

# SWP-Aktuell

NR. 13 FEBRUAR 2022

## Amnesty International und der Apartheid-Vorwurf gegen Israel

Politische und rechtliche Relevanz

Muriel Asseburg

Am 1. Februar 2022 präsentierte Amnesty International einen umfassenden Bericht, in dem es Israel vorwirft, an den Palästinenserinnen und Palästinensern Apartheid zu verüben und damit ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu begehen. Der Amnesty-Bericht reiht sich ein in eine Serie von Publikationen palästinensischer, israelischer und internationaler Menschenrechtsorganisationen, die in Israel bzw. den palästinensischen Gebieten nunmehr die Schwelle zur Apartheid überschritten sehen. Dabei gehen die Meinungen in den einzelnen Berichten darüber auseinander, in welchem Gebiet solche Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen werden. Die Bundesregierung sollte sich den Apartheid-Vorwurf nicht ohne sorgfältige Prüfung zu eigen machen, die gravierenden Menschenrechtsverletzungen, die der Amnesty-Bericht dokumentiert, aber ernst nehmen. Daraus erwachsen Deutschland allein schon auf Basis der Genfer Konventionen direkte Rechtspflichten.

Amnesty International (AI) macht Israel den Vorwurf, es habe auf seinem Staatsgebiet und in den von ihm kontrollierten palästinensischen Gebieten ein Apartheidregime errichtet. Es bezieht in diesen Vorwurf auch Israels Politik gegenüber den palästinensischen Flüchtlingen ein, denen das völkerrechtlich verbrieft Rückkehrrecht aus demographischen Gründen systematisch verwehrt werde.

Dabei geht es AI explizit nicht um einen Vergleich dieses Regimes mit jenem, das in Südafrika geherrscht hat. Vielmehr beziehen sich AI und andere Menschenrechtsorganisationen auf den völkerrechtlichen Tatbestand der Apartheid, wie er zunächst

in der Rassendiskriminierungskonvention von 1965 erwähnt und später insbesondere in der Anti-Apartheidkonvention von 1974 und in Artikel 7 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) von 1998 definiert wird. Die Definition umfasst im Wesentlichen drei Punkte:

- die Absicht einer rassistischen Gruppe, eine (oder mehrere) andere dauerhaft zu dominieren;
- eine systematische Unterdrückung;
- schwerwiegende Verstöße in Form unmenschlicher Behandlung.

Dabei geht es nach gängiger Lehrmeinung nicht um Rasse oder Rassismus im engeren Sinne. Rassische Diskriminierung ist viel-



mehr im Licht der Konvention gegen Rassendiskriminierung zu verstehen: als Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Identität bzw. Zuschreibung.

## Eine Einordnung

Neben anderen haben auch israelische Premierminister in der Vergangenheit immer wieder davor gewarnt, dass die Herrschaft über die Palästinenserinnen und Palästinenser zu Apartheid führen könne – so etwa David Ben Gurion 1967, Jitzhak Rabin 1976, Ehud Barak 1999 und Ehud Olmert 2007. Während die amtierende israelische Regierung den Amnesty-Bericht als »falsch, einseitig und antisemitisch« zurückgewiesen hat, ist in seiner Folge gleichwohl eine pluralistische Debatte in Israel entbrannt. Dabei kommen entlang des gesamten Meinungsspektrums Verfechterinnen und Verfechter unterschiedlicher Positionen zu Wort. Der Apartheid-Begriff wird von vielen jüdischen Israelis (selbst solchen, die nicht der post-zionistischen Minderheit angehören!) keineswegs durchgängig abgelehnt. In einer repräsentativen Umfrage unter der jüdischen Wahlbevölkerung in den USA stimmten 2021 25 Prozent der Befragten der Aussage zu, Israel sei ein Apartheid-Staat.

In den letzten Jahren ist bereits eine ganze Reihe von Berichten und Stellungnahmen erschienen, die den Apartheid-Vorwurf erheben. Darunter fällt ein Bericht der VN-Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien (ESCWA), der später auf Druck des VN-Generalsekretärs zurückgezogen wurde, und weitere von palästinensischen, israelischen und internationalen Menschenrechtsorganisationen. Darüber hinaus legte 2018 der Staat Palästina gemäß Artikel 11 der Rassendiskriminierungskonvention eine Staatenbeschwerde gegen Israel ein, wegen dessen rassistischer Diskriminierung der palästinensischen Bevölkerung in den besetzten Gebieten, inklusive Ost-Jerusalem. Der Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung nahm nach Prüfung von Zuständigkeit und Zulässigkeit im April

2021 die Beschwerde an und beschloss die Einrichtung einer Ad-hoc-Vergleichskommission.

