

Zwei Staaten für zwei Völker?

Eine politische und völkerrechtliche Analyse

Zusammenfassung

thinc.

ISRAEL *and* INTERNATIONAL LAW

Das Folgende ist eine Zusammenfassung des Buches: *Zwei Staaten für zwei Völker?* (ISBN 978-94-92697-318), verfasst von Prof. Dr. Wolfgang Bock und Andrew Tucker. Das Buch wird herausgegeben von Sallux.

© 2022 The Hague Initiative for International Cooperation



thinc.

Die Haager Initiative für internationale Zusammenarbeit (*thinc.*) ist eine gemeinnützige Denkfabrik, die Entscheidungsträger, Politiker und andere Personen über die gerechte und nicht-diskriminierende Anwendung des Völkerrechts in Bezug auf den palästinensisch-israelischen Konflikt und den Nahen Osten im Allgemeinen unterrichtet und berät.

www.thinc.info



Sallux | Stiftung ECPM

Sallux ist die politische Stiftung der Europäischen Christlichen Politischen Bewegung (ECPM). Sallux bedeutet "Salz und Licht", und wir wollen dort, wo es nötig ist, eine gesalzene Debatte entfachen und Licht auf die Probleme werfen, mit denen wir konfrontiert sind. Wir zeigen Lösungen auf, indem wir Veranstaltungen organisieren und einschlägige Publikationen verbreiten, und werden nicht auf der sicheren Seite des Status quo bleiben.

www.sallux.eu

EINLEITUNG

Die EU befürwortet die Errichtung eines souveränen palästinensischen Staates in der Westbank, in Ost-Jerusalem und im Gazastreifen als einzig mögliche Lösung des palästinensisch-israelischen Konflikts. Diese Politik der EU hat den Test der Geschichte nicht bestanden. Ein politischer Neuanfang ist geboten.

Trotz eines halben Jahrhunderts intensiver EU-Bemühungen, die Dutzende von Milliarden Euro verschlungen haben, gibt es bis heute keine tragfähigen palästinensischen Institutionen als Grundlage eines souveränen Staates, wie ihn die EU befürwortet. Es fehlt an demokratischen Einrichtungen sowie an einer verantwortlichen und rechenschaftspflichtigen Regierung. Korruption ist endemisch. Die palästinensische Gesellschaft ist politisch extrem radikalisiert und gewalttätig. Palästinensische politische Institutionen fordern die Zerstörung des Staates Israel und belohnen aktiv die Tötung von Juden. Angesichts der fortbestehenden Sicherheitsbedrohung ist ein Rückzug Israels aus der Westbank unwahrscheinlich. Der mit den Osloer Verträgen eingeleitete Friedensprozess ist praktisch beendet.

Dieser Bericht schlägt einen neuen Weg vor, der den rechtlichen, historischen und politischen Gegebenheiten besser gerecht wird als der bisherige politische Ansatz der EU.

Warum ist die Zweistaatenpolitik gescheitert?

Die EU-Zwei-Staaten-Politik ist gescheitert, weil sie auf drei Annahmen beruht, die sich in den vier Jahrzehnten seit ihrer Einführung - 1980 in Form der Erklärung von Venedig - als falsch erwiesen haben. Die erste Annahme geht konzeptionell davon aus, dass der palästinensisch-israelische Konflikt territorial und nicht existenziell ist. Die zweite Annahme

unterstellt rechtlich, die Westbank und Ost-Jerusalem gehörten den dort lebenden palästinensischen Arabern. Die dritte Annahme hält es unter den gegenwärtigen Bedingungen für praktisch möglich, einen friedlichen, demokratischen und souveränen palästinensischen Staat zu errichten.

Der Bericht erläutert, warum jede dieser Annahmen falsch ist, und gibt Empfehlungen für eine Reform der EU-Politik.

Eine zentrale Schlussfolgerung lautet, dass zwar das palästinensische Selbstbestimmungsrecht respektiert werden muss, seine Realisierung aber nicht mit dem Völkerrecht kollidieren oder die israelische Souveränität oder die regionale Stabilität untergraben darf. Eine erfolgreiche Beilegung des Konflikts kann nur durch die Ablehnung und Bekämpfung des Extremismus und eine gegenseitige Akzeptanz auf beiden Seiten, durch die faire und gleichberechtigte Anwendung des Völkerrechts auf alle Akteure in der Region, durch eine Förderung der regionalen Zusammenarbeit, durch eine Normalisierung der Beziehungen zu Israel sowie durch starke palästinensische Regierungsinstitutionen auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit erreicht werden.

Die palästinensische Ablehnung des Staates Israel

Zunächst muss sich die EU der Tatsache stellen, dass alle relevanten palästinensischen politischen Organisationen – einschließlich der PLO und der Palästinensischen Autonomiebehörde, die das palästinensische Volk vertritt und es regiert – nicht die Errichtung eines unabhängigen und lebensfähigen Staates an der Seite Israels anstreben, sondern die Zerstörung des jüdischen Staates Israel. Das zeigen ihre Verbindungen zu extremistischen Akteuren in der Region wie z.B. dem Iran. Solange sich die tatsächlichen Ziele dieser Organisationen nicht ändern, werden sie keine Lösung akzeptieren, die von der Existenz des Staates Israel ausgeht. Ebenso wenig wird Israel eine

Lösung akzeptieren, die seine sichere Existenz als jüdischer Staat gefährdet, nämlich frei von feindlichen Handlungen oder Gewaltandrohungen durch ausländische Staaten und nichtstaatliche Akteure. Die Beseitigung dieser Grundursache des Konflikts sollte höchste Priorität haben.

Erst wenn die Palästinenser das jüdische Volk als Nation und das Recht des jüdischen Staates Israel akzeptieren, als Staat frei von feindlichen Handlungen oder Gewaltandrohungen zu existieren, hat der Frieden eine Chance. Die Entwicklungen in der Region zeigen, dass das möglich ist, dass aber die zu überwindenden Hindernisse erheblich sind.

Gleiche Auslegung und Anwendung des Völkerrechts

Die Behauptung der EU, die Palästinenser hätten ein Recht auf Eigenstaatlichkeit in Ost-Jerusalem und in der Westbank, beruht auf einer einzigartigen und falschen Auslegung des Völkerrechts, die die EU für keinen anderen vergleichbaren Konflikt vertritt. Die von der EU propagierte Herrschaft des Rechts verlangt von ihr, die völkerrechtlichen Konzepte der Staatlichkeit, der territorialen Souveränität, der Selbstbestimmung und des Besatzungsrechts fair, objektiv und konsequent auf alle Akteure in der Region, einschließlich Israels und der Palästinenser, in gleicher Auslegung anzuwenden. Die Palästinenser haben zwar ein Recht auf Selbstbestimmung (einschließlich Autonomie), aber bislang kein Recht auf einen vollwertigen Staat. Die EU muss die legitimen territorialen Rechte Israels in den genannten Gebieten anerkennen und darf die Palästinenser nicht in anderer Weise behandeln als andere Völker und Gruppen, die Selbstbestimmung beanspruchen.

Bedingungen für den Frieden

Die Interventionen der EU vor Ort ignorieren die Machtstrukturen in der Region und die in der palästinensischen Gesellschaft bestehende politische Kultur. Anstatt

friedliche Beziehungen und Zusammenarbeit zu fördern, stärkt die EU mit ihrer Unterstützung palästinensischer Institutionen eine korrupte Autokratie und fördert Extremismus sowie Radikalisierung innerhalb der palästinensischen Gesellschaft.

Stattdessen sollte auf die Entwicklung von Strukturen in der palästinensischen politischen Kultur gezielt werden, die gleiche Freiheit und Sicherheit für alle Bürger auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit fördern. Die palästinensische politische Kultur muss reformiert werden. Dies ist ein langfristiges Projekt.

Ein solcher Ansatz steht im Einklang mit den Werten der EU: Die EU darf nicht die Schaffung einer palästinensischen staatlichen Einheit unterstützen, die auf Extremismus und Unterdrückung der Menschenrechte beruht, während die EU ansonsten überall derartige Strukturen ablehnt.

Daher sollte die europäische Finanzhilfe von der Erfüllung bestimmter Anforderungen in drei Hauptbereichen abhängig gemacht werden: a) der Förderung grundlegender Werte, die die Rechtsstaatlichkeit und die bürgerlichen, religiösen und politischen Rechte aller Menschen schützen, b) der Förderung der persönlichen Freiheit und Gleichheit, einschließlich der Akzeptanz von Juden als gleichberechtigten Mitglieder der Gesellschaft und c) einer Normalisierung der Beziehungen zu Israel parallel z. B. zu den Abraham-Abkommen.

Diese Analyse der Grundlagen der Zwei-Staaten-Politik der EU, beauftragt von der Haager Initiative für internationale Zusammenarbeit (*thinc.*), soll eine Diskussion über die Grundannahmen der EU hinsichtlich des palästinensisch-israelischen Konflikts und über bessere Möglichkeiten eines europäischen Engagements im Nahen Osten in Gang bringen.

Die folgenden Seiten enthalten eine Kurzfassung des Berichts.

ZUSAMMENFASSUNG

Einleitung

Europas Zwei-Staaten-Politik

Nach dem Sechs-Tage-Krieg von 1967 hat Europa schrittweise eine "Zwei-Staaten-Politik" gegenüber dem palästinensisch-israelischen Konflikt eingeführt und umgesetzt. Diese Politik sieht die Teilung des Landes westlich des Jordans durch die Errichtung eines unabhängigen, demokratischen, zusammenhängenden, souveränen und lebensfähigen palästinensischen Staates mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt innerhalb der so genannten "Linien von 1967" (d. h. der israelisch-jordanischen Waffenstillstandslinie von 1949, auch als "Grüne Linie" bekannt) vor.

Diese Politik ist in dem Sinne gescheitert, dass ein "unabhängiger, demokratischer, zusammenhängender, souveräner und lebensfähiger Staat Palästina" nicht in Sicht gekommen ist. Ungeachtet der im Rahmen der Osloer Abkommen erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung des palästinensischen Selbstbestimmungsrechts ist die von der Palästinensischen Autonomiebehörde vertretene palästinensische Einheit weder unabhängig noch demokratisch und weder zusammenhängend noch souverän noch lebensfähig. Ein palästinensischer Staat existiert nicht, und seit vielen Jahren finden keine Verhandlungen mehr statt.

In den letzten Jahren hat die Unterstützung für eine Zwei-Staaten-Lösung nachgelassen. Einige Experten kommen sogar zu dem Schluss, dass die Idee der Gründung von zwei Staaten zur „Beendigung des Konflikts“ eine auf Illusionen gegründete Hoffnung ist und auf einer westlichen Vorstellung von Frieden beruht, die die historischen, kulturellen und rechtlichen Gegebenheiten vor Ort ignoriert.

Im Mittelpunkt des palästinensisch-israelischen Konflikts steht ein existenzieller Streit über das Recht des jüdischen Volkes auf

Staatlichkeit und Souveränität in seinem traditionellen Heimatland. Israel und das jüdische Volk berufen sich auf ihr Recht, als jüdischer souveräner Staat zu existieren und erheben den Anspruch auf territoriale Integrität und auf die politische Unverletzlichkeit sicherer Grenzen, auch wenn dies bedeutet, dass unter den gegebenen Bedingungen kein palästinensischer Staat entstehen kann. Die tragische Realität ist, dass alle Fraktionen der arabisch-palästinensischen politischen Führung diese Rechte konsequent verneint und die Anwendung von Gewalt zur Verhinderung der Gründung eines jüdischen Staates (vor 1948) und zur Zerstörung Israels (nach Mai 1948) propagiert haben. Wird dieser existenzielle Streit nicht gelöst, so kann der gesamte Konflikt nicht beigelegt werden.

Israels Position im Nahen Osten hat sich, fortschreitend seit 1967, dramatisch verändert. Israel ist nicht mehr isoliert; vielmehr spielt es eine zentrale Rolle in der Region. Israel hat Friedensverträge mit Ägypten und Jordanien geschlossen, und die jüngsten Abraham-Abkommen (Normalisierungsabkommen) sind ein Beweis für die sich entwickelnden engen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Beziehungen Israels zu mehreren Ländern im Nahen Osten und in Nordafrika.

