

AUSWIRKUNGEN DER ISRAELISCHEN «JUSTIZREFORM» AUF DIE PALÄSTI- NENSISCHEN BEVÖLKERUNG

WAS DER LEVIN-PLAN FÜR DIE PALÄSTINENSER*INNEN AUF BEI- DEN SEITEN DER GRÜNEN LINIE BEDEUTET

Sawsan Zaher, März 2023

Am 29. Dezember 2022 wurde die 37. Regierung des Staates Israel vereidigt. An ihrer Spitze steht Ministerpräsident Benjamin Netanjahu von der Likud-Partei, die mit zwei rechtsextremen Parteien eine Koalition eingegangen ist: Otzma Jehudit („Jüdische Stärke“) unter dem Vorsitz von Itamar Ben-Gvir und HaTzionut HaDatit („Religiöser Zionismus“) unter dem Vorsitz von Bezalel Smotrich.

Weniger als eine Woche später gab der neu ernannte Justizminister Yariv Levin von der Likud-Partei eine Pressekonferenz, auf der er Pläne für eine „Justizreform“ vorstellte, in der die einen eine „Revolutionierung des Rechtssystems“, die anderen eine Art „Coup d'état“ sehen. In der Öffentlichkeit ist meist nur noch vom Levin-Plan die Rede. Simcha Rotman („Religiöser Zionismus“), Vorsitzender des für „Verfassung, Recht und Justiz“ zuständigen Knesset-Ausschusses, setzte den Levin-Plan ganz oben auf dessen Tagesordnung und sorgte dafür, dass die Debatte der Änderungsvorschläge des Justizministers und der damit zusammenhängenden Koalitionsvereinbarungen die gesamte Sitzungszeit einnahm.

Sollte der Levin-Plan umgesetzt werden, würde dies das israelische Rechtssystem fundamental verändern. Das wichtigste Ziel ist, die Macht und Kontrollfunktion des Obersten Gerichtshofs Israels einzuschränken und gleichzeitig der Knesset und der Regierung unbegrenzte Befugnisse bei der Gesetzgebung einzuräumen, was diese für die Durchsetzung undemokratischer und menschen- und bürgerrechtswidriger Gesetze nutzen könnten.¹ Der Levin-Plan sieht im Wesentlichen die folgenden Änderungen vor: a) Der Oberste Gerichtshof soll nicht länger die Rechtmäßigkeit von Grundgesetzen² prüfen und bei Bedarf intervenieren können. b) In dem Ausschuss, der über die Ernennung und Entlassung von Richter*innen entscheidet, sollen zukünftig die Knesset-Abgeordneten die Mehrheit stellen. Dadurch würde der politische Einfluss bei der Richterwahl steigen. c) Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs können mit parlamentarischer Mehrheit überstimmt werden, das heißt, es können Gesetze wieder in Kraft gesetzt werden, die zuvor vom Obersten Gerichtshof für ungültig erklärt worden waren. d) Stärkung des politischen Einflusses auf die Ernennung von Rechtsberater*innen der Ministerien. e) Abschaffung der sogenannten Angemessenheitsüberprüfung, die es Gerichten ermöglicht, Regierungs- und Behördenentscheidungen aufzuheben. f) Einschränkung des Rechts öffentlicher Einrichtungen, staatliche Entscheidungen gerichtlich anzufechten.

Seit der Ankündigung Levins, dieses Gesetzesvorhaben auf den Weg zu bringen, kam es in mehreren israelischen Städten zu massiven Protesten und Demonstrationen, vor allem von jüdische Israelis die sich gegen seine Verabschiedung aussprechen. Die Demonstrant*innen und Vertreter*innen der Oppositionsparteien beklagen unter anderem, bei einer Umsetzung des Levin-Plans würde die Unabhängigkeit des Obersten Gerichtshofs geschwächt und der Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt. Dies, zusammen mit der Ausweitung der Macht von Politiker*innen bei der Ernennung von Richter*innen, drohe wesentliche Prinzipien zu unterlaufen oder ganz außer Kraft zu setzen, die Israelis als die Grundlagen ihres „demokratischen und jüdischen Staats“ betrachten. Am 27. März erklärte Ministerpräsident Netanjahu daraufhin, das Ge-

¹ Israel hat keine formale Verfassung, keine zweite parlamentarische Kammer und auch kein föderales System. Von daher üben vor allem die Justiz und die Rechtsberater*innen der Regierung eine Kontrolle der politischen Macht aus (Anm. d. Übersetzerin).

² In den zwischen 1958 und 2001 verabschiedeten Grundgesetzen sind insbesondere die institutionellen Grundlagen des israelischen Staates festgeschrieben. In den 1990er Jahren wurden vermehrt Grundgesetze zur Berufs- und Gewerbefreiheit sowie zur Menschenwürde und -freiheit erlassen. Die Grundgesetze bilden eine Art Verfassung, sind aber – bis auf wenige Ausnahmen – verfassungsrechtlich nicht gegen Änderungen geschützt (Anm. der Übersetzerin).

setzungsverfahren zu stoppen und erst in der Sommersitzung der Knesset über die umstrittene „Justizreform“ abstimmen zu lassen.

