



Ausarbeitung

**Militärische Unterstützung der Ukraine: Wann wird ein Staat zur
Konfliktpartei?**

Militärische Unterstützung der Ukraine: Wann wird ein Staat zur Konfliktpartei?

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 023/23
Abschluss der Arbeit: 21. Juni 2023 (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

1.	Wegmarken der sicherheitspolitischen und völkerrechtlichen Debatte	4
2.	Zur rechtlichen Relevanz des Status als Konfliktpartei	6
3.	Ausgangspunkte der rechtlichen Debatte	9
3.1.	Kriegserklärung	9
3.2.	Kriegspartei	9
3.3.	Konfliktteilnahme	9
3.4.	Divergenzen über den Status als Konfliktpartei	10
3.5.	Anwendung des humanitären Völkerrechts	11
4.	Unterstützung von Konfliktparteien im Lichte des Neutralitätsrechts	13
5.	Unterstützung von Konfliktparteien im Lichte des humanitären Völkerrechts	15
5.1.	Unmittelbare Teilnahme an den Feindseligkeiten	15
5.2.	Konfliktbeteiligung	16
5.3.	Drittstaatenintervention in bewaffnete Konflikte	20
6.	Unterstützung von Konfliktparteien im Lichte des ius ad bellum	22
6.1.	Einführung	22
6.2.	Kollektive Selbstverteidigung	23
6.3.	Militärische Unterstützung als indirekte Gewaltanwendung	25
6.4.	Zur Rechtsfigur der indirekten Gewaltanwendung im zwischenstaatlichen Kontext	26
6.5.	Kriterien für indirekte Gewaltanwendung	28
6.5.1.	Subjektives Element	28
6.5.2.	Direkte Beziehung zwischen Unterstützung und Kampfgeschehen	29
6.5.3.	Umfang und Auswirkungen der Unterstützung	30
7.	Ausblick: Herausforderungen für Wissenschaft und Praxis	32

1. Wegmarken der sicherheitspolitischen und völkerrechtlichen Debatte

Der Begriff der „Kriegspartei“ erregt die Gemüter. Mit Blick auf den Krieg in der Ukraine hat die Bundesregierung die Schwelle, bei der die NATO zur Kriegspartei würde, zur **sicherheitspolitischen „roten Linie“** für das deutsche Engagement erklärt. In einer Ansprache vom 8. Mai 2022 stellt Bundeskanzler *Olaf Scholz* klar: „Vier klare Grundsätze folgen daraus für die Politik: [...] Wir werden keine Entscheidung treffen, die die NATO Kriegspartei werden lässt. Dabei bleibt es!“¹

So gesehen geht jede neue Waffenlieferung an die Ukraine – zuletzt die Genehmigung der Weitergabe polnischer „MiG-29“-Kampfflugzeuge durch die Bundesregierung – fast schon „rituell“ mit der Frage einher, ob die Schwelle zum Kriegseintritt nun erreicht oder womöglich überschritten ist. Dabei verbindet sich die von Teilen der Zivilgesellschaft und der Friedensbewegung artikulierten grundsätzliche Kritik an der militärischen Unterstützung der Ukraine mit der Besorgnis vieler Bürger und Politiker, Deutschland könne mit zunehmendem Umfang der geleisteten Militärhilfe – quasi in einem **schleichenden Prozess** – zur Kriegspartei im Konflikt mit Russland werden.

Der Grund für diese Besorgnis bleibt jedoch diffus. Zur Sprache kommen **psychologische und sicherheitspolitische Erwägungen** – in erster Linie das **Eskalationspotential** einschließlich der Gefahr einer militärischen Antwort Russlands gegen westliche Staaten bis hin zur Angst vor einem Atomkrieg.² Diese Ängste zu schüren und westlichen Unterstützerstaaten dabei „rote Linien“ aufzuzeigen,³ ist offenbar Teil der psychologischen Kriegsführung der russischen Regierung. Diese hat die NATO bereits mehrfach als Konfliktpartei im Ukrainekrieg bezeichnet.⁴

-
- 1 Fernsehansprache von Bundeskanzler *Scholz* vom 8. Mai 2022, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2037608/883b3ea4c4c65852c8a8da991559c7e4/2022-05-08-bk-ansprache-8-mai-pdf-data.pdf?download=1>.
 - 2 Vgl. z.B. *Joachim Krause*, „An der Schwelle zum Dritten Weltkrieg – Welche Risiken darf der Westen im Ukraine-Krieg eingehen?“, in: SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen, 9. September 2022, <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/sirius-2022-3003/html?lang=de>.
 - 3 Vgl. FR vom 10. März 2023, „Russlands rote Linie: Kampfjet-Lieferung als Nato-Beteiligung am Ukraine-Krieg?“, <https://www.fr.de/politik/ukraine-krieg-nato-beteiligung-putin-diplomat-youtube-kampfjets-lieferung-polen-slowakei-usa-deutschland-92137210.html>. Der russische Vize-Botschafter bei den Vereinten Nationen *Poljanski* begründete seine Einschätzung mit der erforderlichen Wartung und den benötigten Landebahnen für diese Kampfjets: „Stellen Sie sich vor, diese Kampfjets starten von Polen aus, bewegen sich dann im ukrainischen Luftraum und kehren zur Wartung nach Polen zurück. Ist Polen in diesem Fall involviert? Ich würde sagen, ja“.
 - 4 Vgl. AP news vom 1. Dezember 2022, „Russian Foreign Minister: US, NATO directly involved in Ukraine conflict“, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-nato-europe-business-moscow-5b3ca7ea4e005c0908fb86b6d28f79d5>: In dem Artikel wird Außenminister *Sergej Lawrow* wie folgt zitiert: “You shouldn’t say that the U.S. and NATO aren’t taking part in this war. You are directly participating in it. And not just by providing weapons but also by training personnel.”
Vgl. auch BBC vom 2. August 2022, “Ukraine war: Russia accuses US of direct role in Ukraine war”, <https://www.bbc.com/news/world-europe-62389537>.

Die westlichen Bündnispartner haben deutlich gemacht, dass sie weder Kriegspartei in der Ukraine sind noch Schritte unternehmen würden, die eine solche Rechtsfolge nach sich ziehen können.⁵ Zur Begründung des „**Narratives der Nichtkriegsführung**“ (*non-belligerency*) verweisen Politiker auf **völkerrechtliche Statements**. Jedoch bleiben die rechtlichen Kriterien, die diese Einschätzung stützen, weitgehend unscharf. In der öffentlichen Debatte kommen sie kaum zur Sprache.

In der Anfangsphase des Ukrainekrieges wurde das Problem der Zulässigkeit von Waffenlieferungen mit der Frage, wann ein Staat zur Konfliktpartei wird, in der öffentlichen Debatte zuweilen vermischt. Aus völkerrechtlicher Sicht sind beide Aspekte jedoch **dogmatisch voneinander zu trennen**. Während sich die rechtliche Zulässigkeit von militärischen Unterstützungsleistungen zugunsten einer Konfliktpartei in erster Linie am Maßstab des **völkerrechtlichen Neutralitätsrechts** sowie des *ius ad bellum* (**Friedenssicherungsrecht**) bemisst, geht es bei der Frage, ob und wann der unterstützende Staat dadurch zur Konfliktpartei wird, in erster Linie um **humanitäres Völkerrecht** (*ius in bello*). Überdies stellt sich die Frage, ob ein Staat, der eine kämpfende Konfliktpartei militärisch unterstützt, auch nach dem *ius ad bellum* eine „indirekte“ Form der Gewalt in diesem Konflikt ausübt und dadurch selbst als Konfliktpartei angesehen werden kann.

Jede dieser drei Regelungsmaterien folgt nicht nur ihrer eigenen Logik und Systematik, sondern kennt zudem zahlreiche Interpretationsspielräume.⁶ Die rechtliche Herausforderung besteht darin, den Konfliktpartei-Status aus **verschiedenen Blickwinkeln** heraus zu betrachten und dabei Begriffe, Normen und Rechtsfiguren aus **unterschiedlicher Regelungsmaterien** dogmatisch einzuordnen und zusammenzuführen. Dabei gilt es, die **rechtlichen Grauzonen** zwischen militärischer Unterstützung einer Konfliktpartei und eigener Konflikteilnahme näher auszuleuchten und entsprechende Abgrenzungskriterien zu entwickeln.

Ob sich dabei **klare rechtliche Grenzlinien identifizieren** lassen, soll im Rahmen dieser Ausarbeitung untersucht werden. Politiker und Militärs, die den sicherheitspolitischen Handlungsspielraum für Waffenlieferungen an die Ukraine nur ungern völkerrechtlich verengt sehen wollen, werden sich mit Grauzonen arrangieren können. Politische Faustformeln wie: „Wer lediglich Waffen liefert, wird nicht zur Konfliktpartei“ **verkürzen allerdings rechtlich komplexe Debatten** und bilden die Rechtslage nur ungenau ab.

5 Vgl. „Interview mit US-Botschafterin: Nato will keine Kriegspartei werden“, ZDF vom 15. Juni 2022, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/nato-eu-putin-erdogan-ukraine-krieg-100.html>. „Regierung nach Baerbock-Aussage: Wir sind nicht Kriegspartei“, Tagesschau vom 27. Januar 2023, <https://www.tagesschau.de/inland/nach-baerbock-aussage-regierung-betont-sind-keine-kriegspartei-101.html>. Vgl. zuletzt Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 20/6365, 10. April 2023, Fragen 8 und 9 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/063/2006365.pdf>.

6 So *Christian Schaller*, „Waffenlieferungen an die Ukraine: »Fahren auf Sicht« – auch was das Völkerrecht angeht“, SWP-Aktuell 2023 Nr. 9 vom 2. Februar 2023, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A09_waffenlieferungen_ukraine.pdf. Ders., „Der völkerrechtliche Rahmen für Waffenlieferungen an die Ukraine“, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) 2022, S. 439-464 (441), https://www.mohrsiebeck.com/artikel/der-voelkerrechtliche-rahmen-fuer-waffenlieferungen-an-die-ukraine-101628avr-2022-0023?no_cache=1.

Die vorliegende Ausarbeitung will die **Argumentations- und Diskussionslinien** der sicherheitspolitischen und völkerrechtlichen Debatte über die Grenzbereiche zwischen Konfliktteilnahme, Gewaltanwendung und Konfliktunterstützung nachzeichnen, erläutern und kommentieren. Die **überblicksartige Darstellung** erhebt *nicht* den Anspruch, **konzeptionell neue Lösungsansätze** zu entwickeln oder die Ausgangsfrage, wann ein Staat zur Konfliktpartei wird, womöglich einer „gerichtsfesten“ Klärung zuzuführen.

Vielmehr sollen die für die Frage nach dem Konfliktpartei-Status relevanten Normen und Begriffe aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln – nämlich dem **völkerrechtlichen Neutralitätsrecht** (dazu 4.), dem **humanitären Völkerrecht** (dazu 5.) sowie dem **Friedenssicherungsrecht** (dazu 6.) – erläutert und die rechtliche „Schwelle“ zwischen militärischer Konfliktunterstützung und Konfliktteilnahme analysiert werden. Dem vorangestellt werden einige Überlegungen zur **rechtlichen Relevanz des Status als Konfliktpartei** (vgl. 2.) sowie die **Ausgangspunkte der völkerrechtlichen Debatte** (vgl. 3.).

2. Zur rechtlichen Relevanz des Status als Konfliktpartei

Zu Beginn der russischen Aggression ist in der Völkerrechtslehre darauf hingewiesen worden, dass ein potentieller „Statuswechsel“ von einem (bloßen) Unterstützerstaat hin zu einer Konfliktpartei jedenfalls **kein Recht der Russischen Föderation zur Gewaltanwendung** begründen würde. Völkerrechtlich verbiete das *ius ad bellum* gleichermaßen russische Militärschläge gegen Staaten, welche die Ukraine unterstützen oder aufseiten der Ukraine militärisch in den Konflikt intervenieren. Anders formuliert: Russische Gewalthandlungen gegen westliche Staaten wären – unabhängig davon, ob diese Konfliktpartei sind oder nicht – völkerrechtswidrige Aggressionsakte. Die Fixierung der Debatte auf den möglichen Status Deutschlands als „Kriegspartei“ führe, so der Bonner Völkerrechtler *Stefan Talmon*, in gewisser Weise „in die Irre“.⁷

Ebenso bleibt festzuhalten, dass jede Form der Unterstützung eines völkerrechtswidrig angegriffenen Staates **völkerrechtskonform** wäre – von der Lieferung von Helmen bis hin zu kollektiven Verteidigungsanstrengungen in Gestalt von Militäroperationen.⁸ Der Kölner Völkerstrafrechtler

7 *Stefan Talmon*, „Kriegspartei oder nicht Kriegspartei? Das ist nicht die Frage“, Verfassungsblog, 4. Mai 2022, <https://verfassungsblog.de/kriegspartei-oder-nicht-kriegspartei-das-ist-nicht-die-frage/>. Der Verfasser führt aus: „Insbesondere stellen Waffenlieferungen, Ausbildung und andere Unterstützungshandlungen keinen bewaffneten Angriff dar. Auch könnten Angriffshandlungen der ukrainischen Streitkräfte Deutschland allein aufgrund dieser Hilfsleistungen nicht zugerechnet werden. An solchen Handlungen fehlt es im vorliegenden Fall ohnehin, denn nicht die Ukraine hat Russland angegriffen, sondern Russland die Ukraine. Russland kann damit von vornherein kein Recht auf Selbstverteidigung gegen die Ukraine und deren Unterstützer geltend machen.“

8 Für letztere gilt jedoch gem. Art. 51 VN-Charta der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ein Angriff mit konventionellen Waffen darf daher nicht ohne weiteres nuklear beantwortet werden. In seinem Nuklearwaffengutachten vom 8. Juli 1996 (ICJ Rep. 1996, 226, § 85 f.) hat der IGH den Einsatz von Atomwaffen grundsätzlich als Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht qualifiziert, aber nicht feststellen können, dass der Einsatz stets und unter allen denkbaren Umständen verboten ist.

