

IST ES AN DER ZEIT, DIE EU-STRATEGIE ZU ÜBERDENKEN?

DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION IN DEN PALÄSTINENSISCHEN GEBIETEN UND DEM ISRAELISCH-PALÄSTINENSISCHEN KONFLIKT

Julia Bimler / Hans Maria Heÿn



Dr. Hans Maria Heÿn ist Leiter Strategieentwicklung und Planung der Konrad-Adenauer-Stiftung und leitete zuvor das Auslandsbüro der KAS in Ramallah.

EINFÜHRUNG

Die Rolle der Europäischen Union in den palästinensischen Gebieten und im israelisch-palästinensischen Konflikt wird häufig auf die finanziellen Aufgaben der EU in den Gebieten reduziert. 2010 schrieb Bouris Dimitris, wissenschaftlicher Mitarbeiter am College of Europe: „Es ist klar ersichtlich, dass die EU zahlreiche Projekte unterstützt hat und in jeder Hinsicht hinter dem Aufbau eines palästinensischen Staates steht; Palästina ist das erste Land der Welt, das von der EU so viel Unterstützung erhalten hat.“¹ Obwohl die EU allerdings alle Aspekte der Staatsbildung unterstützt, schlägt sich das nicht in einem signifikanten politischen Einfluss auf die Friedensgespräche nieder. Vielmehr lässt sich der Nahost-Friedensprozess der letzten Jahrzehnte durch die recht zynische, aber nicht unbedingt unzutreffende Parole „Die USA entscheiden, [...] die EU zahlt und die UNO füttert“ definieren.



Julia Bimler war bis August 2015 Programm-Managerin im Auslandsbüro Ramallah und arbeitet jetzt in Beirut.

Europäische Finanzhilfen wurde im Rahmen der Osloer Abkommen von 1993 bereitgestellt, bei dem Israel und die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) vereinbart hatten, eine Zwei-Staaten-Lösung durch einen friedlichen Prozess auf der Grundlage der VN-Resolutionen 242 und 338 zu realisieren. Die Absicht dahinter war, dass durch eine finanzielle Unterstützung die EU den Aufbau eines palästinensischen Staates und die anschließende Umsetzung der Zwei-Staaten-Lösung fördert. Diese Begründung wird bis heute angeführt.

1 | Dimitris Bouris, „The European Union’s Role in the Palestinian Territory after the Oslo Accords: Stillborn State-building“, *Journal of contemporary European Research* 6, 3/2010, S. 383.

Allerdings ist es angesichts der derzeitigen Lage sachdienlich und wichtig, diese Grundlage zu überdenken. Erstens sind die Friedensgespräche zwischen den Palästinensern und Israelis wieder einmal unterbrochen und es gibt kaum Impulse auf beiden Seiten, sie neu zu starten. Außerdem hat die derzeitige israelische Regierung wenig Interesse an einer Wiederbelebung der Friedensgespräche gezeigt. Der israelische Ministerpräsident Benjamin Netanjahu hat trotz der späteren Relativierung seiner Aussage die Gründung eines palästinensischen Staates während seiner Amtszeit öffentlich abgelehnt. Andererseits haben die Palästinenser im Sinne ihrer Forderungen die Internationalisierung des Konflikts durch die Suche nach alternativen Foren wie den Vereinten Nationen, dem Internationalen Strafgerichtshof und vor Kurzem der FIFA vorangetrieben. Zweitens ist die Begründung der Zahlungen für den Staatsaufbau dadurch entkräftet, dass kein palästinensischer Staat entstanden ist und der Großteil der Mittel stattdessen für humanitäre Hilfeleistungen, Soforthilfe und Budgethilfen verwendet wurde.² Während allerdings „die humanitären Symptome gelindert werden und der Anschein von Stabilität gewahrt wird, besteht kein Anreiz, den Konflikt zu lösen“.³ Letztendlich ist unter den EU-Politikern die Frustration über die Situation in eine wachsende Debatte darüber gemündet, wie sie zu verändern sei. Es ist also im Sinne der EU und des palästinensischen Volkes, die Rolle der EU in den palästinensischen Gebieten zu überdenken und Möglichkeiten für den Wandel zu untersuchen, die die aktuelle Dynamik des palästinensisch-israelischen Konflikts nachhaltig verändern.

Die Rolle der EU in den palästinensischen Gebieten wird in der vorliegenden Arbeit in zwei Teilen dargestellt. Der erste Teil vermittelt einen Überblick über die aktuelle Rolle der EU in den palästinensischen Gebieten und die Hindernisse bei der Umsetzung ihrer Agenda. Der zweite Teil des Aufsatzes behandelt die Möglichkeiten der EU bei der Stärkung ihres politischen Engagements, um den Status, der die Friedensgespräche im letzten Jahrzehnt bestimmt hat, zu überprüfen.

2 | Vgl. Yezid Sayigh, „Inducing a Failed State in Palestine“, *The International Institute for Strategic Studies, Survival*, 49, 3/2007, S. 7.

3 | Anne Le More, „Killing with kindness“, *International Affairs*, 81, 5/2008, S. 995.

