

Euro-Mediterranean Human Rights Network
EMHRN

**Dritter Jahresbericht über Menschenrechtsfragen
in den Beziehungen zwischen der EU und Israel**

Entgegenkommen im ‚besonderen‘ Fall Israels
2005-2006

Kopenhagen, Juni 2007

DISCLAIMER: Die vorliegende auszugsweise Arbeitsübersetzung wird Ihnen zur Information von EED und MISEREOR zur Verfügung gestellt. Sie stellt keine offizielle Übersetzung des Dokuments dar. Den englischen Originaltext finden Sie unter: www.euromedrights.net oder www.emhrn.net.

*Euro-Mediterranean Human Rights Network
Vestergade 14-16, 2nd floor
DK – 1456 Kopenhagen, Dänemark
Tel.: + 45 32 64 17 00
Fax: + 45 32 64 17 01
Email: info@euromedrights.net*

Hintergrund¹

Der vorliegende Bericht ist der dritte in einer Berichtsreihe, in der die Beziehungen der Europäischen Union (EU) zu Israel unter Menschenrechtsgesichtspunkten analysiert werden. Herausgegeben wird er vom Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN), einem Netzwerk, in dem sich über 80 Menschenrechtsorganisationen und -institutionen in mehr als 20 Ländern² Europas und des Mittelmeerraums zusammengeschlossen haben. Es arbeiten darin arabische, europäische, israelische und türkische Organisationen bzw. Einzelpersonen zusammen, die sich für weltweiten Menschenrechtsschutz einsetzen.

EMHRN wurde 1997 von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Reaktion auf die Euro-Mediterrane Partnerschaft geschaffen. Seine wichtigsten Ziele sind:

- Im euromediterranen Raum und den arabischen Ländern die universalen Menschenrechtsgrundsätze, die in den internationalen Menschenrechtsinstrumenten und der Barcelona-Erklärung niedergelegt sind, bekannt zu machen und zu fördern,
- die Bemühungen von Mitgliedsorganisationen um eine kritische Beobachtung der Einhaltung der menschenrechtlichen und humanitären Prinzipien der Barcelona-Erklärung zu stärken, zu fördern und zu koordinieren,
- die Entwicklung demokratischer Institutionen zu fördern, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und Menschenrechtsbildung voranzubringen und die Zivilgesellschaft im euromediterranen Raum und darüber hinaus zu stärken.

EMHRN vertritt die Überzeugung, dass die Menschenrechte universal, unteilbar, voneinander abhängig und aufeinander bezogen sind. Sie stehen in direktem Zusammenhang mit der Achtung demokratischer Prinzipien und betreffen den gesamten euromediterranen Raum, den Nahen und Mittleren Osten. EMHRN setzt sich daher in der gesamten Region für die Vernetzung und Zusammenarbeit von Menschenrechtsorganisationen und -aktivisten sowie der breiteren Zivilgesellschaft ein.

Nach Auffassung von EMHRN haben die Euromediterrane Partnerschaft und die Beziehungen der EU zur arabischen Welt der Region ein Instrumentarium in die Hand gegeben, das – wirkungsvoll eingesetzt – Schutz und Förderung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien verbessern und die Zivilgesellschaft stärken kann.

¹ Der Abschnitt zum Hintergrund ist der Vollversion des Berichts (S. 6-7) entnommen. Die beiden folgenden Abschnitte stellen eine Übersetzung der *Summary* dar. Beide Originaltexte unter: www.emhrn.net.

² Algerien, Tunesien, Marokko, Ägypten, Jordanien, Syrien, Libanon, Palästinensische Behörde, Israel, Türkei, Malta, Zypern, Griechenland, Italien, Frankreich, Spanien, Deutschland, Großbritannien, Dänemark, Schweden, Norwegen, Irland, Österreich, Belgien, Finnland.

EMHRN hat daher Arbeitsgruppen zu verschiedenen Menschenrechtsanliegen eingerichtet, die für den Barcelona-Prozess und die Region besondere Bedeutung haben, darunter die Arbeitsgruppe *Palestine/Israel and Palestinians*.

Auf Empfehlung der 6. EMHRN-Vollversammlung hat diese Arbeitsgruppe das Projekt aufgenommen, jährlich über die Einhaltung der Menschenrechtspflichten der EU in den Beziehungen zu Israel zu berichten. Die Berichte bauen auf der Arbeit des Netzwerks für die Förderung der Umsetzung von Menschenrechtspflichten im Rahmen der Euromediterranen Partnerschaft und bilateraler Abkommen auf.³

Das vorliegende Berichtsprojekt wurde bei den Treffen der Arbeitsgruppe im Jahr 2006 konzipiert. Dabei wurde entschieden, dass der Bericht den Schwerpunkt darauf legen sollte, die Menschenrechtssituation in Israel und den besetzten palästinensischen Gebieten in Beziehung zu Abkommen zwischen der EU und Israel zu setzen, insbesondere zum Aktionsplan im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Als Arbeitshilfe zur Bewertung der Beziehungen zwischen der EU und Israel unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten möchte er einen Mehrwert für die Menschenrechtsarbeit darstellen, die gegenwärtig in Israel und den besetzten palästinensischen Gebieten geleistet wird.

