

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Entwicklung von Staat und Verfassung in Israel

- Ausarbeitung -

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Entwicklung von Staat und Verfassung in Israel

Sachstand WD 1 - 016/07

Abschluss der Arbeit: 22.02.2007

Fachbereich WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhaltsverzeichnis

Seite

W

1.	Einleitung	4
2.	Grundzüge des Staatsaufbaues und des politischen Systems	4
3.	Gerichtbarkeit und Recht in Israel	5
4.	Literaturverzeichnis	11

1. Einleitung

In Israel (einschließlich Golan und Ostjerusalem) leben laut dem israelischen Zentralamt für Statistik derzeit ca. 7.115.000 Einwohner. 76 Prozent der Bürger – rund 5.393.000 Personen – sind jüdische und ca. 20 Prozent – rund 1.413.000 – arabische Israelis. Ungefähr vier Prozent, rund 309.000 Menschen, werden als Einwohner ohne Religionszugehörigkeit eingestuft. Der überwiegende Teil der arabischen Bevölkerung gehört der sunnitischen Richtung des Islam an. Daneben stellen die arabischen Israelis den überwiegenden Mitgliederanteil der verschiedenen christlichen Kirchen. Die Beduinen machen ca. 10 Prozent der muslimischen arabischen Bevölkerung aus. Daneben gibt es insbesondere in Nordisrael etwa 100.000 Drusen. Ungefähr 20 Prozent der Gesamtbevölkerung Israels besteht aus Einwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion, die insbesondere in den 1990er Jahren in Israel eintrafen.¹

2. Grundzüge des Staatsaufbaues und des politischen Systems

Der im Jahr 1948 gegründete Staat Israel (Medinat Yisra'el) ist eine parlamentarische Republik mit gesetzgebender, ausführender und rechtsprechender Gewalt nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Gesetzgebendes Organ ist die Knesset, ein Einkammerparlament, bestehend aus 120 Abgeordneten. Die Knesset wird – in der Regel - auf vier Jahre gewählt. Sie wählt den Staatspräsidenten, dessen Amtszeit einmalig sieben Jahre beträgt. Der israelische Staatspräsident nimmt überwiegend repräsentative Aufgaben wahr. Exekutive ist die Regierung (Kabinet), die des Vertrauens der Legislative bedarf. An der Spitze der Regierung bzw. des Kabinetts steht der israelische Ministerpräsident, der vom Staatspräsidenten ernannt wird. Die politischen Befugnisse der Regierung sind weitreichend und beziehen sich auf alle wesentlichen Lebensaspekte in Israel. Seit dem Jahr 2006 ist Ehud Olmert (Partei „Kadima“) israelischer Ministerpräsident. Das Amt des Staatspräsidenten hat seit dem Jahr 2000 Mosche Katsav (Partei „Likud“) inne. Als Ergebnis der vorgezogenen Knesset-Wahlen vom 28. März 2006, aus der die im Jahr 2005 vom vormaligen Ministerpräsidenten Ariel Scharon aus dem „Likud“ heraus gegründete „Kadima“ („Vorwärts“) mit Abstand als stärkste Kraft hervorging, wird Israel derzeit aus einer Koalition der Parteien „Kadima“/„Gil“², der sozialdemokratischen Arbeitspartei „Labour-Meimad“, der rechts-orthodoxen Schas-Partei sowie der zionistisch-nationalistischen Partei „Israel Beitenu“ („Unser Haus Israel“) regiert. Alle bisherigen israelischen Regierungen seit Staatsgründung waren Koalitionsregierungen. Seit dem

1 Auswärtiges Amt 2007; The State of Israel/Central Bureau of Statistics 2007; Botschaft des Staates Israel 2007b

2 Zwischen der für die Rechte der Senioren eintretenden „Gil-Partei“ und der „Kadima“ besteht in der derzeitigen Knesset eine Fraktionsgemeinschaft.

Jahr 1981 hat keine israelische Regierung mehr die volle Amtszeit von vier Jahren erreicht.³

3. Gerichtsbarkeit und Recht in Israel

Im Rahmen der Gewaltenteilung, die sich am liberalen westlichen Demokratiemodell orientiert, ist die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit (Judikative) in Israel verbürgt. Der Staatspräsident beruft auf Vorschlag eines öffentlichen Ernennungsausschusses die Richter. Das Gerichtssystem in Israel ist in drei Ebenen unterteilt. Der Oberste Gerichtshof („Supreme Court“) ist die höchste landesweite Gerichtshoheit und Israels höchste Berufungsinstanz. Allerdings unterliegt die Gerichtsbarkeit bei Personenstandsfragen (Ehe und Scheidung) vollständig den vom Staat anerkannten Religionsgemeinschaften bzw. deren religiösen Gerichten.⁴ Zudem wurden in Israel in den 1950er Jahren Militärgerichte eingerichtet. Sie besitzen die Befugnis, Soldaten wegen militärischer und ziviler Vergehen anzuklagen und zu verurteilen.⁵