Claus Krefß hat unlängst in einem SPIEGEL-Interview darauf hingewiesen, dass Deutschland im Ukrainekrieg „viel mehr tun dürfe“, und er den Eindruck habe, dass sich die „deutsche Politik hinter dem Völkerrecht verstecke“.⁹

Überdies kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in der deutschen Öffentlichkeit weitgehend **Unklarheit darüber herrscht**, was eine potentielle Konflikteilnahme Deutschlands rechtlich überhaupt bedeuten bzw. welche Folgen sie nach sich ziehen würde.¹⁰ Dazu sollen im Folgenden einige Überlegungen angestellt werden:

Zu den **völkerrechtlichen Konsequenzen** zählen zweifellos die zahlreichen Verpflichtungen einer Konfliktpartei aus dem humanitären Völkerrecht, aber auch die potentielle **strafrechtliche Verantwortlichkeit** von Individuen nach dem Römischen Statut über den Internationalen Strafgerichtshof. Die **geographische Reichweite des Schlachtfeldes** (*theatre of war*) kann durch Drittintervention einer Konfliktpartei erweitert werden.¹¹ Deren militärische Infrastruktur würde zu einem „legitimen militärischen Ziel“ im humanitär-völkerrechtlichen Sinne.¹² Mit dem Status als „Konfliktpartei“ eröffnen sich schließlich **rechtliche Möglichkeiten zur Derogation von Menschenrechten** (vgl. Art. 15 Abs. 1 EMRK) oder **seevölkerrechtliche Kompetenzen** wie die Schließung von Meerengen für Kriegsschiffe nach Maßgabe der Montreux-Konvention von 1936.

9 DER SPIEGEL Nr. 9/2023 (25. Februar 2023), S. 26, „Deutschland darf viel mehr tun“.

10 Vgl. näher *Roman 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, Sonderausgabe 2022, S. 13-16 (15), <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fgsz-soa%2F2022%2Fcont%2Fgsz-soa.2022.12.1.htm&anchor=Y-300-Z-GSZ-SOA-B-2022-S-12-N-1>. Ansatzweise auch *Alexander Wentker*, „Kriegspartei? Sicherheitspolitischer Diskurs und Völkerrecht im Ukraine-Krieg“, in: DÖV 2022, S. 988-995 (989).

11 Vgl. dazu 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>.

12 Vgl. zur rechtlichen Zulässigkeit eines *targeting* westlicher Waffen im Ukrainekrieg *Kevin Jon Heller/Lena Trabucco*, „The Legality of Weapons Transfers to Ukraine under International Law“, in: Journal of International Humanitarian Legal Studies 13 (2022), S. 1-24 (15 f.), https://brill.com/view/journals/ihls/13/2/article-p251_004.xml.
Der Beitrag wirft die interessante Frage auf, ob westliche Waffensysteme auch schon legitime Ziele darstellen, *ehe* sie auf ukrainischem Territorium in die Verfügungsgewalt der ukrainischen Streitkräfte übergegangen sind. Dazu heißt es: „Russia has not indicated that it would be willing to attack weapons before they entered Ukrainian territory, and all of its attacks to date have been in Ukraine. An attack outside of Ukraine might be lawful under International Humanitarian Law; the question would be whether Russia had a reasonable belief that the attacked weapons were, in fact, intended for use against its forces (military objective by purpose). But the attack would violate two different regimes of international law: the *jus ad bellum*, because the transfer of weapons cannot be considered an armed attack on Russia; and the law of neutrality, because although providing weapons violates a neutral state’s duty of impartiality, countermeasures cannot be forcible. Again, the *jus ad bellum*, the law of neutrality, and International Humanitarian Law are separate, independent, and non-hierarchical legal regimes.“

Nach **deutschem Verfassungsrecht** oder nach **einfachem Bundesrecht** ergeben sich dagegen – soweit ersichtlich – keine unmittelbaren, an eine (potentielle) Konflikteilnahme Deutschlands geknüpften rechtlichen Folgen für die deutsche Bevölkerung.¹³ Erst die **parlamentarische Feststellung** des **Verteidigungsfalles** (Art. 115a GG) bzw. des **Spannungsfalles** (Art. 80a GG) ermöglicht die Entsperrung sog. „Schubladengesetze“ und orchestriert die Umstellung von der verfassungsrechtlichen Friedens- zur Notstandsrechtsordnung. Die Feststellung des Verteidigungsfalles setzt jedoch tatbestandlich einen „Angriff auf das Bundesgebiet“ voraus; eine etwaige Teilnahme der Bundeswehr am Krieg in der Ukraine **reicht dafür nicht**. Die materiellen Voraussetzungen für die **Feststellung des Spannungsfalles**, die ja im Gegensatz zum Verteidigungsfall tatbestandlich **nicht legal definiert** sind,¹⁴ dürften allerdings schon dann vorliegen, sobald Deutschland als Konfliktpartei in einem internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt würde.¹⁵ Dies deutet auch der Verfassungsrechtler *Michael Brenner* in seiner Kommentierung zu Art. 80a GG an:

„Durch [Art. 80a GG] ist dem Parlament eine frühzeitige Beteiligung und Mitentscheidung im Falle der Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft zugewiesen, sollte die Bundesrepublik Deutschland in einen zwischenstaatlichen Konflikt involviert sein, der jedoch nicht das Stadium des Verteidigungsfalles erreicht haben muss und möglicherweise auch gar nicht erreichen wird.“¹⁶

Letztlich aber unterliegen die Feststellung des Spannungsfalles – und damit auch die materiellen Voraussetzungen, an die seine Feststellung gekoppelt ist – **parlamentarischer Dezision**.

-
- 13 Der Krieg in der Ukraine hat bereits heute Bedeutung für den Versicherungsschutz von Firmen – und zwar unabhängig vom Status Deutschlands als (Nicht-)Konfliktpartei. Nach deutschem Versicherungsrecht können insbesondere in der Betriebshaftpflichtversicherung, der (internationalen) Produkthaftpflichtversicherung und der Umweltrisikoversicherung Schäden durch Kriegsereignisse grundsätzlich ausgeschlossen werden (sog. „Kriegsausschlussklauseln“).
- 14 Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers (vgl. BT-Drs. V/2873, S. 11, <https://dserver.bundestag.de/btd/05/028/0502873.pdf>) und nach der Auslegung des Art. 80a GG durch die Kommentarliteratur (vgl. etwa *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 80a Rn. 9) muss die Feststellung des Spannungsfalles erforderlich sein, um in Zeiten „schwerer außenpolitischer Konfliktsituationen“ mit „erhöhten internationalen Spannungen“ eine gesteigerte Verteidigungsbereitschaft Deutschlands herzustellen.
- 15 *Roman Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck-Online Kommentar zum Grundgesetz, 55. Edition (Stand: Mai 2023), Art. 80 Rn. 4a, https://beck-online.beck.de/?vpath=bib-data%2Fkomm%2FBeckOKGG_54%2FGG%2Fcont%2FBECKOKGG%2eGG%2eA80A%2egI%2egI%2ehtm. Vgl. auch Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, „Das Notstandsrecht im Lichte des Krieges in der Ukraine“, WD 2 – 3000 – 004/23, S. 10 ff.
- 16 Vgl. *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 80a Rn. 1.

3. Ausgangspunkte der rechtlichen Debatte

3.1. Kriegserklärung

Noch bis zum 2. Weltkrieg dokumentierte die förmliche „**Kriegserklärung**“ den **Beginn der Kriegsteilnahme** eines Staates und damit auch die Aufgabe seiner Neutralität. Abgesehen davon waren „Kriegshandlungen“ erforderlich, um einen Drittstaat zur Kriegspartei zu machen.¹⁷ Das heutige humanitäre Völkerrecht knüpft seine Anwendbarkeit an das **faktische Bestehen eines (internationalen) bewaffneten Konflikts**¹⁸ und macht die Teilnahme an einem Konflikt nicht mehr von einer förmlichen Kriegserklärung abhängig.¹⁹

3.2. Kriegspartei

Der Begriff der „Kriegspartei“ wird in Art. 3 der **Haager Landkriegsordnung**²⁰ (HLKO) **erwähnt, aber nicht definiert**. Die Frage, wann ein Staat, der in einem internationalen bewaffneten Konflikt einen der kriegführenden Staaten unterstützt, selbst zur Partei dieses Konflikts wird, ist **weder in den Genfer Konventionen geregelt** noch Gegenstand eines anderen speziellen völkerrechtlichen Vertrages.

3.3. Konfliktteilnahme

Interveniert ein Staat mit eigenen Streitkräften in einem internationalen bewaffneten Konflikt, so wendet er gegenüber einer Seite des Konflikts unmittelbar militärische Gewalt an. Der Status als

17 So Christopher Greenwood, „Scope of Application“, in: Fleck (Hrsg.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2. Aufl. 2008, S. 45, 58.

18 Ein internationaler bewaffneter Konflikt liegt nach einhelliger Auffassung vor, wenn eine Konfliktpartei gegen eine andere militärische Gewalt einsetzt; vgl. für viele *Andreas von Arnould*, *Völkerrecht*, Heidelberg: Springer, 5. Aufl. 2023, Rn. 1204.

19 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München: Beck, 7. Aufl. 2018, § 61, Rn. 4. Bundesministerium der Verteidigung, Zentrale Dienstvorschrift A-2141/1, *Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten*“ (Stand: Mai 2018), <https://www.bmvg.de/de/themen/friedenssicherung/handbuch-humanitaeres-voelkerrecht-in-bewaffneten-konflikten-93608>, Rn. 204 ff., mit Ausführungen zur heutigen Bedeutung von Kriegserklärungen. Allein der gemeinsame Art. 2 der Genfer Konventionen verwendet (noch) den Begriff des „erklärten Krieges“, was bedeutet, dass die förmliche Kriegserklärung eines Staates für die Anwendbarkeit des im bewaffneten Konflikt geltenden humanitären Völkerrechts ausreichend ist, ohne dass der Erklärung bewaffnete Kampfhandlungen folgen müssten.

20 *Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges* von 1899/1907, Text abrufbar unter: <https://www.jura.uni-muenchen.de/fakultaet/lehrstuehle/satzger/materialien/haag1907d.pdf>. Art. 4 Abs. 2 der IV. Genfer Konvention von 1949 verwendet zudem den Begriff des „mitkriegführenden Staates“ (*co-belligerent State*), https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1951/300_302_297/de.

Konfliktpartei ist dann – so der Konsens in **Staatenpraxis und Völkerrechtsdoktrin**²¹ – die **automatische Rechtsfolge** seines Handelns.²² Ein intervenierender Staat könnte folglich seinen Status als Konfliktpartei nicht einfach „ablegen“, indem er beteuert, *nicht* Konfliktpartei zu sein oder es nicht werden zu wollen.

Weniger klar erscheint die rechtliche Bewertung von **militärischen Unterstützungshandlungen**. Die **rechtliche „Schwelle“** zwischen Konfliktunterstützung und Konfliktteilnahme bzw. Gewaltausübung ist nicht erst seit dem russischen Angriff auf die Ukraine Gegenstand einer intensiven völkerrechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung. Zur Debatte stehen **Kriterien und Qualifikationsmerkmale**, nach denen sich beurteilen lässt, ob eine militärische Hilfeleistung bereits die Schwelle zur Konfliktteilnahme (bzw. zur Gewaltausübung) des unterstützenden Staates überschritten hat. Die Entwicklung solcher Kriterien, auf die noch genauer einzugehen ist (s.u. 5.2. und 6.5.), knüpft an **bestehende Normen des humanitären Völkerrechts** sowie an die **Rechtsprechung internationaler Gerichte** an. Zum Teil erscheinen die Kriterien – ähnlich wie manche Gesetzesbestimmungen – „**graduell**“ oder **interpretationsoffen**. Ihre Anwendung im konkreten Fall erfordert nicht weniger als eine **wertende Gesamtbetrachtung**. Problematisch sind überdies Kriterien, die sich nicht durchweg an eine **entsprechende Staatenpraxis**²³ oder – soweit vorhanden – gesicherte Völkerrechtsdoktrin **rückkoppeln lassen** und deren Herleitung daher methodisch eher „fragwürdig“ erscheint.

In vielen völkerrechtlichen Debatten und Beiträgen zur Frage des Konfliktpartei-Status bildet derzeit der **Ukrainekrieg** einschließlich der Waffenlieferungen durch NATO-Staaten sowie das sicherheitspolitische Narrativ der „Nichtkriegsführung“ den **vorherrschenden Referenzrahmen**. Das ist durchaus nachvollziehbar. Gleichwohl müssen die anwendbaren Kriterien für die Konfliktteilnahme **verallgemeinerungsfähig** und international „anschlussfähig“ bleiben, um sich auch in (künftigen) Konfliktkonstellationen zu bewähren, an denen **westliche Staaten entweder nicht beteiligt** sind oder die **rechtlich weniger klare Frontlinien** aufweisen als der Krieg in der Ukraine.

3.4. Divergenzen über den Status als Konfliktpartei

Ob ein Staat, der eine Konfliktpartei militärisch unterstützt, selbst zur Konfliktpartei wird, kann von den beteiligten Akteuren unterschiedlich bewertet werden.²⁴ Etwaige Differenzen lassen sich

21 Beide gehören gem. Art. 38 Abs. 1 lit. b) und d) des IGH-Statuts zu den Quellen des Völkerrechts, die der IGH in Ermangelung von Völkervertragsrecht zur Rechtsfindung heranzieht.

22 Alexander Wentker, „Kriegspartei? Sicherheitspolitischer Diskurs und Völkerrecht im Ukraine-Krieg“, in: DÖV 2022, S. 988-995 (995), <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fdoev%2F2022%2Fcont%2Fdoev.2022.988.1.htm&pos=1&hlwords=on&lasthit=True>.

