

KAI AMBOS

Apartheid in Palästina?

THIS WALL
IS NOT COOL

والنمساكو-

Palestine

academics



WESTEND

Eine historisch-völkerrechtliche
Untersuchung

WESTEND  *academics*

Kai Ambos

Apartheid in Palästina?

Eine historische
und völkerrechtliche
Untersuchung

WESTEND  *academics*

Mehr über unsere Autoren und Bücher:
www.westendacademics.com

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.



ISBN: 978-3-949925-24-5
© Westend Verlag GmbH, Neu-Isenburg 2024
Lektorat: Emil Fadel
Umschlaggestaltung: Buchgut, Berlin
Satz: Publikations Atelier, Weiterstadt
Druck und Bindung: Friedrich Pustet GmbH & Co. KG, Regensburg
Printed in Germany

Für Vânia,

deren Geist auch in dieses Projekt Eingang gefunden hat

Inhalt

Vorwort	9
Gang der Untersuchung und notwendige Vorbemerkungen	13
Erster Teil:	
Apartheid als Rechtsbegriff	17
I. Begriffliches: Etymologie, populistische Verformung, Rechtsbegriff	17
II. Völkerrechtliches Verbot und Verbrechen	20
III. Rechtfertigung der Apartheid als eigenständiges völkerrechtliches Verbrechen?	24
IV. Sachlicher und geografischer Anwendungsbereich	26
V. Verhältnis zum Besatzungsrecht	28
VI. Wichtige Nuancen: UN-Antirassismuskonvention, Apartheidkonvention und IStGH-Statut	30
VII. Gerichtsbarkeit, Rechtsschutz	32
Zweiter Teil:	
Geschichte und Praxis der Apartheid	35
I. Der südafrikanische Präzedenzfall	35
II. Apartheid jenseits von Südafrika?	63
III. Apartheid in den besetzten Gebieten Palästinas?	67

Dritter Teil:	
Eine völkerstrafrechtliche Analyse des Apartheidverbrechens und seine Anwendung auf die besetzten palästinensischen Gebiete	87
I. Ausgangspunkt: Die anwendbare Definition	87
II. Unmenschliche Handlungen	88
III. Spezifisches Kontextelement (institutionalisiertes Regime)	90
IV. Besondere »Absicht der Aufrechterhaltung« des jeweiligen (Apartheid-)Regimes	106
Schluss: Apartheid in Palästina?	121
Anmerkungen	125
Abkürzungsverzeichnis	207
Quellenverzeichnis	215

Vorwort

Die folgende Untersuchung geht auf meine langjährige Beschäftigung mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt zurück, die bis in das Jahr 2011 zurückreicht, als ich mehrere Monate im Rahmen einer Forschungsgruppe Gastwissenschaftler am *Institute for Advanced Studies* der Hebräischen Universität Jerusalem war. Ich habe mich seitdem immer wieder mit dem Thema befasst, sei es als Experte im Rahmen der Vereinten Nationen oder im Zusammenhang mit den seit 2015 laufenden Ermittlungen der Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs (auf die wir unten zurückkommen werden). Zuletzt habe ich an einigen Aktivitäten, u. a. der Stiftung Wissenschaft und Politik und der Heinrich-Böll-Stiftung, zum Apartheidvorwurf gegen Israel teilgenommen. Die Polemik um diesen durch die Berichte der Menschenrechtsorganisationen Amnesty International und Human Rights Watch wieder neu aufgekommenen Vorwurf hat mich dazu veranlasst, der Sache aus historischer und völker(straf)rechtlicher Sicht mit Blick auf die besetzten palästinensischen Gebiete (insbesondere das Westjordanland) näher auf den Grund zu gehen.

