



---

## Sachstand

---

### Lieferung von „schweren Waffen“ an die Ukraine

---

## Lieferung von „schweren Waffen“ an die Ukraine

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 029/22  
Abschluss der Arbeit: 05.05.2022 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

- |           |  |          |
|-----------|--|----------|
| <b>1.</b> | <b>Zum Begriff der „schweren Waffen“</b> | <b>4</b> |
| <b>2.</b> | <b>Waffenlieferungen</b>                 | <b>7</b> |

---

In der politischen Debatte der letzten Wochen über die militärische Unterstützung der Ukraine wurde die Lieferung sog. „schwerer Waffen“ mit der Gefahr einer möglichen Konfliktteilnahme Deutschlands in Zusammenhang gebracht. Der vorliegende Sachstand setzt sich zunächst mit dem **Begriff der „schweren Waffen“** auseinander (dazu 1.) und geht sodann auf die Frage der **Waffenlieferungen** ein (dazu 2.).

## 1. Zum Begriff der „schweren Waffen“

Bei dem Begriff der „schweren Waffen“ handelt es sich um einen **politischen Begriff** und nicht um einen Rechtsbegriff (an den womöglich auch rechtliche Folgen geknüpft sind), dem es überdies an Konturen fehlt.

Mit einer Begriffsklärung, auf die sich Presseberichte in der aktuellen Debatte bezogen haben,<sup>1</sup> wartet die **Bundeszentrale für politische Bildung** auf.<sup>2</sup> Demnach sind schwere Waffen:

- „Gepanzerte Fahrzeuge (Mannschaftstransportwagen, leichte Panzer, Kampfpanzer)
- Artillerie (Mehrfachraketenwerfer, selbst fahrende Geschütze, gezogene Geschütze) mit einem Kaliber von mehr als 100mm
- Kampfflugzeuge (Kampfhubschrauber, Starrflügel Jagdflugzeuge)
- Großkampfschiffe (U-Boote, Überwasserkampfschiffe von mehr als Korvettengröße)“.

Der **Rüstungsexportbericht 2020**<sup>3</sup> sowie das **Bundesministerium der Verteidigung** (BMVg)<sup>4</sup> setzen sich in erster Linie mit den Begriffen der sog. „**leichten Waffen**“ und „**Kleinwaffen**“ (*Small Arms and Light Weapons*, SALW) auseinander.<sup>5</sup> Die Kategorie der „Kleinwaffen“ ist nicht nur

---

1 Vgl. Augsburgener Allgemeine vom 19. April 2022, „Was sind schwere Waffen? Definition und Problemstellung beim Krieg in der Ukraine“, <https://www.augsburger-allgemeine.de/panorama/schwere-waffen-ukraine-definition-was-sind-schwere-waffen-id62407511.html>;

Bayerischer Rundfunk vom 25. April 2022, „Von Panzer bis Kampfjet: Was als ‚schwere Waffen‘ gilt“, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/von-panzer-bis-kampfjet-was-als-schwere-waffen-gilt.T3voYbb>.

2 Bundeszentrale für politische Bildung, „Was versteht man unter schweren Waffen?“, undatiert, <https://sicherheitspolitik.bpb.de/de/m5/layers/conventional-weapons/heavy-weapons-systems/infotext>.

3 Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2020, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-der-bundesregierung-ueber-ihre-exportpolitik-fuer-konventionelle-ruestungsgueter-im-jahre-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-der-bundesregierung-ueber-ihre-exportpolitik-fuer-konventionelle-ruestungsgueter-im-jahre-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

4 Homepage BMVg, „Erklärt: Kleinwaffen und leichte Waffen“, 15. November 2017, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/erklaert-kleinwaffen-und-leichte-waffen--19922>.

5 Praxisleitfaden zur innerstaatlichen Kontrolle der Herstellung von leichten Waffen und Kleinwaffen, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/13618.pdf>; sowie: SALW Guide, <https://salw-guide.bicc.de/>.

kriegswaffenrechtlich bedeutsam,<sup>6</sup> sondern auch Regelungsgegenstand auf internationaler Ebene.<sup>7</sup> Für **biologische, chemische oder nukleare Waffen** gelten spezielle völkerrechtliche Rüstungskontrollregime (Biowaffenkonvention von 1972, Chemiewaffenkonvention von 1992, Atomwaffenverbotsvertrag von 2017). Für die sog. „schweren Waffen“, auf die sich die politische Debatte der letzten Wochen fokussiert hat, existiert dagegen kategorial **kein völkerrechtlicher Regelungsrahmen**.