23 Aufschluss über die Staatenpraxis gibt z.B. das Abstimmungsverhalten der Staaten in der VN-Generalversammlung bzw. die Protokolle der entsprechenden VN-Debatten (*travaux préparatoires*), aus denen die Rechtsauffassungen der Staaten hervorgehen.

24 Vgl. Welt vom 6. April 2022, „Russland kann alles als Kriegseintritt der Nato bewerten“, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus238026457/Carlo-Masala-Russland-kann-alles-als-Kriegseintritt-der-Nato-bewerten.html>.

jedoch rechtlich nicht ohne weiteres aus dem Weg räumen: Zunächst einmal sind die Kriterien, deren Vorliegen den Status als Konfliktpartei begründet, in Literatur und Staatenpraxis nicht unumstritten. Ein **völkerrechtlich verbindlicher (und womöglich gerichtlich bestätigter) Kriterienkatalog** existiert nicht. Überdies gehört es weder zu den Aufgaben des VN-Sicherheitsrats noch des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, den Konfliktparteistatus eines Staates in Zweifelsfällen **rechtsverbindlich festzustellen**. Internationale Gerichte wie z.B. der IGH im *Nicaragua-Fall*²⁵ oder das ehemalige Jugoslawientribunal im *Tadic-Fall*²⁶ haben sich lediglich mit Zurechnungsmaßstäben bei militärischen Unterstützungshandlungen von Drittstaaten in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten befasst. In der Staatenpraxis gab es Situationen, wo Waffenlieferungen nach Auffassung der Beteiligten *keinen* Konfliktparteistatus des unterstützenden Staates begründet haben: So hat die Unterstützung Saudi-Arabiens durch die USA im Jahre 2015 letztere nicht zur Partei im bewaffneten Konflikt zwischen Saudi-Arabien und dem Jemen gemacht. Allein die Tatsache, dass Saudi-Arabien als Empfängerstaat von den gelieferten Waffen Gebrauch gemacht hat, reichte nicht aus, um den waffenliefernden Staat (USA) rechtlich als Partei in den Konflikt hinein-zuziehen.²⁷

Wo sich Debatten im Fluss befinden, lassen sich **rechtlich gesicherte Aussagen** nicht ohne weiteres machen. Dies mag ein Grund dafür sein, dass sich Völkerrechtler **zurückhaltend** zeigen, wenn es darum geht, politisch brisante Fallkonstellationen wie die militärische Unterstützung der Ukraine unter dem Blickwinkel der Konflikttelnahme rechtlich zu bewerten.

3.5. Anwendung des humanitären Völkerrechts

Alle Parteien eines bewaffneten Konflikts sind völkerrechtlich dazu verpflichtet, das humanitäre Völkerrecht anzuwenden. Der gemeinsame Art. 2 der Genfer Konventionen von 1949 macht deutlich, dass das Abkommen in allen Fällen eines bewaffneten Konflikts anzuwenden ist, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, und zwar explizit auch dann, wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird. Die Verpflichtung einer Konfliktpartei, das humanitäre Völkerrecht zu beachten, bedeutet im Umkehrschluss allerdings *nicht*, dass ein Staat in dem Moment Konfliktpartei wird, sobald er verpflichtet ist, das humanitäre Völkerrecht selber anzuwenden.

25 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Urteil vom 27. Juni 1986, I.C.J. Reports 1986, 14 ff.

26 ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadić*, IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, Entscheidung vom 2. Oktober 1995, <https://casebook.icrc.org/case-study/icty-prosecutor-v-tadic>.

27 Nachweise bei *Stefan Talmon*, „Kriegspartei oder nicht Kriegspartei? Das ist nicht die Frage“, in: Verfassungsblog, 4. Mai 2022, <https://verfassungsblog.de/kriegspartei-oder-nicht-kriegspartei-das-ist-nicht-die-frage/>.
Schaller, Christian, „Der völkerrechtliche Rahmen für Waffenlieferungen an die Ukraine“, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) 2022, S. 439-464 (461) m.w.N., https://www.mohrsiebeck.com/artikel/der-voelkerrechtliche-rahmen-fuer-waffenlieferungen-an-die-ukraine-101628avr-2022-0023?no_cache=1.

Bestimmte Regelungen des humanitären Völkerrechts lassen sich sinnvollerweise erst *dann* anwenden, wenn ein Staat **mit eigenen Streitkräften im Konfliktgebiet präsent** ist und an den Kampfhandlungen teilnimmt – man denke etwa an Vorschriften der *III. Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen*. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), das bei der Auslegung, Kommentierung und Rechtsfortbildung des humanitären Völkerrechts eine wichtige Rolle spielt,²⁸ hat indes deutlich gemacht, dass unter bestimmten Umständen auch Staaten, die eine Konfliktpartei (nur) unterstützen, ohne aktiv am Kampfgeschehen teilzunehmen, verpflichtet sein können, das humanitäre Völkerrecht selber zu beachten sowie gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, dass es von dem unterstützten Staat beachtet wird.

„States may support the Parties to an armed conflict through a wide range of possible activities, including training, equipping or partnered operations. Such States are in a unique position to influence the behaviour of their partners. With this capacity to influence comes a greater responsibility – and opportunity – to ensure respect for International Humanitarian Law.“²⁹

So darf ein Staat keine Waffen liefern, die nach humanitärem Völkerrecht verboten sind.³⁰ In der Völkerrechtslehre wird zudem vertreten, dass der gemeinsame Artikel 1 der Genfer Konventionen die Staaten verpflichte, von Waffenlieferungen an Konfliktparteien abzusehen, wenn die Unterstützerstaaten positiv Kenntnis davon haben, dass diese Waffen regelmäßig zur Begehung von Kriegsverbrechen eingesetzt werden.³¹ Im Ukrainekrieg deutet indes nichts darauf hin, dass die Lieferung westlicher Waffen gegen die genannten Vorschriften verstoßen könnte.

28 Vgl. dazu Heike Spieker, „Der Beitrag des Roten Kreuzes zur Verbreitung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts“, in: Sicherheit & Frieden (S+F) 2/2007, S. 50-57, https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0175-274x-2007-2-50.pdf?download_full_pdf=1 (Hervorhebungen durch Verf.).

29 Cordula Droege / David Tuck, „Fighting together and international humanitarian law: Setting the legal framework“, Part II, in: Humanitarian Law & Policy, 17. Oktober 2017, <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2017/10/17/fighting-together-international-humanitarian-law-ensuring-respect-law-assessing-responsibility-violations-2-2/>.

30 Zu den verbotenen Waffen gehören u.a. Giftgas, „dum-dum-Geschosse“, Streumunition, sofern entsprechende Verbote für den Unterstützerstaat und den unterstützten Staat gelten. Eine Lieferung von Atomwaffen wäre nach dem Nichtverbreitungsvertrag (NPT) untersagt.

31 Cordula Droege / David Tuck, „Fighting together and international humanitarian law: Setting the legal framework“, Part II, in: Humanitarian Law & Policy, 17. Oktober 2017, <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2017/10/17/fighting-together-international-humanitarian-law-ensuring-respect-law-assessing-responsibility-violations-2-2/>: “No support may be provided that would encourage, aid or assist violations of International Humanitarian Law. [...] a State must not ‘knowingly contribute to violations of the Conventions by a Party to a conflict.’ That is, States must not provide support to a Party to an armed conflict where there is an ‘expectation, based on facts or knowledge of past patterns, that such support would be used to violate International Humanitarian Law.’”

4. Unterstützung von Konfliktparteien im Lichte des Neutralitätsrechts

Die Frage, wann ein Staat aus völkerrechtlicher Sicht zur Konfliktpartei wird, ist in den ersten Monaten des russischen Angriffskrieges vor allem unter dem Blickwinkel des **Neutralitätsrechts** diskutiert worden.³² Das Neutralitätsrecht besagt, dass im Falle eines bewaffneten Konflikts zwischen zwei Staaten alle an dem Konflikt nicht beteiligten Staaten automatisch die Rechtsstellung von Neutralen erwerben, was sie gem. Art. 5 des V. Haager Abkommens von 1907 zur Unparteilichkeit verpflichtet. Die überwiegende Auffassung in der Völkerrechtslehre, nach der Waffenlieferungen an die Ukraine infolge der „Überlagerung“ des klassischen Neutralitätsrechts durch das (kollektive) Friedenssicherungsrecht der VN-Charta **keinen Verstoß gegen etwaige Neutralitätsverpflichtungen** darstellen,³³ legitimiert **westliche Waffenlieferungen**. Die Bundesregierung stützte deutsche Waffenlieferungen indes *nicht* auf Art. 51 VN-Charta,³⁴ was die Frage nach ihrer völkerrechtlichen Grundlage und Zulässigkeit aufgeworfen hat.³⁵

32 Vgl. für viele *Simon Gauseweg*, „Waffenlieferungen in die Ukraine: Ab wann sind Staaten Konfliktparteien?“, Legal Tribune Online (LTO), 11. April 2022, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ukraine-russland-krieg-waffenlieferungen-neutralitaet-konfliktpartei-bewaffneter-konflikt-voelkerrecht/>.

33 Vgl. für viele *Kai Ambos*, „Wird Deutschland durch Waffenlieferungen an die Ukraine zur Konfliktpartei?“, Verfassungsblog vom 28. Februar 2022, <https://verfassungsblog.de/wird-deutschland-durch-waffenlieferungen-an-die-ukraine-zur-konfliktpartei/>; *Oona Hathaway / Scott Shapiro*, „Supplying Arms to Ukraine is Not an Act of War“, Just Security vom 12. März 2022, <https://www.justsecurity.org/80661/supplying-arms-to-ukraine-is-not-an-act-of-war/>. Differenzierend *Michael Schmitt*, „Providing Arms and Materiel to Ukraine: Neutrality, Co-Belligerency, and the Use of Force“, *Articles of War*, 7. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force/>.

34 Nach der Rechtsauffassung der Bundesregierung würde Deutschland die Ukraine durch die Lieferung von Waffen „bei der Ausübung ihres individuellen Selbstverteidigungsrechts“ unterstützen. „Diese völkerrechtskonformen Unterstützungsmaßnahmen überschreiten nicht die Schwelle zu einer kollektiven Ausübung des Selbstverteidigungsrechts“ (so die Antwort der Staatssekretärin Susanne Baumann vom 18. Mai 2022, BT-Drs. 20/1918, S. 39, Frage 56, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/019/2001918.pdf>). Vgl. zu dieser Rechtsposition eingehend *Matthias Herdegen*, „Der Überfall auf die Ukraine: Völkerrechtliche Optionen des Westens“, in: *Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht (GSZ)*, Sonderausgabe 2022, S. 7-12 (8), <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fgsz-soa%2F2022%2Fcont%2Fgsz-soa.2022.7.1.htm&anchor=Y-300-Z-GSZ-SOA-B-2022-S-7-N-1>.

Zu den Rechtsauffassungen anderer Unterstützerstaaten vgl. *Guilio Bartolini*, „The Law of Neutrality and the Russian/Ukrainian Conflict: Looking at State Practice,“ *Blog of the European Journal of International Law*, 11. April 2023, <https://www.ejiltalk.org/the-law-of-neutrality-and-the-russian-ukrainian-conflict-looking-at-state-practice/>. So machte etwa Frankreich deutlich, „that it is providing, and will continue to provide, the Ukrainian people with all the support they need to exercise their right to self-defence... That includes military support“.

35 Zum Ganzen *Kevin Jon Heller/Lena Trabucco*, „The Legality of Weapons Transfers to Ukraine under International Law“, in: *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 13 (2022), S. 1-24 https://brill.com/view/journals/ihls/13/2/article-p251_004.xml. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, dass eine explizite völkerrechtliche Grundlage für Waffenlieferungen entbehrlich sei; zum Teil werden Waffenlieferungen auch *analog dem Recht zur kollektiven Selbstverteidigung* gerechtfertigt; so etwa *Markus Krajewski*, „Weder neutral noch Kriegspartei?: Zur rechtlichen Bewertung von Waffenlieferungen an die Ukraine“, *Völkerrechtsblog*, 9. März 2022, <https://voelkerrechtsblog.org/de/weder-neutral-noch-konfliktpartei/>.