Die Berichte und Stellungnahmen lassen sich grob in drei Gruppen einteilen:

1. solche, die Israel vorwerfen, es habe ein System der Apartheid in den besetzten Gebieten etabliert, insbesondere im Westjordanland inklusive Ost-Jerusalem (vgl. etwa Yesh Din, Human Rights Watch, Policy Working Group, Staat Palästina);
2. solche, die betonen, dass auch in Israel eine institutionalisierte Diskriminierung besteht, die den Straftatbestand der Apartheid erfülle (vgl. etwa B'Tselem);
3. der Ansatz von AI, der über ein territoriales Verständnis von Apartheid hinausgeht und zusätzlich Israels Verhalten gegenüber den palästinensischen Flüchtlingen einbezieht.

## Vorwürfe des AI-Berichts

Seit der Gründung Israels im Jahr 1948, so AI, seien dessen Politik, Gesetzgebung und Praxis von dem übergeordneten Ziel bestimmt, eine jüdische Bevölkerungsmehrheit herbeizuführen und aufrechtzuerhalten und die jüdisch-israelische Kontrolle über das Land zu maximieren. Dazu hätten die aufeinanderfolgenden israelischen Regierungen bewusst ein System der Unterdrückung und Beherrschung der Palästinenserinnen und Palästinenser eingeführt.

Dabei beschreibt der Bericht im Detail ein ausdifferenziertes System unterschiedlicher Arten von Diskriminierung und Einschränkung von Rechten. Dazu gehöre etwa die Segregation *im Westjordanland*, die unter anderem durch zwei separate Rechts- und Verwaltungssysteme geprägt sei, die jeweils für die palästinensische Bevölkerung und für die jüdisch-israelische Siedlerbevölkerung gelten. Darunter falle auch die Einschränkung des Zugangs zu landwirtschaftlichen Flächen *im Gazastreifen* und zu den Fischereigebieten in dessen Küstengewässern, die die sozioökonomischen Auswirkungen der völkerrechtswidrigen israe-

lischen Blockade noch verschärften. Und dazu zählten schließlich die drastischen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der palästinensischen Bevölkerung von Westjordanland und Gazastreifen.

Teil des Systems sei außerdem ein privilegiertem Nationalitätsstatus der jüdischen Bürgerinnen und Bürger Israels, der sich von der Staatsbürgerschaft unterscheidet und die Grundlage für eine ungleiche Behandlung bildet. Die institutionalisierte Diskriminierung in Israel schließt Maßnahmen ein wie insbesondere die Beschlagnahme von palästinensischem Land und Eigentum im großen Umfang (vor allem im Jahr 1948 und den Folgejahren), eine fortwährende Diskriminierung bei der Landnutzung sowie eine Politik der gezielten Ansiedlung jüdischer Israelis im Negev und in Galiläa, also in Gegenden mit einer ursprünglich palästinensischen Bevölkerungsmehrheit.

Dabei bewirke Israels Bevölkerungspolitik letztlich *diesseits und jenseits der Grünen Linie*, dass die palästinensische Bevölkerung aus bestimmten Gegenden im Negev, in Ost-Jerusalem und in den C-Gebieten des Westjordanlands verdrängt werde. Zudem würden die Palästinenserinnen und Palästinenser als demographische Bedrohung angesehen, weshalb palästinensischen Flüchtlingen das international verbrieftene Recht auf Rückkehr verwehrt und Familienzusammenführungen palästinensischer Ehegatten israelischer Staatsangehöriger, die in Israel leben, verweigert würden.

AI setzt damit keineswegs die Situation in Israel und jene in den besetzten palästinensischen Gebieten gleich, wie immer wieder behauptet wird. Es sieht sie aber als Teil eines umfassenden Systems und als Ergebnis des Bestrebens, den jüdischen Charakter des Staates Israel durch Bildung einer jüdischen Bevölkerungsmehrheit ebenso sicherzustellen wie die jüdische Kontrolle über das Land. AI betont auch, dass Maßnahmen Israels, die der Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger dienen, legitim seien. Diese müssten aber verhältnismäßig sein. Viele der diskriminierenden Maßnahmen seien mit Sicherheitsargumen-

ten nicht zu rechtfertigen, so etwa wenn schwerstkranken Palästinenserinnen und Palästinensern aus dem Gazastreifen eine Behandlung in Israel oder selbst im Westjordanland verwehrt wird.

## Inwiefern treffen die Vorwürfe zu?

Amnestys Bewertung ist durchaus kritisch zu sehen. Nicht zuletzt vermittelt ihre Ex-post-Analyse den Eindruck, als seien *alle* Maßnahmen zur Institutionalisierung des beschriebenen Systems von der Staatsgründung an zielgerichtet und mit Vorsatz getroffen worden. Damit werden die Konfliktdynamiken weitgehend ausgeblendet, die immer wieder zur Verschärfung der Situation beigetragen und eine alternative Entwicklung (mit) verhindert haben. Weder die Auseinandersetzungen in der jüdisch-israelischen Mehrheitsgesellschaft und der politischen Klasse über eine Teilung des Landes noch die innerpalästinensische Spaltung finden ausreichend Beachtung. Hinzu kommt eine Verengung auf diejenigen Rechtsverletzungen, die dem Apartheid-Tatbestand zuzurechnen sind. Damit geraten wichtige andere Rechte aus dem Blickfeld, allen voran das Recht auf Selbstbestimmung, das beiden Völkern zukommt.

Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich im ehemaligen britischen Mandatsgebiet Palästina mittlerweile eine Einstaatenrealität herausgebildet hat, mit folgenden Hauptcharakteristika:

- die übergeordnete Kontrolle Israels über Territorium, Land- und Seegrenzen (mit Ausnahme der Grenze zwischen Gazastreifen und Ägypten), Küstengewässer, Luftraum, elektromagnetische Sphäre und Ressourcen;
- eine in ihrer Zuständigkeit auf innere Ordnung und Selbstverwaltung in den A- und B-Gebieten des Westjordanlands beschränkte und von israelischen Genehmigungen und Transferleistungen abhängige Palästinensische Autonomiebehörde;
- die Zersplitterung des palästinensischen Territoriums in voneinander isolierte Enklaven, inklusive der Abriegelung des Gazastreifens und der Abtrennung Ost-

Jerusalems vom Westjordanland, sowie gravierende Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der palästinensischen Einwohnerinnen und Einwohner der besetzten Gebiete;

- ein System, in dem Bewohnerinnen und Bewohnern je nach ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer religiös-ethnischen Zugehörigkeit (jüdisch vs. arabisch) und ihrem Wohnort (Israel, West-/Ost-Jerusalem, A-, B-, C-Gebiete des Westjordanlands oder Gazastreifen) unterschiedliche Rechte zuerkannt oder verwehrt werden.

Dabei kann die Besatzung von 1967 auch über die formelle Annexion Ost-Jerusalems hinaus nach 55 Jahren kaum noch als vorübergehend eingestuft werden – zumal die amtierende israelische Regierung unter Naftali Bennett keinerlei Willen erkennen lässt, sie zu beenden, und eine Umsetzung des palästinensischen Selbstbestimmungsrechts in einem souveränen Staat explizit ablehnt. Auch haben israelische Regierungen kontinuierlich Infrastrukturprojekte durchgeführt und -planungen vorgelegt, die ihre Absicht offenbaren, an der israelischen Kontrolle über das Westjordanland einschließlich Ost-Jerusalems dauerhaft festzuhalten. Alle israelischen Regierungen seit 1967 haben zudem die Ansiedlung israelischer Staatsangehöriger in den besetzten palästinensischen Gebieten durch Anreize gefördert und die dortigen natürlichen Ressourcen zuungunsten der palästinensischen Bevölkerung ausgebeutet.

Tatsächlich lässt sich kaum abstreiten, dass es in dem gesamten von Israel kontrollierten Gebiet ein institutionalisiertes und auf Dauer angelegtes System der Diskriminierung gibt. *In den besetzten Gebieten*, einschließlich Ost-Jerusalems, ist dies mit einer systematischen Unterdrückung der Palästinenserinnen und Palästinenser sowie unmenschlichen Handlungen verbunden. In den oben erwähnten Konventionen wurden sie benannt und beschrieben; in einem umfangreichen Korpus von Berichten der UN-Menschenrechtsrapporteure sowie israelischer, palästinensischer und internationaler Menschenrechtsorganisationen sind sie umfassend dokumentiert

worden: Segregation, Verdrängung aus strategischen Gebieten, Administrativhaft, Folter, unverhältnismäßiger Gewalteininsatz und die Verweigerung elementarer Rechte und Freiheiten durch die Besatzungsmacht, insbesondere politischer Rechte (Meinungs-, Vereinigungsfreiheit, politische Teilhabe etc.) und ökonomischer Rechte (darunter der Zugriff auf Land und Ressourcen).

Prima facie begeht Israel damit *in den besetzten Gebieten* das Verbrechen der Apartheid, das als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft ist. Eine endgültige völkerrechtliche Beurteilung, ob der Tatbestand der Apartheid erfüllt ist, kann seriös weder hier noch in den Meinungsspalten der Presse oder von der Bundesregierung vorgenommen werden. Sie bleibt vielmehr den zuständigen Organen vorbehalten, etwa der Ad-hoc-Vergleichskommission und dem Internationalen Strafgerichtshof.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der AI-Bericht wird vermutlich dazu beitragen, den Apartheid-Vorwurf in gesellschaftlichen Debatten global zu verfestigen. Gleichzeitig bestehen aufgrund des gewählten Framings kaum Aussichten, dass er die beabsichtigte Verhaltensänderung in Israel herbeiführen oder Israels Verbündete veranlassen wird, entsprechenden Druck aufzubauen. Denn auch wenn der Bericht Israel das Existenzrecht nicht explizit abspricht, stellt er doch in der Konsequenz Israels Selbstverständnis als jüdischer Staat in Frage.