Israel besitzt weder eine formale Verfassung noch ein staatliches Grundgesetz. Als quasi verfassungsrechtliche Grundlagen gelten die Unabhängigkeitserklärung vom 14. Mai 1948 und die in den vergangenen Jahrzehnten durch die Knesset verabschiedeten sogenannten „Grundgesetze“ („Basic Laws“). Eingang in den Rechtskanon fanden zudem Teile von Gesetzen aus der britischen Mandatszeit der Jahre 1922-1948⁷. In der Unabhängigkeitserklärung definiert sich Israel als jüdischer Nationalstaat. Jeder Jude in der Welt hat Anspruch auf die israelische Staatsbürgerschaft.⁸ Was die Grundwerte betrifft, so verpflichtet sich der neue Staat in seiner Unabhängigkeitserklärung unter anderem zu Freiheit, zu Gerechtigkeit sowie zu politischer und sozialer Gleichheit aller Bürger des Staates „ohne Unterschied von Religion, Rasse oder Geschlecht“. Es wird zudem auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Freiheit der Sprache, der Erziehung und der Kultur in der Unabhängigkeitserklärung angesprochen. Einerseits versteht sich Israel somit als jüdischer Nationalstaat und Heimstätte aller Juden, andererseits bekennt es sich zur Gleichheit aller Bürger, unabhängig von ihrem Glauben.⁹

3 Timm 2003: 22; Auswärtiges Amt 2007; Botschaft des Staates Israel 2007c

4 Botschaft des Staates Israel 2007c

5 Zu den „Soldaten“ gehören Angehörige der regulären Streitkräfte der Armee, Reservisten sowie mit bestimmten Einschränkungen auch Zivilangestellte im Armeedienst sowie Kriegsgefangene (Botschaft des Staates Israel 2007d).

6 Im Gegensatz zum „Grundgesetz“ der Bundesrepublik besitzen die israelischen Grundgesetze keinen Verfassungsrang.

7 Timm 2003: 21

8 Am 5.7.1949 verabschiedete die Knesset das so genannte Rückkehrgesetz. Danach erhalten die jüdischen Einwanderer aus aller Welt automatisch die jüdische Staatsbürgerschaft (Ortag 2003: 145).

9 Neuberger 2003; Robbers 2001: 1; Penev 2004: 249; Timm 2003: 19

Dass Israel bis heute über keine geschriebene Verfassung verfügt, hat seine Wurzeln in der Gründungsphase des Staates. Die zionistischen Gründer um David Ben Gurion, den späteren ersten Ministerpräsidenten (1948-54) Israels, konnten sich mit ihren Vorstellungen eines säkularen Staates insbesondere gegenüber den Vertretern der religiösen Parteien, einschließlich den dezidiert anti-zionistisch eingestellten Orthodoxen, nicht durchsetzen, für die die Vorschriften der Halacha¹⁰ im neuen Staat vollständig zur Anwendung kommen sollten. Im Gegensatz zum Beispiel zum Christentum umfasst das Judentum ein Rechtssystem, das Gültigkeit auch im alltäglichen Leben beansprucht. Seine Befolgung ist elementarer Bestandteil der jüdischen Religion. In einer so genannten „Status-quo-Vereinbarung“ einigten sich die verschiedenen innerisraelischen Gruppen auf einen Kompromiss, der bis heute seine Gültigkeit hat¹¹. Dieser Kompromiss legte die Rolle fest, welche der jüdischen Religion im künftigen Staate zukommen sollte. Danach fanden wichtige religiöse Vorschriften des Judentums in zentralen Bereichen des jüdischen Staates, unabhängig von der Religionszugehörigkeit seiner Einwohner, Anwendung. Hierzu gehören unter anderem die Feiertagsregelung¹², die Einhaltung der Speisegesetze in öffentlichen Einrichtungen¹³, die Zuständigkeit der Religionsgemeinschaften im Personenstands- und Familienrecht sowie weitreichende Befugnisse der Religionsgemeinschaften im Bildungswesen. Die Ultraorthodoxen besitzen zum Beispiel das Recht auf einen gegenüber dem Staat autonomen Bildungssektor, in dem keine Vorgabe von Seiten des Staates über Bildungsinhalte erfolgt.¹⁴

