

Lintl, Peter; Wolfrum, Stefan

**Research Report**

## Israels Nationalstaatsgesetz: Die Regierung Netanyahu schafft Grundlagen für ein majoritäres System

SWP-Aktuell, No. 50/2018

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Lintl, Peter; Wolfrum, Stefan (2018) : Israels Nationalstaatsgesetz: Die Regierung Netanyahu schafft Grundlagen für ein majoritäres System, SWP-Aktuell, No. 50/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255556>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# SWP-Aktuell

NR. 50 SEPTEMBER 2018

## Israels Nationalstaatsgesetz

Die Regierung Netanyahu schafft Grundlagen für ein majoritäres System

Peter Lintl / Stefan Wolfrum

Am 19. Juli 2018 hat das israelische Parlament das sogenannte Nationalstaatsgesetz verabschiedet. Das Gesetz ist in Israel wie auch im internationalen Kontext stark umstritten, obwohl es strenggenommen nur wenige Neuerungen enthält. Seine Befürworter betonen, dass darin nur Realitäten zum Ausdruck kämen. Kritiker machen geltend, das Gesetz diskriminiere Minderheiten, richte sich gegen demokratische Werte und unterschlage insbesondere das Prinzip der Gleichheit. Dabei offenbart die Debatte in Israel das gesellschaftliche Spannungsverhältnis zwischen »jüdischer« und »demokratischer« Identität. Zudem zeigt sich, dass die maßgeblichen Unterstützer des Gesetzes auf Regierungsseite weiterreichende Absichten verfolgen, als dessen Wortlaut erkennen lässt. Ihnen geht es darum, jüdische Kollektivrechte über individuelle Rechte und Freiheiten zu stellen. Das Gesetz ist daher auch eine Manifestation derzeitiger Regierungspolitik, die darauf abzielt, Israel weg von einer eher liberalen und hin zu einer majoritären Demokratie zu führen. Insbesondere der Oberste Gerichtshof als Verteidiger liberaler Prinzipien ist von dieser Politik betroffen.

Israel hat keine Verfassung, sondern nur eine Reihe sogenannter Grundgesetze, die Verfassungsrang besitzen. Hintergrund ist, dass es seit der Staatsgründung 1948 [keine Einigung](#) darüber gibt, was genau »jüdisch« im jüdischen Staat sein soll und wie sich der jüdische zum demokratischen Charakter des Staates verhält. Das nun verabschiedete 14. Grundgesetz mit dem Titel »Israel: Der Nationalstaat des jüdischen Volkes« beansprucht, das jüdische Element des Staates zu kodifizieren. Es erklärt Israel mit Verfassungsrang zu einem jüdischen Staat. Angesichts der Tatsache, dass das Gesetz den Charakter des Staates definieren soll, muss ihm ein hoher Stellenwert beigemessen

werden, vergleichbar etwa der Präambel einer Verfassung.

Das Gesetz hat einen langen Vorlauf. Seit 2011 wurde in der Knesset über verschiedene Entwürfe diskutiert. Bei den zionistischen Parteien gab es breite Unterstützung für das Anliegen, den jüdischen Nationalstaatscharakter auf Grundgesetzebene festzuschreiben. Die Motivation hierzu speist sich vor allem aus drei Entwicklungen. Erstens hat die Stagnation im Friedensprozess mit den Palästinensern bewirkt, dass für die [Mehrheit der Israelis](#) nicht mehr ein Friedensabkommen das wichtigste gesellschaftliche Ziel ist, sondern die Erhaltung Israels als jüdischer Staat.



Zweitens soll den Forderungen von Postzionisten und der arabischen Minderheit im Land begegnet werden, die Israel als neutralen, nicht als jüdischen Staat definieren wollen. Drittens dient das Gesetz als proaktives Statement gegen Versuche, Israel zu delegitimieren, vor allem im Rahmen der »Boycott, Divestment and Sanctions« (BDS)-Bewegung, die international für wirtschaftliche, politische und kulturelle Strafmaßnahmen gegen Israel eintritt.

