

Katastrophenschutz im Völkerrecht

von **Soleiman Mohsseni**, Berlin

A. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland, aber auch private deutsche Organisationen waren immer wieder in Hilfsaktionen auf der ganzen Welt engagiert.¹ Das Hauptinteresse beim Ausbrechen bzw. Eintreten einer Katastrophe liegt natürlich in der Minderung menschlichen Leids und in der Absicht das öffentliche Leben so schnell wie möglich wieder zu stabilisieren. Umso verwunderlicher erscheint es, dass in solchen Ausnahmesituationen immer wieder die Arbeit von Entwicklungsorganisationen oder Staaten durch bürokratische und rechtliche Hindernisse im betroffenen Staat erschwert wird.² Hier erscheint das Völkerrecht ein geeignetes Mittel, diese Hindernisse zu beseitigen. Zum einen ist es das probate Medium, um das Verhältnis der verschiedenen Staaten und deren Staatsangehörigen bzw. –zugehörigen zu regeln. Zum anderen kann das Völkerrecht allgemeine internationale Standards bei der Prävention, Bewältigung und der Nachsorge durchsetzen. Unter Berücksichtigung dieser Umstände müsste der Katastrophenschutz eine gewichtige Rolle im Völkerrecht spielen. Die Situation, in der ein Staat einer Katastrophe ausgeliefert ist, führt häufig dazu, dass er nicht mehr in der Lage ist das öffentliche Leben und die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Dies betrifft nicht nur Entwicklungsländer, denen die materiellen Mittel fehlen, sondern erfasst auch Industrieländer, wie uns die Bilder nach dem Sturm Katharina in New Orleans gezeigt haben. Die Staaten sind also regelmäßig auf fremde Hilfe angewiesen. Das Aufeinandertreffen verschiedener staatlicher Gewalten (hier in Form der Kooperation) stellt aber ein Problemfeld des Völkerrechts dar. Ausländische Polizisten und Feuerwehrmänner treten als Ordnungskräfte auf. Die Einreise, der rechtliche Status und Aufenthalt bedürfen Regelungen. Mithin lässt sich somit bei einer abstrakten Überlegung feststellen, dass die Bewältigung von Katastrophen auch einer solchen im Völkerrecht bedarf. Die folgende Arbeit möchte untersuchen, inwiefern sich das Völkerrecht tatsächlich mit dem Katastrophenrecht beschäftigt, welche Regelwerke, Organisationen und Strukturen existieren und wie der Stand zu bewerten ist. Da die Arbeit Grundlage eines Einführungsreferats ist, können einige allgemeine Ausführungen zum Völkerrecht nicht unterbleiben. Als Katastrophe wird der bewaffnete Konflikt hier nicht mit einbezogen. Auch

deshalb werden menschenrechtliche und humanitäre Aspekte ausgeblendet.³

B. Völkerrechtliche Strukturen

Das Völkerrecht basiert auf der souveränen Gleichheit der Staaten.⁴ Souveränität bedeutet, dass die Staaten nach außen unabhängig sind und im Innern die ausschließliche Gewalt ausüben. Daraus folgt auch, dass sich kein Staat in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einmischen und vor allem keine Hoheitsgewalt auf fremdem Staatsgebiet ausüben darf. Es wäre grundsätzlich ein Verstoß gegen das Interventionsverbot (Einmischungsverbot in die inneren Angelegenheiten eines Staates) würde z.B. die Feuerwehr in Frankfurt/Oder ohne Erlaubnis oder vorherige Vereinbarungen mit dem polnischen Staat, in ein Grenzort nach Polen fahren und dort einen Brand löschen.⁵ Deutschland würde sich völkerrechtswidrig verhalten und könnte sich schadensersatzpflichtig machen.

Das Souveränitätsdenken war äußerst streng und die Gefahrenprävention und –bewältigung wurden als ureigene Aufgabe eines Staates angesehen. Erst nach den Erfahrungen der zwei Weltkriege hat sich die enge Auffassung von Souveränität aufgelöst und die Bereitschaft zur internationalen Kooperation zugenommen.

