

Die Kontroverse zu den Reformplänen von Justizminister Friedmann

Im Februar 2007 wurde mit **Professor Daniel Friedmann** (geb. 1936) ein angesehener Jurist des Zivilrechts, insbesondere auf dem Gebiet des Vertrags- und Versicherungsrechts, zum Justizminister ernannt. Er hat an der Hebräischen Universität in Jerusalem zusammen mit den späteren Richtern des Obersten Gerichts Aharon Barak, Mishael Cheshin, Yitzhak Zamir und Yitzhak Engelard studiert sowie an der Harvard Law School. Seit den 60er Jahren unterrichtete er an der Juristischen Fakultät der Tel Aviv Universität und war von 1974 bis 1978 ihr Dekan. Er hielt Gastprofessuren in den USA und England inne (Harvard Law School, University of Pennsylvania, Fordham University sowie an dem Queen Mary College der University of London). Als es Anfang der 90er Jahre durch eine Gesetzesänderung möglich wurde, eine juristische Ausbildung auch außerhalb des Universitätsrahmens anzubieten, beteiligte er sich an der Errichtung der juristischen Fachschule innerhalb der Hochschule (College) für Management und war deren erster Dekan (1991-1997). Friedmanns juristische Leistungen wurden vielfach ausgezeichnet, u.a. wurde ihm der Zeltner Preis (1983) und der Israel Preis (1991) verliehen, und er wurde (als einer von vier Juristen) in die israelische Akademie der Wissenschaften aufgenommen. Friedmann war Mitglied einer Reihe von beratenden Komitees für verschiedene Gesetzgebungsprojekte sowie der Beiski-Kommission, die vom Präsidenten des Obersten Gerichts eingesetzt wurde, um die Rolle der Banken bei dem Börsenkrach (1983) zu untersuchen.¹

Friedmann ist auch in parteipolitischer Hinsicht "unproblematisch." Er gehörte für kurze Zeit (bis 1977) der "DASH" (Demokratische Bewegung für Veränderung) an und stand 2003 auf dem letzten Platz der "Shinui"-Wahlliste. Die **Ernennung eines Mannes der politischen Mitte**, der auch fachlich hervorragend qualifiziert ist, könnte allgemeine Zustimmung finden, wenn dieser nicht für seine **scharfe Kritik am Justizsystem und einigen seiner führenden Persönlichkeiten** bekannt wäre. Als Haim Ramon im April 2006 zum Justizminister ernannt wurde, veröffentlichte Friedmann einen Artikel unter der Überschrift: "Eine Agenda für den neuen Justizminister".² Darin forderte er, es müsse erst einmal die Krise des Obersten Gerichts überwunden werden. Nach Friedmanns Ansicht ist es dem Gericht selbst zuzuschreiben, dass nur 10 der 15 Richterposten besetzt sind. Seines Erachtens müssen die **Kriterien für die Ernennung des Präsidenten des Obersten Gerichts und seines Stellvertreters** dahingehend geändert werden, dass der Qualifikation mehr Gewicht beigemessen wird als dem Dienstrang. Darüber hinaus fordert er eine **Änderung der Zusammensetzung des Komitees, das die Richter auswählt**. Derzeit besteht das Komitee aus 3 Richtern des Obersten Gerichts, 2 Ministern (wobei der Justizminister einer von ihnen ist), 2 Mitgliedern der Knesset und 2 Mitgliedern der israelischen Anwaltskammer. Friedmann meint, dass die Richter des Obersten Gerichts mit 3 von 9 Sitzen zu stark vertreten sind, und dass es besser wäre, ihre Vertretung auf einen Sitz zu reduzieren und dafür 2 Richter von Bezirksgerichten ins Komitee aufzunehmen.

Auch die **Zuständigkeit des Obersten Gerichts** ist nach Friedmanns Ansicht neu zu bestimmen, oder genauer gesagt: einzuschränken. Er sieht das gegenwärtige zentrale Problem darin, dass jeder das Oberste Gericht anrufen kann, und dass das Gericht alles in

seine Zuständigkeit mit einschließt. Friedmann kritisiert vor allem zwei Funktionen des Obersten Gerichtes:

Das Oberste Gericht kann Regierungsbeschlüsse auf ihre "Verhältnismäßigkeit" und "Angemessenheit" hin überprüfen und bei Verletzung aufheben.