Obwohl bei den Massenprotesten Verstöße gegen demokratische Grundwerte und auch Menschenrechtsverletzungen ein zentrales Thema sind, ist es kein Zufall, dass sich die palästinensische Bevölkerung bislang daran kaum beteiligt hat. Denn der Staat Israel sorgt dafür, dass demokratische Prinzipien und Rechtstaatlichkeit, insbesondere der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, für sie gar nicht oder nur sehr eingeschränkt gelten. Zum letzten Mal hatte die Verabschiedung des „Grundgesetzes über Israel – Der Nationalstaat des jüdischen Volkes“ von 2018 (besser bekannt als das Nationalstaatsgesetz), das Israel als einen ethnischen Nationalstaat definiert und die jüdische Vorherrschaft festschreibt, eine Art Verfassungs- und Staatskrise in Israel ausgelöst, die sich auch auf die Rolle des Obersten Gerichtshofs bezog. Dieser enttäuschte die Hoffnungen der zahlreichen Kritiker*innen des Nationalstaatsgesetzes, als er diesem in seinem Urteil vom Juli 2021 bescheinigte, es habe keinen diskriminierenden Charakter und widerspreche auch nicht dem Charakter Israels als einem demokratischen Staat. Ein weiterer Grund, warum sich die meisten Palästinenser*innen vom aktuellen Kampf für die Wahrung demokratischer Prinzipien und Werte in Israel wenig angesprochen fühlen, ist die anhaltende israelische Besetzung der palästinensischen Gebiete, einschließlich der Blockade des Gazastreifens.

Während die Verhandlungen über die „Justizreform“ bis zur Sommersitzung der Knesset weitergehen werden, bleibt in der öffentlichen politischen Auseinandersetzung meist eine Frage ausgespart, nämlich die, was das Vorhaben der jetzigen Regierung, weitreichende, zum Teil verfassungsrechtliche Änderungen vorzunehmen und das System der Gewaltenteilung umzubauen, für die palästinensische Bevölkerung auf beiden Seiten der Grünen Linie bedeuten würde. Die hier zu erwartenden rechtlichen Auswirkungen sind Gegenstand dieses Beitrags. Er knüpft dabei an Positionspapiere verschiedener Menschenrechtsorganisationen in Israel an, die bereits detailliert auf die Koalitionsvereinbarungen der neuen Regierung und deren juristische Implikationen für die Palästinenser*innen eingegangen sind.³ Dieser Beitrag konzentriert sich auf den Levin-Plan und analysiert, wie dessen einzelnen Komponenten bei einer Umsetzung die Rechtslage der palästinensischen Bevölkerung vermutlich noch weiter verschlechtern würden.

ABSCHAFFUNG DER NORMENKONTROLLBEFUGNISSE DES OBERSTEN GERICHTSHOFS BEI DEN GRUNDGESETZEN

Das Parlament, die Knesset, erlässt die sogenannten Grundgesetze (Basic Laws) im Rahmen ihrer verfassungsgebenden und nicht ihrer gesetzgebenden Gewalt. Es besteht eine normative Überlegenheit der Grundgesetze über die gewöhnliche Gesetzgebung. Mit dem Levin-Plan ist beabsichtigt, die richterliche Kontrolle der Grundgesetze durch den Obersten Gerichtshof abzuschaffen. Dabei ist zu beachten, dass die Befugnis des Obersten Gerichtshofs Israels zur Überprüfung von deren Rechtmäßigkeit schon immer auf zwei Aspekte – „missbräuchliche Ausübung der verfassungsgebenden Gewalt“ und „verfassungswidrige Grundgesetzänderungen“ – beschränkt waren. Das heißt, die obersten Richter*innen wachen erstens darüber, ob Parlamentsmehrheiten dazu missbraucht werden, Grundgesetze zu verabschieden, die im Widerspruch zu bereits geltenden stehen. Zweitens hatte der Oberste Gerichtshof bislang die Möglichkeit, Grundgesetze oder Änderungen daran für verfassungswidrig zu erklären, wenn die Richter*innen zur Überzeugung gelangten, dass diese gegen fundamentale demokratische Prinzipien verstoßen.

Eine zentrale Motivation hinter dem Plan, die höchstrichterliche Überprüfung von Grundgesetzen in Zukunft auszuschließen, hat mit dem bereits erwähnten „Grundgesetz: Israel – Der Nationalstaat des jüdischen Volkes“ von 2018 und dem im Jahr 2021 dazu erfolgten Urteil des Obersten Gerichtshofs zu tun. Das Nationalstaatsgesetz gesteht nur der jüdischen und nicht der palästinensischen Bevölkerung das Recht auf nationale Selbstbestimmung zu, zudem wertet es die arabische Sprache gegenüber der hebräischen ab, erklärt den Ausbau jüdischer Siedlungen als im nationalen Interesse stehend und gewährt nur jüdischen Menschen das Recht, nach Israel einzuwandern und die israelische Staatsbürgerschaft zu erwerben. Gegen das Gesetz gingen insgesamt 15 Klagen wegen seines diskriminierenden Charakters beim Obersten

³ Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights: New Israeli Government’s Policy Guidelines Indicate Officials’ Intent to Commit Crimes under Intl. Law, 10.1.2023, unter: www.adalah.org/en/content/view/10770; Mossawa Center – The Advocacy Center for Arab Citizens: Report on the Coalition Agreements for the 37th Government of the State of Israel, 3.1.2023, unter: www.mossawa.org/eng//Public/file/4Report%20on%20the%20Coalition%20Agreements%20for%20the%2037th%20Government%20of%20the%20State%20of%20Israel.pdf; Association for Civil Rights: Israel’s 37th government’s guiding principles and coalition agreements and the West Bank, 15.1.2023, unter: www.english.acri.org.il/post/_439.

