

# „Im Zweifelsfall inhaftieren!“

---

Suzie Navot

2022-05-10T14:19:42

Israel wurde in letzter Zeit von einer Reihe an Terroranschlägen heimgesucht, darunter drei Anschläge in einer einzigen Woche Ende März 2022 und weitere seither, die insgesamt [14 Opfer](#) forderten. Drei der fünf Terroristen, die an den tödlichen Anschlägen beteiligt waren, waren palästinensische israelische Staatsbürger, die [angeblich](#) den ISIS unterstützten. In dem Versuch, die Gewalt einzudämmen, beschloss die israelische Regierung unter anderem, nicht nur mutmaßliche Terroristen aus den besetzten Gebieten (wie sie es regelmäßig tut), sondern auch mögliche Verdächtige unter israelischen Staatsbürgern ohne Gerichtsverfahren in Verwaltungshaft zu nehmen (zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts nahmen die Sicherheitsbehörden [Berichten zufolge](#) nach diesen Anschlägen 19 israelische Staatsbürger sowie 109 Palästinenser im Westjordanland fest).

Diese Verhaftungen veranschaulichen ein allgemeines Phänomen in Israel. Seit seiner Einführung ist der Ausnahmezustand in Israel zu einem Dauerzustand geworden,<sup>1)</sup> ein Phänomen, das dem ähnelt, was einige Kommentatoren als Folge der von den westlichen Regierungen nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ergriffenen Notfallmaßnahmen befürchtet haben: deren Normalisierung. Diese Normalisierung betrachtet die alltägliche Realität (zu Recht oder zu Unrecht) als einen Notfall, der harte, rechtsverletzende Maßnahmen rechtfertigt.<sup>2)</sup> Während einige Kommentatoren dachten, dass diese Pathologie das Ergebnis der aktuellen Notstände, wie der Bedrohung durch Terrorismus, sei,<sup>3)</sup> ist dieser Geisteszustand in Israel bereits Jahrzehnte alt. Der Einsatz von Verwaltungshaft ohne Gerichtsverfahren ist ein gutes Beispiel für diese Mentalität, da sie als gängiges Mittel der Regierung eingesetzt wird: Im Zweifelsfall inhaftiert die israelische Regierung.

## Eine (sehr) kurze Geschichte des Notstandsrechts in Israel

Israel wurde, wie viele andere Staaten auch, aus dem Krieg geboren. In seinem ersten Gesetzgebungsakt, der Rechts- und Verwaltungsverordnung von 1948, die wenige Tage nach der Staatsgründung und unter der feindlichen Invasion der Nachbarstaaten erlassen wurde, übernahm Israel das britische Zwangsrecht (das besagt, dass das am 14. Mai 1948 im Land geltende Recht in Kraft bleibt) zusammen mit den obligatorischen Notstandsvorschriften in das israelische Recht. Zu diesen harten kolonialen Maßnahmen, zu denen die Ermächtigung der Behörden zum Erlassen von Verwaltungshaft ohne Gerichtsverfahren, die militärische Zensur der Medien und die militärische Abriegelung von Gebieten gehörten, fügte das Gesetz auch die Ermächtigung der Legislative hinzu, den „Ausnahmezustand“

auszurufen. Wenn die Legislative einen solchen „Notstand“ ausruft, ist die Regierung befugt, Notstandsverordnungen zu erlassen, die wie Primärgesetzgebung wirken. Fünf Tage nach der Gründung des Staates hat die israelische Legislative den Notstand ausgerufen. Dieser Ausnahmezustand ist bis heute, also seit mehr als sieben Jahrzehnten, in Kraft.

Die Gründe für diesen permanenten Ausnahmezustand sind vielfältig: Israel erlebte mehrere Kriege, war viele Jahre lang mit Terrorismus konfrontiert, besetzte nach dem Sechstagekrieg von 1967 bewohnte Gebiete, hatte mit Aufständen der besetzten Palästinenser zu kämpfen und erlebte in den letzten drei Jahrzehnten Wellen von schrecklichen Selbstmordattentaten. Angesichts dieser Herausforderungen wurde der dauerhafte Ausnahmezustand als notwendig erachtet.

