

Verantwortlichkeit des Großherzogtums Luxemburg im Zusammenhang mit möglichen Völkerrechtsverstößen des Staates Israel

Gutachten im Auftrag der CSV-Fraktion der luxemburgischen Abgeordnetenversammlung

Prof. Dr. DDr. h.c. *Matthias Herdegen*

Executive summary

I. Allgemeine Voraussetzungen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit wegen der Unterstützung fremder Staaten

1. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staates kann durch die Unterstützung eines anderen Staates bei der Begehung einer Völkerrechtsverletzung begründet werden, wenn der unterstützende Staat in Kenntnis der die Völkerrechtswidrigkeit begründenden Umstände handelt und dieses Handeln final fördern will. Dass der unterstützende Staat die Völkerrechtswidrigkeit des geförderten Verhaltens hätte kennen müssen, dürfte als subjektive Voraussetzung nicht ausreichen. Völkerrechtlich plausible Einschätzungen des fremden Staates kommen nicht als Anknüpfungspunkt für eine Mitverantwortung wegen einer Unterstützung in Betracht.
2. Im Hinblick auf laufende wirtschaftliche und politische Beziehungen Luxemburgs zum Staat Israel stellt sich die Frage einer völkerrechtlich gebotenen Überprüfung und einer möglichen Einschränkung nur im Hinblick auf aktuelle oder in der Vergangenheit begonnene, aber fortwirkende Völkerrechtsverletzungen. Sanktionen für abgeschlossene Völkerrechtsverletzungen liegen auf einer anderen Ebene.
3. Handlungen Privater sind grundsätzlich nicht dem Staat als Unterstützung zuzurechnen. Etwas anderes gilt dann, wenn Private in staatlichem Auftrag handeln oder bei staatlichen Genehmigungen (etwa für den Waffenexport).
4. Objektiv unterstützungsrelevant kann nur ein Verhalten eines Staates sein, dass auch in hinreichend spezifischer Weise eine fremde Völkerrechtsverletzung fördert. Das bloße Fortführen von Handelsbeziehungen scheidet damit als verantwortungsbegründende Unterstützung aus. Im Übrigen kommt als relevante Förderung nur eine erhebliche Unterstützung in Betracht, welche die Verwirklichung eines völkerrechtlichen Unrechtstatbestandes spürbar erleichtert.
5. Ganz allgemein wird man in der unveränderten Fortführung einer bestehenden wirtschaftlichen Kooperation die Vermutung knüpfen können, dass damit keine Förderung einer Völkerrechtsverletzung objektiv und subjektiv verbunden ist. Der Internationale Gerichtshof hat im Übrigen selbst an der Genehmigung von Waffenlieferungen an Israel keinen Anstoß genommen, wenn diese nach einer völkerrechtlichen Prüfung (ggf. reduziert) fortgeführt werden. Dies gilt auch für den Kapitalverkehr. Luxemburg könnte daher weiter Heimatmarkt für israelische Staatsanleihen sein.

II. Völkerrechtsverstöße Israels im Westjordanland

6. Die Ausübung der israelischen Besatzungsgewalt im Westjordanland (Palästina) verstößt nach der Spruchpraxis des Internationalen Gerichtshofs gegen Völkerrecht. Dabei geht es vor allem um Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Zusammenhang mit dem Schutz von Zivilpersonen und konkurrierend anwendbaren Menschenrechten.
7. Der Internationale Gerichtshof nimmt in seinem Gutachten (2024) eine völkerrechtliche Verpflichtung Israels an, seine Besatzungsherrschaft zu beenden. Dieser Schluss von Völkerrechtsverstößen bei der Ausübung von Besatzungsherrschaft auf die gebotene Beendigung des Besatzungsregimes ist außerordentlich umstritten. Schon deshalb kann hier von

einer evidenten Völkerrechtsverletzung allein durch die Fortführung von Besatzungsherrschaft keine Rede sein.

8. Aktuell lässt sich ein eindeutiger Völkerrechtsverstoß durch die Aufrechterhaltung und den weiteren Ausbau israelischer Siedlungen auf palästinensischem Gebiet feststellen. Hinzu kommen gewaltsame Übergriffe von privaten Akteuren (Siedlern), denen Israel entgegen seinen Verpflichtungen als Besatzungsmacht nicht entgegentritt. Weitere mögliche Völkerrechtsverletzungen beziehen sich auf das Vorgehen der israelischen Streitkräfte gegen die palästinensische Zivilbevölkerung.
9. Eine Unterstützung Israels von luxemburgischer Seite, die sich auf die bewusste Förderung von Völkerrechtsverletzungen im Westjordanland bezieht, ist nicht erkennbar.
10. Die Vermarktung von Produkten aus israelischen Siedlungsgebieten im Westjordanland lässt sich allenfalls unter qualifizierenden Voraussetzungen als Förderung der israelischen Siedlungspolitik deuten, etwa wenn die Vermarktung der Produkte aus Israel als konkludente Billigung und wirtschaftliche Unterstützung der israelischen Siedlungspolitik gedeutet werden könnte. Eine solche Deutung scheitert schon daran, dass die luxemburgische Regierung immer die israelische Siedlungspolitik im Westjordanland offen beanstandet hat. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Regelungen des Handels mit Drittstaaten in die ausschließliche Kompetenz der Europäischen Union fallen. Eine Beschränkung des Außenhandels im nationalen Alleingang kommt nicht in Betracht. Vor allem aber hat die Europäische Union selbst harmonisierte Regelungen zur Vermarktung von Produkten aus den Siedlungsgebieten getroffen; hierzu existiert auch eine klare Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. Danach müssen die Verbraucher in der Europäischen Union durch eine präzise Herkunftsbezeichnung („israelische Siedlung“) über den völkerrechtlichen Nexus unterrichtet werden. Das EU-Israel-Assoziierungsabkommen gilt (nach Rechtsprechung des EuGHs) nicht für israelische Produkte aus dem Westjordanland. Schließlich sind Handelsembargos gegenüber Israel am Welthandelsrecht (GATT) zu messen. Eine Berufung auf wesentliche Sicherheitsinteressen (Art. XXI(b)(iii) GATT) liegt fern.