Gerichtshof ein. In ihrem Urteil vom 8. Juli 2021 wiesen die Richter*innen sämtliche Klagen zurück und entschieden, dass das Nationalstaatsgesetz nicht gegen die Grundprinzipien der Demokratie verstoße und daher die Doktrin der „verfassungswidrigen Grundgesetzänderungen“ nicht anwendbar sei. Gleichzeitig hoben sie in ihrem Urteil jedoch erneut hervor, dass in Bezug auf die Grundgesetze der Oberste Gerichtshof weiterhin das zuständige „Verfassungsgericht“ sei.⁴

Darauf reagiert nun der Levin-Plan. Ihm zufolge soll der Oberste Gerichtshof nicht länger befugt sein, die Grundgesetze selbst gerichtlich zu überprüfen. Das heißt, wäre die „Justizreform“ erfolgreich, wäre es dem obersten Gericht Israels in Zukunft untersagt, sich mit neuen Grundgesetzen oder Grundgesetzänderungen zu befassen und Nachbesserungen einzufordern, sollte es grundlegende Prinzipien der Rechts- und Verfassungsordnung verletzt sehen. Dies würde – schaut man sich einige der in den Koalitionsvereinbarungen angekündigten Gesetzesvorhaben an – zweifelsohne erhebliche Auswirkungen auf die Rechtslage der Palästinenser*innen haben. Nachstehend einige Beispiele:

- A. Ein wesentliches Element der Koalitionsvereinbarungen zwischen der Likud-Partei und der Partei „Religiöser Zionismus“ ist das Bekenntnis zum „alleinigen und unveräußerlichen Recht des jüdischen Volkes auf alle Gebiete des Landes Israel“.⁵ Damit wurde erneut auf das „exklusive Selbstbestimmungsrecht“ der jüdischen Bevölkerung abgehoben, wie es im Nationalstaatsgesetz von 2018 festgeschrieben ist. Dahinter steht die Absicht, dieses Recht auch auf das Westjordanland anzuwenden, was de facto auf eine Annexion hinauslaufen dürfte. Finanzminister Bezalel Smotrich, der zusammen mit seiner Partei „Religiöser Zionismus“ dieses Ziel aktiv verfolgt, bestand deswegen in den Koalitionsverhandlungen mit der Likud-Partei auch darauf, als zusätzlicher Minister in das von Joaw Galant (Likud-Partei) geführte Verteidigungsministerium berufen zu werden. Er bezweckte damit, weitreichende Befugnisse in Bezug auf alle zivilen Angelegenheiten in den besetzten palästinensischen Gebieten an sich zu ziehen. Da das „Grundgesetz über die Regierung“ die Ernennung von zwei Ministern in einem Ministerium jedoch nicht vorsieht, war eine Gesetzesänderung notwendig, um Smotrichs diesen Wunsch zu erfüllen. Diese erfolgte Ende Dezember 2022 mit einer Abstimmung in der Knesset.

Diese Änderung an einem Grundgesetz wird entscheidende Auswirkungen auf die palästinensische Bevölkerung in den besetzten Gebieten haben. Im endgültigen Koalitionsvertrag, unterzeichnet am 23. Februar 2023, sind zentrale Zuständigkeiten für die besetzten Gebiete vom Verteidigungsminister auf Smotrich übertragen worden. Er ist nun Militärbefehlshaber und „Koordinator für Regierungsaktivitäten in den Territorien“ (COGAT). Auf diese Weise erhält Smotrich die volle Kontrolle über die Verwaltung der zivilen Angelegenheiten im besetzten Westjordanland. Dazu gehört auch die Befugnis, Beamte und Rechtsberater*innen zu ernennen sowie juristische Stellungnahmen zu bestätigen, die von der Generalstaatsanwaltschaft den Gerichten in Verfahren vorlegt werden, die die besetzten Gebiete betreffen. Mit anderen Worten: Smotrich hat nun die Macht, weitreichende Entscheidungen zu treffen, die unter anderem auf eine De-facto-Annexion des Westjordanlandes hinauslaufen könnten und auf eine weitgehende Straffreiheit für von der israelischen Armee begangene Kriegsverbrechen.

- B. Ein weiteres Vorhaben dieser Regierungskoalition ist die Verabschiedung eines „Grundgesetzes zur Einwanderung“. Ein solches wird schon seit Jahrzehnten öffentlich debattiert. Der aktuelle Entwurf zielt darauf ab, Prinzipien der israelischen Migrationspolitik festzuschreiben, darunter eine noch restriktivere Handhabung der Einreise von Palästinenser*innen aus den besetzten Gebieten sowie von Bewohner*innen solcher Staaten, die als „Feindstaaten“ gelten.⁶ Davon wären Zehntausende Palästinenser*innen und Araber*innen betroffen, da die geplanten Einreiseverbote zum Beispiel Familienzusammenführungen zwischen palästinensischen Staatsbürger*innen und ständigen Einwohner*innen Ostjerusalems mit ihren Ehepartner*innen oder anderen Angehörigen auf Dauer verhindern würden. Ein solches Verbot ist bereits in einem regulären Gesetz verankert, das 2003 zunächst als befristetes Gesetz von der Knesset verabschiedet wurde, aber bis heute in Kraft ist. Davon betroffene Familien und Menschenrechtsorganisationen haben sich bereits zweimal mit Klagen an den Obersten Gerichtshof gewandt und die Aufhebung des Gesetzes verlangt, weil es ihrer Ansicht nach gegen andere Grundgesetze und das Recht der Palästinenser*innen auf Gleichbehandlung, ein geschütztes Familienleben und ein Leben in Würde verstößt. Die Richter*innen

