



## Fragen der Verhältnismäßigkeit

### Israels Antwort auf den Terror der Hamas

#### **Einleitung**

Die gegenwärtigen Kämpfe in Israel und im Gaza-Streifen, insbesondere der tragische Tod von Zivilisten und die Beschädigung zivilen Eigentums im Verlauf des Konflikts, werfen wichtige und herausfordernde Fragen auf. Was ist ein legitimes Ziel bei der Reaktion auf einen terroristischen Angriff? Wie kann bestimmt werden, ob eine Reaktion unverhältnismäßig ist?

Diese Fragen sind besonders akut in einer Situation, in der die Terrororganisation Hamas Zivilisten sowohl als Schutzschild als auch als Zielscheibe benutzt. Israel bemüht sich für seinen Teil darum, die Verletzung von Zivilisten auf beiden Seiten zu begrenzen: von israelischen Zivilisten, die von den Raketen und Mörsern der Hamas attackiert werden, und von palästinensischen Zivilisten, in deren Mitte sie gehortet und abgeschossen werden.

Dass Israel sich der krassen Verletzungen des internationalen Rechts durch die Terroristen schmerzhaft bewusst ist, entbindet es nicht von seiner eigenen Verantwortung, rechtliche Grundsätze bei seiner Reaktion zu befolgen. Diese Grundsätze des internationalen Rechts enthalten nicht immer eindeutige Antworten, aber sie bieten eine wichtige Orientierungshilfe bei der Durchführung von Militäroperationen.

## **I. Militäroperationen und zivile Opfer**

Das internationale Recht erkennt die tragische Tatsache an, dass es in rechtmäßigen Militäroperationen zu zivilen Todesopfern und Verletzten kommen kann. So hat die Rechtsautorität Oppenheim festgestellt:

„Zivilisten genießen keine absolute Immunität. Ihre Anwesenheit macht militärische Objekte nicht schon deshalb immun gegen einen Angriff, dass es unmöglich ist, sie zu bombardieren, ohne Nichtkämpfenden Schaden zuzufügen.“<sup>1</sup>

In der Praxis stellen sich zwei Fragen in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Planung und Ausführung einer Operation:

- 1) Ist das Ziel selbst ein legitimes militärisches Angriffsziel?
- 2) Ist - wenn das Ziel legitim ist – mit der unverhältnismäßigen Verletzung und Schädigung der Zivilbevölkerung und zivilen Eigentums zu rechnen?

## **II. Legitime militärische Ziele**

Die allgemein anerkannte Definition eines „militärischen Ziels“ wird in Art. 52 (2), Zusatzprotokoll I der Genfer Konvention bestimmt:

„Was die Ziele angeht, sind militärische Ziele auf solche begrenzt, die ihrer Natur, ihrem Standort und ihrem Zweck oder ihrer Nutzung nach einen wirksamen Beitrag für eine Militäraktion darstellen und deren totale oder teilweise Zerstörung, Einnahme oder Neutralisierung innerhalb der aktuell herrschenden Umstände einen eindeutigen militärischen Vorteil versprechen.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Oppenheim, *International Law*, Bd. II (1952), S. 412

<sup>2</sup> Diese Definition ist mitunter als zu eng und die kriegserhaltende Fähigkeit nicht ausreichend berücksichtigend kritisiert worden, auch in Hinsicht auf ökonomische Ziele. Siehe W. Hays Parks, *Air War and the Law of War*, 32 A.F.L. Rev.1 (1990), S. 135-145.