DIE ROLLE DER EU IN DEN PALÄSTINENSISCHEN GEBIETEN

Die Rahmenbedingungen – Strukturen und Mechanismen

Formell gesehen wird die Zusammenarbeit der EU mit den palästinensischen Gebieten durch die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) gesteuert, ein EU-Mechanismus, der auf der Grundlage politischer und wirtschaftlicher Reformen mit gegenseitigem Nutzen Frieden, Stabilität und Wohlstand in der Region fördern soll.⁴ Das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) regelt das finanzielle Engagement. Das ENI basiert auf dem Europäischen Belohnungsprinzip „mehr für mehr“. Dieses im Jahre 2010 definierte Prinzip basiert auf Anreizen, bei der mehr Mittel für jene Partner bereitgestellt werden, die EU-Politik und -Programme implementieren und von der EU geförderte Normen, wie etwa demokratische Reformen und die Achtung von Menschenrechten, einhalten. Zu den Anreizen zählen der erleichterte Zugang zu den europäischen Märkten, erhöhte Mobilität von Menschen und mehr finanzielle Hilfen.

Das Europäische Nachbarschaftsinstrument regelt das finanzielle Engagement. Das ENI basiert auf dem Europäischen Belohnungsprinzip „mehr für mehr“.

Derzeit teilt die EU den palästinensischen Gebieten über vier verschiedene Mechanismen und Institutionen im Schnitt 300 Millionen Euro pro Jahr zu.⁵ Der Europäische Mechanismus zur Unterstützung des palästinensischen Volkes (PEGASE) ist der größte Finanzmechanismus der EU, über den derzeit 178 Millionen Euro pro Jahr verteilt werden. PEGASE unterstützt die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) direkt durch Übernahme ihrer finanziellen Verpflichtungen, durch Zahlungen wie etwa Beamtengehälter, Zahlungen für Rentner und gefährdete Familien sowie die Aufrechterhaltung lebenswichtiger staatlicher Leistungen. Ziel ist die Förderung langfristiger Entwicklungsvorhaben wie etwa Infrastruktur, Abwasserentsorgung und Elektrizität sowie der Förderung von Bildungseinrichtungen.⁶ Die EU stellt auch 82 Millionen Euro über das VN-Hilfswerk (UNRWA) bereit; sie und ihre Mitgliedstaaten sind damit die größten Geber des UNRWA. Zehn Millionen Euro sind speziell Ost-Jerusalem und weitere drei

4 | Vgl. Europäische Kommission, „EU & Neighbours – a renewed commitment“, http://issuu.com/actionglobalcommunicationsltd/docs/eni_leaflet16_eu/1?e=6346130/8143223 [28.08.2015].

5 | Interview mit Sergio Piccolo, Leiter der Kooperation in der EU-Repräsentanz in Jerusalem, 11.05.2015.

6 | The European Institute for Research on Mediterranean and Euro-Arab Cooperation, PEGASE, <http://medea.be/en/countries/occupied-palestinian-territories/pegase> [28.08.2015].

Millionen Euro gewissen Schwerpunktbereichen zugeteilt. Weitere 20 Millionen Euro werden bestimmten Projekten zugeordnet und über Ausschreibungen vergeben.

Die politische Lage

Die umfassende Finanzierung hat sich zur Realisierung der Zwei-Staaten-Lösung als nicht hinreichend erwiesen. Vielmehr hat eine Studie über die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den palästinensischen Gebieten, die von der Europäischen Kommission im Juli 2014 veröffentlicht wurde, aufgezeigt, dass die aktuelle Lage erwartungsgemäß nicht zu einer Zweistaatenlösung führen wird: „Es wurde kaum etwas getan, um die größten Hindernisse für eine nachhaltige, demokratische und zusammenhängende Zwei-Staaten-Lösung zu beseitigen.“⁷ Faktisch sieht sich die EU (und die internationale Gebergemeinschaft im Allgemeinen) mit drei großen politischen Faktoren konfrontiert, die die wirksame Umsetzung der Hilfeleistung und die anschließende Realisierung einer Zweistaatenlösung verhindern – erstens die andauernde israelische Besetzung, zweitens die Lage in der palästinensische Politik und drittens die regionale und internationale politische Lage.

1. Die Besetzung

Die internationale Gebergemeinschaft sieht die israelische Besetzung als eines der größten Hindernisse für die Entwicklung der palästinensischen Gebiete an.⁸ Die PA verfügt nur über eine beschränkte Autonomie und Anordnungsbefugnis. Darüber hinaus bedeutet die israelische Besetzung, dass die Palästinenser weiterhin faktisch keine Kontrolle über das Land und die Ressourcen haben, was Fortschritt und Wirtschaftswachstum behindert. Obwohl im Oslo-Abkommen festgelegt wurde, dass die Zone C schrittweise an die PA zu übergeben ist, stehen noch immer 61 Prozent des Westjordanlands unter der Kontrolle der israelischen Regierung und der palästinensische Zugriff auf Zone C ist nach wie vor stark eingeschränkt. Stattdessen beschränkt sich die wirtschaftliche Entwicklung im Westjordanland auf die Zonen

7 | Europäische Kommission, „Summary of the Evaluation of the European Union’s cooperation with Palestine and support to Palestinian people“, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/evinfo/2014/1327_ev_en.pdf [28.08.2015].

8 | Vgl. Ministry of Planning and Administrative Development, „National Development Plan 2014-16“, http://mopad.pna.ps/en/images/PDFs/Palestine%20State_final.pdf [28.08.2015].

