergebrachte Rechtsinstitute“ zum bloßen Legitimationsinstrument (S. 428). Dass die Alliierten von der Rechtmäßigkeit ihrer eigenen Praxis nicht überzeugt waren, zeigt sich nach *Mensching* darin, dass in den Nürnberger Prozessen „ein expliziter Bezug zur Luftkriegsführung fehlte“ (S. 436).

Das finale Kapitel V behandelt überblicksartig die „Rechts- und Diskussentwicklung bis zur Gegenwart“. Einen Schwerpunkt legt *Mensching* auf die Zusatzprotokolle von 1977 und die auf den Verhandlungen ausgetragene „Kontroverse zwischen idealists and realists“ (S. 462) und anderen Interessengruppen bzw. politischen Blöcken. Bezeichnend für die gesamte Geschichte des humanitären Völkerrechts ist auch hier das „mangelnde Einhegungsinteresse“, was *Mensching* an den Atomwaffen und Artikel 51 Nr. 4 ZP 1 festmacht: „Die reine Begrenzung der Kampfmittelwirkung bei zugleich fehlender Konkretisierung der Kampfmittelart [...] nutzten die Militärmächte aus, um sich die Einsatzmöglichkeit bestimmter Waffenkategorien offen zu halten“ (S. 469). Zwar brachten die Zusatzprotokolle etwas Ordnung ins „baffling chaos“ des Luftkriegsrechts, es blieben aber weiterhin „humanitäre Schutzlücken, die sich zu Gunsten von militärischen Vorteilsinteressen manifestierten“, insbesondere „in Form von mehrdeutigen Formulierungen sowie flexiblen Auslegungsmöglichkeiten“ (S. 487). Großen Militärmächten, wie allen voran den USA, war selbst dies nicht genug: Sie blieben den Zusatzprotokollen unter anderem mit dem Argument fern, dass sich durch Unterstützung des Ostblocks die Interessen der „Third World Nations“ durchgesetzt hätten, „die militärische Überlegenheit der Großmächte auf Rüstungsebene zu reduzieren“ (S. 486).

Im Kontext moderner Luftkriegsführung stellt *Mensching* sehr wertvolle Überlegungen zur Rechtsentwicklung (S. 503 ff.) und Rechtsmissachtung (S. 515 ff.) an. Gleichermassen realistische wie ernüchternde Ausführungen zur untergeordneten Rolle des Rechts beschließen das Kapitel. Hier kommt *Mensching* zu dem Ergebnis, dass auch im Zusammenhang mit Drohnen und autonomen Waffensystemen „bestimmte Strategien und Topoi aus dem Dis-

kurs nicht verschwinden, sondern bis heute zur Rechtfertigung der Rechtsstagnation und Rechtsmissachtung Verwendung finden“ (S. 528). Diese identifiziert zu haben (zusammenfassend S. 529), ist ein zentraler Mehrwert von Menschings Arbeit – über den Luftkrieg hinaus. Die Studie wurde mit dem Preis der Reinhold-und-Maria-Teufel-Stiftung ausgezeichnet und von der Körber Stiftung auf die Shortlist für den Deutschen Studienpreis gesetzt – völlig zurecht.

Raphael Schäfer, Heidelberg