

Das Existenzrecht Israels und Palästinas: Was kann die EU tun?

Für mich ist es unstrittig, dass sowohl Israel wie das palästinensische Volk ein völkerrechtlich verankertes Existenzrecht haben. Insofern werde ich in meinem Vortrag nicht weiter darauf eingehen. Viel interessanter scheint es mir die Frage zu behandeln, was die EU und ihre Mitgliedstaaten (MS) tun können, um auf den Frieden im Nahen Osten einzuwirken und eine Zwei-Staatenlösung zu ermöglichen. Bevor ich darauf eingehe, scheint es mir sinnvoll, eine kurze Einführung zur Position der EU wie ihrer MS hinsichtlich des Nahostkonflikts und des Verhältnisses zu Israel und Palästinas zu versuchen.

Allgemeine Einführung in das EU Dilemma

Die EU kann natürlich kein neutraler Akteur sein und agiert auf der Grundlage ihrer konkreten Interessen und der sie leitenden Werte. Insofern kann und will die EU nicht ein ‚honest broker‘ im Nahostkonflikt sein. Es gibt einen klaren EU-Konsens hinsichtlich des Endzieles (Zwei-Staatenlösung) sowie der kurzfristigen Ziele im Gaza Krieg (Verurteilung von Terror, Freilassung der Geiseln, Schutz der Zivilbevölkerung, volle humanitäre Hilfe für Gaza-Bevölkerung, Hunger darf nicht als Waffe eingesetzt werden, Vermeidung eines regionalen Konflikts). Doch darüberhinaus bestehen weiterhin klare Differenzen innerhalb der EU.

Differenzen zwischen den MS zeigen sich im Abstimmungsverhalten vor der UN, in den bilateralen Beziehungen zu Israel und Palästina sowie in den öffentlichen Stellungnahmen. Diese Unterschiede sind teilweise historisch bedingt und entsprechen innen-, außen-, wirtschafts- wie sicherheitspolitischen Interessen und Konfliktlagen. Wir haben hier nicht die Zeit, dies im Einzelnen zu erläutern.

Ganz grob kann man sagen, dass CZ, HU und AT, sowie DE im pro-israelischen Camp angesiedelt sind, während IE, BE, LU, ES, SL sowie FR (mit ein bisschen Abstand) oft Sympathien für das palästinensische Anliegen demonstrieren. Die anderen MS liegen dazwischen, oft IL unterstützend, aber nicht so entschlossen wie das erste Lager. Es gibt allerdings kein dezidiertes pro-palästinensisches Camp innerhalb der EU. Dies erklärt die Schwierigkeit, zu gemeinsamen Standpunkten und Politikentscheidungen zu gelangen (auch zur Bewertung Israels im Gaza Krieg). Ein klares Beispiel sind die UNGA Resolutionen vom 27.10.23 und 12.12.23. Erst als die USA ihr Veto im UNSR aufgab und sich nicht einer sofortigen Waffenruhe widersetzte, war es der EU möglich, eine gemeinsame Position zu verabschieden. Auch innerhalb der EU-Institutionen gibt es Dissens auf politischer Leitungsebene. Dies ist nicht überraschend, da die Kommission politisch aufgestellt ist und somit die Vielfalt der MS Positionen widerspiegelt. HRVP Borrell greift daher oft zu Erklärungen im eigenen Namen aufgrund der fehlenden Einheit auf Ministerratsebene.

