

### "Shrinking spaces" in Israel: die Verengung demokratischer Spielräume, die Verfestigung der Besatzung und stete Menschenrechtsverletzungen erfordern einen europäischen Paradigmenwechsel

Asseburg, Muriel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Asseburg, M. (2017). "Shrinking spaces" in Israel: die Verengung demokratischer Spielräume, die Verfestigung der Besatzung und stete Menschenrechtsverletzungen erfordern einen europäischen Paradigmenwechsel. (SWP-Aktuell, 61/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53677-3>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## »Shrinking spaces« in Israel

Die Verengung demokratischer Spielräume, die Verfestigung der Besatzung und stete Menschenrechtsverletzungen erfordern einen europäischen Paradigmenwechsel

Muriel Asseburg

Israel nimmt seit jeher für sich in Anspruch, die einzige Demokratie im Nahen Osten zu sein. Allerdings dominieren in der aktuellen Regierungskoalition aus rechten, ultra-orthodoxen und nationalreligiösen Parteien Kräfte, die illiberale Positionen vertreten und die jüdische Dominanz im gesamten »Eretz Israel« (also in Israel und den besetzten palästinensischen Gebieten) akzentuieren wollen. Demgemäß bemüht sich die Regierung erstens, die jüdischen Elemente im Selbstverständnis Israels noch stärker zu gewichten als bislang. Zweitens treibt sie die Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten und deren De-facto-Annexion voran. Drittens engt sie die Spielräume für Israels Zivilgesellschaft und Opposition zunehmend ein. Deutschland und die EU sollten gegenüber Israel auf die Durchsetzung internationalen Rechts, eine Verbesserung der Menschenrechtslage und die Bewahrung von Handlungsräumen für die Zivilgesellschaft hinwirken. Dabei sollte die Achtung menschen- und völkerrechtlich verbriefter Rechte einer Konfliktregelung nicht länger nachgeordnet werden.

Israel legt Wert darauf, als einzige Demokratie im Nahen Osten und damit als bevorzugter Partner des Westens angesehen zu werden. In der Tat unterscheidet sich das Land insbesondere insofern von den anderen Staaten in der Region, als es seinen Bürgerinnen und Bürgern freie, faire und regelmäßige Wahlen, eine effektive Gewaltenteilung und funktionierende »checks and balances« bietet. In den letzten Jahren ist in Israel allerdings der Spielraum für zivilgesellschaftliche Akteure deutlich enger geworden. Von restriktiven Gesetzen und massiven Schmäh- und Einschüchterungskampagnen sind besonders Personen und

Institutionen betroffen, die sich kritisch mit Israels Politik in den besetzten Gebieten, mit Menschenrechten oder mit Fragen der Identität von Staat und Gesellschaft auseinandersetzen.

Im Juli 2016 verabschiedete die Knesset das sogenannte NGO-Transparenz-Gesetz. Es verpflichtet Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die mehr als die Hälfte ihrer Zuwendungen aus ausländischen öffentlichen Mitteln beziehen, auf verschiedene Maßnahmen, um die Herkunft ihrer Gelder transparent zu machen. Tatsächlich zielt das Gesetz in erster Linie auf Organisationen ab, die die Besatzungspolitik der israeli-

schen Regierung kritisieren, für die Gleichstellung nicht-jüdischer Bürgerinnen und Bürger Israels eintreten und die Menschenrechte, etwa von Flüchtlingen, verteidigen. Das Justizministerium hat eine Liste von 27 NGOs vorgelegt, die mehr als 50 Prozent ihrer Zuwendungen aus ausländischen öffentlichen Mitteln erhalten. Politisch rechtsgerichtete NGOs, Think-Tanks, Siedlerorganisationen, Medien etc. finanzieren sich ganz überwiegend aus privaten Zuschüssen und sind von der Regelung somit nicht betroffen. Auch wenn das Gesetz die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit selbst nicht einschränkt, hat die Debatte darüber doch deutlich gemacht, dass mit den neuen Vorschriften bestimmte NGOs als vermeintlich ferngesteuerte Interessenvertreterinnen stigmatisiert werden sollen.