Dennoch wird die jüngst verabschiedete Fassung des Gesetzes in Israel heftig diskutiert. [Amir Ohana](#) (Likud), Vorsitzender des Sonderausschusses für den Entwurf des Nationalstaatsgesetzes, bezeichnete es als das »wichtigste Gesetz in der Geschichte des Staates Israel«. Für Ministerpräsident [Benjamin Netanyahu](#) führt das Gesetz Israel überhaupt erst seiner historischen Bestimmung zu – darin habe der Zionismus seine Erfüllung gefunden. Einige arabische Knesset-Abgeordnete hingegen zerrissen Kopien des Gesetzes bei dessen Verabschiedung und riefen den Unterstützern »Apartheid« zu. Aber auch die jüdische Opposition, viele zivilgesellschaftliche Organisationen und sogar Staatspräsident Reuven Rivlin missbilligten das Gesetz als diskriminierend, unnötig und fehlerhaft. Auch international erfährt es starke Kritik – von der EU über Vertreter des amerikanischen Reformjudentums bis hin zu international bekannten Israel-Lobbyisten wie Alan Dershowitz, der erklärte, das Gesetz mache es schwieriger, Israel zu verteidigen.

Dessen Unterstützer halten dagegen, dass das Gesetz nur festschreibe, was ohnehin Realität sei: Israel sei ein jüdischer Staat. Aus ihrer Sicht hat die vorangegangene Gesetzgebung einer liberalen israelischen Elite eine Schiefelage herbeigeführt, bei der das jüdische Element des Staates nicht mehr ausreichend zur Geltung gekommen sei. Diesen Missstand habe das Nationalstaatsgesetz behoben.

## Zentrale Streitpunkte

Das Gesetz enthält zwar einzelne Neuerungen, doch viele der Regelungen finden sich schon in bestehenden Gesetzen. Allerdings erhalten diese Regelungen nun Verfassungsrang. Zahlreiche Aspekte haben rein deklarativen Charakter. So regelt das Gesetz etwa staatliche Symbole (Flagge, Hymne, Wappen), Kalender (hebräisch und gregorianisch) sowie Feier- und Ruhetage. Zudem bestätigt es bisherige Praxis wie die Einwanderungsmöglichkeit aller Juden oder generell die starke Verbindung zur jüdischen Diaspora. Auch der Status ganz Jerusalems als Hauptstadt wird bekräftigt, obwohl dieser schon 1980 in einem separaten Grundgesetz festgeschrieben wurde. Dass es dennoch eine hitzige Kontroverse über das Gesetz gibt, beruht im Wesentlichen auf vier Streitpunkten.

### Kodifizierung Israels als jüdischer Staat

Die schärfste Diskussion hat sich an Paragraph 1 des Gesetzes entzündet, der Israel als historisches Heimatland des jüdischen Volkes definiert und das Recht auf nationale Selbstbestimmung im Land exklusiv dem jüdischen Volk zuspricht. Dabei bezieht sich das Verständnis von »jüdisch« vor allem auf den Charakter des Judentums als Nation, wie er vom Zionismus formuliert wird. Das heißt nicht, dass die religiösen und ethnischen Elemente des Judentums ignoriert werden, aber die Zielsetzung des Gesetzes bezieht sich auf die Forderung nach unabhängiger Staatlichkeit, die jeglichem nationalen Selbstverständnis inhärent ist.

Im Sinne eines solchen Selbstverständnisses ist die Schaffung eines jüdischen Staates die *raison d'état*, die Israel zugrunde liegt, und ein Faktum, das in vielen anderen Gesetzen und Rechtsprechungen des Landes Ausdruck gefunden hat. Israel erklärte sich bereits 1948 als jüdischer Staat für unabhängig und wurde von der Mehrheit der Weltgemeinschaft anerkannt. Dennoch ist die Frage, ob Israel ein jüdischer

Staat sein soll, zwischen arabischen und jüdischen Israelis stark umstritten. Weite Teile der arabisch-palästinensischen Bevölkerung lehnen diesen Paragraphen des Gesetzes entschieden ab. Aus ihrer Sicht hat eine solche Definition eine diskriminierende Komponente, da die weitere Verrechtlichung des jüdischen Charakters des Staates die Trennung zwischen arabischen und jüdischen Bürgern zementiere. Denn anders als in vielen westlichen Staaten ist in Israel die Staatsbürgerschaft nicht identisch mit der Identität des Staates. Während man zwar israelischer Staatsbürger sein kann, gibt es keine israelische Nationalität – was der Oberste Gerichtshof in einem Urteil auch so festgehalten hat. So wird etwa in israelischen Geburtsurkunden zwischen jüdischen und arabischen Staatsbürgern differenziert.