Der durch die schrecklichen Angriffe der Hamas auf Israel vom 7. Oktober 2023 ausgelöste Gaza-Krieg und die seitdem wieder verstärkt stattfindende Diskussion über die

Lösung des Israel/Palästina-Problems haben der Untersuchung überraschend eine traurige Aktualität verliehen. Gerade in solchen Zeiten höchster persönlicher und emotionaler Betroffenheit ist vor allem Empathie mit den Opfern notwendig, doch zugleich zeigt sich die Wichtigkeit objektiver wissenschaftlicher Untersuchungen. Solche Untersuchungen und die damit verbundene völkerrechtlich begründete Israelkritik (»menschenrechtliche Israelkritik«) tragen zur Stärkung Israels als demokratischem und liberalem Rechtsstaat bei, Antisemitismusvorwürfe (»israelbezogener Antisemitismus«) sind insoweit abwegig. Wir werden darauf in den Vorbemerkungen und im zweiten Teil (Kapitel III.3.) zurückkommen. Insoweit kommt auch dem (Völker-)Recht ein Konfliktlösungspotential zu. Entgegen der weitverbreiteten Skepsis gegenüber dessen Leistungsfähigkeit spricht die zunehmende Inanspruchnahme gerichtlicher bzw. quasigerichtlicher Streitbeilegungsmechanismen, auch und gerade auf internationaler Ebene, immerhin dafür, dass Staaten und Einzelpersonen diesen Mechanismen einiges zutrauen. Der altehrwürdige Internationale Gerichtshof hat heute so viele anhängige Rechtsstreitigkeiten wie noch nie in seiner Geschichte. Das von Südafrika angestrebte Genozidverfahren gegen Israel (ICJ 2024a) und das Gutachtenverfahren zur israelischen Politik in den besetzten Gebieten (ICJ 2024c) fügen sich in diese Reihe ein. Zu ersterem habe ich andernorts Stellung bezogen (Ambos, 2024), auf die jüngsten Anhörungen (19.2.–26.2.2024) in letzterem wird in einigen Endnoten Bezug genommen.

Ich danke meinen israelischen Kollegen Tamar Hostovsky Brandes, Yael Ronen und Yuval Shany sowie Alexander Heinze, Miles Jackson und Victor Kattan für wichtige Kom-

mentare, insbesondere zum dritten Teil der Untersuchung. Stefanie Schüler-Springorum und Lothar Zechlin danke ich für Kommentare zum Antisemitismus-Abschnitt. Meron Mendel hatte immer ein offenes Ohr für meine Fragen und Zweifel. Meinem studentischen Mitarbeiter Jonathan Stelter danke ich für unentbehrliche Unterstützung bei der Erstellung des zweiten Teils sowie bei der Formatierung des gesamten Texts. Ferner danke ich meinen ehemaligen studentischen Mitarbeiterinnen Marlene Nebel (für wichtige Unterstützung bei Recherche und Erstellung des Texts) sowie Paula Schaaf (für Unterstützung bei Erstellung der Verzeichnisse). Übersetzungen stammen, wenn nicht anders vermerkt, vom Autor. Alle Hyperlinks wurden zuletzt Anfang Februar 2024 abgerufen.

Kai Ambos,

10.März 2024

Gang der Untersuchung und notwendige Vorbemerkungen

Die Untersuchung besteht aus drei Teilen. Im *ersten Teil* geht es um den Begriff der Apartheid in seiner rechtlichen Dimension. Der Rechtsbegriff der Apartheid ist von der inflationären Verwendung als populistisches Schlagwort abzugrenzen. Apartheid im rechtlichen Sinne steht für völkerrechtliches Unrecht und ein völkerrechtliches Verbrechen. Apartheid als internationales Verbrechen lässt sich als solches eigenständig rechtfertigen. Apartheid ist nicht sachlich und territorial beschränkt.

Der *zweite Teil* handelt von Geschichte und Praxis der Apartheid. Im Mittelpunkt steht das südafrikanische Apartheidregime. Es hat Präzedenzcharakter, doch kann es von Südafrika emanzipierte Apartheidsysteme geben. Das folgt schon aus den Darlegungen zum völkerrechtlichen Apartheidbegriff im ersten Teil. Als wichtigstes – und zugleich umstrittenes – Beispiel eines solchen post-südafrikanischen Apartheidsystems wird immer wieder das von Israel in den besetzten Gebieten Palästinas (insbesondere dem Westjordanland) errichtete Besatzungs- und Herrschaftssystem genannt.