Die Versuche, den Spielraum für kritische Stimmen in Israel einzuengen, dauern an. Derzeit kursieren in der Knesset diverse Gesetzentwürfe, die die Vorgaben des NGO-Transparenz-Gesetzes weiter verschärfen würden. Erwogen werden unter anderem die Einführung von Gebühren für Anfragen, die die entsprechenden NGOs bei öffentlichen Einrichtungen stellen, das Verbot einzelner Organisationen, die Einführung des Labels »ausländischer Agent« oder die Besteuerung von ausländischen öffentlichen Unterstützungsleistungen. Im Juni 2017 kündigte Premierminister Netanjahu überdies einen Gesetzentwurf an, der es israelischen NGOs generell verbieten würde, finanzielle Zuwendungen aus ausländischen öffentlichen Quellen anzunehmen.

Vor allem aber hat es in den letzten Jahren aggressive Kampagnen gegen Menschenrechtsorganisationen gegeben. Politiker, Think-Tanks und NGOs des rechten politischen Lagers (etwa »NGO Monitor« oder »Im Tirtzu«) und Medien, die dem Premierminister nahestehen, haben entsprechende Organisationen als Verräter, Kollaborateure von Terroristen und ausländische Agenten gebrandmarkt. Zudem sind Vertreterinnen und Vertreter solcher NGOs teils massiv bedroht worden. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die in Sachen Menschenrechts-

verletzungen und Kriegsverbrechen mit Untersuchungskommissionen der Vereinten Nationen (VN) bzw. des Internationalen Strafgerichtshofs kooperieren. Es sind vor allem diese Kampagnen, die den Spielraum der Zivilgesellschaft, der Friedensbewegung und der Menschenrechtsverteidiger in Israel deutlich einschränken. Denn sie delegitimieren die Arbeit dieser Akteure in der israelischen Öffentlichkeit und zwingen die Betroffenen zu hohen Aufwendungen für den Schutz ihrer persönlichen und informationstechnischen Sicherheit, für Rechtshilfe und defensive PR-Kampagnen.

Die beschriebenen Maßnahmen sind auch im Zusammenhang mit weiteren Gesetzen und Initiativen der Regierungskoalition zu sehen, die ebenfalls darauf abzielen, kritische Stimmen im öffentlichen Leben Israels zum Schweigen zu bringen, die das offiziöse Selbstverständnis des jüdischen Staates bzw. die dominante Lesart der Geschichte in Frage stellen. Zu diesen Vorstößen zählen das sogenannte Nakba-Gesetz vom März 2011, das vorsieht, Organisationen die öffentliche Förderung zu entziehen, die Israels Unabhängigkeitskampf gemäß dem palästinensischen Narrativ für Vertreibung und Flucht von Palästinensern verantwortlich machen und sich an entsprechenden Gedenkfeiern beteiligen, das sogenannte Ausschluss-Gesetz vom Juli 2016, das es ermöglicht, Abgeordnete per qualifizierter Mehrheit vom Parlament auszuschließen, denen Aufhetzung, rassistische Äußerungen oder die Unterstützung des bewaffneten Kampfes gegen den Staat zur Last gelegt werden, und das sogenannte Anti-BDS-Gesetz vom März 2017, dem zufolge Personen, die für einen Boykott Israels oder der Siedlungen eintreten, die Einreise nach Israel verwehrt werden kann. Schon vor den letzten Knesset-Wahlen war im März 2014 das Wahlrecht geändert und die Sperrklausel von zwei auf 3,25 Prozent erhöht worden. Damit sollten diejenigen Parteien aus dem Parlament herausgehalten werden, die ganz überwiegend arabische Bürger repräsentieren. Erfolgreich war das Manöver nicht, denn die Parteien Hadash, Raam,

Balad und Taal schlossen sich zu einer Liste zusammen.

### **Schlechterstellung der Minderheit**

Israels Selbstverständnis als »jüdischer und demokratischer Staat« ist seit jeher von einem inneren Spannungsverhältnis gekennzeichnet, das vor allem in einer Schlechterstellung des nicht-jüdischen gegenüber dem jüdischen Bevölkerungsteil zutage tritt. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Israel sind seit 2003 die Einwanderung und Einbürgerung von Palästinenserinnen und Palästinensern aus den besetzten palästinensischen Gebieten und sogenannten Feindstaaten durch Heirat, also im Sinne einer Familienzusammenführung, grundsätzlich ausgeschlossen. Begründet wurde diese Diskriminierung von der Regierung und dem Obersten Gerichtshof (der das Gesetz 2006 und 2012 bestätigte) mit dem Verweis auf Sicherheitsbelange, ein problematisches Argument, das Palästinenserinnen und Palästinenser unter Generalverdacht stellt.

