

Administrativhaft in den besetzten palästinensischen Gebieten

Internationaler Rechtsausschuss Palästina/Israel (IRPI)
der Internationalen Liga für Menschenrechte

Rechtsmemo 01/2016

IMPRESSUM

Titel Administrativhaft in den besetzten palästinensischen Gebieten
Rechtsgememo 01/2016

Herausgeber Internationaler Rechtsausschuss Palästina/Israel (IRPI)
der Internationalen Liga für Menschenrechte e.V.

E-Mailkontakt irpi@ilmr.de

Internetpräsenz ilm.de/irpi

Postanschrift Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4
D – 10405 Berlin

Nachdruck Creative Commons-Lizenz



Berlin, Mai 2016

Inhaltsverzeichnis

1. Die Festnahme und das Verfahren	1
2. Verteidigung	2
3. Einschlägige israelische Gesetze zur Administrativhaft	3
3.1 Anwendung auf israelischem Gebiet	3
3.2 Anwendung in den besetzten palästinensischen Gebieten	3
3.3 Rechtliche Bewertung	4
4. Hintergrund: Rechtslage in den besetzten palästinensischen Gebieten	5
5. Administrativhaft im internationalen Recht	6
5.1 Menschenrechtliche Regelung	6
5.2 Humanitäres Völkerrecht	7
5.3 Rechtliche Bewertung	8
6. Zusammenfassung	10

Administrativhaft in den besetzten palästinensischen Gebieten

Seit 1967 hält Israel das Westjordanland, den Gaza-Streifen und die Golanhöhen besetzt.

In den besetzten Gebieten praktiziert die israelische Regierung gegenüber der palästinensischen Bevölkerung eine Haftform, die aus der britischen Mandatszeit in Palästina vor der Staatsgründung Israels 1948 übernommen wurde. Sie wird Administrativhaft genannt und von Exekutivorganen angeordnet, die Personen ohne Anklage aufgrund präventiver Erwägungen inhaftieren können.

Anders als beispielsweise die Untersuchungshaft ist bei der Administrativhaft kein Strafverfahren anhängig.

Die Administrativhaft kann gegen Palästinenserinnen und Palästinenser verhängt werden, wann immer der jeweilige militärische Oberbefehlshaber Israels zur Einschätzung gelangt, es gebe ausreichende Gründe zur Annahme, die öffentliche Sicherheit und Ordnung der besetzten Gebiete müsse durch eine solche Maßnahme wieder hergestellt werden.

Zu den möglichen „Sicherheitsgründen“ können alle Vorkommnisse gehören, die als Verstöße gegen verhängte Militärverfügungen ausgelegt werden. Seit 1967 wurde von den jeweils zuständigen Oberbefehlshabern der besetzten palästinensischen Gebiete über 1000 Militärverfügungen erlassen. Dies bedeutet, dass Zivilisten und Zivilistinnen militärrechtlich verfolgt werden; die Verfahren finden vor Militärgerichten statt und werden von Militärpersonal durchgeführt, was von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen als völkerrechtswidrig beanstandet wird.

Aktuell befinden sich 700 Palästinenserinnen und Palästinenser in Administrativhaft, davon sieben Minderjährige.¹

1. Die Festnahme und das Verfahren

Die Festnahme wird in der Regel durch das israelische Militär durchgeführt. Dabei kommt es seitens der Soldaten und Soldatinnen regelmäßig zu Gewaltübergriffen sowie zu Personen- und Sachschaden.

So kamen 2014 14 Palästinenserinnen und Palästinenser während ihrer eigenen Festnahme oder der anderer zu Tode.² Die meisten Festnahmen erfolgen entweder in Verbindung mit – ebenfalls willkürlichen und meistens nächtlichen – Hausdurchsuchungen oder an Militärkontrollpunkten. Viele Festgenommene berichten, sie hätten keinen Durchsuchungs- oder Haftbefehl erhalten.³

Die Beschlüsse werden ihnen nur auf Hebräisch ausgehändigt - eine Sprache, die die meisten kaum verstehen, geschweige denn lesen oder schreiben können.⁴ Familienmitglieder werden oftmals nicht informiert, wohin die festgenommene Person verbracht wird.

Fälle von Misshandlungen und Folter sind weit verbreitet. Amnesty International spricht in einem Bericht aus dem Jahre 2012 von zahlreichen Fällen, in denen Festgenommene während wochenlanger Verhöre in schmerzhaften Stresspositionen festgebunden wurden. Außerdem leiden die Festgenommenen unter Schlafentzug, es wird ihnen angedroht, dass ihnen oder ihren Familienmitgliedern etwas zustößt, sie werden

¹ Vgl. Addameer Stastics, <http://www.addameer.org/statistics> (abgerufen am 30.04.2016)

² Vgl. Addameer, „Violations against Palestinian Prisoners in Israeli Prisons and Detention Centers“, S.20, abrufbar unter: http://www.addameer.org/sites/default/files/publications/violations_report_2014.pdf (abgerufen am 07.04.2016).