Das Versagen der EU, einheitlich, dezidiert und konsequent auf der Grundlage des Völkerrechts im Nahostkonflikt zu agieren, hat ihr (wie einzelnen MS) sichtbaren außenpolitischen Schaden zugefügt, insbesondere im arabischen und muslimischen Raum sowie innerhalb des gesamten Globalen Südens. Nicht nur die Rolle der EU als führende Verfechterin von Völkerrecht und Menschenrecht hat gelitten. Auch die Gefährdung strategischer außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Interessen als Folge der anwachsenden Kritik in den arabischen Staaten, Afrika sowie im gesamten Globalen Süden an der einseitigen Unterstützung Israels durch die USA und westliche Staaten spielt eine wichtige Rolle. Vorwürfe richten sich gegen die USA und EU ,mit

zweierlei Maß zu messen‘ und ‚scheinheilig und opportunistisch zu agieren‘, wenn es um Israel geht. Neben dem Reputationsschaden betrifft der ‚fall out‘ auch die Schwächung der Allianz gegen den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und unterminiert den moralischen Anspruch der EU und ihrer MS, Menschen- und Völkerrecht sowie demokratisches Selbstbestimmungsrecht überall zu verteidigen. Russland und China sind Nutznießer des Reputationsverlustes der EU.

Die Unfähigkeit der EU als geschlossene Einheit geschlossen und zeitgerecht aufzutreten, führt dazu, dass die wesentlichen Akteure (vor allem USA und arabische Staaten, aber auch Israel und Palästina) die EU nicht als zentralen ‚Player‘ sehen, ungeachtet des sichtbaren und starken Engagements von HRVP Borrell und der aktiven ‚shuttle diplomacy‘ von EUSR Koopmans. Bei den geheimen Verhandlungen zu Waffenstillstand, Freilassung der Geiseln und Planungen zum „Tag danach“ sitzt die EU nicht am Tisch. Erst nach dem 7. Oktober haben die USA hier eine klare Führungsrolle (auch auf G7-Ebene) eingenommen, nach Jahren politischer Abwesenheit seit Präsident Bidens Amtsantritt.

Was kann die EU machen, um wirksamer Einfluss zu nehmen?

Ich sehe 10 Politikfelder, auf denen die EU und die MS wirken können. Die betrifft sowohl EU-interne wie bilaterale, regionale und multilaterale Aktionsfelder.

1. Strategieentwicklung und Abstimmung auf EU Ebene

HRVP Borrell hat im Januar 2024 dem Außenminister Rat 10 Punkte vorgestellt, die von allen 27 MS akzeptiert wurden. Auch die Kommissionspräsidentin von der Leyen hat zugestimmt. Diese unterstreichen eher Absichtserklärungen (Ende der Kriegshandlungen in Gaza, keine Hamas-Kontrolle in Gaza, keine Israel (IL) Besetzung Gazas, keine Vertreibung der Palästinenser aus Gaza, keine territorialen Einbußen Gazas, Beendigung der israelischen Blockade, Palästina (PS) Einheitsregierung für Gaza und WB, unabhängiger PS Staat, Normalisierung der Beziehungen zwischen IL und den arabischen Staaten, langfristige Sicherheitsgarantie für den Nahen Osten) und sind nicht näher ausformuliert.

Der Plan der EU zielt auf eine umfassende regionale Friedenslösung für den Nahen Osten, in starker Anlehnung an die von Saudi Arabien (KSA) ins Leben gerufene Arabischen Friedensinitiative (API) von 2002. Eine konkrete ‚roadmap‘ soll im Rahmen einer Vorbereitenden Internationalen Friedenskonferenz (Dauer mindestens ein Jahr, Initiatoren sind EG, JO, KSA, LAS, EU) ausgearbeitet werden, der nach Annahme durch die internationale Gemeinschaft (insbesondere arabische Staaten, USA und EU sowie andere europäische nicht EUMS) IL und PS, die beide zwar nicht formell Teil der Konferenz sind, jedoch permanent konsultiert werden, vorgelegt wird, um die bilateralen Verhandlungen zu den Fragen der konkreten Ausgestaltung der Zwei-Staatenlösung dann auf dieser Grundlage weiterzuführen. Vertreter PS soll die reformierte Palästinensische Autonomiebehörde (PA) und/oder PLO sein. Der regionale Friedensplan soll auch ein großzügiges Anreizpaket enthalten (globale und regionale Sicherheitsgarantien, Außenwirtschaftsbeziehungen, etc), dass dann mobilisiert wird, wenn IL und PS ihr Friedensabkommen unterzeichnen. Dieses ‚Paket‘ ist noch nicht formuliert, und es ist auch noch nicht klar, welche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sich konkret daran beteiligen. Es ist auch noch nicht auf EU-Ebene formell beschlossen worden. Ebenfalls ist