Auch in den Beziehungen zwischen der EU und Israel gibt es Anzeichen für einen Wiederbelebungsprozess. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts im Oktober 2022 fand die erste Sitzung des Assoziationsrats EU-Israel seit einem Jahrzehnt statt (er wurde 2012 ausgesetzt). Im Juni 2022 wurde eine wichtige EU-Vereinbarung mit Israel und Ägypten unterzeichnet, die es der EU ermöglicht, israelisches Erdgas zur Sicherung der europäischen Energieversorgung zu importieren. Angesichts der Verabschiedung der Abraham-Abkommen im Nahen Osten und Nordafrika (MENA) erklärte der EU-Kommissar für Nachbarschaft und

Erweiterung, Oliver Varhelyi, im September 2022 vor dem EU-Parlament:

“Europa sollte nicht nur beginnen, die neue regionale Sprache seit den Abraham-Abkommen zu verstehen, sondern auch lernen, diese Sprache zu sprechen und die neuen Möglichkeiten für Unternehmen, Menschen, Handel und Reisen zu nutzen“.

Seit den Osloer Verträgen in den 1990er Jahren wurden viele Versuche unternommen, eine Zwei-Staaten-Lösung mittels eines Abkommens auszuhandeln. Diese Versuche sind gescheitert. Das führt zu Zweifeln an der Geeignetheit und an der Realisierbarkeit eines Zweistaatenmodells zur Lösung des Konflikts unter den gegebenen Umständen.

Das jüngste Verfahren vor der Vorverfahrenskammer des Internationalen Strafgerichtshofs „The Situation in Palestine“ zeigt, dass der Status des von palästinensischer Seite erhobenen Anspruchs auf Staatlichkeit in den "besetzten Gebieten" umstritten ist. Diese rechtlichen Zweifel erstrecken sich im Ergebnis auch auf die Annahme der EU, die ihrer Zweistaatenpolitik zugrunde liegt: Die palästinensische Seite habe ein Recht auf Staatlichkeit innerhalb der "Linien von 1967". Angesichts dieser Lage wird in israelischen und palästinensischen Kreisen auch über Alternativen zur Zweistaatenpolitik nachgedacht. Dazu gehören die Schaffung eines "Einheitsstaates", der binational, "jüdisch" oder "palästinensisch" sein könnte, eine Föderation, eine Konföderation oder ein jüdischer Staat mit einem Gebiet, in dem die Palästinenser eine "weniger-als-staatliche" Autonomie hätten.

Es ist also an der Zeit, die Annahmen, die der EU-Zwei-Staaten-Politik im palästinensisch-israelischen Konflikt zugrunde liegen, zu überprüfen und zu überarbeiten. *Zwei Staaten für zwei Völker?* bietet einen Denkanstoß zur Frage, welche Rolle dem Völkerrecht bei der Suche nach neuen Wegen zur Erneuerung des

EU-Konzepts für den palästinensisch-israelischen Konflikt zukommen kann.

Zweck und Umfang dieser Studie

Dieser Bericht untersucht die Zwei-Staaten-Politik aus der Perspektive des Völkerrechts, da die EU behauptet, dass diese Politik die einzig realistische und vom Völkerrecht geforderte Lösung sei. Die Studie analysiert, wie und warum sich die EU so stark auf das Völkerrecht beruft, ob die von ihr vertretenen Positionen gerechtfertigt sind und ob das Völkerrecht Raum für die Prüfung alternativer Lösungen des Konflikts bietet.

Unter Rechtsgründen wird nachfolgend keine bestimmte Lösung des Konflikts befürwortet. Vielmehr vertreten wir unter dem Gesichtspunkt, dass das Völkerrecht in der Regel keine spezifischen Lösungen für komplexe politische Probleme vorschreibt, die Auffassung, dass das auch im vorliegenden Konflikt der Fall ist. Sofern der EU-Ansatz auf einer falschen oder voreingenommenen rechtlichen Analyse beruhen sollte, wäre eine solche Erkenntnis bedeutsam. Denn der bislang von der EU verfolgte Ansatz bände sie dann unnötigerweise in eine Politik ein, die wohl wenig zum Frieden beigetragen hat. Keine politische Lösung wird langfristig Frieden zwischen Israel und den Palästinensern herbeiführen, wenn sie nicht auf dem realen feststellbaren Willen beider Völker beruht.

Dieser Bericht konzentriert sich auf die Gebiete westlich des Jordans und östlich der israelisch-jordanischen Waffenstillstandslinie von 1949 (so genannte Grünen Linie), die auch als Westbank, als umstrittene, als besetzte oder als palästinensische Gebiete oder als Judäa und Samaria bezeichnet werden. Jeder dieser Begriffe besitzt eine bestimmte historische und/oder politische Bedeutung. In der vorliegenden Untersuchung werden diese Gebiete – einem verbreiteten Sprachgebrauch folgend - als Ost-Jerusalem und als Westbank bezeichnet. Der Gazastreifen und die Golanhöhen bleiben hier

außen vor, da für sie unterschiedliche rechtliche Bedingungen gelten: Die Golanhöhen werden von den Palästinensern nicht beansprucht und der Gazastreifen steht unter autonomer palästinensischer Herrschaft.

Die der Zweistaatenpolitik der EU zugrundeliegenden Annahmen

Die Zweistaatenpolitik der EU beruht auf drei Annahmen:

- a. der palästinensisch-israelische Konflikt ist territorialer Natur;
- b. die Westbank und Ost-Jerusalem gehören den Palästinensern, denen zugleich dort ein Recht auf Staatlichkeit zusteht, und
- c. in der Westbank kann ein friedlicher und gesicherter palästinensischer Staat errichtet werden.

Die drei Annahmen spiegeln sich wiederum auf drei praktischen Ebenen in der EU-Zwei-Staaten-Politik wider:

- a. Die Annahme, der Konflikt lasse sich durch einen territorialen Kompromiss lösen, liegt den formellen Erklärungen der EU zu ihrer Zweistaatenpolitik zugrunde.
- b. Die Annahme, die Westbank und Ost-Jerusalem gehöre den Palästinensern, ist die Basis für die von der EU aufgestellten "Parameter", nach denen die EU von der völkerrechtlichen Rechtfertigung ihrer Politik ausgeht.
- c. Die Annahme, ein friedlicher und gesicherter palästinensischer Staat ließe sich in der Westbank errichten, führt zu massiven finanziellen Unterstützungsaktionen der EU und zu Interventionen in Area C der Westbank mit dem Ziel der Schaffung eines palästinensischen Staates.

Dementsprechend analysiert dieser Bericht die EU-Zwei-Staaten-Politik historisch, juristisch und politisch unter Heranziehung geschichtswissenschaftlicher, rechtlicher und politikwissenschaftlicher Erkenntnisse.

- a. Teil I untersucht die historische Entwicklung der EU-Zwei-Staaten-Politik, um Erkenntnisse über die Rolle des Völkerrechts bei ihren Ursprüngen sowie angesichts ihrer Entwicklung und ihrer Zwecke zu gewinnen.
- b. Teil II analysiert im Rahmen des Völkerrechts die Grundlagen der EU-Zwei-Staaten-Politik und die von der EU zur Rechtfertigung dieser Politik angeführten Rechtspositionen.
- c. Teil III und der Anhang stellen grundlegende Fragen an das Modell palästinensischer Staatlichkeit im Rahmen der Konzepte und Muster von Staatlichkeit im Nahen und Mittleren Osten und angesichts der sich rapide verändernden politischen Landschaft in dieser Region.

Teil I - Geschichte

Der existenzielle Charakter des palästinensisch-israelischen Konflikts

Die Zwei-Staaten-Politik der EU basiert auf dem Existenzrecht Israels als eines jüdischen Nationalstaats, wie es im Mandat für Palästina angelegt war. Dieses Recht wird von vielen Mitgliedern der Arabischen Liga, von der Organisation für Islamische Zusammenarbeit, von Palästinensern sowie von Rechtswissenschaftlern bestritten: Der Staat Israel habe noch nicht einmal das Recht auf Souveränität über das Gebiet westlich der Grünen Linie bis zur Mittelmeerküste. Stattdessen wird behauptet, das palästinensische Volk habe das Recht auf einen Staat in besetzten Gebieten oder es gebe dort bereits einen palästinensischen Staat. Mit anderen Worten: Die jüdische nationale Existenz (in welcher Form auch immer) sei eine nicht zu ertragende Zwangsmaßnahme auf ausschließlich arabischem Land.

Vor 1948 lehnte die arabische Palästinenserführung das Mandat für

Palästina und jeden Vorschlag, der auf eine Zweistaatenlösung hinauslief, ab. Sie wies den Peel-Plan von 1937, das McDonald-Weißbuch von 1939 und den UN-Teilungsplan von 1947 zurück, weil sie die Existenz einer jüdischen Nation in irgendeinem Teil Palästinas ablehnte. Die Araber hätten vor 1948 in Palästina mehrmals einen arabischen Staat errichten können.

Da ihre Führer einen arabisch-palästinensischen Staat vor dem 15. Mai 1948 abgelehnt hatten, unterstützten sie stattdessen die Kriege der arabischen Staaten von 1948, 1967 und 1973, die jeweils darauf abzielten, den Staat Israel zu vernichten. Ungeachtet der Friedensverträge mit Ägypten (1979) und mit Jordanien (1994) lehnten sie die Existenz des Staates Israel weiterhin ab. Heute sind wichtige Parteien in einem aktiven bewaffneten Konflikt mit Israel arabische nichtstaatliche Akteure. Dazu gehören die Hisbollah im Libanon und die Hamas im Gazastreifen (beide werden sehr stark vom Iran unterstützt) sowie die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) in der Westbank. Palästinenser sind die zentralen Akteure im bewaffneten Konflikt mit Israel, den sie von der Westbank aus führen. Ihre Hauptquartiere liegen in Städten wie Dschenin oder Hebron. Die wichtigsten kämpfenden Organisationen sind nationalistische oder islamistische Gruppierungen, darunter die Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) und die Fatah (beide Teil der PLO) sowie die Hamas und der Palästinensische Islamische Dschihad. Diese nichtstaatlichen Akteure erhalten von einigen Staaten im Nahen Osten, aus Europa und weltweit finanzielle und diplomatische Unterstützung.

Die Palästinenser in der Westbank werden politisch (wenn auch nicht demokratisch) von der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) vertreten, die von der PLO kontrolliert wird und auf vielen Ebenen - politisch, rechtlich und paramilitärisch - in Konflikte mit Israel verwickelt ist. Die Politik der PA/PLO

verweigert eine "Normalisierung" der Beziehungen zu Israel, da sie Israel nicht als Staat anerkennen und keine normale diplomatische Zusammenarbeit mit ihm aufnehmen will. Diese ablehnende Haltung war der Hauptgrund für das Scheitern der in den Jahren 2000/2001, 2008 und 2014 von den USA unterstützten Versuche, ein Abkommen über den endgültigen Status auszuhandeln.

Darüber hinaus beteiligt sich die PLO/PA gemeinsam mit UN-Mitgliedstaaten aktiv an Initiativen, die mittels Institutionen der Vereinten Nationen, z. B. den UN-Menschenrechtsrat, versuchen, den jüdischen Staat Israel zu delegitimieren. Dazu gehört das Ziel einer Verurteilung und strafrechtlichen Verfolgung von Israel, sei es wegen Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen, sei es als rassistischer und Apartheid fördernder Staat. Außerdem nutzen palästinensische Organisationen die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, um Israel zu boykottieren, Investitionen dort zu verhindern und es zu sanktionieren. Die Kampagne zur Delegitimierung Israels „Boycott, Desinvestition und Sanktionen“ (BDS) will nicht allein die Westbank und Ost-Jerusalem, sondern ganz Palästina von der Grünen Linie bis zur Mittelmeerküste von israelischer Herrschaft "befreien".

Der palästinensisch-israelische Streit ist daher kein territorialer, sondern in dem Sinne ein "existenzieller", als dass die palästinensische politische Führung das Existenzrecht des jüdischen Staates Israel politisch, rechtlich und unter Einsatz aller Formen von Gewalt ablehnt und Israel sowie dessen Staatsangehörigen bekämpft.

Palästinensische Organisationen (einschließlich der PLO) behaupten, der jüdische Staat Israel sei illegitim, Palästina (einschließlich des israelischen Landes westlich der Grünen Linie bis zur Mittelmeerküste) müsse "befreit" werden und

sie dürften politisch und rechtlich legitim Gewalt anwenden, um diese Ansprüche durchzusetzen. Israel seinerseits beharrt auf seinem Recht, innerhalb sicherer Grenzen zu existieren. Ein derart existenzieller Konflikt ist nicht allein durch territoriale Kompromisse zu lösen.