Wenn der Standort ein legitimes militärisches Ziel darstellt, hört er nicht deswegen auf eines zu sein, dass sich Zivilisten in seiner Umgebung befinden. So stellt Art. 28 der IV. Genfer Konvention fest:

„Die Anwesenheit einer geschützten Person kann nicht dazu genutzt werden, bestimmte Punkte oder Gebiete immun gegen Militäroperationen zu machen.“

Ohne Frage stellt die absichtliche Platzierung militärischer Ziele im Herzen bewohnter Gebiete eine ernsthafte Verletzung des humanitären Rechts dar, und diejenigen, die solche Ziele in diesen Gebieten platzieren, müssen die Verantwortung für die Verletzung von Zivilisten tragen, die ihre Entscheidung mit sich bringt. Der internationale Rechtsexperte Yoram Dinstein bemerkt:

„Sollten sich zivile Opfer aus einem Versuch, Kämpfer oder ein militärisches Ziel abzuschirmen, ergeben, liegt die letzte Verantwortung bei der kriegsführenden Partei, die die unschuldigen Zivilisten der Gefahr aussetzt.“<sup>3</sup>

Aber die hartherzige Missachtung von Seiten derjenigen, die sich hinter Zivilisten verstecken, befreit den Staat nicht davon, auf solche Angriffe aus der Verantwortung heraus zu reagieren, dass die Verletzung von Zivilisten und ihrem Eigentum im Laufe der Operationen vermieden oder zumindest minimiert werden. Gerade dies wirft die komplexe Frage der Verhältnismäßigkeit auf.

### **III. Verhältnismäßigkeit**

Die zweite rechtliche Anforderung besteht darin, dass jeder Angriff im Verhältnis zu dem erhofften militärischen Vorteil steht.

Generalmajor A.P.V. Rogers, ein früherer Direktor der British Army Legal Services, erläutert die Ratio hinter diesem Prinzip:

---

<sup>3</sup> Dinstein, *Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict* (2004), S. 130

„Obwohl sie keine militärischen Ziele darstellen, sind Zivilisten und zivile Objekte den allgemeinen Gefahren des Krieges in dem Sinne unterworfen, dass Angriffe auf Militärpersonal und militärische Ziele zufälligen Schaden verursachen können. Es kann unmöglich sein, den Einwirkungsradius gänzlich auf das anzugreifende Ziel zu beschränken... Angehörige der Streitkräfte sind nicht für zufälligen Schaden zur Verantwortung zu ziehen, vorausgesetzt, dass er in angemessenem Verhältnis zu dem erwarteten militärischen Ertrag des Angriffs steht.“<sup>4</sup>

Während das Prinzip klar ist, kann sich das Abwägen eines erwarteten militärischen Vorteils gegen einen möglichen Kollateralschaden als extrem komplizierte Kalkulation erweisen, speziell in der Hitze eines bewaffneten Konflikts. In seinem Bericht an den Ankläger des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien hat das Komitee zur Überprüfung der NATO-Bombardierungen in Jugoslawien die besonderen Schwierigkeiten hervorgehoben, die entstehen, wenn militärische Ziele in dicht bevölkerten Gebieten liegen:

„Die Antworten auf diese Fragen sind nicht einfach. Es kann notwendig sein, sie auf einer Fall-für-Fall-Grundlage zu lösen, und die Antworten können je nach dem Hintergrund und den Werten des Entscheidungsträgers differieren. Es ist unwahrscheinlich, dass ein Menschenrechtsanwalt und ein erfahrener Kampfkommandeur die gleichen jeweiligen Werte an den militärischen Vorteil und die Verletzung von Nichtkämpfenden anlegen ... Es wird vorgeschlagen, dass die Bestimmung der jeweiligen Werte diejenige eines ‚vernünftigen Militärkommandeurs‘ sein sollte.“<sup>5</sup>

Ein wichtiger Grundsatz, den das internationale Recht für den diesen schwierigen Abgleich suchenden ‚vernünftigen Militärkommandanten‘ eingeführt

---

<sup>4</sup> Rogers, *Command Responsibility under the Law of War*, S. 3.