³ Fallbeispiele unter ilmr.de/irpi.

⁴ Addameer, „Palestinian Political Prisoners in Israeli Prisons“, S. 6: <http://www.addameer.org/files/Palestinian%20Political%20Prisoners%20in%20Israeli%20Prisons%20%28General%20Briefing%20January%202014%29.pdf> (abgerufen am 30.04.2016).

verbal und oft auch physisch attackiert. Während des Verhörs haben sie keinen Zugang zu Anwälten und Anwältinnen.⁵

Die festgenommene Person kann gemäß Art. 287 der Militärverfügung 1651, bis zu acht Tage festgehalten werden, ohne den Grund der Festnahme zu erfahren und ohne einem Richter oder einer Richterin vorgeführt zu werden.

Während dieser acht Tage kann der Oberbefehlshaber die Administrativhaft verhängen, für welchen Fall der oder die Gefangene Gelegenheit erhält, während der folgenden acht Tage einen Militär Richter oder -richterin anzurufen, um von diesem die Anordnung der Administrativhaft überprüfen zu lassen. In den seltensten Fällen entscheidet das Militärgericht anders als der militärische Oberbefehlshaber in den besetzten Gebieten. Insbesondere erfolgt die militärgerichtliche Überprüfung der angeordneten Administrativhaft nicht öffentlich. Ein Verstoß gegen Internationales Recht.

Die Überprüfung basiert auf Beweisen des israelischen Geheimdienstes, „Israeli Security Agency“ (ISA). Die ISA ist jedoch nicht verpflichtet, sich vor Gericht von einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterinnen vertreten zu lassen. Weder die Gefangenen, noch ihre Anwälte und Anwältinnen haben Zugang zu den geheim gehaltenen Beweisen. Auch hierin liegt ein Verstoß gegen Art. 105 III. Genfer Konvention sowie Art. 74 IV. Genfer Konvention.

Gegen den Richterbeschluss kann Beschwerde beim militärischen Berufungsgericht eingereicht werden. Eine weitere Revisionsinstanz ist der Oberste Gerichtshof Israels.

2. Verteidigung

Anwälte und Anwältinnen, die inhaftierte Palästinenserinnen und Palästinenser vor israelischen Militär- und Zivilgerichtshöfen vertreten, sind mit ständigen Schwierigkeiten konfrontiert, die de facto das Recht auf ein faires Verfahren außer Kraft setzen.⁶ Palästinenserinnen und Palästinenser aus den besetzten Gebieten können, wenn überhaupt, nur unter erschwerten Bedingungen in israelisches Gebiet reisen. Im Widerspruch zu Art. 49 der IV. Genfer Konvention werden Palästinenserinnen und Palästinenser in Gefängnissen auf israelischem Territorium festgesetzt; dies stellt eine erzwungene Verschickung bzw. Verschleppung gemäß der internationalen Regelung dar, und ist u.a. deswegen so gravierend, weil dadurch Anwalts- und Familienbesuche erschwert werden.

Anwälten und Anwältinnen aus den besetzten palästinensischen Gebieten ist es generell nicht gestattet, ihre Mandanten und Mandantinnen zu besuchen, wenn diese auf israelischem Territorium inhaftiert sind. Dies stellt einen völkerrechtlichen Verstoß dar, Art. 72 IV. Genfer Konventionen.

In Verfahren zur Administrativhaft ist der Zugang zu allen Beweisen in der Regel ausschließlich der Militärstaatsanwaltschaft gewährt. Der Verteidigung ist es nicht gestattet Zeugen oder Zeuginnen zu befragen, um wenigstens auf diesem Wege Informationen zu erhalten. Auch die Militärstaatsanwaltschaft muss keine Fragen der Verteidigung beantworten. Tut sie dies doch, muss sie nicht vereidigt werden.⁷

In keinem der insgesamt 322 Fällen zwischen den Jahren 2000 und 2010, die das Höchste Gericht Israels zu behandeln hatte, wurde zugunsten einer Freilassung entschieden oder geheimgehaltene Beweise öffentlich als unzulässig erklärt.⁸

⁵ *Amnesty International* (Hrsg.), „Starved of Justice. Palestinians Detained without Trial by Israel“, Amnesty International Ltd., London (Großbritannien), 2012, S.21, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/MDE15/026/2012/en/> (abgerufen am 30.04.2016).