unklar, wie sich dieser EU-Plan mit dem Biden-Plan verträgt und welcher modus operandi zwischen USA, Arabischen Staaten und EU etabliert wird, um alle wesentlichen Akteure einzubeziehen. Arabische Partner haben sich noch nicht klar positioniert zum Thema „Tag danach“, da deren unmittelbare Priorität das Ende des Gaza Krieges scheint.

Parallel zur Entwicklung der Friedensplans im Rahmen der internationalen Konferenz sollen die anderen wesentlichen Baustellen für nachhaltigen Frieden angegangen werden, d.h. insbesondere humanitäre Hilfe in Gaza, Freilassung aller Geiseln, Beendigung des Gaza Krieges, Vermeidung eines regionalen Konfliktes, Wiederaufbau Gazas, Stabilisierung der Westbank, Stärkung der demokratischen Legitimität der PA und ihrer Fähigkeit Gaza zu regieren, eine mehr repräsentative PA und PLO zu schaffen auf der Grundlage der Zwei-Staatenlösung und Verzicht auf Gewalt, Stärkung der Sicherheit für Israelis, Palästinenser und der Nachbarn. Wer dies und wie tun soll ist nicht thematisiert. Auch dazu gibt es noch keine operationellen Überlegungen.

2. Nutzung und Anwendung der GASP-Flexibilität im Lissaboner Vertrag

Es erscheint mir wichtig, eine kurze Einführung in die Möglichkeiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) zu geben, Entscheidungen zu treffen, die nicht auf expliziter Einstimmigkeit aller 27 MS beruhen. Wie Sie vermutlich wissen, beruht die GASP-Konstruktion prinzipiell auf Einstimmigkeit. Es gibt allerdings im Lissaboner Vertrag Flexibilitäts-Klauseln, die bisher noch nicht angewandt wurden. Kommissionspräsidentin von der Leyen hat Josep Borrell nach seiner Ernennung zum HRVP aufgefordert, diese Optionen auch für die GASP zu nutzen.

Es gibt die sogenannte Passerelle Klausel (Art 48(7) TEU hinsichtlich Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit im Rat (QMV) getroffen werden können. D.h. wenn es eine 55% Mehrheit der MS gibt, in denen mindestens 65% der EU Bevölkerung leben, können auch in der GASP bindende Entscheidungen getroffen werden (siehe Art 31(3) TEU sowie Verstärkte Zusammenarbeit (Art 333 TFEU)). Im Fall des Art 31(3) TEU ist der Europäische Rat zuständig, d.h. alle MS auf Regierungschefs-Ebene müssen zustimmen, damit der Außenminister Rat QMV anwenden kann. Im Fall des Art 333 TFEU muss der Außenminister Rat einheitlich bescheiden, dass QMV angewandt werden kann. In beiden Fällen sind allerdings Entscheidungen ausgenommen, die die militärische Sicherheit oder Verteidigung direkt betreffen. Darüberhinaus ermöglicht Art 31(1) TEU ermöglicht auch Stimmenthaltung zu einer GASP Entscheidung, sofern die Anzahl der sich der Stimme enthaltenden MS nicht ein Drittel erreicht.

