Neue Zürcher Zeitung

GASTKOMMENTAR

Vorteile für Russland dank dem Völkerrecht?

Das humanitäre Völkerrecht und vor allem das Neutralitätsrecht werden im Ukraine-Krieg dafür kritisiert, dass sie den legitimen Abwehrkampf des Opfers behindern. Die Debatte dreht sich stets um die Frage der Gleichbehandlung von Opfer und Aggressor.

Oliver Diggelmann

94 Kommentare →

01.03.2023, 05.30 Uhr

Die Schweizer Neutralität ist im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine wieder zum Thema geworden.

Thomas Hodel / Keystone

Als die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch der Ukraine im Januar 2023 vorwarf, sogenannte

Schmetterlingsminen einzusetzen, löste dies sehr unterschiedliche Reaktionen aus. Es handelt sich bei diesen Waffen um perfide Antipersonenminen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit Zivilpersonen treffen. Ihre Verwendung stellt ein Kriegsverbrechen dar. Die Reaktionen reichten von scharfer Kritik an der Ukraine bis zu Verständnis. Schliesslich begehe Russland in diesem Krieg seit Februar 2022 Kriegsverbrechen unvergleichlich dramatischeren Ausmasses.

Kann es sein, fragen sich viele, dass das humanitäre Völkerrecht den Verteidigungsspielraum des Opfers durch Regeln beschneidet, während sich der Aggressor durch systematische Verletzung dieser Regeln in eine militärisch vorteilhafte Lage bringen kann?

Dilemma hinter dem Schematismus

Das humanitäre Völkerrecht ver- und gebietet bestimmte Handlungen, ohne sich für Rechtfertigungen zu interessieren. Die Struktur der Regeln ist schlicht und schematisch: Der Einsatz von Giftgas zum Beispiel ist verboten, Zivilpersonen dürfen nicht getötet werden. Kampfunfähige gegnerische Soldaten müssen unter allen Umständen gepflegt werden.

Die Grundidee des humanitären Völkerrechts ist es, die Gewalt durch Rechte und Pflichten zu begrenzen und so zumindest ein Minimum an Humanität zu retten. Die Unbedingtheit gilt für den Angegriffenen wie für den Angreifer – auch dann, wenn die andere Seite selbst Zivilisten tötet oder foltert. Sie resultiert aus der Suche nach einem Ausweg aus einem tragischen Dilemma: Ohne kategorische Verpflichtung aller Kriegsparteien droht eine sich noch rascher drehende Gewaltspirale, das Brechen aller Dämme.

Bei gleicher und schematischer Bindung aber kann der Ruchlose sich tatsächlich durch systematische Ruchlosigkeit einen militärischen Vorteil verschaffen. Der Schematismus verstärkt den ethischen Appell, den Aggressionsopfern zu helfen.

Was die militärische Hilfe für das Opfer betrifft, so besteht beim Neutralitätsrecht ebenfalls ein Schematismusproblem. Harter Kern des Neutralitätsrechts ist das Gebot militärischer Abstandsgleichheit zu den Kriegsparteien. Es gilt nur während eines Krieges, aber ungeachtet dessen, wer Aggressor und Opfer ist. Ist eine Partei eindeutig der Aggressor, so war dies immer schon ein moralisches und oft auch politisches Problem für den Neutralen. Neutralität ist im völkerrechtlichen Kern formal. Sie fragt nicht nach konkreten Rollen.

Die Schweiz erfuhr die kritische Wahrnehmung dieser Rollenblindheit etwa nach dem Zweiten Weltkrieg, als ihr für ihre Neutralität zwischen Nazideutschland und den Alliierten Kritik und teilweise Verachtung entgegenschlugen. Seit 1945 kann der Uno-Sicherheitsrat zur Abweichung von der militärischen Abstandsgleichheit autorisieren oder gar verpflichten – etwa wenn er ein Waffenembargo gegen eine Kriegspartei anordnet. Autorisiert er eine solche in Kriegen mit klarer Rollenverteilung aber nicht, geraten Neutralitätsrecht und Völkerrecht im Allgemeinen rasch in die Kritik.

