

Die militärischen Unterstützungsleistungen an die Ukraine im Lichte des Neutralitätsrechts

Kurz nach dem Einmarsch der russischen Armee in die Ukraine setzte in Deutschland (und in anderen westlichen Staaten) eine Diskussion um zivile wie militärische Unterstützungsleistungen für die Ukraine ein. Mittlerweile (Stand: 14. April 2023) hat die Bundesregierung Waffen und militärisches Material im Umfang von 4,2 Milliarden Euro an die Ukraine geliefert bzw. zugesagt. Dass diese Lieferungen aus Deutschland den Kriegsverlauf beeinflussen, steht außer Frage. Inwiefern Deutschland damit völkerrechtliche Regeln verletzt oder gar zur Konfliktpartei wird, ist jedoch umstritten. Der folgende Beitrag will bei der Klärung dieser Fragen helfen.

Der russische Angriff auf die Ukraine löste lebhaft Diskussionen nicht nur in der Politik und der Öffentlichkeit aus, sondern auch unter VölkerrechtlerInnen. Ein bestimmter Teil des Völkerrechts stand dabei im Rampenlicht: das Neutralitätsrecht. Dabei ging es u.a. um die Frage, wie die Aktivitäten derjenigen Staaten zu beurteilen sind, welche die Ukraine bzw. Russland unterstützen? Beeinflusst das Neutralitätsrecht den Krieg in der Ukraine, oder beeinflusst dieser Krieg seinerseits das Neutralitätsrecht, und wenn ja, wie?

Geltung des Neutralitätsrechts

Zunächst sollte die Frage geklärt werden, was das Neutralitätsrecht ist und wann es anzuwenden ist. Beim Neutralitätsrecht handelt es sich im Wesentlichen um Gewohnheitsrecht, welches das Ziel hat, internationale bewaffnete Konflikte einzudämmen und deren Eskalation zu verhindern. Es regelt das Verhältnis zwischen den Konfliktparteien und neutralen, am Konflikt nicht beteiligten Staaten. Das Territorium neutraler Staaten ist für die kriegsführenden Staaten unverletzlich (Artikel 1 Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs). Neutrale Staaten haben zudem das Recht, ihre diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit allen Konfliktparteien friedlich fortzuführen. Im Gegenzug unterliegen neutrale Staaten der Gleichbehandlungs-, Enthaltungs-, Verhinderungs- und Internierungspflicht. Es verbietet also den neutralen Staaten, sich in jeglicher Form einzumischen und/oder den Ausgang des Konfliktes zu beeinflussen.

Die erste Herausforderung für das Neutralitätsrecht war der Briand-Kellogg-Vertrag zur Ächtung des Krieges von 1928. Die wohl größte Herausforderung kam mit dem in Artikel 2(4) der UN-Charta verankerten Gewaltverbot und dem durch die UN geschaffenen System der kollektiven Sicherheit. Diese verleiteten sogar einige AutorInnen dazu, den „Tod“ des Neutralitätsrechts zu verkünden. Allerdings plädieren weitaus mehr Stimmen für das „Überleben“ des Neutralitätsrechts (Bothe 2021:604-06; Politakis 1992: 440-41; Nasu 2020:2; Sandoz 2018:91; Boothby, Heintschel von Heinegg 2018:373), da das UN-System des Öfteren gescheitert ist und Staaten auf die Normen des Neutralitätsrechts auch nach der Gründung der UN „zurückgreifen“ mussten. Des Weiteren bezieht sich eine Vielzahl von Military Manuals

(den Äquivalenten zu den Zentralen Dienstvorschriften der Bundeswehr) in ihren Handlungsanweisungen direkt auf das Neutralitätsrecht und verknüpft damit Rechte und Pflichten der Neutralen und der Konfliktparteien. Diese werden von einigen AutorInnen als Ausdruck der *opinio juris* wahrgenommen. Außerdem wurde die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts in nationaler (BVerwG 2 WD 2005; High Court of Ireland 2003) und internationaler (IGH 1996:§89) Rechtsprechung bestätigt. Das UN-System selbst akzeptiert dauerhaft neutrale Staaten als Mitglieder.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) betont in seinem Kommentar zur Zweiten Genfer Konvention, dass die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts durch den Ausbruch eines internationalen bewaffneten Konflikts ausgelöst wird. Erforderlich ist insofern ein internationaler bewaffneter Konflikt von einer bestimmten Dauer und Intensität; auf nicht internationale bewaffnete Konflikte findet das Neutralitätsrecht keine Anwendung. Der Anwendungsrahmen ist daher enger als der des humanitären Völkerrechts. Dabei handelt es sich um getrennte, aber einander ergänzende Rechtsmaterien, die zumindest teilweise denselben Zweck verfolgen (IKRK 2017:§ 954).