Dadurch wird der Charakter des Staates von der nationalen Mehrheit bestimmt, was den nichtjüdischen Minderheiten automatisch einen sekundären Status gibt, zumindest in grundlegenden Identitätsfragen des Staates. Ob ein Staat, der seine Identität mit der ethnisch-religiös definierten Nationalität der Mehrheit verknüpft, sui generis diskriminierend sei, wird in Israel hitzig diskutiert – in der Politik ebenso wie in der Zivilgesellschaft und der akademischen Welt. Es ist eine Frage, die prinzipiell divergierende Staatsverständnisse berührt. Gegner der Idee des jüdischen Staates fordern einen neutralen Staat, der auf einer liberalen Vorstellung von Volkssouveränität gründe, die keine Darstellung von Mehrheits- und Minderheitsverhältnissen in der staatlichen Gesetzgebung erlaube. Die andere Seite argumentiert, dass ein solcher makelloser Liberalismus ohnehin nur auf dem Papier existiere. Verwiesen wird dabei auch auf Beispiele wie Spanien, Lettland oder Kroatien – Länder, die nationalstaatliche Identität verfassungsmäßig über die Mehrheitsgesellschaft definieren. Selbst die Parlamentarische Versammlung des [Europarates](#) attestiere, dass Nationalität nicht unbedingt mit Staatsbürgerschaft gleichzusetzen sei (vor dem Hintergrund, dass seine Mitgliedstaaten unterschied-

lichen Konzepten von »Nation« folgen, die sich nicht miteinander vereinbaren lassen).

Arabisch-palästinensische Politiker fordern daher einen »Staat für alle Bürger« und postulieren dabei mitunter auch das Recht, den jüdischen Charakter Israels in Frage zu stellen. Viele der jüdischen Israelis setzen die Formel vom »Staat für alle Bürger« dagegen mit der Verleugnung von Israels Existenzrecht gleich. Mehrfach versuchte daher die Knesset, ein Gesetz zu verabschieden, nach dem Parteien mit entsprechenden Absichten von der Teilnahme an Parlamentswahlen disqualifiziert würden – was bis dato aber der Oberste Gerichtshof verhindert hat.

Verschärfend wirkt sich auf diesen Streit die historische Genese des Staates Israel aus. Sie ist untrennbar verbunden mit der Flucht der Juden vor europäischem Antisemitismus wie auch mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt, in dem beide Seiten – Zionisten und Palästinenser – einen historischen Anspruch auf dasselbe Stück Land erheben. Die Diskussion um das Nationalstaatsgesetz ist damit auch ein Ausdruck des bis heute ungelösten Konflikts.

## **Stellenwert demokratischer Prinzipien**

Anders als in der Frage von Israels jüdischem Charakter sind sich jüdische und arabische Kritiker des Gesetzes einig, wenn es um das Prinzip der »Gleichheit« geht. Sie monieren einhellig, dass dieses Prinzip, das bis dato in keinem israelischen Grundgesetz verankert ist, nicht in das Nationalstaatsgesetz aufgenommen wurde. Damit würden demokratische Grundprinzipien unterminiert. Jüdische Oppositionspolitiker hatten vorgeschlagen, die Unabhängigkeitserklärung von 1948 als Grundgesetz zu verabschieden. Diese erklärte Israel zum jüdischen Staat, sicherte aber allen Bürgern soziale und politische Gleichheit zu. Der israelische Historiker [Alexander Yakobson](#) führte dazu aus, dass es zwar eine Reihe von Ländern gebe, in denen die staatliche Identität der Nationalität der Mehrheit ent-

spreche, das Prinzip der Gleichheit aber in keinem dieser Länder fehle.

Dabei ist es kein Zufall, dass der Gleichheitsgrundsatz im Gesetz unerwähnt bleibt. In der vorherigen Legislaturperiode wurde versucht, zwischen den jüdischen Parteien einen Kompromiss zu erreichen, um das Prinzip in den Entwurf aufnehmen zu können. Dies scheiterte aber am Widerstand von Likud und Jüdisches Heim. Vertreter dieser Parteien argumentierten, der Gleichheitsgrundsatz könnte vom Obersten Gerichtshof als kollektives und nicht nur individuelles Prinzip verstanden werden. Es sei daher besser, das Prinzip ganz wegzulassen, als das Risiko einzugehen, dass palästinensische Israelis am Ende durch Gerichte kollektive Rechte eingeräumt würden. [Yariv Levin](#) (Likud), einer der Architekten des Gesetzes, erklärte ausdrücklich, dass die Einbeziehung eines allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes »das genaue Gegenteil von dem ist, was ich will«.