4 HCJ 5555/18 Hasson v. Knesset (Beschluss vom 8.7.2021).

5 Leitlinien und Koalitionsvereinbarungen der 37. Regierung (in Hebräisch), unter: <https://main.knesset.gov.il/mk/government/pages/coalitionagreements.aspx>.

6 Dazu werden Syrien, Iran und der Libanon gezählt.

wiesen beide Klagen mit einer knappen Mehrheit ab.⁷ In der Zwischenzeit liegen dem Gericht neue Klagen vor, die sich gegen ein ähnliches vorläufiges Zuwanderungsgesetz (verabschiedet 2022) wenden.⁸ Sollte es der Regierungskoalition gelingen, ein Einreiseverbot für palästinensische und andere arabische Menschen in das geplante „Grundgesetz zur Einwanderung“ aufzunehmen, und sollte die „Justizreform“ durchkommen, dann hätte das Oberste Gericht keinerlei Möglichkeit mehr, dagegen vorzugehen. Oder anders ausgedrückt: Tausenden von Betroffenen bliebe das Recht auf Familienzusammenführung dauerhaft verwehrt und sie könnten noch nicht einmal mehr dagegen klagen.

- C. Des Weiteren beabsichtigt die neue Regierung eine weitere Grundgesetzänderung, die sich negativ auf die politische Teilhabe und parlamentarische Repräsentation der palästinensischen Bevölkerung Israels auswirken könnte. Sie will Parteien und Personen von einer Kandidatur zu den Knesset-Wahlen ausschließen, wenn diesen eine Unterstützung von terroristischen Straftäter*innen nachgewiesen werden kann. Bereits jetzt sieht das „Grundgesetz über das israelische Parlament“ ein Verbot der Kandidatur in solchen Fällen vor, in denen der bewaffnete Kampf einer „terroristischen Organisation“ oder eines „feindlichen Staates“ aktiv befürwortet wird. Darüber hinaus ist von Regierungsseite geplant, Listenverbindungen mit Gruppierungen und Parteien zu erschweren, die diesem Verdacht unterliegen. Entscheidungen des Zentralen Wahlausschusses über die Zulassung von Kandidat*innen und Parteien sollen in Zukunft nicht länger vom Obersten Gerichtshof und revidiert werden können.⁹
- D. Ein weiteres Vorhaben der „Justizreform“ oder des Levin-Plans ist, das „Grundgesetz über Menschenwürde und Freiheit“ aufzuheben. Das 1992 verabschiedete Grundgesetz schützt individuelle Grundrechte (wie die Würde des Menschen, Leben, Eigentum und Privatsphäre) und hat ihnen eine Art Verfassungsrang verliehen. Es enthält auch eine Einschränkungsklausel, die einen Eingriff in diese individuellen Grundrechte nur durch ein Gesetz und in verhältnismäßiger Weise erlaubt. Nun ist der Erlass eines weiteren „Grundgesetzes zur Gesetzgebung“ geplant, dessen Entwurf unter anderem vorsieht, alle alten Grundgesetze, die mit weniger als 61 Stimmen der Knesset-Abgeordneten verabschiedet wurden, auf den Prüfstand zu stellen. Das gehört auch das „Grundgesetz über Menschenwürde und Freiheit“, das 1992 mit 32 Stimmen angenommen wurde.

SCHWÄCHUNG DER RICHTERLICHEN KONTROLLFUNKTION IN BEZUG AUF DIE GEWÖHNLICHE GESETZGEBUNG

Der Levin-Plan will die Macht des Obersten Gerichtshofes noch weiter einschränken. So soll das Gericht in Zukunft reguläre Gesetze nur noch dann beanstanden und aufheben können, wenn die überwiegende Mehrheit der Richter*innen dafür stimmt. Derzeit ist das oberste israelische Gericht noch befugt, Gesetze aufzuheben, wenn es zu der Überzeugung gelangt, dass eine Verletzung der besonders geschützten Rechte vorliegt und diese zudem gegen die im „Grundgesetz über Menschenwürde und Freiheit“ und im „Grundgesetz über die Berufsfreiheit“ verankerte „Einschränkungsklausel“ verstößt.

