

**Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, 2004**

Bericht des Generaldirektors  
Beilage

# **Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete**

**Internationales Arbeitsamt Genf**

ISBN X92-2-713040-3  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2004*

---

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Verantwortung für Meinungen, die in unterzeichneten Artikeln, Studien oder anderen Beiträgen geäußert werden, liegt ausschließlich bei ihren Autoren, und die Veröffentlichung der darin geäußerten Meinungen bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt sie billigt.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Mißbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt: ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen können ebenfalls unter dieser Adresse bezogen werden oder durch E-Mail: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Besuchen Sie unsere Website: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Gedruckt im Internationalen Arbeitsamt, Genf, Schweiz

## Vorwort

---

Ich unterbreite diesen Bericht in Übereinstimmung mit der von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 66. Tagung (1980) angenommenen EntschlieÙung<sup>1</sup>. Wie in den vorangegangenen zwei Jahren beschloÙ ich auch dieses Mal, daÙ der Bericht im AnschluÙ an eine hochrangige Mission in Israel, den besetzten arabischen Gebieten und der Arabischen Republik Syrien ausgearbeitet werden sollte, um eine unter den gegenwärtigen Umständen möglichst vollständige Einschätzung der Lage der Arbeitnehmer im Westjordanland einschließlich Ost-Jerusalems, des Gazastreifens und des Golan vorzunehmen. Dies ist Ausdruck der Tatsache, daÙ unsere Organisation den Rechten der Arbeitnehmer in den besetzten Gebieten große Bedeutung beimißt und daÙ unsere Mitgliedsgruppen und andere uns mitgeteilt haben, daÙ sie es zu schätzen wissen, wenn wir die Entwicklung der Situation aufmerksam verfolgen.

Der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes und die Konferenz sind der Auffassung, daÙ die IAO in der Region einen konstruktiven Beitrag zu den Bemühungen leisten kann, die Probleme der erwerbstätigen Frauen und Männer und ihrer Familien zu lindern und Frieden und Sicherheit zu fördern. Auch der diesjährige Bericht bietet wieder eine sachliche Einschätzung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Arbeitnehmer der besetzten Gebiete in einer Zeit anhaltender Spannungen und Konflikte. Er unterbreitet ferner einige Vorschläge zu der Frage, was die IAO im Rahmen ihrer Möglichkeiten unternehmen könnte, um diese Probleme zu verringern, und wie sie damit einen bescheidenen Beitrag dazu leisten könnte, daÙ die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen für den Frieden geschaffen werden.

Der vorliegende Bericht zeichnet ein nüchternes Bild. Die Lage in den besetzten arabischen Gebieten ist nach wie vor Ursache für Spannungen in der Region und darüber hinaus. Alle verfügbaren Energien und Ressourcen müssen für den Dialog über die Verbesserung der übergreifenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in der Region mobilisiert werden. Wir alle kennen die Einschränkungen, Sicherheitsmaßnahmen, Gewaltakte und anderen Belastungen, welche den Menschen in den besetzten arabischen Gebieten zugemutet werden. Der Bericht bemüht sich, jenseits der Schlagzeilen zu untersuchen, welche Auswirkungen die verschärften Spannungen in den besetzten Gebieten auf das tägliche Leben und die Arbeit der palästinensischen Frauen und Männer und auf ihre Familien und Institutionen haben. Für sie ist es kein Trost zu sehen, daÙ ihre nächsten Nachbarn, die israelischen Arbeitnehmer und ihre Familien, auf ihre Weise ebenfalls schwere Zeiten durchmachen und daÙ viele von ihnen weitere gegen sie gerichtete Gewaltakte fürchten.

---

<sup>1</sup> EntschlieÙung über die Auswirkungen der israelischen Siedlungen in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten im Zusammenhang mit der Lage der arabischen Arbeitnehmer.

In den besetzten Gebieten wird die Wirtschaft stranguliert, und dies hat weitreichende soziale Auswirkungen. Die palästinensischen Gemeinschaften leiden unter Armut und überleben nur dank umfangreicher Hilfe aus dem Ausland. Der Bericht dokumentiert im Detail die zahlreichen Hindernisse, die Palästinenser bei dem Versuch überwinden müssen, in menschenwürdiger und unabhängiger Weise ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Er zeigt auch die bemerkenswerte Flexibilität des Menschen, wenn er Hindernisse überwinden muß, die einem normalen Leben im Wege stehen, und wenn sein physisches oder psychisches Überleben bedroht ist. Besonderen Wert habe ich in diesem Jahr auf Fragen der Gleichstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gelegt; der Bericht macht deutlich, daß es vor allem die Frauen sind, die in diesen schweren Zeiten für den Zusammenhalt der palästinensischen Familien und Gemeinwesen sorgen.

Die Situation ist seit dem letztjährigen Bericht kaum weniger prekär geworden. Einige Indikatoren haben sich seit dem letzten Jahr, als die Spannungen einen Höhepunkt erreichten, leicht verbessert. Dies ist allerdings kein Trost für die palästinensischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die versuchen, unter anormalen Umständen normal zu arbeiten. Die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der palästinensischen Arbeitnehmer und der von ihnen produzierten Güter und Dienstleistungen greifen überall. Die Verspätungen, zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die durch abgeriegelte Straßen, langwierige Sicherheitskontrollen und Ausgangssperren verursacht werden, behindern Wirtschaftstätigkeiten jeder Art und senken Familieneinkommen. Es wird nicht zu einer anhaltenden wirtschaftlichen Erholung kommen, solange die Situation so bleibt.

Hindernisse für wirtschaftliche Aktivitäten erzeugen soziale Spannungen und diese wiederum verschärfen politische Frustrationen. Die wirtschaftlichen Probleme erzeugen in Verbindung mit dem Mangel an Fortschritten bei politischen Verhandlungen einen fruchtbaren Boden für jene in beiden Lagern, die die Situation nutzen wollen, um weitere Gewalt zu schüren. Je länger dieser Teufelskreis anhält, desto schwieriger wird es, eine Kursänderung vorzunehmen und Frieden und Sicherheit für alle Menschen in der Region zu schaffen.

Besondere Aufmerksamkeit gilt den Frauen in den besetzten Gebieten. Trotz ihres hohen Bildungsniveaus spielen Frauen auf dem Arbeitsmarkt nur eine marginale Rolle. Dennoch tragen sie die Hauptlast des Konflikts und spielen in den Überlebensstrategien von Familien und Gemeinschaften eine zentrale Rolle.

Der Bericht dokumentiert anhand von statistischem Material die wirtschaftliche Situation im Westjordanland, im Gazastreifen und auf dem Golan. Die Mission hörte auch zahlreiche persönliche Geschichten, die deutlich machen, daß der Konflikt dringend einer Lösung bedarf. Der Bericht ersucht die Regierungen sowie die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in aller Welt, zuzuhören und sich die Probleme, aber auch die Wünsche und Hoffnungen der Arbeitnehmer der besetzten Gebiete und ihrer Familien bewußt zu machen. Alle Menschen in der Region haben – ebenso wie die Menschen in aller Welt – das Recht, in Frieden und Sicherheit zu leben, damit sie produktiv arbeiten können und für sich und ihre Familien ein Auskommen finden.

Der im vergangenen Jahr vom Nahost-Quartett vorgelegte Fahrplan für den Frieden („Road Map“) hat sein Versprechen, daß Palästinenser und Israelis nebeneinander in zwei Staaten in Frieden und Sicherheit miteinander leben können, noch nicht erfüllt. Dies wird, wie der Generalsekretär der Vereinten Nationen kürzlich erneut erklärte, nur durch eine umfassende politische Regelung gelingen. Ohne eine solche Regelung ist eine anhaltende wirtschaftliche und soziale Erholung undenkbar. Doch politische Verhandlungen sind nicht zu trennen von sozioökonomischer Sicherheit. Die Geschichte lehrt

uns, daß Sicherheit in einem Land nicht auf Unsicherheit in einem anderen Land aufgebaut werden kann.

Wir in der IAO haben die Pflicht, alles in unseren Kräften Stehende zu tun, um im Rahmen unseres Mandats zu einer friedlichen Regelung beizutragen. Ein kleiner, aber wichtiger Schritt in diese Richtung ist es, dafür zu sorgen, daß die gravierenden Probleme der Arbeitnehmer in den besetzten Gebieten bekannt und verstanden werden. Ein weiterer Schritt ist die Förderung des sozialen Dialogs zwischen israelischen und palästinensischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Die Schlußfolgerungen dieses Berichts enthalten mehrere praktische Vorschläge einschließlich von Maßnahmen, die erforderlich sind, um den im vergangenen Jahr eingerichteten Palästinensischen Beschäftigungs- und Sozialschutzfonds voll zu aktivieren.

Eine Lösung ist nur durch Verhandlungen und durch Dialog möglich: politischen Dialog, sozialen Dialog und Bürgerdialog. Überall und ungeachtet ihrer Religion oder Staatsangehörigkeit sind die Menschen bestrebt, ihr Potential zu verwirklichen, mit menschenwürdiger Arbeit einen Lebensunterhalt für ihre Familie zu verdienen und ihren Kindern eine Ausbildung zu ermöglichen – und dies gilt selbstverständlich auch für Israelis und Palästinenser.

Die Konfliktparteien setzen Vertrauen in die IAO und ihre Verfahren. Dies ist nicht nur eine Anerkennung für unsere Organisation, sondern es ermutigt uns auch, unsere Arbeit fortzusetzen und nach Möglichkeit auch auf Bereiche auszudehnen, die für die Lage arbeitender Frauen und Männer und ihrer Familien in den besetzten Gebieten als wesentlich betrachtet werden. Unsere Dienste in den Bereichen Beschäftigung und Unternehmensentwicklung, Sozialschutz, grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie sozialer Dialog sind heute für die Bevölkerung der besetzten arabischen Gebiete und für ihren im Entstehen begriffenen Staat von großer Bedeutung.

Der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit, der die Gründer der IAO nach dem Ersten Weltkrieg vor 85 Jahren beflügelte, ist auch heute bei der Suche nach Frieden im Nahen Osten aktuell. Bei der Grundsteinlegung für den ersten Sitz der IAO am Ufer des Genfer Sees wurde unter dem Stein eine Schriftrolle mit einem lateinischen Satz hinterlegt, dessen Übersetzung lautet: „Wenn du Frieden willst, pflege die Gerechtigkeit“. Lassen Sie uns diese Arbeit fortführen und uns noch mehr als bisher um praktische Hilfe bemühen. Und lassen Sie uns nie die Werte und Prinzipien aus den Augen verlieren, die immer und überall das Fundament dauerhaften Friedens gewesen sind.

Mai 2004

Juan Somavia  
Generaldirektor

# Inhalt

---

	<i>Page</i>
Vorwort.....	iii
Einleitung .....	1
I. Der politische Kontext: Ungewisse Friedensaussichten .....	2
II. Eingeschränktes Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarkt und Besatzung .....	5
III. Niedriger Stand der Beschäftigung und weitverbreitete Armut unter palästinensischen Frauen und Männern.....	22
IV. Sozialverwaltung für einen Staat im Aufbau .....	31
V. Fortlaufendes IAO-Programm der technischen Zusammenarbeit.....	37
Abschließende Bemerkungen.....	39
Quellennachweis .....	43
Anhang. Verzeichnis der Gesprächspartner .....	45

# Einleitung

---

1. Entsprechend der EntschlieÙung über die Auswirkungen der israelischen Siedlungen in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten im Zusammenhang mit der Lage der arabischen Arbeitnehmer, die von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 66. Tagung (1980) angenommen worden war, entsandte der Generaldirektor in diesem Jahr erneut Missionen nach Israel, in die besetzten arabischen Gebiete und in die Arabische Republik Syrien, um eine möglichst umfassende Evaluierung der Lage der Arbeitnehmer der Gebiete (Westjordanland, einschließlich Ost-Jerusalem, Gazastreifen und Golan) vorzunehmen<sup>1</sup>. Die Mission traf auch mit der Liga der arabischen Staaten in Kairo zusammen.
2. Bei der Prüfung aller anstehenden Fragen – bei der Mission und bei der Ausarbeitung dieses Berichts – lieÙen sich die Vertreter des Generaldirektors wie üblich von den einschlägigen Normen des Völkerrechts leiten, so insbesondere vom Haager Abkommen von 1907 (betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs) und dem Vierten Genfer Abkommen von 1949 (über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten), die ebenfalls von Israel unterzeichnet wurden. Insbesondere lieÙen sich die Vertreter des Generaldirektors im Hinblick auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete und die Frage der Rechte bei der Arbeit in den Gebieten wie in Israel von den Grundsätzen und Zielen leiten, die in der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, einschließlich der Erklärung von Philadelphia, und den von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Normen und EntschlieÙungen niedergelegt sind, sowie von den Grundsätzen der Aufsichtsorgane der IAO. Der Bericht beruht ferner auf einschlägigen, in den Zuständigkeitsbereich der Internationalen Arbeitsorganisation fallenden Gesetze und auf Informationen, die über die aktuelle Praxis in bezug auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete im Bereich der Beschäftigung, der Arbeitsbedingungen und der Sozialleistungen sowie der Rechte bei der Arbeit eingeholt wurden.

---

<sup>1</sup> In früheren Berichten wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Golan seit 1967 von Israel besetzt ist und 1981 einseitig von Israel annektiert wurde. Die israelische Regierung hat ihren Standpunkt in der Frage des Golan wie folgt formuliert: „Ziel der Mission des IAA ist die Sammlung von Informationen für den Bericht des Generaldirektors über die besetzten arabischen Gebiete. Die Regierung Israels vertritt den Standpunkt, daß der Golan, auf dem die israelische Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung angewendet worden sind, kein solches Gebiet ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Mission des IAA als Zeichen des guten Willens und unter allem Vorbehalt die Genehmigung zum Besuch des Golan erteilt worden. Die Entscheidung, einen solchen offiziellen Besuch zu erleichtern, darf keinen Präzedenzfall darstellen und steht nicht im Widerspruch zum Standpunkt der israelischen Regierung.“ Am 17. Dezember 1981 nahm der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 497 an, in der Israel aufgefordert wird, den niemals von den Vereinten Nationen anerkannten Beschluß, den Golan zu annektieren, rückgängig zu machen. Dem Standpunkt Israels wird auch von der Regierung der Arabischen Republik Syrien und den arabischen Einwohnern des Golan widersprochen, die den Golan als einen Teil der Arabischen Republik Syrien ansehen.

3. Der Generaldirektor betraute Friedrich Buttler, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Philippe Egger, Wirtschaftswissenschaftler des Büros für Programmausarbeitung und -überwachung, Simel Esim, Sachverständige für Gleichstellungsfragen und weibliche Arbeitnehmer, IAO-Regionalamt für die arabischen Staaten in Beirut, Tariq Haq, Sachverständiger für Beschäftigungsentwicklung und -strategien im Regionalamt Beirut, und Steven Oates, Sektorkoordinator im Büro des Exekutivdirektors für Normen und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, mit der vom 27. März bis 2. April 2004 nach Israel und in die besetzten arabischen Gebiete im Westjordanland, in Gaza und im Golan entsandten Mission. Khaled Doudine, Vertreter der IAO im Westjordanland und in Gaza, leistete umfangreiche Vorbereitungsarbeiten für die Mission, der er selbst als Mitglied angehörte.

4. Friedrich Buttler, Tariq Haq, Taleb Rifai, Regionaldirektor für die arabischen Staaten, und Lee Swepston, Leiter der Abteilung Gleichheit und Beschäftigung, wurden vom 3. bis 5. April in die Arabische Republik Syrien und nach Ägypten entsandt.

5. Der Bericht beruht auf Informationen, die die genannten Missionen vor Ort einholten, sowie auf den ihnen von ihren Gesprächspartnern vorgelegten Unterlagen und anderen schriftlichen Informationen, die öffentlich zugänglich sind. Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten Gebiete wurde von der Mission einer unparteiischen und objektiven Überprüfung unterzogen. Der Generaldirektor ist allen Parteien außerordentlich dankbar und möchte seiner Anerkennung dafür Ausdruck verleihen, daß seine Vertreter trotz der schwierigen Umstände, unter denen die diesjährige Mission nach Israel und in die besetzten Gebiete stattfand, wie immer auf die volle Unterstützung aller Parteien, der Araber wie der Israelis, einschließlich der Vertreter des Systems der Vereinten Nationen, insbesondere des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), bei der Einholung der sachlichen Informationen, auf die sich dieser Bericht gründet, zählen konnten. Er dankt außerdem den syrischen Behörden für die umfassende Unterstützung seiner Vertreter. Die Diskussion mit der Liga der arabischen Staaten in Kairo war sehr aufschlußreich. Der Generaldirektor sieht in dieser Zusammenarbeit ein Zeichen des ungebrochenen Vertrauens, das alle Parteien in die IAO und ihre Bemühungen setzen, einen Beitrag zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Gebiete zu leisten, die eine wesentliche Voraussetzung für eine zufriedenstellende Beilegung des derzeitigen Konflikts ist.

6. Im Verlauf der Mission hatten die Vertreter des Generaldirektors zahlreiche Begegnungen mit Gesprächspartnern auf israelischer und palästinensischer Seite; trotz strenger Sicherheitsmaßnahmen unternahmen sie innerhalb Israels und in den besetzten arabischen Gebieten des Westjordanlands (einschließlich Ost-Jerusalems), im Gazastreifen und im Golan zahlreiche Fahrten, um mit ihren Gesprächspartnern zusammenzutreffen<sup>2</sup>.

## **I. Der politische Kontext: Ungewisse Friedensaussichten**

7. In den Jahren 2003-04 bedeutete die Besetzung von Gaza und des Westjordanlandes ständige schwere Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Personen, Waren und Dienstleistungen und folglich starke Verluste an Produktion, Beschäftigung und Einkommen. Der Generaldirektor stellte in seinem Bericht an die Konferenz im Jahr 2003

---

<sup>2</sup> Ein Verzeichnis der Gesprächspartner der Mission findet sich im Anhang dieses Berichts.

über die Situation der Arbeitnehmer in den besetzten arabischen Gebieten eine leichte Lockerung der Einschränkungen der Mobilität und Anzeichen für eine wirtschaftliche und soziale Stabilisierung auf niedrigem Niveau fest. Die Bekanntgabe des Fahrplans für den Frieden am 30. April 2003 gab Anlaß zu gedämpftem Optimismus und sogar starken Erwartungen, daß diese Initiative die seit September 2000 bestehende unhaltbare Situation umkehren würde.

8. Während des Waffenstillstands im Sommer 2003 waren geringfügige Verbesserungen im Bereich der Mobilität und folglich der Wirtschaftstätigkeit festzustellen. Später haben das Wiederaufflackern des Zyklus von Gewaltakten, Sicherheitsmaßnahmen und Selbstmordanschlägen die Wirtschaftstätigkeit wieder reduziert. Wie in diesem Bericht gezeigt wird, besteht ein klarer und unmittelbarer Zusammenhang zwischen politischen und wirtschaftlichen Indikatoren. Folglich haben sich die Stabilisierung auf niedrigem Niveau und die sich daraus ergebenden zeitweiligen Verbesserungen als äußerst zerbrechlich erwiesen.

9. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts war der politische Rahmen für Verhandlungen über den Frieden nicht klar. Die Phase I des Fahrplans für den Frieden, der von dem Quartett vorgelegt worden war, das aus den Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten besteht, und die die Beendigung von Terrorismus und Gewalt, die Normalisierung des Lebens in Palästina, die Verbesserung der humanitären Lage in den Gebieten und den Wiederaufbau palästinensischer Institutionen vorsieht, bleibt noch durchzuführen. Das Quartett hat die vom israelischen Ministerpräsidenten angekündigte Absicht eines Abzugs aus Gaza mit Genugtuung zur Kenntnis genommen. Es stellte fest, daß jede einseitige Initiative der Regierung Israels auf eine Weise unternommen werden sollte, die mit dem Fahrplan für den Frieden und der Vision der Existenz von zwei Staaten in Einklang steht, die dem Fahrplan für den Frieden zugrunde liegt. Nach Auffassung des Quartetts sollte keine Partei einseitige Maßnahmen ergreifen, die die Lösung von Problemen vorwegzunehmen versuchen, die nur durch Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen den beiden Parteien gelöst werden können. Ein israelischer Rückzug aus Gaza sollte mit einer reorganisierten palästinensischen Behörde, Vertretern der palästinensischen Zivilgesellschaft, des Quartetts und anderen Vertretern der internationalen Staatengemeinschaft koordiniert werden. Ferner rief das Quartett zu dringenden Maßnahmen zur Deckung der humanitären Bedürfnisse der Palästinenser, zur Wiederherstellung und zur Entwicklung der palästinensischen Infrastruktur und zur Belebung der Wirtschaftstätigkeit auf (Vereinte Nationen, 2004a).

10. Gaza ist gegenwärtig allein nicht wirtschaftlich lebensfähig, da Arbeitnehmer und ihre Familien in einer geschlossenen örtlichen Wirtschaft keinen menschenwürdigen Lebensunterhalt finden können. Im Jahr 2003 war rund die Hälfte der Bevölkerung in dieser äußerst dicht besiedelten Region von Nahrungsmittelhilfe abhängig, und 83,5 Prozent lebten mit Einkommen, die unter der Armutsgrenze lagen. „Langfristig besteht die einzig wirkliche Hoffnung darin, die Vision zu verwirklichen, die von der internationalen Staatengemeinschaft weithin unterstützt wird, daß in der Region zwei Staaten – Israel und Palästina – mit sicheren und anerkannten Grenzen Seite an Seite leben“, erklärte der Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan (Vereinte Nationen, 2004c).

