

Kein gleiches Recht für Alle in der Westbank

Einleitung und Hintergrund

Ein herausragender und besonders beunruhigender Aspekt der israelischen Militärherrschaft und des Siedlungsbaus in der Westbank ist, dass sich hier zwei getrennte Rechtsordnungen herausgebildet haben. Demnach gelten auf ein und demselben Territorium jeweils unterschiedliche Gesetze für die dort lebenden Palästinenser*innen und jüdischen Siedler*innen.^[1] Den Siedler*innen werden sämtliche Rechte und Freiheiten von israelischen Staatsbürger*innen zugestanden, während die Palästinenser*innen in allen Lebensbereichen unter einer systematischen und institutionellen Diskriminierung leiden. So werden ihnen Grundrechte wie das Recht auf Bewegungsfreiheit oder das Recht auf ein ordnungsgemäßes Gerichtsverfahren vorenthalten, für sie gelten extrem strikte Planungs- und Bauauflagen und ihr Zugang zu natürlichen Ressourcen ist stark eingeschränkt.

Seit 1967 ist die Westbank besetzt und steht unter Kontrolle der israelischen Streitkräfte, wobei die militärischen Befehlshaber die gesetzgebende, exekutive und richterliche Gewalt ausüben. Das heißt, dass die dort ansässigen Palästinenser*innen unter einer Militärverwaltung leben müssen, einer Militärgerichtsbarkeit unterstehen und sich ständig geänderten oder neuen Militärverordnungen unterwerfen müssen. Diese Erlasse regeln jeden denkbaren Lebensaspekt, von der Besteuerung bis hin zum Gefängnisssystem.

Für alle nicht unmittelbar militärischen Belange – wie das Planungs- und Verkehrswesen, Infrastruktur, Ausgrabungen und anderes – ist seit 1981 eine Ziviladministration zuständig, die dem israelischen Verteidigungsministerium unterstellt ist und von einem Armeegeneral geleitet wird. Diese Zivilverwaltung hat sich nach den Anordnungen des Obersten Gebietskommandeurs zu richten.

Im Zuge der Oslo-Abkommen kam es 1994 zur Gründung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA), an die einige Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die früher der israelischen Militärverwaltung oblagen, übergegangen sind. Die Machtbefugnisse der PA blieben jedoch von ihrer geografischen und sonstigen Reichweite her beschränkt. Der israelische Gebietskommandeur ist weiterhin die oberste Autorität in der Westbank, was bedeutet, dass die gesamte palästinensische Bevölkerung dort der Militärgesetzgebung unterworfen ist, wobei es gewisse Abstufungen zwischen den Gebieten gibt, die direkt von der PA kontrolliert werden, und denjenigen, die weiterhin komplett der israelischen Zivil- und Militärverwaltung unterstehen.

Seit Beginn der Besetzung der Westbank ist das israelische Militär angehalten, sich an die Regeln des humanitären Völkerrechts zu halten, die einer Besatzungsmacht Vorgaben zum Umgang mit der lokalen Bevölkerung macht und eine Reihe von spezifischen Schutzmaßnahmen für diese vorsieht. In der Praxis jedoch hat die israelische Armee in den vergangenen Jahrzehnten gegen zahlreiche völkerrechtliche Auflagen verstoßen. Zu den Verstößen gehören Kollektivbestrafungen,

Zwangsumsiedlungen, Landenteignungen zugunsten israelischer Siedler*innen und weitere Maßnahmen gegen die palästinensische Bevölkerung, die nach völkerrechtlichen Standards illegal sind.

Eigentlich müssten sämtliche in den besetzten Gebieten lebenden Personen der Militärverwaltung unterliegen, einschließlich aller Israelis, unabhängig davon, ob sie Besucher*innen oder ständige Bewohner*innen sind. Über einen Zeitraum von mehr als fünf Jahrzehnten hat sich in der Westbank jedoch im Zuge der allmählichen Ausweitung der israelischen Siedlungen eine andere Situation ergeben: Infolge einer Reihe von der Knesset verabschiedeten Gesetzen und Militärerlasse werden die jüdischen Siedler*innen im Großen und Ganzen nach dem israelischen Rechtssystem behandelt. So können sie sich zum Beispiel aktiv und passiv an den Knesset-Wahlen beteiligen, obwohl sie außerhalb der offiziellen Grenzen des Staates Israel leben.