Es ist also grundsätzlich möglich, auch in der GASP mit qualifizierter Mehrheit Entscheidungen zu treffen. Dies setzt allerdings voraus, dass die EU-Institutionen (insbesondere EEAS und Kommission), aber auch eine kritische Masse von MS bereit sind, diese Flexibilitätsklausel zu nutzen. Da dies bisher noch nicht geschehen ist, lässt EU Beobachter vermuten, dass es sowohl an politischem Mut wie an der notwendigen Unterstützung durch die MS fehlte. Zudem gibt es eine generelle Präferenz innerhalb der EU, möglichst einheitlich aufzutreten, um das gesamte Gewicht der 27 MS ins Spiel zu bringen.

Da dies gerade im Nahostkonflikt meistens aber nicht gelingt, wird die EU zu recht kritisiert oft „too late and too little“ zu agieren.

3. Politischer Dialog

Diese klassische Form des politischen Engagements auf Leitungsebene findet im bilateralen Verhältnis im Rahmen des EU-IL Assoziierungsabkommen (EIA) mit Israel wie im Interim-Assoziierungsabkommen EU-PS mit Palästina statt. Hier kommt den Diskussionen im Rahmen des Menschenrechts-Unterausschusses eine besondere Funktion zu, da in diesem Forum Vereinbarungen zum Schutz der Menschenrechte behandelt werden.

4. Koordinierung mit den wichtigsten internationalen Akteuren

Der politische Dialog wird von der EU aber auch mit wichtigen internationalen Partnern (USA, arabische Nachbarstaaten...) und regionalen Akteuren (LAS, GCC...) oder auf UN-Ebene intensiv geführt. Neben dem HRVP ist der EUSR für den MEPP hier sehr aktiv. Dies betrifft insbesondere die shuttle diplomacy zur Vorbereitung der internationalen Friedenskonferenz, aufbauend auf dem von der EU maßgeblich vorbereiteten UN Peace Day-Treffen auf Außenminister-Ebene im September 2023 in New York. Für HRVP/EUSR scheint dies Priorität einzunehmen, da die inhaltliche Diskussion und Entscheidung (wie den Gaza Krieg beenden und was kommt danach?) von den USA dominiert wird. Die EU versucht, so eng wie möglich mit der Liga der arabischen Staaten (LAS) und dem Golf-Kooperationsrat (GCC) zusammenzuarbeiten, nicht zuletzt unter der Prämisse einer revitalisierten API, die darauf zielt, eine Normalisierung der arabischen Staaten mit Israel an die Bedingung eines unabhängigen PS Staates zu knüpfen.

5. Public diplomacy

Dieses wichtige Instrument einer aktiven EU Außenpolitik zielt darauf, EU-Positionen zum Nahostkonflikt der Öffentlichkeit sowohl innerhalb der betroffenen Länder und Gesellschaften wie innerhalb der Region und darüber hinaus plausibel zu erläutern. Die Kernakteure sind hier der HRVP, EUSR und die EU-Delegationen. Für die EU Botschafter gab es hier klare Vorgaben des HRVP für ein besseres Verständnis der EU Positionen in den Partnerländern sich konsequent und pro-aktiv zu engagieren.

6. Initiativen und Abstimmungsverhalten in der UN

Wie bereits eingangs angesprochen, tut sich die EU schwer mit einer Stimme vor der UN zu sprechen. Je schneller es der EU gelingt, eine einheitliche Position zu erreichen, die mit Gewicht auf eine nachhaltige Problemlösung drängt, umso grösser wird die Akzeptanz der EU sowohl bei IL und PS wie bei wichtigen internationalen Akteuren/Staaten. Bisher ist es allerdings der EU nicht gelungen, diesen Eindruck zu hinterlassen. Oft bedarf es einer Entscheidung in Washington, bevor sich gerade das pro-israelische Lager in der EU bewegt.

7. Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten (IGH und ISGH)

Die EU spricht sich eindeutig für die Unabhängigkeit der internationalen Gerichte aus und vermeidet jede Kritik an Entscheidungen oder Empfehlungen des IGH und ISGH. Sie

unterstützt auch die Gerichte bei ihrer Arbeit, wo möglich. Im Prinzip müssten dies auch die MS tun, doch einige wenige haben damit durchaus Probleme. Etwa HU, dass erklärte, es werde PM Netanyahu nicht verhaften, würde er ungarischen Boden betreten, sollte der ISGH einen Haftbefehl ausstellen (was eine eklatante Vertragsverletzung Ungarns gegenüber dem ISGH bedeuten würde). EU MS sind verpflichtet, ISGH-Entscheidungen umzusetzen, d.h. HU würde damit auch EU Recht verletzen. Darüberhinaus bestehen Verpflichtungen für MS, Gerichtsurteile oder IGH wie ISGH-Entscheidungen mit juristischer Relevanz für MS auf nationaler Ebene umzusetzen und im Verhältnis zu Drittstaaten. Sollte etwa der IGH zu der Auffassung gelangen, dass IL völkerrechtswidrig Palästina besetzt hält oder ein Apartheid-Regime in den Besetzten Palästinensischen Gebieten errichtet hat, hätte dies für EU MS politisch bindende Konsequenzen.

Insgesamt kann man beobachten, dass in den vergangenen Jahren und vor allem Monaten sich der Nahostkonflikt in zunehmendem Masse auf die multilaterale Foren und hier vor allem auf die internationale juristische Ebene verlagert hat, nicht zuletzt, weil die PA wie andere Staaten (Südafrika..) zur Auffassung gelangt sind, dass die Unfähigkeit des UNSR zu agieren (oft wegen des US Vetos zugunsten Israels) am effektivsten durch eine Anrufung der völkerrechtlichen Judikative umgangen werden kann.

Ganz abgesehen von den konkreten Entscheidungen des IGH und ISGH, es scheint, dass durch eine ‚Multilateralisierung‘ des Nahostkonflikts auch der normative Rahmen und Kontext innerhalb dessen die internationale Gemeinschaft ihn diskutiert, stark beeinflusst wird. Das zeigt sich insbesondere in die gegen Israel gerichteten Vorwürfe, ein Apartheid-Regime in Palästina aufrechtzuerhalten und Genozid in Gaza zu betreiben. Auch hier werden sich die EU und ihre MS kurz oder lang positionieren müssen, da eine wichtige Konstante der EU-IL Beziehungen das prinzipielle Bekenntnis zu Völkerrecht und dem Schutz des allgemeinen Menschenrechts ist.

8. EU-Differenzierungspolitik (EUDP)

Eine oft nur Fachleuten bekanntes Aktionsfeld der EU ist die im EIA vorgesehene konsequente Unterscheidung zwischen dem israelischen Staatsgebiet und den von Israel besetzten palästinensischen Gebieten (oPt), auf denen israelische Siedlungen existieren und die gemäß Völkerrecht illegal sind. Heute leben etwa 750.000 israelische Staatsbürger in den besetzten Gebieten. Die Vergünstigungen, die IL unter dem EIA erwachsen, gelten nicht für die illegalen Siedlungen. Die EUDP (Richtlinien-Ratsentscheidung von 2013) entspricht keiner Strafmaßnahme, sondern einer strikten Anwendung gültiger EU-Rechtsnormen. Sie unterscheidet zwischen Israel proper (green line vor 1967) und den seit 1967 besetzten Gebieten, vornehmlich dem Westjordanland (WB) und Ostjerusalem (das 1980 völkerrechtswidrig annektiert wurde).

Schätzungen ergeben, dass der Wert der EU Importe aus Siedlungen 15 mal höher sind, als EU Importe aus den oPt. Siedlungsprodukte erhalten IL Subventionen und sind Nutznießer einer viel besseren infrastrukturellen Anbindung an IL und internationale Märkte.