Im Ukraine-Krieg ist der Sicherheitsrat handlungsunfähig. Kann es wirklich sein, dass das Neutralitätsrecht eine Grossmacht wie Russland begünstigt, indem es die militärische Unterstützung des Opfers verunmöglicht? Eine Grossmacht wohlgemerkt, die die fundamentale Regel des Gewaltverbots verletzt und zugleich den Sicherheitsrat blockiert?

Funktionsweise des Kriegsführungsrechts

Das Neutralitätsrecht ist wie das humanitäre Völkerrecht Teil des Kriegsführungsrechts. In Anerkennung der Realität von Staaten- und anderen Kriegen befasst sich dieses mit den Möglichkeiten ihrer Begrenzung durch auf Kampfhandlungen bezogene Regeln. Diese gelten für beide Seiten und unabhängig davon, wer Aggressor oder Opfer ist.

Diese Ausblendung der Rollen erfolgt nicht aus Gleichgültigkeit dieser Frage gegenüber, sondern weil «Gewalteindämmung durch klare Regeln» nur bei gleicher Bindung der Kriegsparteien möglich ist. Es brauchte eindeutige Kategorien, klar fixierte Rechte und Pflichten. Staaten sind deshalb entweder Kriegsparteien oder Nichtkriegführende oder Neutrale.

Der Neutralitätsstatus bedeutet, dass auf das militärische Kräfteverhältnis zwischen den Kriegsparteien nicht Einfluss genommen werden darf. Das Völkerrecht nimmt den neutralen Staat gewissermassen aus dem Konflikt heraus. Dafür braucht es ein klares Kriterium, die Verpflichtung auf militärische Abstandsgleichheit. Ohne dieses würde der Ausschluss eines Staates aus der militärischen Dimension eines Staatenkriegs nicht funktionieren. Der Neutralitätsstatus würde konturlos, die Unterscheidung zwischen Nichtkriegführenden, die militärisch unterstützen dürfen, und Neutralen würde verwischt.

Zugleich kann die Verpflichtung zu militärischer Distanz gegenüber einem Angriffsopfer dem Aggressor faktisch einen Vorteil verschaffen, weil dem Neutralen bei der Unterstützung mit Waffen die Hände gebunden sind. Wer neutral sein will –

niemand muss dies, und viele haben ihre Neutralität mit guten Gründen aufgegeben –, verpflichtet sich zu diesem Grundsatz. Spielräume für Solidarität mit dem Opfer hat der völkerrechtlich Neutrale nur im Bereich ziviler Hilfe.

Auslegung im Licht der Uno-Charta

Vereinzelte Stimmen in der Wissenschaft plädieren – als Reaktion auf das Unbehagen über den als Korsett empfundenen Neutralitätsstatus – für eine Flexibilisierung des Neutralitätsrechts. Sie wollen den hier beschriebenen Schematismus im Bereich des Neutralitätsrechts gewissermassen aufbrechen. Es gebe im Fall eines Angriffskriegs, so das Hauptargument, keinen Raum für Neutralitätspflichten wie militärische Abstandsgleichheit. Die Uno-Charta ächte Aggressionen absolut und beanspruche Vorrang vor allem anderen Völkerrecht – im Besonderen vor dem noch vor dem Ersten Weltkrieg kodifizierten Neutralitätsrecht.

Uno-Charta und Neutralitätsrecht befassen sich tatsächlich beide mit zwischenstaatlicher Gewalt. Die Frage aber ist, ob das Aggressionsverbot das Neutralitätsrecht modifiziert – analog der Uminterpretation einer Gesetzesbestimmung, wenn eine neue Verfassungsnorm in Kraft getreten ist. Die vorgeschlagene «Lösung» überzeugt bei näherer Betrachtung nicht. Das Grundproblem ist, dass das Neutralitätsrecht – als Teil des Kriegsführungsrechts – und das Gewaltverbot auf unterschiedlichen Ebenen des Gewaltproblems ansetzen und auf unterschiedliche Mechanismen setzen. Sie ergänzen einander, ohne rechtlich zu interagieren.