Ob es sich bei dem israelischen Besatzungsregime tatsächlich – im völker(straf)rechtlichen Sinne – um ein Apartheidssystem handelt, wird im *dritten Teil* eingehend untersucht. Hier kann dem Leser/der Leserin eine reichlich technische

Detailanalyse der Tatbestandsmerkmale des heute geltenden Apartheidverbrechens nicht erspart werden, denn nur auf dieser Grundlage ist eine saubere Anwendung (rechtlich: »Subsumtion«) auf die Situation in den besetzten palästinensischen Gebieten (Occupied Palestinian Territory, OPT)¹ möglich. Die Ausgangsfrage der Untersuchung (Apartheid in Palästina?) wird sodann in einem Schlussabschnitt zusammenfassend zu beantworten versucht.

Die Untersuchung ist in zweifacher Hinsicht begrenzt. In *rechtlicher* Hinsicht konzentriert sie sich auf das *Verbrechen* der Apartheid und bezieht sich auf das völkerrechtliche *Verbot* nur insoweit, als es dem Verbrechenstatbestand zugrunde liegt. Damit wird zugleich der weitverbreitete populistische Gebrauch des Apartheidbegriffs (dazu sogleich im ersten Teil, Kapitel I) aus der Betrachtung ausgeschieden.

In *tatsächlicher* Hinsicht beschränkt sich die Untersuchung auf die besetzten palästinensischen Gebiete,² konkret das Westjordanland und Ost-Jerusalem, allerdings ohne den Gazastreifen und den Golan.³ Der Status Gazas ist umstritten, doch gehe ich davon aus, dass die israelische Besatzung mit dem militärischen Rückzug im Jahr 2005 jedenfalls formell beendet wurde.⁴ Dafür spricht auch der Angriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023, denn ein solcher Angriff hätte weder vorbereitet ausgeführt werden können, wenn Israel tatsächlich noch effektive Kontrolle über den Gazastreifen gehabt hätte. Realistischer ist es insoweit – jedenfalls bis zur militärischen Gegenoffensive und der Wiederbesetzung Israels nach dem 7. Oktober 2023 – von einer De-facto-Kontrolle der Hamas auszugehen.

Ich halte an der Beschränkung auf die besetzten Gebiete fest, obwohl man mit guten Gründen argumentieren kann,

dass eine »schleichende Annexion« (»creeping annexation«) dieser Gebiete stattfindet, die sich u. a. in der kontinuierlichen Ausweitung des israelischen Rechts und der Hoheitsgewalt ziviler Behörden zeigt (wie von zahlreichen Staaten gerade vor dem IGH [ICJ 2024c] getan).⁵ Deshalb kann man von einer Ausdehnung israelischer Souveränität in diese Gebiete hinein sprechen, woraus weiter folgt, dass zunehmend von einer einheitlichen israelischen Souveränitätsausübung in einer Art »Großisrael« (*Eretz Yisrael*) auszugehen ist⁶ – einem Ziel übrigens, das gerade von der gegenwärtigen⁷ rechtsnationalistischen Regierung aggressiv vorangetrieben wird.⁸

Schon am Ende dieser Vorbemerkungen sollte klar geworden sein, dass der Apartheidvorwurf – so empörend er aus Sicht der israelischen Regierung auch erscheinen mag – nicht mit dem Gegenvorwurf des Antisemitismus (»israelbezogener Antisemitismus«) entkräftet werden kann (sofern man Antisemitismus nicht als populistisch verformten Kampfbegriff verwendet).⁹ Denn hier steht nicht das Existenzrecht des Staates Israel in Frage und schon gar nicht geht es um Kritik an Juden *als* Juden; vielmehr geht es um völkerrechtlich begründete und damit legitime Kritik an der Politik des Staates Israel (»menschenrechtliche Israelkritik«, Näheres dazu im zweiten Teil, Kapitel III.3). Eine solche Kritik ist nicht nur *nicht*-antisemitisch, sie ist vielmehr *pro*-israelisch, denn sie trägt zur Erhaltung des Staates Israel verstanden als demokratisch-liberaler Rechtsstaat *und* Heimstätte der Juden bei. Für die Erhaltung eines solchen israelischen Staates ist die Lösung der Palästinafrage in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht nachgerade existenziell. Das wird gerade von jüdischen Wissenschaftlern und Intellektuellen anerkannt.¹⁰