Mit diesem Kompromiss, der von beiden Seiten in der Vorstellung geschlossen wurde, dass sich ihre ursprüngliche Position im Laufe der weiteren Entwicklung des Staates mittel- und langfristig durchsetzen würde, wurde die religiöse Säule zu einem konstitutiven Element des israelischen States. Die Rechtsordnung des jüdischen Staates stand und steht vor dem Problem, sowohl den Elementen eines liberalen Rechtsstaates westlicher Prägung als auch den Elementen eines von der jüdischen Orthodoxie in zentralen Bereichen geprägten Staates gerecht werden zu müssen.¹⁵ Die Befürworter einer Verfassung stehen vor dem Problem, dass insbesondere die religiösen Parteien – wie bereits in den 1940er Jahren - nach wie vor eine solche ablehnen. Letztere streben nicht nur eine Ausweitung der religiösen Gesetzgebung an, sondern auch die Zurücknahme der vorhandenen säkularen Elemente im Staatswesen. Trotz der relativen Dominanz der säkularen Parteien im politischen System Israels waren und sind die klerikalen jüdi-

10 Das Wort Halacha bezieht sich auf die rechtlichen Aspekte des Judentums, sowohl auf den Bereich der Ethik als auch auf den der Bräuche.

11 Johannsen 2006: 13; Neuberger 2003

12 Der jüdische Schabat am Samstag wurde gesetzlichen Feiertag in Israel. Mit wenigen Ausnahmen dürfen zum Beispiel keine Verkehrsmittel an diesem Tag fahren.

13 So muss die zum Beispiel die israelische Armee – jüdisches - koscheres Essen anbieten.

14 Timm 2003: 21; 71; Johannsen 2006: 13

15 Robbers 2001: 1



schen Parteien an den meisten Regierungen beteiligt. Ihnen gelingt es dadurch traditionell auch, für ihre Klientel und deren Anliegen – z.B. im Schulwesen - eine ihren Zielen dienliche Subventionierung aus dem Staatshaushalt zu erhalten.¹⁶

Neben der Unabhängigkeitserklärung aus dem Jahr 1948 kommt den „Grundgesetzen“ („Basic Laws“) eine wesentliche Rolle im Rechtssystem des Staates Israels zu. In den bis bisher von der Knesset in den Jahren 1958 bis 2001 verabschiedeten Grundgesetzen werden insbesondere die institutionellen Grundlagen des israelischen Staates festgehalten. In den 1990er Jahren wurden zudem auch Grundgesetze zur Berufs- und Gewerbe-freiheit sowie zur Menschenwürde und –freiheit verabschiedet.¹⁷

Folgende „Grundgesetze“ hat die Knesset bisher verabschiedet:¹⁸

- Nr. 1: „Gesetz über das israelische Parlament, die Knesset“ („Basic Law: The Knesset“); 1958
- Nr. 2: „Gesetz über die öffentlichen Böden“ („Basic Law: Israel Lands“); 1960¹⁹
- Nr. 3: „Gesetz über den Staatspräsidenten“ („Basic Law: The President of the State“); 1964
- Nr. 4: „Gesetz über die Regierung“ („Basic Law: The Government“); 1968, 1992 und 2001
- Nr. 5: „Gesetz über den öffentlichen Haushalt“ („Basic Law: The State Economy“); 1975
- Nr. 6: „Gesetz über das Militär“ („Basic Law: The Military“); 1976
- Nr. 7: „Gesetz über den Status Jerusalems als Hauptstadt Israels“ („Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel“); 1980
- Nr. 8: „Gesetz über das Gerichtswesen“ („Basic Law: The Judiciary“); 1984
- Nr. 9: „Gesetz über den Staatskontrolleur“ („Basic Law: The State Comptroller“); 1988²⁰
- Nr. 10: „Gesetz über Menschenwürde und Freiheit“ („Basic Law: Human Dignity and Liberty“); 1992

16 Timm 2003: 86

17 Neuberger 2003

18 The State of Israel (2005); Neuberger 2003

19 Das heißt Böden, die dem Staat bzw. dem Jüdischen Nationalfonds gehören.

20 Der „Staatskontrolleur“ wird von der Knesset für 5 Jahre gewählt. Bei dem Amt handelt es sich um einen Ombudsmann und Rechnungsprüfer für Regierung, Ministerien und zahlreiche Behörden.