Der Menschenrechtsbericht eignet sich aber auch zur Vertiefung des Verständnisses der Menschenrechts-Mechanismen der EU, zum Informationsaustausch und zur Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung neuer Initiativen.

Die Autoren des Berichts sind Susan Rockwell und Charles Shamas von der Mattin Group. Ihre Schlussfolgerungen stützen sich auf Recherchen, Fallstudien und Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Europäischen Gemeinschaft. Der Bericht deckt den Zeitraum von Oktober 2005 bis Oktober 2006 ab. [...]

Die Arbeitsgruppe besteht aus Menschenrechtler/innen der folgenden Organisationen:

³ Vgl. die folgenden Publikationen: Promotion and Protection of Human Rights in the Euro-Mediterranean Region. Policy Paper on the Occasion of the Stuttgart Summit, April 1999, Copenhagen 1999. The Role of Human Rights in the EU's Mediterranean Policy: Setting Article 2 in Motion. Report from the seminar in the EU parliament. Copenhagen 2000. The MEDA Democracy Programme. Recommendations to the EU Institutions. Copenhagen 2000. Guide to Human Rights in the Barcelona Process. Handbook on the EMP, Copenhagen 2000. The Human Rights Implications of the MEDA Programs, Copenhagen 2002. Integrating Women's Rights from the Middle East and North Africa into the EMP, Copenhagen 2003. Justice in the South and East Mediterranean Region, Copenhagen 2004. A Human Rights Review on the EU and Israel: Relating Commitments to Actions (2003-2004), EMHRN, Copenhagen 2004. A Human Rights Review on the EU and Israel: Mainstreaming or Selectively Extinguishing Human Rights (2004-2005) EMHRN, Copenhagen 2005. Human Rights in Euro-Mediterranean Relations, EMHRN, Copenhagen 2006.
Vgl. darüber hinaus Briefe und Stellungnahmen anlässlich von Assoziationsrats-Treffen zwischen der EU und Ägypten, Jordanien, Israel, Marokko und Tunesien.

- Acsur – Las Segovias (Spanien)
- Adalah – The Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel (Israel)
- Al-Haq (West Bank, Palästinensische Gebiete)
- Al Mezan Centre for Human Rights (Gaza, Palästinensische Gebiete)
- Arab Association for Human Rights (Israel)
- B'Tselem – The Israeli Information Centre for Human Rights in the Occupied Territories (Israel)
- Bruno Kreisky Stiftung (Österreich)
- Federation of Associations for the Defense and the Promotion of Human Rights (Spanien)
- Greek Committee for International Solidarity (Griechenland)
- International Commission of Jurists (Schweden)
- Palestinian Centre for Human Rights (Gaza, Palästinensische Gebiete)
- Palestinian Human Rights Organisation (Libanon)
- Public Committee Against Torture in Israel (Israel)

Das Projekt wurde in der Steuerungsgruppe begleitet von

- Mays Warrad, Al-Haq (West Bank, Palästinensische Gebiete)
- Per Stadig, International Commission of Jurists (Schweden)
- Mohammed Zeidan, Arab Association for Human Rights (Israel)

in enger Zusammenarbeit mit Sekretariat und Stab des Euro-Mediterranean Human Rights Network sowie mit Susan Rockwell (Mattin Group), die die Recherchen, Fallstudien und Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Europäischen Gemeinschaft durchführte.

Das Projekt wurde mit freundlicher Unterstützung von DanChurchAid (Dänemark), Trocaire (Irland), ICCO (Niederlande) und Church of Sweden (Schweden) umgesetzt.

Zusammenfassung

Der dritte der jährlich erscheinenden Berichte über Menschenrechtsfragen in den Beziehungen zwischen der EU und Israel („Entgegenkommen im ‚besonderen‘ Fall Israels“ 2005-2006) analysiert, inwieweit die Europäische Union (EU) in ihren Beziehungen zum Staat Israel ihrer eigenen Verpflichtung nachgekommen ist, Menschenrechte zu achten und dafür einzutreten, dass Menschenrechte sowie das humanitäre Völkerrecht durch Drittstaaten eingehalten werden.