Betrachtet man die zahlreichen Gesetze, die eine eindeutige Diskriminierung der palästinensischen Bevölkerung vorsehen oder erlauben, so hat der Oberste Gerichtshof in der Vergangenheit eher selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Trotz etlicher Klagen und Petitionen hat das Gericht bislang nur 22 aller in der Knesset verabschiedeten Gesetze für verfassungswidrig und damit ungültig erklärt, von denen nur wenige mit den Rechten der Palästinenser*innen zu tun hatten. In zwei Fällen gab es einen indirekten Bezug. So hoben die obersten Richter*innen ein Gesetz auf, mit dem es Empfänger*innen von staatlichen Einkommensbeihilfen untersagt werden sollte, ein Auto zu besitzen oder zu nutzen.¹⁰ Dies hätte auch viele palästinensische Bürger*innen mit israelischer Staatsbürgerschaft betroffen. Sie wiesen zudem ein Steuer-gesetz zurück, das arme Gemeinden, darunter viele mit einer mehrheitlich palästinensischen Bevölkerung, benachteiligt hätte.¹¹

7 HCT 7052/03 Adalah v. Innenministerium (Beschluss vom 14.5.2006); HCT 466/07 Zehava Galon v. Generalstaatsanwaltschaft (Beschluss vom 11.1.2012).

8 HCT 1777/22 Adalah v. Innenministerium (anhängig).

9 Gesetz Nr. p/25/1176 und p/25/1892.

10 HCT 10662/04 Salah Hassan v. Nationale Versicherungsanstalt (Beschluss vom 26.2.2012).

11 HCT 8300/02 Naser v. israelische Regierung (Beschluss vom 22. Mai 2012).

Darüber hinaus gab es einige Beschlüsse mit Bezug zu den besetzten palästinensischen Gebieten. Im Jahr 2006 erklärte der Oberste Gerichtshof ein Gesetz für ungültig, das den Staat Israel von jeglicher Haftung für die dort von der israelischen Armee verursachte Schäden zulasten von Palästinenser*innen befreit hätte.¹² Im Jahr 2010 hob er ein temporär geltendes Gesetz auf, das besonders harte Haftstrafen für Personen erlaubte, die eines Sicherheitsvergehens verdächtigt wurden.¹³ Im Jahr 2020 erklärte er das sogenannte „Regulierungsgesetz“, das die Beschlagnahmung von palästinensischem Land und dessen Überführung in den Privatbesitz jüdischer Siedler*innen legalisiert wollte, für verfassungswidrig.¹⁴ Und schließlich hoben die obersten Richter*innen 2021 ein Gesetz auf, das es den Behörden ermöglicht hätte, palästinensischen Familien mit straffällig gewordenen minderjährigen Kindern den Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen zu entziehen.

Dennoch, auch das ist festzuhalten, hat das Gericht in der Vergangenheit viele Gesetze – darunter auch solche, die einen gezielten Angriff auf die Identität und das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser*innen, das Prinzip der Gleichberechtigung, die Meinungsfreiheit und die Bürgerrechte darstell(t)en – für rechtmäßig erklärt. So wies der Oberste Gerichtshof 2006 und 2012 Klagen gegen Gesetze ab, die die Einreise von Palästinenser*innen aus den besetzten Gebieten (sowie Menschen aus „Feindstaaten“) nach Israel zum Zweck der Familienzusammenführung untersagten.¹⁵ Im Jahr 2012 billigte es das sogenannte „Nakba-Gesetz“, das es dem Staat erlaubt, solchen Organisationen und Einrichtungen finanzielle Unterstützung zu entziehen, die der Vertreibung der Palästinenser*innen aus Israel im Zuge des Krieges von 1948 gedenken.¹⁶ 2014 bestätigte es das „Gesetz über Zulassungsausschüsse“, das es jüdischen Gemeinden erlaubt, palästinensische Staatsbürger*innen ohne weitere Begründung vom Zuzug auszuschließen.¹⁷ 2015 wies es Klagen gegen ein Gesetz ab, das staatlich finanzierten Organisationen verbietet, zum Boykott gegen Israel aufzurufen, und zivilrechtliche Schadenersatzklagen gegen solche Aufrufe vorsieht.¹⁸ Und noch vor Kurzem, 2022, erklärte die obersten Richter*innen eine Änderung des „Staatsbürgerschaftsgesetzes“ für zulässig, die den Entzug der israelischen Staatsbürgerschaft in Fall eines „Loyalitätsbruchs“ ermöglicht (im entsprechenden Änderungsgesetz ist von „Terrorakten“ gegen den Staat Israel die Rede) und nur auf Palästinenser*innen angewendet wird.¹⁹

Sollte Justizminister Levin mit seinem Plan durchkommen, werden die Regierungsparteien ihre Mehrheit in der Knesset mit großer Wahrscheinlichkeit ausnutzen, um noch weitere diskriminierende Gesetze gegen die palästinensische Bevölkerung zu erlassen, wohl wissend, dass die Kontrollfunktion des Obersten Gerichtshofs deutlich geschwächt sein wird. Die Gesetzesentwürfe, die die neue Regierung seit ihrer Vereidigung in die verschiedenen Knesset-Ausschüssen eingebracht hat, geben einen Vorgeschmack darauf, was noch zu erwarten ist. Vieles, was gerade an Gesetzesverschärfungen in der Knesset beraten wird, geschieht unter dem Vorwand der „Terrorismusbekämpfung“.