Auch, wenn das Souveränitätsprinzip zu einer Abschirmung nach außen führte, entspringt aus ihm auch die Pflicht der Staaten, bei Katastrophen im Inland umliegende Staaten Informationen über die Katastrophe zu liefern. Denn, wenn jeder Staat das Recht hat Katastrophen im Innern selbständig zu bewältigen, dann hat er auch die Pflicht, das Hoheitsgebiet anderer Staaten vor den Auswirkungen zu bewahren und den Staaten Informationen zuzuleiten, damit diese sich auf die Situation einstellen und mögliche Gefahren abwenden können.⁶

Weiterhin bleibt festzuhalten, dass sich im Völkerrecht bisher kein fester Begriff der Katastrophe herausgebildet hat.⁷ Eine Definition, welche inhaltlich mit der Definition aus § 2 Abs. 1 des Katastrophenschutzgesetzes Berlin übereinstimmt, liefern die Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Internationalen Strategie zur Katastrophenreduzierung. Danach ist eine Katastrophe: A serious disruption of the functioning of a community

¹ Vgl. z.B. das Engagement der Deutsche Welthungerhilfe nach dem Erdbeben in Pakistan oder die Leitung der dazugehörigen Geberkonferenz in Berlin 2005 durch das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

² Vgl. z.B. die Fallstudie zur Tsunamikatastrophe: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/indonesia-cs.pdf> (25.09.2007). Im folgenden wird der Staat in dem eine Katastrophe sich ereignet als betroffener Staat bezeichnet.

³ *BVerfGE* 115, 118 (159 f.).

⁴ Epping in *Völkerrecht*, 5. Auflage (Hrsg. Ipsen), München 2005, S. 367

⁵ Auf die Möglichkeiten einer Rechtfertigung durch anzunehmendes Einverständnis soll hier nicht eingegangen werden. Dieses Verhalten stellt grundsätzlich einen Verstoß dar.

⁶ Dieser Grundsatz ist in einem Schiedsverfahren zwischen den USA und Kanada im Jahre 1941 entwickelt worden (Trail-Smelter-Case) und durch den IGH im Korfu-Kanal-Fall bestätigt.

⁷ Fassbender *KritV* 2005, 375.

or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources.⁸ Anders aber die Definition der Internationala Cicil Dendence Organisation: “Disaster is an exceptional situation in which life, property or the environment may be at risk.”

C. Geschichte des völkerrechtlichen Katastrophenrechts

I. Einführung in die Problematik

Wie oben gezeigt, ergaben bzw. ergeben sich gewisse strukturelle Hindernisse für die Entwicklung eines Katastrophenrechts auf völkerrechtlicher Ebene.

Auch, wenn schon Emer de Vattel 1758 in seinem Lehrbuch von einer Beistandspflicht anderer Staaten bei Katastrophen sprach, führte erst die stärkere Weltmeererschiffahrt zu ersten Übereinkommen.⁹ Die Hohe See gilt nicht als das Gebiet eines Staates, so dass Regelungen getroffen werden mussten, wie bei Schiffszusammenstößen zu reagieren sei. So kam es unter anderem z.B. 1910 zum Brüsseler Übereinkommen. In ihm wurden neben Regelungen bezüglich der Haftung auch Beistandspflichten vereinbart. Nach dem Untergang der Titanic kam es 1913/1914 in London zu einer Konferenz zur Vermeidung solcher Ereignisse. Die Konferenz arbeitete einen Vertrag aus, der sowohl präventive als auch bewältigende Maßnahmen vorsah. Zu einer Ratifikation kam es wegen des ersten Weltkrieges nicht mehr. 1927 wurden im Rahmen des Völkerbundes die ersten Versuche eines multilateralen Abkommens im Bereich des Katastrophenschutzes unternommen. Die Konvention zur Einberufung einer Internationalen Hilfsunion wurde aber nie umgesetzt und ging mit dem Auflösen des Völkerbundes gänzlich unter.¹⁰ Nach dem zweiten Weltkrieg setzte sich die Überzeugung bei den Staaten durch, dass vielen Herausforderungen nur mit internationaler Zusammenarbeit effektiv begegnet werden kann. 1968 wurde das Tsunami-Warning-Center als Teil der Ozeanographischen Kommission durch die UNESCO errichtet.¹¹ Dennoch setzten sich multilaterale Verträge nicht durch und es kam zumeist zu Abschlüssen bilateraler Verträge.¹² 1984 scheiterte ein umfassendes Katastrophenschutzabkommen unter der Leitung der Vereinten Nationen wegen Souveränitätsbedenken der Staaten.¹³ Dennoch existieren einige multilaterale Verträge, welchen bei einem Katastrophenfall Bedeutung zukommen. Hier sind die Konventionen im Rahmen der