Der **Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa** vom 19. November 1990 (sog. KSE-Vertrag),<sup>8</sup> den die meisten NATO-Staaten, darunter Deutschland und die USA, aber auch die Ukraine ratifiziert haben, definiert (nur) den Begriff der „schweren Bewaffnung“, aber nicht den der „schweren Waffen“. Art. II 1 (D) KSE-Vertrag bestimmt insoweit:

„Der Begriff ‘Kampffahrzeug mit schwerer Bewaffnung’ bezeichnet ein gepanzertes Kampffahrzeug mit einer integrierten oder organischen Kanone von mindestens 75 Millimetern Kaliber zum Schießen im direkten Richten, dessen Leergewicht mindestens 6,0 metrische Tonnen beträgt und das nicht unter die Begriffsbestimmungen gepanzerter Mannschaftstransportwagen, Schützenpanzer oder Kampfpanzer fällt.“

Nach dieser Definition kommt es also allein auf die spezielle Art der Bewaffnung der jeweiligen Kampffahrzeuge an; letztere werden nicht *per se* als „schwere Waffen“ angesehen. Kampffahrzeuge, die mit kleinkalibrigen Bordkanonen ausgestattet sind, fallen folglich nicht unter die Kategorie der „schweren Bewaffnung“.

Obwohl der englische Begriff „*heavy weapon*“ vereinzelt im Rahmen **internationaler Friedensabkommen** wie z.B. im Abkommen von Dayton verwendet wird,<sup>9</sup> existiert weder ein internatio-

---

6 Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste, WD 3 - 347/06, „Differenzierung von Kleinwaffen und leichten Waffen (als Kriegswaffen) und Waffen für den sportlichen und jagdlichen Gebrauch“, <https://www.bundestag.de/resource/blob/423816/d2790772b4237a3c49c156f24febab31/WD-3-347-06-pdf-data.pdf>.

7 Vgl. *OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen* vom 20. Juni 2012, verabschiedet vom OSZE-Forum für Sicherheitskooperation, FSC.DOC/1/00/Rev.1 <https://www.osce.org/files/f/documents/8/5/486745.pdf>.

8 Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/207276/b1196519ae7598a29c873570448a59e9/kse-vertrag-data.pdf>. Der KSE-Vertrag wurde am 19. November 1990 anlässlich des KSZE-Gipfeltreffens in Paris unterzeichnet und trat am 9. November 1992 endgültig in Kraft. Am 19. November 1999 wurde das *Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa* von den Teilnehmerstaaten unterzeichnet. Dieser adaptierte KSE-Vertrag wurde 2004 von Nachfolgestaaten der Sowjetunion, nämlich Russland, Belarus, Ukraine und Kasachstan, ratifiziert, nicht aber von den NATO-Staaten.

9 *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* vom 14. Dezember 1995, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/126173.pdf>. Dieses Rahmenabkommen von Dayton enthält als Annex 1-B eine gesonderten *Vereinbarung über Regionale Stabilisierung* (Agreement on Regional Stabilisation). Diese Stabilisierungsvereinbarung sieht in Art. II als vertrauensbildende Maßnahme den Rückzug „schwerer Waffen“ vor (*withdrawal of Forces and heavy weapons*). Zum Begriff der „schweren Waffen“ führt Art. III lit. b) der Stabilisierungsvereinbarung aus: „*Heavy weapons refers to all tanks and armored vehicles, all artillery 75 mm and above, all mortars 81 mm and above, and all anti-aircraft weapons 20 mm and above.*“

nal verbindlicher Konsens über den Begriff der „schweren Waffe“ in Form des Vertrags- oder Gewohnheitsrechts, noch existiert eine verbindliche Legaldefinition von „schweren Waffen“ im deutschen Recht (Kriegswaffenkontrollgesetz o.ä.). Internationale Dokumente oder Verträge, die auf den Begriff der „schweren Waffen“ abstellen, enthalten jeweils eigene Definitionen und Begriffsbestimmungen. Friedensabkommen wie das Abkommen von Dayton binden überdies nur die jeweiligen Parteien in Bezug auf den jeweiligen Konflikt.