Während die palästinensischen Bewohner*innen der Westbank also der militärischen Verwaltung und deren Rechtsordnung unterstehen, wird auf die jüdischen Siedler*innen, die de jure unter der Herrschaft des Militärkommandeurs leben, de facto israelisches Recht angewandt. Die Richter*innen des Obersten Gerichts in Israel (HCJ) haben diese Praxis, bei der zwei unterschiedliche Rechtssysteme im selben Territorium zum Tragen kommen, damit gerechtfertigt, dass es sich bei den jüdischen Siedlungen um "israelische Inseln" handele.

Im Folgenden werden wir anhand von drei Beispielen kurz erläutern, wie unterschiedlich die israelischen Behörden mit Bewohner*innen der Westbank umgehen. Während die jüdischen Siedler*innen dem Schutz des israelischen Zivilrechts unterstehen und sämtliche staatsbürgerlichen Rechte in Anspruch nehmen können, leidet die palästinensische Bevölkerung der Westbank unter den weitreichenden Restriktionen des Militärrechts, das ihnen grundlegende Bürger- und Menschenrechte verweigert.

Strafrecht

Angenommen, ein Palästinenser und ein Israeli, die beide in derselben Straße in Hebron wohnen, geraten in einen heftigen Streit und werden daraufhin verhaftet. In dem gesamten sich anschließenden Rechtsverfahren – von der Inhaftierung über den Gerichtsprozess bis hin zum Urteil – werden die beiden unterschiedlich behandelt. Ihre nationale Identität bestimmt darüber, welche Gesetze auf sie angewendet werden und welche Gerichtsbarkeit für sie zuständig ist.

Der israelische Siedler wird sich vor einem zivilen Richter eines regulären Gerichts irgendwo in Israel verantworten müssen. Seine Verhandlung wird auf Hebräisch stattfinden, eine Sprache, der er in der Regel mächtig ist. Der Palästinenser dagegen muss vor einem der israelischen Militärgerichte in der Westbank, denen ein Oberst vorsitzt, erscheinen. Auch seine Verhandlung

wird auf Hebräisch stattfinden, eine Sprache, die er und auch sein Anwalt häufig gar nicht oder nur zum Teil verstehen. In der Regel bieten die Militärgerichte, wenn überhaupt, nur unzureichende Übersetzungsdienste an. Von dem Moment der Verhaftung an bis zur Richtervorführung dürfen bei einem Israeli nicht mehr als 24 Stunden vergehen, während ein Palästinenser bis zu 48 Stunden ohne richterliche Überprüfung festgehalten werden kann. Wird einem Palästinenser ein sicherheitsrelevantes Vergehen zur Last gelegt, dann beträgt diese Frist bis zu 96 Stunden, bei einem Israeli bedarf es der Bestätigung eines hochrangigen Beamten, um den Beschuldigten 96 Stunden ohne richterliche Vorführung in Gewahrsam nehmen zu können.

Das israelische Strafrecht sieht zudem vor, dass ein Beschuldigter nach der offiziellen Anklageerhebung bis zu Beginn seines Gerichtsverfahrens maximal 30 Tage in Untersuchungshaft festgehalten werden darf, bei einem palästinensischen Tatverdächtigen sind es 60 Tage.^[2] Dauert ein Gerichtsprozess länger als neun Monate, hat ein israelischer Staatsbürger ein Anrecht darauf, aus der Haft entlassen zu werden, Palästinenser*innen aus den besetzten Gebieten, denen eine sicherheitsbedrohende Straftat vorgeworfen wird, können dagegen während eines laufenden Gerichtsverfahrens bis zu 18 Monate eingesperrt bleiben. Die von der Militärgerichtsbarkeit vorgesehenen Höchststrafen liegen deutlich über denen des israelischen Zivilrechts.

Palästinenser*innen verbringen also wesentlich mehr Zeit für den gleichen Tatvorwurf im Gefängnis als jüdische Siedler*innen. Viele Palästinenser*innen aus der Westbank müssen darüber hinaus ihre Haftstrafen im Landesinneren von Israel verbüßen, was gegen völkerrechtliche Bestimmungen verstößt. Das erschwert nicht nur die anwaltliche Betreuung (falls die Anwält*innen auch in der Westbank leben), sondern auch Besuche von Familienangehörigen. Das Problem sind nicht nur die großen Entfernungen, die diese zurücklegen müssen, sondern auch, dass Palästinenser*innen aus der Westbank für die Einreise nach Israel eine vom Militär ausgestellte Erlaubnis benötigen, die nicht einfach zu erhalten ist.