Welthandelsorganisation zu erwähnen. In der Istanbul Konvention über den zeitweiligen Aufenthalt und in der Kyoto Konvention werden Hilfsorganisationen die Einreise in Länder erleichtert und das mitgeführte Material (Maschinen, Hilfsgüter) von den nationalen Steuern befreit.¹⁴ Zum einen ist hier jedoch zu erwähnen, dass diese Verträge nicht speziell für den Katastrophenfall geschaffen wurden und auch nicht darauf zugeschnitten sind. Zum anderen sind diese Verträge auch erst seit – in Völkerrechtskategorien – einem geringen Zeitraum in Kraft.

Insgesamt ist das Katastrophenschutzrecht ein relativ neues Gebiet für das Völkerrecht, welches auch nur langsam und zaghaft weiterentwickelt wird.

D. Völkerrechtliche Instrumentarien zum Katastrophenschutzrecht

I. Einführung

Grundsätzlich gibt es im Völkerrecht zwei Instrumente, um Recht zu schaffen. Auf der einen Seite steht der Vertrag und auf der anderen das Gewohnheitsrecht.

Das Gewohnheitsrecht entwickelt sich über einen längeren Zeitraum ständig wiederkehrende tatsächliche Verhalten der Völkerrechtssubjekte (Staaten, internationale Organisationen) bzw. deren Organe und der das Verhalten tragenden Rechtsüberzeugung. Hier zeigt sich, dass das Herausbilden von Völkergewohnheitsrecht regelmäßig einen langen Zeitraum benötigt und eine konkrete Pflicht sich oft nicht entnehmen lässt.¹⁵ In dem untersuchten Bereich könnte sich z.B. eine Norm so herausbilden, dass Staaten immer wieder bei Naturkatastrophen Hilfsgüter schicken und der betroffene Staat sich verpflichtet sieht, diese Hilfsgüter als steuerfrei zu behandeln. Weiterhin ist erforderlich, dass dies von einem Rechtsüberzeugungswillen getragen wird. Also wenn der betroffene Staat Steuern auf Hilfsgüter erheben möchte, die anderen Staaten aus rechtlichen Gründen protestieren und der betroffene Staat die steuerfreie Behandlung deswegen zulässt, weil er sich dazu rechtlich verpflichtet fühlt.¹⁶

Der völkerrechtliche Vertrag wird zwischen Völkerrechtssubjekten getroffen. Er kann bilateral, als auch multilateral ausgestaltet sein. In ihm werden regelmäßig die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien festgelegt. Er verpflichtet nur die Vertragsparteien.

II. Völkergewohnheitsrecht

Folgend sollen die völkergewohnheitsrechtlichen Normen dargestellt werden, die im Falle einer Katastrophe relevant werden könnten bzw. bei denen das Ereignis einer Katastrophe Auswirkungen haben kann.

1. Pflicht zur Abwendung von erheblichen Gefahren, die vom Staatsgebiet ausgehen

¹⁴ Näheres zu den beiden Konventionen unter:

http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_pfoverviewboxes_tools_and_instruments_pfconventions.htm (26.09.07).

¹⁵ Weitergehend zum Völkergewohnheitsrecht: Völkerrecht (Hrsg. Ipsen), 5. Auflage, S. 211ff

¹⁶ Eine solche völkerrechtliche Pflicht aus Gewohnheitsrecht existiert (noch) nicht.