Überdies lotete die „Neutralitätsdebatte“ die **Handlungsmöglichkeiten von Unterstützerstaaten** aus: Jeder Staat kann und darf einen angegriffenen Staat unterstützen, **ohne dabei selbst zur Konfliktpartei werden zu müssen**. Der unterstützende Staat nimmt eine zwar **nicht mehr neutrale**, gleichwohl aber am Konflikt **unbeteiligte Rolle** ein.³⁶ Die in der öffentlichen Debatte rezipierte Rechtsfigur der **Nichtkriegführung** („*non-belligerency*“)³⁷ diente im weiteren Verlauf des Ukrainekrieges als (politischer) Referenzpunkt für die zunehmende Ausweitung von Waffenlieferungen einschließlich von Ausbildungsunterstützung ukrainischer Soldaten an westlichen Waffensystemen außerhalb des Territoriums der Ukraine,³⁸ ohne dass deutlich wurde, wann der gesicherte Bereich der Nichtkriegführung verlassen würde.³⁹

Nach überwiegender Auffassung in der Völkerrechtslehre wäre eine (etwaige) Verletzung von Neutralitätspflichten jedenfalls *kein* rechtlicher Anknüpfungspunkt für die Einstufung eines Staates als Konfliktpartei.⁴⁰ Nach einhelliger Auffassung sind die dafür relevanten Kriterien im **humanitären Völkerrecht** zu suchen.⁴¹

-
- 36 *Krajewski*, „Weder neutral noch Konfliktpartei?: Zur rechtlichen Bewertung von Waffenlieferungen an die Ukraine“, Völkerrechtsblog, 9. März 2022, <https://voelkerrechtsblog.org/de/weder-neutral-noch-konfliktpartei/>.
- 37 Zur historischen Herleitung des Rechtsstatus der „nichtkriegsführenden Partei“ vgl. *Stefan Talmon*, „Waffenlieferungen an die Ukraine als Ausdruck eines wertebasierten Völkerrechts“, Verfassungsblog vom 9. März 2022, <https://verfassungsblog.de/waffenlieferungen-an-die-ukraine-als-ausdruck-eines-wertebasierten-voelkerrechts/>.
- 38 Vgl. dazu *Philipp Dürr*, „Unterstützung im Ukraine-Krieg: Ausbildung ukrainischer Soldaten ist kein Kriegseintritt“, in: Legal Tribune Online, 5. Mai 2022, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ukraine-russland-krieg-wird-deutschland-durch-waffenlieferungen-und-ausbildung-von-soldaten-zur-konfliktpartei-neutralitaet-voelkerrecht/>.
- 39 Vgl. die medial „verzerrte“ Debatte über das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, „Rechtsfragen der militärischen Unterstützung der Ukraine durch NATO-Staaten zwischen Neutralität und Konfliktteilnahme“ (<https://www.bundestag.de/resource/blob/892384/d9b4c174ae0e0af275b8f42b143b2308/WD-2-019-22-pdf-data.pdf>) u.a. in der ZEIT online vom 2. Mai 2022, „Gutachten sieht Ausbildung ukrainischer Soldaten als Kriegsbeteiligung“, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-05/ausbildung-soldaten-ukraine-kriegsbeteiligung-deutschland-voelkerrecht>.
- 40 Vgl. für viele *Michael Schmitt*, „Providing Arms and Materiel to Ukraine: Neutrality, Co-Belligerency, and the Use of Force,” *Articles of War*, 7. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force/>; *Alexander Wentker*, „Kriegspartei? Sicherheitspolitischer Diskurs und Völkerrecht im Ukraine-Krieg“, in: DÖV 2022, S. 988-995 (993) m.w.N.
- 41 Vgl. für viele *Michael Schmitt*, „Providing Arms and Materiel to Ukraine: Neutrality, Co-Belligerency, and the Use of Force,” *Articles of War*, 7. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force/>.
Kevin Jon Heller/Lena Trabucco, „The Legality of Weapons Transfers to Ukraine under International Law”, in: *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 13 (2022), S. 1-24 (13 m.w.N.), https://brill.com/view/journals/ihls/13/2/article-p251_004.xml.

5. Unterstützung von Konfliktparteien im Lichte des humanitären Völkerrechts

5.1. Unmittelbare Teilnahme an den Feindseligkeiten

Konfliktparteien im kriegsrechtlichen Sinne sind solche, die **unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen** (Art. 51 Abs. 3 ZP I/GK).⁴² Dies ist regelmäßig dann der Fall, sobald ein intervenierender Staat innerhalb des Konfliktgebiets mit eigenen Streitkräften militärisch agiert, um den Konfliktverlauf (gewaltsam) zu beeinflussen.⁴³ Die Anwendung des humanitären Völkerrechts setzt indes **nicht zwangsläufig die militärische Präsenz** („*boots on the ground*“, *no-fly-zone*) auf dem Schlachtfeld voraus. So kann die Beachtung von Vorschriften, welche die Konfliktparteien zu Vorsichtsmaßnahmen bei der **Planung eines Angriffs** verpflichten (vgl. Art. 57 ZP I/GK), bereits dann geboten sein, wenn der Unterstützerstaat eine Konfliktpartei mit **Geheimdienstinformationen** versorgt, bei denen er sicher sein kann, dass diese unmittelbar in den *targeting*-Prozess der Konfliktpartei einfließen werden.⁴⁴ Nach Auffassung von Teilen der Literatur erschöpft sich der Begriff der „Teilnahme an Feindseligkeiten“ nicht in der unmittelbaren Anwendung militärischer Gewalt,⁴⁵ sondern kann u.U. auch **Vorbereitungs- und Unterstützungshandlungen** zugunsten einer Konfliktpartei umfassen.⁴⁶

42 Kai Ambos, „Wird Deutschland durch Waffenlieferungen an die Ukraine zur Konfliktpartei?“, Verfassungsblog vom 28. Februar 2022, <https://verfassungsblog.de/wird-deutschland-durch-waffenlieferungen-an-die-ukraine-zur-konfliktpartei/>.

43 So auch der Völkerrechtler Markus Kotzur von der Universität Hamburg: „Die [...] Völkerrechtswissenschaft [...] sagt, dass man Konfliktpartei erst dann wird, wenn man aktiv an den Kampfhandlungen beteiligt ist. Eine Unterstützung einer Konfliktpartei macht den Unterstützer noch nicht zu einer Konfliktpartei.“ Vgl. hr-info vom 30. Januar 2023, „Ist Deutschland völkerrechtlich schon Kriegspartei?“ <https://www.hr-inforadio.de/programm/themen/faktencheck-ist-deutschland-voelkerrechtlich-schon-kriegspartei-v1,faktencheck-kujat-ukraine-100.html>.

44 Vgl. etwa Kevin Jon Heller/Lena Trabucco, „The Legality of Weapons Transfers to Ukraine under International Law“, in: Journal of International Humanitarian Legal Studies 13 (2022), S. 1-24 (14), https://brill.com/view/journals/ihrs/13/2/article-p251_004.xml. So soll die satellitengestützte nachrichtendienstliche Aufklärung der USA mit dazu beigetragen haben, das Flaggschiff der russischen Schwarzmeerflotte – die *Moskwa* – zu versenken (ZEIT online vom 6. Mai 2022, „Ukraine soll ‚Moskwa‘ mithilfe von US-Informationen versenkt haben“). Welche Anforderungen an das „Wissen“ des Unterstützerstaates gestellt werden können, bleibt indes fraglich. Denn der unterstützte Staat, der mit Geheimdienstinformationen eines anderen Staates versorgt wird, behält sich immer vor, ob und inwieweit diese Informationen im *targeting*-Prozess, welcher in seiner souveränen Zuständigkeit und völkerrechtlichen Verantwortlichkeit verbleibt, Verwendung finden. Der Unterstützerstaat kann also nur „vermuten“ oder bestenfalls „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit annehmen“, dass seine Informationen für die Kriegsführung des unterstützten Staates relevant werden.

45 Tristan Ferraro, „The ICRC’s legal position on the notion of armed conflict involving foreign intervention and on determining the IHL applicable to this type of conflict“, in: International Review of the Red Cross 97 (2015), S. 1227–1252 (1231 f.), https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irc_97_900-13.pdf.

46 So Yoram Dinstein, The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict, Cambridge 4. Aufl. 2022, S. 2.

Das **Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)**, welches die Konturierung des Begriffs der „unmittelbaren Teilnahme an den Feindseligkeiten“ (*direct participation in hostilities*) maßgeblich geprägt hat,⁴⁷ plädiert generell für eine **niedrige Schwelle des Konflikteintritts**, um dem humanitären Völkerrecht **möglichst frühzeitig Geltung zu verschaffen** und Staaten, die an bewaffneten Konflikten beteiligt sind, an die Vorgaben des humanitären Völkerrechts zu binden.⁴⁸ Das IKRK hat allerdings deutlich gemacht, dass **an Qualität und Form der Unterstützungshandlung** bestimmte Anforderungen zu stellen sind (*support based approach*). Dabei kommt es entscheidend auf die Umstände des Einzelfalls an.

“States contribute a variety of resources or services to other States that are party to armed conflicts [...]. In the ICRC’s view, a State may become party to an armed conflict by virtue of its contribution to the collective conduct of hostilities, when its activities have – **in contrast to the ‘mere’ provision of training or equipment – direct impact on the enemy’s ability to carry out military operations.** [...] Similar reasoning could apply in case of State support to one or more of the Parties to an international armed conflict. For instance, in a coalition of States acting against one or more other State(s) the **pooling and marshalling their military capacities**, if it **amounts to a resort to armed force** between States, would by definition constitute an international armed conflict to which International Humanitarian Law applies.”⁴⁹

Die Schwierigkeit besteht darin, **generelle kriegsfördernde Aktivitäten** (*war-sustaining activities*), also etwa die Bereitstellung finanzieller oder logistischer Mittel, von Unterstützungsformen abzugrenzen, welche die Handlung des Unterstützerstaates und die Kriegsführung der unterstützten Konfliktpartei als **gemeinsame (kollektive) Austragung von Feindseligkeiten** (*co-belligerency*) erscheinen lassen.

5.2. Konfliktbeteiligung

Der Begriff des „*mitkriegführenden* Staates“ ist in Art. 4 der IV. Genfer Konvention erwähnt, aber nicht definiert. Das Konzept der **Konfliktbeteiligung** (*co-belligerency*) wurde entwickelt, um Mitgliedstaaten einer kriegsführenden Militärallianz unabhängig davon, ob sie tatsächlich an den Feindseligkeiten teilgenommen haben oder nicht, als Kriegsparteien bezeichnen zu können. *Christof Heyns*, VN-Sonderberichterstatter für extra-legale Tötungen, erläutert in seinem Bericht:

47 Nils Melzer, “Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law”, ICRC 2009, <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>. Melzer war seinerzeit Rechtsberater des IKRK.

48 Vgl. Schaller, Christian, „Der völkerrechtliche Rahmen für Waffenlieferungen an die Ukraine“, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) 2022, S. 439-464 (457), https://www.mohrsiebeck.com/artikel/der-voelkerrechtliche-rahmen-fuer-waffenlieferungen-an-die-ukraine-101628avr-2022-0023?no_cache=1.

49 Cordula Droege / David Tuck, „Fighting together and international humanitarian law: Setting the legal framework“, Part I, in: Humanitarian Law & Policy, 12. Oktober 2017, <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2017/10/12/fighting-together-international-humanitarian-law-setting-legal-framework-1-2/> (Hervorh. durch Verf.).

“Co-belligerency is a concept that applies to international armed conflicts and entails a sovereign State becoming a party to a conflict, either through formal or informal processes. A treaty of alliance may be concluded as a formal process, while an informal process could involve providing assistance to or establishing a common cause with belligerent forces.”⁵⁰

Die Völkerrechtlerin *Julia Grignon* von der Université Laval in Québec macht Konfliktteilnahme an folgenden Handlungen fest:

- „Any **direct military engagement in hostilities in a collective manner**, i.e. as a result of a decision taken by the organs of the State or
- any **indirect military engagement** that would consist of **taking part in the planning and supervision** of military operations of another State or
- **making available its own military bases** to allow foreign troops to enter the territory of the State in conflict (hypothesis of Belarus), or making available its air bases to allow planes to take off to bomb troops on that territory, or implementing a no-fly zone, for example“.⁵¹

Die Unterstützung der meisten westlichen Staaten im Ukrainekrieg fällt nach Auffassung *Grignons* nicht darunter:

„Despite the persistence of a certain vagueness about what ‘co-belligerence’ means and implies, which in addition may be understood from several different angles in International Law, it should be borne in mind that the support provided by a large number of States to Ukraine, particularly through arms transfers or economic support – and even though this support is increasing – is not such as to make these States parties to its armed conflict with Russia.“⁵²

Vereinzelt wird „Konfliktteilnahme“ sehr weit verstanden, nämlich als

„the systematic or substantial supply of war materials, military troops, or financial support in association, cooperation, assistance or common cause with another belligerent would make it a *co-belligerent*.“⁵³

50 Vgl. *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions*, UN Doc. A/68/382, 13. September 2013, para. 60, <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2013/10/UN-Special-Rapporteur-Extrajudicial-Christof-Hevns-Report-Drones.pdf>. Zum Konzept der *co-belligerency* vgl. allgemein *Rebecca Ingber* (Boston Univ. School of Law), “Co-Belligerency”, in: *The Yale Journal of International Law*, Vol. 42 (2017), S. 67-120, <https://bpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/8/1581/files/2017/06/Cobelligerency-2b8z78y.pdf>.

51 *Julia Grignon*, „‘Cobelligerency’, or when does a State become a party to an armed conflict?“, Institut de Recherche Stratégique de l’École Militaire (IRSEM), Strategic Brief No. 39, 6. Mai 2022, S. 1-2, <https://www.irsem.fr/media/sb-39-grignon-cobelligerency.pdf>.

52 Ebda., S. 2.

53 *Nathalie Weizmann*, „Associated Forces and Co-belligerency“, Just Security, 24. Februar 2015, <https://www.justsecurity.org/20344/isil-aumf-forces-co-belligerency/>.

Ein derart weites Verständnis ermöglicht es der Russischen Föderation, das Verhalten der NATO als unmittelbare Beteiligung am Ukraine-Krieg darzustellen:

“Let’s analyze what is happening today. NATO actually directly guides the actions of Kiev in the theater of operations. Representatives of Ukrainian military intelligence have publicly acknowledged that Washington is directly involved in coordinating every target of the multiple-launch rockets of the US High Mobility Artillery Rocket System (HIMARS). Ukraine is awash with Western military trainers, special operatives and mercenaries.”⁵⁴

Der Rechtsberater des IKRK, *Tristan Ferraro*, führt dagegen einschränkend aus, dass es für der Status der Mitkriegsführung (*co-belligerency*) eines „**Zusammenwirkens**“ (*pooling*) zwischen dem unterstützenden Staat und der unterstützten Konfliktpartei bedarf, und zwar gerichtet auf eine gemeinsame Schwächung und Schädigung des gemeinsamen Gegners. Das Zusammenwirken kann – und hier zeigt sich der **graduelle Charakter** der Abgrenzungskriterien – durch **gemeinsame militärische Absprachen** bis hin zu **integrierten Kommandostrukturen** erfolgen.