Eine systematische und konsequente Umsetzung der EU-Differenzierungspolitik zwischen Israel und illegalen Siedlungen wäre erforderlich; aber viele EU MS tun dies nicht. Die folgenden Beispiele betreffen einige der Handlungsfelder, in denen weder die MS noch Israel den Verpflichtungen nicht nachkommen. Aus Zeitgründen verzichte ich auf eine Auflistung der Verfehlungen einzelner MS:

Handel: Für Waren aus illegalen Siedlungen müssen nicht-präferenzielle Drittstaateneinfuhrsteuer gezahlt werden. Umsetzung problematisch.

Kennzeichnungspflicht: Produkte aus illegalen Siedlungen müssen ausgewiesen werden. Umsetzung problematisch.

Produktzertifizierung: IL darf keine tierischen und organischen Produkte aus illegalen Siedlungen zertifizieren; diese dürfen daher nicht in die EU eingeführt werden. Das wird im allgemeinen respektiert.

Finanzierung/Zuschüsse Horizon 2020: EU-Gelder dürfen nicht zur Unterstützung von illegalen Siedlungen, dort ansässigen Institutionen oder Personen sowie deren Aktivitäten bewilligt werden; ebenso wenig dürfen in IL ansässige Personen oder Institutionen für Aktivitäten in den oPt EU-Gelder beziehen.

Unternehmens-Advisories: 18 MS haben advisories auf ihren Regierungswebsites veröffentlicht, die Unternehmen vor Aktivitäten in Siedlungen warnen. EU-Institutionen (Kommission, EEAS, EP) haben noch keine solche Advisory veröffentlicht.

Territoriale Begrenzung in bilateralen Abkommen: Die Anwendung der Abkommen muss klar zwischen IL und illegalen Siedlungen unterscheiden, die nicht vom Abkommen betroffen sind/begünstigt sein dürfen. Die Umsetzung ist problematisch, da die Grenzen oft nicht klar definiert sind und es den IL-Behörden überlassen ist, die territoriale Anwendung festzulegen.

Weitere Analysen sowie rechtliche Klärung notwendig

- wie kann die EUDP auch auf den IL Finanzsektor angewandt aufgrund der Verflechtung der IL-Banken mit den illegalen Siedlungsgebieten durch Unternehmen und Finanzdienstleister? Wie kann sichergestellt werden, dass EU/MS Kredite/Investitionen/Equity/Garantien, etc zugunsten von IL-Banken und Unternehmen nicht auch direkt oder indirekt Aktivitäten in den oPt fördern?

- dürfen Wohltätigkeitsorganisationen, die Siedlungsaktivitäten unterstützen, weiterhin steuerbefreit sein in der EU?

- ob EU/MS die von IL Behörden zertifizierten akademischen und beruflichen Qualifikationen (Ariel University) sowie Eigentumstitel von Siedlern akzeptieren kann?

- im Bezug auf EU Staatsbürger mit israelischem Pass, die in illegalen Siedlungen ansässig sind: dürfen MS es zulassen, dass israelische Staatsbürger, die auch einen europäischen Pass und ihren Wohnsitz in illegalen Siedlungen haben und trotzdem vollen Anspruch auf finanzielle Zuwendungen seitens ihres EU MS (etwa Pensionen) und uneingeschränkte konsularische Vertretung sowie ungehinderten Zugang zum EU- und Schengenraum genießen können?

Schlussfolgerungen: EUDP steckt noch in den Kinderschuhen und wird nicht systematisch und umfassend von allen MS umgesetzt. Es wird eher als ein legalistisches und nicht

politisches Instrument betrachtet und ist auch darum in seinem Wirkungsgrad begrenzt. Die Kommission hält sich bei der Kontrolle der Umsetzung durch die MS zurück. Mit mehr politischem Willen sowohl auf europäischer wie MS Ebene könnte die EUDP ein sehr wirksames Instrument sein, um IL davon zu überzeugen, dass die fortlaufende Besatzungspolitik reale ökonomische und soziale Kosten wie juristische Implikationen für israelische Staatsbürger/Körperschaften/Firmen hat, die in den illegalen Siedlungsgebieten ansässig sind.