⁸ <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm> (25.09.07)

⁹ Vattel begründete eine Beistandspflicht. Diese korrespondierte aber nicht mit einem Beistandsrecht. Der betroffene Staat musste Hilfsaktion nicht zulassen und auch nicht erleichtern.

¹⁰ Fidler, The Indian Ocean Tsunami and International Law, unter: <http://www.asil.org/insights/2005/01/insight050118.htm> (26.09.07)

¹¹ http://ioc3.unesco.org/itic/categories.php?category_no=153 (25.09.07).

¹² Unter:

http://www.bbk.bund.de/nn_402294/DE/06_Fachinformationsstelle/02_Rechtsgrundlagen/02_Katastrophenhilfeabkommen/Katastrophenhilfeabkommen__node.html__nn=true findet sich eine vollständige Liste der bilateralen Abkommen mit deutscher Beteiligung.

¹³ von Arnould AVR 2005 (43), 279, 307.

In dem oben schon erwähnten Trail-Smelter Schiedsspruch von 1941 ging es um grenzüberschreitende Luftverschmutzung. Danach ist die Pflicht, – vom eigenen Gebiet ausgehende – Schäden für ein anderes Staatsgebiet abzuwenden, Völkergewohnheitsrecht. Hieraus ist die Pflicht abzuleiten, dass in einem solchen Fall Informationspflichten gegenüber möglich betroffenen Staaten bestehen.¹⁷

2. Völkerrechtliches Nachbarschaftsrecht

Wie oben gezeigt, bestehen Ansprüche auf Unterlassen, Schadensersatz und Informationen bei Verstößen gegen die „Trail-Smelter-Pflichten“. Diese Ansprüche setzen jedoch schon den Eintritt eines Verstoßes voraus. Weiter gehen hier Ansprüche aus dem völkerrechtlichen Nachbarschaftsrecht.¹⁸ Dieses regelt die allgemeinen Beziehungen der Staaten zueinander, findet aber insbesondere auch im Bereich des Umweltschutzes Anwendung.¹⁹ Es regelt ferner die Zulässigkeit und den Komplex der sog. „ultra hazardous activities“. Dabei handelt es sich um Aktivitäten, die eine intensive Verletzungs- und Zerstörungsfahr bergen und nicht gewöhnlich sind.²⁰ Die Rechtmäßigkeit solcher Aktivitäten ist umstritten.²¹

3. Staatenverantwortlichkeit

Im Völkerrecht führt die Verletzung einer Norm zur Verantwortlichkeit des Staates. Er kann dann z.B. zum Schadensersatz oder zur Genugtuung verpflichtet sein.²² Gemäß Art.23 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit entfällt die Rechtswidrigkeit eines Normverstoßes, wenn der Verstoß durch höhere Gewalt begründet ist. Darunter fallen ohne Zweifel Naturkatastrophen.

III. Multilaterale Verträge

1. Konventionen im Rahmen der IAEA²³

Im Rahmen der IAEA wurden einige Verträge, die sich mit Reaktorsicherheit, Unfallprävention und Nachunfallverhalten beschäftigen, erarbeitet. Hier gehört z.B. die Konvention zur frühzeitigen Notifikation eines atomaren Unfalls dazu. Diese wurde unter den Eindrücken des Tschernobylunfalls verfasst und legt den Parteien Informationspflichten im Falle eines atomaren Unfalls auf. Die Konvention hat 100 Vertragsparteien.²⁴

17 Eine solche Pflicht bestand z.B. bei dem Tschernobyl-Vorfall.

18 Zur Existenz des völkerrechtlichen Nachbarschaftsrecht vgl.: Randelzhofer/Simma, Das Kernkraftwerk an der Grenze, Festschrift für Friedrich Berber, 1973, S. 397ff

19 Vgl. Bornheim, Haftung für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigung im Völkerrecht und im internationalen Privatrecht, 1995, S. 126

20 Vgl. Bornheim, S. 148;

21 Für eine Rechtswidrigkeit solcher Aktivitäten zumindest in unmittelbarer Grenz Nähe vgl.: Randelzhofer/Simma, S. 414ff

22 Vgl. Art. 36 und 37 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit. Diese geben nach einhelliger Meinung Völkergewohnheitsrecht wieder, ohne selbst verbindlich zu sein. Umfassend zur Staatenverantwortlichkeit: Völkerrecht (Hrsg. Ipsen), 5. Auflage, S. 616ff.