⁶ *Addameer*, „Administrative Detention in the Occupied Palestinian Territory – A Legal Analysis Report“, S. 28, abrufbar unter: <http://www.addameer.org/files/Reports/administrative-detention-analysis-report-final.pdf> (abgerufen am 30.04.2016).

⁷ Ebd.

⁸ *Krebs, Shir*, „Lifting the Veil of Secrecy: Judicial Review of Administrative Detentions in the Israeli Supreme Court“, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Mai 2012, Vol. 45, Nr. 3, S. 642 (643).

3. Einschlägige israelische Gesetze zur Administrativhaft

Die Administrativhaft wurde von Israel in Gesetzen und Militärverfügungen reguliert, die auf den „The Defence (Emergency) Regulations“ beruhen, dem von der britischen Kolonialmacht erlassen Notstandsgesetz von 1945.

3.1 Anwendung auf israelischem Gebiet

Nach seiner Staatsausrufung 1948 wendete Israel dieses Gesetz zunächst während der Militärverwaltung gegen Palästinenserinnen und Palästinenser in Israel an, obwohl sie zu Staatsangehörigen wurden. Damit wurde in Israel zweierlei Rechtssysteme geschaffen, ein privilegierendes für Bürger und Bürgerinnen jüdischer und ein zweites, nachteiliges für die palästinensischer Herkunft. Im Jahre 1979 wurden die „Defense Regulations“ durch das „Gesetz zu Verhaftungen im Notstand“ ersetzt, das dem Verteidigungsminister ausdrücklich erlaubt, die Administrativhaft für sechs Monate anzuordnen und diese beliebig oft für jeweils maximal sechs weitere Monate zu erneuern.

3.2 Anwendung in den besetzten palästinensischen Gebieten

Nach dem Krieg von 1967 entschied der damalige Militärgouverneur Israels, das Gesetz auch in den besetzten Gebieten des Westjordanlands und des Gaza-Streifens anzuwenden.

Im Einzelnen wurde die Administrativhaft im Westjordanland und Gaza-Streifen durch Art. 285 der Militärverfügung 1651 geregelt.

Art. 285 der Militärverfügung 1651

- A: Hat der Militärkommandeur der IDF Streitkräfte in den Gebieten (...) ausreichende Gründe für die Annahme, dass eine bestimmte Person der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung wegen inhaftiert werden muss, ist er befugt, durch einen von ihm unterzeichneten Befehl die Administrativhaft gegen diese Person für eine bestimmte Zeit anzuordnen, die die Dauer von sechs Monaten nicht überschreiten soll.
- B: Hat der Militärkommandeur vor dem Ablauf des Haftbefehls, der aufgrund der Regelungen unter Sektion A erlassen wurde, ausreichende Gründe um davon auszugehen, dass die regionale Sicherheit und öffentliche Ordnung nach wie vor die Inhaftierung der Person nötig machen, ist er ermächtigt, durch einen von ihm unterzeichneten Befehl die Gültigkeit des ursprünglichen Haftbefehls von Zeit zu Zeit zu verlängern, jedoch nicht länger als sechs Monate; die Auflagen zum ursprünglichen Haftbefehl sollen auch auf den Verlängerungsbefehl angewendet werden.
- C: Der Administrativhaftbefehl kann auch unter Abwesenheit der Person, gegen die er geht, erlassen werden.

Aufgrund des unilateral beschlossenen Rückzugs Israels aus dem Gaza-Streifen im Jahre 2005 konnte das Militärrecht, trotz weitgehender Aufrechterhaltung der militärischen Kontrolle, nicht umstandslos beibehalten werden. Entgegen den Rechtsauffassungen der internationalen Gemeinschaft sieht sich Israel nach dem Abzug nicht mehr in der Rolle der Besatzungsmacht, sondern erklärte den Gaza-Streifen kurzerhand zum „feindlichen Territorium“.

Vor diesem Hintergrund wurde in Israel 2008 das „Gesetz zur Internierung unrechtmäßiger Kombattanten“ („Unlawful Combatants“ Law) geschaffen, das die Anwendung der Administrativhaft auch für Palästinenserinnen und Palästinenser aus dem Gaza-Streifen regelt.

Art. 3 des Gesetz zur Internierung unrechtmäßiger Kombattanten

- (a) Sieht der Generalstabschef hinreichende Gründe dafür, dass eine festgenommene Person ein unrechtmäßiger Kombattant ist und dass seine Entlassung die staatliche Sicherheit gefährden würde, kann er

die Internierung dieser Person verfügen (im Weiteren "Haftverfügung" genannt). Die Haftverfügung soll die Gründe für die Inhaftierung beinhalten, ohne jedoch staatliche Sicherheitsvorschriften zu gefährden.