Im Laufe der Zeit hat der israelische Staat zudem Tausende von Palästinenser*innen in sogenannte Administrativhaft genommen und sie zum Teil über viele Monate, manchmal über mehrere Jahre hinweg eingesperrt. Administrativhaft bedeutet, dass Menschen ohne eine Anklage oder ein Gerichtsverfahren über längere Zeit festgehalten werden können. Das Völkerrecht erlaubt eine solche Praxis nur in ganz bestimmten Ausnahmesituationen, sozusagen als letztes Mittel, wenn drohende Gefahren für die Sicherheit eines Landes nicht mit anderen, weniger drastischen Maßnahmen abgewendet werden können. Die umfangreiche Nutzung der Administrativhaft vonseiten Israels verstößt also ganz eklatant gegen völkerrechtliche Auflagen. Im August **2016 befanden sich in Israel 644** Palästinenser*innen, darunter eine Frau und zehn Minderjährige, in Administrativhaft.^[3] Diese Praxis wurde in den vergangenen Jahren auch auf israelische Staatsbürger angewandt, aber nur in einzelnen Fällen und nur in Form von recht kurzen Haftstrafen.

Planungs- und baurechtliche Vorgaben und der Abriss von Häusern

Nicht nur beim Strafrecht, sondern auch beim Planungs- und Baurecht gibt es eine eindeutige Ungleichbehandlung von jüdischen Siedler*innen und Palästinenser*innen. Während der Ausbau von jüdischen Siedlungen vonseiten des Staates unterstützt wird, unterliegen die palästinensischen Städte und Dörfer massiven Restriktionen.

Ging mit den Oslo-Abkommen die Planungshoheit in den Zonen A und B formal auf die Palästinensische Autonomiebehörde über, so bestimmt in Zone C, die etwa 60 Prozent der Gesamtfläche der Westbank und einen Großteil des dort vorhandenen Bau- und Entwicklungslandes umfasst, allein der israelische Staat bzw. die Armee über sämtliche Planungsvorhaben. Von daher hat das Militär auch in dieser Hinsicht enormen Handlungsspielraum. Es nimmt auch weiterhin Einfluss darauf, was in den Zonen A und B gebaut werden darf.

Die Raumplanung in der Zone C unterliegt allein der israelischen Militärverwaltung. Die in diesem Gebiet lebenden Palästinenser*innen werden hierzu nicht befragt, sie sind in keinem Planungsgremium vertreten und haben somit keinerlei Möglichkeiten, ihre Interessen im Planungsprozess geltend zu machen. Da sich an den Bauvorschriften seit 1967 im Prinzip kaum etwas geändert hat und von israelischer Seite versäumt wurde, neue Flächennutzungspläne für das Gebiet zu entwickeln, hat es in den meisten palästinensischen Dörfern in Zone C seitdem so gut wie keine Bautätigkeiten gegeben. Eine Baugenehmigung von der israelischen Zivil- und Militärverwaltung zu bekommen, ist eine überaus komplizierte Angelegenheit. Die Fläche in Zone C, auf der die palästinensische Bevölkerung legal Häuser und andere Gebäude errichten darf, beläuft sich auf etwa 0,5 Prozent der Gesamtfläche. Die meisten genehmigten Gebäude sind bereits errichtet, und es scheint kaum Aussichten auf weitere Entwicklungsoptionen zu geben. Im Vergleich dazu: 26 Prozent der Gesamtfläche von Zone C sind für den Ausbau von jüdischen Siedlungen vorgesehen.

Die jüdischen Siedler*innen sind im Gegensatz zur palästinensische Bevölkerung auch umfassend in den zentralen Planungsinstitutionen repräsentiert. Sie werden als vollwertige Partner im Planungsprozess betrachtet und zu allen möglichen Fragen der Siedlungsprojekte konsultiert. Für die Mehrzahl der jüdischen Siedlungen liegen detaillierte und auf den neuesten Stand gebrachte Flächennutzungspläne vor, wodurch der Prozess der Ausstellung von Baugenehmigungen und des Ausbaus erleichtert und beschleunigt wird.

Die jüdischen Siedlungen haben entweder eine eigenständige Kommunalverwaltung oder sind in einer regionalen Einheit zusammengeschlossen. Diese ähneln sehr stark den Gemeindeverwaltungen im Kernland von Israel. Die palästinensischen Städte und Dörfer sind dagegen nicht in dieses Kommunalsystem eingebunden und können von daher auch nicht von den Ressourcen und Programmen profitieren, die der israelische Staat für die Kommunen und regionalen Verwaltungseinheiten zur Verfügung stellt. Dadurch wird das bereits massive Gefälle

zwischen den jüdischen und den palästinensischen Siedlungen, was die Ausstattung mit finanziellen Mitteln, öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur angeht, immer größer.