So haben die Abgeordneten am 15. Februar 2023 mehrheitlich einem Gesetz zugestimmt, das Palästinenser*innen mit israelischer Staatsbürgerschaft, die wegen eines Sicherheitsvergehen angeklagt und inhaftiert wurden und von der Palästinensischen Autonomiebehörde finanzielle Unterstützung erhalten haben, mit dem Entzug ihrer Staatsbürgerschaft und ihres ständigen Wohnsitzes bedroht. Gefangene können zudem nach ihrer Entlassung aus den israelischen Gefängnissen in die besetzten Gebiete (Westjordanland und Gazastreifen) abgeschoben werden und müssen mit einem dauerhaften Einreiseverbot nach Israel rechnen. Dieses Gesetz ist ein weiterer Schritt hin zu einer ethnisch begründeten Zweiklassenstaatsbürgerschaft und schränkt die Bürgerrechte der palästinensischen Bevölkerung mit israelischer Staatsangehörigkeit extrem ein.

Derzeit befinden sich noch mehr Entwürfe im Gesetzgebungsprozess, die alle die bereits jetzt schon äußerst prekäre Rechtslage der Palästinenser*innen verschlechtern werden, sollten sie eine Mehrheit finden: ein Entwurf, der vorsieht, Familienangehörigen von Gefangenen, die wegen Terrorakten angeklagt sind, in die besetzten palästinensischen Gebieten abzuschieben,²⁰ ein weiterer, der palästinensischen Gefangenen

12 HCT 8276/05 Adalah v. Verteidigungsministerium (Beschluss vom 12.12.2006).

13 CA 8823/07 A. v. israelische Regierung (Beschluss vom 11.2.2010).

14 HCJ 1308/17 Gemeinde Silwad v. Knesset (Beschluss v. 9.6.2020).

15 Siehe Fußnote 9.

16 HCJ 3429/11 Die Alumni-Vereinigung der Arabischen Orthodoxen Schule in Haifa v. Knesset (Beschluss vom 5.1.2012).

17 HCT2311/11 Uri Sabah v. Knesset (Beschluss vom 17.9.2014).

18 HCJ 5239/11 Uri Avnery v. Knesset (Beschluss vom 15.4.2015).

19 Verwaltungsbeschwerde 8277/17 Alaa Zayoud v. Innenministerium (Oberster Gerichtshof, Beschluss vom 21.7.2022).

20 Gesetz Nr. P/25/1700.

lebensrettende medizinische Behandlungen vorenthalten will;²¹ darüber hinaus ein Gesetz, das die Todesstrafe für Menschen einführen will, die wegen Mordes aus ideologischen Motiven gegen den Staat Israel oder gegen „die Anwesenheit des jüdischen Volkes auf dessen Land“ verurteilt wurden.²² Zudem ist geplant, die israelische Polizei der direkten Verantwortung des Ministers für öffentliche Sicherheit, Itamar Ben-Gvir, zu unterstellen und damit dessen Machtbefugnisse erheblich auszuweiten.²³ Mit einem anderen Gesetz will die gegenwärtige Regierung die Polizei dazu ermächtigen, Durchsuchungen in Privathäusern ohne gerichtliche Genehmigung durchführen zu können.²⁴ Weitere Vorhaben sind, das Zeigen der palästinensischen Flagge in öffentlichen Räumen zu verbieten, auch arabischen Studentenvereinigungen soll untersagt werden, in akademischen Einrichtungen die palästinensische Flagge zu zeigen oder aufzuhängen. Am liebsten wäre es der jetzigen Regierung, wenn sie mit dem Argument der „Terrorismusbekämpfung“ die Gründung von solchen Organisationen von vornherein unterbinden könnte.²⁵ Ein weiterer Gesetzentwurf verlangt die Entlassung von Lehrer*innen durch das Bildungsministerium und begründet auch dies mit dem Vorwurf der „Terrorismusunterstützung“.²⁶ Das Parlament soll zudem einem neuen Gesetz zustimmen, das Diskriminierungen auf der Grundlage von Religion bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen explizit gestattet.²⁷

EINFÜHRUNG EINER «AUFHEBUNGSKLAUSEL»

Teil der „Justizreform“ bzw. des Levin-Plan ist ferner, in das „Grundgesetz über das Gerichtswesen“ eine „Aufhebungsklausel“ aufzunehmen. Damit wäre es möglich, mit einer knappen Mehrheit aller Knesset-Abgeordneten die vom Obersten Gerichtshof gefällten Beschlüsse zu überstimmen und wieder rückgängig zu machen. Diese „Aufhebungsklausel“ würde es den Regierungsparteien erlauben, all diejenigen Gesetze, die der Gerichtshof wegen ihrer weitreichenden Verstöße gegen die Bürgerrechte der Palästinenser*innen aufheben ließ, doch noch in Kraft zu setzen. Gedacht ist dabei unter anderem an das bereits erwähnte Gesetz, das Palästinenser*innen, deren Hab und Gut durch Maßnahmen des israelischen Militärs beschädigt oder zerstört wurde, jeglichen Anspruch auf Schadensersatz durch den Staat verwehren würde.²⁸ Darüber hinaus könnten die Knesset-Abgeordneten im Einklang mit den Koalitionsvereinbarungen doch noch durchsetzen, dass es legal ist, Land in palästinensischem Privateigentum für den illegalen jüdischen Siedlungsbau zu beschlagnahmen. Mit der Wiederinkraftsetzung des sogenannten „Regulierungsgesetzes“ könnten fast 3.500 Gebäude im gesamten Westjordanland nachträglich „legalisiert“ und der Weg geebnet werden für noch weitaus umfassendere Enteignungen von palästinensischen Häusern und Ländereien.