Der Ukraine-Konflikt ist ein internationaler bewaffneter Konflikt im klassischen Sinne, in dem das Neutralitätsrecht ohne Zweifel anwendbar ist. Eine zentrale Frage, die sich dabei stellt: Wie sind die militärischen Unterstützungsleistungen seitens einiger westlicher Staaten zu Gunsten der Ukraine neutralitätsrechtlich zu bewerten?

Waffenlieferungen

Artikel 6 des VIII Haager Abkommens untersagt eine „*unmittelbar oder mittelbar bewirkte Abgabe von Kriegsschiffen, Munition oder sonstigem Kriegsmaterial*“ von einem neutralen Staat an einen kriegsführenden Staat. Dies ist als Ausdruck einer gewohnheitsrechtlichen Norm zu verstehen. Zwar bestimmt Artikel 7 des VIII Haager Abkommens, dass ein neutraler Staat nicht dazu verpflichtet ist, die private Ausfuhr von Waffen zu verhindern, aber es besteht Einigkeit in der Literatur (Oeter 1992:353; Roeser 1988: 228-29; Bothe 2021:615; Williams 1980:33; Furger 2013:287), dass auch Waffenlieferung von Privaten, die eine staatliche Ausfuhrgenehmigung benötigen, unter das Verbot von Artikel 6 fallen und dem Staat zuzurechnen sind. Demnach sind Waffenlieferungen (auch an beide Konfliktparteien) immer eine Verletzung des Neutralitätsrechts. Das Neutralitätsrecht sieht hierfür keine Ausnahmen vor. Dabei spielt es für eine völkerrechtliche Bewertung keine Rolle, ob die besagten Waffen sog. „Defensivwaffen“ sind. Eine Unterscheidung zwischen „*Angriffs- und Verteidigungswaffen*“ ist aus einer völkerrechtlichen Sicht irrelevant. Somit stellen Waffenlieferungen sowohl seitens Deutschlands als auch einiger anderer westlicher Staaten klare Verletzungen des Neutralitätsrechts dar.

Eine zulässige Unterstützungshandlung und keine Neutralitätsrechtsverletzung ist humanitäre Hilfe, auch wenn sie nur einer der Konfliktparteien gilt. Diese wird im Folgenden jedoch nicht weiter untersucht, da sie keinen militärischen Charakter hat.

Ausbildung ukrainischer SoldatInnen

Die Ausbildung ukrainischer SoldatInnen stellt unabhängig von dem Ort der Ausbildung eine unzulässige Unterstützungshandlung dar. Darüber hinaus ist ein neutraler Staat verpflichtet, aktive Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass Konfliktparteien sein Hoheitsgebiet während des bewaffneten Konflikts nutzen, sei es für den Transport von Truppen und Versorgung oder als Militärbasis. Der neutrale Staat unterliegt u.a. der sog. Internierungspflicht. Truppen von Konfliktparteien, die sich nach Beginn des Konfliktes auf neutralem Staatsgebiet befinden, müssen interniert werden (Artikel 11(1) V HA 1907). Das Bundesverwaltungsgericht erklärte hierzu in seinem Urteil vom 2005, dass die Pflicht zur Internierung sich aus dem Sinn und Zweck des Neutralitätsrechts ergibt, *„da nur so verhindert werden kann, dass von neutralem Territorium aus Kampfhandlungen unterstützt werden und dass es dadurch zu einer Eskalation der bewaffneten Auseinandersetzungen unter Einbeziehung des neutralen Staates kommt“* (BVerwG 2 WD 2005:84-5).

Indem ein neutraler Staat einer Konfliktpartei gestattet, sein Hoheitsgebiet zu nutzen, verzichtet er vorübergehend und für einen sehr begrenzten Zeitraum auf sein Recht, von dem gegnerischen Kriegführenden zu erwarten, dass er seine territoriale Integrität respektiert (Davis 2020:504). Wenn ein neutraler Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Streitkräfte eines Kriegführenden daran zu hindern, sein Territorium in einer Weise zu nutzen, die die gegnerische Konfliktpartei unmittelbar bedroht, erkennt das Neutralitätsrecht das Recht der Konfliktpartei an, die Schaden erleidet oder zu erleiden droht, Gewalt anzuwenden, um die Verletzung der Neutralität des neutralen Staates durch die Konfliktpartei zu beenden. Macht eine Konfliktpartei von diesem Recht Gebrauch, so stellt, laut Davis, ihre Gewaltanwendung gegen die gegnerische Konfliktpartei innerhalb des souveränen Territoriums des neutralen Staates keinen bewaffneten Angriff gegen den neutralen Staat dar, und der neutrale Staat hat somit kein Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN Charta (Davis 2020:504-05). Diese Normen werden in einigen Military Manuals bestätigt und erläutert (National Defence Canada 2003:§1304.3; New Zealand Defence Force 2009: §16.3.4.).