Nicht-Juden werden auch bei der Pacht von Grundbesitz benachteiligt. Der Jüdische Nationalfonds (JNF) etwa, der rund 13 Prozent des Landes in Israel besitzt, verpachtet Land ausschließlich an Jüdinnen und Juden. Er hat auch maßgeblichen Einfluss auf die Beschlüsse der Israelischen Landverwaltung (Israel Land Authority, ILA), die über die Vergabe staatlichen Landes entscheidet. Rund 93 Prozent des gesamten Landes befinden sich in staatlichem Besitz, darunter ein erheblicher Teil, der von seinen ursprünglichen palästinensischen Besitzern enteignet wurde. In vielen Städten und Gemeinden sorgen darüber hinaus spezielle Komitees dafür, dass nur solche Mieter oder Pächter zugelassen werden, die als »sozialpassend« erachtet werden. Nach Kommunen aufgeschlüsselte Budgetziffern belegen überdies, dass die Regierung die Entwicklung jüdischer Gemeinden – etwa durch die Klassifizierung als »National Priority Area« – privilegiert. Arabische Gemeinden werden systematisch benachteiligt, wenn es

um Budgetzuteilungen und Planungen für neue Wohnprojekte geht. Besonders problematisch ist der Umgang mit den arabischen Beduinen in der Negev-Wüste, die zum großen Teil in staatlicherseits nicht anerkannten Dörfern leben, kaum öffentliche Dienstleistungen erhalten und regelmäßig von Hauszerstörungen und Vertreibung bedroht bzw. betroffen sind.

Die Einstellungen der jüdischen Mehrheitsbevölkerung gegenüber der arabisch-palästinensischen Minderheit, die rund ein Fünftel der Bevölkerung Israels ausmacht, sind in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des fortdauernden israelisch-palästinensischen Konflikts negativer geworden. Israels Palästinenser werden von vielen jüdischen Israelis aufgrund ihrer Identität und ihrer Beziehungen zu Palästinensern in den besetzten Gebieten und in der arabischen Welt als »fünfte Kolonne« wahrgenommen. Dem *Israeli Democracy Index 2016* zufolge gingen 46 Prozent der befragten jüdischen Israelis davon aus, dass israelische Araber die Eliminierung des Staates Israel unterstützen; 43 Prozent betrachteten diese Bevölkerungsgruppe als Sicherheitsrisiko. Teile der jüdischen Mehrheitsgesellschaft sehen es daher zunehmend als legitim an, die bürgerlichen und politischen Rechte der israelischen Araber einzuschränken. Zwar beteuerten 70 Prozent der befragten jüdischen Israelis, dass arabische Bürger grundsätzlich die gleichen Rechte haben sollten, 59 Prozent lehnten aber eine Regierungsbeteiligung arabischer Parteien ab. Über 52 Prozent befanden, dass diejenigen, die nicht bereit sind, Israel als den Nationalstaat der Juden anzuerkennen, ihr Wahlrecht verlieren sollten. In einer im April 2017 von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Israel veröffentlichten Umfrage unter israelischen Jugendlichen waren 39 Prozent der jüdischen Jugendlichen der Meinung, arabische Bürger sollten kein Wahlrecht haben; nur 35 Prozent sprachen sich für völlige politische Gleichheit aus.

Tatsächlich arbeitet die derzeitige israelische Regierung darauf hin, den jüdischen Charakter Israels weiter zu stärken. Die

Knesset hat im Mai 2017 in erster Lesung einen vom Likud eingebrachten Entwurf für ein Grundgesetz angenommen, in dem Israel als »Nationalstaat des jüdischen Volkes« definiert wird. Der Entwurf sieht vor, dass in Israel das »Recht auf nationale Selbstbestimmung« ausschließlich für Juden gelten und Arabisch von einer offiziellen zu einer Sprache mit »speziellem Status« herabgestuft werden soll.