23 Konventionen sind nur eine andere Bezeichnung für völkerrechtliche Verträge

24 Stand 21.03.2007:

http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cenna_statu s.pdf (28.09.2007).

Auch zu erwähnen ist die Konvention Betreff Hilfe im Falle eines nuklearen Unfalls oder eines radiologischen Notfalls. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten Experten, Ausrüstung und sonstiges Material, welche bzw. welches bei der Unterstützung im Katastrophenfall behilflich sein kann, bei der IAEA zu notifizieren. Im Falle einer Anfrage steht es den Vertragsstaaten frei zu entscheiden, ob sie und in welchem Umfang helfen wollen. Die Unterstützung erfolgt kostenlos. Ferner regelt die Konvention die Privilegien und Immunitäten des entsandten Personals und Materials (Strafverfolgungsfreiheit, Steuerfreiheit). Die Konvention hat 98 Vertragsparteien.²⁵

2. Tampere Konvention

Wegen der starken Regulierung des Kommunikationssektors in den Staaten treten oft Schwierigkeiten bei der Einfuhr und Nutzung von Kommunikationsmitteln durch Hilfsorganisationen auf. Die Tampere Konvention zur Bereitstellung von Telekommunikationsquellen für Katastrophenminderung und Hilfsoperationen von 1998 versucht diese Probleme zu beseitigen. Sie erlaubt Personal bei Hilfsoperation, ihre eigenen Kommunikationsmittel einzuführen, verpflichtet die Bereitstellung von Ressourcen (Funkwellen, Geräte), regelt die Privilegien und Immunitäten bei der Bereitstellung von Kommunikation und die Voraussetzungen unter denen ein Staat Kostenerstattung für die Bereitstellung verlangen kann.²⁶ Sie hat bisher 30 Unterzeichnerstaaten, von denen zehn die Konvention ratifiziert haben.

3. Konventionen im Rahmen der Weltzollorganisation (WCO)

Bei der Einfuhr von Hilfsgütern bzw. Ausrüstung ergibt sich die Frage nach der Einstufung im Zollrecht. Um diese Probleme zu vereinfachen wird, den Hilfsoperationen oft Zoll- und Steuerfreiheit gewährleistet. Dies geschieht z.B. durch die schon oben erwähnten Konventionen im Rahmen der Weltzollorganisation.

4. Arbeiten im Rahmen der internationalen Zivilschutzorganisation (ICDO)

Die internationale Zivilschutzorganisation ist eine internationale Organisation, welche sich für die Nachhaltigkeit von Zivilschutz einsetzt. Als ihre Aufgaben hat sie sich die Verbesserung von Organisation und Mitteln zum Schutz der Zivilbevölkerung vor den Konsequenzen von Naturkatastrophen festgeschrieben. Im Jahr 2000 hat sie eine Rahmenkonvention zum Zivilschutz erlassen. Unter Art. 3 sind die Prinzipien aufgezählt. Art. 3 lit. a) sagt, dass nur Hilfe geleistet werden darf, die vom betroffenen Staat

25 Zum Text:

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf336.shtm> (28.09.07). Zum Stand der Vertragsparteien:

http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cacnare_stat us.pdf (28.09.07).

26 Zum Vertragstext:

<http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/icet98-e.htm#Article%207> (28.09.07).

akzeptiert wurde.²⁷ Der Organisation gehören viele westliche und lateinamerikanische Länder nicht an.