Der Bericht entstand mit Unterstützung einer Gruppe palästinensischer, israelischer, arabischer und europäischer Nichtregierungsorganisationen.⁴

Im Berichtszeitraum 2005-2006 sind die EU und Israel durch die Umsetzung ihres Aktionsplans im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) auf dem Weg vorangeschritten, ihre bilateralen Beziehungen zu erweitern und zu vertiefen. Israel ist aufgrund seines hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes in der Lage, umfassend alle Chancen zu nutzen, die den ENP-Ländern durch die Teilnahme am EU-Binnenmarkt und in Programmen und Agenturen der Europäischen Gemeinschaft offen stehen.

Im Jahr 2005 erweiterte die EU zudem ihre Engagement durch die Schaffung der EU-Grenzmission (*Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point*, EU BAM).

Der Menschenrechtsdialog der EU mit Israel, der im Kontext des anlaufenden strukturierten Dialogs im Rahmen der Nachbarschaftspolitik geführt wurde, hat wichtige Gemeinsamkeiten herausgearbeitet – aber auch entscheidende Differenzen. Im Jahr 2006 hat sich die Menschenrechtssituation in den besetzten palästinensischen Gebieten erheblich verschlechtert. Israels beharrliche Weigerung, seinen Pflichten als Besatzungsmacht nachzukommen, hatte im Gefolge der Wahl einer Hamas-geführten Palästinensischen Behörde (PA) eine neue Zuspitzung bekommen. Israel weitete seinen Einsatz von Abriegelungsmaßnahmen in den besetzten Gebieten aus. Dies hatte eine lähmende Wirkung auf Verwaltung und Wirtschaftsleben vor Ort: Für große Teile der Zivilbevölkerung waren wichtige Versorgungs- und Dienstleistungen oft nicht mehr verfügbar. Im Fall Gaza hatten diese Maßnahmen den Charakter einer Land- und Seeblockade mit entsprechenden Engpässen bei der Versorgung mit Kraftstoffen, Lebensmitteln und Medikamenten.

Die Weigerung des Staates Israel, die von ihm kontrollierten palästinensischen Zoll- und Steuereinnahmen an die Hamas-geführte PA

⁴ Herausgegeben wird der Bericht vom Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN), einem Netzwerk, in dem sich über 80 arabische, europäische, israelische und türkische Menschenrechtsorganisationen und -institutionen bzw. Einzelpersonen, die sich für weltweiten Menschenrechtsschutz einsetzen, in mehr als 20 Ländern⁴ Europas und des Mittelmeerraums zusammengeschlossen haben.

weiterzuleiten bzw. sie in anderer geeigneter Weise zur Absicherung von Gemeinwohl und Sicherheit der palästinensischen Bevölkerung einzusetzen, verursachte zusätzlich in den palästinensischen Gebieten ein Vakuum an geordneten Regierungs- und Verwaltungsfunktionen. In dieser Situation konnten sich dann gerade die bewaffneten Gruppen, gegen die sich die israelischen Maßnahmen richten sollten, neu organisieren und vor Ort als handlungsfähige Akteure und Machtfaktoren etablieren.

Der internationale Boykott der Hamas-geführten PA verschärfte die genannten Probleme und half Israel, seine Politik der Nichteinhaltung grundlegender Pflichten als Besatzungsmacht durchzuhalten.

In Reaktion auf diese Entwicklungen richtete die EU den zeitlich befristeten internationalen Mechanismus (*Temporary International Mechanism, TIM*) ein. Er sollte Hilfgelder an die Palästinenser kanalisieren und so die Auswirkungen der Blockade und des von Israel aufgezwungenen Finanzembargos abmildern. Die EU hoffte, Israel dazu zu bringen, die zurückgehaltenen palästinensischen Einnahmen freizugeben und Israels Regierung davon zu überzeugen, die Mobilitätsbeschränkungen zu lockern. Zugleich jedoch nahm die EU am konzertierten Boykott der PA teil. Zudem war die europäische Grenzmission EU BAM *de facto* daran beteiligt, israelische Entscheidungen zur Schließung des Übergangs Rafah umzusetzen. Dies verstrickte die Europäische Union in die Blockade- und Embargopolitik gegen die PA, obwohl dies eigentlich ihrer offiziellen Position und ihrem Anliegen widersprach. Bei der Mehrheit der Bevölkerung in der Region entstand der Eindruck, die EU sei von ihrem Einsatz für die Herrschaft des Rechts und die Einhaltung der Normen der Staatengemeinschaft im Falle Israels abgerückt und bestrafe nun die palästinensische Bevölkerung dafür, eine Regierung gewählt zu haben, die eine Verpflichtung auf ebendiese Normen ablehnt.