AUFHEBUNG DER JURISTISCHEN ANGEMESSENHEITSPRÜFUNG

Die Angemessenheitsprüfung ist ein Instrument der Justiz, das sich der Oberste Gerichtshof über die Jahre angeeignet und erweitert hat. Er nutzt sie, um das Handeln der Regierungsbehörden zu kontrollieren und deren Entscheidungen in den Fällen aufzuheben, in denen sie sich als „extrem unangemessen oder unvernünftig“ erweisen. Die „Justizreform“ soll diese Praxis beenden, das Gericht also auch in dieser Hinsicht entmachten – zuungunsten des Schutzes der Menschen- und Bürgerrechte. Während von diesem Schritt verschiedene Bevölkerungsgruppen betroffen sein werden, sind es jedoch insbesondere die in den besetzten Gebieten lebenden Palästinenser*innen, die darunter zu leiden haben werden. Als 1967 die israelische Armee unter anderem den Gazastreifen und das Westjordanland besetzte, beschloss der Oberste Gerichtshof, der palästinensischen Bevölkerung dort das Recht einzuräumen, mit Petitionen Verwaltungsentscheidungen und Maßnahmen anzufechten, vor allem solche, die gegen ihre Interessen verstoßen und von der israelischen Armee und dem Verteidigungsministerium ausgehen. Seitdem haben sowohl einzelnen Personen als auch verschiedenen Institutionen und Organisationen wie Menschenrechtsinitiativen Hunderttausende Petitionen beim Obersten Gerichtshof eingereicht, um sich gegen grundlegende Einschränkungen ihrer Bürgerrechte zu wehren und eklatante Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht anzuzeigen.

Der Oberste Gerichtshof hat sich faktisch jedoch kaum einer dieser Petitionen angenommen. Von den Tau-

21 Gesetz Nr. P/25/37.

22 Gesetz Nr. P/25/1181.

23 Gesetz Nr. k/943.

24 Gesetz Nr. P/25/2394.

25 Gesetz Nr. P/25/2310.

26 Gesetz Nr. P/25/2265.

27 Gesetz Nr. P/25/222.

28 HCT 8276/05 Adalah v. Verteidigungsministerium (Beschluss vom 12.12.2006).

senden von Petitionen zum Beispiel, die nach dem Beginn der Blockade des Gazastreifens im Jahr 2007 eingereicht wurden, hat er lediglich nur zwei von palästinensischen Bewohner*innen dieses besetzten Gebiets aufgegriffen und sich für diese eingesetzt. Bei der ersten handelte es sich um die Petition eines jungen Journalisten aus dem Gazastreifen, der während einer Demonstration, dem „Marsch der Rückkehr“, von israelischen Scharfschützen schwer verwundet worden war. Die israelische Armee und das Verteidigungsministerium wollten ihm nicht gestatten auszureisen, um sich im Westjordanland medizinisch versorgen zu lassen. Daraufhin setzt der Oberste Gerichtshof durch, dass der Verletzte zur Behandlung in ein Krankenhaus im Westjordanland kam. Die zweite Petition, die das oberste Gericht aktiv unterstützte, stammte von an Krebs erkrankten Patientinnen aus dem Gazastreifen, denen die Einreise nach Israel zu einer lebensrettenden Behandlung mit der Begründung verweigert worden war, dass sie mit Hamas-Mitgliedern verheiratet sind. Eine solche Sippenhaft empfanden die Richter*innen als unzulässig.²⁹

Obwohl sich die obersten Richter*innen nur in wenigen Fällen als Hüter*innen der Bürger- und Menschenrechte der Palästinenser*innen erwiesen haben, ist die Möglichkeit, Verwaltungsentscheidungen aus verschiedenen Gründen anzufechten, zusammen mit dem juristischen Instrument der Angemessenheitsprüfung, von entscheidender Bedeutung, da es grundsätzlich den Zugang zum Rechtsweg – wie er auch im humanitären Völkerrecht als Grundrecht verankert ist – sicherstellt.

EINSCHRÄNKUNG DER MÖGLICHKEIT, GERICHTLICHE KLAGEN UND PETITIONEN EINZUREICHEN

Für den Justizminister und andere sind die vielen Klagen und Petitionen jedoch ein Ärgernis, das es zu unterbinden gilt. Deswegen sieht der Levin-Plan auch vor, die Klagebefugnis von öffentlichen Einrichtungen zu begrenzen, wobei damit vor allem auf zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Menschenrechte einsetzen, abgezielt wird. Sollte die Regierung mit diesem Vorhaben erfolgreich sein, so dürfte dies letztendlich erneut am stärksten die palästinensische Bevölkerung auf beiden Seiten der Grünen Linie treffen. Die meisten Petitionen, die die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und anderen Regierungsentscheidungen in ihrem Namen anfechten und eine gewisse Kontrollfunktion ausüben, werden von diesen Menschenrechtsorganisationen eingereicht. Schon länger gibt es von rechter Seite Bemühungen, die Handlungsspielräume von Organisationen, die Verstöße des israelischen Staates gegen das Völkerrecht und die Bürgerrechte der Palästinenser*innen aufdecken, dokumentieren, anprangern und anklagen, deutlich einzuschränken. Stellvertretend hierfür sei ein Gesetzentwurf genannt, über den derzeit in der Knesset verhandelt wird und der es solchen NGOs schwerer machen würde, sich mit Mitteln aus dem Ausland zu finanzieren.³⁰