Auch das Verhältnis des Staates zum Prinzip der »Demokratie« wird im Gesetzestext nicht behandelt, obwohl Letzteres in den meisten Entwürfen verankert war. Allerdings wurde in diesen Versionen das Prinzip Demokratie dem jüdischen Charakter des Staates nachgeordnet, was keine Mehrheit innerhalb der Regierungskoalition fand. Vor allem die Partei Kulanu wehrte sich, aus Sorge um den demokratischen Charakter Israels, gegen eine solche Hierarchisierung. Dies führte letztlich dazu, dass jegliche Verhältnisbestimmung von »jüdisch« und »demokratisch« unterblieb. Wenn Vertreter der Regierung darauf verweisen, das Verhältnis von Demokratie und Judentum sei bereits im Grundgesetz »Menschenwürde und Freiheit« vom 17. März 1992 geregelt, so klingt dies widersprüchlich: Denn das Nationalstaatsgesetz, wie Justizministerin [Ayelet Shaked](#) (Jüdisches Heim) ausführte, soll »den jüdischen Charakter des Staates schützen, auch wenn das bedeutet, Menschenrechte zu opfern«.

## Regelungen zu Minderheiten

Paragraph 7 des Gesetzes spricht davon, dass die Errichtung jüdischer Ansiedlungen einen nationalen Wert darstelle und gefördert werden solle. Diese Formulierung geht zurück auf einen Kompromiss in der Regierung. In einem früheren Entwurf war noch von nach Religion und Nationalität segregierten Siedlungen die Rede. Nach lautstarken Protesten, selbst innerhalb der Regierung, wurde dieser Passus geändert – auch weil Israel Beitenu, die Partei der russischsprachigen Minderheit, die in Teilen nicht als jüdisch anerkannt wird, eine Diskriminierung ihrer Klientel befürchtete.

Dass explizit die jüdischen und nicht die arabischen Ansiedlungen gefördert werden sollen, wird von der Opposition kritisch gesehen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Infrastruktur arabischer Städte [bisher schon vernachlässigt](#) wurde. In der Vergangenheit wurden entsprechende Regelungen vom Obersten Gerichtshof untersagt. Dabei ist es ein seit langem verfolgtes Vorhaben der israelischen Rechten, jüdische Besiedlung auch rechtlich zu bevorzugen. Kerngedanke ist, dass es keine Region in Israel geben soll, die über eine arabische Mehrheit verfügt. Dies betrifft vor allem Gebiete mit einem niedrigeren jüdischen Bevölkerungsanteil wie Galiläa oder den Negev. Der jetzt verabschiedete Passus schließt aber auch die weitere Besiedlung des Westjordanlandes nicht aus. Er wurde von Naftali Bennett eingebracht, dem Vorsitzenden der Partei Jüdisches Heim, die für eine Teilannexion des Gebiets eintritt. Überhaupt fordert eine große Zahl der Parlamentarier, die das Nationalstaatsgesetz billigten, auch eine Annexion oder Teilannexion des Westjordanlandes.

Noch umstrittener ist Paragraph 4 des Gesetzes. Er legt fest, dass die arabische Sprache ihren besonderen Status in Israel behalten und keine Schlechterstellung erfahren soll. Fakt ist allerdings, dass Arabisch durch das Gesetz degradiert wird, da es künftig keine offizielle Staatssprache mehr ist. Wie sich dies auf die Stellung des

Arabischen im Land auswirken wird, ist unklar. In jedem Fall hat die Regelung eine deutliche Symbolkraft im Kontext des ohnehin angespannten Verhältnisses zwischen den arabischen Israelis – insbesondere palästinensischer Provenienz – und der jüdischen Mehrheitsgesellschaft. Selbst altgediente Likud-Politiker wie Benny Begin oder Moshe Arens zweifeln die Notwendigkeit des Paragraphen an. Sie kritisieren, dass er zu einer unnötigen Verschlechterung der Beziehung zwischen Juden und Arabern im Staat beitrage.