Das Gericht kann als Verfassungsgericht fungieren, das von der Knesset beschlossene Gesetze aufheben kann.

Friedmann schlägt vor, die Zuständigkeit des Obersten Gerichts gesetzlich zu begrenzen³ und es in drei Kammern (strafrechtliche und zivilrechtlich Angelegenheiten und Petitionen) aufzuteilen. Daneben soll ein **neues Verfassungsgericht** errichtet werden.

Gleichzeitig lehnt Friedmann Aharon Baraks Vorschlag zur Gerichtsreform entschieden ab. Aharon Barak (geb. 1936), der langjährige Präsident des Obersten Gerichts (1995-2006), hatte vorgeschlagen, die Zuständigkeit des Obersten Gerichts auf die eines Verfassungsgerichts zu beschränken. Das würde bedeuten, dass als Oberstes Gericht im Instanzenzug eine alternative Institution einzurichten wäre. Die beiden Vorschläge sind somit weitgehend identisch. Bei Friedmanns Version könnte es dazu kommen, dass die Zuständigkeit des Obersten Gerichts gesetzlich beschränkt wird, während die Errichtung eines Verfassungsgerichts aus irgendwelchen Gründen aufgeschoben wird. Auf diese Weise gäbe es für eine mehr oder weniger lange Zeit kein Verfassungsgericht.

Abgesehen von der Übergangsphase ist die Differenz zwischen den beiden Vorschlägen lediglich eine "Personalfrage", die allerdings im Mittelpunkt der gegenwärtigen Auseinandersetzung steht.

In Friedmanns Begründung seiner Reformvorschläge wird diese **Personalfrage** offen ausgesprochen. Friedmanns öffentliches radikal-kritisches Engagement begann 2003, als Professor Nili Cohen, eine Kollegin Friedmanns an der Juristischen Fakultät der Tel Aviv Universität,⁴ zur Richterin am Obersten Gericht ernannt werden sollte. Aharon Barak hat die Kandidatur unterstützt, während Mishael Cheshin und **Dorit Beinisch** (geb. 1942) sie ablehnten. Während der Versuche eine Einigung unter den drei Richtern zu erzielen, war Beinisch nicht bereit ihre Position zu ändern⁵ und konnte sich damit durchsetzen. Nili Cohen wurde nicht ernannt. Beinisch studierte nach dem Armeedienst an der Hebräischen Universität in Jerusalem und arbeitete danach in der Staatsanwaltschaft; von 1989 bis 1995 war sie die General Staatsanwältin. Im Dezember 1995 wurde sie zur Richterin am Obersten Gericht ernannt, dessen Präsidentin (als Nachfolgerin von Aharon Barak) sie seit 2006 ist.⁶ Nach Friedmanns Ansicht ist die Ablehnung von Professor Nili Cohen, einer hochqualifizierten Juristin, ein eindeutiges Zeichen für die Reformbedürftigkeit des Ernennungsverfahrens. Außerdem zeige die Ernennung von Beinisch zur Gerichtspräsidentin, dass die Auswahl nach dem Kriterium des Dienstrangs dazu führe, dass – nach Friedmanns Ansicht – eine völlig unqualifizierte Kandidatin ernannt wurde.⁷

Damit waren die Weichen für eine Auseinandersetzung zwischen dem Justizminister und der Präsidentin des Obersten Gerichts gestellt, die in einer bisher nicht da gewesenen Form persönlicher Angriffe ausgetragen wird. In dieser Auseinandersetzung bedienen sich beide Seiten der Medien. So wurde zum Beispiel im August 2007 die Frage einer **Reform des Ernennungsverfahrens von Präsidenten unterer Gerichte** zum Gegenstand einer Medienschlacht. Gegenwärtig werden diese Gerichtspräsidenten vom Justizminister mit der Zustimmung der Präsidentin des Obersten Gerichts ernannt.