- Nr. 11: „Gesetz über die Berufsfreiheit“ („Basic Law: Freedom of Occupation“); 1992 und 1994
- Nr. 12: „Gesetz über die Regierung“ („Basic Law: The Government“); (2001)²¹



Das “Gesetz über die Berufsfreiheit” sowie das “Gesetz über die Menschenwürde und Freiheit” sollen die Freiheit des Berufes und der wirtschaftlichen Tätigkeit bzw. das Recht des Individuums auf Eigentum, Privatleben und Postgeheimnis sowie die Freiheit der Ein- und Ausreise garantieren. Erstmals wurden hiermit die Rechte des Individuums in Israel festgeschrieben. Aussagen zu Religionsfreiheit und Gleichheitsgrundsätzen wurden aufgrund des starken Widerstandes der religiösen Parteien nicht in die beiden Gesetze integriert, so dass die Liste der von diesen beiden Gesetzen geschützten Menschenrechte noch nicht ausgeschöpft ist. Das Recht, nicht zu glauben und seinen Glauben keinen Ausdruck zu verleihen, wie es beispielsweise in Art. 4 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland verbürgt ist, existiert in Israel nicht. Der Staat ist in Israel nicht zur religiösen Neutralität verpflichtet. Auch Grundgesetze über die Presse-, Meinungs-, und Versammlungsfreiheit sowie über das Streik- und Demonstrationsrecht sind bisher noch nicht verabschiedet worden.²²

Die Grundgesetze sind – bis auf wenige Ausnahmen – verfassungsrechtlich nicht gegen Abänderung geschützt. Sie können mit der Mehrheit der Knesset geändert werden. So wurden in den vergangenen Jahren Paragraphen erlassener Grundgesetze geändert bzw. zwei von Ihnen („Nr. 4“ und „Nr. 11“) in einer völlig neuen Version verabschiedet.²³

Durch die nicht vorhandene Trennung von Staat und Religion sind die staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften für alle Personenstandsfragen im Staatswesen zuständig. Innerhalb der jüdischen Bevölkerung werden die religiösen Angelegenheiten ausschließlich durch orthodoxe Rabbinatsgremien getroffen, die insoweit eine Monopolstellung genießen. Die Gemeinden des konservativen Judentums und des liberalen sowie des Reformjudentums, die sich etwa gerade in den Vereinigten Staaten und in West-Europa einer starken Stellung innerhalb des Judentums erfreuen, haben in Israel weder Befugnisse bei den Personenstandsfragen, noch kommen sie in den Genuss der staatlichen Unterstützung ihrer religiösen Einrichtungen. Sie können auch keine vom Staat finanzierten Stadt- oder Militärrabbiner stellen.²⁴

Säkulare israelische Staatsbürger, die keiner Religionsgemeinschaft angehören, können in Israel weder einen anderen säkularen Partner oder jüdischen Partner noch einen einer

21 Das Gesetz, es enthielt u.a. die Direktwahl des Ministerpräsidenten, endete mit den Knesset-Wahlen im Januar 2003.

22 Robbers 2001: 3; Botschaft des Staates Israel 2007a; Timm 2003: 129

23 Neuberger 2003

24 Robbers 2001: 3; Timm 2003: 77

anderen Religionsgemeinschaft angehörenden Partner heiraten oder sich scheiden lassen. Zivile Eheschließungen sind in Israel nicht möglich. Auch eine Beerdigung auf jüdischen Friedhöfen ist nicht möglich. Dies stellt insbesondere ein Problem für die Einwanderer – und gerade ihre Familienangehörigen - aus der Sowjetunion dar, von denen nicht wenige vom orthodoxen Rabbinat nicht als Juden anerkannt werden.²⁵

Die nationale Minderheit der arabisch-palästinensischen Bürger Israels unterscheidet sich von der israelischen (Mehrheits-) Gesellschaft durch Religion, Sprache und Kultur. Sie verfügen – wie Bürger anderer Religionsgemeinschaften in Israel auch – über eine eigene Gerichtsbarkeit im Bereich des Familien- und Personenstandsrechts.²⁶ Arabisch ist die zweite Landessprache Israels. Die arabischen Bürger besitzen die israelische Staatsbürgerschaft, verfügen über aktives und passives Wahlrecht.²⁷ Auf der anderen Seite brauchen sie – mit Ausnahme der Drusen und Beduinen – keinen Wehrdienst leisten. Sie besitzen zudem auch ein eingeschränktes Recht bei Erwerb und Pacht von Land.²⁸