Grundlagen und Entwicklung der europäischen Zweistaatenpolitik

Die EU-Zwei-Staaten-Politik beruht aber zentral auf der Wirksamkeit eines angestrebten territorialen Kompromisses, nämlich auf der Aufteilung Palästinas mit dem Ziel der Schaffung eines in sich zusammenhängenden palästinensischen Staates.

Die Grundlagen der EU-Zwei-Staaten-Politik wurden von den Mitgliedern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Zeitraum 1967-1980 geschaffen. Sie gipfelten in der *Erklärung von Venedig* (1980).

Es gab mehrere treibende politische und wirtschaftliche Faktoren für die Schaffung der EU-Zwei-Staaten-Politik. Zunächst wurde die Einigung Europas in der Nachkriegszeit von den europäischen Staaten zunehmend als "Rechtsgemeinschaft" verstanden. Als neuer Block von Staaten (in Konkurrenz zu den USA und der Sowjetunion) erstrebten sie politischen Einfluss, indem sie propagierten, bei weltweiten Konfliktlösungen europäische Werte zugrunde zu legen.

Ein weiterer Faktor war die seit den 1970er Jahren immer dringendere wirtschaftliche Notwendigkeit, positive Beziehung zu den arabischen, Erdöl produzierenden Staaten aufzubauen. 1967 war Europa für 80 % seines Ölverbrauchs und für 48 % seiner Energieversorgung auf den Nahen Osten angewiesen. Nachdem es Ägypten und Syrien Ende 1973 nicht gelungen war, Israel in einem von der Sowjetunion koordinierten Angriff (Jom-Kippur-Krieg) militärisch zu besiegen, eskalierte die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) ihre

wirtschaftliche Kriegsführung gegen Israel. Die OPEC verhängte Embargos, schränkte die Öllieferungen nach Europa ein, erhöhte die Preise und staffelte die Sanktionen je nach der Stärke der pro-arabischen Orientierungen einzelner europäischer Länder. Die OPEC-Länder am Arabischen Golf machten die Unterstützung der palästinensischen Sache zu einer Bedingung für die Wiederaufnahme der Öllieferungen nach Europa. Eine Folge war die nachdrückliche Einführung eines europäisch-arabischen Dialogs im Dezember.

Ein dritter Faktor war die sich verändernde Dynamik innerhalb der UNO: Die Haltung europäischer Staaten gegenüber dem Konflikt wurde dadurch beeinflusst, dass ab den 1970er Jahren unter dem Druck der Sowjetunion viele neue Mitgliedstaaten der UNO westlichen Werten feindlich entgegentraten.

Am 13. Juni 1980 gaben die damaligen neun EWG-Staaten die *Erklärung von Venedig* ab. Sie stand in engem Zusammenhang mit den im Rahmen des europäisch-arabischen Dialogs erreichten Ergebnissen. Diese Erklärung war der Höhepunkt eines Prozesses, der seitdem den politischen Kurs der EU-Zwei-Staaten-Politik bestimmt hat. Von den 11 Punkten der Erklärung beziehen sich vier auf Grundsätze des Völkerrechts. Diese werden im Abschnitt "Dokumente" des vorliegenden Berichts wiedergegeben.

Die Entscheidungsprozesse in der EWG, in den Niederlanden, in Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich im Zeitraum von 1967 bis 1980 zeigen, dass die wichtigsten Überlegungen, die zur Erklärung von Venedig führten, politischer und wirtschaftlicher Natur waren, nicht aber rechtlicher Natur. Es wurde zwar auf Rechtsgrundsätze verwiesen, insbesondere auf das Verbot des kriegerischen Gebietserwerbs, doch wurde einer genauen rechtlichen Analyse kaum Aufmerksamkeit geschenkt.

Nach 1980 hat die EWG/EU ihre Politik - zum Teil auf der Grundlage der selbst

konstruierten Verpflichtung, ein eigenes Konzept des "gerechten Friedens" zu exportieren, - deutlich verschärft, indem sie den Parteien konkrete "Parameter" im Sinne der von ihr propagierten Lösung auferlegte.

Teil II - Recht

Ab 1980 zogen die europäischen Staaten zur Rechtfertigung ihrer Politik zunehmend juristische Argumente heran. Diese dienen jedoch in erster Linie dazu, die eigenen wirtschaftlichen Interessen und damit verbundene politische Gerechtigkeitsvorstellungen durchzusetzen.

Politisch-juristische Modelle

Abgesehen von den Modellen, die die Existenz Israels ablehnten, wurden seit 1967 in der internationalen Politik und im Völkerrecht vor allem zwei politisch-rechtliche Modelle entwickelt, die Antworten auf die Frage nach dem Recht Israels auf Souveränität in der Westbank und in Ost-Jerusalem und auf die Frage der Beurteilung der israelischen Präsenz an diesen beiden Orten gaben. Die zwei Modelle bestehen aus den folgenden Grundelementen:

(1) „*Israel darf sich in der Westbank aufhalten*“: Nach diesem Modell ist Israel völkerrechtlich dazu berechtigt, die Kontrolle über die im Juni 1967 in einem Verteidigungskrieg eroberten Gebiete so lange zu behalten, bis ein Friedensabkommen zwischen den betroffenen Parteien erreicht ist. Das palästinensische Volk hat zwar ein Recht auf Selbstbestimmung, das aber mit legitimen territorialen Ansprüchen Israels in Einklang gebracht werden muss. Israel ist derzeit nicht verpflichtet, die 1967 eroberten Gebiete vor einem Friedensabkommen abzutreten. Dieses Modell wird grundsätzlich von Israel, den Vereinigten Staaten und einigen anderen Staaten befürwortet.

(2) „*Israel muss die Westbank verlassen*“: Nach diesem Modell ist Israel nicht berechtigt, die Kontrolle über Ost-Jerusalem und die Westbank zu behalten, da diese den Palästinensern gehören, die zudem den Rechtsanspruch auf einen eigenen Staat haben.

Die EU-Zwei-Staaten-Politik basiert auf dem zweiten Modell der *Aufgabe der Westbank* seitens Israels. Seit mehr als vier Jahrzehnten geht die EU-Politik davon aus, dass die Palästinenser ein Recht auf Staatlichkeit im Mandatsgebiet Palästina, abgegrenzt durch die Waffenstillstandslinien von 1949 hätten (vorbehaltlich kleinerer Anpassungen oder eines noch zu vereinbarenden Landtauschs). Weiterhin besäße Israel keine rechtsgültigen Souveränitätsansprüche in diesen Gebieten und müsse deshalb "die Besatzung beenden", um die Gründung eines palästinensischen Staates zu ermöglichen. Dazu seien Verhandlungen erforderlich.

Die völkerrechtliche Argumentationsweise hat Europa eine Art "Schutzfunktion" geboten, indem sie eine vermeintlich objektive Ratio anbot, sich auf die Seite der Araber und nicht die Israels zu stellen. Genauer besehen interpretiert die EU internationale *Rechtsgrundsätze* in ihrem eigenen Sinn: Sie wendet sie an, um ihre *politische* Position zu rechtfertigen: Das zweite Modell verlangt von Israel, jegliche Kontrolle über die Westbank und Ost-Jerusalem aufzugeben. Die EU zeigt sich seit mehr als 40 Jahren überzeugt, dass eine Teilung des Landes durch Gründung eines ausschließlich arabisch-palästinensischen Staates den Konflikt lösen wird.

Wissenschaftlich und politisch besteht jedoch eine klare Unterscheidung zwischen dem Völkerrecht und einer unterschiedlichen Interessen dienenden Politik. Diese Grenze muss respektiert werden. Gerade das Völkerrecht gebietet eine methodisch disziplinierte, juristische Argumentation: Das Recht ist objektiv, transparent und in nichtdiskriminierender Weise auszulegen und

anzuwenden. Das Völkerrecht sollte daher nicht politisch instrumentalisiert ausgelegt werden, um ein Land dazu zu zwingen, das von einem anderen Land bevorzugte politische Ergebnis herbeizuführen. Die Auslegung und Anwendung von Grundsätzen des Völkerrechts auf Israel und die Palästinenser in einer Weise, die für andere Nationen und Völker keine Anwendung findet, um vorgefassten politischen Vorstellungen von „Gerechtigkeit“ zu entsprechen, stellt eine nicht zu akzeptierende Instrumentalisierung des Völkerrechts dar. Israel ist genauso zu behandeln wie andere vergleichbare Staaten und die Palästinenser ebenso wie andere vergleichbare Völker.

Natürgemäß hat das Kaschieren *politischer* Parameter hinter juristischen Termini nicht zur Flexibilität in Verhandlungen beigetragen, wenn es um Themen geht, in denen die Parteien Differenzen haben. Das gilt vor allem für Fragen, die von den Parteien als Themen einer möglichen „dauerhaften Status“-Vereinbarung identifiziert worden sind. Diese Fragen umfassen die Themen Ost-Jerusalem, Flüchtlinge, Siedlungen, Sicherheitsvorkehrungen, Grenzziehungen, Beziehungen zu den Nachbarn und weitere Fragen von gemeinsamem Interesse.

Starr festgelegte, aber umstrittene "rechtliche" Parameter behindern Verhandlungen, die an sich auf den historischen und den aktuell bestehenden Tatsachen beruhen sollten. Einige Parameter der EU "verhärten" palästinensische Positionen und verhindern Kompromisse, weil die PLO in ihrem Glauben bestärkt wird, ihre Forderungen seien völkerrechtlich gerechtfertigt und würden von der EU unterstützt. Während Israel wiederholt seine Bereitschaft signalisiert hat, über einen Rückzug aus fast allen umstrittenen Gebieten zu verhandeln, haben die Palästinenser jedes Angebot, das weniger als 100 % ihrer Forderungen beinhaltete, abgelehnt oder ignoriert. Auch wenn Israel Ost-Jerusalem zu seinem Hoheitsgebiet zählt, hat es doch

freiwillig die Kontrolle über den Tempelberg-*Waqf* an Jordanien abgetreten und war bereit, die Möglichkeit einer gemeinsamen Kontrolle über Teile Ost-Jerusalems in die Verhandlungen mit einzubeziehen, während die Palästinenser die volle Souveränität über Ost-Jerusalem fordern und weiterhin aus Prinzip israelische Souveränität über West-Jerusalem und jegliche Teile des ehemaligen Mandatsgebiets bestreiten.

In Bezug auf die Westbank und Ost-Jerusalem, sind von der EU in Verfolgung ihrer Zwei-Staaten-Politik und unter Berufung auf das Völkerrecht drei rechtlich ineinandergreifende Parameter aufgestellt worden:

- A. Die Westbank und Ost-Jerusalem unterliegen keinem Souveränitätsanspruch des Staates Israel.
- B. Die Westbank und Ost-Jerusalem gehören der dort lebenden palästinensisch-arabischen Bevölkerung, der insofern ein Recht auf Staatlichkeit zusteht.
- C. Das Völkerrecht macht Israel seit dem Juni 1967 zu einer Besatzungsmacht in der Westbank. Israel ist daher verpflichtet, diese Besetzung zu beenden und die illegalen Siedlungen zu beseitigen.

Unsere Analyse zeigt, dass das Völkerrecht, wenn es objektiv ausgelegt und angewandt wird, der Aufstellung dieser drei Parameter entgegensteht. Die Anwendung des Völkerrechts auf den palästinensisch-israelischen Konflikt hängt in erster Linie von der Auslegung der Rechte und Pflichten ab, die sich aus Verträgen, einschließlich der Abkommen von Oslo, und aus dem Völkergewohnheitsrecht ergeben, soweit letzteres sich auf die Gründung von Staaten, auf den Erwerb territorialer Souveränität, auf das Selbstbestimmungsrecht und auf humanitäre Anforderungen in Konfliktlagen bezieht.

Internationale Rechtsnormen führen in der Regel nicht zu spezifischen und eindeutigen rechtlichen Lösungen für komplexe und seit langem bestehende Konflikte mit politischen,

religiösen und kulturellen Wurzeln. Genau das ist hier aber der Fall. Unter den komplexen und einzigartigen Umständen des palästinensisch-israelischen Konflikts widersprechen die starren rechtlichen Parameter der EU einer fairen und objektiven Anwendung des Völkerrechts auf die komplexen, zwischen den Parteien strittigen Kernfragen.

Prüfung des rechtlichen Parameters (A): "Israel besitzt keine Souveränitätsrechte hinsichtlich Ost-Jerusalems und der Westbank."