### **Dauerhafte Besetzung**

Im Gegensatz zur Benachteiligung nicht-jüdischer Bürgerinnen und Bürger in Israel, die dennoch volle politische Rechte besitzen, ist die militärische Besetzung der palästinensischen Gebiete durch Israel permanent mit Menschenrechtsverletzungen verbunden. Ein halbes Jahrhundert nach der Besetzung kann heute kaum mehr von einer temporären und militärisch notwendigen Besetzung im Sinne der Genfer Konventionen die Rede sein. Dagegen sprechen die De-jure-Annexion Ost-Jerusalems und die systematische Aneignung von Teilen der West Bank durch Siedlungspolitik, Raumplanung und Ressourcennutzung. Es ist vielmehr offensichtlich, dass die israelischen Regierungen unter anderem mit dem kontinuierlichen Transfer jüdischer Bürger darauf hinsteuern, den Status der besetzten palästinensischen Gebiete nachhaltig zu verändern. Insofern wird zunehmend diskutiert, dass nicht nur die Siedlungspolitik, die Ressourcenausbeutung und andere israelische Maßnahmen in den besetzten Gebieten als völkerrechtswidrig zu betrachten sind, sondern auch die auf Dauer angelegte Besetzung selbst.

Seit dem Amtsantritt der vierten Regierung Netanjahu im Mai 2015 sind der israelische Siedlungsbau einerseits und die Zerstörung palästinensischer Häuser und Infrastruktur (aufgrund fehlender Baugenehmigungen oder als Kollektivstrafe für Attentate) andererseits in strategisch wichtigen Gebieten der West Bank verstärkt vorangetrieben worden. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags bewertet in einer Ausarbei-

tung vom Juni 2017 die bisherigen israelischen Maßnahmen in den besetzten Gebieten als »Verdrängungshandlungen«. Denn diese zielten »zielgerichtet und systematisch« darauf ab, für die palästinensischen Bewohner ein »unwirtliches, abweisendes, entwicklungsfeindliches Umfeld« zu schaffen. Die VN und die EU befürchten, dass das Vorgehen der israelischen Behörden in den Gebieten um Jerusalem (etwa das Entwicklungsgebiet E1), in den südlichen Hebronbergen und im Jordantal zu erzwungenen Vertreibungen der lokalen Bevölkerung führen könnte.

Im Februar 2017 hat die Knesset zudem mit der Verabschiedung des »Gesetzes zur Regelung der Besiedlung Judäas und Samarias« (kurz: »Regulierungsgesetz«) den Weg für eine weitere De-facto-Annexion von Teilen der West Bank freigemacht. Das Gesetz schafft die Voraussetzungen, um Außenposten von Siedlungen, die bislang auch nach israelischem Recht illegal waren, zu legalisieren. Es sieht die Enteignung von palästinensischem Privatland vor, auf dem diese Außenposten errichtet sind, und dehnt israelisches Recht auf Teile der West Bank aus. Seine Inkraftsetzung wurde allerdings im August 2017 von Israels Oberstem Gericht vorerst gestoppt. Im März 2017 genehmigte das israelische Kabinett zum ersten Mal seit 1992 den Bau einer gänzlich neuen Siedlung nördlich von Jerusalem. Im Juli 2017 schließlich stellte sich Premierminister Netanjahu hinter einen Gesetzesvorschlag zur Ausweitung der Stadtgrenzen Jerusalems. Dem Entwurf zufolge würden die Siedlungen im Umland Jerusalems (Gush Etzion, Efrat, Betar Illit, Givat Ze'ev und Ma'aleh Adumim), in denen rund 150000 Siedler leben, in das Stadtgebiet aufgenommen und das entsprechende Territorium damit de jure annektiert.

### **Gravierende Menschenrechtsverletzungen**

Im Zuge der Besetzung verletzt Israel in den besetzten Gebieten grundlegende bürgerliche, politische und wirtschaftliche Rechte der palästinensischen Bevölkerung. In der

Regel werden diese Verletzungen damit gerechtfertigt, dass sie der Sicherheit Israels und seiner Bürgerinnen und Bürger dienen. Sie sind jedoch in vielen Fällen das Resultat einer Politik, die darauf abzielt, das Besatzungsregime dauerhaft zu erhalten und sich Land und Ressourcen anzueignen.