Im politischen und parlamentarischen System wurden bisher keine Parteien mit mehrheitlich arabischen Mitgliedern in eine Regierungskoalition aufgenommen. Allerdings waren zwischen 1992 und 1996 zwei arabische Israelis zu stellvertretenden Ministern ernannt worden. In der Regierung von Ministerpräsident Scharon wurde zum ersten Mal in der Geschichte Israels ein arabischer Israeli Minister, allerdings ohne Ministerium bzw. Geschäftsbereich. Im Jahr 1999 wurde ein arabischer Staatsbürger erstmals zum Mitglied des Obersten Gerichtshofes ernannt.²⁹

Insbesondere seit den 1990er Jahren hat sich der Oberste Gerichtshof vor dem Hintergrund der Abwesenheit einer Verfassung als wichtige Säule der israelischen Demokratie im Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der Rechtsstaatlichkeit hervorgetan. In Bezug auf die Knessetgesetzgebung versuchte das Gericht verstärkt die normative Überlegenheit der Grundgesetze über die gewöhnliche Gesetzgebung mit seinen Entscheidungen zu etablieren. Das Gericht selber tangiert das parlamentarische Verfahren der Knesset verstärkt dann, wenn und sofern aus seiner Sicht die fundamentalen Prinzipien des parlamentarischen Systems oder wesentliche Werte der konstitutionellen Struktur berührt sind. Vor diesem Hintergrund befinden sich der Oberste Gerichtshof und die Knesset durchaus in einem spannungsreichen Dualismus in der Auslegung des Rechts im Staate, denn der Oberste Gerichtshof kann ein Gesetz der Knesset mit einem Grundgesetz für

25 Timm 2003: 75

26 Penev 2004: 81; Timm 2003: 55

27 Johannsen 2006: 11

28 Johannsen 2006: 11

29 Timm 2003: 57/58; Penev 2004: 80

unvereinbar erklären. Insbesondere das religiöse und konservative politische Lager kritisiert die zunehmende Einflussnahme des Gerichtes auf parlamentarische Entscheidungen und sieht die Gesetzgebungsgewalt des Parlaments tangiert.³⁰

A blue square containing a white, bold, sans-serif capital letter 'W'.

30 Timm 2003: 130/131; Botschaft des Staates Israel 2007a

4. Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt (2007). Länder- und Reiseinformationen. Israel <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender/Israel.html> [Stand: 21.02.2007].
- Botschaft des Staates Israel - Berlin (2007a). Land und Leute. Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit <http://berlin.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?DocumentID=67032&MissionID=88> [Stand: 21.02.2007].
- Botschaft des Staates Israel - Berlin (2007b). Land und Leute. Minderheiten in Israel <http://berlin.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?DocumentID=40697&MissionID=88> [Stand: 21.02.2007].
- Botschaft des Staates Israel - Berlin (2007c). Land und Leute. Politisches System <http://berlin.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?DocumentID=38847&MissionID=88> [Stand: 21.02.2007].
- Botschaft des Staates Israel - Berlin (2007d). Land und Leute. Das Gerichtswesen <http://berlin.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?DocumentID=67049&MissionID=88> [Stand: 21.02.2007].
- Johannsen, Margret (2006). Israel im Konflikt. Zur Friedensfähigkeit einer tief gespaltenen Partei, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.). Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 142, Hamburg.
- Neuberger, Benyamin (2003). Staatsaufbau und politisches System, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.). Informationen zur politischen Bildung (Heft 278). Israel, Bonn http://www.bpb.de/publikationen/TZRNOI,2,0,Staatsaufbau_und_politisches_System.html [Stand: 21.02.2007].
- Ortog, Peter (2003). Jüdische Kultur und Geschichte. Ein Überblick, herausgegeben von der Landeszentrale für politische Bildung Brandenburg, Potsdam http://www.politische-bildung-brandenburg.de/publikationen/pdf/juedische_kultur_und_geschichte.pdf [Stand: 21.02.2007].
- Penev, Katharina (2004). Minderheitsrechte der Araber in Israel. Völker- und staatsrechtliche Perspektiven, Berlin.
- Robbers, Gerhard (2001). Religion und Staat in Israel, Trier http://www.uni-trier.de/robbers/download/ws2001_5018_staatskirchenrecht/koelsch.pdf [Stand: 21.02.2007].
- The State of Israel (2005). The Existing Basic Laws: Summary http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod2.htm [Stand: 21.02.2007].
- The State of Israel/Central Bureau of Statistics (2007). Monthly Bulletin of Statistics No. 1/2007 B. POPULATION http://www.cbs.gov.il/yarhon/b1_e.htm [Stand: 21.02.2007].
- Timm, Angelika (2003). Israel. Gesellschaft im Wandel, Opladen.