Die EU behauptet, die Westbank und Ost-Jerusalem wären nicht Teil des souveränen Territoriums Israels. Israel bestreitet das. Tatsächlich ist der Souveränitätsstatus der Westbank wie Ost-Jerusalems umstritten. Die Auffassungen der Rechtsexperten sind geteilt. Es hat bislang keine verbindliche oder endgültige gerichtliche Entscheidung zu dieser Frage gegeben.

Der Völkerbund schuf ein verbindliches Rechtssystem, um den Völkern der ehemaligen türkisch-osmanischen Gebiete die Gewinnung unabhängiger Staatlichkeit zu ermöglichen. Dazu gehörte das Mandatssystem. Das Mandat für Palästina war Teil einer umfassenden Regelung mit verschiedenen Mandaten, in deren Rahmen die arabischen Völker Unabhängigkeit und Staatlichkeit in der großen Mehrheit dieser Gebiete erreichten. Das Mandat für Palästina sah die Unterstützung der Unabhängigkeitsbestrebungen des jüdischen Volkes, als eines der wichtigsten Völker der Region, und ihr Trachten nach einer nationalen Heimstätte auf dem Gebiet Palästina, als Akt „historischer Gerechtigkeit“ an. Das Mandat sah ausdrücklich vor, dass die bürgerlichen und religiösen Rechte der nichtjüdischen Gemeinschaften in Palästina zu schützen seien.

Im Jahr 1920 wurde Transjordanien aus Palästina herausgelöst, um zu einem Staat

ausschließlich für die arabische Bevölkerung Palästinas zu werden. Aus diesem Transjordanien wurde 1946 das Haschemitische Königreich Jordanien.

Der Staat Israel wurde am 14. Mai 1948 nach der Rückgabe des Mandats für Palästina durch die Mandatsmacht Großbritannien gegründet. Der Staat wurde zwar als jüdischer Staat gegründet, war aber nicht ausschließlich für das jüdische Volk bestimmt. Er war ein Staat für alle Einwohner Palästinas, denen schon in der Unabhängigkeitserklärung gleiche Rechte, Freiheit und Schutz vor dem Gesetz unabhängig von Rasse, Religion oder Geschlecht zugesichert wurden. Damit waren die Ziele von Artikel 22 des Völkerbundsvertrags sowie des Mandats für Palästina erfüllt.

In diesem Zusammenhang können starke Argumente vorgebracht werden, dass bei der Gründung Israels im Mai 1948 gemäß dem Grundsatz *uti possidetis juris* (einem Prinzip, das regelmäßig den Status von Gebiete bestimmt, die aus Mandaten, Treuhandschaften usw. hervorgegangen sind) die Grenzen des Mandats für Palästina rechtlich (de jure) zu den Grenzen des Staates Israel wurden.

Israel war jedoch nicht in der Lage, das gesamte Mandatsgebiet in Besitz zu nehmen, da der neu gegründete Staat Israel im Mai 1948 angegriffen wurde und sich gegen fünf arabische Staaten verteidigen musste. Der Konflikt endete vorläufig mit der Vereinbarung von Waffenstillstandslinien im Jahr 1949. In diesen Verträgen wurde ausdrücklich festgehalten, dass es sich nicht um Grenzen handelte. Die Waffenstillstandslinien wurden weder von Israel noch von den anderen Parteien als Grenzen akzeptiert. Infolge des Krieges erlangten Ägypten mit Gaza und Jordanien mit Ost-Jerusalem und der Westbank unrechtmäßig Kontrolle über erhebliche Gebiete, die zuvor unter dem Völkerbundmandat standen. Weder Ägypten

noch Jordanien erlangten daher territoriale Souveränität über diese Gebiete.

Im Juni 1967 gelang es den israelischen Streitkräften nach erfolgreicher Verteidigung gegen koordinierte bewaffnete Angriffe Ägyptens, Jordaniens und Syriens, die gesamte Westbank einschließlich Ost-Jeruselems in Besitz zu nehmen. Da Israel in Selbstverteidigung gehandelt hatte, war es berechtigt, die Kontrolle über diese Gebiete zu behalten.

Israel war jedoch mehr als nur ein legitimer Besatzer. Seine auf dem Völkerbundmandat beruhenden territorialen Ansprüche blieben intakt. Im Juni 1967 hatte Israel einen stärkeren Rechtstitel als jeder andere mögliche Anspruchssteller, Jordanien und das palästinensische Volk miteingeschlossen.

Schließlich wurde 1994 in einem Friedensvertrag die bestehende Grenze zwischen Israel und Jordanien festgelegt, nachdem Jordanien bereits 1988 auf alle Souveränitätsansprüche auf Ost-Jerusalem und die Westbank verzichtet hatte.

Seit Juni 1967 wendet Israel in Ost-Jerusalem israelisches Recht und israelische Gerichtsbarkeit an. Auf der Grundlage des Völkerrechts und der sich aus dem Mandat für Palästina ergebenden Rechtsansprüche, die durch Artikel 80 der UN-Charta geschützt sind, war Israel berechtigt, die Souveränität über Ost-Jerusalem geltend zu machen und die wiedervereinigte Stadt zur Hauptstadt des Staates zu erklären. Ost-Jerusalem ist damit Teil des souveränen Territoriums des Staates Israel geworden. UN-Resolutionen, die politisch das Vorgehen Israels verurteilten, konnten nichts an Jeruselems rechtlichem Status ändern.

Hinsichtlich der restlichen Westbank entschied sich Israel 1967 jedoch für die Einrichtung einer Militärverwaltung, anstatt sein Recht und seine Rechtsprechung in einer Weise auszuweiten, die einer vollständigen Inanspruchnahme von Souveränität

gleichgekommen wäre. Dennoch haben israelische Regierungen seit langer Zeit Gebietsansprüche auf Teile der Westbank geltend gemacht. Der Souveränitätsstatus der Westbank befindet sich nach israelischer Auffassung bis zum Zustandekommen eines endgültigen Abkommens in der Schwebe. Israels Souveränitätsansprüche auf die Westbank, so ist herauszustellen, sind rechtlich besser abgesichert als die Ansprüche aller anderen möglichen Anspruchssteller unter Einschluss der Palästinenser. Bisher hat die israelische öffentliche Diskussion über eine einseitige "Annexion" zu keinen formellen Maßnahmen geführt. Dennoch könnte ein weiter anhaltendes Scheitern der Friedensverhandlungen mit den Palästinensern dazu führen, dass Israel seine Souveränität geltend macht.

Mit den Osloer Verträgen zwischen Israel und der PLO (1993-1995) wurde die Palästinensische Autonomiebehörde gegründet, und es wurden ihr weitreichende Befugnisse und Zuständigkeiten im Gebiet A der Westbank (sowohl in zivilen als auch in Sicherheitsfragen) und im Gebiet B (nur zivile Angelegenheiten) übertragen. Im Gebiet C hat die Palästinensische Autonomiebehörde keine Befugnisse, und Israel übt weiterhin die Militärgerichtsbarkeit aus (sowohl in zivilen als auch in Sicherheitsangelegenheiten), wie es dies seit 1967 getan hat. Die Osloer Verträge haben jedoch den grundlegenden rechtlichen Status von Souveränitätsansprüchen oder Rechten an der Westbank nicht abgeändert.

Bisher haben sich israelische Regierungen um politische Lösungen bemüht, die auf gegenseitigem Einvernehmen beruhen. Die israelischen Regierungen haben derartige Lösungen gegenüber einseitigen Schritten bevorzugt, um die Feindseligkeiten im palästinensisch-israelischen Dauerkonflikt zu beenden, dem palästinensischen Volk die Möglichkeit zu geben, sein Recht auf Autonomie auszuüben, die Schwierigkeiten einer israelischen Gerichtsbarkeit über

beträchtliche palästinensische Bevölkerungsgruppen zu vermeiden und auch um die Beziehungen zwischen den Völkern zu normalisieren. Die an Oslo anknüpfenden jahrzehntelangen Bemühungen haben jedoch zu keiner Lösung des Konflikts geführt.

Die Behauptung, Israel sei eine ausländische Besatzungsmacht, was impliziert, dass es als eine Besatzungsmacht keine Souveränitätsrechte haben kann, ist unbegründet und steht im Widerspruch zu grundlegenden Sätzen des Völkerrechts. Das Besatzungsrecht, vorausgesetzt es wäre anwendbar (was wir in Zweifel stellen), hindert eine Besatzungsmacht nicht daran, bereits bestehende Souveränitätsansprüche in Bezug auf das im Laufe eines Konflikts eroberte Gebiet geltend zu machen. Obwohl eine Besatzungsmacht nicht dazu berechtigt ist, die bloße Tatsache der militärischen Kontrolle als Grundlage für die Annexion eines Gebiets zu nutzen, ist sie nicht daran gehindert, bereits bestehende Souveränitätsrechte geltend zu machen.

Die politische Pattsituation hat in der Westbank zu einem einzigartigen Rechtsstatus *sui generis* geführt. Kein bestehender Staat hat sowohl *de facto* als auch *de jure* die Gerichtsbarkeit über die Westbank. Denn Israel hat sich bisher dafür entschieden, seine Souveränitätsansprüche hinsichtlich der restlichen Westbank nicht geltend zu machen. Das palästinensische Volk, das keinen Staat besitzt, hat zwar ein Recht auf Autonomie, aber kein Recht auf Souveränität.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der rechtliche Parameter der EU, nach dem die Westbank und Ost-Jerusalem nicht Souveränitätsansprüchen des Staates Israel unterliegen, sondern vielmehr dem palästinensischen Volk gehören sollen, gegen zentrale Grundsätze des Völkerrechts verstößt. Diese Position ist unvereinbar mit dem Völkerbundmandat, mit dem Grundsatz *uti possidetis juris*, mit dem Recht, rechtmäßig in Selbstverteidigung eingenommene Gebiete

bis zu einer abschließenden Regelung zu behalten, und mit dem Erfordernis, den besten Rechtstitel auf ein Land anzuerkennen.

Prüfung des rechtlichen Parameters (B): "Die Palästinenser haben ein Recht auf Staatlichkeit in der gesamten Westbank und in Ost-Jerusalem."

Die EU behauptet, das palästinensische Volk habe ein Recht auf Eigenstaatlichkeit in der Westbank und in Ost-Jerusalem. Seit dem Sechstagekrieg von 1967 beanspruchen die sich nun als Palästinensisches Volk bezeichnenden Palästinenser ein Recht auf Selbstbestimmung. Nach internationalem Recht umfasst das Selbstbestimmungsrecht das Recht eines Volkes, eine Form von Autonomie auszuhandeln. Die Form der Autonomie hängt jedoch vom Ergebnis der friedlichen Verhandlungen ab. Das Selbstbestimmungsrecht führt (außer im hier nicht gegebenen Fall einer Dekolonisierung) nicht automatisch zu einem Recht auf Staatlichkeit oder auf Sezession.

Israel ist insofern verpflichtet, den palästinensischen Anspruch auf Autonomie zu respektieren und in gutem Glauben Verhandlungen aufzunehmen und durchzuführen.

Der palästinensische Anspruch auf Staatlichkeit ist jedoch auch unter dem Aspekt der wiederholten Ablehnung von Staatlichkeit durch palästinensische arabische Führer vor 1948 bis hin zum UN-Teilungsplans von 1947 zu betrachten, sowie unter dem Aspekt, dass die palästinensischen Führungen aktiv an den illegalen Aggressionen gegen Israel in den Jahren 1948 und 1967 sowie an der anhaltenden Gewalt seit 1967 beteiligt waren. Es wäre eine Umkehrung des völkerrechtlichen Aggressionsverbots, von Israel zu verlangen, illegale Aggressionshandlungen mit territorialem Nutzen zu belohnen, ohne dass der Aggressor sich glaubhaft verpflichtet, in Zukunft von Aggressionen Abstand zu nehmen.

Die Waffenstillstandslinien von 1949 sind weder als vereinbarte noch als *faktische* Grenzen anzusehen oder einzusetzen. Diese Linien waren das Ergebnis einer illegalen Aggression arabischer Staaten gegen Israel (an der die palästinensische Führung mitschuldig war), und weder arabische Staaten noch Israel haben diese Linien jemals als Grenzen akzeptiert.

Der politisch legitime Anspruch Israels auf sichere Grenzen mag Grenzen umfassen, die ihm eine gewisse strategische Tiefe gewähren, so beispielsweise eine militärische Kontrolle über die östlichen Hänge des Gebirgskamms von Judäa und Samaria und über die im Jordantal verlaufende Grenze zu Jordanien.