<sup>5</sup> *Final Report to the Prosecutor by the Committee established to review NATO Bombings in Yugoslavia*, Par. 50-1.

hat, besteht darin, dass die Verhältnismäßigkeit einer Antwort auf einen Angriff nicht an dem spezifischen Angriff gemessen werden soll, der dem Staat widerfahren ist, sondern daran, was notwendig dafür ist, die übergreifende Bedrohung abzuwenden. Wie Rosalyn Higgins, die gegenwärtige Präsidentin des Internationalen Gerichtshofs, geschrieben hat, kann Verhältnismäßigkeit „nicht in Bezug auf irgendeine spezifische Verletzung“ bestimmt werden, sondern „in Bezug auf das übergreifende legitime Ziel der Beendigung der Aggression“.<sup>6</sup>

Dementsprechend schließt das Recht auf Selbstverteidigung nicht nur Handlungen ein, die zur Abwehr einer unmittelbaren Bedrohung ergriffen werden, sondern auch solche, die nachfolgende Angriffe verhindern sollen.

#### **IV. Von der Theorie zur Praxis – Israels Operationen in Gaza**

Israel hat sich die oben dargelegten Grundsätze des internationalen humanitären Rechts zu Eigen gemacht, und die israelischen Verteidigungsstreitkräfte (ZAHAL) haben sie in ihrem Handbuch zum Kriegsbuch verankert. Was die Auswahl von Zielen angeht, verlangt das Handbuch nicht nur, dass zwischen militärischen Zielen und zivilen Objekten unterschieden werden muss; es ordnet auch an, dass man „im Falle des Zweifels, ob ein ziviles Objekt zu einem militärischen Ziel geworden ist, ... davon ausgehen muss, dass es sich nicht um ein militärisches Ziel handelt, bis das Gegenteil bewiesen ist“.<sup>7</sup>

In ähnlicher Weise bestimmt das ZAHAL-Handbuch in Bezug auf die Frage der Verhältnismäßigkeit:

„Selbst wenn es nicht möglich ist, Zivilisten von einem Militärschlag auszunehmen und es keine andere Möglichkeit gibt als anzugreifen, muss der Kommandant einen Angriff unterlassen, der erwartungsgemäß der

---

<sup>6</sup> Higgins, *Problems and Process* (1994), S. 232. Siehe auch den Bericht der Internationalen Rechtskommission von 1978, der bestimmt hat, dass die Verhältnismäßigkeit der Selbstverteidigung das zur Beendigung des bewaffneten Angriffs nötige Handeln gemessen werden muss.

<sup>7</sup> *Israel Manual on the Laws of War* (2006), S. 27.

Zivilbevölkerung Schaden zufügt, der unverhältnismäßig zum erwarteten militärischen Ertrag ist.“<sup>8</sup>

In der Praxis verlangt dies von ZAHAL und dem Kommandeur im Feld, sowohl den erwarteten militärischen Ertrag als auch den potentiellen Kollateralschaden für Zivilisten in dem Gebiet abzuwägen. In Hinsicht auf den erwarteten militärischen Ertrag ist zu betonen, dass der relevante Vorteil nicht der des spezifischen Angriffs, sondern der Militäroperation als Ganzer ist. So stellt das deutsche Militärhandbuch fest:

„Der Begriff ‚militärischer Vorteil‘ bezieht sich auf den Vorteil, der von dem Angriff als Ganzem erwartet werden kann und nicht nur von isolierten oder spezifischen Teilen des Angriffs.“<sup>9</sup>

Es muss – wie oben erwähnt - auch daran erinnert werden, dass die relevante Überlegung zur Abwägung der Rechtmäßigkeit einer Antwort auf einen Akt der Aggression sich nicht auf die bereits durchgeführten Angriffe bezieht, sondern auf das „übergreifende Ziel einer Beendigung der Aggression“. In Israels Fall bedeutet dies, dass seine Antwort nicht nur in Hinsicht auf irgendeinen spezifischen Grenzzwischenfall gemessen werden muss – oder selbst die Gesamtzahl der Tausenden von Raketen und Mörsergranaten, die bereits auf israelische Zivilisten in der Nachbarschaft Gazas abgefeuert worden sind -, sondern auch in Hinsicht auf die Bedrohung in Form der gehorteten Raketen, Waffen und Munition, die die Hamas noch zur Verfügung hat und gegen Israel einzusetzen droht.

Die Möglichkeit eines Kollateralschadens von Zivilisten muss im Lichte dieser Überlegungen abgewogen werden. Leider bedeutet die absichtliche Platzierung von Raketenwerfern und Waffenvorräten im Herzen von zivilen Wohngebieten, dass dieses Risiko tragisch hoch ist.