11. Nach Auffassung der israelischen Regierung ist die Mauer, die im und um das Westjordanland gebaut wird und nicht der Grünen Linie folgt, eine vorläufige Sicherheitsmaßnahme, um die Bevölkerung Israels vor palästinensischen Anschlägen zu schützen. Ihr Bau führt de facto zu einer Annexion von palästinensischem Land und wichtigen Wasserressourcen oder macht diese für Palästinenser unzugänglich, „wodurch gegen

Buchstabe und Geist des Fahrplans für den Frieden“ verstoßen wird, wie es die eine Seite sieht, während die andere Seite auf „die tatsächlichen Gegebenheiten“ hinweist, insbesondere die Existenz bedeutender Siedlungen im Westjordanland. Für die Arbeitnehmer im Westjordanland und ihre Familien bedeutet die Mauer ein zusätzliches Hindernis für den Zugang der Arbeitnehmer zu ihren Arbeitsplätzen, der Familien zu ihren Angehörigen, der Kinder zur Schule, der Nachbarn zu Nachbarn. Nach einer Sitzung der Vereinten Nationen über die Auswirkungen der Mauer meinte Nasser Al-Kidwa, der ständige Palästina-Beobachter am Amtssitz der Vereinten Nationen, „die Mauer hat die Zweistaatenlösung praktisch unmöglich gemacht“ (Vereinte Nationen, 2004b).

12. Rechtliche Unsicherheiten in den besetzten Gebieten sind Ausdruck des prekären geographischen und politischen Kontextes. Im Bereich der Arbeits- und Sozialangelegenheiten gehören dazu die Verzögerungen bei der Annahme einer nachgeordneten Gesetzgebung zur Durchführung des 2001 erlassenen Arbeitsgesetzes, die schleppende oder nicht erfolgende Umsetzung von Gesetzen aufgrund des Mangels an administrativen und rechtlichen Strukturen, und sicherlich alle Formen von Leid, Verlusten und Diskriminierungen, die sich aus der Besetzung und ihren Auswirkungen auf das tägliche Leben der Arbeitnehmer ergeben. Die Besetzung als solche schafft bereits eine ganze Reihe von Hindernissen, vor denen die Palästinensische Behörde bei der Ausübung ihrer Souveränität im Westjordanland und in Gaza steht. Weitere Bemühungen um eine Verbesserung der Verwaltungsstrukturen und -prozesse sind dennoch vielversprechend. Es gibt beeindruckende Beispiele für das Engagement und die Kompetenz, mit denen Vertreter der Palästinensischen Behörde, Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Mitglieder von nichtstaatlichen Organisationen an scheinbar unlösbare Probleme herangehen, es gibt Unterstützungsbemühungen des israelischen Koordinators für Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT), um die Beschäftigung von Palästinensern in Israel und den Siedlungen zu fördern, und nicht zuletzt gibt es die unschätzbare Unterstützung für das palästinensische Volk durch die Geberkoordinierungsmechanismen.

13. Angesichts dessen, daß die Hilfe durch Geber nicht ausreicht, um die nachstehend angeführten Verluste des Bruttovolkseinkommens vollständig auszugleichen, wird die Gebermüdigkeit zu einem Problem. Manche Politiker in Geberländern meinen, „daß die Geber weitgehend für die Kosten aufzukommen haben, die sonst Israel als Besatzungsmacht zahlen müßte, wie es das Vierte Genfer Abkommen vorsieht“ (*Financial Times*, 2003). Auf der Sitzung des Ad-hoc-Verbindungsausschusses für die Koordination der internationalen Hilfe für Palästinenser (AHLC) am 10. Dezember 2003 wollten die Geber Fortschritte für eine friedliche Lösung fördern. Die Teilnehmer wandten sich an beide Seiten des Konflikts und warnten, daß das Fenster für Chancen zu einem weiteren Engagement der Geber nur dann offen bleiben würde, wenn sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Bereich sofortige und konkrete Aktionen unternommen und Fortschritte erzielt würden (Weltbank, 2003a).

14. Die arabische Bevölkerung im besetzten syrischen Golan verteidigt ihre syrische Identität angesichts der Auferlegung von israelischem Recht und von israelischen Siedlungen, Gesundheitsversorgung, Schulausbildung und anderen Infrastrukturen. Israel bestreitet, daß der Golan, „auf dem die israelische Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung angewendet worden sind“, ein besetztes Gebiet ist (siehe Fußnote 1). Diese Situation stellt die syrische Bevölkerung vor schwere Probleme bezüglich der Ausübung ihrer Eigentumsrechte an Grund und Boden und Wasserressourcen für Wirtschaftstätigkeiten und Wohnungen, was sich wiederum nachteilig auf die Beschäftigung und die Schaffung von Einkommen auswirkt. Nach Auffassung der Vertreter der arabischen Bevölkerung ist kein Frieden in Sicht, solange eine Beendigung der Besetzung „uns

nicht unser ganzes Land zurückgibt“. „Wir sind Fremde in unserem eigenen Haus“; so sehen sie den politischen und sozioökonomischen Kontext.

## II. Eingeschränktes Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarkt und Besetzung

### Einschränkungen der Mobilität in abgeriegelten Gebieten

15. Für die meisten Palästinenser ist das Alltagsleben nach wie vor eine Geduldsprobe und verursacht großes Leid: sie verlieren Stunden und Tage durch das Warten an den Kontrollstellen und durch die zahllosen Bestimmungen und Armeeverfügungen, die den Zugang zu Beschäftigung, Betrieben, Äckern und anderen Wirtschaftsgütern einschränken. Geschlossene Kontrollstellen, Sperrgebiete, Sicherheitskontrollen und Ausgangssperren prägen alle Aspekte des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben in den besetzten Gebieten.

16. In einer vom Palästinensischen Statistischen Zentralamt (PCBS) durchgeführten Umfrage erklärten 48,8 Prozent der palästinensischen Haushalte im Westjordanland und 32,9 Prozent der Haushalte in Gaza, in den vergangenen sechs Monaten hätten die von den israelischen Streitkräften verfügten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit „erhebliche“ Störungen verursacht. Dies stellt eine leichte Verbesserung gegenüber den Umfragewerten vom August und Dezember 2003 dar (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1. Palästinensische Haushalte, die erklären, die von den israelischen Streitkräften verfügten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit hätten in den letzten sechs Monaten „erhebliche“ Störungen verursacht (in %)**

	August 2003	Dezember 2003	März 2004
Westjordanland	56,4	56,8	48,8
Gaza	43,0	30,8	32,9

Quelle: PCBS, 2003–04a.

17. Eine dieser Störungen besteht darin, daß es für viele schwierig ist, zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen. In der bereits erwähnten Umfrage sollten die palästinensischen Haushalte angeben, wie schwierig der Zugang zum Arbeitsplatz war. Es ergab sich ein tendenzieller Rückgang der Anzahl der Haushalte, die es als schwierig oder unmöglich betrachteten, zum Arbeitsplatz zu gelangen (Tabelle 2). Im März 2004 hielten es 34,1 Prozent der Haushalte im Westjordanland und 14,4 Prozent der Haushalte in Gaza in den vergangenen sechs Monaten für schwierig, sehr schwierig oder unmöglich, zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen.

**Tabelle 2. Palästinensische Haushalte, die erklärten, es sei in den letzten sechs Monaten „schwierig, sehr schwierig oder unmöglich“ gewesen, an den Arbeitsplatz zu gelangen (in %)**

	August 2003	Dezember 2003	März 2004
Westjordanland	50,0	37,8	34,1
Gaza	29,7	18,5	14,4
Quelle: Ebd.			

18. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit hat für Frauen andere Folgen als für Männer. Im Bereich der Bildung sind Lehrerinnen und Schülerinnen auf dem Weg zur Schule mehr Schwierigkeiten und Gefahren ausgesetzt als Lehrer und Schüler. Eltern neigen dazu, Töchtern aus Sicherheitsgründen den Schulbesuch zu verbieten. Lehrerinnen kommen seltener zum Unterricht, wenn sie zu Fuß größere Strecken durch unbewohnte Gebiete zurücklegen müssen, um Sicherheitskontrollen und Siedler zu umgehen.

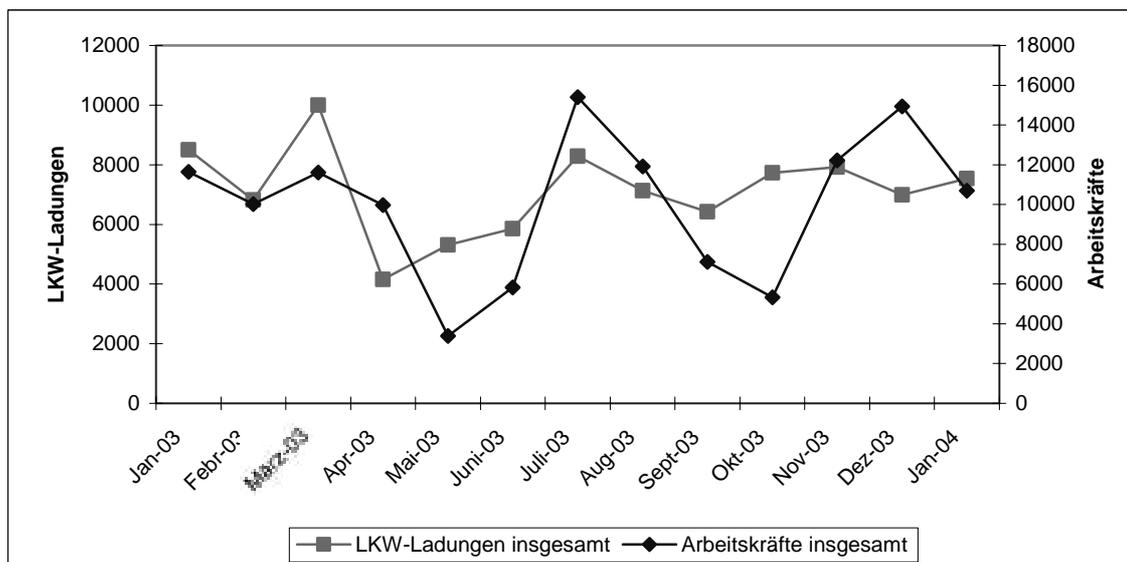
19. Interne Abriegelungen und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit beeinträchtigen den Personen- und Güterverkehr im Westjordanland und in Gaza jedoch in sehr unterschiedlicher Weise. In Ramallah, Bethlehem und im Gazastreifen handelt es sich um leichte Abriegelungen und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, während Hebron, Jenin und Nablus sehr einschneidenden Beschränkungen unterworfen sind. Dies zeigt sich auch an der Anzahl der Sperrstunden (siehe Tabelle 3).

**Tabelle 3. Monatliche Sperrstunden in sieben städtischen Gebieten des Westjordanlandes**

	2003												2004
	Jan.	Febr.	März	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Jan.
Jenin	96	52	144	137	48	24	0	144	192	216	48	48	24
Tulkarem	120	163	0	144	288	96	24	0	0	96	48	0	24
Kalkiliya	96	0	96	24	72	24	0	0	24	0	0	0	0
Nablus	403	252	24	0	0	0	0	120	24	0	0	120	120
Ramallah	24	0	0	0	9	24	0	0	0	0	0	0	0
Bethlehem	423	219	24	0	28	32	0	0	0	0	0	0	0
Hebron	443	518	678	610	372	399	144	192	165	24	24	0	0
Durchschnitt	229,3	172,0	138,0	130,7	116,7	85,6	24,0	65,1	57,9	48,0	17,1	24,0	24,0
Quelle: Palästinensische Rothalbmondgesellschaft (PRCS) und Büro des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen in den besetzten Gebieten (UNSCO), in LACC, 2004.													

20. Der im Lauf des Jahres verzeichnete allgemeine Rückgang der durchschnittlichen Anzahl von Sperrstunden zeigt eine leichte Verbesserung der Bewegungsfreiheit im Westjordanland an. In einigen Gegenden ist die Lage jedoch weiterhin unbeständig. In Gaza, das im Hinblick auf Arbeitsplätze und Absatzmärkte von Israel besonders abhängig ist, bleibt die externe Bewegungsfreiheit von ausschlaggebender Bedeutung; sie läßt sich messen am Umfang des Lastwagen- und Arbeitskräfteverkehrs nach Israel und in die Industriezone von Erez (siehe Abbildung 1).

**Abbildung 1. Bewegungsfreiheit in Gaza: Lastwagen- und Arbeitskräfteverkehr nach Israel und in die Industriezone Erez**



Quelle: UNSCO, zusammengestellt aus Daten der Palästinensischen Behörde (National Security Service-Northern Command Area), des Arbeitsministeriums, des Finanzministeriums, des Wirtschaftsministeriums und der General Petroleum Corporation, in LACC, 2004.

21. Die deutliche Korrelation zwischen den Bewegungen von LKWs und Arbeitskräften läßt recht genaue Rückschlüsse auf die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zu, die im Verlauf des Jahres 2003 je nach israelischen Militäroperationen in diesem Gebiet starken Schwankungen unterworfen war.

22. Einschränkungen der Bewegungsfreiheit haben unmittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit. Bei einem Treffen mit der Palästinensischen Handels-, Industrie- und Landwirtschaftskammer (FPCCIA) wurde der Mission zur Kenntnis gebracht, daß die Unternehmen aufgrund der von den israelischen Streitkräften verfügten Einschränkungen im März 2004 im Schnitt nur zu rund 30 bis 40 Prozent ihrer Kapazität ausgelastet waren. Zu dem gleichen Schluß kam eine Umfrage des PCBS, das Eigentümer und Leiter von Betrieben zur aktuellen wirtschaftlichen Lage befragte (PCBS, 2003-04b). Die Anzahl der Eigentümer und Leiter, die aussagten, aufgrund der Einschränkungen des Personen- und Güterverkehrs verzeichneten sie einen Rückgang der Geschäftstätigkeit, ging im Westjordanland von durchschnittlich 40,8 Prozent im September 2003 auf 29,1 Prozent im März 2004 zurück, stieg in Gaza jedoch von durchschnittlich 10,2 auf 14,4 Prozent an. Was finanzielle Probleme der Betriebe angeht, so ist so war eine deutliche Zunahme zu beobachten (Tabelle 4). Auf den Golan-Höhen ist die Situation nach Informationen der IAA-Mission ähnlich.

**Tabelle 4. Einschätzungen von Betriebseigentümern und -leitern ihrer Situation in den vergangenen sechs Monaten (in %)**

	September 2003		März 2004	
	Westjordanland	Gaza	Westjordanland	Gaza
Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Roh- und Betriebsstoffen	54,0	30,3	35,3	26,3
Probleme der Beschäftigten, an den Arbeitsplatz zu gelangen	39,2	8,9	30,4	15,8
Wg. Ausgangssperren nicht oder nur begrenzt in der Lage, zu öffnen oder zu arbeiten	37,5	1,7	24,5	2,6
Schwierigkeiten bei der Beförderung von Erzeugnissen zum Markt	32,3	k.A.	26,2	12,8
Finanzielle Probleme, z.B. bei der Kreditgewährung	19,8	k.A.	54,1	30,9

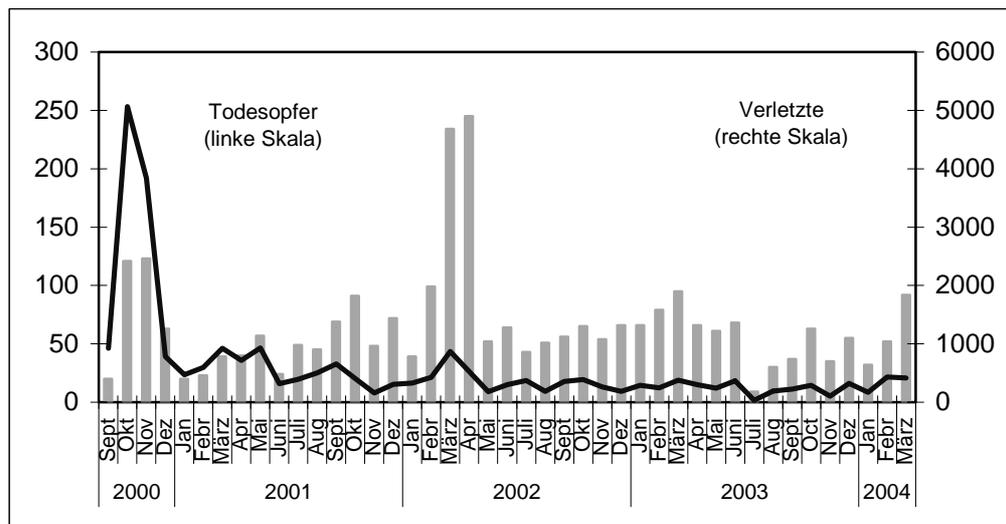
k.A.: keine Angaben  
Quelle: PCBS 2003–04b.

23. Diese Daten lassen zwei Schlüsse zu: Erstens variieren Schließungen und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sehr stark zeitlich und örtlich, je nach Konfliktsituation. Zweitens verursachen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit viele andere Probleme, z.B. finanzielle Probleme und die Unfähigkeit, insbesondere von Frauen, an den Arbeitsplatz zu gelangen; dies führt im Verhältnis zu der Zeit vor der Intifada zu einer sehr viel geringeren Wirtschaftstätigkeit.

## Verluste an Menschenleben

24. Die militärische Besetzung der Gebiete ist eine Quelle fast ständiger Konflikte zwischen der Bevölkerung und den israelischen Streitkräften. Die Anzahl der ums Leben gekommenen oder verletzten Palästinenser ist hoch. Auf der Grundlage von Informationen, die von der Palästinensischen Rothalbmondgesellschaft (PRCS) zur Verfügung gestellt wurden, zeigt Abbildung 2.2, wie viele Opfer seit Beginn der Intifada jeden Monat zu beklagen sind. In jüngerer Zeit (März 2003 und März 2004) stieg ihre Anzahl mit mehr als 90 konfliktbedingten Todesfällen wieder deutlich an. Im Zeitraum zwischen April 2003 und März 2004 wurden monatlich durchschnittlich 50 Palästinenser (oder fünf Personen alle drei Tage) von den israelischen Streitkräften getötet; außerdem wurden jeden Monat durchschnittlich 258 Personen verletzt. Im Vergleich zu 2002, als täglich nahezu drei Palästinenser getötet wurden, ist im Jahr 2003 mit einem Durchschnitt von 1,8 täglich getöteten Palästinensern eine geringere Intensität des Konflikts zu verzeichnen.

**Abbildung 2. Palästinensische Opfer der Intifada (Todesopfer und Verletzte)**

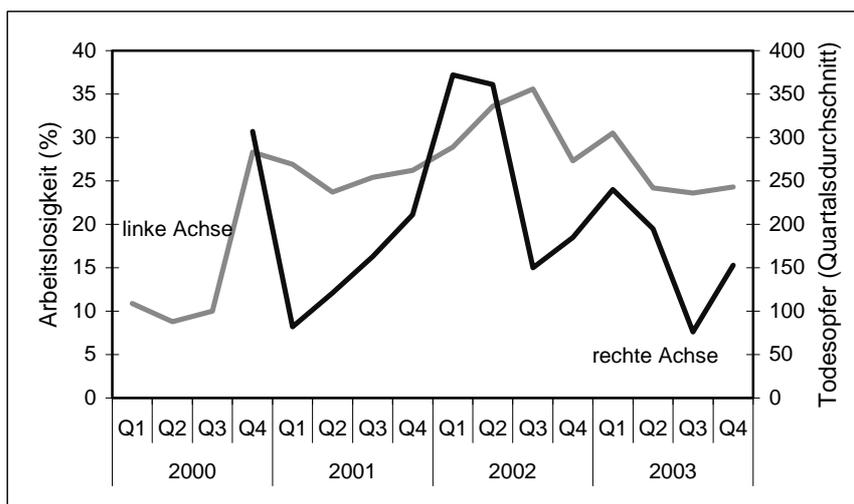


Quelle: PRCS, unter [www.palestinercs.org](http://www.palestinercs.org)

25. Zu den Verlusten an Menschenleben kommen die wirtschaftlichen Verluste hinzu: Der Großteil der von den israelischen Streitkräften Getöteten oder Verletzten sind junge Männer.

26. Den engen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Situation und militärischer Besetzung belegt Abbildung 3, wo die Anzahl der palästinensischen Intifada-Opfer die Intensität des Konflikts deutlich macht und mit der Arbeitslosigkeit in den besetzten Gebieten in bezug gesetzt wird.

**Abbildung 3. Todesopfer und Arbeitslosigkeit**



Q1: erstes Quartal, etc.

Quelle: PCBS für Daten zur Arbeitslosigkeit und PRCS für Daten zur Anzahl der Todesopfer.

27. Der ähnliche Verlauf der beiden Trends untermauert die These, daß eine Verschärfung des Konflikts zu einer Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit und in der Folge zu hoher Arbeitslosigkeit führt. Zwischen dem ersten Quartal 2001 und dem zweiten Quartal 2002 nahm die Intensität des Konflikts zu und die Arbeitslosigkeit stieg an. In jün-

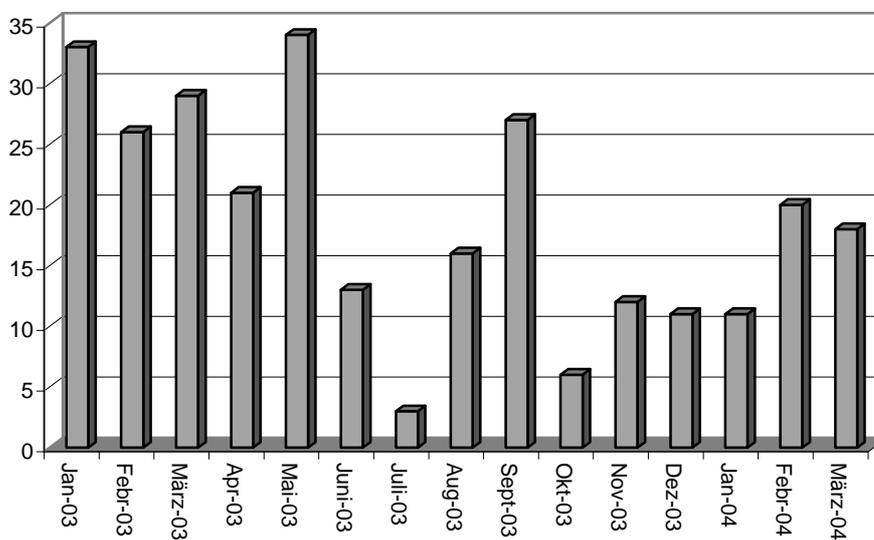
gerer Zeit ging nach den Höchstwerten der ersten Jahreshälfte 2002 die Anzahl der Todesopfer zurück, doch der Rückgang war unregelmäßig. Desgleichen sank die Arbeitslosenrate nach dem Höchststand im dritten Quartal 2002 auf den gleichen Prozentsatz wie im zweiten Quartal 2001. Die niedrigste Zahl von Todesopfern war im dritten Quartal 2003 zu verzeichnen, was auf den Waffenstillstand vom Juni/Juli jenes Jahres zurückzuführen ist. Das Wiederaufleben des Konflikts unterbrach den Rückgang der Arbeitslosigkeit, die sich seit dem zweiten Quartal 2003 bei 24 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung stabilisiert hat.