### **Neubestimmung des Verhältnisses zum Diasporajudentum**

Viele Stimmen des progressiven US-Judentums teilen die oben genannten Kritikpunkte. Ein Paragraph des Gesetzes richtet sich allerdings explizit gegen das Reformjudentum selbst, das den größten Teil der US-Diaspora stellt. In letzter Minute wurde die ursprüngliche Formulierung, wonach der Staat »überall« an einer Stärkung des Verhältnisses zwischen Diasporajudentum und Israel arbeite, dahingehend geändert, dass der Staat nur »in der Diaspora« aktiv sei, um dies zu erreichen (Paragraph 6b). Diese auf Drängen der Ultraorthodoxen neuformulierte Passage soll ausschließen, dass das Reformjudentum die israelische Rechtsprechung in Bezug auf Konversionen und den Status nichtorthodoxer jüdischer Konfessionen mitbeeinflussen kann. Damit soll der hegemoniale Status, den die Orthodoxie in Israel bei Religionsfragen besitzt, gegenüber Einmischungen von außen gefestigt werden. Darüber hinaus ebnet der Passus den Weg für einen staatlich subventionierten Einfluss der Orthodoxie auf das Diasporajudentum. Dies wird auch in Paragraph 6c deutlich. Dort heißt es, der Staat Israel suche das »historische, kulturelle und religiöse Erbe des jüdischen Volkes im Judentum der Diaspora« zu wahren. Damit erhebt der Staat Israel implizit eine Deutungshoheit über essentielle Fragen jüdischer Identität weltweit.

Zudem wird mit dem Nationalstaatsgesetz erstmals explizit festgelegt, dass

im Staat Israel auch die »religiöse Selbstbestimmung« des jüdischen Volkes ausgeübt werde. In der Übersetzung geht hier einiges an Bedeutung verloren, denn das hebräische »dati« bedeutet nicht nur religiös, sondern ist synonym mit »orthodox«. Der konfessionelle Pluralismus des amerikanischen Judentums existiert in Israel de facto nicht, und wenn von Religion die Rede ist, meint es die orthodoxe Interpretation des Judentums. Die Aufnahme dieser Formulierung entspricht dabei den sich wandelnden demographischen Realitäten. Mittlerweile macht die orthodoxe Bevölkerung knapp ein Viertel der jüdischen Gesamtbevölkerung aus. Daher sind diese Stellen im Gesetz auch Indikatoren für eine wachsende Kluft zwischen Israel und der amerikanisch-jüdischen Diaspora, wie sie sich in den letzten Jahren bereits in Fragen von Konversion, in Beschränkungen für nichtorthodoxe Denominationen an der Klagemauer oder überhaupt bei deren Religionsausübung in Israel manifestierte.

### **Die politische Intention hinter dem Gesetz**

Jenseits der konkret diskutierten Passagen hat das Gesetz eine tiefergehende Stoßrichtung, die über den Wortlaut des Textes hinausgeht. Im Kern geht es darum, ob der Staat eher von einem zivilen Nationalismus geprägt sein soll, der universale Prinzipien wie Gleichheit bzw. individuelle Werte und Freiheiten stärker betont, oder von einem Nationalismus, der auf partikulare Kollektivrechte abhebt, die ethnisch, nationalistisch oder religiös begründet sind. Die Verfechter des Gesetzes hängen der letzteren Variante an. In ihren Augen ist es ein Werkzeug, um den Staat in diese Richtung zu bewegen.

Dabei richtet sich das Nationalstaatsgesetz insbesondere gegen das Grundgesetz »Menschenwürde und Freiheit« von 1992. Dort wurden erstmals individuelle Grund-, Menschen- und Freiheitsrechte auf Grundgesetzebene kodifiziert, ebenso die Festlegung, dass der Staat Israel »jüdisch

und demokratisch« sei. Das hatte weitreichende Konsequenzen, denn auf Basis dieses Gesetzes wurden Normenkontrollklagen vor dem Obersten Gerichtshof gegen Legislativbeschlüsse der Knesset möglich. Deshalb wird die damalige Gesetzesnovelle in Israel gemeinhin als »konstitutionelle Revolution« bezeichnet.