BERUFUNG VON RICHTER*INNEN UND RECHTSBERATER*INNEN DER MINISTERIEN

Ein weiterer Punkt des Levin-Plans, der das bestehende Rechtssystem stark verändern würde, betrifft die Ernennung von Richter*innen. Um den Einfluss der Regierung darauf zu stärken, soll die Zusammensetzung des für deren Auswahl zuständigen Wahlausschusses geändert werden. Ginge es nach dem Justizminister, sollten Repräsentant*innen der Regierung und Knesset-Abgeordnete eine Stimmenmehrheit in diesem Gremium erhalten, was es ihnen erlauben würde, Richter*innen auf der Grundlage ihrer politischen Interessen und Wünsche zu ernennen.³¹ Darüber hinaus ist geplant, dass sich alle Kandidat*innen in einer öffentlichen parlamentarischen Anhörung vorstellen müssen. Zudem soll das System zur Ernennung der Richter*innen des Obersten Gerichtshofs umgestellt werden: von einem System, in dem Erfahrung und Dienstalder die zentrale Rolle spielen, auf ein System, in dem insbesondere politische Beziehungen und Loyalitäten über die Auswahl entscheiden.

Ähnliches gilt für das System der Rechtsberater*innen der Ministerien. Auch hier soll die Regierung einen größeren Einfluss erhalten und das Auswahlverfahren verändert werden. In Zukunft sollen die Minister*innen selbst ihnen politisch nahestehende Rechtsberater*innen ernennen können, die ihnen direkt unterstellt sind und nicht länger dem Generalstaatsanwalt. Dies würde mit Sicherheit die Zahl rechtskonserva-

29 HCT 5693/18 Tziam v. Premierminister (Beschluss vom 26.8.2018).

30 Gesetz Nr. P/25/2369.

31 Zuvor hatten in diesem dem Justizministerium unterstellten Gremium neben Regierungs- und Parteivertreter*innen auch Richter*innen und Mitglieder der Anwaltskammern ein Mitspracherecht (Anm. d. Übersetzerin).

tiver Richter*innen und Rechtsberater*innen deutlich in die Höhe treiben und eine weitere Schwächung der Bürger- und Menschenrechte mit sich bringen – nicht zuletzt zum Leidwesen der palästinensischen Bevölkerung auf beiden Seiten der Grünen Linie.

FAZIT

Mit der Verabschiedung und Umsetzung des Levin-Plans sowie der Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen drohen schwerwiegende Folgen und Belastungen für das Leben der palästinensischen Bevölkerung auf beiden Seiten der Grünen Linie. Es ist damit zu rechnen, dass neue sie benachteiligende und diskriminierende Gesetze erlassen bzw. alte, die vom Obersten Gerichtshof für verfassungswidrig und undemokratisch erklärt worden waren, wieder gültig werden. Damit wird ein Prozess der weiteren Entrechtung beschleunigt, der sämtliche Grund- und Bürgerrechte erfasst. Darüber hinaus steht zu befürchten, dass die Verantwortlichen in Militär und Verwaltung für die in den besetzten palästinensischen Gebieten begangenen Kriegsverbrechen in Zukunft keinerlei Angst mehr vor Strafverfolgung haben müssen, dass das Westjordanland von Israel de facto annektiert werden wird, die bereits heute institutionalisierte rassistische Diskriminierung der palästinensischen Bevölkerung fortschreitet und das System der auf ethnischen Kriterien basierenden jüdischen Vorherrschaft weiter ausgebaut wird.

Sawsan Zaher, Anwältin und palästinensische Menschenrechtsaktivistin, lebt in Haifa. Sie hat sich auf verfassungsrechtliche Klagen vor dem Obersten Gerichtshof spezialisiert, in denen sie die Interessen von palästinensischen Familien auf beiden Seiten der Grünen Linie vertritt. Sie hat mehrere relevante verfassungsrechtliche Fälle vor israelischen Gerichten verhandelt. Bis August 2021 war sie stellvertretende Generaldirektorin und leitende Anwältin des „Adalah Legal Center“, wo sie 16 Jahre tätig war.

Rosa Papers werden unregelmäßig vom Regionalbüro Palästina und Jordanien der Rosa-Luxemburg-Stiftung herausgegeben und versammeln Analysen und Stellungnahmen zu aktuellen Themen und Konflikten. Für die Inhalte sind allein die Autor*innen verantwortlich, sie spiegeln nicht unbedingt die Positionen des Regionalbüros der Rosa-Luxemburg-Stiftung für Palästina und Jordanien wider.

Die **Rosa-Luxemburg-Stiftung** ist einer der großen politischen Bildungsträger in der Bundesrepublik Deutschland. Sie versteht sich als Diskussionsforum für die kritische Auseinandersetzung mit politischen Alternativen sowie als Forschungszentrum für progressive Gesellschaftsentwicklung. Sie ist eng mit der Partei DIE LINKE verbunden. Sie unterstützt seit 2000 Partnerorganisationen in Palästina, 2008 gründete sie das Regionalbüro in Ramallah, das heute für die Projektentwicklung und -zusammenarbeit im besetzten Westjordanland, in Ost-Jerusalem und im Gazastreifen sowie in Jordanien zuständig ist.