28. Dies macht erneut die weitgehende Abhängigkeit der wirtschaftlichen Situation von politischen Entwicklungen deutlich. Ein Rückgang der Intensität des Konflikts und eine Lockerung der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit führt umgehend zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage und der sozialen Verhältnisse der palästinensischen Bevölkerung.

## Zerstörung von Eigentum

29. Im Oktober 2001 nahm die israelische Armee ihrer Praxis wieder auf, zur Bestrafung für palästinensische Anschläge in Israel die Wohnhäuser von Palästinensern in den besetzten Gebieten zu zerstören; nach Angaben des Israelischen Informationszentrums für Menschenrechte in den besetzten Gebieten (B'Tselem) sind bis Ende 2002 insgesamt 264 Häuser abgerissen worden. Von Januar 2003 bis März 2004 wurden weitere 280 Häuser zerstört (siehe Abbildung 4).

**Abbildung 4. Abriß von Häusern (Anzahl der monatlich zerstörten Häuser)**



Quelle: B'Tselem, unter [www.betsalem.org](http://www.betsalem.org)

30. Diese Zahlen berücksichtigen nicht die zahlreichen ohne Baugenehmigung errichteten Häuser, die auf „behördliche“ Veranlassung abgerissen wurden. Die Mission erfuhr, daß diese kollektiven Strafaktionen eine Verletzung des Vierten Genfer Abkommens darstellen und das soziale Wohl tausender obdachlos gewordener Palästinenser ernsthaft gefährden.

## Israelische Arbeitsgenehmigungen

31. Die Anzahl der im Westjordanland (ohne Ost-Jerusalem) und Gaza lebenden und in Israel erwerbstätigen Palästinenser hängt weitgehend von den ständig sich verändernden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit im Personenverkehr innerhalb der besetzten Gebiete und bei der Einreise nach Israel ab. Nach einem Bericht, den der Koordinator des israelischen Verteidigungsministeriums für Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT) der IAA-Mission Mitte März 2004 vorlegte, besaßen 33.386 Palästinenser gültige Arbeitsgenehmigungen für Israel, israelisch kontrollierte Industriezonen und Siedlungen in den besetzten Gebieten (COGAT, 2004). Bemerkenswerterweise liegt hier der Anteil der Frauen mit 4,2 Prozent deutlich niedriger als bei der Beschäftigung in den besetzten Gebieten (17,8 Prozent im letzten Quartal 2003). Allerdings sind palästinensische Frauen in den Gebieten vorrangig in der Landwirtschaft, Industriebetrieben und als Hausangestellte beschäftigt.

**Tabelle 5. Israelische Arbeitsgenehmigungen für Palästinenser**

	Quote	Gültige Arbeitsgenehmigungen	Männer	Frauen
In Israel				
aus Gaza	15.000	11.611	11.560	51
aus dem Westjordanland	7.000	5.482	5.284	721
In Industriezonen				
aus Gaza	4.965	4.965	4.790	175
aus dem Westjordanland	1.500	427	403	24
In Siedlungen				
In Gaza	2.984	2.984	2.881	103
Im Westjordanland	8.115	8.115	8.005	110

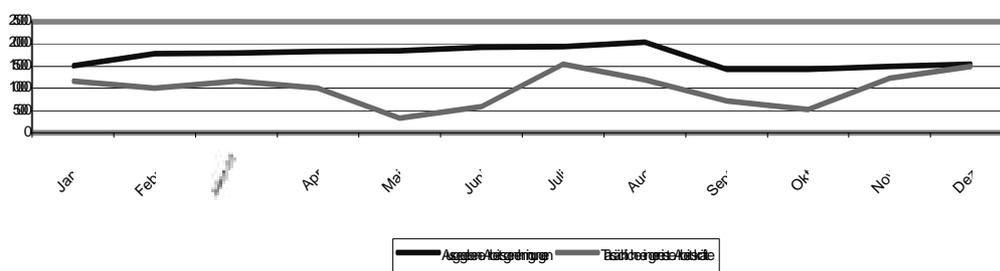
Quelle: COGAT, 2004.

32. Eine gültige Arbeitsgenehmigung garantiert noch keine Beschäftigung, vor allem nicht für jene Arbeitnehmer, die zur Arbeit nach Israel einreisen müssen. Abbildung 5 zeigt die ständige Diskrepanz zwischen ausgegebenen Arbeitsgenehmigungen und dem tatsächlichen Zustrom von Arbeitskräften aus Gaza, der im Mai 2003 mit 15.150 Personen besonders groß war. Bis Dezember ging die Diskrepanz erheblich zurück. Nach Angaben des israelischen Ministeriums für Industrie, Handel und Arbeit jedoch belief sich die durchschnittliche Anzahl der im Westjordanland und Gaza ausgegebenen Arbeitsgenehmigungen im ersten Quartal 2004 auf 17.000 und die Anzahl der tatsächlich mit einer Genehmigung Arbeitenden auf 16.000. Nach Auskunft des PCBS (auf der Grundlage von vierteljährlich durchgeführten Arbeitsmarkterhebungen) arbeiteten im letzten Quartal 2003 insgesamt 54.000 Arbeitnehmer aus dem Westjordanland in Israel (einschließlich der Arbeit in Siedlungen) und 4.000 aus Gaza (nicht eingerechnet die Arbeitskräfte in der Erez-Industriezone).

33. Angesichts der Tatsache, daß sich die Anzahl der in Israel arbeitenden Palästinenser je nach Sicherheitskontrollen auf dem Weg zur Arbeit täglich ändert, sind alle diese Zahlen möglicherweise korrekt. Fest steht, daß die Gesamtzahl der in Israel tätigen palästinensischen Arbeitnehmer im Vergleich zu der Zeit vor der Intifada ganz erheblich

– nämlich um rund 100.000 – zurückgegangen ist. Darüber hinaus ist die Arbeit in Israel für Palästinenser sehr viel unberechenbarer geworden: Sie hängt ab von den Quoten, welche die israelischen Behörden einseitig zuteilen, von der Erteilung einer gültigen Arbeitsgenehmigung, die mit einer ersten Sicherheitskontrolle verbunden ist, von der Einreise nach Israel, die mit weiteren Sicherheitskontrollen verbunden ist, sowie von der im Ermessen der israelischen Streitkräfte liegenden Öffnung und Schließung täglich anderer Kontrollstellen. Die Anzahl der Arbeitstage palästinensischer Arbeitnehmer in Israel und den Siedlungen ist daher höchst unbeständig. Entsprechend variabel sind auch die Einkommen aus Erwerbstätigkeit in Israel.

**Abbildung 5. Ausgegebene Arbeitsgenehmigungen und Anzahl der tatsächlich aus Gaza nach Israel und in die Erez-Industriezone eingereisten Arbeitskräfte**



Quelle: UNSCO, zusammengestellt aus Statistiken des Arbeitsministeriums der Palästinensischen Behörde und des National Security Service – Northern Command Area, in LACC, 2004.

34. Der Allgemeine Gewerkschaftsbund von Palästina (PGFTU) in Gaza legte der IAA-Mission einen Bericht vor (PGFTU, 2004b), in dem beschrieben wurde, unter welchen unmenschlichen Bedingungen sich die Arbeitnehmer bei der Einreise nach Israel den Sicherheitskontrollen unterziehen müssen. Für Kontrollen müssen die Arbeitnehmer oft stundenlang anstehen, häufig schon am Vorabend der Einreise. Die Räumlichkeiten sind so eng, daß Anfang 2004 ein Arbeitnehmer erstickte.

35. Der Israelische Unternehmerverband äußerte gegenüber der IAA-Mission seine Besorgnis angesichts des durch ständige Übermüdung nach stundenlangem Anstehen an Kontrollstellen strapazierten Gesundheitszustandes und der häufigen Fehlzeiten der palästinensischen Arbeitnehmer in Israel. Dies beeinträchtigt die Arbeitsorganisation vor allem im Bausektor sowie die Produktivität generell.

## Israelische Siedlungen in den besetzten arabischen Gebieten

36. Die internationale Gemeinschaft hat die Ansiedlung israelischer Bevölkerungsgruppen in den besetzten arabischen Gebieten wiederholt als Verletzung des Völkerrechts verurteilt. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat in seiner Resolution Nr. 465 von 1980 Siedlungen als ein „Hindernis“ für den Frieden bezeichnet. Der Fahrplan für den Frieden, der am 30. April 2003 vorgestellt wurde, sah für die Phase I den unverzüglichen Abbau der Siedlungs-Außenposten und das Einfrieren aller Siedlungsaktivitäten einschließlich des natürlichen Wachstums vor.

37. Dennoch wird beobachtet und protokolliert, daß auch weiterhin neue Siedlungen und Außenposten angelegt und bestehende weiterentwickelt werden. Dies hat unmittelbare wirtschaftliche und soziale Folgen für die palästinensische und arabische Bevölkerung in den besetzten arabischen Gebieten: Auf Befehl der Armee werden Land für Wohngebäude und Umgehungsstraßen, die nur von Siedlern befahren werden dürfen, sowie andere Infrastrukturen beschlagnahmt; der Wohnungsbau wird von Israel kräftig bezuschußt, und für die Sicherheit der Siedler sorgen die israelischen Streitkräfte und bewaffnete Siedler. Die Siedlungsaktivitäten beeinträchtigen unmittelbar den Zugang zu Land und den Landbesitz, die landwirtschaftliche Produktion und den Personen- und Güterverkehr in den besetzten Gebieten.

38. Die genaue Anzahl der Siedlungen in den besetzten Gebieten ist umstritten. Nach Angaben im *Statistical Abstract of Israel* (Statistisches Zentralamt, 2003) betrug sie 2002 im Westjordanland 123, in Gaza 16 und auf den Golan-Höhen 32 (siehe Tabelle 6). Dem *Statistical Abstract of Palestine* (PCBS, 2003) zufolge gab es im Jahr 2002 154 Siedlungen im Westjordanland und 17 in Gaza. Ein Grund für die unterschiedlichen Angaben ist die Einrichtung von Außenposten durch militante Gruppen, denn Ort und Anzahl solcher Posten wechseln ständig. Manche der Außenposten, die fast immer auf Hügeln eingerichtet werden, entwickeln sich zu festen Siedlungen, doch ihre Anzahl schwankt ständig, da sie ständig auf- und abgebaut werden. Die Organisation Peace Now schätzt die Anzahl der Außenposten im Jahr 2003 auf 102 in allen besetzten Gebieten (Americans for Peace Now, 2004).

**Tabelle 6. Anzahl der Siedlungen und Bevölkerung**

	2000		2002		2000-02 Durchschnittliche jährliche Veränderung der Bevölkerung (in %)
	Anzahl Siedlungen	Bevölkerung (in 1000)	Anzahl Siedlungen	Bevölkerung (in 1000)	
Ost-Jerusalem	k.A.	173.0	k.A.	180.8	2,23
Gaza	16	6.7	16	7.3	4,38
Westjordanland	122	187.6	123	207.8	5,25
Golan	32	15.1	32	15.5	1,32
<b>Insgesamt</b>	<b>170</b>	<b>382.4</b>	<b>171</b>	<b>411.4</b>	<b>3,72</b>

k.A.: keine Angabe

Quelle: Statistisches Zentralamt 2003, Tab. 2.7; IAO-Schätzung für Ost-Jerusalem, nach IAA 2003.

39. Die Bevölkerung der Siedlungen wächst auch weiterhin rasch, und zwar um jährlich 5,3 Prozent im Westjordanland und seit 2000 um 4,4 Prozent in Gaza. Damit beträgt sie nahezu 400.000 Menschen in den besetzten palästinensischen Gebieten (nach Angaben des Palästinensischen Statistischen Zentralamts waren es 429.160 im Jahr 2003). Dies entspricht im Jahr 2002 6 Prozent der israelischen Bevölkerung und 11,5 Prozent der palästinensischen Bevölkerung. Die Siedlungsbevölkerung wächst deutlich schneller als die Bevölkerung in Israel (wo das Wachstum 2000-2002 jährlich 1,4 Prozent betrug), was darauf schließen läßt, daß es sich nicht nur um das natürliche demografische Wachstum handelt, selbst wenn bei Siedlerfamilien von einer höheren Geburtenzahl auszugehen ist.

40. Dies ist der objektive Grund für die intensiven Bautätigkeit in vielen der etablierten Siedlungen, die Wohnraum, Straßen und andere Infrastrukturen schaffen. Das Israelische

Statistische Zentralamt bestätigt diese Beobachtung in seinen Veröffentlichungen über die Bautätigkeit in den besetzten Gebieten. Dort sind 2002 und 2003 durchschnittlich 2.132 Wohnungen für Siedler gebaut worden. 2003 wurde mit dem Bau von 1.849 Wohnungen begonnen, was gegenüber 2002 einem Zuwachs von 35 Prozent entspricht (Statistisches Zentralamt, 2004).

41. In Ost-Jerusalem wurde die Besiedlung fortgesetzt. So bezogen beispielsweise elf jüdische Familien am 30. März 2004 unter Polizeischutz zwei Häuser in Ost-Jerusalem trotz des großen Widerstandes in der arabischen Nachbarschaft (*Ha'aretz*, 2004a).

42. Die Siedlungsaktivitäten werden unmittelbar von der israelischen Regierung finanziert bzw. subventioniert. 2001 wurden dafür schätzungsweise 533 Millionen US-Dollar ausgegeben (Americans for Peace Now, 2003), 2003 rund 420 Millionen US-Dollar (Vereinte Nationen, 2003a). Außerdem werden die Siedlungen mit einem enormen Aufwand an Ressourcen rund um die Uhr von den israelischen Streitkräften bewacht.

43. Gewaltakte von Siedlern gegen Palästinenser und ihre Wirtschaftsgüter – vor allem Äcker und Olivenbäume – sind sehr häufig (*The Guardian*, 2003). Die Entwurzelung, das Fällen oder die Beschädigung dieser oft mehrere hundert Jahre alten Olivenbäume entspricht einem umfangreichen Investitionsabbau.

44. Neben den zahlreichen rechtlichen Problemen, welche die Siedlungsaktivitäten in den besetzten Gebieten aufwerfen, tragen auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Besiedlung erheblich zur Verarmung der palästinensischen und arabischen Bevölkerung bei.

## Die Sperrmauer

45. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der palästinensischen Bevölkerung wird durch den im Juni 2002 begonnenen Bau der Sperrmauer im Westjordanland, bestehend aus einer ach Meter hohen Betonmauer mit Stachel- und Elektrodraht, noch verstärkt. Der Verlauf der Mauer, die teils fertig gestellt und teils noch im Bau befindlich ist, richtet sich ohne Ausnahme nach der geographischen Lage der Siedlungen. Die Mauer wird gegenwärtig in vier Phasen oder Bauabschnitten errichtet, hinzu kommt die „Jerusalem-Umfassung“. Die ersten 123 Kilometer der Sperranlage von Salem nach Elkana im Nordwesten sind inzwischen fertig, und in den übrigen Abschnitten wird die Arbeit fortgesetzt. Zusätzlich ist östlich von der Hauptanlage der Bau von 42 Kilometer Sekundär-Sperranlagen geplant.

46. Lediglich ein Zehntel des geplanten Verlaufs der Mauer, wie er von der israelischen Regierung gebilligt worden ist, folgt der Grünen Grenze, während die restlichen neun Zehntel bis zu 22 Kilometer tief durch das Westjordanland verlaufen. Insgesamt 28.000 Dunum (2.800 Hektar) Land werden allein für den Bau der Sperranlage enteignet. Einschließlich der Sekundär-Sperranlage und Ost-Jerusalems werden rund 975 Quadratkilometer Land oder 16,6 Prozent der Gesamtfläche des Westjordanlandes zwischen der Sperranlage und der Grünen Grenze liegen. Außerdem sollen neun separate Enklaven geschaffen werden, die palästinensische Gemeinwesen lückenlos umschließen. Dies wird das alltägliche Leben von mehr als 400.000 Palästinensern, die westlich der Sperranlage (einschließlich in Ost-Jerusalem) leben, sowie von ungefähr der gleichen Anzahl von Palästinensern unmittelbar östlich (ohne Ost-Jerusalem) direkt beeinflussen. Gleichzeitig werden 56 israelische Siedlungen, deren Bevölkerung 63 Prozent der gesamten Siedlungsbevölkerung ausmacht, im Westen der Mauer Israel angeschlossen. Die so geschaffenen Tatsachen haben dazu geführt, daß in Gesprächen mit der Mission mehrmals der Vorwurf einer de-facto-Annektierung und Apartheid erhoben wurde.

47. Die Bewegungsfreiheit der Menschen, die abgeriegelte Gebiete zwischen der Mauer und der Grünen Grenze bewohnen oder in den Enklaven leben, ist weitgehend eingeschränkt. Die Stadt Kalkiliya z.B. ist vollständig von der Sperranlage umschlossen; der einzige Zugang wird von den israelischen Streitkräften bewacht. Entlang der Mauer sind Kontrollstellen und Übergangsstellen für Landwirte geplant, die den Personen- und Güterverkehr erlauben und palästinensischen Bauern die Möglichkeit geben sollen, auf ihre Äcker zu gelangen. Doch die umständlichen Formalitäten an den bereits bestehenden Übergangsstellen sowie unregelmäßige Öffnungszeiten und lange Schließungen (z.B. während israelischer Feiertage oder andere von Ort zu Ort verschiedene Abriegelungen) beeinträchtigen die Wirtschaftstätigkeit und die Beschäftigung sowie die Bereitstellung elementarer Sozialdienste.

48. Im Oktober 2003 wurde unter Federführung der israelischen Streitkräfte ein Ausweissystem eingeführt, damit die 5.300 Palästinenser, die in dem abgeriegelten Gebiet im Nordwesten zwischen der fertiggestellten Sperranlage (Phase A) und der Grünen Grenze leben, ihr Wohnsitzrecht aufrechterhalten können. Es gilt auch für Bauern, die östlich der Sperranlage leben und westlich von ihr Äcker besitzen oder bearbeiten. Nach einer Sicherheitskontrolle werden die Ausweise für eine Dauer von höchstens sechs Monaten vergeben, sofern u.a. ein Wohnsitz oder Besitz oder eine Beschäftigung in dem abgeriegelten Gebiet nachgewiesen werden kann. Bis Mitte November erhielten rund 95 Prozent der Einwohner des abgeriegelten Gebiets Ausweise, jedoch nur 25 Prozent jener, die östlich der Sperranlage leben und einen Antrag auf Zugang in die geschlossene Zone gestellt hatten (HEPG/LACC, 2003). Es wird berichtet, selbst geringfügige Verkehrsdelikte hätten in einigen Fällen zu einer Ablehnung des Antrags geführt.

#### **Die Mauer in Abu Dis**

Die Sperranlage, die mitten durch Abu Dis gebaut wird, ein palästinensisches Dorf an der Peripherie des Distrikts Jerusalem östlich der Grünen Grenze, besteht aus einer acht Meter hohen Betonmauer, die zur „Jerusalem-Umfassung“ gehört und zahlreiche Familien trennt. Palästinenser, die einen Jerusalemer Personalausweis besitzen, aber auf der „falschen“ Seite der Mauer leben, stehen vor der schwierigen Entscheidung, entweder auf ihr Wohnrecht in Jerusalem zu verzichten oder auf die Jerusalemer Seite der Mauer zu ziehen, wo die Immobilienpreise um ein Vielfaches höher sind. Die Mauer blockiert die wichtigste Zugangsstraße von Abu Dis nach Jerusalem, und zahlreiche Läden und Kleinbetriebe in dieser Gegend müssen schließen, weil die Kundschaft ausbleibt.

Ein Einwohner von Abu Dis beschrieb der Mission seine Situation wie folgt: „Das ist mein Haus. Es ist auf drei Seiten von dieser Mauer umgeben. Mein Bruder lebt dort drüben auf der anderen Seite. Wenn die Mauer fertig ist, sind wir voneinander abgeschnitten. Ich habe in Jerusalem auf dem Bau gearbeitet. Ich habe dort 25 Jahre lang Steuern und Abgaben gezahlt. Als mit dem Bau der Mauer begonnen wurde, erkundigte ich mich bei der Behörde, auf welche Leistungen ich Anspruch habe. Man sagte mir, ich sei in Jerusalem nicht gemeldet, sondern gehöre auf die andere Seite der Mauer. Meine Beiträge aus all diesen Jahren sind nicht registriert, also kann ich keinerlei Ansprüche anmelden.“

### **Die Lage im besetzten syrischen Golan**

49. Im von Israel besetzten syrischen Golan ist Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Nationalität weit verbreitet; sie ist zu beobachten bei der Behandlung und dem Zugang zu Beschäftigung und Ressourcen (siehe Fußnote 1). Gegenüber der Mission wurde dies bestätigt durch die Aussagen von Vertretern der arabischen Einwohner des Dorfes Majdal Shams bezüglich der Behandlung der syrisch-arabischen Bevölkerung.