(b) Die Haftverfügung kann in Abwesenheit der inhaftierten Person ergehen.

(c) Die Haftverfügung soll dem Gefangenen zum frühestmöglichen Zeitpunkt mitgeteilt werden, und er soll die Gelegenheit erhalten, seine Einwände einem vom Generalstabschef ernannten Oberleutnant vorzutragen; der Vortrag soll vom Oberleutnant aufgenommen und dem Generalstabschef vorgebracht werden; befindet der Generalstabschef nach der Überprüfung des Vortrags, dass die Voraussetzungen dieses Artikels nicht vorliegen, soll er die Haftverfügung aufheben.

3.3 Rechtliche Bewertung

Die Militärverfügungen definieren keine maximal kumulative Dauer der Administrativhaft – sie kann und wird regelmäßig immer und immer wieder verlängert. Desgleichen bleiben auch „regionale Sicherheit“ und „öffentliche Ordnung“, die zur Rechtfertigung der Administrativhaft heranzuziehen sind, undefiniert. Der Militärverwaltung ist damit ein flexibel dehnbarer Beurteilungs- und Ermessensspielraum eröffnet.

Im Unterschied zu der Militärverfügung 1651, die auch in ihrer Abwandlung durch das „Gesetz zur Verhaftung im Notstand“ auf israelisches Hoheits- und Besatzungsterritorium beschränkt ist, erlaubt das „Gesetz zur Internierung ungesetzlicher Kämpfer“ dem israelischen Militär, die Administrativhaft für unbestimmte Zeit auch gegen ausländische Staatsangehörige zu verhängen.

Hinsichtlich des „Gesetzes zur Internierung ungesetzlicher Kombattanten“ ist festzustellen, dass die konstruierte Kategorie „ungesetzliche Kämpfer“, die zwar von den USA in Guantanamo noch angewandt wird, völkerrechtlich nicht anerkannt ist.⁹ Den Inhaftierten sind weder die Rechte als Kriegsgefangene gemäß der III. Genfer Konvention, noch Rechte als Zivilisten gemäß der IV. Genfer Konvention garantiert.

Hinzu kommt, dass diese unklare Definition nicht nur Personen kriminalisiert, die unmittelbar an Kampfhandlungen gegen Israel beteiligt waren, sondern grundsätzlich auf alle Angehörige von Streitkräften ausdehnbar ist, die in solchen Kampfhandlungen involviert sind. Dabei ist es unerheblich, ob die einzelne Person selbst Teil der Kampfhandlungen ist oder nicht. Die Genfer Konventionen verbieten es einem Staat zwar nicht, etwaige Kämpfer und Kämpferinnen nach nationalen Strafgesetzen zu verfolgen. Das israelische „Gesetz zur Inhaftierung ungesetzlicher Kämpfer“ erlaubt aber die Anordnung von Administrativhaft auch ohne Anklage und sieht insbesondere ein Strafverfahren nicht vor.

⁹ Das Völkerrecht kennt lediglich „Zivilisten“ und „Kombattanten“, hierzu ausführlich *International Committee of the Red Cross*, Customary IHL database, Chapter 1. Distinction between Civilians and Combatants, Rule 1., abrufbar unter: https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter1_rule1 (abgerufen am 30.04.2016).

4. Hintergrund: Rechtslage in den besetzten palästinensischen Gebieten

Da die palästinensischen Gebiete völkerrechtlich als besetzt gelten, kommt hier das humanitäre Völkerrecht zur Anwendung. Es regelt die Verpflichtungen der Besatzungsmacht hinsichtlich der Behandlung der in ihren Schutz gestellten Personen während der Besatzung. Die wichtigsten Regelungen des humanitären Völkerrechts, die in den besetzten palästinensischen Gebieten die Administrativhaft regeln, sind:

- Genfer Konventionen IV (1949)
- Zusatzprotokoll I der Genfer Konventionen (1977)
- Haager Landkriegsordnung

Israel behauptet, dass die Genfer Konventionen weder im Westjordanland, noch im Gaza-Streifen anwendbar sind. Diese Rechtsauffassung wird von der internationalen Gemeinschaft nicht geteilt, da diese Gebiete völkerrechtlich als besetzt gelten.