Allerdings sind diese weitreichenden Entwicklungen auf Seiten der Judikative aus verschiedenen Gründen umstritten. Erstens wurde die Möglichkeit der Normenkontrollklage – ähnlich wie es historisch in den USA geschah – erst durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofs selbst herbeigeführt. Da dies jedoch durch die Gesetzgebung der Knesset nicht intendiert war, sehen Gegner hier eine illegitime Unterwanderung der Volkssouveränität durch die Judikative. Zweitens argumentierte der Vorsitzende des Obersten Gerichtshofs, Aharon Barak, dass sich »jüdisch« in der Formulierung »jüdisch und demokratisch« keineswegs auf die religiöse Tradition beziehe. Vielmehr würden hier nur die universalen Werte der jüdischen Aufklärung betont. Damit hatte Barak handstreichartig den jüdischen Charakter des Staates definiert, ohne dass es darüber einen gesellschaftlichen Konsens gegeben hätte. Drittens wird Barak vorgeworfen, im Gefolge der »konstitutionellen Revolution« unter der Prämisse »alles ist justitiabel« einen juristischen Aktionismus etabliert zu haben, der sich zu stark in die Belange von Exekutive und Legislative einmische. Dabei wird dem Gerichtshof vorgehalten, er habe eine Rechtsprechung etabliert, die zu liberal und zu sehr auf individuelle Rechte ausgerichtet sei. Minderheitsinteressen würden so gegenüber Mehrheitsinteressen bevorzugt.

Diese Entwicklungen zurückzunehmen ist wohl die eigentliche Absicht der Verfechter des Nationalstaatsgesetzes. Maßgebliche Protagonisten sind hier die Parteien Likud und Jüdisches Heim, die sich gegenüber Kritikern des Gesetzes innerhalb der eigenen Regierung – das sind vor allem die ultraorthodoxen Parteien und Kulanu – durchgesetzt haben. Wie [Ayelet Shaked](#)

erklärte, »hat die konstitutionelle Revolution die Idee eines jüdischen Staates ihres Inhalts entleert« und »individuelle Rechte radikal sanktioniert«. Die Justizministerin [forderte](#) eine »moralische und politische Revolution«, um den aus ihrer Sicht problematischen Trend umzukehren, der die Errungenschaften des Zionismus zerstört habe. Ähnlich spricht Likud-Politiker Yariv Levin davon, das Gesetz solle die Folgen der »konstitutionellen Revolution« umkehren sowie neue Rechtsgrundlagen und eine neue staatliche Identität etablieren.

Um was es dabei konkret geht, zeigen Urteile des Obersten Gerichtshofs der letzten beiden Jahrzehnte, in denen individuellen Rechten und Freiheiten Vorrang gegenüber Rechten der Mehrheit gewährt wurde. Dazu gehört die wiederholte Aufhebung einer von der Knesset verhängten Disqualifizierung arabischer Parteien, die einen »Staat für alle Bürger« fordern; das Urteil zum Erhalt der Familienzusammenführung zwischen Palästinensern des Westjordanlandes und Israels; der Stopp der Inhaftierung von Flüchtlingen; die Evakuierung von »Outposts« jüdischer Siedler im Westjordanland; ebenso die Höhergewichtung von Kunst- und Meinungsfreiheit gegenüber einer Verletzung öffentlicher Gefühle wie im Fall des Films »Jenin, Jenin« sowie das Verbot der Priorisierung von Ausbau und Erhalt ausschließlich jüdischer Ansiedlungen gegenüber nichtjüdischen (wie etwa im [Kaadan-Fall](#)). All diesen – und weiteren – Urteilen lag laut Diskurs der rechten Politiker eine falsche Normenabwägung zugrunde; aus ihrer Sicht hätte der Oberste Gerichtshof jeweils gegenteilig entscheiden müssen.