---

<sup>8</sup> Ebenda, S. 28.

<sup>9</sup> German Military Manual (1992), Par. 444.

Aber durch die Anwesenheit von Zivilisten in seinem Gebiet hört ein militärisches Ziel nicht auf, ein legitimes Angriffsziel zu sein. Dies ist nicht nur das Recht – wie oben erwähnt –, sondern auch die Praxis von Staaten. Das Handbuch der australischen Armee spiegelt diese vorherrschende Praxis wieder:

„Die Anwesenheit von Nichtkämpfenden innerhalb oder in der Gegend eines militärischen Ziels ändert nichts an seinem Wesen als militärisches Ziel. Nichtkämpfende in der Umgebung eines militärischen Ziels müssen die Gefahr teilen, denen das militärische Ziel ausgesetzt ist.“<sup>10</sup>

In der Praxis macht sich Israel den hier reflektierten Standpunkt nicht zu Eigen, demzufolge Zivilisten in der Umgebung eines militärischen Ziels die „Gefahr teilen“ müssen. Vielmehr unternimmt es erhebliche Anstrengungen, zivile Opfer zu vermeiden oder zu minimieren. Jede Operation wird auf individueller Basis abgewogen, um sicherzustellen, dass sie der Verhältnismäßigkeitsprüfung standhält. Oftmals bedeutet dies die Ablehnung vorgeschlagener Militäroperationen, wenn die Wahrscheinlichkeit von Kollateralschaden für Zivilisten und ihr Eigentum als zu hoch eingeschätzt wird.

## **Schluss**

Die gegenwärtige Militäroperation in Gaza vollzieht sich vor dem Hintergrund einer klaren Asymmetrie in Bezug auf die Umsetzung von Grundsätzen des internationalen humanitären Rechts: Die Hamas greift unter klarer Verletzung dieser Grundsätze absichtlich israelische Zivilisten an, während sie gleichzeitig ihre Basen und Waffenlager im Herzen ziviler Zentren platziert. Israel trachtet auf der anderen Seite danach, die Grundsätze des humanitären Rechts selbst auf jene anzuwenden, die sie verspotten. Israels Oberster Gerichtshof hat bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit von Israels Antworten auf den Terror wiederholt unterstrichen:

---

<sup>10</sup> *Australian Defence Force Manual* (1994).

„Dies ist das Schicksal einer Demokratie, insofern nicht alle Mittel akzeptabel für sie sind und nicht alle Handlungen ihrer Feinde offen liegen. Obwohl eine Demokratie mit einer hinter dem Rücken gefesselten Hand kämpfen muss, behält sie dennoch die Oberhand.“

(HCJ 5100/94)

Dementsprechend bemüht sich Israel sicherzustellen, dass es seine Angriffe gegen legitime militärische Ziele richtet und die Verletzung von Zivilisten im Laufe seiner Operationen auf ein Minimum begrenzt bleibt. Eine Studie zur internationalen Praxis deutet darauf hin, dass die von Israel unternommenen Schritte und seine Herangehensweise an die Verhältnismäßigkeit denen der meisten westlichen Staaten, die ähnlichen Bedrohungen ausgesetzt sind, entspricht bzw. stringenter sind als jene.

Das Leiden von Zivilisten auf beiden Seiten dieses Konflikts ist tragisch. Israel unternimmt unermüdliche Anstrengungen, diesen Tribut zu verringern, sowohl durch den Schutz israelischer Zivilisten als auch durch das Bemühen, die Verletzung von Zivilisten innerhalb des Gaza-Streifens zu minimieren. Israels Anstrengungen in dieser Hinsicht sollten jedoch nicht die letzte Verantwortung derjenigen vermindern, die kaltschnäuzig und absichtlich die Zivilbevölkerung als Schutzschild vor Angriffen missbrauchen, die unvermeidlich aus ihrem Handeln resultieren.

**Außenministerium des Staates Israel, März 2008**