Dies gilt insbesondere im Gaza-Streifen, obwohl in Israel die Auffassung vorherrscht, dass die Besatzung nach dem unilateralen Abzug im Jahre 2005 beendet sei. Gemäß Art. 42 der Haager Landkriegsordnung sind es die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort, die entscheidend sind für die Frage, ob eine Besatzung vorliegt. Solange die Besatzungsmacht effektive Kontrolle über das Gebiet hat, muss der Zustand einer Besatzung festgestellt werden.¹⁰ Israel hat die tatsächliche Kontrolle über den Luft-, See- und Landweg des Gaza-Streifens nie aufgegeben. Stattdessen wird für die dort lebenden Palästinenserinnen und Palästinenser ein regulärer Waren- und Personenverkehr fortwährend behindert. Auch wenn es keine israelischen militärischen Einrichtungen auf dem Gebiet des Gaza-Streifens gibt, so reicht es doch aus, dass Israel diese potentiell jederzeit implementieren könnte.

Im Falle eines Kriegs oder auch schon bewaffneten Konflikts gilt unverzüglich *jus in bello*, beziehungsweise Kriegsvölkerrecht, weshalb u. a. auch sofort die Genfer Konventionen¹¹ zur Anwendung zu bringen sind.

Israel hat im Krieg von 1967 obsiegt und macht in den besetzten palästinensischen Gebieten als Besatzungsmacht seit 49 Jahren das *jus in bello* geltend. Die Auffassung, dass in den besetzten palästinensischen Gebieten Kriegsvölkerrecht gilt und somit die Genfer Konventionen uneingeschränkt zur Anwendung zu bringen sind, wurde überdies förmlich in mindestens 25 Resolutionen des Sicherheitsrats¹² sowie der Generalversammlung¹³ der Vereinten Nationen, von den Vertragsstaaten der Genfer Konventionen und nicht zuletzt vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz¹⁴ bestätigt.

Mit Gutachten vom 09.07.2004 wurde vom Internationalen Gerichtshof (IGH) das von Israel jahrelang vorgebrachte Argument, in den besetzten palästinensischen Gebieten komme das Kriegsvölkerrecht deshalb nicht zum Tragen, weil diese nicht Hoheitsgebiet eines palästinensischen Staates seien, den es nie gegeben habe, ausdrücklich verworfen und die Einhaltung der Genfer Konventionen gefordert.¹⁵

Israels Argumentation ist inzwischen ohnehin gegenstandslos, da der „Staat Palästina“ seit 2014 Vertragspartei der Genfer Konventionen ist, so dass diese gemäß Art. 2 IV Genfer Konventionen auf den besetzten Territorien Palästinas zur Anwendung gebracht werden müssen. Dies gilt auch für das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Konventionen von 1977, das zwar nicht von Israel, jedoch vom „Staat Palästina“ ratifiziert wurde und für den Besatzungsstaat daher bindend.

¹⁰ Ferraro, Tristian, "Determining the beginning and end of an occupation under international humanitarian law", in: International Review of the International Red Cross, Vol. 94 Number 885, 2012, S. 139, mwN, abrufbar unter: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2012/irrc-885-ferraro.pdf> (abgerufen am 30.04.2016).

¹¹ vgl. International Committee of the Red Cross, What are *jus ad bellum* and *jus in bello*?, abrufbar unter: <https://www.icrc.org/en/document/what-are-jus-ad-bellum-and-jus-bello-0> (abgerufen am 30.04.2016).

¹² dazu nur: UN-Resolution 446 (1979).

¹³ Vgl. UN-Resolution 2253 (1967).

¹⁴ Vgl. Fourth Geneva Convention, Annexe 2 - Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention: statement by the International Committee of the Red Cross, vom 05.12.2001, abrufbar unter: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5fldpj.htm> (abgerufen am 30.04.2016).

¹⁵ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Beschluss vom 09.07.2004, I.C.J. Reports 2004, S. 137, abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf> (abgerufen am 30.04.2016).

5. Administrativhaft im internationalen Recht

Die Administrativhaft ist im internationalen Recht geregelt. Jedoch ist sie nur unter strengen Voraussetzungen möglich. Werden diese nicht eingehalten, so ist die Administrativhaft nach menschen- und völkerrechtlichen Normen unzulässig.

5.1 Menschenrechtliche Regelung

Das Recht auf persönliche Freiheit ist eine der tragenden Säulen der Menschenrechte. Es leitet sich aus der 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündeten „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 ab, auf die gemäß Art. 2 alle Menschen ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand Anspruch haben. Insbesondere haben alle Menschen nach Art. 3 das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

Willkürlich und eine andauernde Haft ohne richterlichen Entscheid und Anklage stellen demnach eine Menschenrechtsverletzung dar. Die Allgemeine Menschenrechtserklärung ist rechtlich zwar nicht bindend, die Vorschriften der Art. 2 und 3 sind jedoch seit langem in Völkergewohnheitsrecht erstarkt und somit beide bindend.