5. Vereinbarungen im Rahmen der Vereinigung Südostasiatischer Staaten (ASEAN)

Asien ist regelmäßig der Kontinent mit den meisten (Natur-) Katastrophen.²⁸ Daher verwundert es nicht, dass sich die ASEAN schon relativ früh nach ihrer Gründung (1967) auch dem Katastrophenschutz widmete.²⁹ Heute gibt es eine Vielzahl von Beschlüssen und Verträgen diesbezüglich.³⁰ Im Jahre 2003 wurde außerdem ein eigenes Katastrophenmanagementkomitee einberufen.

6. Fazit

Im Bereich der multilateralen Verträge existieren kaum Verträge, die speziell für den Katastrophenfall verfasst wurden. Viele Verträge beinhalten zwar Regelungen, die sich mit dem Thema beschäftigen, aber dies betrifft zumeist nur punktuelle Bereiche. Selbst die Tampere Konvention, welche explizit für den Katastrophenfall geschaffen wurde, befasst sich „nur“ mit dem Bereich der Kommunikation. Weiterhin ist ein wirklich universeller Vertrag nicht vorhanden.

Die Verträge ähneln sich strukturell. Zunächst wird die Souveränität der Staaten betont und klar gestellt, dass Hilfsleistungen nicht ohne Genehmigung des betroffenen Staates erfolgen können. Am häufigsten finden sich Regelungen zu Informationspflichten. Regelmäßig werden die Kosten der Hilfsaktionen den unterstützenden Staaten zugeschrieben. Insgesamt lassen sich nur wenige deutlich formulierte Verpflichtungen festhalten.

Es zeigen sich erhebliche quantitative wie qualitative Schwächen im Bereich der multilateralen Verträge. Hier ist eine umfassende Regelung gefragt, welche konkrete Verpflichtungen festschreibt. Dadurch würde auch die Pflichtenlage der einzelnen Staaten übersichtlicher.

IV. Bilaterale Verträge

Beinahe jedes Land hat mit anderen Staaten bilaterale Katastrophenschutzabkommen getroffen. Daher ist es nicht möglich, alle Abkommen zu untersuchen. Folgend wird ein bilaterales völkerrechtliches Abkommen mit deutscher Beteiligung vorgestellt.

1. Deutsch-französisches Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen von 1980³¹

Art. 1 des Abkommens verpflichtet die Parteien zur Unterstützung im Katastrophenfall. Dies gilt zwar nur in den Grenzen des Möglichen, stellt aber die Hilfeleistung nicht gänzlich zur Disposition des nicht betroffenen

Staates. Weiterhin wird die Zuständigkeit über die Entscheideung getroffen und bestimmt, dass die Leitung den Behörden des ersuchenden Staates obliegt. Formalitäten beim Grenzübergang werden stark eingeschränkt. Auch die Haftung bei Schadensfällen und die Kostenverteilung werden geregelt.

2. Gesamtdarstellung

Insgesamt sind die völkerrechtlichen Abkommen mit deutscher Seite inhaltlich ähnlich. Vereinzelt treten Unterschiede auf. So besteht gegenüber Frankreich, den Niederlanden und Dänemark eine Verpflichtung, wohingegen gegenüber Tschechien und der Schweiz eine solche Verpflichtung nicht auszumachen ist (Art. 1 der Abkommen spricht von freiwilliger Hilfeleistung).³² Grundsätzlich übernimmt der entsendende Staat die Kosten für die Hilfsaktion. Jedoch gilt dies im Abkommen mit Tschechien nicht für Einsätze von Flugzeugen.

Abschließend bewertend lässt sich feststellen, dass die Abkommen sehr allgemein gehalten sind. Positiv ist die Beschäftigung mit den relevanten Fragen wie Einreise, Einfuhr von Material, Kostenfrage. Außerdem weisen die Verträge die Parteien an, weitere Einzelvereinbarungen zu treffen. Im Bereich der Prävention soll der Austausch von Personal und Information erfolgen. Auch dies ist ein positiver Aspekt, der allerdings nicht als konkrete Pflicht verfasst wurde. Auch ist zu beachten, dass die Abkommen relativ jung sind (die ersten wurden 1980 abgeschlossen). Dies macht deutlich, dass die Bereitschaft Souveränität im Bereich des Katastrophenschutzrechts abzugeben, noch nicht weit entwickelt ist.

V. Katastrophenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen

1. Die Katastrophe als Bedrohung für den Weltfrieden?

Das Organ der Vereinten Nationen mit den rechtlich effektivsten Instrumenten ist der Sicherheitsrat. Nur er kann gemäß Art. 25 UN-Charta rechtsverbindliche Resolutionen beschließen. Er kann jede mögliche militärische und nichtmilitärische Maßnahmen (Kapitel Sieben), sogar gegen den Willen des betreffenden Staates beschließen. Interessant ist die Frage, ob der Sicherheitsrat auch Hilfsaktionen ohne die Zustimmung des betroffenen Staates durchführen könnte. Dies erscheint zunächst einmal eine theoretische Fragestellung. Jedoch muss hier bedacht werden, dass dies z.B. in Situationen relevant wird, in denen sich die Katastrophe in einem Gebiet ereignet hat, welches von Rebellen oder ethnischen Minderheiten bewohnt wird. Dort könnte eine Katastrophe dem betroffenen Staat sogar willkommen sein und er würde Hilfeleistungen und das Wiederherstellen der öffentlichen Ordnung unterlassen. Für das zulässige Aussprechen von Maßnahmen i.S.v. Kapitel Sieben müsste gemäß Art. 39 iVm Art. 24 UN-Charta eine Bedrohung des Weltfriedens vorliegen. Fraglich ist, ob das Ereignis einer Katastrophe darunter fällt. Dem Sicherheitsrat ist ein weites Ermessen bei der

27 Zum Vertragstext: <http://www.icdo.org/pdf/org/act-coop-frame-work-convention-en.pdf> (28.09.07).

28 Vgl z.B. für das Jahr 2004: http://www.munichre.com/publications/302-04320_de.pdf (28.09.07), S. 8.

29 Erster Vertrag im Jahre 1976: <http://www.aseansec.org/17455.htm> (28.09.07).

30 Aktuellste Vertrag von 2005: <http://www.aseansec.org/17579.htm>

31 Text unter: http://www.bbk.bund.de/eln_007/nn_398538/DE/06_Fachinformationssstelle/02_Rechtsgrundlagen/02_Katastrophenhilfeabkommen/Abkommen_20Frankreich,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Abkommen%20Frankreich.pdf (29.09.07)

32 Alle Abkommen mit Text unter: http://www.bbk.bund.de/nn_402294/DE/06_Fachinformationsstelle/02_Rechtsgrundlagen/02_Katastrophenhilfeabkommen/Katastrophenhilfeabkommen_node.html_nnn=true (29.09.07)

Einschätzung der Friedensbedrohung einzuräumen (*Der Sicherheitsrat stellt fest...“*).³³ In den ersten Jahrzehnten stellte der Sicherheitsrat eine Bedrohung nur bei zwischenstaatlichen Konflikten fest. Jedoch hat sich Bedrohungsbegriff verändert. Der Sicherheitsrat sah z.B. Flüchtlingsbewegungen als eine Bedrohung des Weltfriedens an.³⁴ Auch rein interne Sachverhalte (schwere Menschenrechtsverletzungen) werden mittlerweile als Friedensbedrohung gewertet. Verknüpft man an die Entscheidung der Flüchtlingsbewegung und der schweren Menschenrechtsverletzung, so kommt man mit Erfolg zu dem Ergebnis, dass auch das Eintreten einer Katastrophe bei willkürlichem Unterlassen der Hilfsleistungen durch den betroffenen Staates als eine Friedensbedrohung anzusehen ist. Denn das Unterlassen oder nicht effektive Begegnen einer Katastrophe hat regelmäßig Flüchtlingsbewegungen zur Folge und/oder verletzt die Menschenrechte der Bevölkerung (z.B. Recht auf Leben; Diskriminierungsverbot). Damit ergibt sich, dass den Vereinten Nationen im Einzelfall ein effektives Mittel zur Katastrophenbekämpfung im Bereich des Wiederaufbaus zur Verfügung steht.

