

SWP-Aktuell

NR. 9 FEBRUAR 2023

Waffenlieferungen an die Ukraine

»Fahren auf Sicht« – auch was das Völkerrecht angeht

Christian Schaller

Deutschland unterstütze die Ukraine durch Waffenlieferungen bei der Ausübung ihres individuellen Rechts auf Selbstverteidigung gegen den von Russland geführten völkerrechtswidrigen Angriffskrieg, werde dadurch aber nicht zur Kriegspartei. So lautet die Position der Bundesregierung. In völkerrechtlicher Hinsicht stellt sich jedoch die Frage, wann das Unterstützen in einem bewaffneten Konflikt in eine indirekte Gewaltanwendung umschlägt. Dann müsste nämlich das kollektive Selbstverteidigungsrecht in Anspruch genommen werden. Und man könnte sich kaum mehr darauf berufen, nicht Konfliktpartei zu sein. Doch das *ius contra bellum* und das humanitäre Völkerrecht geben keine eindeutigen Antworten darauf, wann die betreffenden Schwellen überschritten sind.

Den völkerrechtlichen Rahmen für die Ausstattung der Ukraine mit Kriegswaffen bilden im Wesentlichen das Friedenssicherungsrecht der UN-Charta (das auch als *ius contra bellum* bezeichnet wird), das Neutralitätsrecht und das humanitäre Völkerrecht (*ius in bello*). Jede der drei Regelungsmaterien folgt ihrer eigenen Logik und Systematik. Zwischen dem *ius contra bellum* und dem *ius in bello* existieren sogar scharfe Trennlinien. Daher sind zunächst folgende Klarstellungen erforderlich.

Erstens: Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Waffenlieferungen beurteilt sich vor allem nach dem *ius contra bellum* und dem Neutralitätsrecht. Ob ein Staat Partei eines bewaffneten Konflikts ist, bestimmt hingegen allein das humanitäre Völkerrecht. Falsch ist daher der Schluss, man werde deshalb nicht Kriegspartei, weil man die

Ukraine dabei unterstütze, sich gegen einen Aggressor in einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg zu verteidigen. In der politischen Debatte werden beide Aspekte häufig vermischt. Außer Frage steht, dass militärischer Beistand für die Ukraine selbst in größerem Umfang durch die UN-Charta gedeckt ist. Dies bewahrt Staaten, die Hilfe leisten, allerdings nicht davor, im humanitär-völkerrechtlichen Sinne zu Konfliktparteien zu werden.

Zweitens: Sofern die Verbündeten der Ukraine nach den Kategorien des humanitären Völkerrechts in die Position von Konfliktparteien gerieten, wären zwar in der Logik dieser Rechtsmaterie militärische Handlungen Russlands gegen die betreffenden Staaten denkbar. Gemäß dem *ius in bello* sind Angriffe auf militärische Ziele einer Konfliktpartei nämlich nicht verboten,



solange bestimmte humanitäre Grundregeln eingehalten werden. Gleichwohl verstieße Russland ein weiteres Mal eklatant gegen die UN-Charta, würde es seine militärischen Operationen nun auf diese Staaten ausweiten.

Im Übrigen jedoch ist das Völkerrecht hinsichtlich der Bewertung von Waffenlieferungen an einen Staat, der sich im Krieg befindet, keineswegs so klar, wie mitunter behauptet wird.

Zwei Fragen sind vordringlich zu klären:

(1) Wann überschreiten Waffenlieferungen an die Ukraine möglicherweise die Grenze zur indirekten Gewaltanwendung, so dass sie unter Rückgriff auf das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung gerechtfertigt werden müssten?

(2) Laufen westliche Staaten Gefahr, nach humanitärem Völkerrecht durch eine solche militärische Unterstützung der Ukraine zu Konfliktparteien zu werden?

Waffenlieferungen als kollektive Selbstverteidigung?

Die Rechtsauffassung der Bundesregierung lautet, dass Deutschland die Ukraine durch die Lieferung von Waffen bei der Ausübung ihres individuellen Selbstverteidigungsrechts unterstützt. Die Schwelle zu einer kollektiven Ausübung des Selbstverteidigungsrechts werde nicht überschritten (Deutscher Bundestag, Drucksache 20/1918, S. 39).