Der vorliegende Bericht geht davon aus, dass die Praxis der Europäischen Union, Israels zum Teil völkerrechtswidrige Umsetzung seiner privilegierten Vertragsbeziehungen mit der EU zu dulden, möglicherweise im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) fortgesetzt wird. Er skizziert die problematischen Konsequenzen, die daraus für die Rechtsdisziplin der EU selbst entstehen könnten.

Es zeichnet sich ab, dass der Menschenrechtsdialog den Rahmen für eine fragwürdige Entwicklung darstellen wird: Die umfassende Integration eines Nicht-Mitglieds in den Binnenmarkt wird immer weniger an die Forderung nach der Einhaltung des menschenrechtsbezogenen gemeinschaftlichen Rechtsbesitzstands der EU (*acquis*) gekoppelt. Grund für diese Sorge ist einerseits die Art und Weise, wie dieser Dialog im ENP-Aktionsplan zwischen der EU und Israel festgeschrieben ist, andererseits die offensichtliche Unvereinbarkeit der Positionen beider Seiten. In Frage stehen dabei vor allem die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und die Achtung der Rechte der arabischen Staatsbürger Israels.

Gemäß dem Abkommen über Freizügigkeit und Zugang (*Agreement on Movement and Access, AMA*) zwischen der Regierung des Staates Israel und der Palästinensischen Behörde hat die Europäische Union die Grenzmission EU BAM geschaffen. Die zugrunde liegenden Vereinbarungen haben es dem Staat Israel ermöglicht, weiterhin effektive Kontrolle über den Grenzübergang Rafah auszuüben, ohne dort eigene Streitkräfte aufstellen zu müssen. Diese Tatsache wurde bislang wenig beachtet.

Nach einer erfolgreichen Anfangsphase brachte Israels Reaktion auf die Entführung eines Soldaten die EU BAM in eine neue Situation: Sie damit konfrontiert, dass die israelische Regierung entschied, die Grenze für rund 80% der von den Parteien vereinbarten Öffnungszeit zu schließen. Da die Grenzmission an Israels Entscheidungen gebunden ist, stand die EU BAM – und die EU selbst – jeweils in der Verantwortung, die Rechtmäßigkeit derartiger Entscheidungen zu bewerten. Die EU musste sich fragen, ob sie angesichts der Art und Weise, wie die Umsetzung der Vereinbarung von Israel gehandhabt wurde, ihre Beteiligung überhaupt noch ordnungsgemäß fortsetzen könne.

In Reaktion auf die Wahl einer Hamas-geführten Palästinensischen Behörde, beschlossen nahezu alle Geberländer, ihre Finanztransaktionen an die Regierung einzufrieren. Zudem entschieden sie, den Dialog auszusetzen: Die Hamas sollte zuerst die drei Bedingungen erfüllen, die vom Quartett festgelegt worden waren. Israels Weigerung, unter den neuen Bedingungen in irgendeiner Form Verantwortung für die Sicherheit und das Wohl der Zivilbevölkerung in den besetzten palästinensischen Gebieten zu übernehmen, stellte die EU allerdings vor eine Herausforderung. Obwohl sie selbst ihren Boykott beibehielt, konnte sie andererseits nicht Israels Versuch hinnehmen, sich seiner Verantwortlichkeiten als Besatzungsmacht zu entledigen. Während die EU selbst argumentierte, dass sie nicht guten Gewissens ihre Hilfsgelder in die Hände einer Hamas-geführten Verwaltung legen könne, musste sie andererseits Israel zum Tätigwerden drängen: entweder die zurückgehaltenen Steuereinnahmen an die PA zu übergeben oder ein anderes Verfahren einzurichten, durch das Israels Verpflichtung, für eine rechtmäßige und ordnungsgemäße Verwaltung zugunsten der betroffenen Zivilbevölkerung zu sorgen, erfüllt würde.

Durch die Einrichtung des TIM-Finanzierungsmechanismus kam noch eine weitere Herausforderung hinzu: Die EU musste den streng zeitlich begrenzten Charakter des TIM als Nothilfemechanismus deutlich machen. Einerseits sollte er die unmittelbaren humanitären Auswirkungen, die von Israels Einbehaltung palästinensischer Zoll- und Steuereinnahmen verursacht wurden, unter Kontrolle halten. Andererseits ging es darum, den drohenden Zusammenbruch der öffentlichen Institutionen zu verhindern. Dabei durfte die EU aber weder Israels Nichterfüllung von Rechtspflichten als Besatzungsmacht als rechtmäßig anzuerkennen, noch bei der Umsetzung des Mechanismus den Eindruck entstehen lassen, als würden die Hilfen der EU unabhängig von Israels Kontrolle und Verantwortung umgesetzt.