“Very often, this **support** (which can be regarded as a form of **co-belligerency**) consists of **pooling military resources** with one of the parties to the pre-existing or concomitant armed conflict in **joint military operations aimed at weakening or neutralizing the adversary**. **Collaboration** of this kind sometimes calls for the establishment of **military coordination arrangements**, consisting of **common structures or platforms** or even, at their most advanced, an **integrated chain of command**.

However, the intervening **power’s support is not always so readily apparent**. It may be military action of a more **unilateral nature**, although the purpose is the same: To **weaken the military resources** of a party to the conflict for the benefit or on behalf of the adversary. The **key issue is to assess** whether the military action of the third party in the prevailing circumstances **can be reasonably and objectively interpreted as action designed to support one of the parties to the conflict to the detriment of the other**.”⁵⁵

54 Permanent Mission of The Russian Federation to the United Nations, *Statement and right of reply by Permanent Representative Vassily Nebenzia at UNSC meeting on western arms supplies to Ukraine*, 8. September 2022, https://russiaun.ru/en/news/080922_sc.

55 *Tristan Ferraro*, “The ICRC’s legal position on the notion of armed conflict involving foreign intervention and on determining the IHL applicable to this type of conflict”, in: *International Review of the Red Cross* 97 (2015), S. 1227-1252 (1233 ff.), https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irc_97_900-13.pdf. (Hervorh. durch Verf.).

Allein der „gemeinsame Feind“ macht den unterstützenden und den unterstützten Staat noch nicht zu gemeinsamen Konfliktparteien. Vor diesem Hintergrund relativiert sich die umstrittene Äußerung von Außenministerin *Baerbock*, „wir kämpfen einen Krieg gegen Russland“.⁵⁶

Nach überwiegender Auffassung in der Völkerrechtslehre muss zwischen der Unterstützungsleistung und der unterstützten Konfliktpartei ein **operationeller Bezug** (*belligerent nexus*) bestehen, der durch **Kausalität und Koordinierung** hergestellt wird:

- Zum einen muss die Unterstützungshandlung **darauf ausgelegt** sein, die gegnerische Konfliktpartei **unmittelbar zu schädigen**. Sie muss zur Schädigung der gegnerischen Konfliktpartei **kausal und direkt beitragen** (*direct causation*). Dazu muss die Unterstützung in **zeitlicher und geographischer Nähe** zum Schadensereignis stehen. Der Schaden muss dabei eine gewisse **Intensitätsschwelle** („*threshold of harm*“) überschreiten.⁵⁷
- Zum anderen müssen der Unterstützungsbeitrag und die Kampfhandlungen der unterstützten Konfliktpartei **koordiniert** werden. Durch die Koordinierung verbinden sich die Handlungen beider Partner zu einem **gemeinsamen Vorgehen** – einem Zusammenwirken im Sinne eines „*pooling and sharing*“. Die Koordinierung könnte beispielsweise durch eine Beteiligung des Unterstützerstaates an der **taktischen bzw. operationellen Entscheidungsfindung** erfolgen (etwa beim *targeting* oder durch integrierte Kommandostrukturen).⁵⁸

Wie die „Koordinierungs-Komponente“ – also das gemeinsame Vorgehen und Zusammenwirken zwischen der kämpfenden und der unterstützenden Partei – konkret ausgestaltet sein muss, ist nicht abschließend geklärt. Staatspraxis und Völkerrechtsdoktrin sind diesbezüglich jedenfalls noch nicht hinreichend entwickelt und ausdifferenziert.

56 Tagesspiegel vom 26. Januar 2023, <https://www.tagesspiegel.de/internationales/deutsche-panzer-an-der-ost-front-so-reagiert-russland-auf-die-leopard-lieferung-9242355.html>. Entsprechendes gilt für das politische „Narrativ“, wonach in der Ukraine „die Freiheit des Westens“ verteidigt werde bzw. wonach es sich um einen „Kampf der Systeme um die Weltordnung“ handle, <https://www.rnd.de/politik/ein-jahr-ukraine-krieg-kampf-der-systeme-um-die-weltordnung-6W6XFOELFRDXHOIWNJQ5DYYWAE.html>.

57 Vgl. *Nils Melzer*, „Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law“, ICRC 2009, S. 46 ff. (51 ff.), <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>. *Schaller, Christian*, „Der völkerrechtliche Rahmen für Waffenlieferungen an die Ukraine“, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) 2022, S. 439-464 (458 f.), https://www.mohrsiebeck.com/artikel/der-voelkerrechtliche-rahmen-fuer-waffenlieferungen-an-die-ukraine-101628avr-2022-0023?no_cache=1

58 Vgl. *Alexander Wentker*, „Kriegspartei? Sicherheitspolitischer Diskurs und Völkerrecht im Ukraine-Krieg“, in: DÖV 2022, S. 988-995 (995) m.w.N. Der Autor ist *Research Fellow* am Max-Planck-Institut für Völkerrecht und setzt sich mit Frage des Konfliktpartei-Status in seiner Dissertation („Party Status to Armed Conflict in International Law“, i.E.) auseinander.

5.3. Drittstaatenintervention in bewaffnete Konflikte

Interveniert ein Drittstaat militärisch in einen bereits laufenden bewaffneten Konflikt, so kann sich der rechtliche **Charakter dieses Konflikts ändern**. Vormalig nicht-internationale bewaffnete Konflikte („Bürgerkriege“) werden durch Intervention von Drittstaaten regelrecht „**internationalisiert**“, was eine Ausweitung der Anwendung des humanitären Völkerrechts zwischen den Konfliktparteien mit sich bringt.⁵⁹

Die „Internationalisierung“ des bewaffneten Konflikts deutet auf eine **Konfliktteilnahme des intervenierenden Staates** hin. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine „Internationalisierung“ auch durch die Lieferung von Waffen oder durch andere Formen von militärischer, finanzieller oder logistischer Unterstützung erfolgt. **Reicht der Grad an Unterstützung nicht aus, um einen Konflikt zu internationalisieren, ist er auch nicht ausreichend, um eine Konfliktteilnahme des Unterstützerstaates zu begründen.**⁶⁰

Das ehemalige **Jugoslawien-Tribunal (ICTY)** hat sich in seiner *Tadić*-Rechtsprechung⁶¹ von 1995 mit Fragen der Internationalisierung nicht-internationaler bewaffneter Konflikte durch **militärische und logistische Unterstützungshandlungen von Drittstaaten** (*equipping and financing*) befasst und dabei auf das **Kriterium der overall control** abgestellt. Das Gericht hält im *Tadić*-Urteil (Rn. 131) fest:

“In order to attribute the acts of a military or paramilitary group to a State, it must be proved that the State wields **overall control** over the group, **not only by equipping and financing the group, but also by coordinating or helping in the general planning of its military activity**. Only then can the State be held *internationally accountable* for any misconduct of the group. However, it is not necessary that, in addition, the State should also issue, either to the head or to members of the group, instructions for the commission of specific acts contrary to international law.”

Der US-Völkerrechtler *Michael Schmitt*⁶² versucht, die *Tadić*-Rechtsprechung des ICTY auch für Wertungen im internationalen bewaffneten Konflikt fruchtbar zu machen:

59 In nicht-internationalen (internen) bewaffneten Konflikten gilt allein das 2. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen; erst ein internationaler bewaffneter Konflikt zieht die Anwendung des gesamten humanitären Völkerrechts nach sich (insb. das sog. Haager Recht, die Genfer Konvention über die Kriegsgefangenen sowie das 1. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen).

60 So *Kevin Jon Heller/Lena Trabucco*, “The Legality of Weapons Transfers to Ukraine under International Law”, in: *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 13 (2022), S. 1-24 (15), https://brill.com/view/journals/ihls/13/2/article-p251_004.xml.

61 ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadić*, IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, Decision, 2. Oktober 1995, <https://casebook.icrc.org/case-study/icty-prosecutor-v-tadic>.

62 Professor *Schmitt* ist Scholar am West Point’s Lieber Institute, Professor für Völkerrecht an der University Reading (UK) und am U.S. Naval War College. *Schmitt* war 20 Jahre lang Militärjurist bei den US-Streitkräften.

“The **mere provision of arms and other material support to Ukraine’s armed forces** does not, standing alone, mean the supporting States **are parties to an international armed conflict** with Russia; there are **no hostilities** between the States concerned. This view is analogously supported by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia’s Appeals Chamber judgment in *Tadić*, where the Chamber held that **“equipping and financing” a non-State group does not alone “internationalize” a conflict**. If material assistance to a non-State group in a non-international armed conflict **does not initiate international armed conflict between the supporting State and the State** against which the arms and equipment will be employed, there is **no rationale for saying it would do so in an international armed conflict**.”⁶³

Interessant in diesem Zusammenhang erscheint die **Antwort der Bundesregierung** vom 8. Februar 2022 – also noch vor Beginn des russischen Einmarsches in die Ukraine – auf eine Frage des Abgeordneten *Wundrak* (AfD):

Frage:

„Hat die Bundesregierung hinsichtlich des Konflikts in den ukrainischen Oblasten Lugansk und Donezk und der Situation auf der Krim eine völkerrechtliche Bewertung vorgenommen und welche Konfliktparteien nehmen nach Einschätzung der Bundesregierung an dem Konflikt in den ukrainischen Oblasten Lugansk und Donezk teil?“

Antwort:

„In der Ostukraine ist sowohl aus Sicht der Bundesregierung wie auch der Europäischen Union die Russische Föderation Konfliktpartei. Sie **unterstützt im militärischen Konflikt** in der Ostukraine seit 2014 die Separatisten der sogenannten „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk **militärisch, logistisch und finanziell**. Bei dem Konflikt zwischen der Russischen Föderation und unter ihrer Kontrolle stehenden nichtstaatlichen Gruppierungen einerseits und der Ukraine andererseits handelt es sich folglich um einen **internationalen bewaffneten Konflikt**.”⁶⁴

Es steht außer Frage, dass sich die russische Unterstützung pro-russischer Separatisten in der Ostukraine, die von Kiew schon *vor* Beginn des Angriffskriegs als russisches „Marionettenregime“ bezeichnet worden sind,⁶⁵ nicht ohne weiteres mit der Unterstützung eines souveränen Staates (Ukraine) durch NATO-Staaten gleichsetzen lässt. Der Unterschied besteht nicht allein in den Konfliktformen (innerukrainischer Bürgerkrieg einerseits und Verteidigung der Ukraine gegen einen Drittstaat andererseits). Der rechtlich entscheidende Unterschied besteht in dem bereits erwähnten Kriterium der *overall control*, welches das Jugoslawien-Tribunal in seiner *Tadić* -Entscheidung

63 Michael Schmitt, “Providing Arms and Materiel to Ukraine: Neutrality, Co-Belligerency, and the Use of Force,” *Articles of War*, 7. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force/>. (Hervorh. durch Verf.).

64 BT-Drs. 20/634, Antwort von Staatssekretär *Michaelis* auf Frage 59 (S. 45), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/006/2000634.pdf>.

65 Vgl. SZ vom 2. Oktober 2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/russland-ukraine-ostukraine-konflikt-1.4625093>.

zugrunde gelegt hatte. So stellte der EGMR (Große Kammer) in seiner Entscheidung vom 25. Januar 2023 fest: “*Russia effectively controlled the territory of eastern Ukraine held by the separatists of the self-proclaimed “Donetsk People’s Republic” and “Luhansk People’s Republic” from 2014.*”⁶⁶ Das für die **Zurechnung von Gewaltanwendung** im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt entwickelte Kriterium der *overall control* lässt sich indes nicht ohne weiteres auf das Verhältnis zwischen souveränen Staaten (Ukraine – NATO-Mitgliedstaaten) übertragen. *Michael Schmitt* räumt jedoch ein, dass Unterstützungsleistungen unter bestimmten Umständen den unterstützten Staat zur Konfliktpartei machen könnten. Dabei greift er zum Teil auf die bereits erwähnten Kriterien der Konfliktteilnahme (*co-belligerency*) zurück:

“However, at a certain point, **support to a belligerent will make the supporting State a party to the conflict.** [...] Still, some situations are obvious, such as when a supporting State is involved in **joint planning** of, and provides assistance **essential to, another State’s combat operation** that would **trigger an international armed conflict** if conducted alone by the supporting State.”⁶⁷

6. Unterstützung von Konfliktparteien im Lichte des *ius ad bellum*

6.1. Einführung

Der Blick auf das **Friedenssicherungsrecht vermag mit dazu beizutragen**, die Grauzonen zwischen militärischer Unterstützung und Konfliktteilnahme weiter auszuleuchten. In der amerikanischen Völkerrechtslehre wird derzeit verstärkt über die Abgrenzung zwischen **indirekter Gewaltanwendung** (*indirect use of force*) und der **bloßen Beihilfe zur Gewaltanwendung durch Unterstützung** (*aid or assistance in the use of force*) debattiert.⁶⁸ **Strukturelle Parallelen** zur Abgrenzung zwischen Unterstützung und Konfliktteilnahme des Unterstützerstaates, wie sie im humanitären Völkerrecht

66 EGMR (Große Kammer), *Ukraine und die Niederlande gegen Russland* (Beschwerden Nr. 8019/16, 43800/14 und 28525/20), Entscheidung vom 25. Januar 2023, para 611: „Russia exercised effective control over the relevant territory “solely by virtue of the military presence of [Russia’s] own *de jure* soldiers“, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-222889%22%5D%7D>].

67 *Michael Schmitt*, “Providing Arms and Materiel to Ukraine: Neutrality, Co-Belligerency, and the Use of Force,” *Articles of War*, 7. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force/> (Hervorhebungen durch Verf.).

68 Vgl. zuletzt *Michael N. Schmitt/ W. Casey Biggerstaff*, „Aid and Assistance as a ‘Use of Force’ under the *Jus ad Bellum*“, in: *International Law Studies* Vol. 100 (2023), S. 186-228, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3042&context=ils>.