Doch worin besteht der Unterschied zwischen Hilfe zur individuellen Selbstverteidigung und kollektiver Selbstverteidigung? Zunächst eine verfahrensrechtliche Anmerkung: Maßnahmen, die ein Mitglied der Vereinten Nationen in Ausübung (nicht zur Hilfe bei der Ausübung) des in Artikel 51 der UN-Charta verbrieften Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung trifft, müssen dem UN-Sicherheitsrat nach Satz 2 dieses Artikels umgehend angezeigt werden. Deutschland und offenbar auch alle anderen Staaten, die der Ukraine mit militärischen Hilfspaketen zur Seite stehen, sind überzeugt, dass ihre Beiträge

noch unterhalb der Schwelle zur Ausübung des kollektiven Selbstverteidigungsrechts anzusiedeln sind. Deswegen ist beim Sicherheitsrat bislang keine entsprechende Anzeige eingegangen. Als ständiges Mitglied dieses Gremiums wäre Russland direkter Empfänger einer solchen Benachrichtigung.

Unterdessen lässt sich diskutieren, ob die Waffenlieferungen mittlerweile die Qualität einer indirekten Gewaltanwendung erreicht haben. Das nämlich würde den Anwendungsbereich von Artikel 2 Nr. 4 der UN-Charta eröffnen. Demzufolge würde es nicht mehr ausreichen, sich darauf zu berufen, der Ukraine lediglich bei der Ausübung ihres individuellen Selbstverteidigungsrechts behilflich zu sein. Vielmehr müsste dann Artikel 51 der UN-Charta als Rechtfertigungstatbestand für die Waffenlieferungen in Stellung gebracht werden. Dies wäre materiell-rechtlich unproblematisch, da die Voraussetzungen für eine kollektive Selbstverteidigung zugunsten der Ukraine vorliegen. Es zöge aber die erwähnte Anzeigepflicht nach sich.

Das völkerrechtliche Konstrukt der indirekten Gewaltanwendung geht vor allem auf einige Resolutionen zurück, die die UN-Generalversammlung in den ersten drei Dekaden seit Gründung der Vereinten Nationen verabschiedet hat. Sie sollen klarstellen, dass das in Artikel 2 Nr. 4 der Charta verankerte Gewaltverbot auch bestimmte subversive Handlungen von Staaten erfasst, wie etwa das Schüren von Unruhen in einem anderen Staat oder die Entsendung von Söldnern oder bewaffneten Banden. Im Nicaragua-Urteil hat der Internationale Gerichtshof 1986 festgestellt, dass bereits das Bewaffnen und Trainieren von Rebellen, die Gewaltakte gegen einen anderen Staat verüben sollen, als eine Form der Gewaltanwendung anzusehen sei.

Die Situation, dass ein Staat einem anderen Staat bei dessen Gewalteininsatz gegen einen Drittstaat hilft, indem er Waffen, Munition und Ausrüstung bereitstellt, hat die UN-Generalversammlung in den betreffenden Resolutionen mit dem Gewaltverbot jedoch gerade nicht in Verbindung gebracht. Der Internationale Gerichtshof hat

sich mit solchen Fällen noch nicht beschäftigt. Und auch in der Staatenpraxis wurden Waffenlieferungen an Kriegsparteien bislang nicht als indirekte Gewaltanwendung bewertet.

Einen kriegführenden Staat hochzurüsten kann aber durchaus eine größere Friedensbedrohung darstellen, als Rebellen in einem Bürgerkrieg zu bewaffnen und zu trainieren. In einer solchen Situation können die in Artikel 2 Nr. 4 der Charta genannten Schutzgüter, also territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit von Staaten sowie allgemein die Ziele der Vereinten Nationen, erheblich beeinträchtigt sein. Dies spräche grundsätzlich dafür, auch zwischenstaatliche militärische Unterstützungsleistungen unter bestimmten Voraussetzungen als indirekte Form der Gewaltanwendung im Sinne von Artikel 2 Nr. 4 einzustufen.