In allen Fällen, die im vorliegenden Bericht behandelt werden, war die EU mit Herausforderungen konfrontiert, die sich aus Israels ‚abweichendem‘ Verständnis in Bezug auf seine Pflichten als Besatzungsmacht (gemäß humanitärem Völkerrecht und den internationalen Menschenrechtsinstrumenten) sowie als ‚Staat aller seiner Bürger‘. Diese Herausforderungen dürfen nicht unterschätzt werden. Das Interesse der EU, die Zusammenarbeit mit dem Staat Israel zu intensivieren, ihn ‚näher heran‘ zu holen und Hindernisse auf dem Weg Israels zu einer weit reichenden Integration in den Binnenmarkt zu vermeiden, wirken auf die EU als starke Anreize. Sie verleiten die EU dazu, über die Tatsache hinweg zu sehen, dass Israel die mit der EU eingegangenen Vertragsbeziehungen in einer Weise umsetzt, die die EU als völkerrechtswidrig ansieht, da sie politischen Leitlinien folgt, die schwerwiegende menschenrechtliche Konsequenzen haben. Indem die EU einem ihrer Partnerländer einen derartigen Spielraum zur Umsetzung der gemeinsamen Vertragsbeziehungen einräumt, verliert das Bekenntnis der EU zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Drittstaaten einen großen Teil seiner Bedeutung.

Der Bericht legt dar, dass es der EU – gerade angesichts politischen Widerstands – dann am besten gelingen kann, ihre erklärten Ziele der Förderung der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Drittstaaten zu erreichen, wenn sie dem Grundsatz folgt, der angesichts einer solchen herausfordernden Situation am überzeugendsten ist: Mit gutem Beispiel voranzugehen und angemessene Erwartungen zu wecken.

Stillschweigend hinzunehmen, dass ein Partnerland seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, ist aber – insbesondere im Kontext von dessen Teilnahme am Binnenmarkt, an Gemeinschaftsagenturen und -programmen – weder geeignet, mit gutem Beispiel voranzugehen noch angemessene Erwartungen zu wecken.

Der Prozess des Lernens durch sozialisierende Einflüsse ist zentral für den Ansatz der EU. Es geht darum, Partnerländer (auf den Ebenen von Regierung und Gesellschaft) dazu zu motivieren, sich dem System von Normen und Regelwerken, auf dem die EU gründet, anzunähern. Derartige Lernprozesse bilden auch den Kern des EU-Ansatzes zur Förderung der Achtung der Menschenrechte in Drittstaaten.

Wie von jedem Rechtsstaat kann auch von der EU erwartet werden, dass sie ihre Vertragsbeziehungen dann in angemessener Weise konditioniert, beschränkt oder abbricht, wenn sie erkennt, dass sich dadurch ein Partnerland bewusst Wege und Möglichkeiten eröffnet, eine wichtige internationale Rechtspflicht zu verletzen. Zumindest in diesem beschränkten Umfang Konditionalität anzuwenden, schulden alle Staaten dem internationalen Recht. Nicht zuletzt ist dies Grund dafür, dass in die Kooperationsvereinbarungen und Assoziationsabkommen der EU mit

Drittstaaten Klauseln aufgenommen sind, die die Achtung bestimmter Grundsätze als „wesentliche Elemente“ dieser Abkommen definieren.

Der Bericht setzt sich mit der Frage auseinander, inwieweit die EU es für nötig befinden wird, diese Form von Konditionalität in den Beziehungen mit Israel, die im Rahmen der Nachbarschaftspolitik weiter ausgebaut werden, künftig sorgfältiger und konsequenter anzuwenden. Das Ergebnis eines allzu ‚entgegenkommenden‘ Ansatzes bei der Anwendung von Konditionalität ist negative Sozialisation.

Der Bericht führt aus, dass eine solche negative Sozialisation angesichts völkerrechtlicher Pflichten, die als wesentlich für den Schutz und die Gewährung grundlegender Menschenrechte angesehen werden, absehbar darauf hinausläuft, die Wahrscheinlichkeit, Häufigkeit und Schwere von Menschenrechtsverletzungen zu steigern. Damit würde die EU an der Aufgabe scheitern, im Einklang mit dem „wesentlichen Element“ ihrer Außenbeziehungen zu handeln, nämlich dem Anspruch, dass diese auf der Achtung der Menschenrechte und der Förderung ihrer Achtung in Drittstaaten gründen.