In der Zone C sehen sich viele palästinensische Familien, die aufgrund von Nachwuchs mehr Platz benötigen, gezwungen, ohne eine offizielle Genehmigung ein neues Haus zu bauen. Damit riskieren sie, dass dieses von der Militärverwaltung später zerstört wird. Nach Angaben der Organisation "Rabbis for Human Rights" erließ die Militärverwaltung in der Westbank zwischen 1987 und 2013 12.570 Abrissverfügungen gegen von Palästinenser*innen errichtete Gebäude und 6.309 Anordnungen, Häuser von israelischen Siedler*innen zu zerstören. Tatsächlich wurden davon 2.445 gegen Palästinenser*innen durchgesetzt (das sind um die 20 Prozent aller Abrissbefehle) und 524 gegen israelische Siedler*innen (das entspricht etwa 8 Prozent aller Abrissbefehle). Anders ausgedrückt: Die Vollstreckungshäufigkeit war bei illegalen Bauvorhaben von Palästinenser*innen 2,5-mal höher als bei illegalen Vorhaben von jüdischen Siedler*innen.^[4] Im Jahr 2016 erreichte die Zerstörung von Gebäuden in palästinensischen Dörfern ihren vorläufigen Höhepunkt: Die Militärverwaltung ließ 274 Wohnhäuser und 372 andere Gebäude abreißen, wodurch 1.134 Palästinenser*innen, darunter 591 Kinder, obdachlos wurden.^[5]

Das Recht auf freie Meinungsäußerung und auf Protest

Nach geltendem Militärrecht stellen alle Demonstrationen und Versammlungen der palästinensischen Bevölkerung in der Westbank ein Sicherheitsrisiko dar und unterliegen daher erheblichen Einschränkungen. Wenn sich mehr als zehn Palästinenser*innen treffen wollen, um in der Öffentlichkeit über politische Themen oder über Themen, die als politisch interpretiert werden können, zu sprechen, dann benötigen sie hierfür eine offizielle Erlaubnis von der israelischen Militärverwaltung. Selbst für Versammlungen an privaten Orten wie Wohnungen bedarf es offiziell einer solchen Genehmigung. Da in der Praxis kaum eine realistische Aussicht besteht, diese Bewilligungen zu erhalten, verzichten die palästinensischen Bewohner*innen der Westbank in der Regel darauf, diese überhaupt zu beantragen. Allerdings kann ein Verstoß gegen diese Auflagen, die einen eindeutigen Verstoß gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung darstellen, mit einer Höchststrafe von bis zu zehn Jahren Haft geahndet werden. Palästinensische Aktivist*innen werden regelmäßig angeklagt, an aus der Sicht der israelischen Militärmacht illegalen Protestveranstaltungen und Demonstrationen teilgenommen zu haben.

Im Gegensatz dazu genießen alle israelischen Staatsbürger*innen, einschließlich der Siedler*innen, den Schutz des 1971 verabschiedeten Polizeigesetzes, wonach politische Versammlungen keinerlei Genehmigung bedürfen, solange bestimmte Auflagen eingehalten werden. Der Oberste Gerichtshof von Israel hat in einem seiner Urteile die besondere Bedeutung des Rechts auf Demonstrationen betont und es zu einem zentralen Aspekt der freien

Meinungsäußerung in einer demokratischen Gesellschaft erklärt.

Fazit

In der Westbank leben zwei Bevölkerungsgruppen Seite an Seite auf demselben Territorium unter derselben militärischen Verwaltung – und doch unterliegen sie zwei gänzlich verschiedenen Rechtssystemen. Nur die jüdischen Siedler*innen haben Anspruch auf sämtliche von dem demokratischen System Israels garantierten Menschen- und Bürgerrechte. Die palästinensische Bevölkerung der Westbank bleibt davon ausgeschlossen. Das Leben der Israelis in der Westbank unterscheidet sich in rechtlicher und anderer Hinsicht kaum von dem anderer israelischer Staatsbürger*innen, während die Palästinenser*innen dauerhaft einer Militärherrschaft unterworfen sind, die internationalen, aber auch israelischen Standards in Bezug auf gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten und Rechtsansprüche nicht gerecht wird.