Das HPCR Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare stellt dazu klar: *„If the use of the neutral territory or airspace by a Belligerent Party constitutes a serious violation, the opposing Belligerent Party may, in the absence of any feasible and timely alternative, use such force as is necessary to terminate the violation of neutrality“* (HPCR 2009:§168(b); HPCR 2013:388-89; Ministerio de defensa 2021:355). Das San Remo Manual setzt die Schwelle zur rechtmäßigen Gewaltanwendung einer Konfliktpartei gegen gegnerische Streitkräfte auf dem Hoheitsgebiet eines neutralen Staates höher an. So kann die beschwerte Konfliktpartei militärisch vorgehen, wenn die Neutralitätsverletzung *„constitutes a serious and immediate threat to the security of the opposing belligerent“* (San Remo Manual 1994:§22). Die in den Manuals vertretenen Auffassungen werden nicht von allen AutorInnen geteilt (Lorenz 2021).

Ob, und wenn ja, in welchem Umfang, die in Deutschland auszubildenden SoldatInnen eine Bedrohung für Russland darstellen, müsste genauer untersucht werden. Festzuhalten ist jedoch, dass die Ausbildung ukrainischer SoldatInnen sowie deren Anwesenheit auf deutschen Boden eindeutig neutralitätswidrig sind.

Rechtfertigungsgründe

Obwohl das Neutralitätsrecht nicht vom System der kollektiven Sicherheit verdrängt worden ist, hat die UN Charta einen gewissen Einfluss auf dessen Anwendbarkeit. Die Verpflichtungen neutraler Staaten wurden somit nicht *per se* durch die UN Charta beseitigt, sie werden aber unter bestimmten Voraussetzungen modifiziert. Entscheidend ist das Handeln des UN Sicherheitsrates unter Kapitel VII der UN Charta (Bothe 2021: 606; Heintschel von Heinegg 2007:556-57; Heintschel von Heinegg 2006:282; San Remo Manual 1994:§7-8; New Zealand Defence Force 2019:§16.2.2.). Sollte der UN Sicherheitsrat nach Artikel 39 ff. UN Charta eine „*Bedrohung oder einen Bruch des Friedens*“ oder eine „*Angriffshandlung*“ feststellen und dementsprechend bindende Maßnahmen verabschieden, sind diese für alle UN Mitglieder verpflichtend. Staaten können sich nicht auf ihre Neutralitätsverpflichtungen berufen, um die Durchführung dieser Maßnahmen zu verweigern. Ausgenommen hiervon sind dauerhaft neutrale Staaten, die sich nicht an militärischen Einsätzen beteiligen müssen. Die Verpflichtungen neutraler Staaten werden also nach Maßgabe eines bindenden Beschlusses des UN Sicherheitsrats nach Kapitel VII UN Charta modifiziert. Dies ist die einzige Ausnahme, bei der die UN Charta das Neutralitätsrecht beeinflusst.

Solange der UN Sicherheitsrat keinen Beschluss aufgrund von Artikel 39 ff. fasst, gibt es weder eine Diskriminierungspflicht gegenüber dem tatsächlichen oder vermeintlichen Aggressor, noch eine Hilfeleistungspflicht gegenüber dem Opfer der Aggression (Roeser 1988:222). Staaten können in diesem Fall frei entscheiden, ob sie sich an dem Konflikt beteiligen (völkerrechtskonform nur auf Seiten des Opfers!) oder neutral bleiben.

Die freiwillige Beteiligung an einem Konflikt auf Seiten des Opfers einer Aggression fällt unter kollektive Selbstverteidigung nach Artikel 51 UN Charta. Diese wird vom Neutralitätsrecht weder ausgeschlossen noch verboten. Durchgeführt wird sie „normalerweise“, indem der neutrale Staat sich den Kampfhandlungen gegen den rechtswidrigen Angreifer anschließt (Dinstein 2012:795), den neutralen Status verliert und zur Konfliktpartei wird (Bothe 2021:612).

Wenn der Schluss *a maiore ad minus* zulässig ist, wären Gegenmaßnahmen, die unter der Schwelle der Ausübung militärischer Gewalt bleiben, auch durch kollektive Selbstverteidigung gerechtfertigt. Somit wären die an sich neutralitätswidrigen Unterstützungsleistungen durch das Recht der Selbstverteidigung gerechtfertigt. Jedoch konkurrieren das Neutralitätsrecht und das Recht auf kollektive Selbstverteidigung in dieser Situation. Das wirft einige Fragen auf. Manch Leser oder Leserinnen wundert sich wahrscheinlich über die häufige Verwendung des Konjunktivs und über die mit dieser Normenkonstellation verbundene Ungewissheit. Der Grund dafür ist relativ einfach. Die Fachliteratur hat sich nur sehr wenig damit beschäftigt, da dieser Fall in der Staatenpraxis noch nicht vorkam – bis jetzt.