Die Berichte der vorausgegangenen Jahre haben verschiedene Beispiele herausgearbeitet, die ein derartiges Scheitern tatsächlich nahe legen. Sie wurden den verantwortlichen EU-Institutionen zur Kenntnis gegeben. Als Begründung für die wiederholten Ausnahmen im Fall Israels führten diese an, dass es wichtig sei, den Erfolg des Nahost-Friedensprozesses zu sichern bzw. seinen völligen Zusammenbruch zu verhindern.

Wie im Folgenden ausgeführt wird, ist der Friedensprozess bereits im Jahr 2003 zusammengebrochen. Der EU wurde klar, dass „dringender Bedarf“ besteht, „die Einhaltung der universellen Menschenrechtsstandards und des humanitären Völkerrechts durch alle am israelisch-palästinensischen Konflikt beteiligten Parteien zu einem zentralen Faktor der Anstrengungen zur Wiederbelebung des Friedensprozesses im Nahen Osten zu erheben.“⁵ Der Bericht zieht folgenden Schluss: Wenn die EU das tut, worin als rechtlich verfasster und an internationales Recht gebundener Europäischer Gemeinschaft ihre Stärke liegt, – dann kann sie entscheidende Elemente einer Lösungsperspektive einbringen und einen Weg nach vorn weisen.⁶

Die detaillierten Empfehlungen des vorliegenden Berichts bieten hierzu einige Ansatzpunkte.

⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Intensivierung der EU-Maßnahmen für die Mittelmeer-Partnerländer in den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung. Strategische Leitlinien. KOM(2003) 294 endgültig, 21.05.2003. S. 5.

⁶ Die Programme und Agenturen der Europäischen Gemeinschaft sind durch europäisches Gemeinschaftsrecht geregelt, das im Einklang mit internationalem Recht ausgelegt und angewandt wird. Drittstaaten, die sich zusammen mit EU-Mitgliedstaaten an Programmen und in Agenturen der Gemeinschaft beteiligen möchten, müssen daher bereit sein, ihre Teilnahme so umzusetzen, wie es dem Standard der Einhaltung von internationalem Recht durch die Gemeinschaft entspricht.

EMPFEHLUNGEN

Empfehlungen, die gegenüber dem Jahresbericht 2004-2005 weitgehend unverändert fortbestehen⁷:

1) Die Grundlage für die Umsetzung des Aktionsplans mit Israel im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sollte darin bestehen, dass Israel klar und eindeutig seinen Status und seine Pflichten als Besatzungsmacht anerkennt. Die EU sollte darauf drängen, dass ein technischer Dialog und eine praktische Zusammenarbeit aufgenommen werden, die darauf abzielen, die Umsetzung geltender Menschenrechtsstandards und des humanitären Völkerrechts in den von Israel seit 1967 besetzten Gebieten zu fördern.

2) Die EU sollte stärker als bisher regelmäßig jene rechtswidrigen Maßnahmen der israelischen Streitkräfte öffentlich ansprechen, die für die humanitäre Krise in den besetzten palästinensischen Gebieten mitverantwortlich sind. Die EU sollte Israel auffordern, diese rechtswidrigen Handlungen zu beenden, ihre Auswirkungen möglichst umfassend rückgängig machen und angemessene Entschädigungen für alle verursachten Schäden zu leisten.

3) Die EU sollte gegenüber Israel deutlich machen, dass sie ihre humanitäre Hilfe im Rahmen der fortdauernden Anwendbarkeit des Besatzungsrechts leistet und dass Israel folglich dadurch nicht aus seinen Pflichten als Besatzungsmacht entlassen ist. Die EU sollte Israel zur Erstattung aller Zusatzkosten auffordern, der EU bei der Gewährung humanitärer Hilfe aufgrund rechtswidrig vom israelischen Militär verhängter Beschränkungen von Zugang und Freizügigkeit entstehen. Die EU sollte den Staat Israel weiterhin öffentlich dazu auffordern, seine Verantwortung für die palästinensische Zivilbevölkerung anzuerkennen und ihr nachzukommen.

4) Israels systematische diskriminierende Behandlung arabischer Bürger wirkt sich auf deren Chancen auf Teilnahme an der vollen Bandbreite der Kooperationsinstrumente zwischen der EU und Israel aus. Die EU sollte durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, dass die Zusammenarbeit mit Israel an die Bedingung geknüpft wird, wirkungsvolle Schritte zur Beendigung und Korrektur jedweder Diskriminierung durch den Staat zu unternehmen.

5) Menschenrechtsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Organisationen sollten im Rahmen des Anfang 2008 auslaufenden Auswertungs- und Evaluierungsprozesses zum Aktionsplan in der gegenwärtigen Umsetzungsphase des ENP-Aktionplans zwischen der EU und

⁷ A Human Rights Review on the EU and Israel: Mainstreaming or Selectively Extinguishing Human Rights (2004-2005) EMHRN, Copenhagen 2005.