Gleichlautende Berichte hörte die Mission bei Treffen mit Vertretern des Ministeriums für Arbeit und Soziales, des Allgemeinen Gewerkschaftsbundes und der Industriekammern sowie mit dem Gouverneur von Kuneitra in der Arabischen Republik Syrien. Die Mission führte auch ausführliche Gespräche mit der Liga arabischer Staaten über die Lage der Arbeitnehmer im besetzten syrischen Golan. Es wird untersucht, wie die IAO und die Liga in dieser Frage intensiver zusammenarbeiten können.

50. Im besetzten Golan wird zwischen der syrisch-arabischen Bevölkerung und den Siedlern ein erbitterter Konkurrenzkampf um Wasser und Boden geführt, die beiden wichtigsten Produktionsmittel in dieser Agrarregion. Der syrisch-arabischen Bevölkerung werden auch weiterhin direkte und indirekte (steuerliche) Beschränkungen des Wasserverbrauchs für die Bewässerung der Apfelplantagen auferlegt. Es werden zahlreiche Prozesse um Grund und Boden geführt, da Israel und die Siedler immer wieder Anspruch auf Land erheben, das sich im Besitz syrisch-arabischer Einwohner befindet. Im März 2004 fand in Masada eine Protestaktion von über 5.000 Teilnehmern – also einem Viertel der syrisch-arabischen Bevölkerung des besetzten syrischen Golan<sup>3</sup> – statt, nachdem ein israelisches Gericht die Beschlagnahme von mehr als 365 Dunum (36,5 Hektar) „staatlichen“ Landes für rechtens erklärt hatte. Es wurde über zahlreiche mutwillige Zerstörungen auf Feldern und Plantagen berichtet.

51. Während die israelische Regierung den Bau von Wohn- und anderen Gebäuden in den bestehenden Siedlungen großzügig unterstützt, werden die meisten Baugenehmigungsanträge syrisch-arabischer Einwohner abschlägig beschieden. Manche bauen ohne Genehmigung und müssen dann hohe Strafen zahlen.

52. Alle diese diskriminierenden Praktiken haben zur Folge, daß der Lebensstandard der syrisch-arabischen Bevölkerung im Vergleich zu dem der Siedler sinkt. Noch besorgniserregender ist nach Ansicht der Vertreter der arabischen Bevölkerung, mit denen die Mission zusammentraf, der Identitätsverlust der syrisch-arabischen Einwohner.

## Eine Wirtschaft im Belagerungszustand stabilisiert sich auf niedrigem Niveau

53. Die gesamtwirtschaftliche Situation 2003 kann als Stabilisierung auf sehr niedrigem Niveau beschrieben werden. Nach zwei Jahren eines dramatischen Rückgangs von Produktion und Pro-Kopf-Einkommen sowie einer erheblichen Zunahme der Armut zeichnete sich 2003 durch eine gewisse Stabilisierung aus. Das reale BIP pro Kopf lag Schätzungen zufolge 2003 nur geringfügig unter dem Tiefstand von 2002. Dies legt eine Stabilisierung nahe, und zwar bei rund der Hälfte des BIP von 1999. Unter Berücksichtigung des Bevölkerungszuwachses würde dies ein Wiederanziehen des Gesamtproduktions um real 4 bis 5 Prozent bedeuten, was auch durch die bereits erwähnte relative Lockerung der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zu erklären ist.

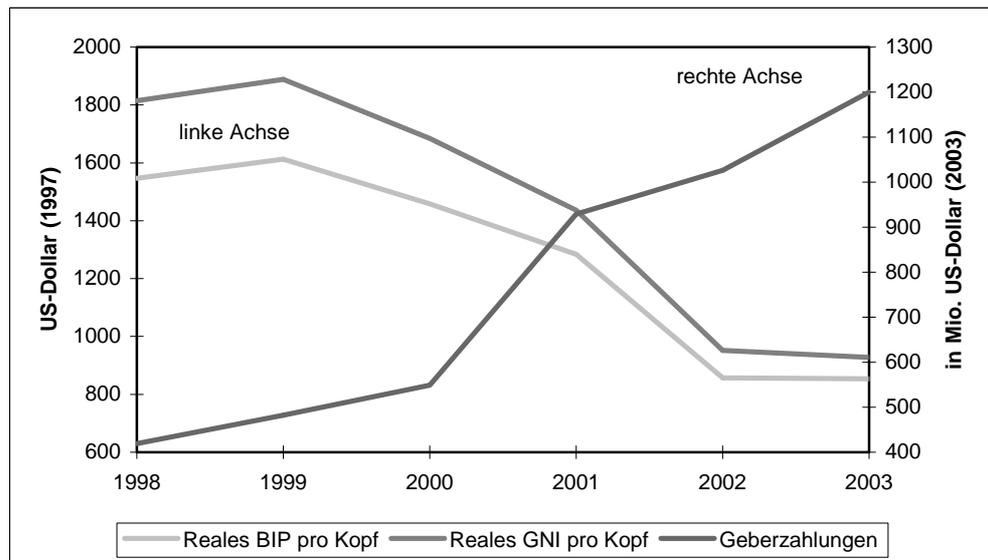
54. Abbildung 6 vergleicht die Tendenzen des realen BIP und des realen GNI pro Kopf mit steigenden Geberzahlungen im gleichen Zeitraum. Schätzungen zufolge beliefen sich 2003 das reale BIP pro Kopf auf 55 Prozent des 1998 erwirtschafteten BIP und das GNI

---

<sup>3</sup> Im *Statistical Abstract of Israel* (Statistisches Zentralamt, 2003, Tab. 2.7) wird die Bevölkerung des Golan auf 36.300 Personen geschätzt, davon 20.000 Araber und 16.300 Juden, nichtarabische Christen und andere (Stichtag 31. Dezember 2002). Zwischen 1995 und 2003 belief sich der Bevölkerungszuwachs dieser beiden Gruppen auf 2,4 bzw. 2,8 Prozent. Damit liegt der Bevölkerungszuwachs der Siedler auf dem Golan geringfügig über dem Israels.

pro Kopf auf 51 Prozent des Einkommens von 1998. Der stärkere Rückgang des GNI erklärt sich aus der sinkenden Beschäftigung der Palästinenser in Israel, und damit verringert sich der Abstand zwischen den beiden Ziffern. Diese Ziffern decken sich mit den Schätzungen des PCBS, der Anzahl der Haushalte (45,4 Prozent im Juli-August 2003), die angeben, ihr Einkommen habe sich in den vergangenen zwölf Monaten um mehr als die Hälfte verringert (PCBS, 2003b)

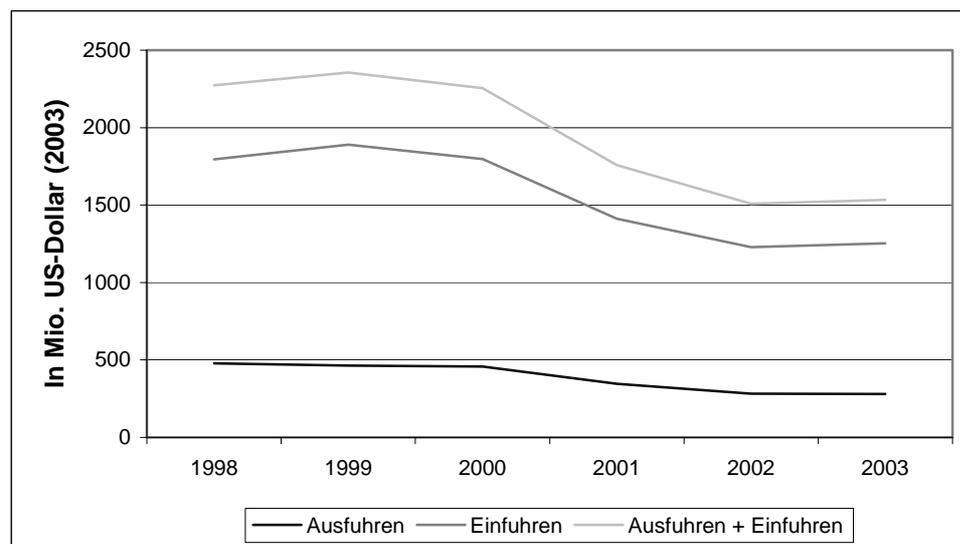
**Abbildung 6. Reales BIP und GNI pro Kopf und Geberzahlungen**



Quelle: PCBS, 2003a; Weltbank, 2003b.

55. Ein ähnliches Bild ergeben die Daten über Ein- und Ausfuhren (Abbildung 7). Der Ausbruch der Intifada hatte zur Folge, daß der Wert der Einfuhren in das Westjordanland und nach Gaza und die Ausfuhren von dort sehr schnell zurückgingen. Das gesamte Handelsvolumen als Teil des BIP liegt heute um zirka 35 Prozent unter dem Stand von 1998. Der Rückgang der Einfuhren spiegelt die infolge der Einkommensverluste durch die Intifada gesunkene Nachfrage, während der Rückgang der Ausfuhren nach Israel Ausdruck der geringeren palästinensischen Produktion im gleichen Zeitraum ist.

## Abbildung 7. Ein- und Ausfuhren



Quelle: COGAT, 2004 (unveröffentlicht).

56. Um den kommerziellen Güterverkehr über die Kontrollstellen durch das Entladen eines LKWs und das erneute Beladen eines anderen LKWs innerhalb der besetzten Gebiete und an einigen Übergangsstellen nach Israel zu erleichtern, wurden Plattformen konstruiert, die das Entladen und erneute Beladen der Lastwagen erleichtern. Als Beispiel sei die Übergangsstelle Karni zwischen Gaza und Israel genannt, an der täglich rund 760 Lastwagen (COGAT, 2004) abgefertigt werden, obgleich der Verkehr wegen der Razzien der israelischen Armee oder Sicherheitskräfte noch immer sehr unregelmäßig ist. Trotz einer geringen Zunahme des Handels im Jahre 2003 (die Einfuhren aus Israel sind geringfügig angestiegen) ist es auch mit diesen Plattformen nicht gelungen, das Handelsvolumen auch nur in bescheidenem Maß wieder auf die Werte der Zeit vor der Intifada anzuheben.

57. Die besetzten Gebiete sind in hohem Maß einfuhrabhängig und verfügen über geringe Ausfuhrkapazitäten. In der Vergangenheit wurde das Handelsbilanzdefizit mit den Löhnen der in Israel arbeitenden Palästinenser finanziert. Diese Quelle ist jedoch weitgehend versiegt. Überweisungen von Arbeitnehmern lagen bei 93,4 Millionen US-Dollar im dritten Quartal 2003; dies ist zwar das Dreifache der im zweiten Quartal 2002 überwiesenen Summe (rund 30 Millionen US-Dollar), liegt jedoch um mehr als 70 Prozent unter der im dritten Quartal 2000, also vor Beginn der Intifada überwiesenen Summe (328 Millionen US-Dollar). Dieses Faktoreinkommen wurde größtenteils dadurch kompensiert, daß die Geber ihre Hilfe seit 1998 nahezu verdreifacht haben: sie wurde 2003 auf 1,2 Milliarden US-Dollar geschätzt. Diese Hilfe wird etwa zur Hälfte für den Haushalt der Palästinensischen Behörde (im wesentlichen für die Gehälter ihrer 130.000 Beamten) und zur Hälfte für humanitäre Hilfe verwendet. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, daß der spürbare Anstieg der Geberzahlungen nicht anhalten wird: Die Zuschußmittel, die in der zweiten Jahreshälfte 2003 für die Finanzierung des Haushaltsdefizits der Behörde eingingen, blieben hinter den Erwartungen zurück. Infolgedessen finanziert die Behörde ihr Defizit zunehmend durch Finanzmittel von Banken und die Ausweitung von Rückständen.

58. Aus diesen Entwicklungen sind vor allem zwei Lehren zu ziehen. Erstens führten die deutliche Erhöhung der Hilfe seitens der Geber sowie die teilweise Lockerung der Abriegelungen und der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zu einer geringfügigen

Erholung des Wirtschaftswachstums und infolgedessen zu einer Stabilisierung des Pro-Kopf-Einkommens 2003 im Vergleich zum Vorjahr. Ohne diese Entwicklungen wäre die Lage weitaus schlimmer. Die Flexibilität der zentralen und lokalen Institutionen der Palästinenser ist von vielen Beobachtern unterstrichen worden. Trotz der schwierigen Bedingungen funktionieren Schulen, Krankenhäuser, Gemeindeverwaltungen, zentrale Behörden und andere wichtige Dienste auch weiterhin verhältnismäßig normal.

59. Die zweite Lehre ist jedoch, daß die Hilfe der Geber und die relative Lockerung der Einschränkungen offenbar nicht ausreichen, um die Lage so weit zu normalisieren, daß sie in etwa den Verhältnissen vor der Intifada entspricht, und daß sie künftig nicht einmal den Status quo gewährleisten können. Es ist klar geworden, daß Hilfe von außen allenfalls eine Ergänzung, nicht jedoch ein Ersatz für wirtschaftliche Erholung in dem Umfang sein kann, wie sie erforderlich wäre. Wenn z.B. die Anzahl der in Israel tätigen palästinensischen Arbeitnehmer wieder auf das Niveau vor der Intifada (rund 150.000) ansteigen würde, dann würde sich das auf der Grundlage der Löhne von 2003 berechnete gesamte Lohn- bzw. Faktoreinkommen auf 1,2 Milliarden US-Dollar belaufen und damit den Gesamtzahlungen der Geber im Jahr 2003 entsprechen.

60. Jede wirkliche Erholung setzt eine politische Regelung voraus, die eine Aufhebung der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Personen und Gütern erlaubt und die palästinensische Wirtschaft und Gesellschaft in die Lage versetzt, normal zu funktionieren.

61. Dies gilt insbesondere für Gaza, wo das Pro-Kopf-BIP 2001 bei 74 Prozent des Pro-Kopf-BIP im Westjordanland lag. In Gaza sind die Menschen ärmer als im Westjordanland; die Haushalte sind hier (mit durchschnittlich 6,8 Personen gegenüber 6,1 Personen im Westjordanland) größer und die Bevölkerung ist jünger (49,5 Prozent der Einwohner sind jünger als 15 Jahre gegenüber 44,5 im Westjordanland). Die Erwerbstätigkeits- und Beschäftigungsraten sind in Gaza niedriger als im Westjordanland, und folglich liegen hier die Abhängigenquoten höher. Zur Zeit ist die Hälfte der Bevölkerung von Gaza auf Nahrungsmittelhilfe aus dem Ausland angewiesen. Landwirtschaft und Industrie stellen in Gaza einen geringeren Anteil an der Gesamtbeschäftigung als im Westjordanland (30,3 bzw. 37,5 Prozent), doch der Dienstleistungssektor bietet nahezu die Hälfte aller Arbeitsplätze in Gaza (48,6 Prozent) gegenüber einem Drittel im Westjordanland (34,4 Prozent). Verglichen mit dem Westjordanland ist die Wirtschaft des Gazastreifens mithin noch abhängiger von der Ausfuhr von Arbeitskräften, Gütern und Dienstleistungen.

62. Nur eine entscheidende Verbesserung des Systems für den Personen- und Güterverkehr zwischen Gaza und der übrigen Welt – sei es dem Westjordanland, Israel oder anderen Ländern – wird auf Dauer wirtschaftlichen Aufschwung und Wirtschaftswachstum möglich machen. Dies setzt ein Mindestmaß an Verständigung über und gemeinsamer Verantwortung für die Regelung des Personen- und Güterverkehrs von und nach Gaza voraus.

## Leichte Erholung der israelischen Wirtschaft bei steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Armut

63. Nach negativem Wachstum im Jahre 2002 verzeichnete die Wirtschaft Israels vor allem im zweiten Halbjahr 2003 einen Aufschwung (Tabelle 7). Die „einsetzende Erholung“ des auf ganzjährig 1,2 Prozent geschätzten Wachstums (IWF, 2003) wird auf den kräftigen Anstieg der Ausfuhren und den Vertrauenszuwachs der inländischen Verbraucher zurückgeführt. 2003 stiegen die Ausfuhren um 6 Prozent, und zwar besonders deut-

lich im letzten Quartal, was mit steigender internationaler Nachfrage – insbesondere in den Hightech-Industrien Nordamerikas – zusammenhängt. Der insbesondere seit dem zweiten Quartal 2003 gestiegene private Verbrauch kann auf die bessere Sicherheitslage und den Rückgang der Anzahl der Anschläge vor allem in der zweiten Jahreshälfte zurückgeführt werden. Die Anzahl der durch palästinensische Selbstmordattentate getöteten Zivilpersonen ist 2003 gegenüber dem Vorjahr um 43 Prozent gefallen<sup>4</sup>. Die Verbesserung der Sicherheitslage ließ die Anzahl der Touristen wieder leicht ansteigen. Das Baugewerbe jedoch verzeichnet nach wie vor eine schwache Nachfrage.

64. Die wirtschaftliche Wende nach zwei Jahren stagnierender oder rückläufiger Konjunktur wird von neuen fiskalischen und währungspolitischen Maßnahmen begleitet. Die Regierung hat einschneidende Maßnahmen ergriffen, um das anhaltende Haushaltsdefizit zu reduzieren. Das fiskalische Defizit wird zwar 5,7 Prozent des BIP erreichen, doch der öffentliche Verbrauch ist 2003 um 1 Prozent zurückgegangen, und die Regierung wird das Defizit 2004 aller Wahrscheinlichkeit nach auf unter 4 Prozent des BIP verringern können. Dies versetzt die Bank of Israel in die Lage, die Leitzinsen schrittweise zu senken, und dies wiederum stärkt das Vertrauen der Verbraucher. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß das Gefälle zwischen staatlichen Ausgaben und Einnahmen ohne Hilfen der Vereinigten Staaten in Form von direkter Haushaltsunterstützung und Bankbürgschaften noch weitaus stärker wäre.

**Tabelle 7. Wirtschaftsindikatoren in Israel**

	2002	2003	2003			
			Q1	Q2	Q3	Q4
Reales BIP*	-0,8	1,2	3,1	-1,2	2,8	k.A.
Privater Verbrauch*	0,1	2,0	-4,9	12,9	7,5	k.A.
Öffentlicher Verbrauch*	5,7	-1,0	1,2	-9,8	1,5	k.A.
Brutto-Inlandsinvestitionen*	-12,4	-13,6	-35,7	10,1	-2,4	k.A.
Güterausfuhren*	-6,8	6,1	6,0	-3,1	-0,1	5,3
Gütereinfuhren*	-6,0	0,4	-2,4	5,6	0,1	4,0
Haushaltssaldo (in % des BIP)	-4,2	-5,7	-4,6	-8,6	-3,4	-6,4
Leistungsbilanzsaldo (in % des BIP)	-1,2	-0,1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Index der Verbraucherpreise*	6,5	-1,9	3,2	-5,0	-3,9	-1,6
Arbeitslosigkeit (%)	10,5	10,7	10,8	10,6	10,7	10,9
Reallöhne (Geschäftssektor)	-6,7	2,4				

Q1: erstes Quartal, etc.; k.A. : keine Angaben ; \* : Prozentuale Veränderung gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum.  
Quelle: Bank of Israel, 2003a und 2003b. Statistisches Zentralamt.

65. Ein wichtiges Element des Haushaltsdefizits sind die Aufwendungen für die Besatzung. Schätzungen der Bank of Israel zufolge belaufen sich die Kosten der Intifada für Israel seit September 2000 auf 6 bis 8 Prozent des BIP. Für 2003 werden die Kosten auf 0,7 bis 1,8 Prozent des BIP geschätzt (*Haaretz*, 2004b). Diese Schätzung berücksichtigt

<sup>4</sup> B'Tselem registrierte 104 zivile israelische Todesopfer in Israel im Jahr 2003 gegenüber 183 im Vorjahr (Opfer der Al-Aksa-Brigaden, unter [www.betselem.org](http://www.betselem.org)).

die Ausgaben für den Bau der Sperrmauer, welche auf rund 1,8 Milliarden US-Dollar geschätzt werden, also rund 2,8 Millionen US-Dollar für jeden der bislang geplanten 660 Kilometer<sup>5</sup>. Diese Ausgaben können die Bemühungen der Regierung um Haushaltsdisziplin gefährden.

66. Der Aufschwung hat noch nicht zu einer spürbaren Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt geführt, auch wenn sich bei der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden, der stündlichen Produktion und der Anzahl der Arbeitnehmer Veränderungen abzeichnen. Der israelische Unternehmerverband äußerte gegenüber der IAA-Mission vorsichtigen Optimismus hinsichtlich einer schrittweisen Erholung der Wirtschaft (Israelischer Herstellerverband, 2004). Im letzten Quartal 2003 lag die Arbeitslosenrate bei 10,9 Prozent. Die Regierung hat die Anzahl der ausländischen Arbeitnehmer um rund 30.000 Personen reduziert. Ziel dieser Politik ist es, illegale ausländische Arbeitnehmer auszuweisen, einen neuen Zustrom illegaler Arbeitskräfte zu verhindern und mehr Israelis zu einer Erwerbstätigkeit zu ermutigen. Wahrscheinlich haben auch palästinensische Arbeitskräfte (die nicht als ausländische Arbeitnehmer gelten), von dieser Maßnahme profitiert, denn ihre Anzahl in Israel ist 2003 gestiegen. Das Baugewerbe leidet unter einem anhaltenden Mangel an Fachkräften, und hier sind palästinensische Arbeitskräfte besonders willkommen.

67. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Israel hat zu einer drastischen Zunahme der Armut geführt. Die Anzahl der Familien, die unter der Armutsgrenze leben, wurde für 2002 auf 18,1 Prozent geschätzt, und sie betrug 44,7 Prozent in der nichtjüdischen und insbesondere der arabischen Bevölkerung. Die Bank of Israel führt die hohe Armutsrate auf die Beschäftigungslage in der arabischen Bevölkerung zurück, deren Merkmale hohe Arbeitslosenraten, geringe weibliche Erwerbstätigkeit und niedrige Löhne sind. Diskriminierung bei der Beschäftigung findet spezielle Erwähnung (Bank of Israel, Forschungsabteilung, 2003b).

68. Ebenso wie die palästinensische ist auch die israelische Wirtschaft abhängig von der Sicherheitslage, welche das Vertrauen von Investoren und Verbrauchern, die Erwartungen der Touristen sowie die Verfügbarkeit von palästinensischen Arbeitskräften und von Exportmärkten beeinflusst. Die leichte Erholung der Wirtschaft ist prekär und sehr weitgehend abhängig von der Sicherheitslage. Diese wiederum hängt ab von künftigen Verhandlungen über eine Beilegung des Konflikts und über den Status der besetzten arabischen Gebiete. Die Tatsache, daß die Sicherheitslage unvorhersagbar ist, und die direkten Kosten des Konflikts werden das Wirtschaftswachstum in Israel auch weiterhin beeinträchtigen. Der israelische Unternehmerverband formulierte es so: „Wer Geschäfte machen will, braucht Stabilität.“

---

<sup>5</sup> Berechnet nach den gesamten veranschlagten Kosten laut Bericht des Rechnungshofes vom 30. Sept. 2003, (zitiert in HEPG/LACC, 2003) sowie den Angaben zur Länge der Mauer von B'Tselem unter [www.betselem.org](http://www.betselem.org).

### III. Niedriger Stand der Beschäftigung und weitverbreitete Armut unter palästinensischen Frauen und Männern

#### Geringe Schaffung von Arbeitsplätzen

69. Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktindikatoren zeigen für 2003 weiterhin eine sehr instabile Situation an. Aufgrund des sehr hohen Anteils Jugendlicher an der Bevölkerung war die Wachstumsrate von 5,4 Prozent pro Jahr zwischen 2000 und 2003 bei der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter und den Erwerbstätigen weiterhin hoch; die Gesamtbeschäftigung ist jedoch im selben Zeitraum um durchschnittlich 0,34 Prozent zurückgegangen. Im Vergleich zu den ersten drei Quartalen der Jahre 2000 und 2003 fiel die Beschäftigung in Israel massiv um 84.000 Arbeitsplätze, während die Beschäftigung in den besetzten Gebieten (mit Ausnahme Ost-Jerusalems) zwischen 2000 und 2003 pro Jahr durchschnittlich um 3,6 Prozent bzw. 53.300 neue Arbeitsplätze zulegte. Diesen Zahlen steht eine Zunahme der Erwerbsbevölkerung um 97.000 gegenüber.

70. Die rasche Zunahme der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter in Verbindung mit einem langsamen Beschäftigungswachstum haben ein sehr niedriges Verhältnis der Beschäftigung zur Bevölkerung im erwerbstätigen Alter zur Folge, ein typisches Merkmal der besetzten Gebiete. Im letzten Quartal 2003 belief sich die Erwerbsquote auf 11,1 bzw. 50,1 Prozent für Frauen und Männer, d.h. auf durchschnittlich 30,8 Prozent. Weniger als ein Drittel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist erwerbstätig. Sogar nach regionalen Maßstäben sind diese Zahlen für beide Geschlechter sehr niedrig. Als Erklärung bietet sich nur an, daß die Wirtschaftstätigkeiten und die Bewegungsfreiheit in den besetzten Gebieten Beschränkungen unterworfen sind. Das Verhältnis der Erwerbstätigen zur Gesamtbevölkerung ist mit 7,6 und 5,4 Personen pro Erwerbstätigen in Gaza bzw. im Westjordanland sogar noch niedriger.

#### Niedrige Erwerbsbeteiligung von Frauen

71. Auf die besetzten Gebiete trifft die im allgemeinen positive Korrelation zwischen der Bildung der Frauen und ihrer Erwerbsbeteiligung nicht zu. Die Bildungsquote der Frauen ist relativ hoch, ihre Erwerbsquote jedoch sehr niedrig. Dieselbe Feststellung kann für andere Länder der Region getroffen werden (Tabelle 8).

**Tabelle 8. Sekundärschulbesuch und Erwerbsbeteiligung von Frauen in der Region**

	Ägypten	Jordanien	Arabische Republik Syrien	Besetzte Gebiete
Netto-Schulbesuchsquote Sekundarschulen (%)	77,0 (2000)	78,0 (1999)	37,0 (2000)	52,6 (2002)
Erwerbsquote (%)	20,4 (1999)	11,6 (2000)	21,3 (2001)	13,3 (2003)

Quelle: PCBS, 2003a; Weltbank: World Development Indicators unter [devdata.worldbank.org/dataonline](http://devdata.worldbank.org/dataonline); IAA: Key Indicators of the Labour Market, 2003.

72. Wenn ausgebildete Frauen ihre Fähigkeiten nicht für produktive Tätigkeiten nutzen, sind die Investitionserträge aus Bildung, einer staatlichen Investition, sehr gering. Diese trotz hoher Sekundärschulbesuchsquoten niedrigen Erwerbsquoten sind teils auf kulturelle Gründe, teils auf die besondere Lage der besetzten Gebiete zurückzuführen. Die Fertilität der palästinensischen Frauen ist (mit durchschnittlich 6,1 Kindern pro Frau) insgesamt hoch, Ehen werden relativ früh geschlossen (Durchschnittsalter der Frauen 18

und der Männer 23 Jahre), und Familien sind in der Regel groß (durchschnittlich 6,4 Personen). Aufgrund dieser Faktoren steigt der Druck auf die Care-Ökonomie an, da insbesondere die Frauen Betreuungsaufgaben übernehmen müssen (Vereinte Nationen, 2002, Kuttab, 2004). Eine Erklärung hierfür bietet nicht zuletzt die von Gewalt, Konflikten und Beschränkungen der Bewegungsfreiheit der Personen gekennzeichnete Lage. Die hohe Zahl von Strafgefangenen in Israel (mehr als 6.000 Personen, überwiegend Männer), die große Zahl der im Verlauf des Konflikts getöteten Personen und die Zerstörung von Wohnhäusern durch die israelischen Streitkräfte stellen für Frauen und die Care-Ökonomie eine enorme zusätzliche Belastung dar.

## Verhaltens- und fragile Erholung der Beschäftigung im Jahr 2003

73. In den ersten drei Quartalen 2003 hat sich der Arbeitsmarkt im Westjordanland und in Gaza leicht erholt. Dies ist ein Ausdruck der bereits erwähnten Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit. Insgesamt stieg die Beschäftigung gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2002 um 21,3 Prozent. Die Beschäftigung wies in Israel wie in den besetzten Gebieten eine positive Tendenz auf (Tabelle 9). Allerdings hat sich diese Lage im letzten Quartal 2003 etwas verschlechtert, was wiederum ein Zeichen für die Fragilität der Gesamttendenz ist.

**Tabelle 9. Arbeitsmarktindikatoren**

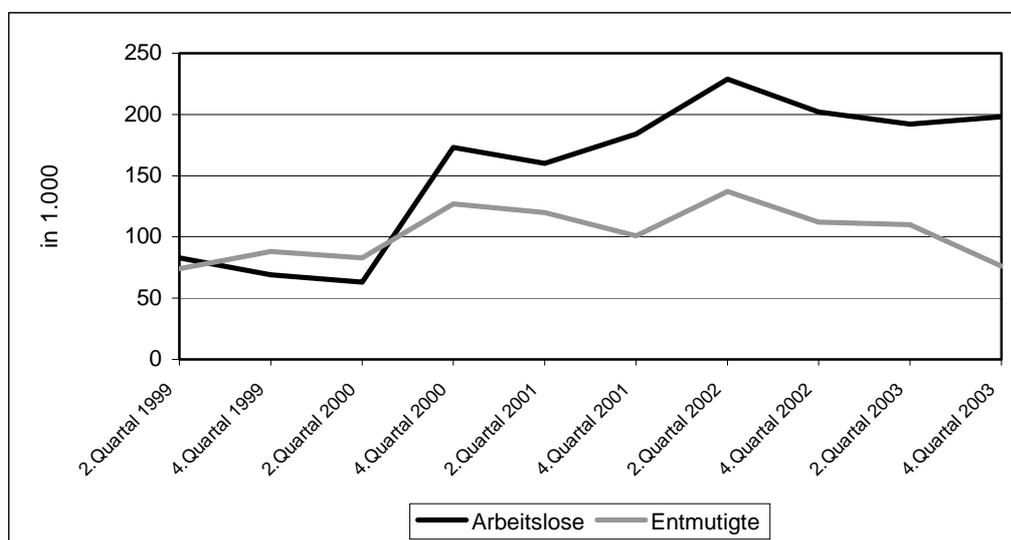
	2002	2003				2003	2003/2002
	Durchschnitt jährlich	1.Qu.	2.Qu.	3.Qu.	4.Qu.	Durchschnitt jährlich	Durchschnittl. Veränderung in %
<b>Besetzte Gebiete</b>							
Bevölkerung älter als 15 Jahre (in 1.000)	1.856	1.920	1.945	1.979	2.006	1.962,5	5,7
Erwerbsbevölkerung (in 1.000)	707	745	792	817	815	792,25	12,1
Beschäftigung (in 1.000)	486	518	600	624	617	589,75	21,3
davon in Israel und in Siedlungen (in 1.000)	50	49	54	67	58	57	14,0
Arbeitslosigkeit (in 1.000)	221	227	192	193	198	202,5	-8,4
Erwerbsquote (%)	38,1	38,8	40,7	41,3	40,6	40,4	6,0
Beschäftigungsquote (%)	26,2	27,0	30,8	31,5	30,8	30,1	14,7
Arbeitslosigkeit (%)	31,3	30,5	24,2	23,6	24,3	25,6	-18,3
<b>Westjordanland</b>							
Bevölkerung älter als 15 Jahre (in 1.000)	1.220	1.260	1.275	1.296	1.313	1.286	5,4
Erwerbsbevölkerung (in 1.000)	488	500	542	556	555	538,25	10,3
Beschäftigung (in 1.000)	350	343	421	436	440	410	17,1
davon in Israel und in Siedlungen (in 1.000)	47	43	50	59	54	51,5	9,6
Arbeitslosigkeit (in 1.000)	138	157	121	120	115	128,25	-7,1
Erwerbsquote (%)	40,0	39,7	42,5	42,9	42,3	41,9	4,6
Beschäftigungsquote (%)	28,7	27,2	33,0	33,6	33,5	31,9	11,1
Arbeitslosigkeit (%)	28,3	31,4	22,3	21,6	20,7	23,8	-15,8

	2002	2003				2003	2003/2002
	Durchschnitt jährlich	1.Qu.	2.Qu.	3.Qu.	4.Qu.	Durchschnitt jährlich	Durchschnittl. Veränderung in %
<b>Gazastreifen</b>							
Bevölkerung älter als 15 Jahre (in 1.000)	636	660	670	683	693	676,5	6,4
Erwerbsbevölkerung (in 1.000)	219	245	250	261	260	254	16,0
Beschäftigung (in 1.000)	136	175	179	188	177	179,75	32,2
davon in Israel und in Siedlungen (in 1.000)	3	6	4	8	4	5,5	83,3
Arbeitslosigkeit (in 1.000)	83	70	71	73	83	74,25	-10,5
Erwerbsquote (%)	34,4	37,1	37,3	38,2	37,5	37,5	9,0
Beschäftigungsquote (%)	21,4	26,6	26,7	27,5	25,5	26,6	24,2
Arbeitslosigkeit (%)	38,0	28,6	28,4	28,0	31,9	29,2	-23,1

Quelle: Vierteljährliche PCBS-Arbeitsmarkterhebungen (Angaben ohne Ost-Jerusalem).

74. Aus den Daten für das letzte Quartal 2003, den neuesten bei Abfassung dieses Berichts zur Verfügung stehenden Daten, geht hervor, daß die Arbeitslosenquote 20,7 Prozent im Westjordanland und 31,9 Prozent in Gaza beträgt. Dies stellt im Vergleich zu 2002 eine Verbesserung dar. Wichtiger als die Quote selbst ist jedoch die hohe Anzahl der Arbeitslosen und der entmutigten Arbeitskräfte, die für eine Beschäftigung zur Verfügung stehen, jedoch nicht aktiv danach suchen. In Abbildung 8 werden die neuesten diesbezüglichen Tendenzen dargestellt.

**Abbildung 8. Arbeitslose und entmutigte Arbeitskräfte**



Quelle: Vierteljährliche PCBS-Arbeitsmarkterhebungen (Angaben ohne Ost-Jerusalem).

75. Die Gesamttendenz nimmt nun den bereits gewohnten, durch die politischen Entwicklungen des Konflikts beeinflussten Verlauf, wobei im zweiten Quartal 2002 ein Höhepunkt, gefolgt von einem Rückgang der Arbeitslosenzahl im Jahr 2003, auftrat. Trotzdem sind nahezu 290.000 Personen (davon 89 Prozent Männer) arbeitslos, wobei hierzu sowohl die Arbeitslosen gemäß der IAO-Definition als auch die Arbeitslosen und die entmutigten, nicht mehr auf Stellensuche befindlichen Erwerbspersonen zählen. Dies läßt den Schluß zu, daß die erweiterte Arbeitslosenquote 35,3 Prozent beträgt. Diese

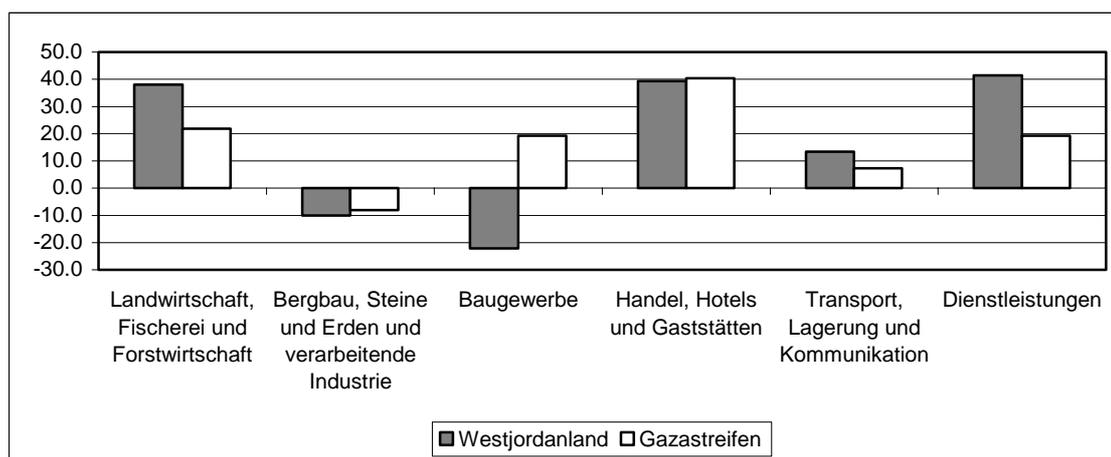
Anzahl wäre noch höher, würden Frauen berücksichtigt, die aufgrund von Sachzwängen und nicht aus freien Stücken zu Hause bleiben. Es gibt wenige historische Beispiele für Gesellschaften, denen es gelang, eine solch hohe Arbeitslosenquote ihrer Erwerbsbevölkerung länger zu verkraften.

76. Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen einer so hohen Arbeitslosigkeit dürften nicht unterschätzt werden. In wirtschaftlicher Hinsicht kommt es einem Disinvestment gleich. In sozialer Hinsicht ist es eine Ursache für individuellen und familiären Streß, der unsoziales Verhalten schürt. Gegen Frauen und Kinder gerichtete Gewalt steht oft in einem Zusammenhang zu längeren Zeiten der Arbeitslosigkeit von Männern. Angesichts einer derartig dramatisch hohen Arbeitslosigkeit findet auch politische Gewalt stärkere Unterstützung. Dies verschärft die ohnehin sehr gespannte Lage in den besetzten Gebieten.

### Nachlassende Qualität der Beschäftigung

77. Wie zwei Indikatoren zeigen, hat sich die Qualität der Beschäftigung in der letzten Zeit verschlechtert. Wirft man einen Blick auf die netto neugeschaffenen Arbeitsplätze nach wirtschaftlicher Tätigkeit in den Jahren 2000 bis 2003, so stellt man fest, daß Arbeitsplätze in den produktiven Wirtschaftssektoren verloren gingen und in den Sektoren mit geringer Produktivität (Abbildung 9) neu entstanden. In den drei Jahren wurden Arbeitsplätze überwiegend in den Bereichen Dienstleistungen, Handel und Landwirtschaft geschaffen. Umgekehrt werden Nettoverluste von Arbeitsplätzen in der verarbeitenden Industrie und im Baugewerbe (im letzten Fall lediglich im Westjordanland) verzeichnet. Dies zeigt, daß sich die Wirtschaft in den besetzten Gebieten auf Tätigkeiten mit niedriger Produktivität verlagert hat, die weniger Mehrwert und somit weniger Einkommen schaffen.

**Abbildung 9. Prozentuale Verteilung von Nettoschwankungen der Beschäftigung, 2003/2000**



Quelle: PCBS-Arbeitsmarkterhebungen (Angaben ohne Ost-Jerusalem).

78. Ungeachtet der niedrigen Erwerbsquote von Frauen in den besetzten Gebieten ist es sinnvoll, auf die wesentlichen Unterschiede der sektorspezifischen Beschäftigungsstruktur in bezug auf Männer und Frauen hinzuweisen. In der Tabelle 10 wird das Verhältnis zwischen männlichen und weiblichen Erwerbsquoten, ausgedrückt in Prozent, für jeden Wirtschaftszweig angegeben.

**Tabelle 10. Verhältnis zwischen männlichen und weiblichen Erwerbsquoten nach Wirtschaftszweig, 2002**

Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft	2,5
Bergbau, Steine und Erden und verarbeitende Industrie	0,6
Baugewerbe	0,02
Handel, Hotels und Gaststätten	0,31
Transport, Lagerung und Kommunikation	0,06
Dienstleistungen	1,7

Quelle: Table 3.10.7 PCBS, 2003a (Angaben ohne Ost-Jerusalem).

79. Der Anteil der Frauen ist im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung von Frauen in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor höher als der Anteil der Männer. Umgekehrt ist er im Baugewerbe und im Transport am niedrigsten. Dies läßt erkennen, daß Frauen überwiegend in Tätigkeiten mit niedriger Produktivität, insbesondere in der Subsistenzlandwirtschaft, anzutreffen sind. Die vielfachen, von den israelischen Streitkräften auferlegten Beschränkungen der landwirtschaftlichen Produktion (begrenzter Zugang zu Wasser, Zerstörung von Grund und Boden, Obstplantagen und Olivenbäumen) sowohl im Westjordanland als auch in Gaza haben besonders schwerwiegende Auswirkungen auf Frauen.

80. Der zweite auf die abnehmende Qualität der Beschäftigung hinweisende Indikator ist die Veränderung der Stellung im Erwerbsleben. Tabelle 11 zeigt die prozentuale Verteilung der Jahre 2000 und 2003 nach Stellung im Erwerbsleben sowie die Nettoveränderung.

**Tabelle 11. Stellung im Erwerbsleben, Verteilung und Nettoveränderung, 2003/2000 (in Prozent)**

	Prozentuale Verteilung		2000-03 (in 1.000)
	2000	2003	
Arbeitgeber	4,6	3,5	-6,6
Selbstständig Erwerbstätige	19,6	27,9	47,5
Abhängig Beschäftigte	66,1	57,3	-55,9
Unbezahlte Mithilfe in der Familie	9,7	11,3	9,0
<b>Insgesamt (%)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	
<b>Insgesamt (in 1.000)</b>	<b>595,8</b>	<b>589,8</b>	<b>-6,0</b>

Quelle: Vierteljährliche PCBS-Arbeitsmarkterhebungen (Angaben ohne Ost-Jerusalem).

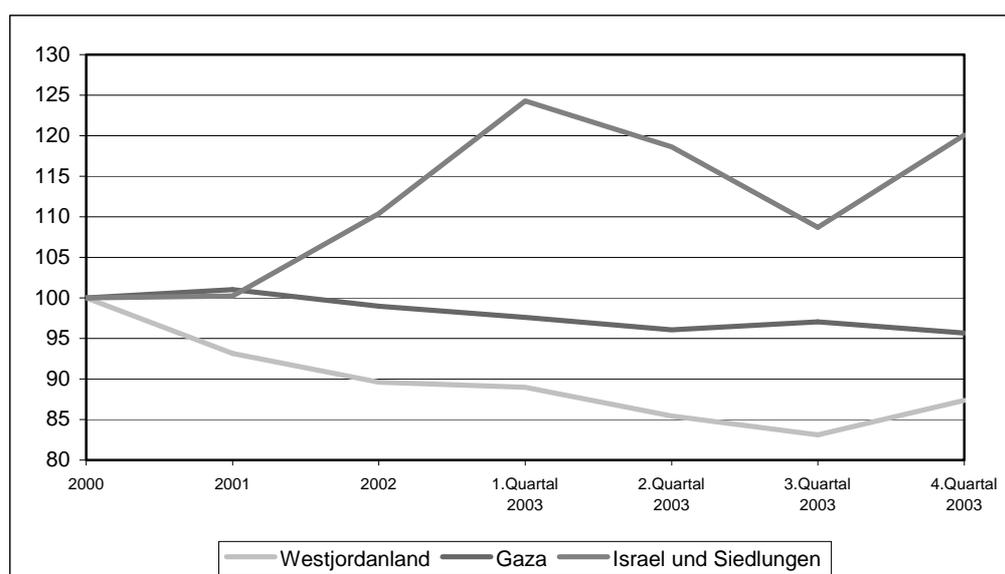
81. Hier ist ein massiver Rückgang der abhängigen Erwerbstätigkeit festzustellen, überwiegend – aber nicht ausschließlich – in Israel, der durch eine signifikante Zunahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit und im geringen Ausmaß der unbezahlten Mithilfe in der Familie, eine Domäne der Frauen, ausgeglichen wird. Festzustellen ist ferner eine Substitution der relativ hoch entlohnten abhängigen Beschäftigung durch eine selbstständige Erwerbstätigkeit mit niedrigem Einkommen. Mehr als 56.000 Arbeitsplätze abhängiger Beschäftigter gingen verloren; sie wurden in mehr als 47.500 Fällen durch eine selbstständige Erwerbstätigkeit ersetzt. Man kann mit Sicherheit davon ausgehen, daß

die selbstständige Erwerbstätigkeit in den meisten Fällen die Form einer Subsistenzlandwirtschaft, des Kleinhandels oder persönlicher Dienstleistungen angenommen hat. Insgesamt ist eine Nettoveränderung in Form eines Verlustes von 6.000 Arbeitsplätzen in den drei Jahren eingetreten.