A und B, in denen die Palästinensische Autonomiebehörde größere Autonomie genießt, während Zone C die landwirtschaftlich fruchtbaren und ressourcenreichen Landstriche umfasst. Gemäß einer aktuellen Studie der Weltbank würde ein Zugang zu den landwirtschaftlichen Flächen, Wasserressourcen, Steinbrüchen und Bergwerken sowie die Entwicklungs- und Tourismusköglichkeiten in Zone C zu einem geschätzten Zuwachs von 35 Prozent beim palästinensischen BIP führen.⁹



Jugendliche in Gaza: Die Arbeitslosigkeit in Gaza lag im letzten Quartal 2014 bei 43 Prozent; die Jugendarbeitslosigkeit betrug 60 Prozent. | Quelle: © Jens Büttner, picture alliance/dpa.

Der mangelnde Handlungsspielraum und fehlende Zugriff auf Land werden durch israelische Siedlungstätigkeit und die Konfiszierung von Land noch verstärkt.¹⁰ Die EU hat regelmäßig den Bau von Siedlungen als nach internationalem Recht illegal moniert, während die Siedlungstätigkeit kontinuierlich zugenommen hat. Der Gazastreifen, aus dem sich Israel im Jahr 2005 zurückgezogen hat, unterliegt weiterhin der israelischen Blockade. Die Blockade schränkt alle Bewegungen über die Grenze stark ein

9 | Vgl. Weltbank, „Palestinians Access to Area C Key to Economic Recovery and Sustainable Growth“, <http://worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/07/palestinians-access-area-c-economic-recovery-sustainable-growth> [28.08.2015].

10 | Vgl. Renee Lewis, „Israel confiscates nearly 1,000 acres of Palestinian land in the West Bank“, *Al Jazeera America*, <http://america.aljazeera.com/articles/2014/8/31/bethlehem-israelconfiscates.html> [05.10.2015].

und verhindert so eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Die Arbeitslosigkeit in Gaza lag im letzten Quartal 2014 bei 43 Prozent, die Jugendarbeitslosigkeit betrug 60 Prozent.¹¹ Die Entwicklung einer selbsttragenden palästinensischen Wirtschaft wird so gehemmt, wobei das Westjordanland und Gaza weiterhin auf ausländische Hilfe angewiesen sind, um eine Verschlechterung der Umstände zu verhindern. Die Palästinenser zählen zu den größten Pro-Kopf-Empfängern internationaler Entwicklungshilfe weltweit.¹²

2. Innenpolitische Umstände

Die aktuelle palästinensische Innenpolitik ist ein weiteres Hindernis auf dem Weg zum Aufbau eines palästinensischen Staates. Die zunehmende Handlungsunfähigkeit der Palästinensischen Autonomiebehörde ist das wohl auffälligste Merkmal, das sich offensichtlich im fehlenden demokratischen Mandat manifestiert. Seit 2006 wurden weder Präsidentschafts- noch Parlamentswahlen abgehalten; der derzeitige Präsident und die Legislative arbeiten daher ohne demokratisches Mandat. Gemäß Umfragen sprechen sich 68 Prozent der Palästinenser für Wahlen innerhalb der nächsten sechs Monate aus.¹³ Auffällig ist weiter der neopatrimoniale Führungsstil der palästinensischen Präsidentschaft und die Machtkonzentration in dieser Regierungsinstanz.

Die politische Situation wird auch durch die anhaltende politische Spaltung zwischen Fatah und Hamas im Westjordanland und im Gazastreifen verkompliziert. Die politische Spaltung ist nach den Wahlen von 2006

Die politische Spaltung zwischen der Hamas und der Fatah ist nach den Wahlen von 2006 entstanden. Die Bildung einer Regierung der Aussöhnung ist trotz zahlreicher Versuche gescheitert.

entstanden, die Bildung einer Regierung der Aussöhnung ist trotz zahlreicher Versuche gescheitert und es sind keine wirklichen politischen Fortschritte zu verzeichnen. Die politischen Eliten im Westjordanland zeigen erstaunlicherweise nur geringes Interesse am politischen Fortschritt in Gaza. Stattdessen scheinen die beiden politischen Fraktionen mit der Lage relativ zufrieden. Diana Buttu, die frühere Rechtsberaterin von Mahmoud Abbas, berichtete in einem Interview, dass es trotz der Einschränkungen

11 | Vgl. UN OCHA, *Humanitarian Bulletin – Monthly Report*, 04/2015, http://ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2014_05_29_english.pdf [28.08.2015].

12 | Vgl. Jim Zanotti, „U.S. Foreign Aid to the Palestinians“, Congressional Research Service, 03.07.2015, <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22967.pdf> [28.08.2015].

13 | Palestinian Center for Policy and Survey, „Press Release – Palestinian Public Opinion Poll No (55)“, 24.03.2015, <http://pcpsr.org/en/node/603> [28.08.2015].

„beiden Seiten offenbar genügte, ein Stück Land ohne demokratische Kontrolle zu regieren“.¹⁴ Tatsächlich wurden seit dem Schisma die fraktionellen Interessen der Gruppen zum Nachteil des nationalen Fortschritts der Palästinenser priorisiert und haben das palästinensische Volk weiter gespalten, wobei die Interessen im Westjordanland und in Gaza zunehmend auseinanderklaffen. Alle Versuche, eine nationale Einheitsregierung zu gründen, waren bis zum jetzigen Zeitpunkt erfolglos.