Die Abkommen von Oslo haben in der Westbank eine neue Rechtslage geschaffen. Sie widersprechen nicht dem völkergewohnheitsrechtlichen Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes, sondern sind vielmehr Ausdruck dieses Rechts, zumal die Vereinbarungen zwischen Israel und der PLO (als Vertreterin des palästinensischen Volkes) in gutem Glauben getroffen worden sind.

Obwohl die Palästinensische Autonomiebehörde einen selbsternannten "Staat Palästina" ausgerufen hat, ist dieses Gebilde derzeit kein Staat im Sinne des Völkerrechts. Denn es weist nicht die vom Völkerrecht geforderten Merkmale eines Staates auf. Insbesondere fehlen ihm interne Institutionen und Strukturen, die eine vollständige und unabhängige Ausübung der Regierungsgewalt über das beanspruchte Gebiet ermöglichen, sowie die Fähigkeit, nach außen hin Beziehungen zu anderen Staaten aufzunehmen.

Die Bemühungen der PLO um eine internationale Anerkennung palästinensischer Staatlichkeit ohne die Zustimmung Israels verstoßen in grundlegender Weise gegen die Osloer Verträge. Die Anerkennung der PLO als "Staat Palästina" wurde von vielen der 194 UN-Mitglieder, einschließlich einiger EU-

Mitglieder, befürwortet. Völkerrechtlich wird jedoch der Status der Palästinensischen Autonomiebehörde und der Westbank durch politische Anerkennungserklärungen in UN-Gremien nicht berührt. Das Abstimmungsverhalten der Vereinten Nationen in Fragen, die Israel betreffen, wird vom größten sektoralen Abstimmungsblock der Vereinten Nationen, der Organisation für Islamische Zusammenarbeit, dominiert. Er umfasst 56 Mitglieder, die in den regionalen Blöcken Afrikas (54 Länder) und Asiens (63 Länder) Abstimmungen stark beeinflussen und so Abstimmungsergebnisse der Vereinten Nationen in Fragen, die in ihrem sektoralen Interesse liegen, weitgehend bestimmen. Die auf diese Weise politisch erklärte Anerkennung eines "Staates Palästina" durch die Vereinten Nationen wird seit 2012 durch den Status eines "Nichtmitgliedstaats mit Beobachterstatus" in der UN-Generalversammlung ergänzt. Dies hat es der Palästinensischen Autonomiebehörde auch ermöglicht, multilateralen UN-Verträgen beizutreten.

Da das palästinensische Volk nicht als Staat im Sinne des Völkerrechts anzusehen ist, stehen ihm weder Souveränität in der Westbank noch ein gültiger Rechtstitel oder ein automatisches Recht auf Staatlichkeit zu.

Die Osloer Verträge eröffneten einen gemeinsamen Weg zu einer friedlichen Lösung. Die PLO und die Palästinensische Autonomiebehörde haben ihrer selbst eingegangenen Verpflichtung zu friedlichem Verhalten entgegengehandelt und ihren bewaffneten Kampf für die Zerstörung Israels fortgesetzt. Darin liegt ein Verstoß gegen diese Abkommen. Trotz der 1993 eingegangenen Verpflichtung hat die PLO ihre Charta nicht überarbeitet. Denn dann hätte sie Bestimmungen streichen müssen, die den bewaffneten Kampf gegen Israel als einzigen Weg zur Befreiung Palästinas vorsehen. Nach den Osloer Verträgen eröffnete die PLO die zweite Intifada, in deren Folge 1600 Israelis ermordet und 9000 Israelis verwundet

wurden. Auf internationalen Foren und vor internationalen Gerichtshöfen erhebt die Palästinensische Autonomiebehörde Ansprüche auf territoriale Souveränität, die sich nicht auf die Westbank beschränken. Auch das verstößt gegen die Abkommen von Oslo.

In Anbetracht der Tatsache, dass das palästinensische Streben nach Staatlichkeit erklärtermaßen lediglich ein strategischer Schritt im Rahmen eines umfassenderen politischen Kampfes zur Zerstörung Israels ist, und angesichts der umfangreichen Geschichte palästinensischer Gewalt gegen Juden und Israelis ist es bemerkenswert, dass die EU den palästinensischen Anspruch auf Staatlichkeit weiterhin bedingungslos unterstützt. Zusätzliche Faktoren, wie die jüdische Geschichte in Palästina, der umstrittene Charakter der Gebietsansprüche sowie offizielle israelische Einwände gegen EU-Interventionen, stellen die rechtlichen Positionen der EU weiter in Frage.

Die rechtliche und politische Behandlung der palästinensischen Ansprüche auf Selbstbestimmung und Eigenstaatlichkeit durch die EU steht in krassem Gegensatz zu ihrer Behandlung von Selbstbestimmungsansprüchen in anderen vergleichbaren Fällen wie in Abchasien und in der Westsahara, bei denen es jeweils um einen Gebietsstreit zwischen einem international anerkannten Staat (Georgien bzw. Marokko) und einem Volk geht, das ein Recht auf Selbstbestimmung geltend macht (Abchasen bzw. Sahrauis). Die EU ist jedoch nicht der Ansicht, dass die Abchasen und die Sahrauis ein Recht auf Souveränität oder Staatlichkeit haben, während sie den Palästinensern solche Rechte zuerkennt.

Der rechtliche Parameter der EU, der besagt, dass das palästinensische Volk ein Recht auf Souveränität und Staatlichkeit in der Westbank und in Ost-Jerusalem habe, steht daher im Widerspruch zu grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts: Das betrifft

insbesondere die international anerkannten Prinzipien friedlicher Verhandlungen über Fragen der Selbstbestimmung, die Kriterien für Staatlichkeit, die territorialen Rechte und die Unverletzlichkeit von Staaten sowie nicht zuletzt die vertraglichen Verpflichtungen, die die EU im Rahmen der Osloer Abkommen übernommen hat.

Prüfung des rechtlichen Parameters (C): "Israels Besetzung der Westbank muss beendet werden."

Die EU fordert von Israel, die 1967 begonnene Besetzung Ost-Jerusalems und der Westbank zu beenden. Zuvor hatte Jordanien in den Jahren 1948-49 diese Gebiete infolge seiner illegalen Gewaltanwendung gegen Israel in Besitz genommen und anschließend Ost-Jerusalem und die Westbank annektiert, obwohl ihm kein Anspruch auf Souveränität in diesen Gebieten zustand.

Im Jahr 1967 erlangte Israel rechtmäßig die Kontrolle über die Westbank und Ost-Jerusalem, als es sich im Sechstagekrieg gegen die jordanische Aggression zur Wehr setzte. Es besteht kein Zweifel daran, dass Israel nach den völkerrechtlichen Prinzipien für bewaffnete Konflikte bis zum Abschluss eines Friedensabkommens mit Jordanien einen Rechtsanspruch auf die Kontrolle dieser Gebiete hat. Wie bereits erwähnt, hatte Israel auch noch übergeordnete Ansprüche auf territoriale Souveränität über diese Gebiete. 1988 verzichtete Jordanien auf seinen Anspruch auf die Westbank und Ost-Jerusalem. 1994 verpflichtete sich Israel, ein Abkommen über den Rechtsstatus der Westbank auszuhandeln.

Es stellt sich die Frage, ob Israels Präsenz in der Westbank den völkerrechtlichen Prinzipien einer kriegerischen Besetzung unterliegt, und welche Konsequenzen dies gegebenenfalls hat. In Anbetracht des einzigartigen Hintergrunds dieser Gebiete ist hier eine höchst umstrittene und komplizierte Frage gegeben. Das Besatzungsrecht ist Teil des humanitären Völkerrechts als Teil des

Rechts über internationale bewaffnete Konflikte. Der Inhalt des Besatzungsrechts findet sich im Wesentlichen in der *Haager Landkriegsordnung* (1907) sowie in der *Vierten Genfer Konvention* (1949) und ihrem *Ersten Zusatzprotokoll*. Diese Verträge regeln Situationen, in denen ein Staat im Verlauf eines bewaffneten Konflikts die Kontrolle über ein Gebiet erlangt, das zuvor nicht unter seiner Kontrolle stand, und dort anschließend öffentliche Gewalt ausübt. Das Besatzungsrecht verfolgt zwei Hauptziele: den Schutz der Souveränität über ein Gebiet und den Schutz der Bewohner des Gebiets.

Das Besatzungsrecht ist anwendbar, wenn ein Staat die Kontrolle über ein Gebiet übernimmt. Artikel 42 der *Haager Landkriegsordnung* lautet: "Ein Gebiet gilt als besetzt, wenn es tatsächlich unter die Herrschaft der feindlichen Armee gestellt ist. Die Besetzung erstreckt sich nur auf das Gebiet, in dem eine solche Befehlsgewalt errichtet worden ist und ausgeübt werden kann."

Artikel 43 der *Haager Landkriegsordnung* bringt das Wesentliche des Besatzungsrechts zum Ausdruck: "Nachdem die Autorität der rechtmäßigen Macht in die Hände des Besetzers übergegangen ist, hat dieser alle in seiner Macht stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um die öffentliche Ordnung und das zivile Leben so weit wie möglich wiederherzustellen und zu gewährleisten, wobei er die im Lande geltenden Gesetze zu beachten hat, sofern dies nicht absolut unmöglich ist."

Die wichtigsten Aspekte des Besatzungsrechts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Eine Besetzung ist nicht *per se* rechtswidrig – die fremde Macht kann so lange die Besetzung ausüben, bis ein Friedensvertrag mit dem verdrängten Souverän geschlossen wird.
2. Die Besatzungsmacht ist aber verpflichtet, in dem besetzten Gebiet eine Militärverwaltung einzurichten, die von

der Regierung des Besatzungsstaates getrennt arbeiten muss.

3. Die Besatzungsmacht ist eine Art Treuhänder; sie muss die politischen und anderen Institutionen, die in dem Gebiet bestehen, für die Dauer der Besetzung respektieren und aufrechterhalten.
4. Die Besetzung ist als vorübergehende Maßnahme gedacht, nämlich bis zur endgültigen Beilegung der zugrundeliegenden Streitigkeit.

Das Besatzungsrecht gilt nicht für Ost-Jerusalem. Da Ost-Jerusalem bereits Teil des souveränen Territoriums Israels ist (aufgrund des Mandats und der israelischen Übernahme der Souveränität unmittelbar nach dem Sechstagekrieg 1967), kann das Besatzungsrecht nicht angewendet werden. Es bedarf auch keiner völkerrechtlichen Regelung zum Schutz der Interessen der Bevölkerung, da alle Einwohner Jerusalems zwar das Recht haben, israelische Staatsbürger zu werden, dazu aber nicht gezwungen werden.

Es spricht wenig dafür, das internationale Besatzungsrecht auf die besonderen Umstände in der Westbank anzuwenden. Gründe dafür sind unter anderem: (a) die Tatsache, dass es keinen formell anerkannten Staat gibt, der Anspruch auf die Souveränität über dieses Gebiet erhebt, (b) Israels starker Rechtsanspruch auf dieses Gebiet schon vor der kriegerischen Besetzung durch Jordanien bestand, und (c) die einzigartige Situation *sui generis*, in der ein *de facto* kontrollierender Staat Israel seit über einem halben Jahrhundert trotz der Unnachgiebigkeit der palästinensischen Seite versucht, friedliche Bedingungen für eine Übergabe und eine Autonomie auszuhandeln.

Seit Juni 1967 vertritt Israel den Standpunkt, dass es rechtlich nicht an die Vierte Genfer Konvention (GCIV) gebunden ist, sich aber verpflichtet hat, die "humanitären Bestimmungen" der Konvention einzuhalten. Israel argumentiert, dass die Konvention

gemäß Artikel 2 Absatz 2 nur für die "Besetzung des Hoheitsgebiets einer Hohen Vertragspartei" gelte. Da Israel aber nie anerkannt habe, dass die Westbank jordanisches Hoheitsgebiet sei, würde eine formelle Anerkennung der Anwendbarkeit der Konvention einen Bruch bedeuten, indem implizit ein Hoheitsrecht der früheren Besatzungsmacht anerkannt werden müsste.