82. Diese beiden Indikatoren weisen zweifelsfrei nach, daß die Qualität der Beschäftigung abgenommen hat: Ein niedrigeres und unsicheres Einkommen, weniger Schutz und weniger Rechte bei der Arbeit. Diese tiefgreifenden Änderungen der Beschäftigungsstruktur nach Wirtschaftstätigkeit und nach Stellung lassen sich nur durch die Beschränkungen erklären, denen Wirtschaftstätigkeiten in den besetzten Gebieten unterworfen sind, insbesondere die Beschränkung der Bewegungsfreiheit. Zwei zusätzliche Indikatoren ergänzen diese Analyse. Zunächst werden die Lohntendenzen und anschließend die Produktivitätstendenzen analysiert.

83. Bei den Reallöhnen der Palästinenser bietet sich im Westjordanland, in Gaza und in Israel ein unterschiedliches Bild (Abbildung 10). Die Reallöhne palästinensischer Arbeitnehmer in Israel stiegen zwischen 2001 und Ende 2003 um 20 Prozent. Im Westjordanland zeigt sich mit einem Rückgang von mehr als 15 Prozent bis zum dritten Quartal 2003, gefolgt von einer leichten Erholung, eine umgekehrte Tendenz. In Gaza wurde ein Rückgang der Reallöhne von 6,3 Prozent festgestellt. Der Rückgang der Reallöhne entspricht der allgemeinen Abnahme der abhängigen Beschäftigung und der hohen Arbeitslosigkeit, auf die an anderer Stelle hingewiesen wurde. Allerdings sind die durchschnittlichen Löhne weniger stark gefallen als es angesichts der bereits erwähnten Arbeitsmarktindikatoren zu erwarten gewesen wäre. Eine Erklärung bieten zum Teil die in Tabelle 12 enthaltenen Daten, aus denen sich der Schluß ziehen läßt, daß Arbeitgeber und Unternehmen bewußt der Beschäftigung Vorrang vor der Produktivität eingeräumt haben. Dies ist ein seltener Fall, der nur mit den sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen der besetzten Gebiete erklärt werden kann.

**Abbildung 10. Tendenzen der Reallöhne, 2000-03**



Anmerkung: Durchschnittliche Tageslöhne, deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex für das Westjordanland, Gaza und Ost-Jerusalem, Index 2000 = 100.

Quelle: Vierteljährliche PCBS-Arbeitsmarkterhebung und Verbraucherpreisindex (Angaben ohne Ost-Jerusalem).

**Tabelle 12. Indikatoren gewerblicher Tätigkeit, 2000**  
(Indexzahlen auf der Grundlage 2000 = 100)

Anzahl der Unternehmen	95,5
Anzahl der Beschäftigten	90,2
Arbeitnehmerentgelt	60,5
Produktion	60,5
Mehrwert	46,6
Brutto-Anlageinvestitionen	29,3
Mehrwert pro abhängig Beschäftigten	52,8
Quelle: PCBS, 2003a, Tabelle 3.15.1 und 3.15.2	

84. Neuere Daten liegen zwar nicht vor, der geschilderte Trend dürfte sich jedoch in letzter Zeit kaum geändert haben. Beim Arbeitnehmerentgelt ist ein stärkerer Rückgang als bei der Anzahl der Beschäftigten festzustellen. Dies kann nur Ausdruck einer bewußten Strategie zur Weiterbeschäftigung der zum Unternehmen gehörenden Arbeitnehmer sein, möglicherweise in Form von weniger Arbeitstagen bei unverändertem Lohn. Dies ist eine Praxis, die von großer sozialer Verantwortlichkeit zeugt und zur Abmilderung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise beigetragen hat. Zweitens ist der Mehrwert deutlicher als die Gesamtproduktion zurückgegangen, was den Schluß zuläßt, daß der Zwischenverbrauch und somit die Qualität der Produktion niedriger lag. Auch dies dürfte im Kontext der besetzten Gebiete eine rationale Anpassungsstrategie an die durch Transportbeschränkungen gekennzeichneten Verhältnisse sein. Drittens bleiben Investitionen mit einem Rückgang von mehr als 70 Prozent fast vollständig aus. Dies zeigt, welchen Zwänge die Unternehmen ausgesetzt sind und wie sie die Zukunft einschätzen. Ein niedriges Investitionsniveau bedeutet nichts anderes als ein geringes Maß an Vertrauen der Investoren in die Zukunft. Schließlich, und dies ist möglicherweise am wichtigsten, ist die Produktivität bzw. der Mehrwert pro abhängig Beschäftigten um nahezu 50 Prozent gefallen. Obgleich dies kurzfristig zur Sicherung von Arbeitsplätzen, wenngleich mit geringerer Produktivität, beigetragen hat, ist diese langfristig nicht tragbar. Ein Rückgang der Produktivität und geringere Investitionen führen vielmehr zur Stagnation, was genau der Lage entspricht, in der sich Unternehmen in den besetzten Gebieten derzeit befinden.

## Lokalisierung und Globalisierung

85. „Unsere Produktion wurde lokalisiert“, erklärte ein Vertreter des Verbands der Palästinensischen Handels-, Industrie- und Landwirtschaftskammern (FPCCIA) gegenüber der IAA-Mission. Mit anderen Worten, Unternehmen sind dazu übergegangen, lokale Märkte und Verbraucher zu bedienen und vorwiegend lokale Produktionsmittel einzusetzen. Diese Anpassungsstrategie stellt eine Reaktion auf die Beschränkungen der betrieblichen Tätigkeit – der Bewegungsfreiheit der Personen, des Gütertransports oder der Investitionen – dar. Es ist eine Strategie für einen raschen Konjunkturabschwung und das Überleben in einer besonders schwierigen Lage. Die genannten Indikatoren sind Ausdruck dieser Situation.

86. In einer Zeit, in der die ganze Welt von Globalisierung und der Öffnung von Handel und Wirtschaften als einem Mittel zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums spricht, überrascht diese Feststellung. Die besetzten Gebiete befinden sich in einer

besonderen Lage, in der die Lokalisierung und nicht die Globalisierung zumindest gegenwärtig die vernünftigste Lösung zu sein scheint.

87. Allerdings teilten zur gleichen Zeit Vertreter des Allgemeinen Gewerkschaftsbundes von Palästina (PGFTU) der IAA-Mission mit, daß ihre Hauptsorge die Arbeitslosigkeit sei (PGFTU, 2004a). So seien beispielsweise in Nablus einige Textil- und Bekleidungsunternehmen vor kurzem geschlossen und Arbeitnehmer entlassen worden, da die wichtigsten israelischen Auftraggeber ihre Tätigkeiten nach Jordanien verlegt hätten, wo das Lohnniveau niedriger sei als in den besetzten Gebieten. Dies ist nichts Neues, da das Outsourcing in der Weltwirtschaft zunehmend an Bedeutung gewinnt. Relative Löhne, aber auch relative Lohnstückkosten, gehören zu den Hauptursachen für geographische Verlagerung von Produktionstätigkeiten. Indessen sind zwei Bemerkungen angezeigt, um darzulegen, daß sich diese Lage etwas von der anderer Länder unterscheidet. Zunächst steht nicht fest, ob Lohnkosten der einzige Grund für die Verlagerung dieser Unternehmen nach Jordanien waren oder ob die gesamten Transaktionskosten, einschließlich der aufgrund der Besetzung direkt oder indirekt von den Unternehmen zu tragenden zusätzlichen Kosten, den tatsächlichen Grund darstellen. Dies träfe insbesondere auf die Stadt Nablus zu, in der lange Zeit strenge Ausgangssperren verhängt und Armeeeinsätze durchgeführt wurden. Zweitens liegt auf der Hand, daß selbst wenn die Lohnkosten im Einklang mit anderen Beobachtungen der relativen Löhne in den besetzten Gebieten der ausschlaggebende Grund waren, Maßnahmen anderer Länder zur Bekämpfung des Outsourcing bzw. zur Dämpfung seiner Auswirkungen und zur Förderung der Entwicklung neuer Tätigkeiten im Kontext der Besetzung und der strikten Mobilitätsbeschränkungen nur sehr schwer, wenn überhaupt, durchzuführen sind.

88. Bedienstete der Palästinensischen Behörde, die mit der IAA-Mission zusammentrafen, sind sich dieser Tendenzen durchaus bewußt, und sie prüfen derzeit Optionen, wie derartige Entwicklungen bekämpft bzw. kompensiert werden können.

### Zunehmende Verbreitung von Armut

89. Der Konjunkturabschwung, der zu geringer und qualitativ schlechterer Beschäftigung und zu unregelmäßigen Löhnen und Einkommen führte, erklärt den Anstieg des Anteils und der Zahl der in Armut lebenden Palästinenser (Tabelle 13). Es wird geschätzt, daß Mitte 2003 62 Prozent der Bevölkerung der besetzten Gebiete (mit Ausnahme Ost-Jerusalems) unterhalb der Armutsgrenze von 3,6 US-Dollar pro Kopf und pro Person lebten. Mitte 2003 traf dies auf 2,4 Millionen Menschen zu. Es wird geschätzt, daß im Westjordanland 52 Prozent und in Gaza 83 Prozent der Bevölkerung in Armut leben.

**Tabelle 13. Armut in den besetzten Gebieten**

	1998			2003		
	Besetzte Gebiete	Westjordanland	Gaza	Besetzte Gebiete	Westjordanland	Gaza
Verbreitung der Armut (in % der Bevölkerung)	20,3	14,5	33,0	62,3	51,8	83,4
Bevölkerungszahl unterhalb der Armutsgrenze	625.709	274.812	350.897	2.369.259	1.226.391	1.142.868

Anmerkung: Auf der Grundlage einer Armutsgrenze von 3,6 US-Dollar Tagesausgaben für einen Haushalt von zwei Erwachsenen und zwei Kindern.

Quelle: PCBS, 2003a (Tabelle 3.8.8); PCBS, 2003 b.

90. Die Verbreitung der Armut ist in Haushalten mit einem weiblichen Haushaltsvorstand 1,3 mal so hoch wie in Haushalten mit einem männlichen Haushaltsvorstand (PCBS, 2003a (Daten von 1998)). Die Tatsache, daß die Gemeinschaft und die Familie die Berufstätigkeit einer Frau auch dann mißbilligen, wenn kein männlicher Ernährer vorhanden ist, stellt für Frauen bei der Suche nach einer Lohnbeschäftigung ein großes Hindernis dar.

91. Haushalte nutzen unterschiedliche Strategien zur Bewältigung des drastischen Einkommensverlustes, z.B. Einschränkungen der Ausgaben und des Konsums, die verzögerte Zahlung von Rechnungen, Kredite, Unterstützung durch die Familie, Tätigkeiten zur Sicherung des Lebensunterhalts usw. (PCBS, 2003b). Für Strategien von Haushalten zur Bewältigung der Armut sind überproportional Frauen zuständig, was ihre Optionen weiter einschränkt.

92. In einer Zeit, in der die internationale Gemeinschaft die Armut bis 2015 um die Hälfte halbieren will, hat sich die Armut in den besetzten Gebieten innerhalb von fünf Jahren prozentual verdreifacht. 1999 hatte palästinensische Bevölkerung ein Bruttovolkseinkommen pro Kopf, das dem eines Landes mit mittlerem Einkommen entsprach. Heute entspricht die Lage der eines Landes mit einem niedrigen bis mittleren Einkommen und einem massiven Armutsproblem.

93. Aus den genannten Daten und Indikatoren geht deutlich hervor, daß die eigentliche Ursache für die Armutskrise die Beschäftigungskrise ist und daß die Beschäftigungskrise wiederum Folge der Besetzung und der vielfältigen Beschränkungen der Wirtschaftstätigkeit und der Mobilität ist.

## Beschäftigung und die Schaffung von Arbeitsplätzen als Nothilfe

94. Seit 2000 wurde die Geberunterstützung für die besetzten Gebiete massiv erhöht und zu einem großen Teil als Nothilfe gewährt. Ein Teil der Nothilfe floß in Beschäftigungsprojekte, oft in Form von Infrastrukturinvestitionen zur Reparatur von Straßen und anderen von den israelischen Streitkräften bei ihren wiederholten Einfällen in den besetzten Gebieten verursachten Zerstörungen. Einige Straßen wurden in der Tat in den letzten zwei Jahren mehrfach repariert und wiederhergestellt. In Zusammenarbeit mit der IAO hat die Weltbank die Kosten und Nutzen von Programmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen evaluiert. Eine nationale Strategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen wurde vom Ministerium für Planung und internationale Zusammenarbeit auf der Grundlage einer Weltbank/IAO-Studie (Weltbank/IAO, 2003) ausgearbeitet. Von September 2000 bis Januar 2002 haben Geber 105 Millionen US-Dollar aufgewandt, was bei Kosten von nahezu 13.000 US-Dollar pro Arbeitsplatz zur Schaffung von etwa 8.000 Vollzeitarbeitsplätzen führte (Weltbank, 2003b). Die Gesamtzahl der geschaffenen Arbeitsplätze stellt nur einen kleinen Bruchteil (5,6 Prozent) der Arbeitsplätze dar, die im selben Zeitraum (drittes Quartal 2000 bis letztes Quartal 2001) durch die Krise verloren gingen. Aufgrund der hohen Kosten für Vorleistungen bei Programmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen erweisen sich Nahrungsmittelhilfeprogramme für die Gewährung von Leistungen an Bedürftige als wesentlich effizienter. Allerdings ist die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Augen der Palästinenser unerlässlich. Außerdem wird die Beschäftigung der Nahrungsmittelhilfe oft als Methode der Unterstützung vorgezogen. Es steht fest, daß Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen soweit möglich fortgesetzt werden sollten. Der Beschäftigungsinhalt dieser Programme muß verbessert werden; darüber hinaus müssen verschiedene alternative Strategien zur Schaffung von Arbeitsplätzen zusätzlich zu Investitionen in die Infrastruktur geprüft werden. Zugleich steht

fest, daß Geberunterstützung und insbesondere Beschäftigungsprogramme die durch die militärische Besetzung hervorgerufene Krise nur zum Teil lindern können.

## IV. Sozialverwaltung für einen Staat im Aufbau

95. Eines der wichtigsten Instrumente einer rechtsstaatlichen Regierung ist ein gesetzmäßiges und funktionsfähiges Rechtssystem. In diesem Jahr hat die Mission jedoch vieles erfahren, was Zweifel daran aufkommen läßt, in welchem Ausmaß eine normale rechtsstaatliche Ordnung im gegenwärtigen Umfeld besteht; eine rechtsstaatliche Ordnung ist jedoch auf jeden Fall eine Voraussetzung für die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit, die ihrerseits die Grundlage für dauerhaften Frieden und menschenwürdigere Arbeit ist. Die Mängel sind auf vielen Ebenen augenfällig, nicht zuletzt bei den praktischen Schwierigkeiten, auf die das palästinensische Arbeitsministerium bei der Durchführung der Arbeitsgesetze und der Aufrechterhaltung der Arbeitnehmerrechte stößt. Soviel festzustellen, bedeutet immerhin, daß manche Aspekte anerkannt werden, die stärkere Beachtung erfordern und bei denen vieles erreicht werden könnte.

96. Auf internationaler Ebene haben die früheren Berichte des Generaldirektors auf den gesetzlichen Rahmen hingewiesen, insbesondere das Haager Abkommen von 1907 (betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs) und das Vierte Genfer Abkommen von 1949 (über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten), die auch von Israel unterzeichnet wurden. Bezüglich von Angelegenheiten im sozialen und Arbeitsbereich werden die Verpflichtungen aller Mitgliedstaaten, die in der Verfassung der IAO einschließlich der Erklärung von Philadelphia angeführt sind, durch die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aus dem Jahr 1998 ergänzt, die in ähnlicher Weise die Verpflichtungen aller Mitgliedstaaten bezüglich a) Vereinigungsfreiheit und effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; b) die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit; c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit; und d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf enthält.

### Rechte bei der Arbeit

97. Die Erklärung von 1998 ist für die gegenwärtige Situation besonders relevant, weil die Einhaltung ihrer Bestimmungen nicht von der Ratifikation bestimmter Übereinkommen abhängt. Mit anderen Worten: Die Erklärung hat die Bedeutung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für alle erwerbstätigen Männer und Frauen im Völkerrecht und im innerstaatlichen Recht sowie die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten unterstrichen, diese Prinzipien und Rechte nach bestem Wissen und Gewissen zu fördern und durchzuführen. Die Strategien und Situationen, in denen jeder Mitgliedstaat diese Verpflichtung wahrzunehmen hat, mögen unterschiedlich sein, doch sollten alle zumindest nach bestem Wissen und Gewissen Anstrengungen unternehmen, um alle Aktionen und Maßnahmen zu unterlassen, die diesen Prinzipien und Rechten zuwiderlaufen. Aus dieser Perspektive ist die Delegation zu bestimmten Schlußfolgerungen gelangt, die auf eine Erweiterung und Verstärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit Palästinensern auf nationaler und internationaler Ebene abzielen, um ein realistisches Programm zu fördern, daß sich um einen substantiellen sozialen Schutz und die Förderung der Beschäftigung bemüht. Die Mission war der Auffassung, daß Maßnahmen dieser Art eine positive Auswirkung auf die Qualität der Regierungsführung und die Demokratisierung Palästinas haben und beweisen könnten, daß die Palästinensische Behörde die im

wirtschaftlichen und sozialen Bereich international anerkannten Prinzipien, Rechte und Normen beachtet.

98. Rechtliche Ungewißheiten in den besetzten Gebieten spiegeln die prekäre Natur des geographischen und politischen Umfelds wider, darunter – worauf die Mission wiederholt hingewiesen wurde – die täglichen Einfälle der israelischen Streitkräfte, gezielte Tötungen und Destabilisierungsmaßnahmen. Der Delegation wurde wiederholt über massive Zerstörungen von Fabriken und Werkstätten, der Plattwalzung von Agrarland und der Einschränkung von Fischereirechten in den Gebieten berichtet, was zur Folge hatte, daß Männer und Frauen ihren Lebensunterhalt in den relativ formalen Wirtschaftssektoren verloren haben, die Arbeitslosigkeit hoch ist und die Menschen auf informelle Aktivitäten und Strategien angewiesen sind, um überhaupt leben zu können, wobei Frauen im informellen Teil der Wirtschaft unverhältnismäßig stark vertreten sind. Unter diesen Umständen gibt es keine Garantie auch nur für Mindestbedingungen für menschenwürdige Arbeit oder die Anwendung von Arbeitsgesetzen.

99. Obwohl Präsident Arafat im Mai 2001 ein einheitliches Arbeitsgesetzbuch verkündet hat, das an die Stelle von Bestimmungen getreten ist, die verschiedenen historischen und aktuellen Quellen entnommen waren, wurden der Gesetzentwurf über Gewerkschaftsorganisation und ein Großteil der nachgeordneten Gesetzgebung zur Durchführung des Arbeitsgesetzbuches noch nicht angenommen. Ferner wurde der Mission mitgeteilt, daß Beschlüsse des Arbeitsgerichts (z.B. über Entlassungen oder Arbeitsentgelt) nur schleppend getroffen und nicht umgesetzt werden. Die Palästinensische Behörde steht vor unüberwindlichen Hindernissen, wenn es darum geht, ihre Souveränität in den besetzten Gebieten auszuüben; die Justizbehörden scheinen für eine Rechtsprechung zur Lösung von Arbeitskonflikten völlig unzureichend gerüstet zu sein.

100. Die Mission oft häufig beeindruckt vom Engagement und der Kompetenz, mit denen Vertreter der Palästinensischen Behörde und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen die scheinbar unlösbaren Probleme angehen. Mindestens zwei wichtige Beispiele lassen sich anführen. Das Frauenministerium besteht erst seit wenigen Monaten und verfügt nur über sehr geringe Mittel; es trat an die Stelle einer Unterabteilung des Planungsministeriums und soll eine ansonsten relativ schwache Strategie der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte verstärken, die bisher mit Leitstellen in verschiedenen Ministerien dezentralisiert war. Es gibt ganz klar eine offene Diskriminierung von Frauen, z.B. beim Arbeitsentgelt (im Durchschnitt erhalten Frauen nur zwei Drittel des Entgelts von Männern) und bei Sozialversicherungsleistungen (einschließlich Mutterschutz), sowie ungleiche Hindernisse für weibliche Unternehmer in bezug auf Eigentums- und Erbrechte, Zugang zu Krediten, strafrechtliche Haftung und die Verfügbarkeit von Einrichtungen zur Kinderbetreuung. Vertreter von Ministerien und von nichtstaatlichen Organisationen, mit denen die Mission zusammentraf, sind sich jedoch der Problematik und der Notwendigkeit deutlich bewußt, die Einbeziehung von Männern in die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter zu verstärken. Die Mission stellte fest, daß IAO-Normen bezüglich Gleichheit des Entgelts, Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Mutterschutz und Arbeitnehmer mit Familienpflichten<sup>6</sup> zentrale Bezugspunkte für eine künf-

---

<sup>6</sup> Zusätzlich zur Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit siehe das Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts, 1951 (Nr. 100), und das Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958 (Nr. 111). Auch andere Normen bezüglich der Sozialen Sicherheit, Mutterschutz und Familienpflichten sind äußerst relevant.

tige Strategie sind. In Zukunft muß sichergestellt werden, daß das Frauenministerium nicht nur auf Geberressourcen angewiesen ist.