Gleichwohl dürfte es Bemühungen geben, in denjenigen Staaten, in denen dies grundsätzlich möglich ist, Verfahren nach dem Weltrechtsprinzip anzustrengen. Im Sinne dieses Prinzips können etwa in Deutschland nach dem Völkerstrafgesetzbuch von 2002 Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, darunter das Apartheid-Verbrechen, strafrechtlich verfolgt werden, unabhängig davon, wo und von wem sie begangen wurden. Auch ist davon auszugehen, dass die palästin-

sische Führung und ihre internationalen Unterstützer versuchen werden, den Internationalen Strafgerichtshof dazu zu bewegen, im Rahmen seiner territorialen Zuständigkeit für Verbrechen in den palästinensischen Gebieten auch zu prüfen, ob der Vorwurf des Apartheid-Verbrechens zu Recht erhoben wird.

Die Bundesregierung sollte sich den Apartheid-Vorwurf vor einer sorgfältigen Prüfung durch die zuständigen Organe weder zu eigen machen noch ihn abtun. Sie sollte den AI-Bericht aber als Weckruf verstehen, gravierende Menschenrechtsverletzungen nicht länger als eine Normalität hinzunehmen, und die andauernde Besatzung nicht als einen Zustand zu betrachten, der losgelöst von einem »demokratischen Israel« existierte. Ohnehin ergibt sich schon aus den unzweifelhaften Verletzungen der Genfer Konventionen eine unmittelbare völkerrechtliche Pflicht für die Vertragsparteien, eben auch für Deutschland, deren Einhaltung durchzusetzen. Dass Völkerrechtsbrüche und Menschenrechtsverletzungen, die Israel, die Palästinensische Autonomiebehörde und die Hamas begehen, nicht sanktioniert und mutmaßliche Kriegsverbrecher nicht verfolgt werden, läßt die Konfliktparteien zum fortgesetzten Rechtsbruch ein. Als Folge vertiefen sich auch die zwischen- und innergesellschaftlichen Gräben; die Basis für eine friedliche Koexistenz läßt sich auf diese Weise nicht legen. Die Durchsetzung von Menschenrechten steht einer Konfliktregelung nicht entgegen, vielmehr ist sie eine Voraussetzung für deren Tragfähigkeit.

In diesem Sinne lassen sich aus dem Amnesty-Bericht konkrete Empfehlungen für eine Bundesregierung ableiten, die Menschenrechte zum Kompass ihres Handelns und eine restriktive Rüstungsexportpolitik zu einem ihrer Ziele erklärt hat. Hier sollte sie sich deutlich von ihrer Vorgängerin unterscheiden und insbesondere:

- die Untersuchung mutmaßlicher Völkerrechtsverbrechen in den palästinensischen Gebieten durch den Internatio-

nen Strafgerichtshof politisch und – sollte es zu konkreten Verfahren kommen – in Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Römischen Statut durch Rechtshilfe unterstützen sowie in diesem Zusammenhang auch die Untersuchung des Apartheid-Vorwurfs befürworten;

- Untersuchungskommissionen mit Fokus auf Menschenrechtsverletzungen in den von Israel kontrollierten Gebieten (etwa die vom VN-Menschenrechtsrat im Mai 2021 eingesetzte Kommission) politisch ebenso unterstützen wie die Ad-hoc-Vergleichskommission, die nach dem Rassendiskriminierungsübereinkommen im Rahmen der Staatenbeschwerde Palästinas eingerichtet wurde;
- auf Israel einwirken, mit der Hohen Vertreterin für Menschenrechte und den VN-Menschenrechtsberichterstattem zu kooperieren;
- Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger nicht nur finanziell unterstützen, sondern ihnen auch politisch zur Seite stehen, wenn sie von Delegitimierungskampagnen betroffen sind (dies gilt insbesondere für die sechs palästinensischen Menschenrechts- und Zivilgesellschaftsorganisationen, die im Oktober 2021 von Israel als terroristisch eingestuft worden sind);
- die militärische Zusammenarbeit mit Israel einer Überprüfung unterziehen (neben Exporten von Gütern, die zur Verschärfung der Menschenrechtslage führen könnten, sollten dabei vor allem solche Kooperationen auf den Prüfstand, bei denen Deutschland von Erfahrungen Israels im Besatzungskontext profitiert).

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022

**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6364  
ISSN (Online) 2747-5018  
doi: 10.18449/2022A13

*Dr. Muriel Asseburg ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten.*

SWP-Aktuell 13  
Februar 2022