Michael N. Schmitt/ W. Casey Biggerstaff, “Are States Aiding and Assisting Ukraine and Russia Using Force?“, *Articles of war*, Lieber Institute West Point, 7. April 2023, <https://lieber.westpoint.edu/are-states-aid-assisting-ukraine-russia-using-force/>.

William Casey Biggerstaff, “Can aid or assistance be a use of force?: Expert Q&A from Stockton Center’s Russia-Ukraine Conference“, in: *Just Security*, 2. März 2023, <https://www.justsecurity.org/85336/can-aid-or-assistance-be-a-use-of-force-expert-qa-from-stockton-centers-russia-ukraine-conference/>.

Auch *Christian Schaller* von der SWP arbeitet an einem Beitrag zu der Thematik.

(*ius in bello*) diskutiert wird, liegen auf der Hand. Vor allem die entsprechenden Abgrenzungskriterien weisen dieselbe Stoßrichtung auf. *Christian Schaller* hat unlängst in einem SWP-Aktuell-Beitrag⁶⁹ die beiden **Debatten zusammengeführt**. Zwar besteht eine strikte dogmatische Trennung zwischen der Rechtsebenen des *ius in bello* und des *ius ad bellum*, doch liegt den Kriterien, die eine **militärische Unterstützungshandlung** – je nach Blickwinkel – in die Nähe einer **indirekten Gewaltanwendung** bzw. einer **Konfliktteilnahme** rücken, **ein und derselbe Sachverhalt** zugrunde.

Vor diesem Hintergrund erscheint es **methodisch** durchaus **konsistent**, die Frage nach der Anwendung von Gewalt (*use of force*) und die humanitär-völkerrechtliche Frage nach der Konfliktteilnahme (*participation in hostilities*) aufeinander zu beziehen, die jeweiligen rechtlichen Schwellen einander gegenüberzustellen und die entsprechenden Kriterien abzugleichen. Zunächst aber sollen militärische Unterstützungshandlungen im Lichte der grundlegenden Normen des Friedenssicherungsrechts (Gewaltverbot und Selbstverteidigung) eingeordnet werden.

6.2. Kollektive Selbstverteidigung

Eine rechtlich bedeutsame Grenzlinie verläuft zwischen der **Unterstützung einer Konfliktpartei** bei deren **individueller Selbstverteidigung** einerseits und der **kollektiven Verteidigung** der angegriffenen Konfliktpartei andererseits. Im letzteren Fall intervenieren ein oder mehrere **Drittstaaten** militärisch aufseiten des angegriffenen Staates und werden dadurch selbst zu Konfliktparteien im gemeinsamen Kampf gegen den Aggressor. Ein intervenierender Drittstaat, der gegen den Aggressor Gewalt anwendet, kann sich dabei auf das **Recht auf kollektive Selbstverteidigung** (Art. 51 VN-Charta) berufen. **Ein Unterstützerstaat**, der (nur) Waffen liefert, aber keine militärische Gewalt anwendet, **braucht das nicht**. Denn erst die Ausübung von zwischenstaatlicher militärischer Gewalt (i.S.v. Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta) erweitert den Kreis der Konfliktparteien durch Drittintervention.

Stützt ein Staat sein Handeln auf das Selbstverteidigungsrecht, so spricht dies dafür, dass er den gesicherten Bereich der „Nichtkriegsführung“ (*non-belligerency*) verlässt. In diese Richtung argumentiert auch *Christian Schaller*:

„Wäre man dagegen an einem 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.“⁷⁰

Als bedeutsam erweist sich in diesem Zusammenhang die **Rechtsposition der Bundesregierung**. Diese stützt ihre Waffenlieferungen an die Ukraine – wie bereits erwähnt – *nicht* auf Art. 51 VN-

69 *Christian Schaller*, „Waffenlieferungen an die Ukraine: »Fahren auf Sicht« – auch was das Völkerrecht angeht“, SWP-Aktuell 2023 Nr. 9 vom 2. Februar 2023, S. 3, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A09_waffenlieferungen_ukraine.pdf.

70 *Christian Schaller*, „Waffenlieferungen an die Ukraine: »Fahren auf Sicht« – auch was das Völkerrecht angeht“, SWP-Aktuell 2023 Nr. 9 vom 2. Februar 2023, S. 3, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A09_waffenlieferungen_ukraine.pdf (Hervorh. durch Verf.).

Charta.⁷¹ Deutschland bewegt sich damit (noch) unterhalb der Schwelle kollektiver Verteidigung. Dies entbindet die Bundesregierung von der in Art. 51 VN-Charta normierten **Anzeigepflicht gegenüber dem Sicherheitsrat**. Art. 51 S. 2 VN-Charta normiert die Verpflichtung aller Staaten, dem Sicherheitsrat unverzüglich über die gegen einen anderen Staat auf der Grundlage des Selbstverteidigungsrechts ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten (*reporting requirement*).⁷² Eine solche „Art. 51-Anzeige“ ist ein Indiz dafür, dass der anzeigende Staat die von ihm ergriffenen Maßnahmen als Form der Gewaltanwendung i.S.v. Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta qualifiziert und sich womöglich als Teil des bewaffneten Konflikts sieht.

Mit Blick auf die **Waffenlieferungen an die Ukraine** liegen bislang keine „Art. 51-Schreiben“ (*Article 51 letter to the Security Council*) seitens der Unterstützerstaaten vor. An die Adresse Russlands gerichtet erscheint dies als ein **sichtbares Zeichen**, dass sich die NATO (zumindest nach eigener Einschätzung) noch **außerhalb des kollektiven Verteidigungsrahmens** bewegt und folglich *nicht* militärisch in den Ukrainekrieg interveniert. Rechtlich gesehen befördert dieser Umstand sogar das sicherheitspolitische Narrativ der „Nichtkriegsführung“.

An dieser Stelle lohnt allerdings der Blick auf frühere deutsche Staatenpraxis: Im Jahre 2015 hatte Deutschland seine Beteiligung an der Bekämpfung des „Islamischen Staates“ (IS) in Syrien und im Irak durch ein entsprechendes Schreiben an den VN-Sicherheitsrat angezeigt.⁷³ Interessanterweise ging es auch damals vor allem um Unterstützungsleistungen. So steuerte Deutschland u.a. Waffen, Munition und militärische Ausrüstung bei und bildete Sicherheitskräfte der kurdischen *Peschmerga* in der Autonomen Region Kurdistan im Irak aus.⁷⁴ Im Vergleich zur Situation in der Ukraine bleibt allerdings anzumerken, dass z.B. die militärische Ausbildung ukrainischer Soldaten durch die Bundeswehr – im Gegensatz zur Ausbildung der *Peschmerga* – nur auf deutschem Boden

71 Ob diese Entscheidung allein politischen Erwägungen entspringt oder Ausdruck einer rechtlichen Überzeugung (*opinio iuris*) ist, bleibt offen.

72 Vgl. dazu näher *Dinstein, Yoram*, War, Aggression and Self-Defence, Cambridge 5. Aufl. 2011, S. 296. *Green, J. A.*, „The Article 51 reporting requirement for self-defense actions“, in: Virginia Journal of International Law, 55 (2015) 3, S. 563-624, <https://uwe-repository.worktribe.com/output/7576546>. Nach Auffassung des IGH und der herrschenden Meinung in der Völkerrechtslehre hängt die Rechtmäßigkeit einer Selbstverteidigungsmaßnahme allerdings *nicht* davon ab, ob dem *reporting requirement* nach Art. 51 S. 2 VN-Charta Genüge getan wird. Denn das Selbstverteidigungsrecht existiert nicht nur nach Maßgabe von Art. 51 VN-Charta, sondern auch gewohnheitsrechtlich. Gleichwohl eröffnet die Anzeigepflicht einem Staat die Möglichkeit, seinen Rechtsstandpunkt darzulegen und deutlich zu machen, dass er Ausübung des Selbstverteidigungsrechts gehandelt hat (sog. „Indizwirkung“ der Anzeigepflicht). Vgl. dazu *Larissa van den Herik*, „Proceduralising Article 51“, in: ZaöRV 77 (2017), S. 65-67, https://www.zaoerv.de/77_2017/77_2017_1_a_65_67.pdf; *dies.*, „Article 51’s Reporting Requirement as a Space for Legal Argument and Factfulness“, in: Kreß/Lawless (Eds.), Necessity and Proportionality in International Peace and Security Law, Oxford Univ. Press 2020, S. 211 ff., <https://academic.oup.com/book/33456/chapter-abstract/287732542?redirectedFrom=fulltext>.

73 *Letter Dated 10 December 2015*, UN-Dok. S/2015/946, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_946.pdf.

74 Vgl. *Schaller*, „Der völkerrechtliche Rahmen für Waffenlieferungen an die Ukraine“, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) 2022, S. 439-464 (448). Vgl. näher Auswärtiges Amt, 5. Oktober 2022, „Germany continues to stand shoulder to shoulder with Iraq in the fight against IS“, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/fight-against-is/2383354>.

erfolgt. Überdies handelt es sich bei dem „IS“ um einen nicht-staatlichen Gewaltakteur – also um eine Konstellation, bei der schon die Anwendung des Art. 51 VN-Charta nicht völlig unumstritten ist.

6.3. Militärische Unterstützung als indirekte Gewaltanwendung

Fraglich bleibt, wann eine militärische Unterstützungshandlung, die nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit eine **Beihilfe** (zur Gewaltanwendung des unterstützten Staates) darstellt,⁷⁵ in eine „indirekte“ **Gewaltanwendung des unterstützenden Staates** „umschlägt“.

Völkerrechtlich ist diese Schwelle ausgesprochen bedeutsam. Zum einen berührt sie das **Gewaltverbot** aus Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta und löst aus Sicht des unterstützenden Staates eine **Rechtfertigungs- und Anzeigepflicht** (gegenüber dem VN-Sicherheitsrat) gem. Art. 51 VN-Charta aus. Zum anderen lässt sich ein Unterstützerstaat, der **eigene**, d.h. **ihm selbst zurechenbare Gewalt** im Rahmen eines bewaffneten Konflikts ausübt, regelmäßig als **Konfliktpartei** ansehen.⁷⁶

Christian Schaller sowie einige amerikanische Völkerrechtler haben die These zur Diskussion gestellt, ob der **Umfang und die Substanz der Waffenlieferungen** westlicher Staaten an die Ukraine mittlerweile die **Qualität einer „indirekten“ Gewaltanwendung** erreicht haben.⁷⁷ Immerhin schätzte das US-Außenministerium im April 2023 die von den fast 50 Unterstützerstaaten seit Kriegsausbruch geleistete militärische Hilfe zugunsten der Ukraine auf eine Summe von annähernd 50 Milliarden Dollar.⁷⁸ So stellt *Michael Schmitt* fest:

75 Vgl. *Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts*, verabschiedet von der *International Law Commission*, ILC, 2001 und angenommen durch die VN-Generalversammlung mit Resolution A/56/10. Art. 16 der *Draft Articles* regelt Formen der Beihilfe (*aid or assistance*). Text und Kommentierungen abrufbar unter: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

76 So *Markus Krajewski*, „Weder neutral noch Konfliktpartei?: Zur rechtlichen Bewertung von Waffenlieferungen an die Ukraine“, *Völkerrechtsblog*, 9. März 2022, <https://voelkerrechtsblog.org/de/weder-neutral-noch-konfliktpartei/>.

77 *Christian Schaller*, „Waffenlieferungen an die Ukraine: »Fahren auf Sicht« – auch was das Völkerrecht angeht“, SWP-Aktuell 2023 Nr. 9 vom 2. Februar 2023, S. 2, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A09_waffenlieferungen_ukraine.pdf.
Michael N. Schmitt/W. Casey Biggerstaff, „Aid and Assistance as a ‘Use of Force’ under the Jus ad Bellum“, in: *International Law Studies* Vol. 100 (2023), S. 186-228 (189, 221), <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3042&context=ils>.
William Casey Biggerstaff, „Can aid or assistance be a use of force?: Expert Q&A from Stockton Center’s Russia-Ukraine Conference“, in: *Just Security*, 2. März 2023, <https://www.justsecurity.org/85336/can-aid-or-assistance-be-a-use-of-force-expert-qa-from-stockton-centers-russia-ukraine-conference/>.

78 U.S. Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, „U.S. Security Cooperation with Ukraine. Fact Sheet“, 19. April 2023, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>.

“States are providing Ukraine with aid and assistance on a scale, and of such an impact, far exceeding any since the last World War. Moreover, States have largely dismissed, if not ignored, Russia’s accusations [...] that such support has **crossed legal lines**.”⁷⁹

Schaller zufolge könnte die Schwelle zwischen Unterstützung und „indirekter“ Gewaltanwendung 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“.⁸⁰

Im Folgenden sollen die rechtlichen Hintergründe dieser Argumentationslinie beleuchtet und erläutert werden.

6.4. Zur Rechtsfigur der indirekten Gewaltanwendung im zwischenstaatlichen Kontext

Im Völkerrecht existiert **keine abschließende verbindliche Definition** des Begriffes „Gewaltanwendung“ i.S.v. Art. 2 Ziff. 4 der VN-Charta.⁸¹ Die Rechtsfigur der „**indirekten Gewaltanwendung**“ ist durch die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (IGH)⁸² und die Völkerrechtslehre⁸³ im Kontext von staatlichen Unterstützungshandlungen zugunsten nicht-staatlicher Gewaltakteure entwickelt worden. Im „Nicaragua“-Urteil befand der IGH, dass das **Bewaffnen und Trainieren** (*training and military support*) der sog. „Contra“-Rebellen durch die USA⁸⁴ als Form der **Gewaltanwendung** angesehen werden könne.

79 Michael N. Schmitt/W. Casey Biggerstaff, „Aid and Assistance as a ‘Use of Force’ under the Jus ad Bellum“, in: International Law Studies Vol. 100 (2023), S. 186-228 (228).