Heintschel von Heinegg schrieb über dieses „Problem“ in Form „*theoretischer Erwägungen*“ in einer Veröffentlichung von 2007 wie folgt:

„It is nevertheless doubtful whether the right to get involved in an armed conflict by reference to the right of collective self-defense justifies the conclusion that, a *maiore ad minus*, non-participating States are also free to openly discriminate against a party to an international armed conflict.

Theoretically, the Charter does not exclude a position of “non-belligerency” if the “benevolent” neutral expressly justifies its behavior by reference to Article 51. It would have to demonstrate that it considers the assisted State the victim of an illegal attack and that it was willing to support that State by means “short of war”. However, a “non-belligerent’s” position would be similar to that of a State that has formally declared war against one of the parties without actively joining in the armed struggle. The difference between a “benevolent” neutral and the parties to a conflict would lie only in the absence of use of armed force. If certain neutral duties do not apply to a “non-belligerent” then the same must hold true with regard to an alleged aggressor. The situation would thus not be governed by any legal rule at all. The alleged aggressor would not be obliged to accept being discriminated against. Moreover, an aggressor State’s UN membership does not imply renunciation of the rules of neutrality where the collective security system is not functioning. If States adopt a position of “differential”/“benevolent” neutrality, their “right” under Article 51 competes with that of the discriminated belligerent to claim observance of neutral duties. If the Security Council is unable to determine the aggressor (at least ex post) there would be no rules to serve as a legal yardstick” (Heintschel von Heinegg 2007:552-53).

Die Kernfrage, die sich hieraus ergibt, knüpft einerseits an das Verhalten bzw. die Erwartungen und ggf. Reaktionen der durch die Neutralitätsverletzungen beschwerten Konfliktpartei an, und andererseits an die Erwartungen des die Neutralität verletzenden Staates. Der erste erwartet nach wie vor die Erfüllung der Neutralitätspflichten, der zweite verletzt seine Pflichten zu Neutralität „legitimerweise“, wobei er sich selbst dieser entledigt hat. Ob und wenn ja inwieweit sich die Rechte und Pflichten der beschwerten Konfliktpartei damit auch ändern, bleibt weiterhin offen. Insgesamt würde in dieser Situation eine enorme Rechtsunsicherheit herrschen (ohne die Anwendbarkeit des Gewaltverbotes in Frage zu stellen).

Derselbe Autor spricht sich allerdings in der aktuellen Debatte für einen Status der sog. „qualifizierten Neutralität“ bzw. einen „Nicht-Kriegführenden-Status“ aller Staaten aus, die die Ukraine militärisch unterstützen (Heintschel von Heinegg 2022). Die oben genannten Fragen werden dabei jedoch nicht beantwortet. Zur Begründung führt er aus: Russland hat mit seinem Veto selbst eine Sicherheitsratsresolution verhindert; mit oder ohne Sicherheitsratsresolution handelt es sich in diesem Fall um eine Aggression; die überwältigende Mehrheit der Staatengemeinschaft verurteilt Russlands Handeln und die Staaten, die es nicht tun, seien zu vernachlässigen (Heintschel von Heinegg 2022). So sehr man die moralischen Gründe hinter dieser Argumentation nachvollziehen kann, hebeln sie das Neutralitätsrecht nicht aus.

Non-belligerency (Nichtkriegführung) als eigenständiger Rechtsstatus

Der Status der Nichtkriegführung, jenseits des Rechts aus Selbstverteidigung (Artikel 51 UN Charta), war schon des Öfteren Gegenstand völkerrechtlicher Debatten; vereinzelt haben sich auch Staaten in der Praxis darauf berufen. Staaten, die sich als „non-belligerent“ bezeichnen, wollen die Rechte neutraler Staaten haben, ohne sich an die damit verbundenen Verpflichtungen zu halten.

Hätte sich solch ein Zwischenstatus als Rechtsstatus herausgebildet, müsste er a) aus den internationalen Normen ableitbar, b) mit abschließenden Rechten und Pflichten für die beteiligten Staaten ausgestattet und

c) durch eine konsistente Staatenpraxis bestätigt sein. Nichts davon ist im konkreten Fall ersichtlich.

Obwohl die Dritte Genfer Konvention den Begriff „*non-belligerency*“ nennt, bedeutet dies keine Einführung eines neuen rechtlichen Begriffs oder eines neuen völkerrechtlichen Status (Antropoulos 2022:16). In seinem Kommentar zur Dritten Konvention stellt das IKRK fest, dass dieser Begriff dem eines „neutralen“ gleichgestellt ist (IKRK 2020:§1084). Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen erwähnen diesen Begriff nicht, jedoch benennt Artikel 2(c) des ersten Zusatzprotokolls „*other State not a Party to the conflict*“. Ambos versucht aus dieser Bezeichnung einen Zwischenstatus abzuleiten (Ambos 2022), jedoch definiert diese Norm Schutzmächte als „*neutral or other State not party to the conflict*“. In dem Kommentar zum ersten Zusatzprotokoll heißt es: „*Undoubtedly it would have sufficed to use the expression "not engaged in the conflict" or "not Party to the conflict" for the purposes of this sub-paragraph and other articles of the Protocol containing the same wording*“ (Sandoz et al. 1987:§135). Bothe (2021:604) weist darauf hin, dass diese Formulierung auf jede Partei, die nicht an einem Konflikt beteiligt ist, anwendbar ist, und umfasst damit auch auf Konflikte, in denen das Neutralitätsrecht keine Anwendung findet (beispielsweise nicht internationale bewaffnete Konflikte). Der Wortlaut dieser Norm erhebt keinen Anspruch darauf, einen neuen „*non-belligerency Status*“ zu begründen (Upcher 2020:28), sondern über die Grenzen des Neutralitätsrechts hinaus zu gehen.