Friedmann hatte vorgeschlagen, stattdessen ein Komitee einzurichten, dem ehemalige Richter angehören. Der Vorschlag wurde von Beinisch als eine Beschneidung ihres Aufgabenbereichs gesehen. In einem (öffentlichen) Brief beschuldigte sie den Minister, die Autorität der Judikative zu untergraben und “Zank und Streit zu schüren”, statt sich mit dem bestehenden System vertraut zu machen. Das Justizministerium reagierte entsprechend und erklärte: “Wir bedauern, dass jeder Versuch, das [Gerichts-]System zu verbessern, von Beinisch als ein kriegerischer Akt wahrgenommen wird, der ihre Position untergräbt.”⁸

Die Auseinandersetzung zog weite öffentliche Kreise. Eine Gruppe von namhaften Jura Professoren veröffentlichten einen **Brief**, in dem sie den Justizminister dazu aufrufen, “sein Verhalten zu ändern, oder zurückzutreten.” Zu den Unterzeichnern gehörten Hanoach Dagan, der Dekan der juristischen Fakultät an der Tel Aviv Universität, sowie Eli Salzberger, der Dekan der juristischen Fakultät an der Haifa Universität. In ihrem Brief protestieren die unterzeichnenden Professoren gegen die Vorgehensweise des Justizministers und gaben ihrer Sorge über irreparable Schäden Ausdruck, die das israelische Rechtssystem durch die von ihm geförderten Reformen erleide. Unter anderem argumentieren sie, dass die vom Justizminister vorgelegten Reformvorschläge alle darauf hinausliefen, den direkten Einfluss der Politiker auf die Gerichte zu stärken. Auch sind sie der Meinung, dass der polemische und übereilte Charakter von Friedmanns Reformvorschlägen und seine Einstellung gegenüber dem Obersten Gericht und anderen Institutionen des Justizsystems sowie gegenüber deren leitenden Persönlichkeiten eine ernste öffentliche Debatte nicht zulassen.⁹

Eine zweite Gruppe namhafter Jura Professoren, darunter Amnon Rubinstein sowie Shimon Shetreet, veröffentlichten eine **Gegenpetition**. Darin schreiben sie: “Wir Jura Professoren fordern, dass die öffentliche Diskussion über das israelische Rechtssystem ohne persönliche Angriffe und auf professionelle Weise geführt wird. Wir rufen Justizminister Daniel Friedmann dazu auf, sich weiter darum zu bemühen, die Mängel im Justizsystem professionell zu beheben und so das Justizsystem sowie die richterliche Unabhängigkeit zu stärken”.¹⁰

Die ehemaligen Richter des Obersten Gerichts, Aharon Barak und Meir Shamgar bemühten sich um Vermittlung. Nach zweitem Treffen mit Friedmann konnte Mitte August ein “**Waffenstillstand**” vereinbart werden. Demnach verpflichteten sich die Präsidentin des Obersten Gerichts und der Justizminister zur Zusammenarbeit in den Bemühungen, das Justizsystem zu fördern. Dabei erkennen sie die gesetzlich festgelegte führende Position der Präsidentin im Rechtssystem sowie die ebenfalls gesetzlich festgelegte Stellung des Justizministers als ein Verantwortlicher für die Verwaltungsstruktur der Gerichte an, und respektieren sich gegenseitig.¹¹

Es scheint allerdings, dass die Zusammenarbeit nur von kurzer Dauer war, und eine neue Auseinandersetzung bevorsteht. Der Auslöser ist die **Regelung der Zuständigkeit von Gerichten**. Bei der Errichtung eines neuen Bezirksgerichts in der Mitte des Landes, neben dem Tel Aviver Bezirksgericht, hatte Friedmann beschlossen die Zuständigkeit der beiden Gerichte nicht rein territorial aufzuteilen. Stattdessen wurden bestimmte