3. Die EU und die internationale politische Lage

Die politische Lage in Europa hindert die EU daran, einen schlüssigen Konsens zu finden, wodurch sie de facto handlungsunfähig ist. Die unterschiedlichen nationalen Beziehungen der EU-Mit-

gliedstaaten mit Israel verhindern ein kohärentes Vorgehen der Europäischen Staaten. Die historische Verantwortung Deutschlands gegenüber dem Staat Israel stellt eine einzigartige Beziehung dar, die sich oft von der allgemeinen Stimmung in Europa unter-

Die historische Verantwortung Deutschlands gegenüber dem Staat Israel stellt eine einzigartige Beziehung dar, die sich oft von der allgemeinen Stimmung in Europa unterscheidet.

scheidet. Diese Diskrepanzen wurden nach der schwedischen Initiative, den Staat Palästina einseitig anzuerkennen, besonders auffällig. Gleichzeitig wurde im Sinne einer Zweistaatenlösung auf der Grundlage der Grenzen von vor 1967 durch Anträge der britischen, spanischen, portugiesischen, irischen, belgischen und französischen Parlamente Druck auf ihre Regierungen ausgeübt, einen palästinensischen Staat unter diesen Bedingungen anzuerkennen. Allerdings wurden diese Maßnahmen weder von der EU noch unter den Mitgliedstaaten koordiniert und sie reflektieren wiederum die Unfähigkeit, gemeinsam eine wirksame europäische Stimme mit einem politischen Ansatz zu etablieren. Das gleiche gilt für die EU-Mitgliedstaaten bei Abstimmungen in den Vereinten Nationen.

14 | Institute for Middle East Understanding, „Expert Q&A: Palestinian National Unity & The Schism Between Fatah and Hamas“, 26.05.2015, <http://imeu.org/article/expert-qa-palestinian-national-unity-the-schism-between-fatah-and-hamas> [28.08.2015].

Tabelle 1

EU-Mitgliedstaaten und ihre Anerkennung des Staates Palästina

Status der Beziehungen	Länder
EU-Mitgliedstaaten, die einen palästinensischen Staat anerkannt haben	1988 ▪ Anerkennung durch die Ostblockländer; Bulgarien, Zypern, Ungarn, Polen, Rumänien, die Slowakei und die Tschechische Republik (heute allerdings keine De-facto-Anerkennung) ▪ Malta 2014 ▪ Schweden
EU-Mitgliedstaaten, die eine parlamentarische EntschlieÙung erlassen haben, die die Anerkennung eines palästinensischen Staates fordert	2014 ▪ Großbritannien, Spanien, Portugal, Irland und Frankreich 2015 ▪ Belgien
EU-Mitgliedstaaten, die einen palästinensischen Staat nicht anerkennen	▪ Österreich, Kroatien, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande und Slowenien

Tabelle 2

EU-Mitgliedstaaten, die bei der VN-Generalversammlung abstimmen

VN-Generalversammlung zur Anerkennung Palästinas als „Nicht-Mitgliedstaat mit Beobachterstatus“ 2012	Länder
Dafür	▪ Österreich, Belgien, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Portugal, Spanien und Schweden
Enthaltung	▪ Bulgarien, Kroatien, Estland, Deutschland, Ungarn, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und das Vereinigte Königreich
Dagegen	▪ Tschechische Republik

Die Informationen in der Tabelle wurden unter Verwendung der folgenden Quellen zusammengestellt: Permanent Observer Mission of the State of Palestine to the United Nations, „Diplomatic Relations“, <http://palestineun.org/about-palestine/diplomatic-relations> [28.08.2015], „Portugal’s parliament calls for recognition of Palestinian state“, *Haaretz*, 13.12.2014, <http://haaretz.com/1.631519> [28.08.2015].

Darüber hinaus hat die EU in der Vergangenheit häufig die amerikanische Führungsrolle im Nahost-Friedensprozess akzeptiert. Obwohl sie umfangreiche finanzielle Unterstützung und diplomatische Initiativen beigesteuert hat, hat die EU nie eine aktive Führungsrolle gespielt, dagegen aber äußerst bereitwillig die

amerikanischen Führungsstil akzeptiert bzw., mehr noch, unterstützt. Selbstverständlich hat die US-Regierung immer hartnäckig ihre Rolle als Verhandlungsführer verteidigt und Druck angewandt, um zu gewährleisten, dass alle politischen Initiativen im Voraus von den USA abzusegnet sind. Dieser Umstand wird weiter durch die besondere Freundschaft zwischen Israel und den USA gestärkt, wie auch durch das israelische Misstrauen gegenüber Europa. Da die Ereignisse des Zweiten Weltkriegs und des Holocaust tief im nationalen Gedächtnis Israels verankert sind, steht Israel allen europäischen Initiativen mit Besorgnis gegenüber, insbesondere wenn es um die Sicherheitsinteressen des Landes geht.¹⁵ Diese Wahrnehmung besteht weiterhin, obwohl die EU und ihre Mitgliedsstaaten die Ansicht vertreten, dass ein palästinensischer Staat auf der Grundlage der Grenzen von 1967 in keiner Weise als Benachteiligung Israels ausgelegt werden sollte, sondern vielmehr als einziger realistischer Schritt in Richtung einer Zweistaatenlösung.¹⁶