Weitere politische Schritte zur effektiven Umsetzung der EUDP

- Politischer Wille muss gestärkt werden - es handelt sich um das Primat des Rechts und eine systematische Anwendung von Rechtsnormen, die der EU obliegt
- Kohärente und konsequente Implementierung bestehender Regeln
- Dialog mit allen israelischen Akteuren (Politik, Wirtschaft, Academia, NRO...)
- Mainstreaming, d.h. MS Regierungen müssen es voll internalisieren. Nationale Parlamente und NRO müssen Rechenschaftspflicht einfordern
- Unternehmens-advisories EU-weit verbreitet, d.h. Regierungsministerien, Gewerkschaften, Unternehmensverbände, Botschaften...
- Effektive und zeitnahe Kontrolle und Monitoring der Umsetzung der EUDP durch Kommission und EEAS

9. Anreizsystem

Um wirksam auf die wesentlichen Protagonisten, d.h. insbesondere IL und PS, einwirken zu können, schlagen einige Beobachter vor, Anreize zu formulieren, die es den Akteuren attraktiv macht, auf eine Friedenslösung hinzuarbeiten. Die EU hat dieses noch nicht konkretisiert (s. EU-Plan unter Punkt 1).

Anreize für PS wären etwa die völkerrechtliche Anerkennung (was IL als Sanktion gegen sich betrachten würde). Zurzeit haben 11 EU MS PS anerkannt; erst vor kurzem ES und IE. Da die Anerkennung eine exklusive Kompetenz der MS ist, bedarf es der Einstimmigkeit, bevor die EU als Ganzes PS als Staat anerkennt. Weitere Anreize für PS wären eine Aufstockung der EZ-Mittel fuer PS sowie massiver Mitteleinsatz für den Wiederaufbau Gazas, oder etwa volle Unterstützung der PS Initiativen in den UN sowie vor den internationalen Gerichten (IGH und ISGH).

Im Falle Israels ist es ein wenig schwieriger, da IL im Prinzip schon alle Anreize erhalten hat, sowohl von MS wie im Rahmen der EU Abkommen. Das erklärt, warum IL 2013 nicht auf das EU-Angebot einer „Special Privileged Partnership“ als Gegenleistung für die Umsetzung der Zwei-Staatenloesung geantwortet hat.

Ähnlich stellt es sich bei einzelnen arabischen Staaten dar, da einige schon präferenzielle Abkommen mit der EU haben (vor allem JO und EG). Das Interesse für die Golfstaaten dürfte auf dem Bereich der Sicherheits- und Energiekooperation liegen (aber im Bereich Energie sind die EU/MS schon seit zwei Jahren sehr aktiv, um sich von russischen Energieimporten unabhängig zu machen). Sicherlich existiert starkes Interesse, mit der EU

weitere Kooperationsfelder zu erschließen, aber es ist überhaupt nicht klar, wie dies über eine Bindung an eine Zwei-Staatenlösung am besten operationalisiert werden kann.

10. Sanktionen

Um ein ausgewogenes Paket von „carrots and sticks“ zu haben, müsste die EU auch Sanktionen erübrigen, um auf die Akteure mit Maßnahmen einzuwirken, die reale Kosten nach sich tragen. Zur Zeit hat die EU sehr begrenzte Sanktionen aufgrund des Gaza Krieges und der vielen zivilen palästinensischen und israelischen Opfer vom 7. Oktober verhängt. Dies betrifft Einreiseverbote sowie ‚asset freeze‘ für einzelne gewalttätige Siedler durch EU sowie einzelne MS. Verschärfung von Sanktionen gegen Hamas und einzelne Hamas-Führer. NL hat einen Waffenlieferungsstopp gegen IL entschieden. Viele MS haben eine vorübergehende Aussetzung von EZ an UNRWA verhängt, die aber in der Zwischenzeit wieder aufgehoben wurde. Der UNSR hat einen sofortigen Waffenstopp in Gaza gefordert, der von den USA nicht blockiert wurde (was IL aber ignorierte).