So nimmt auch das sog. **Minsker Abkommen** (Minsk II)<sup>10</sup> vom 12. Februar 2015, das jedoch keinen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag darstellt,<sup>11</sup> eine technische Spezifizierung „schwerer Waffen“ vor:

“Withdrawal of all heavy weapons by both sides by equal distances in order to create a security zone of at least 50 km wide from each other for the artillery systems of caliber of 100 [12] and more, a security zone of 70 km wide for MLRS [13] and 140 km wide for MLRS “Tornado-S”, Urgan, Smerch and Tactical Missile Systems.”<sup>14</sup>

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass es sich bei dem Begriff der „schweren Waffen“ **nicht um eine rechtlich klar umrissene Waffenkategorie** handelt. In der Praxis ist bislang – jeweils konfliktbezogen – festgehalten worden, was im Sinne einer bestimmten kriegerischen Auseinandersetzung als „schwere Waffen“ für die Kriegsparteien anzusehen ist. Eine völkerrechtlich bindende und konfliktübergreifende Definition hat sich dagegen bislang nicht durchgesetzt.

---

10 „Minsk II“ bezeichnet ein Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen (“*Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements*“), das vom französischen Präsidenten, der deutschen Bundeskanzlerin, dem ukrainischen Präsidenten sowie dem russischen Präsidenten ausgehandelt und von den Teilnehmern der Trilateralen Kontaktgruppe am 12. Februar 2015 unterzeichnet wurde. „Minsk II“ wurde durch die von Russland eingebrachte Resolution 2202 (2015) des VN Sicherheitsrats vom 17. Februar 2015 gebilligt, [https://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_14-15/sr2202.pdf](https://www.un.org/depts/german/sr/sr_14-15/sr2202.pdf).

11 Vgl. Wissenschaftliche Dienste, WD 2 – 3000 – 081/21, „Die Minsker Vereinbarungen zum Ostukraine-Konflikt“, S. 11ff., <https://www.bundestag.de/resource/blob/880828/23b6372347d72f843cb197002f229887/WD-2-081-21-pdf-data.pdf>.

12 Gemeint ist das Kaliber in Millimetern (100 mm).

13 *Multiple Launch Rocket System* (MLRS); deutsch: Mehrfachraketenwerfer.

14 <https://www.bpb.de/themen/europa/ukraine/201881/dokumentation-das-minsker-abkommen-vom-12-februar-2015/> (englische Übersetzung der auf der OSZE-Homepage abrufbaren russischen Originalversion des Minsker Abkommens).

## 2. Waffenlieferungen

Die Frage, ob Waffenlieferungen an Kriegsparteien mit dem **traditionellen Neutralitätsgebot**<sup>15</sup> prinzipiell zu vereinbaren sind, darf völkerrechtlich als weitgehend geklärt angesehen werden:<sup>16</sup> Die militärische Unterstützung einer Konfliktpartei in Form von Waffenlieferungen – und zwar unabhängig von deren Art und Umfang<sup>17</sup> – überschreitet *nicht* die Grenze zur Konflikteilnahme.<sup>18</sup>

Russland hat indes zum Ausdruck gebracht, dass es die an die Ukraine gelieferten schweren Waffen als „legitime militärische Ziele“ ansieht.<sup>19</sup> Davon betroffen sein könnte bereits ein Transportkonvoi, der die gelieferten Panzer auf Sattelschleppern oder per Bahn von der ukrainischen Westgrenze nach Kiew oder in den Donbass an die „Front“ bringen soll. In der Tat stellt Kriegs-