Das rechtliche Instrumentarium des Ausnahmezustands in Israel ist recht kompliziert, kann aber grob in vier Elemente unterteilt werden:

1. **Die Notstandsverfassung:** Die Befugnis der Regierung zum Erlass von Notstandsverordnungen, die auf der Grundlage des vom Gesetzgeber jedes Jahr ausgerufenen unbefristeten Ausnahmezustands primärrechtlichen Charakter haben, ist heute in den Abschnitten 38-39 des Grundgesetzes verankert: die Regierung (Abschnitt 38) ermächtigt den Gesetzgeber, einen Ausnahmezustand mit einer Höchstdauer von einem Jahr auszurufen, ermächtigt ihn aber auch, diesen Ausnahmezustand immer wieder neu auszurufen, und das hat er bis heute immer wieder getan).
2. **Das koloniale Erbe:** Die koloniale britische Notstandsgesetzgebung ist immer noch in Kraft, wie z. B. die Public Health Ordinance von 1940 (die kürzlich beim Ausbruch von Covid-19 angewandt wurde; siehe [Hostovsky Brandes zu Israel](#) und [Grogan für einen internationalen Überblick](#)) und die Defense (Emergency) Regulation von 1945. Die letztgenannte Notstandsverordnung ist die Grundlage für die militärische Zensur der Medien in Israel, sie ermöglicht die militärische Abriegelung von Gebieten und wird insbesondere zur Abschreckung und Bestrafung im Westjordanland, zur Beschlagnahmung und Konfiszierung von Eigentum, zur Durchsetzung von Ausgangssperren und Abriegelungen sowie zum Abriss von Häusern eingesetzt.
3. **Notstandsgesetze**, die von einem ausgerufenen Notstand abhängen: Zu den Notstandsgesetzen, die von der nicht enden wollenden Erklärung des Ausnahmezustands durch den Gesetzgeber abhängen, gehört insbesondere das Emergency Powers (Detention) Law von 1979, das dem Verteidigungsminister unter anderem die Befugnis verleiht, Personen ohne Gerichtsverfahren in Verwaltungshaft zu nehmen.
4. **Permanente Notstandsgesetze:** Notstandsgesetze, die nicht vom Ausrufen des Notstands abhängig sind; dazu gehört beispielsweise das [Gesetz zur Terrorismusbekämpfung von 2016](#).

## Der geistige Ausnahmezustand

Die Existenz eines Rechtsapparats für Notfälle ist in westlichen Demokratien nicht außergewöhnlich.<sup>4)</sup> Die Tatsache, dass der Gesetzgeber in Israel immer wieder

den Notstand ausruft, hat jedoch dazu geführt, dass die israelische Gesetzgebung einer Notstandsmentalität unterliegt. Die politischen Entscheidungsträger greifen routinemäßig auf harte Notstandsmaßnahmen zurück. So wendet die Regierung beispielsweise regelmäßig eine Zensur der Medien an, selbst bei harmlosen Anlässen wie dem [jüngsten Gipfel mit Vertretern der arabischen Führung](#) (bei dem eine Verwechslung die erfolglose Zensur offenbarte). Diese Maßnahmen sind möglich, ohne dass eine vorherige parlamentarische Genehmigung oder eine ähnliche parlamentarische Kontrolle, wie sie in anderen westlichen Demokratien üblich ist, erforderlich wäre.<sup>5)</sup> Die erforderlichen Befugnisse sind bereits in Notstandsgesetzen enthalten oder, wie im Falle der von der Regierung in den ersten Monaten der Covid-19-Pandemie erlassenen Notstandsverordnungen, durch die Ausrufung des Ausnahmezustands ohne weiteres verfügbar.

Die leichte Anwendbarkeit von Notstandsmaßnahmen (ohne vorherige spezifische parlamentarische Ermächtigung) ist nur ein Grund für diese Notstandsmentalität. Sie hat dazu geführt, dass in den 1970er- und 1980er-Jahren Notstandsverordnungen zu Themen erlassen wurden, die keine Gefahr für die allgemeine Sicherheit bergen, wie z. B. die Regulierung der Wirtschaft.<sup>6)</sup> In der Tat hat die Notstandsmentalität die politischen Entscheidungsträger dazu veranlasst, harte, rechtsverletzende Maßnahmen jenseits demokratischer Debatten zu ergreifen, obwohl vielleicht der Rückgriff auf weniger gravierende Maßnahmen ausreichend gewesen wäre. Der Fall der Verwaltungshaft ist ein typisches Beispiel dafür.