2. Resolutionen und Unterorgane im Rahmen der Vereinten Nationen

Neben dem Sicherheitsrat können auch die anderen Organe (Generalversammlung, ECOSOC) Resolutionen verfassen. Diese sind jedoch nicht verbindlich. Rechtliche Bedeutung erlangen diese Resolutionen vor allem bei der Ermittlung von Völkergewohnheitsrecht und der Auslegung von Verträgen.

Untersucht man die Resolutionen ab 1998, so kommt man zu dem Ergebnis, dass der Sicherheitsrat keine Resolution unmittelbar zum Katastrophenschutz verabschiedet hat. Im Gegensatz dazu erließen die Generalversammlung und der ECOSOC eine Vielzahl von Resolutionen zu diesem Thema.³⁵ Dies liegt an der Aufgabenverteilung innerhalb der Vereinten Nationen.

1972 wurde das Koordinierungsbüro der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe gegründet (Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator). Im Zuge von Umstrukturierungen wurde es vom Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) ersetzt. OCHA ist ein beratendes Unterorgan der Generalversammlung. Es berät und unterstützt politische Organe bei der Behandlung von unter anderem Katastrophenfällen. Seine Hauptaufgabe ist die Koordinierung der Katastrophenhilfen innerhalb der Vereinten Nationen und zwischen den Vereinten Nationen und Dritten.

3. Fazit

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Vereinten Nationen sich intensiv mit dem Thema des Katastrophenschutzes auseinandersetzen. Das Thema steht regelmäßig auf der Tagungsordnung der General-

versammlung.³⁶ Neben OCHA beschäftigen sich viele andere Nebenorgane und Sonderprogramme partiell mit dem Thema (FAO, UNHCR, World Food Programme). Auch stehen den Vereinten Nationen die juristisch effektiven Mittel zur Verfügung (Sicherheitsratsresolutionen). Jedoch haben es auch die Vereinten Nationen bisher nicht geschafft eine umfassende Konvention zu erzielen.

E. Abschließende Würdigung des Katastrophenschutzes auf Ebene des Völkerrechts

Schon dieser kurze Überblick unterstreicht die quantitativ intensive Beschäftigung des Völkerrechts mit dem Katastrophenschutz. Dabei liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf Prävention durch Informationsaustausch. Viele internationale Organisationen beschäftigen sich überwiegend oder teilweise mit diesem Gebiet. Dies verdeutlicht aber auch, warum bisher eine umfassende Konvention nicht gelungen ist. Katastrophenschutz dringt in viele verschiedene Bereiche ein. Eine umfassende Konvention müsste sich mit diesen Bereichen auseinandersetzen. Hier müssten die Interessen der Staaten unter einen Hut gebracht werden. Angesichts der Souveränität der Staaten und den verschiedenen Interessen erscheint dies kaum möglich, so dass es ratsam ist, die notwendigen Regelungen in verschiedenen Verträgen zu treffen. Dies bringt dann zwar einen „Pflichten-Fleckenpeppich“ mit sich, ist aber wohl wünschenswerter als das gänzliche Fehlen bzw. eine Konvention, die mit allzu vielen Kompromissen behaftet ist.

Die Ereignisse der letzten Jahre (Erdbeben in Pakistan, Tsunami in Südostasien, Sturm in USA) haben den Staaten ihre Unfähigkeit diese Katastrophen alleine zu meistern, deutlich vor Augen geführt. Es ist nun daran, diese Erfahrung in konkrete Verträge umzusetzen, Abstand zu nehmen von den bisherigen allgemein formulierten Vertragsbestimmungen und feste Pflichten zu installieren.

33 Frowein in: Charta der Vereinten Nationen Kommentar (Hrsg. Simma), S. 566f

34 SC-Res. 794 (1992):

<http://www1.umn.edu/humanrts/peace/docs/scre794.html> (29.09.07).

35

<http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/HumanitarianResolutions/GeneralAssembly/tabid/1174/Default.aspx> (29.09.07).

36 Vgl. TOP 54 c); 71 der 62. Sitzung :

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/251&Lang=E (29.09.07).