Ein Blick in die Geschichte verdeutlicht dies. Neutralität als Rechtsstatus entwickelte sich in der Epoche vor dem Ersten Weltkrieg, vor allem im «langen 19. Jahrhundert», in dem man für die Friedenserhaltung in Europa auf das Gleichgewicht der Mächte setzte. Dieses Prinzip war die politische Ordnungsidee, die auf unserem Kontinent vergleichsweise erfolgreich für Stabilität sorgte.

Als die Weltkriege das Denken in Kategorien eines Gleichgewichts zum Einsturz brachten, begann sich schrittweise die Einsicht durchzusetzen, dass die Begrenzung der Gewalt durch das Kriegsführungsrecht der Ergänzung durch ein Kriegsverbot bedarf. Die Schaffung der Uno-Charta schloss diese Entwicklung mit dem umfassenden Gewaltverbot ab.

Nichts in der Entstehungsgeschichte der Uno und in ihrer weiteren Entwicklung deutet darauf hin, dass das Gewaltverbot auch das Kriegsführungsrecht modifizieren sollte. Dieses sollte weiterhin eine Säule des Gewaltbegrenzungsrechts sein, zu der mit dem Gewaltverbot eine zweite hinzugekommen war. Einzig der Sicherheitsrat sollte im Rahmen von Zwangsmassnahmen in die Schematismen des Kriegsführungsrechts eingreifen können.

Das Nebeneinander von Kriegsführungs- und Gewaltanwendungsrecht war auch bei der Aktualisierung des humanitären Völkerrechts 1949 und 1977 eine selbstverständliche Prämisse. Uno-Charta und Kriegsführungsrecht verfolgen das Ziel der Gewaltbegrenzung mit unterschiedlichen Mitteln. Das Verhältnis zwischen diesen Bereichen des Völkerrechts kann mit der Analogie von Verfassung und Gesetz – also einer klaren Hierarchie, die den

Vorschlag einer Uminterpretation inspiriert haben dürfte – nicht angemessen erfasst werden.

Richtig ist aber, dass Neutralität als völkerrechtliches und politisches Konzept durch die Kriegsächtung noch ambivalenter geworden ist, als sie es schon immer war. Wer sich für sie entscheidet, dauerhaft oder nur im konkreten Fall, muss sich dieses Umstandes bewusst sein. Und er muss auf die Frage nach seinem Beitrag an die Friedensordnung eine überzeugende Antwort finden. Für sich und anderen gegenüber.

Das Völkerrecht begünstigt nicht den Aggressor, vor allem nicht generell. Es ächtet vielmehr die Aggression, der Aggressor wird völkerrechtlich reparationspflichtig, und Aggression ist ein Straftatbestand. Dennoch ist die Möglichkeit der Wahrnehmung einer punktuellen Begünstigung des Aggressors in der Grundstruktur des Kriegsführungsrechts angelegt.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völkerrecht an der Universität Zürich.

94 Kommentare

Rainer Keil vor 14 Tagen

Herrn Diggelmann sei für s. klaren, lehr- & hilfreichen Artikel herzlich gedankt. Als nicht schweizer Weltbürger hätte mich neben der partikularstaatl.Position (was ist für den neutralen Staat völkerrechtlich mit Neutralität verbunden), noch genauere Beleuchtung des Gesichtspunkts der Neutralität als öffentliches Gut der Völkerrechtsgemeinschaft interessiert. Darüber bin ich mir nicht im Klaren. Ich ahne vage, dass hier Fruchtbares zu entwickeln wäre. Es dürfte seinen Grund haben, dass der Völkerbund seinen Sitz in Genf nahm, nicht wenige internat. Organisationen dort angesiedelt sind (vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_internationalen_Organisationen_in_Genf), dass die KSZE in Helsinki zu tagen begann, die OSZE ihren Sitz in Wien hat