Dabei ist für die Initiatoren des Nationalstaatsgesetzes klar, dass dieses nur ein erster Schritt sein kann, um die angestrebte Veränderung im Staat – die in Bildungswesen, Militär und Kulturpolitik bereits ersichtlich ist – voll umsetzen zu können. Denn die Interpretation des Gesetzes hängt von den jeweiligen Richtern am Obersten Gerichtshof ab. [Yariv Levin](#) erklärte, dass »die große Prüfung [des Gesetzes] in der

Implementierung liegen wird«; ein Wandel des Rechtssystems werde letztlich nur mit einer veränderten Zusammensetzung des Gerichts möglich sein. In diesem Sinne hat die Regierung bereits eine Reform der Richterwahl vorgenommen und vier der sechs Richterstellen, die in dieser Legislaturperiode zu besetzen sind, an dezidiert konservative Kandidaten vergeben. Flankiert wird dies von politischen Vorstößen wie etwa jenem, [eine »Überstimmungs-Klausel«](#) (Piskat HaHitgabrut) zu verabschieden, nach der die Knesset Urteile des Obersten Gerichtshofs aufheben kann. In diese Richtung ging auch eine Klausel, die in einem früheren Entwurf des Nationalstaatsgesetzes enthalten war, aber letztlich keine Mehrheit fand: Demnach hätte jegliche Rechtsprechung in Israel – auch andere Grundgesetze betreffend – [im Lichte des Nationalstaatsgesetzes](#) gelesen und alles dem jüdischen Charakter untergeordnet werden müssen.

Den rechtskonservativen Denkern in Likud und Jüdischem Heim geht es aber nicht nur um das Ende der »liberalen Vorherrschaft« im Rechtssystem. Langfristig soll vielmehr auch ein neues Staatsverständnis entwickelt werden, nach dem das Gemeinwohl vor allem vom Kollektiv her gedacht wird (wenn auch mit wirtschaftsliberalen Einflüssen). Dabei sehen sich die Protagonisten selbst in der Verantwortung, staatsrechtliche Grundlagen des Gemeinwohls nach nationalen, ethnischen und/oder religiösen Prinzipien zu definieren. Diese Vision steht dabei in erklärtem Widerspruch sowohl zum säkular-sozialistischen Arbeiterzionismus der ersten Jahrzehnte des Staates als auch zur liberal-universalistischen Rechtsdeutung der 1990er Jahre und letztlich sogar zu den national-liberalen Prinzipien der ideologischen Gründerväter des Likud wie Zeev Jabotinsky und Menachem Begin.

Die Verabschiedung des Nationalstaatsgesetzes verdeutlicht den Versuch, das politische System Israels in eine majoritäre Richtung zu führen. Individuelle Minderheitenrechte, geschützt durch Verfassungsparagraphen und Gewaltenteilung, sollen

durch jüdische Mehrheiten in der Knesset eingeschränkt werden können. Hier reiht sich die gegenwärtige Regierung Israels in politische Strömungen ein, wie sie auch in Ungarn, Polen, der Slowakei und anderswo auftreten, wo illiberale und ethnonationale Politik im Namen der Mehrheit betrieben wird. Begründet wird diese Politik mit dem Kampf gegen eine elitäre liberale Minderheit, die der Mehrheit ihr universalistisches Weltbild aufzwingt. [Netanyahus](#) jüngste Aussage, dass »die Mehrheit auch Rechte habe und die Mehrheit regiert«, ist typisch für einen solchen populistischen Ansatz.

Nach dieser Logik werden die Vorstöße der politischen Rechten auch als Einsatz für mehr Demokratie ausgegeben. Initiativen, die den rechtlichen Status von Minderheiten schwächen sollen, werden dabei von einer Rhetorik begleitet, durch die vor allem die arabisch-palästinensische Gemeinschaft, aber auch linke Israelis zunehmend als unerwünschter Teil der Gesellschaft dargestellt werden. So hat Netanyahu insinuiert, dass die arabische Bevölkerung des Landes eine fünfte Kolonne, also ein interner Feind sei. Kulturministerin Miri Regev forderte Loyalitätstests, Israel Beitenu sogar Treueschwüre von Angehörigen nichtjüdischer Minderheiten. Zugleich gibt es Bemühungen, die Sichtbarkeit der arabisch-palästinensischen Kultur einzuschränken. Erziehungsminister Bennet nahm die Kurzgeschichte »Borderlife« vom Lehrplan, da sie eine jüdisch-arabische Romanze enthält. Verteidigungsminister Avigdor Lieberman verlangte, dass Gedichte des preisgekrönten palästinensischen Nationaldichters Mahmoud Darwish aus dem Armeeradio verbannt werden. Mehrere Regierungmitglieder haben Gesetzentwürfe eingebracht, um die Lautsprecherbenutzung für den muslimischen Gebetsruf einzuschränken oder zu verbieten.