101. Ein weiteres Beispiel ist das Ministerium für Kommunalverwaltung. Der Mission wurde erläutert, welche Bedeutung kommunalen Verwaltungseinheiten (LGUs) in einer Zeit zukommt, in der Regierungsfähigkeit der zentralen Palästinensischen Behörde unter einer Besetzung, bei der Völkerrecht nicht geachtet wird (z.B. wie oben angeführt bezüglich des Haager Abkommens von 1907 und des Vierten Genfer Abkommens von 1949), stark beeinträchtigt ist. Die kargen Steuereinnahmen von LGUs sind aufgrund der Zerstörung von Geschäften und des Baus der Sperrmauer noch weiter zurückgegangen, und dennoch haben die LGUs in unterschiedlichem Ausmaß dafür gesorgt, daß weiterhin bestimmte Dienstleistungen erbracht werden (z.B. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung), teilweise mit Hilfe von Gebern, ferner einige Dienstleistungen im Bildungsbereich und im Gesundheitswesen. Die Rolle des Ministeriums bei der Aufsicht und Unterstützung der LGUs bleibt bestehen, und Vorbereitungen für Kommunalwahlen am Ende des Jahres gehen weiter. Die Mission fand es ermutigend, wie zentrale und lokale Behörden unter äußerst schwierigen Bedingungen weiterarbeiten und für ein Mindestmaß an Verwaltungsführung in den besetzten Gebieten sorgen. Vor allem bei Arbeitsgelegenheiten für Frauen und Männer, die zunehmend unter den ihnen aufgezwungenen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und den Sicherheitsmaßnahmen zu leiden haben, stellen das Ministerium und die LGUs lebenswichtige Verbindungen zwischen der Zentralregierung und ihrer Politik in Ramallah und dem Kampf um menschenwürdige Lebensbedingungen und Arbeit vor Ort her.

102. Mit Interesse erfuhr die Mission von Maßnahmen, die das palästinensische Arbeitsministerium ergriffen hat, um Fragen der Verwaltungsführung und des Arbeitsrechts zu behandeln, insbesondere in einem Kontext der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern. Das hat z.B. die Form der Vorbereitung einer nachgeordneten Gesetzgebung zur Durchführung des Arbeitsgesetzbuches von 2001 und der endgültigen Formulierung eines Sozialversicherungsgesetzes angenommen, wobei gleichzeitig Anwälte und Richter in Zusammenarbeit mit arabischen Nachbarstaaten ausgebildet wurden. So hat es insbesondere zwei Wochen vor dem Besuch der Mission dreigliedrige Konsultationen gegeben, die zu einer Empfehlung an das Kabinett führten, im Rahmen der Arabischen Arbeitsorganisation die Arbeitsnormen in bezug auf Kollektivverhandlungen, Kinderarbeit und Arbeitsaufsicht anzuerkennen. Eine weitere dreigliedrige Zusammenarbeit wurde in bezug auf Sozialversicherungsvorkehrungen und den Fonds für technische Zusammenarbeit geplant. Diese Maßnahmen entsprechen den in Phase I des Fahrplans für den Frieden angestrebten Reformen.

103. Was die Auswirkung der Abriegelung und der Mauer auf die Bewegungsfreiheit der Arbeitnehmer und allgemein die verschiedenartigen Auswirkungen der Besetzung auf Arbeitnehmer- und Beschäftigungsrechte in den letzten zwölf Monaten angeht, so gibt es, wie die Mission festgestellt hat und wie ihr berichtet wurde, viele Situationen, in denen palästinensische Frauen und Männer daran gehindert werden, ihren Lebensunterhalt zu verdienen und menschenwürdige Zustände im Familienleben und bei der Arbeit zu erhalten, weil sie ihr Recht auf Arbeit verloren haben. Für viele Männer und Frauen bedeutet der Weg zur Arbeit und zurück – ob in Israel oder einfach nur von einem Bezirk der besetzten Gebiete in einen anderen – eine tägliche demütigende Behandlung und persönliche Gefahren an Kontrollstellen. Palästinenser vergleichen die Situation mit der Apartheid. Auch sollte nicht unterschätzt werden, wie besonders gravierend die Situation für Frauen ist, sowohl in bezug auf Härten und unwürdige Behandlungen an Kontrollstellen als auch in dem Sinne, daß sie ihre Rolle als Ernährerin der Familie und als Hausfrau unter immer schwierigeren Bedingungen wahrnehmen müssen – wenn auf-

grund der erzwungenen Abwesenheit von männlichen Familienmitgliedern selbst Klein- oder Subsistenzlandwirtschaft aufgrund des Baus der Mauer und des sich daraus ergebenden Verlusts von Land, Licht und Wasser fast unmöglich gemacht wird. Der Mission wurde ferner von verbreiteter Verschmutzung des Bodens auf früherem Agrarland berichtet, wodurch dieses unfruchtbar gemacht wird.

104. Unter diesen Umständen gibt es keine freie Wahl der Beschäftigung; das ist so gravierend, daß die Frage der Grundrechte in diesem Gebiet nicht ignoriert werden kann. Ganze Städte wie Nablus und Kalkiliya werden als belagerte Städte beschrieben, die abgeriegelt sind, so daß sie „riesigen Gefängnissen“ gleichen, ein als kollektive Bestrafung auferlegter Zustand; wie der Mission häufig berichtet wurde, werden für die noch verbleibenden Tätigkeiten in den Industriezonen Arbeitsbedingungen einseitig und ohne jeglichen Bezug auf innerstaatliche oder internationale Arbeitsnormen festgelegt, und die Arbeit findet unter bewaffneter Bewachung statt. Auch Kinder jeglichen Alters sind von den negativen Folgen des Baus der Mauer betroffen, und die Mission erhielt zahlreiche Beweise dafür, daß Kinder am normalen Schulbesuch gehindert werden. Es ist klar, daß alle diese Gegebenheiten ernsthafte Auswirkungen auf die künftige wirtschaftliche und menschliche Entwicklung haben. Gleichzeitig ist zu hoffen, daß sie zur Ausarbeitung von Gegenstrategien für menschenwürdige Arbeit führen können, wie sie in internationalen Arbeitsnormen niedergelegt ist, insbesondere solchen, die sich auf Beschäftigungspolitik, die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, die Nichtdiskriminierung und Kinderarbeit beziehen. Das sind Angelegenheiten, die eigentlich im Dialog zwischen den jeweiligen Arbeitsministerien von Palästina und von Israel ausgehandelt werden sollten: Der palästinensische Minister machte der Mission klar, daß seine Verwaltung nicht einmal die Arbeitsbedingungen und Rechte der Arbeitnehmer kontrollieren kann, wenn die israelischen Behörden Arbeitsgenehmigungen für Arbeit in Israel direkt an die Betroffenen ausstellen, ohne sein Ministerium einzubeziehen.

## Die palästinensischen Sozialpartner

105. Die IAO hat einige komparative Vorteile, die zum Aufbau einer nationalen Politik und zur Verbesserung der Verwaltungsführung im Arbeits- und Sozialbereich und darüber hinaus beitragen können. Im Licht ihrer Erfahrung bei der Setzung und Überwachung von internationalen Arbeitsnormen und bei der Förderung des Sozialdialogs prüfte die Mission sorgfältig die Entwicklungen bezüglich der Sozialpartner sowie der Regierungseinrichtungen in den besetzten Gebieten.

106. Der Arbeitgeberverband FPCCIA in Ostjerusalem bezeichnete die Schließung der Büros der Handels-, Industrie- und Landwirtschaftskammern durch die israelischen Behörden im Jahre 2001 und ihre Umverlegung in wesentlich kleinere Räumlichkeiten als Verstoß gegen das Vierte Genfer Abkommen. Wie ihre Kollegen in Gaza (mit denen sie seit 1999 nicht mehr zusammenkommen konnten) mußten sie nach eigenen Angaben Schikanierung in Form von Verzögerungen und Nichtausstellung von Arbeitsgenehmigungen und Import- und Exportlizenzen sowie häufige intensive Kontrollen von Gütern, einschließlich verderblicher Waren hinnehmen, was häufig zu Schäden und Verlusten führt. In bezug auf den Gazastreifen wurde der Delegation insbesondere von diskriminierendem und rassistischem Verhalten der israelischen Behörden im Hafen von Ashdod berichtet, wo israelische Unternehmen weitaus besser behandelt wurden als die von Palästinensern.

107. PGFTU-Vertreter sowohl in Gaza-Stadt als auch in Nablus berichteten ebenfalls über Einmischung der israelischen Behörden, die den PGFTU daran gehindert hatten, im Oktober 2003 seinen Kongreß abzuhalten: Nachdem alle Vorbereitungen getroffen wor-

den waren, wurden Reisen von palästinensischen Gewerkschaftsdelegierten und von Beobachtern von internationalen Organisationen einschließlich der IAO untersagt. Dies und andere Hindernisse für Kommunikation und Bewegungsfreiheit (selbst innerhalb des Westjordanlandes oder des Gazastreifens) haben normale interne Kommunikationen und Diskussionen innerhalb des PGFTU und allgemeiner die Ausübung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Organisation verhindert; es hat die Hinauszögerung der internen Demokratisierung des PGFTU bedeutet, die durch Wahlen erfolgen sollte. In Nablus wurde der Mission über weitere Schikanierungen und Einschüchterungen durch israelische Behörden in Form einer Razzia im Haus des Generalsekretärs in den frühen Morgenstunden des 25. März und sein mehrstündiger Arrest bei vorgehaltener Waffe berichtet, und es war eindeutig, daß die PGFTU-Räumlichkeiten willkürlich beschossen worden waren<sup>7</sup>.

108. Trotz solch eindeutig unterdrückerischer Bedingungen, bei denen die Integrität der Organisationen der Sozialpartner in Palästina nicht geachtet wurde, ist es wichtig festzustellen, daß sowohl die Gewerkschaften als auch die Handelskammern in Palästina weitergearbeitet haben. In beiden Fällen wurde die Mission über die Lage von weiblichen Mitgliedern informiert: ihr Anteil an der Mitgliedschaft scheint noch niedriger zu sein als ihr Anteil an der erwerbstätigen Bevölkerung, der 11 Prozent beträgt, doch gibt es einige Anzeichen für spontanes Handeln, um gegen dieses Manko vorzugehen, z.B. die Schaffung von Frauenabteilungen im PGFTU und das Entstehen einiger Verbände zur Unterstützung von Geschäftsfrauen. Die Mission nahm insbesondere die Informationen über den neuen Gesetzentwurf bezüglich der Einrichtung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zur Kenntnis. Zwar war das Verfahren zur Abfassung des Textes und die Art, in der die Auffassungen sowohl der Handelskammer als auch des PGFTU eingeholt und berücksichtigt wurden, nicht völlig klar, doch liegt die Sache anscheinend nunmehr dem Palästinensischen Gesetzgebenden Rat vor. Eine Prüfung des Textes, der für Arbeitgeber- wie für Arbeitnehmerverbände gilt, läßt erkennen, daß es etliche Bestimmungen gibt, die im Lichte der IAO-Prinzipien über Vereinigungsfreiheit einer weiteren Prüfung und Klärung bedürfen; und die Mission kam zu einem Schluß bezüglich möglicher Schritte, die zur Behandlung dieser Fragen unternommen werden könnten.

## Die israelischen Sozialpartner

109. Bei den Gesprächen der Mission mit den israelischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ergab sich eine gewisse Konvergenz der Interessen mit den entsprechenden palästinensischen Verbänden. Für israelische Arbeitgeber sind die Vorteile von Kollektivverhandlungen, vor allem auf Betriebsebene, offenkundig, und sie erklären, daß es keine Diskriminierung von Arbeitnehmern aufgrund ihrer Religion, Rasse oder Herkunft gibt. Den Zahlen für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in der Zeit nach Oslo bis 2000 steht eine Stagnation in jüngerer Zeit gegenüber, z.B. im Baugewerbe, wo der Bedarf an Arbeitskräften aufgrund des Mangels an palästinensischen Arbeitnehmern nicht gedeckt werden kann. In anderen Sektoren, darunter den Industriezonen, leiden Unternehmen unter der unsicheren Lage neben der verringerten Produktivität und Verlässlichkeit einer Arbeitnehmerschaft, die ohne eigenes Verschulden und aufgrund der

<sup>7</sup> Besonders fiel der Mission die angespannte und unsichere Lage in Nablus auf, nachdem dort einige Tage zuvor ein sechsjähriger Junge in seinem eigenen Haus erschossen worden war. Ähnlich gespannt war die Situation im Gazastreifen, nachdem Scheich Jassin am 22. März und danach Abdel-Aziz al-Rantissi am 17. April 2004 gezielt getötet worden waren.

Prozedur an den Kontrollstellen zu spät kommt und bei Arbeitsbeginn bereits erschöpft ist. Israelische Arbeitgeber glauben, daß die Mauer Menschenleben rettet, die Sicherheit fördert und deshalb auch die wirtschaftliche Erholung vor Ort, doch die erwünschten Joint Ventures mit palästinensischen Unternehmen sind weit schwieriger zu pflegen. Der Mission war klar, daß alle möglichen Hindernisse für die Freizügigkeit von Menschen und im Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und alle möglichen Formen der Diskriminierung, die Beschäftigung und Berufsausübung betreffen, eine optimale wirtschaftliche Entwicklung von Israelis und Palästinensern verhindern; und die Mission wollte in ihren Schlußfolgerungen erneut darauf aufmerksam machen.

110. Auch der israelische Gewerkschaftsbund Histadrut unterstrich die wirtschaftlichen Kosten der Intifada und die tägliche Schikanierung von palästinensischen Arbeitnehmern an Kontrollstellen. Ein 1997 zwischen der Histadrut und dem PGFTU geschlossenes Kooperationsabkommen, das sich an ein Rahmenabkommen von 1995 anschloß, ging von der Überzeugung aus, daß die Histadrut als Akt der Solidarität und Unterstützung palästinensischen Arbeitnehmern, die in einem „Staat im Aufbau“ leben, Hilfe leisten sollten. Das Abkommen von 1997, das rechtliche Unterstützung beim Schutz von Arbeitnehmern aus den Gebieten der Palästinensischen Behörde vorsieht, die in Israel arbeiten, um ihr Rechte auf einen Arbeitsplatz zu verteidigen, ist nunmehr sehr schwer durchzuführen, da es Palästinensern, die sich in Israel aufhalten, praktisch unmöglich ist, ihre Rechte einzufordern. Das Programm ist deshalb zur Zeit erheblich reduziert und nimmt weitgehend die Form von Telefonkontakten an. Bis zur Intifada fanden gemeinsame Seminare und Workshops statt, die sich mit Arbeitnehmerrechten, Arbeitsschutz, dem Status von Frauen und Arbeitsrecht befaßten, einige in Zusammenarbeit mit der IAO und anderen ausländischen Gewerkschaften. Die IAO mißt dieser Art von Zusammenarbeit große Bedeutung bei, die bei der Schaffung von Institutionen zwischen den Sozialpartnern im palästinensischen Staat im Aufbau Unterstützung leistet.

## Beschäftigungspolitische Rechte

111. Die Arbeitslosigkeit hat stark zugenommen, und die Produktivität ist aufgrund der Abriegelung der Grenze erheblich gesunken, so daß es für die Palästinensische Behörde praktisch unmöglich ist, eine kohärente Politik für volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung aufzustellen oder zu verfolgen, wie es das Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik, 1964 (Nr. 122), vorsieht, auf das der Bericht des Generaldirektors im Jahre 2001 hinwies. Die verheerenden Auswirkungen der Abriegelung der Grenze auf die mittel- und langfristige Entwicklung – wie sie Familien trennt und Frauen zwingt, bei Abwesenheit der männlichen Familienmitglieder einen kargen Lebensunterhalt zu fristen und gleichzeitig Kinder aufzuziehen, wie sie die Ausbildung der Kinder einschränkt, wodurch sich die Tendenz zu Müßiggang und das Risiko unangemessener und gefährlicher Kinderarbeit noch verstärkt – sollten nicht unterschätzt werden.

112. Was das Arbeitsumfeld in und bei den Industriezonen und insbesondere in Erez betrifft, wo die Delegation dieses Jahr und früher Erkenntnisse gesammelt hat, so ist sich die Mission natürlich der Ereignisse und Vorfälle vor und nach dem diesjährigen Besuch bewußt, was zweifellos die Verhängung etlicher Sicherheitsmaßnahmen erklärt. Die Mission versteht die Gründe für diese Maßnahmen. Gleichzeitig ist klar, daß die Frauen und Männer, deren einziger Wunsch und Bedarf es ist, zu arbeiten, um ihren Familien einen Lebensunterhalt zu bieten, ständig zahlreichen Gefahren, Verletzungen und unwürdigen Behandlungen ausgesetzt sind, die sie mit erstaunlichem Gleichmut ertragen; daß das Empfinden von Ungerechtigkeit und völliger Machtlosigkeit, das dadurch verewigt wird, zu einer Verschärfung des Kreislaufs von Gewalt und Gegengewalt führt;

und daß sich die wirtschaftliche und persönliche Sicherheit sowohl der Israelis als auch der Palästinenser nur dann bessern kann, wenn Fortschritte bei der Normalisierung der Wirtschaftstätigkeit und der Wirtschaftsbeziehungen erzielt werden. Unter diesen Umständen hofft die Mission, daß es auf allen Seiten genug guten Willen gibt, um Maßnahmen zur Erleichterung und Rehumanisierung des Zugangs der Menschen zu Beschäftigung und für das Recht auf Arbeit zu ergreifen und so die fast greifbaren gegenwärtigen Spannungen zu entschärfen; und sie unterbreitet Vorschläge darüber, wie diese akute Situation auf der Grundlage von Prinzipien der Zusammenarbeit und des Konsenses behandelt werden könnten.

## **V. Fortlaufendes IAO-Programm der technischen Zusammenarbeit**

113. Das IAO-Programm der technischen Zusammenarbeit für die besetzten arabischen Gebiete konzentriert sich auf die Stärkung der Kapazität von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und des Arbeitsministeriums, die Förderung des Sozialdialogs als Voraussetzung für den Frieden und die Entwicklung des Palästinensischen Beschäftigungs- und Sozialschutzfonds („des Fonds“, inzwischen offiziell durch Dekret der Palästinensischen Behörde geschaffen) als künftige Dachorganisation für die Koordination aller finanziellen und technischen Hilfe zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Westjordanland und in Gaza.

114. Der Fonds hat eine Doppelfunktion: Erstens bietet er einen strategischen Rahmen für die Mobilisierung von Ressourcen zur Verbesserung der sozialen Situation der palästinensischen Bevölkerung, die unter der Besetzung und sich verschlechternden Lebensbedingungen zu leiden hat. Zweitens dient der Fonds als Instrument zur Konsolidierung aller Aktivitäten, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Gewährleistung des sozialen Schutzes ergriffen werden – von technischer Beratung und Kapazitätsaufbau bis zu direkter Finanzhilfe. Diese Konsolidierung ist wichtig, denn die Zersplitterung der begrenzten Ressourcen wäre ineffizient und für die Palästinensische Behörde unnötig kostspielig. Um seine Auswirkung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Westjordanland und in Gaza zu optimieren, sollte der Fonds auch in der Lage sein, zu einer maximalen Beschäftigung bei anderen Entwicklungsprojekten beizutragen, bei denen die Beschäftigung nicht ein zentrales Anliegen sein mag. Durch die Behandlung der dringendsten Bedürfnisse im Bereich des sozialen Schutzes sollte der Sachverstand der IAO bezüglich einer grundsatzpolitischen Entwicklung und der damit zusammenhängenden Finanzierung von Programmen des sozialen Schutzes voll genutzt werden.

115. Im Februar 2004 wurden die verbleibenden 800.000 US-Dollar einer Mittelzuweisung der IAO für den Fonds in Höhe von einer Million US-Dollar freigegeben. Ein Teil der Zuweisung ist zweckbestimmt für die Einrichtung des Sekretariats des Fonds, während der Rest als Startkapital für die technische Zusammenarbeit und andere Aktivitäten gedacht ist, wofür Vorschläge von den betroffenen Einheiten des Fonds in Zusammenarbeit mit seinem dreigliedrigen Vorstand (der inzwischen eingerichtet wurde) vorzulegen sind. Neben der institutionellen Entwicklung sollen sich diese Vorschläge auf die drei Kernprogramme des Fonds konzentrieren, nämlich: (i) Kommunale Infrastrukturentwicklung; (ii) Unternehmensentwicklung; und (iii) Humanressourcenentwicklung. Die Satzung des Fonds wird zur Zeit vom Vorstand überprüft; nach Abschluß dieses Prozesses wird der Vorstand Projekte initiieren und weitere Ressourcen mobilisieren können.

116. Es gibt Anzeichen für Gebermüdigkeit in den besetzten arabischen Gebieten, und den Palästinensern muß geholfen werden, selbst Ressourcen zu mobilisieren. Zu diesem

Zweck hat die IAO dabei geholfen, einen arabischen Mittelbeschaffungsausschuß einzurichten, dem der Arbeits- und Sozialminister von Oman, der Generaldirektor der Arabischen Arbeitsorganisation, der Arbeitgebervertreter von Saudi-Arabien und der Arbeitnehmervertreter von Tunesien angehören. Ferner könnte eine gewisse Konsolidierung von Projekten zum sozialen Schutz und zur Schaffung von Arbeitsplätzen erforderlich sein. Die beteiligten Parteien prüfen, wie der Fonds bereits bestehende Geberverpflichtungen im Westjordanland und in Gaza zur Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen und als übergreifender Rahmen für die Kanalisierung von Ressourcen – finanzieller wie technischer Art – für die Beschäftigung und den sozialen Schutz dienen kann.