## **Frühere (missbräuchliche?) Anwendung von Verwaltungsgewahrsam**

Die Verwaltungshaft ohne Gerichtsverfahren (oder Präventivhaft) soll künftige Gefahren für die öffentliche Sicherheit abwenden. Sie ist eine umstrittene Maßnahme, die jedoch nicht nur von Israel, sondern auch von anderen westlichen Ländern im Sicherheitsbereich eingesetzt wird.<sup>7)</sup> Israel hat seit seinen Anfängen von der Verwaltungshaft Gebrauch gemacht, zunächst auf der Grundlage verbindlicher britischer Notstandsregelungen, später dann auf der Grundlage eigener Gesetze. Bereits 1948 äußerte sich der Oberste Gerichtshof Israels skeptisch über Verwaltungshaft, die sowohl gegen militante jüdische Dissidenten als auch gegen Palästinenser eingesetzt wurde. Der Gerichtshof berief sich zwar auf die Formalitäten des Rechtsstaates und wies auf die Unregelmäßigkeit der Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren hin, doch angesichts des Krieges von 1948 ließ er ihren weiteren Einsatz zu (z. B. im Fall [HCJ 7/48 Al Karbotli v. Minister of Defense, 1949](#)). In den folgenden Jahren, als Israel mit palästinensischen Aufständen und Terroranschlägen in und aus den besetzten Gebieten konfrontiert wurde, wurde das Verhängen von Verwaltungsgewahrsam dort ein regelmäßiger Bestandteil der Aufrechterhaltung israelischer Kontrolle und Sicherheit (heute rechtlich gestützt auf [Warrant on Security Ordinances \[Consolidated Form\] \[Judea and Samaria\] \[no. 1651\], 2009](#)).

In Israel selbst wurde dies nur sporadisch eingesetzt und stützt sich heute rechtlich auf das bereits erwähnte Emergency Powers (Detention) Law von 1979. Wie bereits erläutert, bleibt dieses Notstandsgesetz nur so lange in Kraft, wie der vom Gesetzgeber verhängte Ausnahmezustand herrscht. Das Gesetz ermächtigt den Verteidigungsminister, eine Person für sechs Monate zu inhaftieren und diese Inhaftierung in regelmäßigen Abständen um weitere sechs Monate zu verlängern, wenn er der Ansicht ist, dass Gründe der nationalen und öffentlichen Sicherheit die Inhaftierung erforderlich machen. Die Inhaftierung muss innerhalb von 48 Stunden nach der Festnahme vom Präsidenten eines Bezirksgerichts bestätigt werden, und die Entscheidung kann vor einem Richter des Obersten Gerichtshofs angefochten werden. Die Gerichte haben diese Maßnahme immer wieder zugelassen, wobei sie jedoch betonten, dass es sich um eine extreme Maßnahme handelt, die auf außergewöhnliche Fälle und Umstände beschränkt ist.<sup>8)</sup>

Diese juristischen Kontrollen, so wichtig sie auch sind, können jedoch nicht den nicht mehr existierenden parlamentarischen Genehmigungsmechanismus ersetzen. Da der Ausnahmezustand permanent ist, kann die Regierung auf jeden gewalttätigen Aufruhr oder jede moralische Panik sofort mit Verwaltungsgewalt ohne Gerichtsverfahren reagieren. Sie muss nicht erst das Verfahren einer parlamentarischen Erklärung durchlaufen, dass der Ausnahmezustand nun besteht, um den Einsatz solcher außerordentlichen extremen Maßnahmen zu rechtfertigen.

## Die derzeitige Verwaltungshaft

Es ist schwer zu sagen, ob die derzeitigen Verwaltungshaften tatsächlich notwendig sind oder einen Machtmissbrauch darstellen. Wir haben keine Einsicht in die Beweise. Die schnelle Wendung der Ereignisse deutet jedoch auf eine automatische Reaktion der politischen Entscheidungsträger und vielleicht sogar auf moralische Panik hin, da der Premierminister seine Absicht, Verwaltungshaft zu verhängen, einen Tag nach dem zweiten Terroranschlag dieses Gewaltausbruchs [bekannt gab](#). Der Ausnahmezustand bestand bereits, und die darauf resultierenden Befugnisse konnten schnell angewendet werden. Während jede einzelne Verwaltungshaft rechtlich überprüft wird, bleibt der Ausnahmezustand, der den Rückgriff auf diese Befugnisse ermöglicht, unangetastet.