Die israelisch-palästinensischen Friedensgespräche sind nicht zuletzt dadurch aus dem Fokus geraten, weil regionale Ereignisse und Krisen die europäische und internationale Aufmerksamkeit gebunden haben. Die Schlagzeilen sind nunmehr mit der nachlassenden Stabilität in Libyen, im Jemen und in Ägypten befasst. Darüber hinaus genießt die Entstehung des Islamischen Staates im Irak und in Syrien sowie die resultierende Flüchtlings- und Migrationskrise europäische und internationale Priorität, wodurch das palästinensische Themenfeld in den Hintergrund gedrängt wurde. Trotz dieser Herausforderungen bestehen für die EU Möglichkeiten, ihren Einfluss auf die israelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen auszubauen. Die Situation vor Ort ist im Wandel und gestattet mehr europäisches Engagement. Die EU kann das anhand von Anreizen und Druck nutzen, um die Situation zu ändern.

WAS KANN DIE EU TUN?

Eine sich wandelnde Situation

In der regionalen Führung gibt es auffällige Veränderungen, aus denen die EU Kapital schlagen sollte. Die USA hatten in den israelisch-palästinensischen Friedensgesprächen traditionell die

15 | Vgl. Caroline du Plessix, „The European Union and Israel – A lasting and ambiguous ‚special‘ relationship“, *Bulletin du Centre de recherche français a Jerusalem*, 2011, p.11.

16 | Vgl. ebd.

stärkste Rolle und waren die führende internationale politische Kraft. Allerdings deuten die kritischen Debatten nach der Rede Benjamin Netanyahus im US-Kongress und dem israelischen Widerstand gegen das von den P5+1 und der EU vermittelte Atomabkommen mit dem Iran auf einen neuen Tiefpunkt in den amerikanisch-israelischen Beziehungen hin.¹⁷ Bei seinem Besuch in Jerusalem im März 2015 hat der ehemalige Präsident Carter offiziell seine Hoffnung ausgedrückt, dass Europa angesichts des geringen Einflusses der USA in Jerusalem eine aktivere Führungsrolle übernehme. Während die USA auch weiterhin eine einflussreiche und starke Rolle spielen werden, hat sich für Europa die Gelegenheit ergeben, die Initiative zu ergreifen und eine stärkere Führungsrolle zu übernehmen.¹⁸

Der aktuelle politische Kontext drängt nach einem neuen Ansatz. Der Oslo-Prozess hat nicht zu einer Zweistaatenlösung geführt. Der Optimismus aus dem Osloer Abkommen und die Hoffnung auf eine Zweistaatenlösung sind seit Langem nicht mehr spürbar. Tatsächlich scheint die internationale Gemeinschaft einen „Osloer Traum“ zu träumen, den die PA und die palästinensische Öffentlichkeit schon lange aufgegeben haben. Die

PA ist zunehmend bereit, den Status der letzten Jahrzehnte hinter sich zu lassen, und sucht neue Gremien (wie etwa die VN, den Internationalen Strafgerichtshof und in letzter Zeit auch die FIFA), um internationale

Eine Umfrage im März 2015 ergab, dass nur 29 Prozent der Bevölkerung noch glauben, dass die Gründung eines palästinensischen Staates in den nächsten fünf Jahren möglich ist.

Anerkennung für einen unabhängigen palästinensischen Staat zu gewinnen. Darüber hinaus leiden die Palästinenser unter einer stetig wachsender Enttäuschung. Eine Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung im März 2015 ergab, dass nur 29 Prozent der Bevölkerung noch glauben, dass die Gründung eines palästinensischen Staates in den nächsten fünf Jahren möglich ist.¹⁹ Stattdessen „gewöhnen sich die Palästinenser nunmehr an eine Zukunft ganz ohne Staat, oder zumindest einem, den sie nicht ihren eigenen nennen“. Gleichzeitig wird die Umsetzung einer Zweistaatenlösung zunehmend aufgrund der wachsenden Zahl der Siedlungen erschwert, die die geografische Integrität eines künftigen palästinensischen Staates bedrohen. Daher ist es im Interesse der EU als starker Befürworter der Zweistaatenlösung, eine nachhaltige

17 | Vgl. Julie Hirschfeld Davis, Administration Official Criticizes Israeli Ambassador Over Netanyahu Visit, *The New York Times*, 28.01.2015, <http://nyti.ms/1DiEBnK> [28.08.2015].

18 | Vgl. Hans-Christian Rößler, „Fototermin mit Reizfigur“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 04.05.2015.

19 | Vgl. Palestinian Center for Policy and Survey, Fn. 13.

politische Strategie zu formulieren, die die israelisch-palästinensischen Friedensgespräche fördert und die Lebensfähigkeit eines zukünftigen palästinensischen Staates sichert.²⁰



Jüdische Siedler in Hebron: Die wachsende Zahl jüdischer Siedlungen auf palästinensischem Gebiet macht eine Verwirklichung der Zwei-Staaten-Lösung immer schwieriger. | Quelle: © Mamoun Wazwaz, Apaimages/ Picture Alliance/Landov.