Dass sich Staaten nicht auf kollektive Selbstverteidigung stützen, wenn sie Konfliktparteien mit Waffen ausstatten, muss nicht zwangsläufig einer rechtlichen Überzeugung Ausdruck verleihen, sondern dürfte in vielen Fällen eher politischen Erwägungen geschuldet sein. Das Recht auf kollektive Selbstverteidigung in Anspruch zu nehmen impliziert eben, dass man sich im Anwendungsbereich des Gewaltverbots bewegt. Dies kann innen- wie außenpolitisch enormen Druck erzeugen. Auch die Linie der Bundesregierung in der aktuellen Lage ist nachvollziehbar. Würden sich westliche Staaten auf das kollektive Selbstverteidigungsrecht berufen, könnten sie sich kaum mehr plausibel auf den Standpunkt stellen, nach humanitärem Völkerrecht nicht Konfliktpartei zu sein. Hierin dürfte das eigentliche Problem bestehen (dazu im folgenden Abschnitt).

Würde man ungeachtet der bisherigen Staatenpraxis argumentieren, dass Waffenlieferungen an Kriegsparteien den Anwendungsbereich von Artikel 2 Nr. 4 der UN-Charta tangieren können, müssten Kriterien definiert werden, damit nicht jede Transaktion im Vorfeld oder Verlauf einer bewaffneten Auseinandersetzung als Verstoß gegen das Gewaltverbot verstanden

werden kann. Die Grenze könnte dort verortet werden, wo die Waffen unmittelbar bei der Gewaltanwendung gegen den Drittstaat zum Einsatz kommen und wo die Lieferung insgesamt so substantiell ist, dass der liefernde Staat dadurch tatsächlich Einfluss auf die Gewaltanwendung nimmt.

Außerdem müsste der liefernde Staat seinerseits die Absicht haben, mittels der Waffenlieferungen dazu beizutragen, dass der Drittstaat zu einem bestimmten Verhalten gezwungen wird. Dieses subjektive Element wird in der englischsprachigen Literatur oft als *hostile intent* bezeichnet. Es dient in Fällen niederschwelliger zwischenstaatlicher Übergriffe als Indikator dafür, dass das Gewaltverbot berührt ist. Unbeabsichtigte militärische Grenzverletzungen etwa lassen sich damit aus dem Anwendungsbereich von Artikel 2 Nr. 4 der Charta ausklammern. Anders als der Terminus *hostile* nahelegt, bedarf es jedoch keiner feindseligen Motivation. Auch humanitäre Beweggründe können einen Staat antreiben, einen anderen Staat mittels direkter oder indirekter Gewalt zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen.

Im Fall der Unterstützung für die Ukraine könnten diese Kriterien mittlerweile erfüllt sein. Die Schlagkraft der ukrainischen Streitkräfte hängt wesentlich von dauerhaftem Waffennachschub aus dem Ausland ab. Und auch die Ausbildung, die ukrainische Soldatinnen und Soldaten in Partnerländern erhalten, ist – ebenso wie die nachrichtendienstlichen Informationen, die von westlichen Geheimdiensten übermittelt werden – von essentieller Bedeutung für den Erfolg der Truppen auf dem Schlachtfeld. Man muss sogar davon ausgehen, dass westliche Staaten durch die Bereitstellung wachsender Mengen an schlagkräftigen Waffensystemen immer mehr Einfluss auf den Kriegsverlauf nehmen und nehmen wollen. Von Anfang an haben einige der Regierungen klar kommuniziert, dass die Ukraine den Krieg »gewinnen« müsse oder dass Russland seine Ziele jedenfalls nicht erreichen dürfe. Vor dem Europarat formulierte die deutsche Außenministerin, wenn auch beiläufig, so doch in offizi-

eller Funktion, dass man einen Krieg gegen Russland führe. Eine solche Äußerung, wenngleich als Aufruf zu mehr Geschlossenheit gedacht, könnte als zusätzlicher Beleg dafür aufgefasst werden, dass die militärische Unterstützung der Ukraine allmählich eine Qualität erreicht, die über bloße Hilfe bei der individuellen Selbstverteidigung hinausgeht. Dann würde man im Anwendungsbereich der kollektiven Selbstverteidigung agieren.