Israel beratend hinzugezogen werden. Es wäre hilfreich für die Beratung und Evaluierung, wenn ein öffentlicher *Review*-Mechanismus mit einem klaren Zeitplan und Richtwerten zur Beurteilung der Umsetzung eingerichtet würde.

Weitere EMHRN-Empfehlungen:

6) Die EU wird aufgefordert, sicherzustellen, dass EU-Akteure im Rahmen von Vertragsbeziehungen mit der israelischen Regierung oder der Palästinensischen Behörde (PA) nicht in die Teilnahme an oder Anerkennung von Maßnahmen, die rechtswidrige Handlungen einer Besatzungsmacht darstellen, hineingezogen werden.

7) Die EU sollte sicherstellen, dass keine Vertragsbeziehung mit der Palästinensischen Behörde oder dem Büro des Präsidenten und keine Maßnahme der EU zur Unterstützung von Sicherheit und Gemeinwohl der palästinensischen Bevölkerung in den besetzten Gebieten den Effekt hat, dass Israel aus seinem Status und seinen Pflichten als Besatzungsmacht entlassen wird.

8) Sollte die EU an von Drittstaaten mitgetragenen Maßnahmen am Warenterminal Al-Muntar/Karni an der Grenze Gaza-Israel mitwirken, sollte sie ihre Beteiligung an die Bedingung knüpfen, dass Israel klaren Verfahrensregeln zustimmt. Dadurch soll ausgeschlossen werden, dass Israel seine Kontrolle über die Öffnung des Terminals in einer politisch motivierten oder bestrafenden Weise ausüben kann. Die gleiche Auflage sollte für eine mögliche Verlängerung der EU-Grenzmission (EU BAM) gelten. Zudem sollte die EU auf transparente Richtlinien und Standardverfahren bestehen, um so den Vorwürfen zu begegnen, dass korrupte und erpresserische Praktiken bei der Grenzabwicklung weiter an der Tagesordnung seien.

9) Die EU sollte von Israel eine Erklärung darüber verlangen, wie seiner Ansicht nach eine leistungsfähige rechtmäßige Verwaltung des Teils der von Israel besetzten palästinensischen Gebiete sichergestellt werden soll, der nicht rechtswidrig von Israel annektiert wurde.

10) Die Europäische Investitionsbank (EIB) sollte eine schriftliche Zusage ihres israelischen Partners Bank Hapoalim einholen, die besagt, dass keine Kredite aus EIB-finanzierten Kreditlinien zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) an Unternehmen mit Sitz in israelischen Siedlungen oder (angesichts der Flüchtigkeit von Finanzkapital) an Unternehmen mit Filialen bzw. Zweigniederlassungen in Siedlungen vergeben werden. Gleiches sollte für Unternehmen gelten, die an Aktivitäten beteiligt sind, welche humanitäres Völkerrecht verletzen, wie beispielsweise dem Bau der Mauer/Sperranlage mit ihrem zugehörigen Rechtsregime. Aufgabe der EIB ist es gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in Entwicklungsländern Armut zu bekämpfen. Daraus folgt, dass die EIB gegenüber Bank Hapoalim unmissverständlich deutlich machen sollte, dass diese sich glaubhaft darum bemühen muss, Angehörigen von Minderheiten Zugang zu entsprechenden Kreditlinien zu ermöglichen.

11) Das EIB-Programm für Umweltfinanzierungen sollte sicherstellen, dass keine Kommunalbehörden, keine kommunalen Betriebe und keine Privatunternehmen, die sich in israelischen Siedlungen befinden, von Investitionen für Bereiche wie beispielsweise Abwasserwirtschaft und Klärtechnik profitieren können.

12) Die EU sollte verlangen, dass die Exportsubventionen für Unternehmen in Siedlungen sofort beendet werden. Israel hat unter Verstoß gegen WTO-Regelungen ein System eingerichtet, um die Auswirkungen der Verweigerung von Zollpräferenzen für Siedlungsprodukte durch die EU zu ‚kompensieren‘. In einem ersten Schritt sollte die EU Israel auffordern, alle Informationen über diese Form rechtswidriger staatlicher Beihilfe offen zu legen. Sollte Israel weiterhin Exporten aus Siedlungen Subventionen gewähren, sollte sich die EU der Rechtsbehelfe bedienen, die ihr nach Maßgabe der WTO zur Verfügung stehen.