Sachgebiete, wie zum Beispiel Konkursangelegenheiten von der Zuständigkeit des neuen Bezirksgerichts ausgenommen. Friedmanns Entscheidung wurde erfolgreich vor dem Obersten Gericht angefochten, und das Gericht hat dem Justizminister bis zum 1. März 2008 Zeit gegeben, die Zuständigkeit gesetzlich zu regeln. Ende Oktober 2007 legte Friedmann der Knesset einen Gesetzesentwurf vor, der ihm viel weiterreichende Vollmachten in der Regelung der Zuständigkeit von Gerichten einräumt, als dies für das neue Bezirksgericht nötig wäre. Während es derzeit für eine Zuweisung bestimmter Fälle von der Zuständigkeit eines Gerichts zu einem anderen der Mitwirkung der Präsidentin des Obersten Gerichts bedarf, entscheidet dies nach dem Gesetzesentwurf der Justizminister, falls der Präsident des ursprünglichen Gerichts zustimmt. Wie wohl zu erwarten war, unterstützt Beinisch den Gesetzesentwurf nicht, und es ist nicht ausgeschlossen, dass dies zu einer neuen offenen Konfrontation führen wird.¹²

Die persönlichen Differenzen zwischen dem Justizminister und der Präsidentin des Obersten Gerichts können sicher potentiell schwerwiegende Folgen haben. Sie stehen deshalb im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte, betreffen tatsächlich aber nur einen Teil seiner Reformbestrebungen, vielleicht nicht einmal den wichtigsten. In einem ausführlichen Interview mit Orit Shohat und Ze'ev Segal für die Tageszeitung *Ha'aretz*, die ein Vorreiter der Kritiker des Justizministers ist, legte Friedmann eine **breitere Agenda** dar.¹³ Neben dem Obersten Gericht hebt er auch die **Reformbedürftigkeit der Staatsanwaltschaft** hervor. Seiner Meinung nach bedroht die Staatsanwaltschaft Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens durch ihren "Übereifer". Er hält an seiner Einschätzung fest, die er Anfang des Jahres, kurz vor seiner Ernennung zum Justizminister, aus Anlass des Strafprozesses gegen Haim Ramon in einem Zeitungsartikel veröffentlichte. Seiner Meinung nach "kann die Staatsanwaltschaft bei fast jeder Persönlichkeit des öffentlichen Lebens ihrer Wahl einen Makel finden, den sie als Straftat definieren kann (...). Die Mitglieder der Regierung und der Knesset unterstehen de facto dem General Staatsanwalt (...). Sie verstehen, dass er jede Persönlichkeit des öffentlichen Lebens anklagen und sie dadurch beseitigen kann". Auf die Frage der Reporter: "Gibt es Ihrer Meinung nach zu viele strafrechtliche Verfahren gegen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens? Sagen Sie damit, dass es eigentlich nicht so viel Korruption in Israel gibt, sondern dass lediglich die zu zahlreichen Untersuchungsverfahren diesen Eindruck erwecken?" – antwortet Friedmann: "Vier Premierminister nacheinander wurden strafrechtlich untersucht. So etwas passiert nicht in normalen Ländern. Ein Kontrollmechanismus ist unbedingt erforderlich."

Friedmann ist der Ansicht, dass die Staatsanwaltschaft bei Politikern in strafrechtlichen Grenzfällen zur Anklage neigt, weil sie zu viel Ermessensfreiheit hat, weil es sich um Politiker handelt, weil es ein öffentliches Interesse gibt, und nicht zuletzt, weil die Entscheidung, keine Anklage zu erheben, vom Obersten Gericht überprüft werden kann. Die Anklageerhebung unterliege dagegen keiner Kontrolle. Aus dieser Sicht fördert die Kontrollfunktion des Obersten Gerichts die Erhebung von unnötigen Anklagen. In dem Interview erklärt Friedmann allerdings nicht, wie er das Problem lösen möchte. Er macht nur zwei konkretere Vorschläge in bezug auf die Staatsanwaltschaft: Zum einen schlägt er vor, das **Amt des General Staatsanwalts** von dem des Rechtsberaters der Regierung zu trennen. Zum andern will er strafrechtliche Untersuchungen je nach Schwere des

Delikts zeitlich begrenzen. In dem Interview ist der ‐Aufhänger‐ für den zweiten Punkt ein Verfahren, das seit vielen Jahren gegen Avigdor Liebermann (derzeit Minister für Strategische Angelegenheiten) läuft. Allerdings kann eine allgemeine Regelung der zeitlichen Begrenzung von polizeilichen Untersuchungen auch einen positiven Beitrag zum Schutz der Bürgerrechte leisten.¹⁴