Hätte sich neben den Genfer Abkommen, den Zusatzprotokollen und den Kommentierungen des IKRK doch ein Zwischenstatus herausgebildet, müssten die Rechte und Pflichten der „*nicht-kriegführenden Parteien*“ aus anderen Quellen ersichtlich sein. Es müssten beispielsweise Normen existieren, die die Rechte und Pflichten der nicht-kriegführenden (non-belligerent) Staaten und der beschwerten Konfliktparteien festlegen. Im Rahmen des humanitären Völkerrechts müsste man auf diesen Begriff stoßen, beispielsweise bei der Frage, wie mit inhaftierten oder gefangengenommenen Staatsangehörigen einer „*nicht-kriegführenden Partei*“ umzugehen ist. Auch Instrumente des *soft law* schweigen in Bezug auf einen vermeintlichen Zwischenstatus. So geht die Mehrheit der Staaten in ihren nationalen Military Manuals nicht auf so einen Zwischenstatus ein (ZDv 15/2 2013; Ministerio de Defensa 2010; Danish Ministry of Defence 2016:62) oder lehnt ihn explizit ab (Ministère de la défense 2012:66).

Die Behauptung, dieser Zwischenstatus hätte sich aus der Staatenpraxis herausgebildet, ist abzulehnen. Damit sich eine völkergewohnheitsrechtliche Norm bildet, bedarf es neben einer einheitlichen allgemeinen Staatenpraxis auch der entsprechenden *opinio juris* (Artikel 38 (b) des IGH Statuts). Trotz der vereinzelt vorkommenden Staatenpraxis, in der sich einige Staaten explizit auf den Status „*non-belligerent*“ bezogen haben (im Verlauf des Zweiten Weltkrieges: Italien, Spanien, die Türkei, Argentinien, Ägypten, Bulgarien, Ungarn, USA und Rumänien; nach dem Zweiten Weltkrieg: Italien während des Irakkrieges 2003), war diese nicht hinreichend allgemein einheitlich (Bothe 2021:603). Zusätzlich fehlte dieser Staatenpraxis die entsprechende und notwendige *opinio juris*, die unabdingbar ist, um Völkergewohnheitsrecht zu schaffen. In diesem Zusammenhang erläutert Sandoz, dass die Erklärungen der Staaten zum „*non-belligerent*“ Status im Zuge des Zweiten Weltkrieges schon damals reine politische Aussagen waren (Sandoz: 2018:93). Dies wird beispielsweise im französischen Military Manual bestätigt: „*Les termes de neutralité bienveillante, de neutralité différenciée, de non engagement ou de politique de neutralité n’ont aucune valeur juridique*“ (Ministère de la défense 2012:66). Das Neutralitätsrecht, ähnlich wie das humanitäre Völkerrecht, kennt keinen weiteren Status. Wie Sandoz feststellt, sind die Staaten bei Ausbruch eines internationalen bewaffneten Konfliktes entweder neutral oder Konfliktpartei (Sandoz 2018:93). So heißt es im spanischen Military Manual „*[l]a neutralidad, en cuanto a estatus jurídico, se caracteriza, fundamentalmente, por ser un concepto unívoco, o, en otras palabras, por no admitir gradaciones; no se puede ser más neutral o menos neutral, sencillamente, se es neutral o no, se es neutral o se es beligerante*“ (Ministerio de defensa 2021:347).

Vor diesem Hintergrund lehnt die Mehrheit der AutorInnen diesen Zwischenstatus als völkergewohnheitsrechtliche Norm ab (Bothe 2021:603; Ant?nopoulos 2022:16; Upcher 2020:33-36; Heintschel von Heinegg 2007:553; Heintschel von Heinegg 2006:283; Ferro, Verlinden 2018:33). Dies ergibt sich aus dem Sinn und Zweck des Neutralitätsrechts – der Eindämmung des Konflikts. So ist es für das Neutralitätsrecht ähnlich wie für das humanitäre Völkerrecht nicht relevant, ob die konfliktauslösende Gewaltanwendung legal oder illegal war bzw. wer Aggressor und wer Opfer ist (Bothe 2021:612), da das verfolgte Ziel die Konflikteindämmung ist.