Der israelische Sicherheitsapparat verlässt sich daher auf die einfache Möglichkeit der Verwaltungshaft ohne Gerichtsverfahren. Als der Justizminister vor kurzem den Erlass eines neuen [Grundgesetzes vorschlug, das die Rechte auf ein ordnungsgemäßes Verfahren bei Verhören und in Strafverfahren festschreibt und das verfassungsmäßige Recht auf ein faires Strafverfahren verankert](#), wurde vorgeschlagen, den Gesetzentwurf nur prospektiv anzuwenden, wahrscheinlich um die Verfassungsmäßigkeit des Emergency Powers (Detention) Law nicht zu gefährden. Mit anderen Worten: Die Notstandsmentalität zwingt israelische Politiker dazu, das verfassungsmäßige Recht auf ein faires Verfahren als Hindernis zu betrachten.

Die Notstandsmentalität, die auf Verwaltungshaft setzt, zeigte sich auch vor einigen Monaten, als der israelische Polizeichef angesichts der steigenden Kriminalitätsrate

in der israelisch-palästinensischen Gesellschaft den Einsatz von Verwaltungshaft [vorschlug](#), um „normale“ Kriminalität einzudämmen. Diesem Vorstoß sind die politischen Entscheidungsträger in diesem Fall nicht gefolgt. Noch früher, im vergangenen Sommer, [wurde bekannt](#), dass der Verteidigungsminister während eines Gewaltausbruchs zwischen Israel und dem Gazastreifen angesichts der Gewalttätigkeit palästinensischer Israelis Verwaltungshaft anordnete.

Diese immer wiederkehrende Möglichkeit des Einsatzes von Verwaltungshaft – und ihre mögliche Verlagerung von der Terrorbekämpfung auf andere Bereiche – zeigt, wie allgegenwärtig der Ausnahmezustand in Israel ist und wie problematisch er ist. Diese Allgegenwärtigkeit zeigt sich auch in anderen Kontexten, wie z. B. bei der problematischen, seit 2003 geltenden befristeten Gesetzgebung zur Einschränkung der Familienzusammenführung, die mit Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründet wurde.<sup>9)</sup> Da, wie Oren Gross es ausdrückt, in Zeiten des Ausnahmezustands „die Versuchung, die verfassungsmäßigen Freiheiten zu missachten, ihren Höhepunkt erreicht, während die Wirksamkeit traditioneller Kontrollen und Gegengewichte ihren Tiefpunkt erreicht“,<sup>10)</sup> ist die Angst vor Menschenrechtsverletzungen aufgrund dieses allgegenwärtigen Ausnahmezustands besonders akut, und zwar nicht nur im Zusammenhang mit Verwaltungshaft.

*Bei diesem Text handelt es sich um eine Übersetzung des Beitrags [“When in doubt, detain!”](#) durch Felix Kröner*

## References

- Dieser Artikel baut auf Suzie Navot, Emergency as a State of Mind: the Case of Israel, in The Rule of Crisis: Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law (Pierre Auriel, Olivier Beaud and Carl Wellman, eds., 2018) auf.
- Giorgio Agamben, State of Exception 85-87 (trans. Kevin Attell, 2005).
- Bruce Ackerman, The Emergency Constitution 113 Yale Law Journal 1029 (2004).
- Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin, Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice (2006).
- Siehe, z.B.: Christian Bjørnskov and Stefan Voigt, The Architecture of Emergency Constitutions 16 International Journal of Constitutional Law 101 (2018); John A. Ferejohn & Pasquale Pasquino, The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers, 2 International Journal of Constitutional Law 210 (2004).
- Yoav Mehozay, Between the Rule of Law and States of Emergency: The Fluid Jurisprudence of the Israeli Regime (2016).
- Siehe z.B.: Emanuel Gross, Human Rights, Terrorism and the Problem of Administrative Detention in Israel: Does a Democracy Have the Right to Hold Terrorists as Bargaining Chips?, 18 ARIZ. J. INT’L & COMP. L. 721 (2001).
- Navot, supra note 1.
- Ruth Lapidoth and Ofra Friesel, Some Reflections on Israel's Temporary Legislation on Unification of Families 43 Israel Law Review 457 (2010).
- Oren Gross, Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional?, 112 The Yale Law Journal 1011, 1027 (2003).