80 Christian Schaller, „Waffenlieferungen an die Ukraine: »Fahren auf Sicht« – auch was das Völkerrecht angeht“, SWP-Aktuell 2023 Nr. 9 vom 2. Februar 2023, S. 3.

81 William Casey Biggerstaff, “Can aid or assistance be a use of force?: Expert Q&A from Stockton Center’s Russia-Ukraine Conference”, in: Just Security, 2. März 2023, <https://www.justsecurity.org/85336/can-aid-or-assistance-be-a-use-of-force-expert-qa-from-stockton-centers-russia-ukraine-conference/>.

82 Vgl. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Urteil vom 27. Juni 1986, I.C.J. Reports 1986, 14 ff. (Rn. 195 und 228). Diese Rechtsprechungslinie hat der IGH im Jahre 2005 in der Entscheidung *Armed Activities on the Territory of the Congo* (I.C.J. Reports 2005, p. 161-163) fortgeführt.

83 Vgl. etwa Dörr/Randelzhofer, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Vol. I, Oxford, 3. Aufl. 2012, Art. 2 (4), Rn. 23 ff.

84 In den 1980er Jahren führten die „Contra“-Rebellen mit maßgeblicher Unterstützung der Vereinigten Staaten einen Guerilla-Krieg gegen die linksgerichtete sandinistische Regierung Nicaraguas.

Dogmatisch zweifelhaft bleibt, ob sich die Rechtsprechung, welche die Unterstützung von **nicht-staatlichen Gewaltakteuren** betraf, ohne weiteres auf **zwischenstaatliche Unterstützungshandlungen** zugunsten eines souveränen Staates übertragen lässt. Dies wird von Teilen der Literatur bejaht. So argumentiert *Schmitt*:

“[...] while the treatment of indirect uses of force has focused on State support of non-State groups, we see **no reason to differentiate** those situations from ones in which aid or assistance is provided to a State [...] Limiting the prohibition of indirect force to situations involving non-State groups would run counter to the object and purpose of the rule prohibiting the use of force between States.”⁸⁵

Nach der **Aggressionsdefinition der VN-Generalversammlung**⁸⁶ erfasst das völkerrechtliche Gewaltverbot auch **indirekte** und **zwischenstaatliche Formen der Gewaltanwendung** – doch beschränken sich diese auf das Dulden bzw. das „**Zur-Verfügung-Stellen**“ **des eigenen Staatsgebiets** zum Zwecke von Angriffshandlungen eines Aggressor-Staates gegen einen Drittstaat (vgl. Art. 3 lit. (f) der VN-Aggressionsdefinition⁸⁷). Diese Variante der Aggression betrifft das (mutmaßliche) Verhalten von Belarus im Krieg gegen die Ukraine.⁸⁸ Das bloße „Zur-Verfügung-Stellen“ belarussischen Staatsgebietes für russische Angriffshandlungen gegen die Ukraine begründet nicht nur die belarussische **Beihilfe** zur russischen Aggression,⁸⁹ sondern stellt gem. Art. 3 lit. (f) der VN-Aggressionsdefinition selbst eine **Angriffshandlung** dar. Ein Staat, der sein Territorium einem Aggressor

-
- 85 *Michael N. Schmitt/W. Casey Biggerstaff*, „Aid and Assistance as a ‘Use of Force’ under the Jus ad Bellum“, in: *International Law Studies* Vol. 100 (2023), S. 186-228 (203 f.).
- 86 Res. 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974, https://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf. Die Definition ist Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts.
- 87 Art. 3 lit. (f) der VN-Aggressionsdefinition lautet: „[O]hne Rücksicht auf das Vorliegen einer Kriegserklärung, gilt jede der folgenden Handlungen als Angriffshandlung: [...] die Tatsache, dass ein Staat, der sein Hoheitsgebiet einem anderen Staat zur Verfügung gestellt hat, zulässt, dass dieses Hoheitsgebiet von dem anderen Staat dazu benutzt wird, eine Angriffshandlung gegen einen dritten Staat zu begehen.“
- 88 Vgl. *Amanda Coakley*, „Lukashenko is letting Putin use Belarus to attack Ukraine“, *Foreign Policy*, 24. Februar 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/02/24/russia-ukraine-war-belarus-chernobyl-lukashenko/>. Vgl. zur Rolle von Belarus *Faustine Vincent*, „Belarus takes another step toward direct involvement in the war in Ukraine“, in: *Le Monde* vom 19. Oktober 2022, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/10/19/belarus-takes-another-step-toward-direct-involvement-in-the-war-in-ukraine_6000982_4.html. *Niklas Reetz*, „Belarus is Complicit in Russia’s War of Aggression“, *Blog of the European Journal of International Law*, 1. März 2022, <https://www.ejiltalk.org/belarus-is-complicit-in-russias-war-of-aggression/>.
- 89 Die Beihilfe (*aid or assistance*) zum völkerrechtlichen Delikt ist in Art. 16 der *Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts* verankert, welcher lautet: „Ein Staat, der einem anderen Staat bei der Begehung eines völkerrechtswidrigen Handelns des letzteren Staates hilft oder ihn unterstützt, ist völkerrechtlich dafür verantwortlich [...].“

zur Verfügung stellt, ist *per definitionem* selbst ein Aggressor im Sinne der VN-Aggressionsdefinition. Zudem wird ein solcher Staat von Teilen der Völkerrechtsliteratur auch als Konfliktpartei angesehen,⁹⁰ obgleich er sich nicht aktiv mit eigenen Truppen am Kampfgeschehen beteiligt.

Dass auch die Lieferung von Waffen **an einen souveränen Staat**, der in Ausübung seines Rechts auf Selbstverteidigung **Gewalt gegen einen Drittstaat anwendet**, die Schwelle zum Gewaltverbot überschreitet, lässt sich aus der Rechtsprechung des IGH oder der Aggressionsdefinition der VN-Generalversammlung dagegen *nicht* entnehmen. Auch in der Staatenpraxis wurde die militärische Unterstützung anderer Staaten regelmäßig **nicht als eine Form der (indirekten) Gewaltanwendung** eingestuft.⁹¹

6.5. Kriterien für indirekte Gewaltanwendung

In der Völkerrechtsliteratur werden derzeit **Kriterien und Merkmale diskutiert**, nach denen eine militärische Unterstützung bei wertender Betrachtung aller Umstände als „indirekte“ Form der Gewaltanwendung angesehen werden kann.⁹² Diese Kriterien weisen zum Teil unterschiedliche Schattierungen auf, lassen aber einige Grundelemente erkennen.

6.5.1. Subjektives Element

Zunächst bedarf es eines **subjektiven Elements** aufseiten des unterstützenden Staates. Dieses Element ist von der **politischen Motivation** zu unterscheiden, die einen Unterstützerstaat dazu bewegt, einer Konfliktpartei unter die Arme zu greifen.⁹³ Gemeint ist vielmehr eine Intention, den Drittstaat **gewaltsam zu einem bestimmten Handeln** (z.B. zur Einstellung der Kampfhandlungen oder zur Rückgabe eroberten Territoriums) **zu zwingen** (*coercive intent*) und damit **einen direkten Beitrag zur Gewaltanwendung** des von ihm unterstützten Staates zu leisten.⁹⁴

90 So explizit *Julia Grignon*, „‘Cobelligerency’, or when does a State become a party to an armed conflict?“, Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM), Strategic Brief No. 39, 6. Mai 2022, S. 1-2, <https://www.irsem.fr/media/sb-39-grignon-cobelligerency.pdf>.

91 So *Schaller, Christian*, „Der völkerrechtliche Rahmen für Waffenlieferungen an die Ukraine“, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) 2022, S. 439-464 (444) m.w.N.

92 *Michael N. Schmitt / William Casey Biggerstaff*, „Are States Aiding and Assisting Ukraine and Russia Using Force?“, Articles of war, Lieber Institute West Point, 7. April 2023, <https://lieber.westpoint.edu/are-states-aid-assisting-ukraine-russia-using-force/>.

93 Die Gründe und politischen Motive für die Unterstützung einer Konfliktpartei können vielfältig sein – z.B. Bündnisverpflichtungen oder freundschaftliche Beziehungen zur unterstützten Konfliktpartei, ferner geostrategisches Kalkül, wirtschaftliche Interessen, gemeinsame Werte oder auch nur die politische „Feindschaft“ gegenüber einem gemeinsamen Gegner, den es zu schwächen gilt.

94 *Michael N. Schmitt/W. Casey Biggerstaff*, „Aid and Assistance as a ‘Use of Force’ under the Jus ad Bellum“, in: International Law Studies Vol. 100 (2023), S. 186-228 (206 ff.) <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3042&context=ils>.

Die strategischen Ziele der Unterstützung der Ukraine werden in der Öffentlichkeit allerdings nur vage kommuniziert: So heißt es wahlweise, die Ukraine dürfe „nicht verlieren“ oder „müsse gewinnen“. Offen bleibt, ob die Ukraine durch westliche Unterstützung militärisch in die Lage versetzt werden soll, auch die Krim zurückzuerobern oder nur eine starke Ausgangsposition bei potentiellen Verhandlungen mit Russland erhalten soll.⁹⁵ Je **klarer die strategischen Ziele**, desto **passgenauer** kann die militärische Unterstützung eingesteuert werden. Das zeigt das folgende Kriterium.

6.5.2. Direkte Beziehung zwischen Unterstützung und Kampfgeschehen

Gefordert wird eine **direkte Beziehung** (*direct nexus*) zwischen der militärischen Unterstützung und der direkten Gewaltanwendung auf dem Schlachtfeld. Je enger diese Beziehung ist, desto eher lässt sich militärische Unterstützung als eine Form der indirekten Gewaltanwendung ansehen.

Eine direkte Beziehung zwischen der Unterstützungsleistung und dem Kampfgeschehen lässt sich dadurch herstellen, dass die militärische Hilfe sowohl mit Blick auf die **konkreten Bedürfnisse der unterstützten Konfliktpartei** als auch mit Blick auf die **Schwächen und Verwundbarkeiten des gemeinsamen Gegners zielgerichtet abgestimmt und passgenau geliefert** wird.⁹⁶ Der Unterstützterstaat muss dabei die mit seiner Hilfeleistung **verbundenen Konsequenzen** für den weiteren Fortgang der Kampfhandlungen einkalkulieren. So hätten etwa die USA im Rahmen ihrer militärischen Unterstützung zugunsten der Ukraine darauf geachtet, dass die gelieferten Waffensysteme (z.B. Raketenwerfer) in ihrer geographischen Reichweite und militärischen Schlagkraft auf das Territorium der Ukraine beschränkt bleiben.⁹⁷ Ähnliche Überlegungen haben die Bundesregierung bislang davon abgehalten, sich für die Lieferung von Kampfjets an die Ukraine stark zu machen.

Gefordert wird weiter, dass der Unterstützterstaat **klare Vorstellungen über die konkrete Verwendung der von ihm gelieferten Waffen** hat. Verwendet die unterstützte Konfliktpartei diese Waffen

95 Vgl. zuletzt die insoweit *Martin Klingst*, „Der Krieg in der Ukraine: Wie kann und wie soll er enden?“, Atlantik Brücke, <https://www.atlantik-bruecke.org/wie-weiter/>.
Erich Vad, „Der Westen muss mehr Strategie wagen“, NZZ vom 16. Mai 2023, S. 13, <https://www.nzz.ch/meinung/mehr-strategie-wagen-der-westen-und-der-ukraine-krieg-ld.1735785?reduced=true>.

96 *Michael N. Schmitt/W. Casey Biggerstaff*, „Aid and Assistance as a ‘Use of Force’ under the Jus ad Bellum“, in: *International Law Studies* Vol. 100 (2023), S. 186-228 (223) halten insoweit fest: “States have deliberately tailored their support throughout the various phases of the war to mitigate Ukraine’s vulnerabilities and capability gaps while countering Russia’s strengths and exploiting its weaknesses.”

97 *Michael R. Gordon & Gordon Lubold*, „U.S. Altered Himars Rocket Launchers to keep Ukraine from firing Missiles into Russia“, *Wall Street Journal*, 5. Dezember 2022, <https://www.wsj.com/articles/u-s-altered-himars-rocket-launchers-to-keep-ukraine-from-firing-missiles-into-russia-11670214338>.

zu anderen Zwecken, als vom Unterstützerstaat intendiert,⁹⁸ so spricht dies *gegen* eine Form der „indirekten“ Gewaltanwendung.

Das Kriterium des *direct nexus* ist graduell, da zwangsläufig **kausale Zwischenschritte** zwischen der Unterstützungshandlung und der konkreten Gewaltanwendung existieren. So macht es für die Bewertung einen Unterschied, ob die gelieferten Waffen direkt oder über Drittstaaten an die Konfliktpartei gelangen, wie es bei den deutschen „Leopard 2“-Panzern in Polen der Fall war: Die Panzer wurden zwar mit deutscher Exportgenehmigung, jedoch erst auf Betreiben Polens an die Ukraine geliefert.⁹⁹ Auch Geheimdienstinformationen fließen nicht immer unmittelbar in den *targeting*-Prozess ein:

“[A]lthough the West is providing Ukraine with ‘time-sensitive’ intelligence on the operational disposition of Russian forces, in many cases, such information must be combined with Ukraine’s intelligence to be actionable at the tactical level.”¹⁰⁰

So betonte ein US-Militär, dass die US-Geheimdienste, die der Ukraine Informationen zur Verfügung stellen, sich nicht in den *targeting*-Prozess einmischen würden. Die Ukraine behalte vielmehr ihre eigenständige und souveräne Entscheidungsgewalt:

„Ukraine combines information that we and other partners provide with the intelligence that they themselves are gathering, and then they make their own decisions and they take their own actions.”¹⁰¹

6.5.3. Umfang und Auswirkungen der Unterstützung

Die Frage, welche **konkreten Auswirkungen** (*impact*) eine militärische Unterstützung auf die Gewaltanwendung der unterstützten Konfliktpartei zeitigt, ist sowohl nach **quantitativen** als auch

98 Hypothetisch denkbar ist z.B. der Fall, dass die Ukraine die gelieferten Waffen nicht nur zum Zwecke der Verteidigung gegen Russland einsetzt, sondern auch dazu verwendet, um aktiv gegen Staaten vorzugehen, die Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine militärisch unterstützen (z.B. Iran, Belarus). Ein militärisch-gewaltsames Vorgehen der Ukraine gegen solche Unterstützerstaaten wäre indes nur dann völkerrechtskonform, wenn der Unterstützerstaat selbst (ebenso wie Russland) als Aggressor angesehen werden kann. Dies mag auf Belarus zutreffen (vgl. Art. 3 lit. f der VN-Aggressionsdefinition), nicht dagegen auf den Iran. Hier bliebe der Ukraine allein das Mittel der gewaltlosen (Wirtschafts-)Sanktionen.