Rechtsverbindlich ist jedoch der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte angelegte und im Jahre 1966 von der Generalversammlung der UNO verabschiedete „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“. Auch unter der Bezeichnung „UN-Zivilpakt“ bekannt, garantiert dieser internationale Vertrag allen Menschen die demokratischen Grundrechte sowie die politischen Freiheiten und verbrieft ihren Schutz durch die Unterzeichnerstaaten. Willkürlich gilt in diesem Vertrag als Menschenrechtsverletzung. Er wurde 1991 von Israel unterzeichnet und ist somit bindend.

Art. 9 Internationaler Pakt über bürgerliche und zivile Rechte v. 19. 12. 1966

(1) Jedermann hat ein Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Niemand darf willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden. Niemandem darf seine Freiheit entzogen werden, es sei denn aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens.

(2) Jeder Festgenommene ist bei seiner Festnahme über die Gründe der Festnahme zu unterrichten, und die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen sind ihm unverzüglich mitzuteilen.

(3) Jeder, der unter dem Vorwurf einer strafbaren Handlung fest genommen worden ist oder in Haft gehalten wird, muss unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Amtsperson vorgeführt werden und hat Anspruch auf ein Gerichtsverfahren innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung aus der Haft. Es darf nicht die allgemeine Regel sein, dass Personen, die eine gerichtliche Aburteilung erwarten, in Haft gehalten werden, doch kann die Freilassung davon abhängig gemacht werden, dass für das Erscheinen zur Hauptverhandlung oder zu jeder anderen Verfahrenshandlung und gegebenenfalls zur Vollstreckung des Urteils Sicherheit geleistet wird.

(4) Jeder, dem seine Freiheit durch Festnahme oder Haft entzogen ist, hat das Recht, ein Verfahren vor einem Gericht zu beantragen, damit dieses unverzüglich über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheiden und seine Entlassung anordnen kann, falls die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.

(5) Jeder, der unrechtmäßig festgenommen oder in Haft gehalten worden ist, hat einen Anspruch auf Entschädigung.

Diese Vorschriften gelten jedoch nicht absolut. Der Zivilpakt sieht Ausnahmen von dieser Regel vor:

Artikel 4

(1) Im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, können die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus diesem Pakt in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, außer Kraft setzen, vorausgesetzt, dass diese Maßnahmen ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft enthalten.

Im Falle des öffentlichen Notstandes darf der Staat dennoch Administrativhaft verhängen, dies allerdings nur unter strengen Voraussetzungen: Z.B. dass andere, weniger einschneidende Maßnahmen nicht erkennbar oder realisierbar seien.

Israel behauptet, dass es sich seit der Staatsgründung 1948 im Notstand befindet, und daher von Art. 4 Gebrauch machen kann. Der UN-Menschenrechtsausschuss, der über die Einhaltung des Zivilpakts wacht, unterstreicht jedoch, dass Abweichungen von den Regelungen des Zivilpakts nur im Ausnahmefall zugelassen sind und zeitlich befristet sein müssen.¹⁶

Die israelische Praxis der Administrativhaft genügt keiner der genannten Voraussetzungen. Insbesondere ist die von Israel vorgebrachte Deutung der schwierigen Situation der Besetzung als Notstand inakzeptabel. Denn die seit fast einem halben Jahrhundert von Israel aufrechterhaltene Besetzung ist völkerrechtswidrig und muss demnach umgehend aufgehoben werden.

5.2 Humanitäres Völkerrecht

Auch im humanitären Völkerrecht ist die Administrativhaft unter strengen Voraussetzungen geregelt.

Art. 78 der IV. Genfer Konvention gewährt aus zwingenden Gründen der Sicherheit der Besatzungsmacht das Recht zur Verhängung von Sicherheitsvorkehrungen wie Zwangsaufenthalt oder Internierung. Dies kann im Einzelfall auch Administrativhaft sein. Art. 78 sieht im Vorgehen einer Besatzungsmacht gegen die besetzte Bevölkerung diese Maßnahme jedoch nur als ultima ratio vor:

Art. 78 IV. Genfer Konvention zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten v. 12. August 1949

Wenn die Besatzungsmacht es aus zwingenden Sicherheitsgründen als notwendig erachtet, Sicherheitsmaßnahmen in Bezug auf geschützte Personen zu ergreifen, kann sie ihnen höchstens einen Zwangsaufenthalt auferlegen oder sie internieren.