III. Gaza-Konflikt

11. Das militärische Vorgehen der israelischen Streitkräfte nach dem Massaker vom 7. Oktober 2023 ist unstrittig durch das Selbstverteidigungsrecht gedeckt. Immer wieder problematisiert wird die (Un-)Verhältnismäßigkeit der sog. „Kollateralschäden“ unter der Zivilbevölkerung in Gaza im Hinblick auf die hohe Zahl der Opfer. Eine systematische und evidente Verletzung des humanitären Völkerrechts durch die israelischen Streitkräfte lässt sich nach gegenwärtigem Stand nicht feststellen.
12. Ein Sonderproblem ist die Beschränkung humanitärer Hilfen und Kappung von Versorgungslinien für Gaza-Stadt. Hier indiziert der Haftbefehl gegen den israelischen Ministerpräsidenten Netanyahu, dass zumindest eine Verdachtsschwelle überschritten worden ist. Der Internationale Gerichtshof hat die Gewährleistung ungehinderter Versorgung und humanitärer Hilfe für die Bevölkerung in Gaza angemahnt. Allerdings ist wegen der Kriegsführung der Hamas aus der Zivilbevölkerung heraus und dem Abzweigen der für die Zivilbevölkerung bestimmten Ressourcen für militärische Operationen die völkerrechtliche Beurteilung außerordentlich komplex. Die israelischen Streitkräfte haben sich nach der vereinbarten Waffenruhe aus dem Gazastreifen teilweise zurückgezogen („Gelbe Linie“); sie kontrollieren unter gelegentlichem Vorrücken mit umstrittenen Operationen über diese Grenze hinaus wohl mehr als die Hälfte des Gazastreifens. Hilfslieferungen werden anscheinend erheblich erschwert. Die Situation ist also weit von einer verlässlichen Befriedigung entfernt, solange weder die Entwaffnung der Hamas noch der weitere Rückzug der

israelischen Streitkräfte erfolgt sind. Insoweit ist die Frage einer systematischen (Nicht-) Wahrung humanitären Völkerrechts im Hinblick auf die Schonung der Zivilbevölkerung eine weiter aktuelle Problematik. Für die laufenden Wirtschaftsbeziehungen ergeben sich daraus keine völkerrechtlich relevanten Verpflichtungen für Drittstaaten. Im Übrigen ist nicht erkennbar, dass Luxemburg in irgendeiner Weise subjektiv oder auch nur objektiv eine humanitäre Blockade des Gazastreifens gefördert hätte.

IV. Völkermord

13. Hiermit hat sich der Internationale Gerichtshof insbesondere in seinen einstweiligen Anordnungen im Südafrika v. Israel-Fall befasst. Der Gerichtshof hat dabei in vorhergehenden Entscheidungen hervorgehoben, dass an die Absicht zur ethnischen Vernichtung strenge Voraussetzungen anzulegen sind. Dieser voraussetzungsvolle Nachweis dürfte im Falle des Gazakonflikts trotz mancher aggressiven Äußerungen israelischer Politiker schwer zu führen sein. Auch hier ist im Übrigen nicht zu erkennen, dass Luxemburg in irgendeiner Weise objektiv und mit einer entsprechenden Willensrichtung zu irgendeinem Zeitpunkt die Begehung von Völkermord unterstützt hätte oder aktuell unterstützen würde. In der Staatengemeinschaft lässt sich keineswegs eine klare Tendenz zu einer rechtlichen Würdigung als Völkermord erkennen, die auf den anerkannten Kriterien beruhen würde. Der Vorwurf des Völkermordes als semantische Waffe mit einer politischen Zielsetzung liegt auf einer anderen Ebene.

V. Mitwirkung an Beendigung von Völkerrechtsverletzungen

14. Eine solche Verpflichtung, bei schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen zwingender Normen des Völkerrechts auf deren Beendigung hinzuwirken, wäre in jedem Falle so schwach konturiert, dass sie den Staaten ein fast unbeschränktes Ermessen bei der Reaktion geben. Schon die offene oder auch auf diplomatischem Wege übermittelte Missbilligung wäre ausreichend. Wirtschaftliche und andere Sanktionen sind jedenfalls nicht geboten. Bei diesen Maßnahmen geht es also um Dürfen, nicht um ein Müssen.
15. Schließlich dürfen Staaten einen durch eine schwere Völkerrechtsverletzung herbeigeführten Zustand nicht anerkennen. Es ist nicht erkennbar, dass Luxemburg in irgendeiner Weise solche jemals anerkannt hätte.
16. Sanktionen gegen individuelle israelische Akteure sind eine Frage der politischen Opportunität.

Ergebnis

Aus völkerrechtlicher Sicht sind Einschränkungen der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Luxemburg und Israel (soweit diese überhaupt in nationaler Kompetenz liegen würden) wegen möglicher israelischer Völkerrechtsverstöße nicht geboten.