Historisch gesehen wäre ein breiteres europäisches Engagement sinnvoll. Die EU fördert seit vielen Jahren diplomatische Lösungen für den Nahost-Friedensprozess, noch bevor diese Teil der offiziellen politischen Linie wurden. Die 1980 von der EU lancierte Erklärung von Venedig hat die Idee einer Einbeziehung der PLO in die Verhandlungen eingeführt und ist auch eine Vorlage für künftige Verhandlungen geworden. Sie wurde allerdings nach ihrem Beschluss sowohl von den USA als auch von Israel abgelehnt, und es sollte ein weiteres Jahrzehnt bis zum Osloer Abkommen verstreichen, bis die PLO als Verhandlungspartner akzeptiert wurde.²¹ Auch die Berliner Erklärung von 1999, in dem die EU ihre Anerkennung eines künftigen palästinensischen Staates bestätigte, wurde zunächst abgelehnt, aber im weiteren Verlauf als legitim angenommen.

20 | Nathan Brown/Dimitris Bouris, „Can the EU Revive the Cause of the Middle East Peace?“, Carnegie Endowment, 2014, <http://ceip.org/1EqKX39> [28.08.2015].

21 | Vgl. ebd.

In der Tat ist die EU in ihrer Herangehensweise kritischer geworden. In den 1990er Jahren bestand in der Gemeinschaft der Konsens, dass auf Israel und die neu gegründete Palästinensische Autonomiebehörde wenig bis gar kein Druck ausgeübt werden sollte, um den Friedensprozess nicht zu gefährden.²² Nach dieser Logik hat die EU weiter den Aufbau palästinensischer Institutionen als Mittel für eine Zweistaatenlösung ohne Rücksicht auf die ständigen Verstöße unterstützt, die die Lebensfähigkeit des künftigen palästinensischen Staates konsequent unterminieren. Die EU äußert ihre Kritik weitaus deutlicher und hat so die Fähigkeit gewonnen, ihre zur Verfügung stehenden Anreize sowie politischen und wirtschaftlichen Druck anzuwenden, um zu gewährleisten, dass Palästinenser und Israelis wieder ernsthafte Verhandlungen über eine endgültige Lösung aufnehmen.²³ Die erneute Einsetzung eines EU-Sondergesandten für den Nahen Osten ist ein weiterer Schritt in die richtige Richtung, der der EU in dem Verfahren eine ständige Präsenz und Stimme verleiht.²⁴

Anwendung der EU-Normen

Auf der Grundlage eigener Erfahrung hält die EU die Demokratie für ein Mittel zur Herstellung des Friedens und sollte daher ihr Augenmerk auf die Stärkung der palästinensischen demokratischen Strukturen und Prozesse richten. Das kann auf zwei Wegen geschehen. Erstens sollte Europa auf der Abhaltung von Wahlen in den palästinensischen Gebieten bestehen. Die oben beschriebene anhaltende Verzögerung untergräbt die palästinensischen demokratischen Strukturen nur weiter. Zweitens sollte die EU auch den Prozess der politischen Aussöhnung fördern, der eine Voraussetzung für die Durchführung von Wahlen und den weiteren Aufbau des palästinensischen Staats darstellt. Dafür muss die EU ihre Haltung zur Hamas überdenken, da die politische Verdrängung der Hamas seit der Wahl im Jahr 2006 nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht, sondern vielmehr gezeigt hat, dass eine Lösung der anhaltenden Krise im Gazastreifen und die Schaffung eines palästinensischen Staates nicht unter Ausschluss der Hamas möglich ist. Diese Erkenntnis haben auch EU-Vertreter zum Ausdruck gebracht, darunter Javier Solana in seiner damaligen Funktion als Hoher Vertreter für die

22 | Vgl. Policy note by CIDSE Working Group Palestine/Israel, „The EU’s aid to the occupied Palestinian territories – One year after the Paris Donors’ Conference“, 12/2008.

23 | Vgl. Bouris, Fn. 1.

24 | Katherine Ashton hatte sich entschieden, keinen EU-Sonderbeauftragten zu ernennen, was zu mangelnder EU-Präsenz in dem Konflikt führte.

Die EU sollte unter Berücksichtigung der Sicherheit Israels und der Stabilität der Region die palästinensische Führung unter Druck setzen, einen gewaltlosen politischen Ansatz zu verfolgen.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: „Ob es uns gefällt oder nicht, die Hamas wird Teil der Lösung sein.“²⁵ Die israelische Regierung ist zu einer ähnlichen Erkenntnis gekommen, wie die

Gespräche zwischen Israel und der Hamas über einen langfristigen Waffenstillstand in den letzten Monaten bestätigt haben.²⁶ Daher sollte die EU unter Berücksichtigung der Sicherheit Israels und der Stabilität der Region die palästinensische Führung unter Druck setzen, einen gewaltlosen politischen Ansatz zu verfolgen.