Die Entscheidungen über den Zwangsaufenthalt oder die Internierung sollen in einem ordentlichen Verfahren getroffen werden, das von der Besatzungsmacht entsprechend den Bestimmungen des vorliegenden Abkommens festzulegen ist. Dieses Verfahren hat für die betroffenen Personen das Recht auf Einlegung von Rechtsmitteln vorzusehen. Über Rechtsmittel soll so rasch als möglich entschieden werden. Werden Entscheidungen aufrechterhalten, sollen sie einer periodischen, wenn möglich halbjährlichen Überprüfung durch eine zuständige, von der erwähnten Macht eingesetzte Behörde unterzogen werden.

Geschützte Personen, denen ein Zwangsaufenthalt zugewiesen wird und die infolgedessen zum Verlassen ihres Wohnsitzes gezwungen sind, sollen in den vollen Genuss der Bestimmungen von Artikel 39 des vorliegenden Abkommens gelangen.

¹⁶ UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment 29: States of Emergency (Article 4), 31 August 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, Abs. 2.

Auch hier gelten strenge Vorschriften: Die Besatzungsmacht darf die Maßnahme nicht extensiv anwenden. Die Administrativhaft gilt als äußerster Einschnitt in die persönlichen Freiheitsrechte der besetzten Bevölkerung.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das für die Überwachung der Einhaltung der Genfer Konventionen zuständig ist, kommentiert zur Vorschrift des Art. 78¹⁷:

Art. 78 spricht von zwingenden Sicherheitsgründen; er gibt keine Basis für die Ergreifung kollektiver Maßnahmen: jeder Fall ist individuell zu entscheiden. In jedem Falle können solche Maßnahmen nur aufgrund echter, zwingender Sicherheitsgründe angeordnet werden; der Ausnahmecharakter muss erhalten bleiben.

Administrativhaft darf niemals ersatzweise für eine Strafhaft verhängt werden, etwa wenn notwendige Beweise für eine Verurteilung fehlen.

Des Weiteren darf Administrativhaft nur in Einzelfällen verhängt werden. Jeder Fall muss gründlich dahingehend überprüft werden, ob zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht andere, weniger einschneidende Maßnahmen geboten wären.

Außerdem muss die Administrativhaft umgehend beendet werden, sobald der Haftgrund wegfällt, Art. 132 IV. Genfer Konvention und Art. 75 Abs. 3 des Zusatzprotokolls I.

Die Verhängung der Administrativhaft muss formell rechtmäßig sein, und es müssen ihr rechtlich anerkannte Gründe zugrunde liegen. Zu den rechtlich anerkannten Gründen zählen gemäß Art. 42 IV. Genfer Konvention, dass die Administrativhaft für die Sicherheit des betreffenden Landes absolut notwendig ist, und dass gem. Art. 78 „zwingende Sicherheitsgründe“ vorliegen.

Die internierte Person hat das Recht, die Gründe für die Inhaftierung zu erfahren, Art. 75 Abs. 3 des Zusatzprotokolls I, und zwar in einer ihr verständlichen Sprache.

Art. 43 und Art. 78 der Genfer Konventionen regulieren des Weiteren rechtliche Beschwerdemöglichkeiten, die vorhanden sein müssen, damit die internierte Person die Rechtmäßigkeit der Haft überprüfen lassen kann. Hierfür muss der Person ein Rechtsbeistand zur Verfügung gestellt werden, der sie ungehindert besuchen kann. Besuchsrechte werden auch Familienmitgliedern zugestanden.

5.3 Rechtliche Bewertung

Israels Administrativhaft verstößt sowohl gegen fundamentale menschenrechtliche Vorschriften, als auch gegen Regeln des Humanitären Völkerrechts. Sie muss aufgehoben werden.

Israel begründet sein Vorgehen damit, dass es seit seiner Gründung 1948 im Ausnahmezustand ist, und daher die Regelungen des internationalen Rechts selber außer Kraft zu setzen berechtigt sei. Dies trifft nicht zu.

Gemäß Art. 4 Abs. 3 des Zivilpakts müssen Vertragsstaaten, die das Recht wahrnehmen, ihre Verpflichtungen außer Kraft zu setzen, unverzüglich den übrigen Vertragsstaaten durch Vermittlung des UN-Generalsekretärs mitteilen, welche Bestimmungen außer Kraft gesetzt werden und welche Gründe dies veranlasst haben. Abgesehen davon, dass Israel sich niemals zu solchen Mitteilungen veranlasst gesehen hat, kann es sich – wie bereits festgestellt – keinesfalls auf einen Notstand „Besatzung“ berufen, den es – wider geltendes Völkerrecht – selbst erzeugt hat und fortwährend neu erzeugt.