Folgen

Durch Verletzungen von neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen wird der die Neutralität verletzende Staat nicht zur Konfliktpartei, solange er nicht selbst zum bewaffneten Angriff schreitet. Jedoch sind Verletzungen der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen nicht folgenlos. Ein neutraler Staat, der seine neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen nicht einhält, muss mit zulässigen Gegenmaßnahmen rechnen (Bothe 2021:612).

Einige Autoren weisen darauf hin, dass durch systematische oder wesentliche Verletzungen der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen der neutrale Staat seinen neutralen Status verliert (Bradley, Goldsmith 2005:2112). Diese Auffassung ist beispielsweise auch im Military Manual Australiens (Australian Defence Force 2006:§11.35) oder Neuseelands (New Zealand Defence Force 2009:§16.2.4.) vertreten. Obwohl also der Schutz des Neutralitätsrechts aufgehoben ist, bleibt der Schutz des Gewaltverbotes dem das Neutralitätsrecht verletzenden Staat erhalten. Ant?nopoulos beschreibt diesen Status als „*juristisches „Vorzimmer*“ für den Übergang von der Neutralität zum Kriegszustand“ (Ant?nopoulos 2020:147). Upcher behauptet, dass sich Staaten durch ihre unzulässige Hilfeleistung in einem

Zustand von „*indirect participation of hostilities*“ befinden, weist aber selbst darauf hin, dass es eine Grauzone ist (Upcher 2020:57). Unumstritten ist, dass Unterstützungsleistungen zu Gunsten einer der Konfliktparteien neutralitätsrechtlich unzulässig sind. Diese stellen nach wie vor Verletzungen des Neutralitätsrechts dar, auf die die beschwerte Konfliktpartei ggf. mit Gegenmaßnahmen reagieren kann. Dies ergibt sich aus der Staatenverantwortlichkeit, da ein neutraler Staat für Handlungen und Unterlassungen, die seine Neutralitätsverpflichtungen gegenüber der gegnerischen Konfliktpartei verletzen, verantwortlich gemacht und gezwungen werden kann, nachteilige Folgen zu tragen (Davis 2020:499).

Oft reagieren beschwerte Konfliktparteien auf Neutralitätsverletzungen nicht. Das bedeutet aber keineswegs eine Akzeptanz der Verletzung des Neutralitätsrechts. Wenn die beschwerte Konfliktpartei sich dazu entscheidet, auf die Neutralitätsrechtsverletzung zu reagieren, muss sie zunächst den neutralen Staat auffordern, die Neutralitätsverletzung zu beenden und ihm dafür eine angemessene Frist setzen (San Remo Manual 1994:§22). Sollte der neutrale Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Verstöße zu beenden, ist die beschwerte Konfliktpartei zu Gegenmaßnahmen berechtigt. Diese dürfen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips jenes Maß, das „*notwendig ist, um die Verletzung zu beenden*“ (Sandoz 2018:94), nicht überschreiten. Der beschwerten Konfliktpartei stehen also unbewaffnete Repressalien zur Verfügung, wohingegen bewaffnete Repressalien ausgeschlossen sind. Grundsätzlich gilt für das Neutralitätsrecht das *jus ad bellum*, daher ist das Gewaltverbot maßgebend für alle Handlungen. Eine Ausnahme des Gewaltverbots ist die Anwendung von Gewalt im Zuge einer Selbstverteidigung nach Artikel 51 UN Charta, die nur durch einen bewaffneten Angriff ausgelöst werden kann. Wenn also die Neutralitätsrechtsverletzung die Schwelle eines bewaffneten Angriffs nicht erreicht, kann die beschwerte Konfliktpartei nicht mit Gewalt reagieren (Ferro, Verlinden 2018:§42). Dennoch besteht das (politische) Risiko, dass der die Neutralität verletzende Staat von der beschwerten Konfliktpartei unrechtmäßig als Konfliktpartei betrachtet und so behandelt wird. So reagierte 1988 der Iran mit einem bewaffneten Angriff auf Kuwait, wegen der Unterstützung, die Kuwait dem Irak angedeihen ließ. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist der Angriff Iraks auf Kuwait aus 2003. Kuwait unterstützte die USA, indem es sein Territorium den US-Streitkräften für die Vorbereitung militärischer Operationen zur Verfügung stellte (Ferro, Verlinden 2018:§12). Der angegriffene Staat wird durch den Vergeltungsangriff zur Konfliktpartei, unabhängig von der Rechtswidrigkeit des Angriffes.

Nicht alle unzulässigen Unterstützungsleistungen wurden in der Vergangenheit mit Gegenmaßnahmen beantwortet. Dies ist zum Teil auch der Tatsache geschuldet, dass die beschwerte Konfliktpartei nicht die notwendigen militärischen oder wirtschaftlichen Mittel zur Verfügung hatte, um die Einhaltung des Neutralitätsrechts durchzusetzen. In den übrigen Fällen hatten die „wohlwollenden“ Neutralen „*einfach nur Glück, dass ihre Rechtsbrüche nicht bestraft wurden*“ (Heintschel von Heinegg 2007: 554).