99 Vgl. Tagesschau vom 24. Februar 2023, „Polen liefert erste Leopard-Panzer“, <https://www.tagesschau.de/ausland/polen-ukraine-leopard-101.html>.

100 Michael N. Schmitt/W. Casey Biggerstaff, „Aid and Assistance as a ‘Use of Force’ under the Jus ad Bellum“, in: International Law Studies Vol. 100 (2023), S. 186-228 (216) <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3042&context=ils>.

101 Vgl. John Kirby, Pentagon Press Secretary, Remarks to the Media, zitiert in: The HILL vom 5. Mai 2022, „Pentagon Denies U.S. Shared Intel to Target Russian Generals“, <https://thehill.com/policy/defense/3478747-pentagon-denies-us-shared-intel-to-target-russian-generals/>.

nach **qualitativen** Maßstäben zu bewerten: Je größer jedoch der „*impact*“, desto eher erscheint die Unterstützung als Form „indirekter“ Gewaltanwendung.¹⁰²

Unterstützung ist etwa **Relatives**. Die Unterstützung einer schlagkräftigen Armee steigert deren militärische Handlungsmöglichkeiten weit weniger als die mengenmäßig gleiche Ausrüstung und Ausbildung kleiner und technisch rückständiger Streitkräfte. Relativ erweist sich militärische Hilfeleistung auch mit Blick auf das strategische Ziel der Unterstützung. Verfolgt die unterstützte Konfliktpartei „ambitionierte“ militärische Ziele – z.B. die Rückeroberung eines besetzten Gebietes – benötigt sie quantitativ mehr und qualitativ (womöglich) andere Waffen als für die „bloße“ Verteidigung ihrer Städte. Die Bewertung von Umfang und Substanz der Unterstützungsleistung unterliegt damit unterschiedlichen und situationsabhängigen Maßstäben.

Zu berücksichtigen sind ferner **Art und Weise der Hilfeleistung** (*nature of aid or assistance*). Hier differenziert *Michael Schmitt* wie folgt:

„Consider, for example, the different types of war materiel States have provided Ukraine. Lethal equipment such as rocket launchers, artillery systems, and anti-armor munitions are used to conduct **attacks against Russian forces**. By contrast, items such as body armor, helmets, and military uniforms may contribute to **Ukraine’s general capacity to use force**, but they **do not directly enable such use**. Fuel, as another example, may be used to power lethal assets like tanks and attack helicopters, but it can equally support logistical convoys, heaters, or hospital generators. Such functions merely **maintain Ukraine’s potential to use force against Russia**; they are not always integral to the use of force itself. This being so, States are **less likely to characterize their provision as an indirect use of force than aid or assistance of a nature that translates seamlessly into conducting attacks**.“¹⁰³

Während sich der schiere **Umfang der Hilfeleistung quantitativ in Zahlen bemessen lässt** (z.B. Anzahl der gelieferten Panzer, Größe des finanziellen Budgets etc.) geht es in qualitativer Hinsicht um eine **Steigerung der Kampfkraft** und um die **Ausweitung der militärischen Handlungsfähigkeit** der unterstützten Konfliktpartei. So räumte der US-Staatssekretär im Pentagon *Colin Kahl* ein: *“We know what the Russian theory of victory is, and we’re committed to making sure that’s not going to work by making sure that the Ukrainians get what they need to keep their air defenses viable.”*¹⁰⁴

102 Eine am „*impact*“ orientierte Auslegung lässt sich etwa mit Blick auf „moderne“ Formen der Kriegsführung beobachten: So wird etwa im „Cyber-Bereich“ diskutiert, ob bereits die weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen einer Cyber-Attacke eine (indirekte) Gewaltanwendung begründen.

103 *Michael N. Schmitt/W. Casey Biggerstaff*, „Aid and Assistance as a ‘Use of Force’ under the Jus ad Bellum“, in: *International Law Studies* Vol. 100 (2023), S. 186-228 (216) <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3042&context=ils> (Hervor. durch Verf.).

104 *Phil Stewart & Idrees Ali*, „Russia Trying to Exhaust Ukraine’s Air Defense, Pentagon Official Says“, Agentur Reuters vom 19. November 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-trying-exhaust-ukraines-air-defenses-pentagon-official-says-2022-11-19/>.

Letztlich muss die Unterstützungsleistung das Geschehen auf dem Schlachtfeld in einer Weise prägen, dass der unterstützte Staat ohne sie nicht in der Lage wäre, Gewalt von **vergleichbarer Intensität und Effektivität** auszuüben. *Christian Schaller* von der SWP stellt mit Blick auf die westliche Hilfe zugunsten der Ukraine fest:

„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.“¹⁰⁵

Am deutlichsten lassen sich die Auswirkungen militärischer Hilfe am **Verhalten der gegnerischen Partei** festmachen – etwa wenn die Unterstützung eine **taktische oder strategische Änderung in der gegnerischen Kriegsführung** evoziert oder den Konflikt – aus Sicht der unterstützten Konfliktpartei – schneller zu einem positiven Ende bringt.

7. Ausblick: Herausforderungen für Wissenschaft und Praxis

Im Zuge dieser Ausarbeitung wurde der Status als Konfliktpartei aus **verschiedenen Blickwinkeln** heraus betrachtet. Rechtlich relevant – und dogmatisch voneinander zu unterscheiden – sind dabei **zwei Schwellen**: Zum einen die rechtliche Schwelle zwischen Unterstützung (z.B. durch Waffenlieferungen) und eigener Konfliktteilnahme und zum anderen die rechtliche Schwelle zwischen Unterstützung und Gewaltanwendung. Das humanitäre Völkerrecht (*ius in bello*) gibt Auskunft darüber, wann eine militärische Unterstützung als „unmittelbare Teilnahme an den Feindseligkeiten“ und damit als Konfliktteilnahme (*co-belligerency*) gewertet werden kann. Die Frage, wann eine militärische Unterstützungsleistung als Form der indirekten Gewaltanwendung zu bewerten ist, richtet sich dagegen nach dem *ius ad bellum* (Friedenssicherungsrecht). Rein dogmatisch betrachtet macht eine Unterstützungshandlung, welche die Kriterien der indirekten Gewaltanwendung erfüllt, einen Staat nicht notwendigerweise zur Konfliktpartei.¹⁰⁶ In der Praxis sind kaum Konfliktszenarien denkbar, bei denen ein Staat ihm zurechenbare militärische Gewalt anwendet, ohne gleichzeitig Partei in diesem Konflikt zu sein.

105 *Christian Schaller* „Waffenlieferungen an die Ukraine: »Fahren auf Sicht« – auch was das Völkerrecht angeht“, SWP-Aktuell 2023 Nr. 9 vom 2. Februar 2023, S. 3.

106 In diese Richtung *Michael N. Schmitt/W. Casey Biggerstaff*, „Aid and Assistance as a ‘Use of Force’ under the Jus ad Bellum“, in: *International Law Studies* Vol. 100 (2023), S. 186-228 (191) <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3042&context=ils>. „Support may, depending on the attendant circumstances, make the aiding or assisting State a party to the ongoing international armed conflict. However, the mere fact that support qualifies as a use of force does not necessarily do so, as different criteria apply to each determination.“

Während die VN-Aggressionsdefinition das bloße „Zur-Verfügung-Stellen“ des eigenen Territoriums für Aggressionsakte eines anderen Staates als eigenständige Angriffshandlung qualifiziert, trifft sie für militärische Unterstützungsleistungen wie z.B. Waffenlieferungen keine Regelung. Sowohl aus dem *ius in bello* als auch aus dem *ius ad bellum* ergeben sich aber **Kriterien und Qualitätsmerkmale**, die eine militärische Unterstützungshandlung im völkerrechtlichen Sinne nicht nur als bloße „Beihilfe“, sondern **als eine Form der (indirekten) Gewaltanwendung bzw. als Konfliktteilnahme des Unterstützerstaates** erscheinen lassen.

Die zur Diskussion stehenden Kriterien sind zwar **nicht deckungsgleich**, haben aber **dieselbe Stoßrichtung**: Sie beschreiben im Kern die enge Beziehung zwischen einer militärischen Unterstützungshandlung und dem Konfliktgeschehen bzw. der unterstützten Konfliktpartei, deren militärisches Handeln durch substantielle, koordinierte und passgenaue Hilfe determiniert und dadurch aus dem Hintergrund mit gesteuert wird.

Methodisch anknüpfen lässt sich an die **Rechtsprechung des IGH** oder des **Jugoslawientribunals**. Beide Gerichte haben **unterschiedliche Kriterien und Zurechnungsmaßstäbe**¹⁰⁷ entwickelt, um zwischen dem Handeln eines Unterstützerstaates und einem bewaffneten Konflikt einen Bezug (*nexus*) herzustellen. Dabei ging es freilich nicht um Konfliktteilnahme im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr um Fragen einer möglichen „Internationalisierung“ nicht-internationaler bewaffneter Konflikte (ICTY im Fall *Tadić*¹⁰⁸) sowie um Fragen der Staatenverantwortlichkeit bzw. der Gewaltanwendung (IGH in den Fällen *Bosnien gegen Serbien*¹⁰⁹ bzw. *Nicaragua*¹¹⁰).

Die **Herausforderung für die Völkerrechtslehre** besteht darin, die Kriterien der Konfliktteilnahme schärfer zu konturieren und an entsprechende Staatenpraxis rückzukoppeln, um ihre Akzeptanz zu erhöhen. Die **Herausforderung für die Praxis** bleibt dagegen die Anwendung der Kriterien auf den konkreten Fall.

Im Vordergrund steht nicht nur die „**Hardware**“ der Unterstützungsleistung wie z.B. Umfang und Leistungsfähigkeit der gelieferten Waffensysteme. Bei der Schwelle zur indirekten Gewaltanwendung bzw. zur Konfliktbeteiligung geht es auch um Aspekte der „**Software**“ – mit anderen Worten um Fragen der Koordinierung, Determinierung oder Steuerung der Gewaltanwendung. Diese erfolgt u.a. durch Kooperation zwischen Nachrichtendiensten, durch Beratung und Koordinierung

107 Vgl. zur Staatenverantwortlichkeit bei indirekter Gewaltanwendung näher *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 1049. Das deutsche Strafrecht kennt in diesem Zusammenhang die Rechtsfigur der sog. mittelbaren Täterschaft („Täter hinter dem Täter“), die von der bloßen Beihilfe (zur Tat) abzugrenzen ist.

108 ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadić*, IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, Entscheidung vom 2. Oktober 1995, <https://casebook.icrc.org/case-study/icty-prosecutor-v-tadic>.

109 IGH, Urteil vom 26. Februar 2007 hinsichtlich der Anwendbarkeit der Genozid-Konvention, <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf>.

110 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Urteil vom 27. Juni 1986, I.C.J. Reports 1986, 14 ff.

von Verbindungsoffizieren vor Ort, durch militärischen Austausch von technischem und taktischem *know-how*, durch Abgleich von Lagebildern bis hin zur gemeinsamen Lageplanung aber auch durch vertrauliche diplomatische Absprachen oder durch das „Design“ von Ausbildungsinhalten. Diesbezüglich dringen vergleichsweise **wenig belastbare Informationen an die Öffentlichkeit**, die für eine dezidierte rechtliche (Gesamt-)Bewertung der Unterstützungsleistungen aber erforderlich wären.

Seit Frühjahr 2022 lavieren die NATO-Staaten zwischen (**gewollter**) **Konfliktunterstützung** zugunsten der Ukraine und (**nicht gewollter**) **Konfliktbeteiligung**. Derzeit dürften die Regierungen der Unterstützerstaaten kaum einen Grund haben, die Rhetorik der „Nicht-Kriegspartei“, die womöglich mehr an die eigene Bevölkerung als an die russische Gegenseite gerichtet ist, aufzugeben. Das „Narrativ der Nichtkriegsführung“ gerät jedoch in dem Maße **argumentativ unter Druck**, wie sich westliche Hilfeleistungen am Maßstab von rechtlich ausdifferenzierten und weithin akzeptierten **Kriterien der Konfliktteilnahme** messen lassen müssen. Noch finden sich in der Völkerrechtslehre keine expliziten Rechtsauffassungen, welche die Unterstützung der NATO-Staaten zugunsten der Ukraine pauschal als eine Form der Konfliktbeteiligung bewerten. Doch lässt sich ein gewisses „Unbehagen“ an der juristischen und rhetorischen „Orchestrierung“ der westlichen Unterstützung kaum verhehlen. Das politische Schlagwort von der „Kampfjetallianz“¹¹¹ geht jedenfalls schon rein semantisch über den logistischen Vorgang einer Lieferung von Flugzeugen hinaus.

111 Deutschlandfunk, 16. Mai 2023, „Selenskyj wirbt um Kampfjet-Allianz“, <https://www.deutschlandfunk.de/selenskyj-wirbt-um-kampfjet-allianz-fuer-die-ukraine-dlf-24e8a549-100.html>.