- 
- 15 Niedergelegt in der Haager Konvention (V) vom 18. Oktober 1907; vgl. näher zum Neutralitätsrecht *Arnauld*, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 1308.
- 16 Vgl. *Heintschel von Heinegg*, „Neutrality in the war against Ukraine“, 1. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/>.  
*M. Schmitt*, „Providing arms and material to Ukraine: Neutrality, co-belligerency and the use of force“, 7. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force/>.
- 17 So *Heintschel v. Heinegg*, „Neutrality in the war against Ukraine“, 1. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/>.  
Die Weitergabe bestimmter Waffen ist allerdings – unabhängig von der Frage der Kriegsbeteiligung – grundsätzlich verboten (vgl. z.B. Art. I des *Nichtverbreitungsvertrags* vom 1. Juli 1968 mit Blick auf Nuklearwaffen oder Art. I des Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen, *Chemiewaffenkonvention* vom 13. Januar 1993).
- 18 *Hathaway/Shapiro*, „Supplying Arms to Ukraine is Not an Act of War“, Just Security, 12. März 2022, <https://www.justsecurity.org/80661/supplying-arms-to-ukraine-is-not-an-act-of-war/>.  
*Wentker*, „At War: When do States Supporting Ukraine or Russia become Parties to the Conflict and what would that mean?“ Blog of the European Journal of International Law, 14. März 2022, <https://www.ejiltalk.org/at-war-when-do-states-supporting-ukraine-or-russia-become-parties-to-the-conflict-and-what-would-that-mean/>.  
Ebenso *Herdegen* im Interview von MDR AKTUELL vom 3. März 2022, „Waffenlieferungen: Ab wann wird Deutschland Kriegspartei?“, <https://www.ardaudiothek.de/episode/das-interview-von-mdr-aktuell/waffenlieferungen-ab-wann-wird-deutschland-kriegspartei/mdr-aktuell/10332141/>.  
*Schmidt-Radefeldt*, „Militärische Unterstützung für die Ukraine – wann wird ein Staat zur Konfliktpartei und welche rechtlichen Konsequenzen wären damit verbunden?“, in: Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht (GSZ) Heft 2/2022, Sonderausgabe, S. 12 ff., <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fgsz-soa%2F2022%2Fcont%2Fgsz-soa.2022.12.1.htm&anchor=Y-300-Z-GSZ-SOA-B-2022-S-12-N-1>.
- 19 Tagesschau vom 26. April 2022, „Russlands Außenminister Lawrow: NATO-Waffenlieferungen als Angriffsziele“, <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/lawrow-warnung-weltkrieg-101.html>.  
ntv vom 13. April 2022, „Legitime Ziele. Russland droht mit Angriffen auf NATO-Waffenlieferung“, <https://www.n-tv.de/politik/Russland-droht-mit-Angriffen-auf-NATO-Waffenlieferung-article23267469.html>.

gerät, welches in ein Konfliktgebiet<sup>20</sup> verbracht und dort einer Konfliktpartei zur Verfügung gestellt wird, ein „legitimes militärisches Ziel“ i.S.v. Art. 48 ZP I/Genfer Konvention dar. Zu beachten ist jedoch, dass diese humanitär-völkerrechtliche Bewertung nichts an der Tatsache ändert, dass Angriffe Russlands auch auf militärische Ziele in der Ukraine eine Verletzung des Gewaltverbots i.S.v. Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta darstellen und somit völkerrechtswidrig sind.<sup>21</sup>

\*\*\*

- 
- 20 Das Konfliktgebiet im Ukraine/Russland-Krieg erstreckt sich derzeit auf das gesamte Staatsgebiet der Ukraine, auch wenn die Kampfhandlungen im Osten und Süden der Ukraine deutlich intensiver ausfallen als im Westen des Landes. Nicht zum Konfliktgebiet gehört dagegen das an die Ukraine angrenzende Territorium Polens, der Slowakei, Ungarns und Rumäniens. Vgl. zur möglichen Ausweitung des Konflikts in Richtung Transnistrien / Republik Moldau, Tagesspiegel vom 26. April 2022, „Nach Explosionen in Transnistrien: Russland droht indirekt mit Einmarsch in Separatisten-Region“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-explosionen-in-transnistrien-russland-droht-indirekt-mit-einmarsch-in-separatisten-region/28279568.html>. Vgl. zur allmählichen Ausweitung des Konflikts auf das Territorium Russlands vgl. Handelsblatt vom 30. April 2022, „Attacken auf Benzinvorräte: Immer mehr Explosionen auf russischem Territorium“, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ukraine-krieg-attacken-auf-benzinvorraete-immer-mehr-explosionen-auf-russischem-territorium/28292558.html>. Vgl. allgemein Gutachten Wissenschaftliche Dienste, WD 2 - 3000 - 016/16 „Räumlicher Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts und die „Entgrenzung“ bewaffneter Konflikte. Ansätze einer Geographie des Schlachtfeldes“, <https://www.bundestag.de/resource/blob/415562/549903d9f55a623315b242d4be0be9d1/wd-2-016-16-pdf-data.pdf>.
- 21 Vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, WD 2 - 3000 - 019/22, „Rechtsfragen der militärischen Unterstützung der Ukraine durch NATO-Staaten zwischen Neutralität und Konflikteilnahme“, S. 10 f. <https://www.bundestag.de/resource/blob/892384/d9b4c174ae0e0af275b8f42b143b2308/WD-2-019-22-pdf-data.pdf>.