Die wichtige Frage ist, ob Russland auf die gravierenden Neutralitätsverletzungen mit Gegenmaßnahmen reagieren kann, obwohl sie auch Unterstützungsleistungen darstellen, die vom Recht auf kollektive Selbstverteidigung gedeckt sind? Laut den „*theoretischen Erwägungen*“ von Heintschel von Heinegg muss der rechtswidrige Angreifer, also Russland, diese Verletzungen nicht hinnehmen und kann mit Gegenmaßnahmen reagieren. Es ist aber davon auszugehen, dass Heintschel von Heinegg diese Auslegung heute nicht mehr teilen würde.

Einen anderen Beitrag zu dieser Frage liefert Davis (2020). Er untersucht das gegeneinander antretende Verhältnis zwischen neutralen Verpflichtungen und bilateralen Verteidigungsabkommen. Obwohl sich seine Untersuchung auf das Problem konkurrierender Normen aus Vertragsrecht und Gewohnheitsrecht fokussiert,

könnte sie für den Fall an sich neutralitätswidriger Unterstützungsleistungen, die von Artikel 51 gedeckt sind, richtungsweisend sein, da sich ein Verteidigungsabkommen im Kern auf das Recht der kollektiven Selbstverteidigung bezieht. Seiner Schlussfolgerung nach muss ein neutraler Staat, der neutralitätswidrig handelt oder handeln will, entscheiden, welche Verpflichtungen er wahren und welche er verletzen möchte. Diese Entscheidung hängt größtenteils von den erwarteten Vorteilen und den möglichen Gegenmaßnahmen ab. Wie auch immer die Entscheidung ausfällt, wird entweder der Vertragspartner Entschädigung verlangen oder die beschwerte Konfliktpartei Gegenmaßnahmen erheben (Davis 2020:506). Davis geht also keinesfalls davon aus, dass die beschwerte Konfliktpartei kein Recht auf Gegenmaßnahmen hat, weil die neutralitätswidrigen Unterstützungsleistungen unter einem anderen Rahmen gerechtfertigt sind.

Sind aus den Unterstützungsleistungen zu Gunsten der Ukraine Folgen für das Neutralitätsrecht abzuleiten? Erleben wir womöglich einen Wandel des Neutralitätsrechts durch die Staatenpraxis? Beide Fragen sind zu verneinen. Die oben genannten Verletzungen des Neutralitätsrechts werden durch eine – weltweit betrachtet – kleine, überwiegend aus dem Westen stammende Gruppe von Staaten begangen. Sie stellen keine allgemeine Praxis dar, um das bestehende Gewohnheitsrecht zu ändern. Eine Billigung dieser Verletzungen durch andere Staaten ist nicht ersichtlich. Das wird am Beispiel der gegen Russland verhängten Sanktionen deutlich, die im Übrigen auch als neutralitätswidrig betrachtet werden können, da sie gegen die Pflicht zur Unparteilichkeit verstoßen. Die Anzahl der Staaten, die sich an ihnen beteiligen, ist zwar größer als die Anzahl derer, die militärische Hilfe leisten, jedoch sind die Staaten des Globalen Südens gänzlich unbeteiligt. Trotz mehrfacher und scharfer Verurteilung der russischen Aggression beteiligt sich der Globale Süden nicht am Sanktionsregime.

Fazit

Sowohl die Waffenlieferungen als auch die Ausbildung ukrainischer SoldatInnen auf deutschen Boden stellen massive Verletzungen des Neutralitätsrechts dar. Deutschland wird durch diese nicht zur Konfliktpartei, jedoch kann es sich nicht mehr auf den Schutz des Neutralitätsrechts berufen. Allerdings bleibt ihm der Schutz seiner territorialen Integrität durch das Gewaltverbot erhalten. Dass Russland auf die gravierenden Neutralitätsverletzungen mit Gegenmaßnahmen reagieren kann, ist nicht ausgeschlossen. Das Neutralitätsrecht erfährt durch diesen Krieg keinen Wandel.

Amela Skiljan 1989, LL.M.Eur, ist Doktorandin an der Universität Bremen und Co-Vorsitzende der IALANA Deutschland; wichtigste Veröffentlichung: „Are nuclear weapons illegal?“; schreibt zum Thema Rüstungsexportkontrollen der EU.