So sind etwa die Sperranlagen, die Israel seit 2002 errichtet hat, um eine Infiltration von Attentätern nach Israel zu verhindern, nach einem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom Juli 2004 völkerrechtswidrig. Denn sie verlaufen überwiegend über palästinensisches Gebiet, verletzen das Recht auf Selbstbestimmung der Palästinenser, scheinen auf Dauer angelegt zu sein und könnten damit einer De-facto-Annexion von Territorium dienen. Im Zusammenwirken mit der Siedlungspolitik verletzt die von Israel gebaute Mauer diverse wirtschaftliche Rechte der palästinensischen Bevölkerung, nicht zuletzt das Recht auf Freizügigkeit. Zu Letzterem tragen auch die Abriegelung des Gaza-Streifens und das Genehmigungssystem für Reisen nach Ost-Jerusalem bei.

Israel behält sich zudem die letzte Entscheidung über alle wesentlichen Fragen der Raumplanung und Ressourcennutzung im größten Teil der West Bank vor – den sogenannten C-Gebieten, die rund 60 Prozent der Fläche ausmachen (vgl. auch SWP-Aktuell 27/2016). Hier entscheidet es regelmäßig nicht im Interesse der palästinensischen Bevölkerung, wozu es als Besatzungsmacht verpflichtet wäre, sondern bevorzugt die eigene Bevölkerung, unter anderem die Siedlerinnen und Siedler. Der Zugriff auf Gasvorkommen vor der Küste Gazas bleibt den Palästinensern ebenso verwehrt. Eine Studie der Weltbank vom Oktober 2013 führt im Detail aus, wie die Entwicklung der palästinensischen Gebiete durch israelische Zugangsbeschränkungen und andere Hürden für die Ressourcennutzung behindert wird und welches beträchtliche Wachstum der palästinensischen Wirtschaft zu erwarten wäre, nämlich über 20 Prozent, wenn die Restriktionen aufgehoben würden.

Darüber hinaus wird das Leben der palästinensischen Bevölkerung in den besetzten

Gebieten (im Gegensatz zu dem der israelischen Siedler) durch militärische Erlasse der Besatzungsbehörden geregelt. Politische Aktivitäten der Palästinenser werden durch die Besatzungsmacht kriminalisiert; Versammlungs- und Organisationsfreiheit sind eingeschränkt. Bei gewaltsamen Übergriffen von Siedlern auf Palästinenser oder auf palästinensische Einrichtungen schreitet die israelische Armee oft nicht ein oder die Täter gehen straffrei aus, wie etwa die israelische Menschenrechtsorganisation B'Tselem dokumentiert hat. Bei der Verfolgung von mutmaßlichen Attentätern oder Kriminellen und bei Zusammenstößen von Demonstrierenden mit der israelischen Armee kommt es zudem regelmäßig zu einem unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt, in dessen Verlauf palästinensische Zivilisten getötet oder schwer verletzt werden. Palästinenser in den besetzten Gebieten, denen Gewalttaten vorgeworfen werden, haben kaum eine Chance, dass ihre Rechte als Beschuldigte im Rahmen der israelischen Militärjustiz respektiert werden; umgekehrt gelingt es palästinensischen Opfern von Gewalttaten in der Regel nicht, israelische Täter zur Verantwortung zu ziehen.

Die Haftbedingungen für Palästinenserinnen und Palästinenser aus den besetzten Gebieten entsprechen nicht internationalen Standards. Problematisch ist nicht nur die hohe Zahl der Inhaftierten, sondern die gewohnheitsmäßige, völkerrechtswidrige Verbringung von Häftlingen in Gefängnisse außerhalb der besetzten Gebiete, der systematische Rückgriff auf sogenannte »Administrativhaft« (das heißt eine Inhaftierung ohne Anklage und ordentliches Gerichtsverfahren – die dafür geltende Sechsmonatsfrist kann immer wieder verlängert werden), und der häufige Einsatz von Folter oder Misshandlungen bei Inhaftierung oder Verhör. Dabei ist die Anwendung von »physischem Druck« auch nach israelischem Recht illegal, sofern keine Gefahr in Verzug ist. Allerdings: Nach Angaben von Amnesty International sind im Zeitraum von 2001 bis 2016 mehr als 1000 Beschwerden wegen Folter bei den zuständigen Instanzen eingereicht worden.

In keinem der Fälle sei eine gerichtliche Untersuchung eingeleitet worden.