Dieser Standpunkt wurde kritisiert, weil die Anwendung der GCIV auf die Westbank auch durch den ersten Absatz von Artikel 2 abgedeckt sei, der allgemeinere Geltungsvoraussetzungen habe. Die GCIV sei in erster Linie ein humanitäres Instrument zum Schutz der Rechte und Interessen der lokalen Bevölkerung. Ihre Anwendung hänge nicht vom Nachweis ab, dass ein anderer Staat die Souveränität über das Gebiet besitze oder besessen habe. Die Auffassung Israels scheint jedoch besser begründet und daher zutreffend zu sein: Wenn der verdrängte Staat nie der rechtmäßige Souverän war, können die Regeln der kriegerischen Besetzung, die auf den Schutz der Heimfallrechte dieses Souveräns abzielen, keine Anwendung finden. Es gilt dann nur der Teil des Besatzungsrechts, der die humanitären Rechte der Bevölkerung schützen soll. Die häufig wiederholte Behauptung, dass "Israel eine ausländische Besatzungsmacht" sei, berücksichtigt daher nicht, dass Israel den besten Rechtstitel hat und der heimkehrende rechtmäßige Souverän ist.

In Erwartung eines Friedensabkommens mit Jordanien und zum Wohle der Zivilbevölkerung setzte Israel eine Militärregierung in der Westbank ein, die akzeptierte, dass sie den Beschränkungen und Begrenzungen unterworfen war, die aufgrund des Völkergewohnheitsrechts und internationaler Übereinkommen als für Israel verbindlich akzeptiert wurden, auch wenn Israel ihnen nicht formell beigetreten war. Obwohl Israel die jordanische Annexion der Westbank nicht anerkannte, respektierte es die dort geltenden Gesetze, um die

öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten. Es wurden und werden Militärbefehle erlassen und veröffentlicht und eine Militärverwaltung unter der Aufsicht des Militärkommandanten eingerichtet. Es gibt entsprechend Militärgerichte und -tribunale.

Darüber hinaus hat der Oberste Gerichtshof Israels seine Zuständigkeit für die Überprüfung der Maßnahmen der Militärverwaltung in diesen Gebieten sowohl an den Haager Bestimmungen als Völkergewohnheitsrecht als auch am israelischen Verwaltungsrecht anerkannt. Dies ist einmalig – bei keiner anderen Besetzung werden Besatzungsmaßnahmen von unabhängigen nationalen Gerichten der Besatzungsmacht geprüft. Tatsächlich wurde der Gerichtshof von einigen dafür kritisiert, er messe den Sicherheitsinteressen der Militärverwaltung zu viel Gewicht bei, während andere ihm vorwerfen er stufe besagte Interessen als zu gering ein.

Nichtsdestotrotz hält Israel die humanitären Bestimmungen des Besatzungsrechts ein, und die Bewohner der Westbank haben Zugang zum Obersten Gerichtshof Israels, der garantiert, dass der Staat Israel das Völkergewohnheitsrecht einhält.

Das Besatzungsrecht geht zwar davon aus, dass eine Besetzung von kurzer Dauer ist, aber es begrenzt weder die Dauer der Besetzung noch verpflichtet es den Besatzer, das Gebiet vor Abschluss eines Friedensvertrags an den Souverän zurückzugeben. Bis zum Erreichen des Friedens ist die Besatzungsmacht verpflichtet, nach Treu und Glauben Friedensverhandlungen zu führen. Die Auferlegung von Bedingungen oder die Behinderung von Verhandlungen mit dem Ziel, die territoriale Kontrolle zu behalten, kann gegen das Völkerrecht verstoßen. Dabei sind die gesamten Umstände, einschließlich des Verhaltens der anderen Verhandlungspartei, zu berücksichtigen.

Siedlungen

Selbst wenn man davon ausginge, dass die Vierte Genfer Konvention formell auf Israels Präsenz in der Westbank anwendbar wäre - was zu bezweifeln ist -, so wäre die pauschale Aussage, Siedlungen seien illegal, falsch. Die Behauptung stützt sich in erster Linie auf das Verbot der gewaltsamen Verbringung oder Deportation der Zivilbevölkerung der Besatzungsmacht in das besetzte Gebiet (Artikel 49 Absatz 6 der Vierten Genfer Konvention). Absatz (6) muss im Zusammenhang mit dem gesamten Artikel 49 interpretiert werden. Alle vorangehenden Absätze von Artikel 49 gelten ausdrücklich nur für die erzwungene Verbringung der Bevölkerung. Die Konvention wurde entwickelt, um die gewaltsame Verbringung, Deportation oder Umsiedlung einer großen Zahl von Menschen zu erfassen. Damit die staatliche Förderung von Bevölkerungstransfers in das besetzte Gebiet als rechtswidrig eingestuft werden kann, muss ein "grausamer Zweck" vorliegen.

Bei der Anwendung dieser Bestimmung auf die Westbank müssen die einzigartigen historischen Umstände vor dem Juni 1967 berücksichtigt werden. Während der britischen Mandatszeit (1922-1948) war die Mehrheit der Jerusalemer Bevölkerung jüdisch und lebte im Osten und Westen der ungeteilten Stadt. Eine kleine Anzahl von Juden lebte in der Westbank - vor allem in Hebron (bis zum Massaker von 1929), den Dörfern des Etzion-Blocks, Bet Ha'arava, Neve Yaakov und Kalia. Die Peel-Kommission von 1937 empfahl, dass "die Mandatsmacht gegenwärtig und in den kommenden Jahren nicht versuchen sollte, die enge Ansiedlung von Juden in den Bergdistrikten im Allgemeinen zu bewerkstelligen". Diese Empfehlung stand im Widerspruch zu der Forderung des Mandats für Palästina, den Juden eine "enge Ansiedlung" zu ermöglichen. Dennoch wurde sie umgesetzt, als die britische Mandatsmacht 1939 beschloss, den Erwerb von Land in der Westbank durch

Juden zu verbieten. Der Hochkommissar ordnete daraufhin an, dass Juden kein Land in den Hügeln der Westbank erwerben dürften.

Zwischen 1948 und 1967 führte Jordanien in der Altstadt von Jerusalem und in der Westbank eine ethnische Säuberung durch und zerstörte alle jüdischen Friedhöfe und Gebetsstätten. Als Israel 1967 die Kontrolle über die Westbank einschließlich Ost-Jerusalem übernahm, gab es dort deshalb keine Juden, weil externe Mächte (Großbritannien und Jordanien) sie unrechtmäßig vertrieben oder sie in illegaler Weise daran gehindert hatten, dort zu leben.

In der Westbank (ohne Ost-Jerusalem) leben heute fast eine halbe Million jüdische Israelis. Die jüdischen Siedlungen reichen von Bauerngemeinschaften und Grenzdörfern bis hin zu städtischen Vororten und Stadtvierteln. Die größten sind die Städte Modi'in, Illit, Ma'ale Adumim, Beitar Illit und Ariel mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 55.500. Ihre Infrastruktur umfasst nicht nur Industriebauten, Wohnhäuser und öffentliche Gebäude, sondern auch Straßen, Wasser, Strom, Abwasser und sanitäre Anlagen zur Versorgung dieser Gemeinden.

Alle israelischen Zivilisten, die seit 1967 in diese Gebiete gezogen sind, haben dies freiwillig getan. Auch wenn einige von ihnen staatliche Unterstützung erhalten haben, wurde niemand von der israelischen Regierung dazu "veranlasst", "genötigt" oder "gezwungen". Die Behauptung, dass es sich bei den israelischen Siedlungen um illegale Bevölkerungstransfers handele und Israel verpflichtet sei, sie zu räumen, ist eine grobe Verzerrung sowohl des Wortlauts als auch des Geistes von Artikel 49(6). Wie Julius Stone feststellte: "Ironie würde zur Absurdität gesteigert, wenn man behauptete, dass Artikel 49(6), der entworfen wurde, um eine Wiederholung der völkermörderischen Politik der Nazis zu verhindern, welche die nationalsozialistischen Großstadtgebiete *judenrein* machte, nun die Bedeutung haben

sollte, dass Judäa und Samaria (die Westbank) *judenrein* gemacht werden müssten und dies, wenn nötig, durch die Anwendung von Gewalt seitens der israelischen Regierung gegen ihre eigenen Bürger".

Selbst wenn man davon ausginge, dass Artikel 49 Absatz 6 anwendbar wäre, müsste man dem differenzierten Ansatz zustimmen: „Wenn Siedler völlig aus eigenem Antrieb handeln, wenn sie sich kein Land aneignen, das anderen gehört oder von seinen rechtmäßigen Eigentümern enteignet wurde, und wenn sie keine offenen oder verdeckten Anreize der Regierung nutzen, kommt weder der Buchstabe noch der Geist von Artikel 49 (6) zum Tragen".

Darüber hinaus steht die Ermöglichung einer solchen Bewegung an sich nicht im Widerspruch zu den Osloer Verträgen und stellt auch kein Hindernis für die palästinensische Autonomie oder die Aushandlung eines Abkommens über einen dauerhaften Status dar. Es wird oft behauptet, dass die Siedlungen eine "schleichende Annexion" darstellten. Dies kann für die kleineren israelischen Gemeinden nicht zutreffen, da Israel stets seine Bereitschaft gezeigt hat, Gebiete, auf denen sie errichtet wurden, im Rahmen eines Abkommens über einen dauerhaften Status aufzugeben. Weniger eindeutig ist die Lage jedoch bei größeren Städten, für die Israel im Rahmen eines endgültigen Abkommens bislang immer Souveränität im Austausch gegen anderes Land beansprucht hat.

Der rechtliche Parameter der EU, nach dem sie ein Ende der israelischen Kontrolle über die Westbank fordert und behauptet, dass die israelischen Bevölkerungsbewegungen und der Bau israelischer Siedlungen in Area C der Westbank völkerrechtswidrig seien, ist daher unzutreffend. Ihm liegt eine Fehldeutung des internationalen kriegerischen Besatzungsrechts zu Grunde, das mit dem Ziel fehlinterpretiert wird, der EU-Außenpolitik zu entsprechen.

Teil III - Politik

Die Interventionen der EU in der Westbank und in Ost-Jerusalem zur Förderung der palästinensischen Selbstbestimmung beruhen auf der Annahme, unter den aktuellen Umständen sei dort ein friedlicher und sicherer palästinensischer Staat zu errichten. Die EU geht davon aus, dass sich die Palästinenser nach einem demokratischen, auf Freiheit basierenden Staat nach westlichem Vorbild sehnen, was zweifellos einige tun. Der Wahrheitsgehalt dieser allgemeinen Grundannahme sollte im Licht der regionalen Vorstellungen von Staatlichkeit, der politischen Kultur und der Strukturen der palästinensischen Gesellschaft und des anhaltenden Scheiterns des palästinensischen Staatsaufbaus trotz außerordentlicher globaler Mittel und jahrzehntelanger Bemühungen überprüft werden.

Staatlichkeit im Nahen Osten basiert auf Gewalt und ist mit dem Kampf um die Vorherrschaft verbunden

Staatlichkeit in der MENA-Region basiert regelmäßig auf (a) Stammeskulturen, unter denen Einzelpersonen den Schutz ihrer Rechte nur durch die Macht von Gruppen und Familien genießen können, (b) der Herrschaft von Gewalt, wobei in Ermangelung einer rechtsstaatlichen Kultur die stärkste Gruppe zur mächtigsten wird und die politischen Institutionen regiert, und (c) konservativen religiösen Ideologien. Diese Art von Staatlichkeit garantiert weder Gleichheit individueller staatsbürgerliche Rechte, noch basiert sie auf einer Trennung von Staat und Religion, noch schützt sie Rechtsstaatlichkeit, gleiche Grundrechte und Freiheiten für alle.

Mit Ausnahme Israels hat kein Staat im Nahen Osten eine Rechtskultur entwickelt, die auf Rechtsstaatlichkeit, gleichen Rechten für alle Bürger und politischer Verantwortung der Regierung vor den Bürgern beruht.

Die Dynamik und die Kräfte, die das politische System des Nahen Ostens strukturieren, lassen sich am besten erkennen, wenn man die Aufteilung des Nahen Ostens in vier große politische Lager betrachtet: (1) Iran und seine Verbündeten (im Libanon, in Syrien, im Irak, im Jemen und im Gazastreifen); (2) die Türkei (manchmal) und Katar (ständig) im Bündnis mit der Muslimbruderschaft, (die in den meisten Staaten des Nahen Ostens in unterschiedlichen Organisationsformen präsent ist); (3) den Islamischen Staat, Al-Qaida und andere sunnitische Dschihadistengruppen; und (4) Israel, Ägypten, Jordanien, Saudi-Arabien und die Golfstaaten (außer Katar), Marokko und Tunesien.