Literatur

V HA 1907: Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs

VIII HA 1907: Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs

Ambos, Kai, 2022: <https://verfassungsblog.de/wird-deutschland-durch-waffenlieferungen-an-die-ukraine-zur-konfliktpartei/> zuletzt aufgerufen 31 Januar 2023

Ant?nopoulos, K?nstantinos 2022: Non-participation in armed conflict: Continuity and modern challenges to the law of neutrality, Cambridge UK, New York USA

Australian Defence Force 2006, Executive Series ADDP 06.4: Law of Armed Conflict

Boothby, William H.; Heintschel von Heinegg, Wolff 2018: The Law of War: A Detailed Assesment of the US Department of Defense Law of War Manual, Cambridge

Bothe, Michael 2021: The Law of Neutrality; in Dieter Fleck (Hrsg.), The handbook of international humanitarian law, Oxford scholarly authorities on international law, Oxford

Bradley, Curtis A.; Goldsmith, Jack L. 2005: Congressional Authorization and the War on Terrorism; in Harvard Law Review, Jg. 118, S. 2047-2133

Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 2 WD, 12.04 TDG N 1 VL 24/03, Urteil, 21.06.2005

Danish Ministry of Defence, Defence Command Denmark 2016: Military Manual on International Law Relevant to Danish Armed Forces in International Operations

Davis, Jeremy K 2020: Bilateral Defense Treaties and the Dilemma Posed by the Law of Neutrality; in Harvard National Security Journal, Jg. 11, S. 455-507

Dinstein, Yoram 2012: War, aggression, and self-defence, Cambridge

Ferro, Luca; Verlinden, Nele 2018: Neutrality During Armed Conflicts: A Coherent Approach to Third-State Support for Warring Parties; in *Chinese Journal of International Law*, Jg. 17, S. 15–43

Furger, David 2013: Völkerrechtliche Verantwortlichkeit im transnationalen Waffenhandel, Zürich, Basel, Genf

Heintschel von Heinegg, Wolff 2006: The Current State of The Law of Naval Warfare: A Fresh Look at the San Remo Manual; in *Helm, Anthony M. (Hrsg.) International Law Studies: The Law of War in the 21st Century: Weaponary and the Use of Force*, Jg. 82, S. 269-296

Heintschel von Heinegg, Wolff 2007: “Benevolent” Third States in International Armed Conflicts: The Myth of the Irrelevance of the Law of Neutrality; in *Schmitt, Michael; Pejic, Jelena (Hrsg.), International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines: Essays in Honour of Yoram Dinstein Oxford world's classics*, S. 543-568

Heintschel von Heinegg, Wolff 2022: Neutrality in the War against Ukraine Lieber Institute West Point (01 March 2022) <https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/> zuletzt aufgerufen 24.01.2023

High Court of Ireland, *Horgan v. An Taoiseach & Ors*, Urteil, 28.04.2003

HPCR 2013: Commentary to the HPCR Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare: Elaborated by the Drafting Committee of the Group of Experts under the supervision of Professor Yoram Dinstein

IGH, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Gutachten, ICJ Reports 1996, S. 66, 08.07. 1996

IKRK (Hrsg.) 2017: Commentary on the Second Geneva Convention: Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, Cambridge

IKRK (Hrsg.) 2020: Commentary on the Third Geneva Convention: Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War, Cambridge

Lorenz, Paul D. 2021: Exterritoriale Selbstverteidigung im unwilligen oder unfähigen Staat, Berlin

Ministère de la défense 2012: Manuel de droit des Conflits Armés

Ministerio de Defensa 2010: Manual de derecho internacional de los conflictos armados

Ministerio de defensa 2021: Manual de Derecho Internacional Humanitario aplicable a la guerra aérea

Nasu, Hitoshi 2020: The Laws of Neutrality in the Interconnected World: Mapping the Future Scenarios. ECIL Working Paper Series

National Defence (Canada) 2003: Law of Armed Conflict, At the Operational and Tactical Levels

New Zealand Defence Force 2019: Manual of Armed Forces Law: Law of Armed Conflict

Oeter, Stefan: Neutralität und Waffenhandel, Springer-Verlag, 1992

Politakis, George P 1993: Variations on a Myth: Neutrality and the Arms Trade; in Delbrück, Jost; Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), Jahrbuch für Internationales Recht, Jg. 35

Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University (HPCR) 2009: Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare

Roeser, Thomas 1988: Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen, Berlin

San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, 12.06.1994

Sandoz, Yves 2018: Rights, Powers and Obligations of Neutral Powers under the Conventions; in Clapham; Gaeta, Paola; Sassòli, Marco (Hrsg.) *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, Oxford

Sandoz Yves; Swinarski, Christophe, Zimmermann, Bruni (Ed.) 1987: *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, International Committee of the Red Cross

Upcher, James 2020: *Neutrality in contemporary international law*, Oxford

Williams, Walter L JR. 1980: Neutrality in Modern Armed Conflicts: A Survey of the Developing Law; in *Military Law Review*, Jg. 90, S. 9–48

ZDv 15/2 2013: *Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten: Handbuch*, DSK AV230100262

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/239-240-vorgaenge/publikation/die-militaerischen-unterstuetzungsleistungen-an-die-ukraine-im-lichte-des-neutralitaetsrechts/>

Abgerufen am: 18.08.2026