Erschwerend kommt hinzu, dass Israel den Zugang für palästinensische, israelische und internationale Menschenrechtsvertreter vor allem in den Gaza-Streifen stark einschränkt. Dadurch können Menschenrechtsverletzungen, die der De-facto-Regierung der Hamas und bewaffneten Gruppierungen angelastet werden, ebenso wie schwere Kriegsverbrechen, wie sie etwa während der kriegerischen Auseinandersetzungen 2014 mutmaßlich von militanten palästinensischen Gruppierungen, dem militärischen Flügel der Hamas und von Israel begangen worden sind, nicht unabhängig geprüft werden. Bislang ist weder von Seiten Israels (mit einigen wenigen Ausnahmen) noch von Seiten der Hamas ernsthaft in Sachen Kriegsverbrechen ermittelt worden. Dies weckt Zweifel, ob die Behörden überhaupt in der Lage und willens sind, Verletzungen des Kriegsvölkerrechts angemessen zu untersuchen. Die Beurteilung dieser Frage wird mit entscheidend dafür sein, ob der Internationale Strafgerichtshof ein Verfahren eröffnen wird. Seit Januar 2015 führt er Vorermittlungen durch zu Kriegsverbrechen beider Seiten und zu Rechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Siedlungs- und Besatzungspolitik in der West Bank und Ost-Jerusalem.

### **Zuspitzung der Krise in Gaza**

Entgegen der israelischen Auffassung unterliegt auch der Gaza-Streifen nach wie vor dem Besatzungsregime. Zwar hat Israel im Spätsommer 2005 alle dortigen Siedlungen und militärischen Anlagen geräumt. Es kontrolliert aber nach wie vor die Landgrenzen (seit 2007 mit Ausnahme der Grenze zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten), die maritimen Grenzen, die Küstengewässer, den Luftraum und die elektromagnetische Sphäre (und damit unter anderem das Mobilfunknetz) Gazas. Hinzu kommt die von Israel praktizierte Abriegelung des Gaza-Streifens, die nach der Entführung des israelischen Soldaten Gilad Shalit im Sommer

2006 und der gewaltsamen Machtübernahme der Hamas im Sommer 2007 noch verschärft wurde und im Sinne einer völkerrechtswidrigen Kollektivstrafe die Bewegungsfreiheit von rund 1,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern massiv einschränkt. Auch nach Ägypten hin ist die Grenze seit der Machtübernahme von Präsident Abdel Fattah al-Sisi 2013 fast durchgängig geschlossen.

Umfangreiche Einfuhrbeschränkungen verhindern bis heute eine umfassende Beseitigung der Schäden, die die kriegerischen Auseinandersetzungen von 2014 hinterlassen haben. Der Wiederaufbau geht insbesondere deshalb nur schleppend voran, weil auch im Rahmen des im September 2014 etablierten Gaza Reconstruction Mechanism (GRM) der Import von Baumaterial und Ersatzteilen, die Israel als Dual-Use-Güter einstuft, äußerst restriktiv gehandhabt wird. Grundsätzlich ist die Kooperation mit dem GRM insofern problematisch, als damit eine implizite Legitimierung der Blockade verbunden ist und die internationale Gemeinschaft (vertreten durch den United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process, UNSCO) auf diese Weise mittelbar eine Rolle bei deren Implementierung übernommen hat, statt sich auf die Bedürfnisse der Bevölkerung im Gaza-Streifen und die Verpflichtung der Besatzungsmacht für deren Wohlergehen zu fokussieren.

Gemäß dem UNSCO-Bericht vom Mai 2017 ist zwar der Wiederaufbau von öffentlichen Gebäuden und von Infrastruktur nahezu abgeschlossen – mit der wichtigen Ausnahme des Treibstoffreservoirs des einzigen Elektrizitätswerks in Gaza. Nach wie vor gibt es aber rund 40 000 Binnenflüchtlinge, deren Häuser 2014 zerstört oder stark beschädigt wurden. Der Anteil der Privathäuser, die bislang wiederaufgebaut wurden, liegt bei unter 60 Prozent.

Gleichzeitig hebt der Bericht hervor, dass der physische Wiederaufbau nicht zu einer Erholung oder gar Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen geführt habe. Vielmehr schritten »de-development« und Umweltdegradierung immer schneller voran

und erhöhe sich die Hilfsabhängigkeit. Eine Trendwende ist schon deshalb nicht möglich, weil die lokale Wirtschaft durch die restriktive Praxis der Exportgenehmigungen und die Einschränkungen beim Zugang zu Land und zu Fischgründen keine Wachstumschancen hat: Rund ein Drittel der landwirtschaftlichen Fläche im Gaza-Streifen ist von Israel zur Pufferzone erklärt worden und damit nicht nutzbar. Die Fischereizone, die sich nach den Osloer Verträgen auf die Gewässer bis 20 Seemeilen vor der Küste Gazas erstrecken sollte, ist seit 2006 auf den Bereich von drei bis sechs Seemeilen beschränkt. Nur in Ausnahmefällen werden von Israel neun Seemeilen gewährt.