In dem Interview erklärt Friedmann seine Kritik an der seiner Meinung nach übermässig weiten Zuständigkeit des Obersten Gerichts. Er nennt folgende Beispiele für **Fragen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Obersten Gerichtes fallen sollten**: ‐politische Ernennungen,‐ d.h. die Besetzung von Posten in Ministerien durch politische Verbündete des Ministers; das ‐Nachbar Verfahren,‐ das von der Armee bei Verhaftungsaktionen in den besetzten Gebieten verwendet wird,¹⁵ die Absicherung von Schulen gegen Raketenangriffe in dem Gebiet um den Gazastreifen,¹⁶ Heiraten zwischen jüdischen und nicht-jüdischen Partnern, die derzeit in Israel nicht geschlossen werden können; der Umfang der Leistungen der staatlichen Krankenversicherung; die Höhe der Entschädigung, die den israelischen Siedlern, die den Gazastreifen verlassen mussten, gezahlt wird; das sogenannte Intifada Gesetz, das Schadensersatzklagen von Pal stinentern, selbst nicht an Kampfhandlungen beteiligten, ausschließt; der Verlauf des/r Sicherheitszauns/mauer; und die Zusammenführung von israelischen arabischen Familien.

Auf die Frage, ob nicht auch Menschenrechte durch den Verlauf der Sicherheitszauns verletzt werden können und dies somit in den Zuständigkeitsbereich des Obersten Gerichts fallen sollte, antwortet Friedmann: ‐Als der Reaktor im Iraq bombardiert wurde, wurden auch Menschenrechte verletzt. Das bedeutet aber nicht, dass das Oberste Gericht sich in die Überlegungen der Regierung, ob der irakischen Reaktor zu bombardieren ist, hätte einmischen sollen. In Hinblick auf den Zaun wäre es möglich gewesen, eine Entschädigung in Betracht zu ziehen, anstatt den Verlauf des Zauns zu ändern.‐

Auch die Frage der **Zusammenführung von israelischen arabischen Familien** ist nach Friedmanns Ansicht nicht primär eine Menschen- oder B rgerrechtsfrage: ‐Das Staatsb rgergesetz oder die Erlaubnis palästinensische Familien zusammenzuführen, ist ein nationales Problem, und nicht eines der Rechte eines konkreten Menschen, die verletzt werden. Dies betrifft sehr zahlreiche Heiraten zwischen israelischen Arabern und Einwohnern der Gebiete, Heiraten mit Mitgliedern einer Nation, die einen Krieg gegen uns führt... Es betrifft hundert Tausende von Leuten, die eine [uns] feindliche Erziehung erhalten haben. Das ist ein nationales Problem.‐

Die meisten von Friedmann angeführten Beispiele betreffen den **Bereich von Menschen- und Bürgerrechten**. Auch seine **Vorschlag, die Zahl der Petitionen ans Oberste Gericht beträchtlich zu reduzieren**, sei es durch die Einschränkung des Antragsrechts oder durch eine Kostenbarriere, geben Grund zur Sorge, dass sich der Rechtsschutz in diesem Bereich verschlechtern wird. Friedmann sieht das Hauptproblem allerdings auf einem anderen Gebiet: das Oberste Gericht hat das öffentliche Vertrauen verloren, weil es zu weit vom Konsens abweicht. ‐Wenn das Oberste Gericht in einer Menschenrechtsfrage vom Konsens abweicht, ist dies verständlich. Aber wenn es in bezug auf seine eigene Legitimation vom Konsens abweicht, dann ist es ein Problem.‐ ‐Es ist ein

Problem, wenn eine Institution, die nicht auf demokratische Weise gewählt wurde, wie das Oberste Gericht, sich in Themen einmischt, die eine demokratisch gewählte Institution eigentlich entscheiden soll. **Die Frage ist, ob wir wollen, dass grundsätzliche Entscheidungen von der Knesset getroffen werden, oder von einer undemokratischen Institution, wie dem Obersten Gericht.**”