IL würde die konsequente und umfassende Anwendung der Differenzierungspolitik auf EU und MS-Ebene als Sanktionen bewerten, auch wenn diese nur Anwendung geltenden EU Rechts bedeuten (etwa nationale Richtlinien zum Verbot von bilateralen finanziellen Zuwendungen zugunsten von illegalen Siedlungsgebieten und denen angeschlossenen Institutionen und Personen aber auch im Bereich der Unternehmen).

Eine drastischere Form wäre das vollständige Verbot von EU-Handels- und Investitionsbeziehungen in den illegalen Siedlungsgebieten und mit den dort ansässigen Institutionen und Personen sowie die Anwendung von ‚targeted sanctions‘ gegen Institutionen oder Personen, die von illegalen Aktivitäten in den Siedlungsgebieten profitieren oder diese unterstützen.

MS könnten Einreiseverbote in die EU/Schengenraum für illegale Siedler verhängen sowie EU-Staatsbürger, die in illegalen Siedlungen leben, mit Restriktionen belegen.

In der Folge einer Revision des EU-IL Assoziierungsabkommens (EIA) könnten EU/MS ggf Einschränkung von Handels- und Investitionserleichterungen unter dem EIA beschließen, etwa wenn IL die Besatzung nicht beendet (Menschenrechtsklausel) und IL sich nicht einer Zweistaatenlösung verpflichtet.

Sanktionen sowie Strafmaßnahmen gegen IL und Hamas wären denkbar wegen ernsthafter völkerrechtlicher Verletzungen, die vor dem IGH und ISGH eingeklagt werden könnten.

Hinsichtlich Palästinas könnte eine Konditionierung der EU/MS EZ an die PA vorgenommen werden, sollten demokratische Reformen nicht stattfinden und sollte keine repräsentative und demokratisch legitimierte PS Einheitsregierung gebildet werden.

Darüberhinaus könnte das gesamte Spektrum der EU-Sanktionen angewandt werden (s. Russland).

Schlussbemerkung

Wie realistisch ist es, dass härtere Maßnahmen und Sanktionen auf EU und MS-Ebene tatsächlich eingesetzt werden?

Das hängt von der politischen Kosten-Nutzenrechnung ab (innen-wie außenpolitisch), die die wesentlichen Entscheidungsträger in den jeweiligen Staaten vornehmen. Wie das Beispiel Biden und US-Wahlkampf zeigt, können hohe innenpolitische Kosten auftreten, die sich möglicherweise wahlentscheidend in einigen wenigen ‚swing states‘ erweisen, wenn die politische Führung kritische Wählergruppen und Meinungsträger ignoriert. Auch in DE sehen wir, wie sich der politische Diskurs langsam (sehr langsam...) wandelt aufgrund der öffentlichen Meinung und innerhalb bestimmter Parteien.

Der Druck der öffentlichen Meinung ist jedenfalls ein zentraler Faktor. Zivilgesellschaft/NGOs/Kirchen, Academia/Universitäten und Medien (traditionelle wie soziale) haben hier einen großen Einfluss, den Politiker nicht ignorieren können. Insofern kommt Initiativen wie BIP und anderen Akteuren, die Frieden und Gerechtigkeit für Palästina und Israel fordern, eine zunehmend wichtiger werdende Bedeutung zu, da sie Öffentlichkeit herstellen und politische Entscheidungsträger mit ihrer Verantwortung konfrontieren und von ihnen Rechenschaftspflicht einfordern. Dies muss auch für Außen- und Sicherheitspolitik gelten.