Infolge all dieser Bedingungen hat sich die humanitäre Lage im Gaza-Streifen mittlerweile dramatisch zugespitzt: Die Arbeitslosigkeit liegt nach Angaben von UNSCO bei rund 40 Prozent, bei den 20–24-Jährigen sogar bei 60 Prozent. Rund zwei Drittel der Bewohner sind auf humanitäre Hilfe angewiesen. Elektrizität ist im Sommer 2017 im Durchschnitt nur rund vier Stunden täglich verfügbar. Dies hat gravierende Rückwirkungen unter anderem auf die Trinkwasser- und Gesundheitsversorgung. Die Einleitung ungeklärter Abwässer führt zu einer massiven Verschmutzung der Küstengewässer. Die VN gehen davon aus, dass der Gaza-Streifen schon in wenigen Jahren unbewohnbar sein wird, wenn die Probleme der Ressourcennutzung und der Umweltzerstörung nicht rasch angegangen werden.

Auch der innerpalästinensische Machtkampf hat einen Anteil an der Misere im Gaza-Streifen. So hat Israel seine Elektrizitätslieferungen im Juni 2017 weiter eingeschränkt, nachdem die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) dies gefordert und ihre Zahlungen dafür reduziert hatte. Auch weitere Maßnahmen, die die PA seit Frühjahr 2017 ergriffen hat, sollen zwar Druck auf Hamas entfalten, wirken sich aber vor allem negativ für die Bevölkerung des Küstenstreifens aus. Im Übrigen haben auch die beiden konkurrierenden Regierungen in Ramallah und Gaza-Stadt die politischen Freiheiten in den letzten Jahren immer stär-

ker eingeschränkt und dabei auch grobe Menschenrechtsverletzungen begangen. Von demokratischen Regimen kann dort ohnehin nicht mehr die Rede sein.

### **Handlungsoptionen für Deutschland und seine Partner in der EU**

Die Verengung des Spielraums für kritische Stimmen in Israel geht einher mit einer verschärften Diskriminierung der nicht-jüdischen Bevölkerung und einer Zementierung der Besatzung der palästinensischen Gebiete. Dabei liegt die Mitverantwortung der internationalen Gemeinschaft vor allem darin, dass sie in ihren Beziehungen zu Israel (und den anderen Konfliktparteien) nicht die Durchsetzung von Menschenrechten und des Völkerrechts in den Vordergrund stellt, sondern einem Ansatz folgt, der die Beendigung von Rechtsverletzungen einer Verhandlungslösung nachordnet. Dass aber Völkerrechtsbrüche und Menschenrechtsverletzungen durch Israel, die PA und die Hamas nicht sanktioniert und mutmaßliche Kriegsverbrechen nicht verfolgt werden, lädt die Konfliktparteien zum fortgesetzten Rechtsbruch ein. Dies vertieft die zwischen- und innergesellschaftlichen Gräben, statt die Basis für eine friedliche Koexistenz zu legen. Ohnehin haben alle Staaten und internationalen Akteure die Verpflichtung, rechtswidrige Akte nicht anzuerkennen, sondern sich im Gegenteil um die Einhaltung des Völkerrechts zu bemühen. Dementsprechend sollte es das vorrangige Ziel der deutschen und europäischen Politik sein, dass internationales Recht durchgesetzt wird, sich die Menschenrechtslage in Israel und den palästinensischen Gebieten verbessert und die Freiräume für die Artikulation zivilgesellschaftlicher Kritik und Opposition erhalten bleiben. Die Erfüllung dieser Forderungen stünde auch einer Verhandlungsregelung nicht entgegen, sondern wäre vielmehr eine Voraussetzung dafür, dass diese nachhaltig ist.