Die öffentliche Kritik an Friedmanns Reformvorhaben erstreckt sich auf weite Kreise. Gleichzeitig fällt auf, dass Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen sich bisher viel weniger, als vielleicht zu erwarten war, an der öffentlichen Debatte beteiligt haben. Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass die öffentliche Kritik von sehr einflussreicher Stelle, nämlich der Tageszeitung *Ha'aretz*, angeführt wird. Es scheint, dass Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen indessen weniger offene Konfrontation, als konstruktive Einflussnahme suchen. So ist es ACRI (Association for Civil Rights in Israel) und anderen Organisationen in Treffen mit Friedmann zum Beispiel gelungen, eine Rücknahme des Ausschluss des Erbrechts von homosexuellen Lebenspartnern zu erwirken,¹⁷ sowie die geplante Einschränkung des Petitionsrechts beim Obersten Gericht zu entschärfen.¹⁸ Auch haben ACRI und andere Organisationen Friedmanns Pläne zur zeitlichen Begrenzung von polizeilichen Untersuchungsverfahren unterstützt. Ob die Kombination aus öffentlicher Kritik und den Versuchen konstruktiver Einflussnahme erfolgreich ist, bleibt abzuwarten. Allerdings gilt es zu bedenken, dass eine große Mehrheit in der Knesset für Friedmanns Ernennung zum Justizminister gestimmt hat, obwohl oder gerade weil seine Ansichten bekannt waren. Es ist also durchaus möglich, dass eine größere Änderung des Justizwesens bevorsteht.

*Ursula Wokoeck
Oktober 2007*

¹ <http://www.tau.ac.il/law/members/fridman-index.html>

² *Yediot Ahronot*, 21. April 2006.

³ Schon im Februar hat Friedmann bekannt gegeben, dass er einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorlegt. Dan Izenberg, "Friedmann to try to limit High Court," *Jerusalem Post*, 26. Feb. 2007.

⁴ <http://www.tau.ac.il/law/nicohen/>

⁵ Angeblich weil die Ernennung einer Frau die Chancen einer von Beinisch protegierten zukünftigen Kandidatin, Edna Arbel, schälern könnten. Arbel wurde im May 2005 zur Richterin am Obersten Gericht ernannt.

⁶ <http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Personalities/From+A-Z/Dorit++Beinisch.htm>

⁷ Dan Izenberg, "A Justice Minister with a passion for criticism," *Jerusalem Post*, 6 Feb. 2007.

⁸ Aviram Zino, "Beinisch: Friedmann stirring strife and discord," *Ynet-news.com*, 1. Aug. 2007.

⁹ Yuval Yoaz, "Top jurists to Justice Minister: Straighten up or resign," *Ha'aretz*, 10. Aug. 2007.

¹⁰ Aviram Zino, "Friedmann's supporters, opponents publish letters," *Ynet-news.com*, 13. Aug. 2007.

¹¹ Yuval Yoaz, "Friedmann, Beinisch jointly back legislation on courts' authority," *Ha'aretz*, 15. Aug. 2007.

¹² Yuval Yoaz, "Friedmann bill likely to spark fresh clash with High Court," *Ha'aretz*, 26. Oct. 2007.

¹³ Orit Shohat and Ze'ev Segal, "Saving the High Court from itself," *Ha'aretz*, 23. Aug. 2007.

¹⁴ Yuval Yoaz, "Friedmann gets ACRI support on time limit for police probes," *Ha'aretz*, 14. Oct. 2007.

¹⁵ Dabei werden von der israelischen Armee die Nachbarn von Häusern von Gesuchten gezwungen, bei diesen Häusern um Öffnung der Tür nachzusuchen.

¹⁶ Nach der Entscheidung des Obersten Gerichts sollte die Regierung diese Maßnahmen bis September getroffen haben, was allerdings nicht erfolgt ist.

¹⁷ Yuval Yoaz, „Justice Minister retreats on move to bar gays from inheritance law,“ *Ha'aretz*, 5 Sep. 2007.

¹⁸ Yuval Yoaz, „Justice Minister withdraws intention to limit right to appeal to High Court,“ *Ha'aretz*, 19. Sep. 2007.