Die Existenz von zwei gesonderten Rechtssystemen, die in fast jedem Lebensbereich mit einer Benachteiligung der palästinensischen Bevölkerung einhergeht, verstößt gegen das in verschiedenen von Israel unterzeichneten internationalen Verträgen vereinbarte Diskriminierungsverbot. Sie verletzt aus juristischer und moralischer Sicht ganz substantiell den Gleichheitsgrundsatz.

Mit einer Reihe von kürzlich in der Knesset verabschiedeten Gesetze wird dieses duale Rechtssystem noch weiter gefestigt. Das im Februar 2017 vom israelischen Parlament gebilligte Landnahme-Gesetz sieht vor, israelisches Recht auf die Westbank auszudehnen, um dort ohne Genehmigung gebaute jüdische Siedlungen rückwirkend zu legalisieren. Dies soll durch die Beschlagnahme und Enteignung von Land geschehen, das eigentlich Palästinenser*innen gehört.^[6] Das Gesetz soll nur bei illegalen Siedlungen von jüdischen Siedler*innen auf palästinensischem Grund und Boden zur Anwendung kommen, was eine eindeutige Diskriminierung auf der Grundlage von nationaler Zugehörigkeit bedeuten würde.

Sollte dieses Gesetz zur Umsetzung gelangen, dann wäre damit eine einseitige, rechtlich unhaltbare und diskriminierende Übertragung von Land, das sich seit Urzeiten in palästinensischem Besitz befindet, an israelische Siedler*innen zu deren privatem Vorteil und Nutzen verbunden. Der Oberste Gerichtshof Israels wird sich voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2017 mit gegen dieses Gesetz eingereichte Klagen beschäftigen.^[7] Sein Urteil wird darüber entscheiden, ob das duale Rechtssystem in der Westbank eine weitere Institutionalisierung erfährt.

Ronit Sela leitet die Abteilung "Occupied Palestinian Territories" der [Association for Civil Rights in](#)

[Israel](#). Dabei handelt es sich um Israels größte und älteste Menschenrechtsorganisation. Seit seiner Gründung im Jahr 1972 befasst sich der Verein mit dem gesamten Spektrum von Bürger- und Freiheitsrechten in Israel und in den von Israel besetzten palästinensischen Gebieten.

Weiterführende Links

Palestine-Israel Journal, [The Dual Legal System, Vol. 21\(3\), 2016](#)

Amir Paz-Fuchs & Yael Ronen, [Occupational Hazards: Labor Law in the Occupied Territories, Berkeley Journal of International Law \(BJIL\), Vol. 30, 2012](#)

Nir Shalev and Alon Cohen-Lifshitz, [The Prohibited Zone: Israeli Planning Policy in the Palestinian Villages in area C, Bimkom – Planners for Planning Rights, 2008](#)

Orna Ben-Naftali, Aeyal Gross and Keren Michaeli, [Illegal Occupation: Framing the Occupied Palestinian Territory, Berkeley Journal of International Law \(BJIL\), Vol. 23\(3\), 2005](#)

Anmerkungen

[1] Die Association for Civil Rights in Israel (ACRI) veröffentlichte im Jahr 2014 hierzu einen längeren Bericht mit dem Titel "One Rule, Two Legal Systems: Israel's Regime of Laws in the West Bank". Der vorliegende Aufsatz basiert auf diesem Bericht. Der vollständige Bericht in englischer Sprache findet sich unter: www.acri.org.il/en/2014/11/24/twosysreport/.

[2] Ab dem 1. Mai 2018 soll diese Frist von 60 auf 45 Tage reduziert werden. Vgl. hierzu das Urteil im Verfahren HCJ 4057/10 ACRI gegen den Militärkommandeur von Judäa und Samaria

[3] Vgl. www.btselem.org/administrative_detention/statistics.

[4] Genaue Angaben zu den Abrissbefehlen und zur Zerstörung von Häusern werden in den wöchentlich erscheinenden Berichten des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) veröffentlicht. Vgl. www.ochaopt.org/reports/protection-of-civilians?id=104.

[5] Vgl. www.btselem.org/planning_and_building/20170213_2016_demolitions.

[6] Vgl. www.haaretz.com/israel-news/1.770102.

[7] Vgl. www.acri.org.il/en/2017/03/05/acri-peace-now-and-yesh-din-petition-the-high-court-against-the-expropriation-law/.