Darüber hinaus sieht das humanitäre Völkerrecht keine Abweichungen von diesen Regeln aufgrund militärrechtlicher oder nationaler Erwägungen vor. Vielmehr sieht es solche Erwägungen als geregelt an und fordert, sie den Anforderungen der Menschlichkeit unterzuordnen oder zumindest zu einer geeigneten Balance mit diesen zu bringen.

¹⁷ *International Committee of the Red Cross* (Hrsg.), *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949 of 1958*, Article 78, Genf 1958, abrufbar unter: <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/> (abgerufen am 30.04.2016).

Selbst wenn die Voraussetzungen für eine Administrativhaft gegeben wären, verletzt die tägliche Praxis ihrer Ausübung durch Regierungs-, Justiz- und Militärorgane Israels die engen Grenzen und strengen Regularien, die ihrer Verhängung durch das System der Menschenrechte und das Internationale Recht insgesamt gesetzt sind.

Amnesty International¹⁸ bewertet diese Inhaftierungsform als Verstoß gegen Art. 9 des „Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte“ (so genannter Zivilpakt von 1966), der willkürliche Festnahme sowie Festsetzung im Gefängnis strikt untersagt (s. u.). Auch die von der UN ins Leben gerufene Arbeitsgruppe „Willkürliche Haft“ beanstandet die Administrativhaft.¹⁹

¹⁸ *Amnesty International* (Hrsg.), a.a.O., S.39.

¹⁹ Gründungserklärung des UN-Ausschusses für Administrationshaft, Fact Sheet No. 26, The UN-Working Group on Arbitrary Detention, UN Commission on Human Rights, abrufbar unter:
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet26en.pdf> (abgerufen am 30.04.2016).

6. Zusammenfassung

Die aktuell ungefähr 700 palästinensischen Administrativhäftlinge werden von Israel völker- und menschenrechtswidrig, ohne Anklage und auf unbestimmte Zeit festgehalten. Sämtliche Verfahren gegen palästinensische Zivilistinnen und Zivilisten finden vor Militärgerichten statt. Durch den beliebig oft verlängerbaren Administrativhaftbefehl bleiben die Inhaftierten im Ungewissen darüber, ob und wann sie wieder frei kommen.

Im Einzelnen hat die israelische Militärverwaltung in den besetzten palästinensischen Gebieten die Militärverordnung Nr. 1651 erlassen, wonach Palästinenserinnen und Palästinenser in Administrativhaft genommen werden dürfen. Nach dem einseitigen Abzug aus dem Gaza-Streifen und der Verhängung der Blockade hat Israel das Gebiet zu „feindlichem Territorium“ deklariert; Palästinenserinnen und Palästinenser werden nach dem „Gesetz zur Internierung unrechtmäßiger Kombattanten“ in Administrativhaft genommen. Damit verwendet Israel die umstrittene Kategorie der „unrechtmäßigen Kombattanten“, die völkerrechtlich nicht anerkannt ist.

Da Israel die engen Voraussetzungen, unter denen Administrativhaft zulässig wäre, nicht einhält, verurteilt verschiedene Menschenrechtsorganisationen z.B. Amnesty International in ihrem 2012 veröffentlichten Bericht „Starved of Justice – Palestinians Detained without Trial by Israel“ diese Praxis als menschenrechtswidrig. Auch die von der UN ins Leben gerufene Arbeitsgruppe „Willkürlich“ problematisiert die Administrativhaft als Menschenrechtsverletzung.

Unbestritten besteht aus Sicht der internationalen Gemeinschaft Einigkeit, dass neben den menschenrechtlich bindenden Bestimmungen wie dem UN-Zivilpakt auch humanitäres Völkerrecht, allen voran die Genfer Konventionen, in den besetzten Gebieten Anwendung finden.

Nach Art. 78 der IV. Genfer Konvention ist die Administrativhaft, die durch die Besatzungsmacht gegen die besetzte Bevölkerung verhängt wird, grundsätzlich rechtswidrig. Nur unter den engen Voraussetzungen, dass die Administrativhaft als ultima ratio, und in Einzelfällen aufgrund echter, zwingender Sicherheitsgründe und niemals als Ersatz für Strafhaft angewendet werden kann, darf diese Maßnahme ergriffen werden.

Selbstverständlich gelten auch die Menschenrechte, u.a. der UN-Zivilpakt, der Willkürlich in Art. 9 als rechtswidrig beanstandet. Nur im Notstand darf vorübergehend von dieser Maßnahme Gebrauch gemacht werden.

Zur Durchsetzung der anwendbaren Bestimmungen sind die Vertragsparteien der Genfer Konventionen, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um Zuwiderhandlungen zu unterbinden, Art. 1, 146 der IV. Genfer Konvention.