Zwar hat die Bundesregierung immer wieder betont, dass die Nato und Deutschland nicht Kriegsparteien seien. So müsse auch die Außenministerin verstanden werden, erklärte das Auswärtige Amt unmittelbar im Nachgang zu besagter Äußerung. Je näher aber das Engagement westlicher Staaten an eine kollektive Selbstverteidigung heranrückt, desto schwieriger wird es, im humanitär-völkerrechtlichen Sinne nicht zur Konfliktpartei zu werden.

Wann wäre man Konfliktpartei?

In der völkerrechtswissenschaftlichen Debatte wird mit großer Mehrheit davon ausgegangen, dass Deutschland durch die Versorgung der Ukraine mit Waffen bislang nicht Kriegspartei geworden ist.

Unter welchen Voraussetzungen ein Staat, der eine Seite in einem internationalen bewaffneten Konflikt unterstützt, als Partei in diesem Konflikt zu gelten hat, ist jedoch weder in den Genfer Abkommen von 1949 noch in anderen Kodifikationen des humanitären Völkerrechts geregelt. Und auch im Völkergewohnheitsrecht hat sich dazu trotz vereinzelter Staatenpraxis noch keine feste Norm herausgebildet.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) stellt unter anderem auf die Qualität der Hilfeleistung ab (*support-based approach*). Ein Staat, der Streitkräfte in den Konflikt entsendet, um einer Partei Beistand zu leisten, wird dadurch unstrittig zur Konfliktpartei. Auch die Durchsetzung einer Flugverbotszone über der Ukraine hätte die daran beteiligten Staaten zwangsläufig zu Konfliktparteien werden lassen.

Doch unterhalb dieser Ebene existiert eine Grauzone.

Grundsätzlich ist im internationalen bewaffneten Konflikt eine Beteiligung an der kollektiven Austragung der Feindseligkeiten von anderen Aktivitäten abzugrenzen, die lediglich den allgemeinen Kriegsanstrengungen oder der Kriegsförderung zuzurechnen sind. Eine Konfliktpartei zu unterstützen führt nach Ansicht des IKRK zur Beteiligung an den Feindseligkeiten, wenn dies *unmittelbar* zur Schädigung des Gegners beiträgt (oder zumindest objektiv geeignet und darauf ausgelegt ist, dazu unmittelbar beizutragen). Ob das Kriterium der Unmittelbarkeit erfüllt ist, kann davon abhängen, wie der Empfängerstaat von der Unterstützung Gebrauch macht. Wird der Beitrag direkt in eine konkrete militärische Operation integriert, ist ein unmittelbarer Zusammenhang gegeben. In der Literatur werden teilweise höhere Anforderungen gestellt. So wird argumentiert, dass ein Staat durch Unterstützung für eine Konfliktpartei nur dann auch selbst Partei werde, wenn er zudem die Möglichkeit habe, in koordinierter Weise an operativen Entscheidungen mitzuwirken (Wentker 2022, S. 7ff).

Demnach wäre etwa folgendermaßen zu differenzieren: Wird ein Staat mit Waffen beliefert, damit er seine Arsenale auffüllen und seine Armee besser ausrüsten kann, lässt sich kaum argumentieren, dass diejenigen Staaten, von denen die Waffen stammen, schon deshalb zu Konfliktparteien werden, weil der Empfänger die Waffen tatsächlich einsetzt. In einem solchen Szenario sind ab der Übergabe der Waffen etliche Zwischenschritte nötig, bis es überhaupt zu einer Schädigung des Gegners kommen kann.

Werden Waffen aber gewissermaßen direkt auf das Schlachtfeld geliefert, damit sie dort unmittelbar zum Einsatz gebracht werden, rückt eine Konfliktbeteiligung näher. Werden zudem Mitglieder derjenigen Einheiten, die ein Waffensystem benutzen sollen, von den Partnerstaaten in Crashkursen instruiert, wie das betreffende System zu bedienen ist, und wird versucht, dadurch rasch Gefechtsfähigkeit zu gewähr-

leisten, spricht dies in der Gesamtschau ebenfalls dafür, dass zwischen den erbrachten Unterstützungsleistungen und der beabsichtigten Schädigung des Gegners ein unmittelbarer Bezug besteht.