13) EMHRN unterstützt die Position, die das Europäische Parlament bezüglich der Anwendung der Menschenrechtsklausel in EU-Kooperationsabkommen vertritt, nämlich:

„[das Parlament] schließt sich der Haltung im Bericht 2005 an, dass die Menschenrechtsklausel als eine Grundlage für ein aktives Engagement in Menschenrechts- und Demokratiefragen zur Verfügung steht. Es betont allerdings, dass dies nicht die Möglichkeit der befristeten Aussetzung der Zusammenarbeit aus Gründen eines Verstoßes gegen die Klausel ausschließt. Das Parlament bekräftigt seine Forderung nach einem abgestuften Maßnahmenkatalog und einem klaren System von Sanktionen, die bei Verstößen gegen die Menschenrechtsklausel durch Drittländer zu ergreifen sind, und fordert den Rat auf, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf den Beschluss über die Annahme restriktiver Maßnahmen zu gegebener Zeit in der Zukunft auszuweiten. Es bekräftigt seine Forderung nach einem besseren Überwachungs- und Konsultationsmechanismus hinsichtlich der Klausel, und fordert die Kommission und den Rat auf, dem Unterausschuss „Menschenrechte“ des Europäischen Parlaments jährlich über Verstöße gegen die Menschenrechtsklauseln Bericht zu erstatten [...].“⁸

14) Die Tagesordnungen und Sitzungsprotokolle der EU-Gremien und EU-Mechanismen, die durch das Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen zur Behandlung von Menschenrechtsfragen eingesetzt wurden, sollten transparent dokumentiert werden. Die Dokumentation sollte zeitnah vor anstehenden Treffen öffentlich zugänglich sein, damit Input von Außen möglich ist.

⁸ Bericht zum dem zu dem Jahresbericht 2005 zur Menschenrechtslage in der Welt und zur Menschenrechtspolitik der Europäischen Union, A6-0158/2006, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Europäisches Parlament, 2.5.2006, Nr. 73.

15) Zur Frage der Beteiligung von Drittstaaten im Rahmen der EU-Außenpolitik sowie im Bereich der Europapolitik, europäischer Programme und Agenturen: Einige Dokumente zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) weisen auf das Vorliegen von offenen Konflikten bzw. *frozen conflicts* in der Nachbarschaft der EU hin. Die EU strebt an, ein allgemeines Protokoll zu jedem der Partnerschafts-, Kooperations- oder Assoziationsabkommen auszuhandeln, das die Rechtsgrundlage darstellt, um programmspezifische Absichtserklärungen in Kraft zu setzen. Darin sollen „die Einzelheiten der Beteiligung an Programmen von beiderseitigem Interesse“ festgeschrieben werden.⁹ Angesichts der genannten Konflikte in der Nachbarschaft der EU, empfiehlt EMHRN, in jedes dieser Zusatzprotokolle Klauseln aufzunehmen, die sich an den folgenden Vorschlägen orientieren sollten:

- Nicht-Mitgliedstaaten haben die Beteiligung an Gemeinschaftsprogrammen, die Ausübung ihrer Rechte und die Anwendung von Vorschriften und Normen so umzusetzen, wie es dem Standard der Einhaltung von internationalem Recht durch die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten entspricht.

- Rechtsträger, die unter Verstoß gegen Völkergewohnheitsrecht gegründet wurden, bzw. an deren Sitz Gesetzgebung in Kraft ist, die gegen geltendes Völkergewohnheitsrecht verstößt, sind nicht als teilnahmeberechtigte Rechtsträger anzuerkennen.

- Mit Behörden, öffentlichen Einrichtungen oder Privatunternehmen, die an einer schweren Verletzung von Verpflichtungen beteiligt sind, welche einer zwingenden Völkerrechtsnorm entspringen, die eine solche Verletzung aktiv unterstützen oder von ihr im völkerrechtlichen Sinne unrechtmäßig Nutzen ziehen, können keine Verträge geschlossen werden.

- Einrichtungen oder Unternehmen, die unter Verstoß gegen Völkergewohnheitsrecht gegründet wurden oder betrieben werden, oder Gesetzgebung unterliegen, die gegen geltendes Völkergewohnheitsrecht verstößt, können nicht als Vertragspartner zur Umsetzung von Einzelmaßnahmen bei der Umsetzung von Aktivitäten gewonnen werden, zu denen die europäische Gemeinschaft einen finanziellen Beitrag leistet, noch dürfen sie in den Kostenplan einer Vereinbarung über finanzielle Unterstützung aufgenommen werden."

⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über das allgemeine Konzept zur Ermöglichung einer Beteiligung von ENP-Partnerstaaten an Gemeinschaftsagenturen und -programmen. KOM(2006) 724 endgültig, 4.12.2006. S. 2.