Die ersten drei Gruppen stützen sich auf extremistische Ideologien meist religiös-kulturellen und/oder totalitären Ursprungs. Ihre politischen Vorstellungen zielen auf Vorherrschaft in der Region ab, und ihre Praxis ist oft mit korrupten oder kriminellen wirtschaftlichen Aktivitäten verbunden. Diese Staaten und Gruppen wirken einer friedlichen Entwicklung der gesamten Region in äußerst negativer Weise entgegen, da sie die Staaten der vierten Gruppe bekämpfen und jeden westlichen politischen Einfluss zerstören wollen. Sie bestärken nicht nur die palästinensische Ablehnung Israels sondern sie stellen auch für andere Länder in der Region eine ständige Gefahr der Destabilisierung und Übernahme durch radikale bewaffnete Kampfgruppen aus anderen Staaten der Region dar.

In vielen Staaten der MENA-Region führen Machtkämpfe zwischen staatlichen Institutionen und extremen muslimischen Gruppen zu Machtzentren gleich elliptischen foci. So geraten Gruppen, die Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, liberale Werte und Demokratie propagieren, zwischen diese zwei Mühlsteine.

In solchen politischen Kulturen sind demokratische Wahlen unter dem

Gesichtspunkt in Frage zu stellen, dass sie zu Einbahnstraßen im Streben nach Macht umfunktioniert werden können, was dann dem Sieger erlaubt, alles zu übernehmen.

Staatlichkeit *per se* sollte noch nicht als positiv bewertet werden, nur weil sie Stabilität schafft und Ordnung zu legitimieren scheint. Vielmehr ist zu prüfen, ob die inneren Strukturen von Staatlichkeit auf Dauer gleiche Freiheit und Sicherheit für die Bürger fördern oder herstellen können. Es gilt, grundlegende Bedingungen der Entwicklung von Demokratie zu fördern: eine staatliche Rechtsgemeinschaft, die sich durch gleiche Rechte für alle selbst organisiert.

In großen Teilen des Nahen und Mittleren Ostens ändern sich die wirtschaftlichen und kulturellen Bedingungen und Orientierungen, was unter anderem mit der wachsenden Zahl gut ausgebildeter junger Menschen, den sich ändernden Ansichten über Religion, den sich ändernden Beziehungen zwischen den Geschlechtern, der Einführung der Kommunikation über das Internet und der Wahrnehmung von Kunst zusammenhängt. Außerdem gibt es fragile Entwicklungen hin zur Einrichtung von Selbstverwaltungsgebieten, die auf der Achtung der ethnischen und religiösen Identität beruhen, wie die autonome Provinz im Nordirak und Ansätze einer autonomen Verwaltung in Nordostsyrien.

Es ist schwer vorherzusagen, ob diese kulturellen Veränderungen zur Entwicklung politischer Gemeinschaften führen werden, die auf Rechtsstaatlichkeit, gleichen Rechten und Verantwortung beruhen. Definitiv haben sie noch nicht zu einer palästinensischen politischen Kultur geführt, die nach Rechtsstaatlichkeit und gleichen Menschenrechten für alle strebt.

Die palästinensische politische und rechtliche Kultur

Der palästinensische „Way of life“ in der Westbank beinhaltet nie Staatsbildung im

Sinne eines Staates nach westlichem Muster, der auf Freiheit und Rechtsstaatlichkeit beruht. Starke Familien und Clans, die meist einer traditionell religiösen, islamischen und arabischen Ehrenkultur auf lokaler und regionaler Ebene anhängen, bringen regelmäßig Patronage als grundsätzliches Autoritätsmodell hervor. Die Führung erfolgt von oben nach unten durch politisch zentralisierte Organisationen und ohne republikanische oder demokratische Elemente.

Der Herzschlag der palästinensischen Politik liegt in dem Wunsch, Israel zu vernichten. Dieser wird durch das Versprechen des UNRWA-Systems auf ein "Recht auf Rückkehr" und durch das ständige Beharren internationaler antizionistischer Akteure auf einer Unrechtmäßigkeit des Staates Israel gefördert. Das gemeinsame Kernelement der verschiedenen Gruppen, aus denen sich die PLO zusammensetzt (Fatah, die Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) und andere), sowie der Hamas, des Palästinensischen Islamischen Dschihad und ähnlicher Gruppen, ist ihr erklärtes politisches Programm, den Staat Israel zu vernichten. Dies wird durch ihre politischen Chartas, bewusst zweideutige und widersprüchliche Gebietsansprüche, die Erziehung von Kindern, Fernsehprogramme, Zeitungen, militärische Organisationen und politische Erklärungen in arabischer Sprache belegt. Die Hamas, die den Gazastreifen seit 2006 regiert, griff Israel 2008/2009, 2012, 2014, 2021 und 2022 an. Die Palästinensische Nationalcharta (in der Fassung von 1968) leugnet die Existenz des Staates Israel und ruft zur "bewaffneten palästinensischen Revolution" auf, um ganz Palästina zu befreien. Seit mehr als 30 Jahren zeigen Umfragen, dass palästinensische Mehrheiten glauben, die Zerstörung Israels sei in der nahen Zukunft und sogar innerhalb weniger Jahre zu erreichen. Dieser rote Faden zieht sich von den antijüdischen Massakern vor hundert Jahren durch die antisemitischen Aktionen des Mufti von Jerusalem, der eng

mit dem deutschen Nationalsozialismus zusammenarbeitete, durch die Kriege gegen Israel 1948/49, 1967 und 1973 und durch Tausende von Terroranschlägen gegen Israel seit den 1950er Jahren bis hin zu den heutigen Anschlägen auf israelische Bürger durch junge radikalisierte palästinensische Terroristen.

Die EU geht davon aus, dass wirtschaftliche Vorteile extremistische politische Haltungen überwinden können. Dabei vernachlässigt sie jedoch die Tatsache, dass die palästinensische politische Kultur von einem heroischen Ideal des Kampfes gegen reale oder eingebildete Erniedrigung angetrieben wird, dass sie in der Anklage von Ungerechtigkeit und Enteignung wurzelt und Energie aus extremistischen religiösen Traditionen zieht.

Es muss jedoch festgehalten werden, dass es auch in der palästinensischen und arabischen Gesellschaft Minderheitsmeinungen gibt, die den Extremismus ablehnen, die Notwendigkeit von Kompromissen anerkennen und einen friedlichen Weg nach vorne suchen. Leider sind es nur sehr wenige Menschen, die für eine Normalisierung mit Israel plädieren oder die Palästinensische Autonomiebehörde kritisieren, weil sie grundlegende Freiheiten einschränkt. Menschen dieser Auffassung werden oft inhaftiert oder bedroht. Die jüdisch-arabische Kooperation innerhalb Israels und die Integration der Araber in die israelische Gesellschaft sind zwar nicht frei von Schwierigkeiten aufgrund von Extremismus, beweisen aber, dass Juden und Araber in Harmonie leben können.

[Bewertung der Maßnahmen der EU zur Unterstützung des Aufbaus eines palästinensischen Staates](#)

Seit 1973 haben die europäischen Staaten und die EWG/EU durch wachsende wirtschaftliche Unterstützung der Palästinensischen Autonomiebehörde und anderer palästinensischer Organisationen in der Westbank einen Lebensstandard geschaffen, der höher ist als in vielen arabischen Staaten.

Die EU-Kommission hat von 2012-16 mindestens 500 Millionen US-Dollar pro Jahr ausgegeben. Mehr als das Doppelte dieses Betrags wurde in diesem Zeitraum von den EU-Mitgliedstaaten selbst bereitgestellt.

Doch trotz der außerordentlichen Unterstützung der EU und der Welt für die palästinensischen Institutionen, die sich auf den Aufbau eines Staates konzentrieren, geschätzt in Höhe von rund 4 Milliarden US-Dollar pro Jahr, sind die Erfolge beim Staatsaufbau mager. In einer Analyse wird festgestellt, dass "die EU-Zusammenarbeit trotz leidenschaftlicher Erklärungen, massiver finanzieller Unterstützung, Dialog und Einsatz anderer Instrumente nur wenig nachweisbare Wirkung gezeigt hat" (European Centre for Development Policy Management). In einer globalen Studie wird festgestellt, dass "das Osloer Programm für Entwicklungs- und Friedenshilfe nach 25 Jahren ein katastrophaler Fehlschlag epischen Ausmaßes zu sein scheint" (Palestine Aid Watch).

Drei Beispiele verdeutlichen, dass die EU-Finanzierung weder zum Aufbau eines palästinensischen Staates beiträgt noch Korruption und Gewalt innerhalb der palästinensischen Gesellschaft und ihrer politischen Institutionen verhindert.

Erstens finanziert die EU palästinensische Empfänger mit jährlich mindestens 1 Milliarde Euro. Diese Milliarden waren jedoch weitgehend unwirksam darin, Institutionen aufzubauen, die auf Demokratie, eine rechenschaftspflichtige Regierung, auf Rechtsstaatlichkeit und auf Frieden ausgerichtet sind. Stattdessen ist die palästinensische Regierung ein Beispiel für Korruption, von autoritärer diktatorischer Gewalt, von mangelnder Rechenschaftspflicht, Transparenz und rechtsstaatlicher Regierungsführung, für eine extremistische politische Kultur und für die Unterstützung von Terrorismus begleitet von mächtigen Strukturen organisierter Kriminalität. Die Menschenrechtslage ist schlecht: Kritiker der

Regierung werden inhaftiert, und es werden ihnen grundlegende Rechte verweigert. Das höchste Ziel ist der unerbittliche Kampf gegen Israel für einen palästinensischen Staat vom Jordan bis zum Mittelmeer. Weder ist die genaue Höhe der von der EU, ihren Mitgliedstaaten und Gebern ausgegebenen Gelder nachvollziehbar, noch müssen die Empfänger über die Verwendung der Gelder und erreichte Resultate Rechenschaft geben.

Zweitens hat die EU massiv in den Aufbau des palästinensischen Sicherheitsapparats investiert, vor allem durch die EU-Police Mission Co-ordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS). Die Mission zielt auf den Staatsaufbau durch Unterstützung von Reform und Ausbau der Polizei- und Justizinstitutionen ab, um "die Sicherheit der palästinensischen Bevölkerung im Einklang mit der innenpolitischen Agenda der Palästinensischen Autonomiebehörde zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit zu erhöhen". Obwohl Teile der Sicherheitskräfte der Palästinensischen Autonomiebehörde regelmäßig mit den israelischen Verteidigungskräften bei der Bekämpfung terroristischer Gefahren zusammenarbeiten, kommt es zu Angriffen auf Israelis durch Mitglieder der Sicherheitskräfte der Palästinensischen Autonomiebehörde. Im Jahr 2022 kam es sogar zu einem plötzlichen und erheblichen Anstieg solcher Angriffe, die offensichtlich von der Palästinensischen Autonomiebehörde geduldet oder gefördert werden. Die tatsächlichen Strukturen der palästinensischen Kultur und Gesellschaft begünstigen das Primat von Gewalt und verhindern den Aufbau einer Regierung, die auf Rechtsstaatlichkeit und dem staatlichen Gewaltmonopol beruht. Das Ziel von EUPOL COPPS, den Aufbau einer modernen Polizei zu unterstützen, gleicht einer Sisyphusarbeit: ewige Anstrengung ohne Erfolg.

Drittens finanziert die EU die illegale Errichtung tausender von Gebäuden im C-Gebiet. Das EU-Programm für das C-Gebiet in der Westbank beruht auf der Annahme, dass

es einem zukünftigen Staat Palästina angehören wird. Die EU hat seit 2012 in diesem Gebiet die Errichtung von rund 28.000 Gebäuden für jährliche Kosten in Höhe von 100 Millionen Euro ermöglicht. Dieses Vorgehen greift etwaigen Verhandlungen mit Israel im Rahmen der Osloer Verträge vor, obwohl die EU die Verträge selbst als Zeugin mitunterzeichnet und das C-Gebiet unter die Verwaltung Israels gestellt hat. Damit beteiligt sich die EU an illegalen Handlungen und finanziert sie, obwohl diese gegen die Verträge von Oslo und bestehende israelische Zivil- und Strafgesetze verstoßen. Die EU-Baupolitik im C-Gebiet unterstützt einseitige palästinensische Maßnahmen gegen die Friedensgespräche, gegen die Osloer Verträge und gegen den Staat Israel.