Zugleich hat die Verabschiedung des Nationalstaatsgesetzes nicht nur ideologische, sondern auch wahltaktische Gründe. Ministerpräsident Netanyahu profitiert erkennbar von der gesellschaftlichen Polarisierung, die durch das Gesetz verstärkt wurde. Zum einen kann er die eigenen Gegner



als unpatriotisch darstellen und so den Kontrast zwischen rechts und links schärfen. Zum anderen hat das Gesetz die Opposition geschwächt, denn die Unterschiede zwischen dessen jüdischen und arabischen Kritikern sind deutlich sichtbar geworden. Insofern ist die Lancierung des Gesetzes auch ein politischer Schachzug Netanyahus nach der Devise »divide et impera«.

## Ausblick

Inwiefern das Gesetz vor dem Obersten Gerichtshof Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. Noch ist in Israel die Frage nicht geklärt, ob es eine sogenannte »unkonstitutionelle konstitutionelle Gesetzesnovelle« geben kann, sprich ob der Oberste Gerichtshof auch über eine Verfassungsänderung urteilen kann. Ein Urteil in dieser Richtung wäre ein Präzedenzfall. Der Oberste Gerichtshof hat bereits Klagen gegen das Nationalstaatsgesetz zugelassen. In diesem Kontext erklärte [Ayelet Shaked](#), dass eine Aufhebung des Gesetzes einem »Erdbeben« gleichkäme und zu einem »Krieg« zwischen den Institutionen führen würde. Zum vorliegenden Fall muss sich der Oberste Gerichtshof erst noch äußern. Doch in früheren Urteilen hat die Vorsitzende Esther Hayut angedeutet, dass eine Normenkontrollüberprüfung auch bei einem Grundgesetz möglich sei, sofern dieses die demokratische Identität Israels und die Grundlagen seiner verfassungsmäßigen Struktur erschüttere.

Aus deutscher und europäischer Sicht ist wichtig zu sehen, dass bei aller internationalen und nationalen Kritik das Gesetz nicht das Ende der israelischen Demokratie bedeutet. Das Bemühen der gegenwärtigen Regierung, Israel von einer liberalen Demokratie (die es ohnehin nur eingeschränkt war) zu einer majoritären Demokratie zu transformieren, ist allerdings deutlich sichtbar.

Entscheidend wird sein, wie das Gesetz in der Rechtspraxis implementiert wird. Drei Anforderungen sind dabei besonders wichtig: die Aufrechterhaltung der Gewaltenteilung, der Anspruch von Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz und der Schutz der Minderheiten vor Diskriminierung. Sollten – wie Kritiker des Gesetzes befürchten – Minderheiten in der Rechtspraxis zu Bürgern zweiter Klasse werden, droht das Projekt »jüdischer und demokratischer Staat« in eine noch stärkere Schiefelage zu geraten. Wichtiger denn je sind daher der permanente Austausch mit Israel und der Verweis auf die unterschiedlichen Abkommen des Landes mit der EU, als deren [Grundlage](#) die Einhaltung von Menschenrechten und demokratischen Standards festgehalten wurde. Zwar reiht sich Israel mit dem Gesetz in eine Gruppe von Staaten ein, die sich zunehmend abwenden von Grundsätzen liberaler Demokratie, wie sie sich im Westen der Nachkriegszeit etabliert hat. Allerdings machen Unterstützer des Gesetzes – darunter [Netanyahu](#) – häufig geltend, dieses bewege sich durchaus im Rahmen der Prinzipien »westlicher Demokratien«. Insofern ist auch ihnen wichtig, dass Israel international als ein dem Westen zugehöriger, demokratischer Staat wahrgenommen wird.



**Anhang: Grundgesetz:  
Israel – Nationalstaat des  
jüdischen Volkes**

<https://bit.ly/SWP18A50Anhang>

© Stiftung Wissenschaft  
und Politik, 2018

**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die  
Auffassung der Autoren  
wieder.

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

SWP-Aktuelle 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/](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 1611-6364

*Peter Lintl ist Leiter des Projekts »Israel in einem konfliktreichen regionalen und globalen Umfeld: Innere Entwicklungen, Sicherheitspolitik und Außenbeziehungen«. Stefan Wolfrum ist Forschungsassistent in dem Projekt. Dieses ist in der SWP-Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika angesiedelt und wird vom Auswärtigen Amt gefördert.*

SWP-Aktuell 50  
September 2018