Darüber hinaus kann durch die EU garantiert werden, dass die Menschenrechte und das Völkerrecht Anwendung finden, was ein weiteres Mittel darstellt, mit dem sich die EU im palästinensisch-israelischen Konflikt engagieren kann. Sie kann auf der Grundlage der israelischen und palästinensischen Menschenrechtsverletzungen sowie des Völkerrechts und die Art und Weise, in der diese den Fortschritt des Friedensprozess behindern, ihre berechtigten Bedenken zum Ausdruck bringen. Der Siedlungsbau der Israelis etwa ist völkerrechtswidrig und untergräbt den Friedensprozess erheblicher. Daher sollte die EU ihre Erklärungen, wie die vom Mai 2015, weiter betreiben: „Die Entschlossenheit Israels, seine Siedlungspolitik trotz des Drängens der internationalen Gemeinschaft fortzusetzen, behindert nicht nur die Möglichkeit der Zweistaatenlösung, sondern stellt auch sein Engagement für eine Übereinkunft mit den Palästinensern ernsthaft in Frage. Die Siedlungen sind nach internationalem Recht illegal.“²⁷

Anwendung wirtschaftlichen Drucks

Die Europäische Union ist der größte multilaterale Geber für die Palästinenser; seit 1994 wurden mehr 6,5 Milliarden Euro an finanzieller Unterstützung zur Verfügung gestellt.²⁸ Allerdings kam der

25 | Javier Solana, „Europe’s Global Role – What next steps?“, *Ditchley Foundation Annual Lecture*, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/109193.pdf [28.08.2015].

26 | Shlomi Eldar, „Abbas must accept Gaza, Westbank will not unite“, *al-Monitor*, 20.08.2015, <http://al-monitor.com/pulse/originals/2015/08/israel-gaza-hamas-truce-abbas-west-bank-renew-negotiations.html> [28.08.2015].

27 | Statement by the Spokesperson on the latest announcement on settlement expansion in Ramat Shlomo, 08.05.2015, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150508_02_en.htm [28.08.2015].

28 | Vgl. European Court of Auditors, Special Report No. 14, „European Union Direct Financial Support for the Palestinian Authority“, http://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_14/SR13_14_EN.pdf [28.08.2015].

Europäische Rechnungshof zu dem Schluss, dass „der EAD den großen Maßstab der Mittel nicht hinreichend nutzt, die Reform der PA zu betreiben“. ²⁹ In diesem Sinne sollte die EU ihre Finanzkraft stärker dazu einsetzen, die israelisch-palästinensischen Friedensgespräche voranzutreiben.

Die Bereitstellung von EU-Mitteln für die Palästinensische Autonomiebehörde darf keinesfalls ohne Bedingungen erfolgen. Dies ist besonders relevant, da das Europäische Nachbarschaftsinstrument auf Konditionalität und dem EU-Prinzip „Mehr für mehr“ basiert. John Gatt-Rutter, der EU-Vertreter für das Westjordanland und den Gazastreifen, hat seine Hoffnung geäußert, dass „der ENI größere Anreize für die Palästinensische Autonomiebehörde schaffen wird, die Durchführung weiterer politischer Reformen in entscheidenden Bereichen wie Justiz und Sicherheit, Menschenrechte und gute Regierungsführung sowie Energie und Wasserwirtschaft zu betreiben.“³⁰ Zu einem gewissen Grad geschieht das bereits über die EU-Repräsentanz für das Westjordanland und im Gazastreifen. Anfang 2015 hat das Büro auf der Grundlage des „Mehr für mehr“-Prinzips der EU das ergebnisbasierte Rahmenprogramm in die Pilotphase gebracht. Die Logik des Programms besteht darin, dass bei Erfüllung der EU-Anforderungen das Projekt und die Zusammenarbeit fortgesetzt werden. Bei Nichteinhaltung sind die Palästinenser unter Abgabe eines detaillierten Nachweises zur Begründung verpflichtet. Allerdings wird dieser Mechanismus auf lokaler Ebene umgesetzt, wo doch eine Umsetzung dieser Bedingungen auf Landesebene von Vorteil wäre. Auf dieser Grundlage könnten hochrangige EU-Beamte die Frage der nationalen palästinensischen Aussöhnung und die Notwendigkeit von Wahlen auf die Tagesordnung bringen. Diese Initiative würde auch der wachsenden Gebermüdigkeit unter den EU-Mitgliedstaaten beugen.³¹

Anfang 2015 hat die EU-Repräsentanz ein ergebnisbasiertes Rahmenprogramm in die Pilotphase gebracht: Bei Erfüllung der EU-Anforderungen wird die Zusammenarbeit fortgesetzt.

29 | Ebd.

30 | EU Neighbourhood Info Centre, „Three Questions to the EU Representative (West Bank and Gaza, UNRWA), John Gatt-Rutter“, 12.02.2014, <http://enpi-info.eu/medportal/features/718> [28.08.2015].

31 | Das Interview mit Sergio Piccolo ergab, dass zum ersten Mal seit vielen Jahren die EU-Vertretung in Ost-Jerusalem Schwierigkeiten dabei hatte, die 300 Millionen Euro aufzubringen, die die EU für die palästinensischen Gebiete bereitstellt.

Die gleiche Logik gilt auch für die Beziehungen zu Israel. Die EU stellt weiterhin Mittel bereit und stärkt ihre wirtschaftlichen und politischen Abkommen mit dem Land trotz der Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Parteien.³² Israel ist das einzige nicht-europäische Land, das in das 80 Milliarden Euro umfassende „Horizont 2020“-Programm für Forschung und Innovation aufgenommen wurde. Allerdings sollten die umfangreichen und wertvollen Wirtschaftsbeziehungen der EU mit Israel auch an Bedingungen geknüpft werden, um sicherzustellen, dass Israel in den EU-Friedensinitiativen kooperiert.

Seit 2013 verbietet die EU die Erteilung von Fördermitteln, Finanzierung, Preisen und Stipendien an Projekte/Organisationen, die jenseits der Grenzen von 1967 liegen.