Fraglich ist, ob noch hinzutreten muss, dass eine Koordinierung erfolgt, die es dem Unterstützerstaat ermöglicht, in konkreten Operationen Einfluss auf die Einsatzentscheidungen zu nehmen. Sollte es darauf wirklich ankommen, ließe sich eine Konfliktbeteiligung – zumindest juristisch – durch strikte einsatzrechtliche Beschränkungen und entsprechende Zurückhaltung relativ einfach vermeiden.

Zusammenfassung und Einordnung

Die Schwellen, auf die es im vorliegenden Fall ankommt, sind im Völkerrecht nicht klar definiert. Dies betrifft zunächst die im *ius contra bellum* zu verortende Grenze zwischen einerseits der bloßen Unterstützung eines anderen Staates bei dessen Gewalteininsatz zur individuellen Selbstverteidigung und andererseits einer (indirekten) Gewaltanwendung, die als kollektive Selbstverteidigung zu rechtfertigen wäre. Darüber hinaus geht es darum, wann ein Staat nach humanitärem Völkerrecht als Partei in einen bereits laufenden bewaffneten Konflikt eintritt oder hineingezogen wird.

Das *ius contra bellum* und das humanitäre Völkerrecht sind zwar strikt voneinander zu trennen. Gleichwohl drängt sich unerschwellig eine Parallelwertung auf. Wäre man an dem Punkt angelangt, dass Waffenlieferungen an die Ukraine als Maßnahme der kollektiven Selbstverteidigung gerechtfertigt werden müssten, dann wäre schwer zu vermitteln, warum eine Unterstützungsleistung solcher Qualität die unterstützenden Staaten nach humanitärem Völkerrecht nicht zu Parteien in dem Konflikt machen soll.

Für die russische Führung spielt das Völkerrecht als normativer Kompass und

Entscheidungsmaßstab im Angriffskrieg gegen die Ukraine zwar keine Rolle. Auf internationaler Bühne bedient sich der Kreml aber nach wie vor der Sprache des Völkerrechts. Dies soll helfen, Staaten an sich zu binden, die weiterhin von politischen, wirtschaftlichen und militärischen Beziehungen zu Russland profitieren, aber nicht den Vorwurf hören wollen, sich mit einem Völkerrechtsbrecher einzulassen. In dieselbe Richtung zielt der Versuch, »dem Westen« mittels einer solchen Rhetorik die Rolle des Aggressors zuzuschreiben. Immerhin befindet sich Russland als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats in einer privilegierten Position, um seinen Interpretationen und Narrativen Gehör zu verschaffen und damit unter Umständen auch die Weiterentwicklung völkerrechtlicher Normen und Prinzipien zu beeinflussen.

Darüber hinaus geht es Moskau vor dem Hintergrund verstärkter Waffenlieferungen an die Ukraine darum, seinen permanenten Drohungen an die Adresse westlicher Staaten mehr Nachdruck zu verleihen, indem es alarmierende Begriffe wie »Kriegspartei« oder »legitime Ziele« verwendet. Eine solche Ansprache verfängt vor allem bei Staaten, die wie Deutschland über eine ausgeprägte »Völkerrechtssensibilität« verfügen. Jene Staaten sehen sich angesichts solcher Drohungen möglicherweise umso mehr dazu veranlasst, gewissermaßen auf Sicht zu fahren, um die genannten Schwellen nicht unbemerkt zu überschreiten.

Lektüreempfehlung

Christian Schaller

»Der völkerrechtliche Rahmen für Waffenlieferungen an die Ukraine«

in: *Archiv des Völkerrechts*, 60 (2022) 4 (im Erscheinen).

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2023A09

Dr. iur. Christian Schaller ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Globale Fragen.

SWP-Aktuell 9
Februar 2023