**Upgrade der Beziehungen nur bei Fortschritten:** Laut dem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Israel vom Juni



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

**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  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

2000 sind der Respekt für Menschenrechte und demokratische Prinzipien konstitutives Element der Vereinbarung (Art. 2). Demgemäß sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten die Einschränkung des Handlungsspielraums für Israels Zivilgesellschaft und diskriminierende Gesetze zu einem Kernthema im politischen Dialog mit der israelischen Regierung machen. Ein Upgrade der Beziehungen, wie 2008 prinzipiell beschlossen, sollte fortan von greifbaren Fortschritten in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Völkerrecht abhängig gemacht werden. Eine entsprechende Konditionierung sollte auch nicht länger durch eine faktische Vertiefung der Kooperation durch die Mitgliedstaaten und die EU unterlaufen werden.

**Unterstützung für Zivilgesellschaft, Menschenrechtsverteidiger und Berichtserstatter:** Deutschland und seine Partner in der EU sollten gegenüber Israel darauf bestehen, dass Menschenrechtsorganisationen sowie VN-Sonderberichterstatter und -Ermittlern Zugang gewährt wird, so dass diese vor Ort ungehindert Untersuchungen durchführen können, und Israelis und Palästinensern, die mit solchen Ermittlern kooperieren, kein Nachteil entsteht. Gerade angesichts des raueren Klimas sollten Deutschland und seine europäischen Partner jene Kräfte, die in Israel und den palästinensischen Gebieten die Menschenrechte verteidigen, konsequent diplomatisch und finanziell unterstützen.

**Konsistente Differenzierung:** Gemäß Sicherheitsratsresolution 2334 vom Dezember 2016 sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten wesentlich konsistenter als bislang zwischen dem Umgang mit Israel einerseits und den Siedlungen andererseits unterscheiden. Konkret würde dies erfordern, den Import von Siedlungsprodukten zu untersagen statt diese lediglich zu kennzeichnen, ein Monitoring von Maßnahmen der Differenzierung durchzuführen und einen Verhaltenskodex für europäische Unternehmen auszuarbeiten, der auch solche Investitionen und Firmenbeteiligungen ächtet, die indirekt in Siedlungsaktivitäten fließen.

Deutschland und seine europäischen Partner sollten überdies bei Entwicklungsprojekten in den C-Gebieten der West Bank die Kooperation mit der israelischen Zivilverwaltung überdenken, weil diese Zusammenarbeit den israelischen Genehmigungsverfahren für palästinensische Bauvorhaben, der fortgesetzten Einschränkung palästinensischer Rechte und dem Besatzungsregime als solchem Legitimität verleiht.

Darüber hinaus sollten die EU-Mitgliedstaaten dringend darüber diskutieren, welche positiven und negativen Anreize jenseits der Differenzierung erforderlich und geeignet sind, um auf die Kosten-Nutzen-Kalküle der israelischen Regierung ein- und der Aufrechterhaltung bzw. Vertiefung der Besetzung entgegenzuwirken.

**Ein neues Paradigma für den Umgang mit Gaza:** Angesichts der Zuspitzung der humanitären Situation im Gaza-Streifen und der akuten Gefahr eines neuerlichen Gewaltausbruchs sollten Deutschland und seine europäischen Partner das Konfliktmanagement nicht wieder regionalen Akteuren überlassen. Es gilt vielmehr, über die aktuelle Krise hinaus auf ein Ende der Blockade hinzuwirken. Dabei ist ein Paradigmenwechsel vonnöten: Es darf nicht darum gehen, den GRM lediglich weniger korruptionsanfällig zu gestalten, sondern die Rechte der Bewohner des Küstenstreifens auf Schutz und Entwicklung müssen den Sicherheitsinteressen der Besatzungsmacht fortan übergeordnet werden. Jenseits der Aushandlung eines langfristigen Waffenstillstands muss, wenn sich die Situation im Gaza-Streifen nachhaltig verbessern soll, eine Regelung des Waren- und Personenverkehrs getroffen werden, die sich an den Bedürfnissen der Bewohner orientiert. Diese müssen überdies einen uneingeschränkten Zugang zu Gazas landwirtschaftlicher Fläche und zu den Küstengewässern erhalten. In diesem Sinne gilt es, die Besatzungsmacht in die Verantwortung zu nehmen, die PA auf eine konstruktive Politik im Umgang mit dem Gaza-Streifen zu verpflichten und die De-facto-Regierung in konkrete Regelungen einzubinden.