Europa ist auch größter Handelspartner Israels; 32 Prozent der gesamten israelischen Ausfuhren gehen in die europäischen Märkte.³³ Im Jahr 2014 beliefen sich die Ausfuhren

auf 1.542 Milliarden US-Dollar.³⁴ Die EU hat zu einem gewissen Grad diesen Umstand ausgenutzt, um wirtschaftlichen Druck auszuüben. Seit 2013 verbietet sie zum Leidwesen der israelischen Regierung die Erteilung von Fördermitteln, Finanzierung, Preisen und Stipendien an Projekte/Organisationen, die jenseits der Grenzen von 1967 liegen.³⁵ Die EU berät sich derzeit noch einmal darüber, ob Produkte aus israelischen Siedlungen zur Sensibilisierung der Verbraucher in Europa markiert werden sollten. Es wird angeführt, dass „die Unterscheidung zwischen Israel und der Siedlungstätigkeit im Rahmen der bilateralen Beziehungen der EU eines der mächtigsten Werkzeuge der EU, um die Anreizstruktur zu bekämpfen, die die israelische Zementierung der derzeitigen Situation unterstützt“ darstellt.³⁶ Die Maßnahme war wiederholt Gegenstand von Debatten, wurde aber nie umgesetzt. Allerdings haben im April 2015 16 EU-Außenminister der Hohen Vertreterin der EU, Federica Mogherini, geschrieben und sie dazu aufgefordert, die Markierung von in den illegalen Siedlungen Israels

32 | Vgl. du Plessix, Fn. 15.

33 | Vgl. Europäische Kommission, „Israel“, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/israel> [28.08.2015].

34 | Vgl. The Israeli Export and International Cooperation Institute, *Development and Trends in Israeli Exports*, 2014, http://export.gov.il/UploadFiles/04_2015/IEICIDevelopmentsandtrendsInIsraelExports2014summary.pdf [28.08.2015].

35 | Vgl. Harriet Sherwood, „EU takes tougher stance on Israeli settlements“, *The Guardian*, 16.07.2013, <http://gu.com/p/3hbb3/stw> [28.08.2015].

36 | Hugh Lovatt/Maria Toaldo, „EU differentiation and Israeli settlements“, 22.07.2015, European Council on Foreign Relations, http://ecfr.eu/publications/summary/eu_differentiation_and_israeli_settlements3076 [28.08.2015].

produzierten Gütern voranzutreiben.³⁷ Einige europäische Unternehmen, etwa in Dänemark und den Niederlanden, haben ihre Geschäfte mit israelischen Partnern aufgrund ihrer Aktivitäten im Westjordanland eingestellt.³⁸



Salzgurken aus Israel: Die EU diskutiert aktuell über spezielle Etikettierungen für Produkte aus illegalen Siedlungen Israels. | Quelle: © Wolfgang Kumm, picture alliance/dpa.

Schließlich kann die EU auch über die besondere privilegierte Partnerschaft wirtschaftliche und politische Anreize schaffen. Diese Partnerschaft würde es Israel erlauben, seine Beziehungen mit der EU über den derzeitigen ENP zu erheben, was ansonsten auf die Vollmitgliedstaaten beschränkt ist. Vorteile wären eine Erleichterung des Zugangs zum europäischen Markt, engere kulturelle und wissenschaftliche Beziehungen, die Erleichterung von Handel

37 | Vgl. Peter Beaumont, „Foreign ministers petition EU to urge labelling of settlement products“, *The Guardian*, 16.04.2015, <http://gu.com/p/47tvb/stw> [28.08.2015].

38 | Vgl. Daniella Cheslow, „Business Boycott: Israelis feeling the Pinch“, *Deutsche Welle*, 14.02.2014, <http://dw.com/p/1B8W8> [28.08.2015].

und Investitionen sowie die Erweiterung des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich.³⁹

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Rolle der EU in den palästinensischen Gebieten und dem palästinensisch-israelischen Konflikt wird durch ihre Rolle als Geldgeber für den Osloer Friedensprozess und den palästinensischen Staatsaufbau bestimmt. Während die EU bekräftigt hat, dass sie weiterhin diese Rolle zu spielen beabsichtigt, ist die Zeit für ein breiteres europäisches Engagement gekommen.⁴⁰ Die derzeitige innenpolitische Situation in Israel und den palästinensischen Gebieten, das Scheitern der letzten Runde der Friedensgespräche und die Veränderungen in der regionalen Politik sowie die der EU zur Verfügung stehenden Mittel begründen insgesamt eine Chance für die EU, mehr Verantwortung im israelisch-palästinensischen Konflikt zu übernehmen und sicherzustellen, dass das Geld der europäischen Steuerzahler nicht in die Fortschreibung der Situation, sondern in einen realistischen Frieden investiert wird.

Der Artikel wurde 5. Juli 2015 fertiggestellt und am 21. August 2015 überarbeitet.

39 | Vgl. Michael Mertes, „Distanzierte Nachbarn. Die EU und Israel – eine paradoxe Beziehung“, *KAS-Auslandsinformationen* 4/2015, <http://kas.de/wf/de/33.41161> [21.09.2015].

40 | Vgl. Nathan Brown/Dimitris Bouris, „Can the EU Revive the Cause of the Middle East Peace?“, Carnegie Endowment, 29.05.2014, <http://ceip.org/1EqKX39> [28.08.2015].