Die internen Verfahren der EU zur Verwaltung der Interventionen in der Westbank verstärken das Scheitern der Mission Staatsaufbau. Sie sind undurchsichtig und nicht rechenschaftspflichtig. Sie ermöglichen Korruption und fördern palästinensische Unnachgiebigkeit. Sie unterstützen illegale Aktivitäten und führen im Ergebnis zu einer Form des Appeasements gegenüber der israelfeindlichen Haltung der Palästinensischen Autonomiebehörde. Sie sind sowohl Ursache als auch Wirkung des Versagens der EU bei der Förderung von Institutionen der palästinensischen Selbstverwaltung. Daher sind grundlegende Reformen sowohl der politischen Strategie der EU als auch der, die EU-Politik in der Westbank betreffenden Verwaltungsverfahren, unerlässlich.

Teil IV - Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Die EU-Zwei-Staaten-Politik hat ihr Ziel nicht erreicht. Dies liegt daran, dass sich jede der drei Hauptannahmen, die dieser Politik

zugrunde liegen, als ungültig erwiesen hat. Ein neuer Ansatz ist erforderlich.

Erstens berücksichtigt die Annahme, der Konflikt sei durch einen territorialen Kompromiss zu lösen, was sich im Beharren der EU auf der von ihr verfolgten Zwei-Staaten-Politik widerspiegelt, nicht die Tatsache, dass alle relevanten palästinensischen politischen Organisationen das Existenzrecht Israels als jüdischer Staat ausdrücklich in Frage stellen: Für sie ist es ein existenzieller Konflikt. Ihr Ziel ist nicht die Errichtung eines unabhängigen und lebensfähigen Staates an der Seite Israels, sondern die Zerstörung des Staates Israel. Solange sich die tatsächlichen Ziele dieser Organisationen nicht ändern oder diese Organisationen nicht transformiert oder ersetzt werden, werden sie keine Lösung akzeptieren, die die Existenz des Staates Israel ermöglicht. Ebenso wenig wird Israel eine Lösung akzeptieren, die seine sichere Existenz als jüdischer Staat gefährdet, der frei von feindlichen Handlungen oder Gewaltandrohungen durch ausländische Staaten und nichtstaatliche Akteure ist. Daher sollte die Beseitigung dieser Ursache des Konflikts höchste Priorität haben.

Zweitens ist die den „Parametern“ der EU zugrundeliegende völkerrechtliche Annahme, die Westbank gehöre den Palästinensern oder stehe ihnen zu, falsch. Ost-Jerusalem und die Westbank „gehören“ rechtlich weder den Palästinensern noch ist Israel verpflichtet, "die Besetzung zu beenden".

- a. Das palästinensische Volk hat ein Recht auf Selbstbestimmung, das Israel und die internationale Gemeinschaft unterstützen müssen. Das Völkerrecht verlangt jedoch nicht, dass für sie ein souveräner palästinensischer Staat geschaffen wird.
- b. Israel kann, auch aufgrund der unberechenbaren und extremen Bedrohungslage, legitimerweise auf eine unterhalb-der-Staatsebene angesiedelten Form palästinensischer Autonomie

bestehen. Zu den Möglichkeiten israelische Sicherheit zu gewährleisten, könnte ein konföderiertes oder autonomes, sub-staatliches palästinensisches Gebiet gehören, dem jegliche Militarisierung untersagt ist.

- c. Israel ist verpflichtet, nach Treu und Glauben mit den Palästinensern zu verhandeln, ist aber nach internationalem Recht bewaffneter Konflikte auch dazu berechtigt, seine Militärverwaltung in der Westbank aufrechtzuerhalten, bis ein Friedensabkommen erreicht wird, das den palästinensisch-israelischen Konflikt beendet.
- d. Israel ist berechtigt, Souveränitätsrechte in der Westbank zu beanspruchen, vorbehaltlich der Osloer Verträge, des Völkerrechts und der Bedingungen eines künftigen Friedensabkommens.
- e. Ost-Jerusalem ist rechtlich Teil des souveränen Territoriums des Staates Israel. Israel hat sich in den Osloer Verträgen zwar bereit erklärt, über die Verwaltung Jerusalems zu verhandeln, hat aber seine Souveränität nicht aufgegeben.
- f. Die Behauptung, dass alle israelischen "Siedlungen" illegal seien, ist falsch. Das jüdische Volk hat ein historisches und legales Recht, in Ost-Jerusalem und auch in der Westbank zu leben. Das Recht, das kriegerische Besetzung regelt, verbietet Migration als solche nicht. Zudem bestehen erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung dieses Rechts auf die einzigartige Situation in der Westbank.

Um eine Herrschaft des Rechts zu ermöglichen, sollte die EU die völkerrechtlichen Konzepte der Staatlichkeit, der territorialen Souveränität, der Selbstbestimmung und der Besetzung fair, objektiv und konsequent hinsichtlich aller Akteure in der Region auslegen und anwenden.

Das starre Beharren der EU auf von ihr eigenommene völkerrechtliche Positionen hat

dazu geführt, dass die EU die zugrundeliegenden Realitäten ignoriert, die Souveränität Israels untergräbt und nicht auf die veränderten politischen und wirtschaftlichen Bedingungen im Nahen Osten reagieren kann. Es ist eine Ironie, dass diese Manipulation des Völkerrechts im 20. Jahrhundert, vorgenommen im Dienst der Energiesicherheit und der außenpolitischen Interessen der EU, dazu geführt hat, dass eben diese Interessen im 21. Jahrhundert stark verschleiert und beeinträchtigt werden. Anstatt Frieden und Gerechtigkeit im Sinne aller Beteiligten zu erreichen, nährt der Ansatz weiterhin Feindseligkeiten und untergräbt zudem die legitime Autorität des Völkerrechts.

Drittens ist die Annahme falsch, es lasse sich unter den gegebenen Umständen ein friedlicher und Sicherheit gewährleistender palästinensischer Staat errichten. Sie liegt aber den Interventionen der EU in der Westbank und in Ost-Jerusalem mit dem Ziel der Schaffung eines palästinensischen Staates zugrunde: Diese Annahme missachtet sowohl die Machtstrukturen als auch die tatsächlichen Gegebenheiten der politischen Landschaft.

Um die Grundlagen für eine solide Regierung und Verwaltung zu schaffen, sollten die EU-Interventionen Gewalt, Autoritarismus und unnachgiebige Ideologien in der palästinensischen politischen Kultur bekämpfen. Die EU sollte ihre Unterstützung für die palästinensische Selbstbestimmung an den Nachweis von Fortschritten auf dem Weg zu einer gleichen Staatsbürgerschaft für alle und zu einer palästinensischen Rechtsgemeinschaft mit gesicherten Grundrechten knüpfen.

Die Unterzeichnung der Abraham-Abkommen zwischen den Vereinigten Arabischen Emiraten, Bahrain, Marokko und Israel im September 2020 sowie positive Reaktionen anderer Staaten darauf, sind Ausdruck einer tektonischen Verschiebung in der

Nahostpolitik in Bezug auf den palästinensisch-israelischen Konflikt. Diese Entwicklungen haben die lange Zeit in den meisten westlichen diplomatischen Kreisen vertretene „Verbindungstheorie“ zum Einsturz gebracht, der-zufolge ein Frieden im Nahen Osten nur auf der Grundlage einer Lösung des palästinensisch-israelischen Konflikts möglich ist. Deshalb ist auch der bisher verfolgte Ansatz im Streben nach Energiesicherheit - nachweislich der Hauptgrund für die Entwicklung und Verfolgung der Zwei-Staaten-Politik der EU im Einvernehmen mit den Ölproduzierenden Golfstaaten unter den OPEC-Mitgliedern, so nicht mehr überzeugend. Mit der Diversifizierung europäischer Energiequellen bietet die geringere Abhängigkeit Europas von arabischem Öl zudem die Möglichkeit einer Überarbeitung der EU-Politik der 1970er Jahre.

Es ist ein neuer EU-Ansatz erforderlich, der diese historischen, rechtlichen und aufkommenden neuen politischen Realitäten widerspiegelt.

Empfehlungen

In Anbetracht dieser Schlussfolgerungen sollte die EU ihre Zweistaatenpolitik in drei Bereichen überarbeiten:

Konfrontation der palästinensischen Ablehnungshaltung

Erstens sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Unterstützung des palästinensischen Anspruchs auf Selbstbestimmung von folgenden Bedingungen abhängig machen:

- a. Echte palästinensische Akzeptanz des jüdischen Volkes als Nation und des Rechts des jüdischen Staates Israel, als Staat dauerhaft zu existieren.
- b. Die palästinensische Führung muss ihre Verbindungen zu extremistischen und destabilisierenden Kräften des radikalen islamistischen Lagers aufgeben.

- c. Konkrete Maßnahmen zur Beseitigung der korrupten politischen Kultur der Palästinensischen Autonomiebehörde, der PLO und der Hamas.

Gleiche Auslegung und Anwendung des Völkerrechts in der Region

Zweitens sollten der EU-Rat und die Kommission Mitteilungen herausgeben, die die veränderten Rechtspositionen der EU zum Ausdruck bringen:

- a. Unterstützung der in den Osloer Verträgen festgelegten Bedingungen, einschließlich der israelischen Verwaltung und Gerichtsbarkeit für das C-Gebiet.
- b. Überarbeitung der EU-Interpretation und Anwendung des internationalen Besatzungsrechts auf die Westbank, um Israels Recht zu bekräftigen, bis zu einer Einigung mit der Gegenseite dort zu verbleiben.
- c. Anerkennung der israelischen Souveränität über Ost-Jerusalem und der Legitimität der möglichen israelischen Gebietsansprüche in der Westbank auf der Grundlage des Völkerbundmandats für Palästina.

Schaffung von Friedens-Voraussetzungen

Drittens sollte sich die EU darauf konzentrieren, allen palästinensischen Organisationen und Institutionen Anreize für die Schaffung interner Strukturen zu geben, die gleiche Freiheit und Sicherheit für alle Bürger auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit fördern. Die palästinensische politische Kultur muss reformiert werden. Dies ist ein langfristiges Projekt. Ein solcher Ansatz steht im Einklang mit den Werten der EU; die EU darf nicht die Schaffung einer Entität unterstützen, die von demselben Extremismus und derselben Unterdrückung der Menschenrechte beherrscht wird, die die EU sonst überall ablehnt.

- a. Die EU muss anerkennen, dass:

- Israel darauf bestehen darf, dass die palästinensische autonome Selbstverwaltung andere Formen als die eines Staates annimmt.
 - Die Waffenstillstandslinien von 1949 unsichere Begrenzungen darstellen, und die Voraussetzung eines dauerhaften Friedens eine sichere Binnengrenze unter israelischer Kontrolle in Richtung Jordanien, östlich von einer Zone palästinensischer Autonomie ist.
- b. Die Bereitstellung von EU-Mitteln und -Ressourcen zur Unterstützung palästinensischer Institutionen in der Westbank von der zufriedenstellenden Erfüllung der folgenden Anforderungen mit klar definierten Parametern abhängig gemacht werden sollte:
- Die Pflege von Grundwerten, die die Rechtsstaatlichkeit, die bürgerlichen, religiösen und politischen Rechte aller Menschen schützen, und die Förderung der Freiheits- und Gleichheitsrechte, was die Akzeptanz von Juden als gleichberechtigten Mitgliedern der Gesellschaft miteinschließt.
 - Normalisierung der Beziehungen zu Israel auf der Grundlage von Friedensabkommen mit Israel, wie z.B. der Abraham-Abkommen.
- c. Sie zuletzt ihre eigenen internen Verfahren zur Verwaltung der Unterstützung für palästinensische Einrichtungen in der Westbank und in Ost-Jerusalem überprüfen und reformieren muss. Die Reformen sollten sicherstellen, dass die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten Bedingungen einführen, die gewährleisten, dass alle Finanzierungen die Zusammenarbeit zwischen Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde fördern und keine Finanzierung den Extremismus unterstützt:
- Die Finanzierungsprozesse müssen transparent, umfassend und präzise sein, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und durch externe Audits und parlamentarische Kontrolle überprüft werden.
 - Die Bedingungen für die Finanzierung müssen messbar sein, die Leistung muss gemeldet und geprüft werden, und es müssen sinnvolle Garantien gegeben sein, dass eine Finanzierung zurückgehalten wird, wenn die Leistungsbedingungen nicht erfüllt werden.
 - Die Verfahren zur Überwachung der EU-internen Umsetzung müssen solide sein und messbare Ergebnisse beinhalten, sicherstellen, dass kein Schaden entsteht, und die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gewährleisten.
 - Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die direkt oder indirekt Verbindungen zu extremistischen Organisationen oder Personen unterhalten, die die Zerstörung des Staates Israel anstreben, dürfen keine Unterstützung erhalten.