117. In nächster Zeit umfaßt die im Rahmen des Fonds geleistete Zusammenarbeit die Einrichtung eines Berufsausbildungszentrums in Ramallah mit einer Bewilligung in Höhe von 500.000 US-Dollar aus Saudi-Arabien; ein Projekt, um der Palästinensischen Behörde zu helfen, ein System der Sozialen Sicherheit für Beschäftigte im Privatsektor aufzustellen und durchzuführen; und die Einrichtung einer rechtlichen Vertretung zur Sicherung der Rechte von palästinensischen Arbeitnehmern in Israel.

118. Weitere prioritäre Bereiche werden gemeinsam mit der Palästinensischen Behörde ermittelt. Die dringende Notwendigkeit einer Reform der beruflichen Ausbildung und Schulung wurde bereits anerkannt. Die Bildungslehrpläne sollten standardisiert werden, und die Vermittlung von Fähigkeiten muß stärker marktorientiert und nachfragebezogen sein. Notwendig ist auch die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs von Frauen und Männern zu beruflicher und technischer Ausbildung, da zur Zeit lediglich zwei von 14 bestehenden Berufsausbildungszentren für Frauen bestimmt sind. Vor allem für junge Frauen ist es wichtig, daß sie über die traditionellen Fähigkeiten als Hausfrau hinaus eine nachfrageorientierte Ausbildung erhalten, die auch mit Programmen zur Erlernung von Berufen verbunden ist.

119. Zu nennen sind ferner die Fortsetzung der IAO-Unterstützung für den Aufbau der Kapazitäten des Arbeitsministeriums durch die Arbeitsgruppe Beschäftigung und die Stärkung des Arbeitsmarktinformationssystems sowie in Hebron die mit Sondermitteln (der Vereinigten Arabischen Emirate) finanzierte Einrichtung des Sheikha-Fatima-Zentrums für berufliche Rehabilitation für Behinderte und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen. Das Zentrum soll in der zweiten Jahreshälfte 2004 betriebsfertig sein.

120. Die IAO setzt ferner ihre Unterstützung für palästinensische Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände fort. Eine zweite Phase der Unterstützung für die innerhalb der FPCCIA gegründete Abteilung zur Förderung von Kleinbetrieben – Small Business Advocacy, Training and Service Unit (SBAT) – ist im Gange. Darüber hinaus wird im Rahmen eines Arbeitnehmerbildungsprojekts ein Computerausbildungszentrum beim PGFTU eingerichtet; und die Finanzierung eines Projekts zur Unterstützung für palästinensische Gewerkschaften ist nunmehr gesichert, nachdem eine Bedarfsfeststellungsmision, die vom IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer in die besetzten arabischen Gebiete entsandt worden war, in Abstimmung mit dem Regionalbüro für die arabischen Staaten in Beirut im Juli-August 2003 den Bedarf festgestellt hat.

121. Routinemäßig sollten die IAA-Sachverständigen für Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern weiterhin sowohl israelischen wie palästinensischen Organisationen alle erdenkliche Unterstützung leisten, vor allem in bezug auf Unterstützung der verschiedenen Schlußfolgerungen, die jetzt von der Mission vorgelegt werden. Falls darüber hinaus die Palästinensische Behörde Schritte unternimmt, um die innerstaatlichen Bestimmungen und Praktiken stärker an internationale Arbeitsnormen, -prinzipien und -rechte anzupassen, wird das Amt bereit sein, technische Unterstützung sowohl bei den Verfahrensweisen als auch bei der Substanz der betreffenden Urkunden zu leisten. Die

Mission legt den zuständigen palästinensischen Organen nahe, diesen Ansatz mit der IAO weiterzuverfolgen. Sie erinnert ferner daran, daß das IAO-Regionalbüro für Europa und Zentralasien und die technischen Beratungsdienste den israelischen Mitgliedsgruppen jederzeit für Informationen oder Beratungen zur Verfügung stehen, die sie möglicherweise benötigen, insbesondere im Bereich von Normen, Prinzipien und Rechten.

122. Um schließlich in der Lage zu sein, dieses dringend benötigte Programm der technischen Hilfe für die palästinensische Bevölkerung durchzuführen, ist es wichtig, daß internationale Fachkräfte des IAA auf Ersuchen und ohne Diskriminierung angemessenen Zugang zu Israel und zu den besetzten arabischen Gebieten erhalten.

## Abschließende Bemerkungen

123. Der vorliegende Bericht macht den Umfang und die Auswirkungen der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Personen, Gütern und Dienstleistungen innerhalb des Gazastreifens und des Westjordanlandes sowie zwischen den besetzten arabischen Gebieten, Israel und der Weltwirtschaft deutlich. Diese Einschränkungen müssen aufgehoben werden, damit die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eingehalten werden können und sich das *Produktivpotential* der besetzten Gebiete endlich *entfalten kann*. Die Bewegungsfreiheit von Arbeitskräften und Gütern innerhalb der Gebiete als Mittel zur Förderung von Investitionen und Beschäftigung ist eines der zentralen Elemente des „Plans für die Schaffung von Arbeitsplätzen für die palästinensische Bevölkerung“ vom Dezember 2003, welcher der Mission vom israelischen Koordinator für Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT) vorgestellt wurde. Die IAO ist der festen Überzeugung, daß Fortschritte nur in einer offenen Gesellschaft und einer offenen Wirtschaft möglich sein werden.

## Schlußfolgerungen

124. Die Gesprächspartner der Mission stimmten der Auffassung zu, daß der *Wiederaufbau des Binnenarbeitsmarktes* im Mittelpunkt von Entwicklungsstrategien für die palästinensische Wirtschaft stehen muß. Da der Wiederaufbau Zeit braucht, ist eine ergänzende Strategie für die Erwerbstätigkeit von Palästinensern in Israel und anderen Ländern erforderlich. Der Arbeitsminister der Palästinensischen Behörde ist besonders daran interessiert, Beschäftigungschancen in arabischen und anderen Ländern zu prüfen. In ihren Gesprächen mit der Arabischen Liga ging die Mission auch auf diese Frage ein. Die israelischen Arbeitgeber bekräftigten, was sie gegenüber der Mission bereits vor zwei Jahren erklärt hatten: „Palästinensische Arbeitskräfte sind qualifiziert, erfahren und verantwortungsbewußt“; sofern die Sicherheitsanforderungen erfüllt seien, begrüße man eine Zunahme der Anzahl palästinensischer Arbeitskräfte in Israel.

125. Der Wiederaufbau des palästinensischen Arbeitsmarktes bedeutet eine *Ausweitung der Produktion und der Absatzmärkte für exportfähige Güter und Dienstleistungen*. Gewiß bieten exportfähige Agrar- und andere arbeitsintensive Erzeugnisse komparative Vorteile, doch bei ihren Gesprächen mit palästinensischen Ministern stellte die Mission fest, daß volle Übereinstimmung im Hinblick auf die Notwendigkeit von Strategien besteht, die eine Ausweitung der Produktion von Technologiegütern und -dienstleistungen mit höherer Wertschöpfung fördern. Die Berufs- und die Hochschulbildung sollten reformiert werden, um die wissenschaftlichen und technischen Kapazitäten auszubauen.

126. Entwicklungsstrategien sollten auf die *Ausschöpfung aller produktiven Fähigkeiten von Frauen* abzielen, denn das Bildungsniveau der Frauen ist sehr hoch. Die Mission stimmte der Auffassung des Arbeitsministers zu, der zufolge die Agenda der nationalen Rechte, der Rechte der Arbeitnehmer und der sozialen Gerechtigkeit am besten umgesetzt werden kann, wenn Frauen uneingeschränkt und gleichberechtigt mitwirken können.

127. Die *Einrichtung des Palästinensischen Beschäftigungs- und Sozialschutzfonds ist ein wichtiger Beitrag zur Strategieentwicklung*, denn sie bietet palästinensischen Akteuren, internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Partnern eine Plattform für die Koordinierung von Politiken, Finanzierung und Umsetzung.

128. Die Mission betrachtete es als ermutigend, daß im Hinblick auf die besetzten arabischen Gebiete gegenwärtig mit der *Liga der Arabischen Staaten* und ähnlichen Gremien verschiedene *Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit* erörtert werden. Auf regionaler Ebene sind weitere Gespräche über die Möglichkeiten einer Verbreitung des Berichts des Generaldirektors durch die Liga und über eine Ausweitung der Zusammenarbeit hinsichtlich der Berücksichtigung seiner Ergebnisse vorgesehen. Die Liga wird prüfen, ob verschiedene arabische Institutionen mehr Unterstützung, z.B. für den Fonds bereitstellen können, um die Lage der palästinensischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu verbessern.

129. Nach den Gesprächen insbesondere mit dem Arbeitsminister kam die Mission zu dem Schluß, daß es jetzt an der Zeit ist, der Palästinensischen Behörde vorzuschlagen, die verschiedenen von der IAO gebotenen Kanäle zu nutzen, um den *Dialog aller Beteiligten über die Prinzipien, Rechte und Normen* im Zusammenhang mit den Arbeitnehmern in den besetzten arabischen Gebieten und der herrschenden tatsächlichen Situation zu intensivieren und das Verständnis dafür zu verbessern.

130. Des weiteren wird es die Palästinensische Behörde im Anschluß an ähnliche innerstaatliche Beratungen für wünschenswert erachten, in Zusammenarbeit mit der IAO alle *aktuellen Übereinkommen, die unmittelbar für die Frage der menschenwürdigen Arbeit in Palästina relevant sind, zu überprüfen* und eine Erklärung zu erwägen, der zufolge sie die Bestimmungen der wichtigsten unter ihnen annimmt. Hierbei sollte sie sich zunächst mit den acht Kernübereinkommen befassen, dann aber auch mit wichtigen Instrumenten beispielsweise hinsichtlich der Beschäftigungspolitik, dreigliedriger Beratungen und des Arbeitsschutzes. Die Behörde wäre dann in der Lage, auf freiwilliger Grundlage Berichte über die Anwendung dieser Übereinkommen und über Umsetzungsprioritäten zusammenzustellen und sie dem Internationalen Arbeitsamt zur Prüfung im Rahmen der regulären Aufsichtsverfahren zuzuleiten. Die innerstaatlichen Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer wären hierbei selbstverständlich zu ermutigen, ihre Auffassungen zu diesen Fragen beizutragen.

## Empfehlungen

131. Einer Reform der Berufsbildung und der Hochschulbildung mit dem Ziel, Wissenschaft und Technologie sowie deren Verknüpfung mit der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Arbeitsmarkt ist Priorität einzuräumen. *Die Konzeption einer Beschäftigungsstrategie* unter Nutzung des Fachwissens des IAA im Bereich Berufsbildung und Unternehmensgründung sollte Teil der technischen Zusammenarbeit des IAA sein.

132. Auf Anregung der Ministerin für Frauenangelegenheiten sollte unter Mitwirkung des Arbeitsministeriums, des Ministeriums für Frauenangelegenheiten und weiterer einschlägiger Ministerien und Forschungseinrichtungen sowie der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände und von Vertretern der Zivilgesellschaft eine interministerielle

Arbeitsgruppe für Frauen und Beschäftigungspolitik eingesetzt werden, deren Aufgabe es wäre, *eine Frauenbeschäftigungsstrategie zu konzipieren*, die in die staatliche Beschäftigungsstrategie eingebettet ist. Außerdem müssen die palästinensischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf Gleichstellungsfragen eingehen, um die Vertretung und Mitsprache von Frauen zu stärken. Die Mission empfiehlt der Palästinensischen Behörde, der IAO im Rahmen der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen als ersten Schritt einen *freiwilligen Bericht zuzuleiten*. Das Amt sollte seine technischen Beratungsdienste zur Verfügung stellen, um über die Bestimmungen der wichtigsten Übereinkommen und die entsprechenden Verfahren zu informieren. Die Mission schlägt vor, daß das *Ministerium für Frauenangelegenheiten* in geeigneter Weise in die innerstaatlichen Beratungsprozesse über Normen und Rechte *einbezogen wird*.

133. Die Mission empfiehlt eine detailliertere *Untersuchung der derzeit vorliegenden Gesetzesentwürfe zu Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden* im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit sowohl im innerstaatlichen dreigliedrigen Kontext als auch mit Unterstützung der IAO. Um die Entwicklung des im Entstehen begriffenen Staates zu unterstützen, wäre die IAO bereit, jegliche technische Unterstützung bereitzustellen, welche die Bemühungen beider Parteien um die Durchsetzung gemeinsamer Interessen erleichtert und fördert, und sie wird zu diesem Zweck auch weiterhin mit internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zusammenarbeiten.

134. Die Mission empfiehlt der IAO, auch weiterhin alle Möglichkeiten zu prüfen, den *Dialog* zwischen den beiden Parteien zu erleichtern, auch unter Einbeziehung des Arbeitsministeriums und der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer auf beiden Seiten. Ein Gegenstand dieses Dialogs sollten *die Bedingungen der Einreise palästinensischer Arbeitnehmer nach Israel in Erez und in die Industriezonen* sein.

135. Verschiedene Schritte zur Einrichtung des Palästinensischen Beschäftigungs- und Sozialschutzfonds sind bereits unternommen worden. Zwar sollte die IAO dem Fonds auch weiterhin allgemeine technische Unterstützung zukommen lassen, doch es ist von größter Wichtigkeit, daß das Management des Fonds und die Beschaffung von Ressourcen *eindeutig als nationale Angelegenheit betrachtet werden*. Der Fonds sollte künftig dazu dienen, Beschäftigungspolitiken und -strategien genauer zu definieren und in diesem Bereich die Koordination zwischen palästinensischen Institutionen und den Gebern zu erleichtern.

## Quellennachweis

---

- Americans for Peace Now, 2004. „Peace Now releases report on state of the settlement outposts for 2003”, Pressemitteilung, 18. Febr., unter: [www.peacenow.org](http://www.peacenow.org).
- . 2003. „Equivalent of over half of US economic aid to Israel spent on settlement movement, according to new Peace Now study”, Pressemitteilung, 23. Jan., unter: [www.peacenow.org](http://www.peacenow.org).
- Bank of Israel. 2003a. *Recent Economic Developments, No. 104, Second half of 2003*, unter: [www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il).
- . 2003b. *Annual Report 2003. The economy: Developments and policies*.
- Financial Times*. 2003. „Empty coffers”, von H. Morris und S. Devi, 25. Nov.
- The Guardian*. 2003. „Bitter harvest in West Bank’s olive groves”, von C. McGreal, 14. Nov.
- Haaretz*. 2004a. „11 Jewish families move into Jerusalem neighbourhood of Silwan”, von N. Shragai, 1. Apr.
- . 2004b. „Bank of Israel says intifada costs NIS 31 billion”, von M. Bassok, 31. März.
- Humanitarian and Emergency Policy Group (HEPG)/Lokaler Hilfe-Koordinierungsausschuß (LACC). 2003. *The impact of Israel’s separation barrier on affected West Bank communities*. Aktualisierung Nr. 3, 30. Nov.
- IAA. 2003. *Bericht des Generaldirektors. Anhang: Bericht über die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*. Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung.
- Internationaler Währungsfond (IWF). 2003. *Israel: Article IV Consultation Discussions – Preliminary conclusions and recommendations*. 15. Dez., unter: [www.imf.org](http://www.imf.org).
- Israelischer Herstellerverband, Wirtschaftsabteilung. 2004. *The Israeli economy*, Präsentation für die Mission des IAA.
- Koordinator der Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT). 2004. *Presentation to the ILO Committee*. März.
- Kuttab, Eileen. 2004. *Palestinian Woman: Situation analysis 1990-2003*. Im Auftrag der Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Westasien (ESCWA) erstellter Bericht.
- Lokaler Hilfe-Koordinierungsausschuß (LACC). 2004. *LACC Monitoring Reports Compendium, 1. Febr. – 15. März*.
- Palästinensischer Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU). 2004a. *Losses of Palestinian economy (28/9/2000 – 28/02/2004)*.
- . 2004b. *Suffering of Palestinian workers, 2004*.

- Palästinensisches Statistisches Zentralamt (PCBS). 2003a. *Statistical Abstract of Palestine*, Nr. 4, unter: [www.pcbs.org](http://www.pcbs.org).
- . 2003b. *Impact of the Israeli measures on the economic conditions of Palestinian households (6th round: July – Aug. 2003)*. Press conference on the survey result. Oktober, unter: [www.pcbs.org](http://www.pcbs.org).
  - . 2003.04a. *Survey on the perception of Palestinian population towards the socioeconomic conditions*. Aug. und Dez. 2003 und März 2004, unter: [www.pcbs.org](http://www.pcbs.org).
  - . 2003-04b. *Survey on the perception of the owners/managers of the economic establishments towards the economic conditions*. Sept. und Dez. 2003 und März 2004, unter: [www.pcbs.org](http://www.pcbs.org).
- Statistisches Zentralamt. 2003. *Statistical Abstract of Israel 2003*, unter: [www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il).
- . 2004. *Monthly Bulletin of Statistics*, unter: [www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il).
- Vereinte Nationen. 2004a. *Press conference by Middle East Quartet (Russian Federation, United States, European Union, United Nations), New York, 4. Mai 2004*. Pressemitteilung SG/SM/9292.
- . 2004b. *International meeting on Impact of wall built by Israel in occupied Palestinian territory concludes two-day session*. Pressemitteilung GA/PAL/953. 16. Apr.
  - . 2004c. *Attempts by Israelis, Palestinians to achieve goals through measures that injure the other "bound to fail", says Secretary-General to Geneva meeting*. Pressemitteilung SG/SM/9257, GA/PAL/949, 15 Apr.
  - . 2003a. *Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Mr. John Dugard, on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied by Israel since 1967, submitted in accordance with Commission resolution 1993/2 A*. Menschenrechtskommission, 60. Tagung, Dokument E/CN.4/2004/6, 8. Sept.
  - . 2003b. Sicherheitsratsdokument S/2203/529. 7. Mai. Anhang: „A performance-based road map to a permanent two-State solution to the Israeli-Palestinian conflict“.
  - . 2002. *Situation of and assistance to Palestinian women: Report of the Secretary-General*. Kommission für die Rechtsstellung der Frau, 47. Tagung, Dok. E/CN.6/2003/3. 27 Dez.
- Weltbank. 2003a. *Ad Hoc Liaison Committee for the West Bank and Gaza (AHLC)*. 10. Dez., unter: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- . 2003b. *Twenty-seven months – Intifada, closures and Palestinian economic crisis: An assessment*, Mai.
  - . 2004. West Bank and Gaza Update, März.
- Weltbank/IAA. 2003. „Report of a review of employment generation schemes financed by donors 2000-2001 in Palestine“, Jan.

# Anhang

---

## Verzeichnis der Gesprächspartner

Allgemeiner Bund Palästinensischer Frauen (GUPW)

Nuha Barghouti, Vorstandsmitglied

Allgemeiner Israelischer Gewerkschaftsbund (Histadrut)

Nawaf Massalha, Internationaler Sekretär, Mitglied des Nationalen Ausschusses

Arbeitsministerium der Palästinensischen Behörde

Ghassan Khatib, Minister

Asef Said Asa'd, Generaldirektor

Büro des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen für den Friedensprozeß im Nahen Osten (UNSCO)

Lynn Hastings, Personalleiterin

Shaun Ferguson, Leiterin, Abteilung für Palästinensische Wirtschaftsangelegenheiten

Deutsche Botschaft, Israel

Dr. Gisela Steffens, Wissenschaftliche Beraterin

Andreas Kindl, Erster Sekretär, Politisches Referat

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)

Timothy S. Rothermel, Sonderbeauftragter, Hilfsprogramm für das Palästinensische Volk

Fachausschuß für Frauenfragen (WATC), Ramallah

Rose Shomali, Generaldirektorin

Israelisches Außenministerium

Ilan Elgar, Direktor, Abteilung Internationale Organisationen

Eli Ben-Tura, Stellvertretender Direktor, Abteilung Internationale Organisationen

Noa Furman, Berater, Abteilung Menschenrechte und Internationale Organisationen

Israelischer Herstellerverband

Daphna Nitzan-Aviram, Leiterin der Hauptabteilung Wirtschaftsforschung und -strategie

Koordination von öffentlichen Tätigkeiten, Israel

Brigadegeneral Camil Abu Rukun, Stellvertretender Koordinator der öffentlichen Tätigkeiten in den Gebieten

Oberstleutnant Isaac Gurvich, Leiter der Wirtschaftsabteilung

Liga der Arabischen Staaten

Wael Al-Assad, Direktor der Hauptabteilung Abrüstungsfragen und der Hauptabteilung für die Vereinten Nationen und Internationale Organisationen

Hisham Youssef, Leiter, Sekretariat des Generalsekretärs

Dr. Abdel-Moneim Abbas, Leiter, Abteilung Palästinensische Angelegenheiten

Khaled Hosni, Abteilung Internationale Organisationen

Ministerium für Frauenfragen der Palästinensischen Behörde

Zahira Kamal, Ministerin für Frauenfragen

Salwah Hdeib, Generaldirektorin

Fatmeh Boutmeh, Ausbildungsleiter

Abeer Rashmawi, Leiterin der Hauptabteilung Protokoll

Mahmoud Attiyah, Planungsleiter

Majeda Maarouf, Öffentlichkeitsarbeit

Randa Sousou Janho, Direktorin des Ministerbüros

Ministerium für Industrie, Handel und Arbeit, Israel

Shlomo Itzhaky, Hauptverantwortlicher für Arbeitsbeziehungen

Eli Paz, Stellvertretender Generaldirektor

Ministerium für lokale Verwaltung der Palästinensischen Behörde

Jamal Shobaki, Minister

Dr. Hussein Al-A'raj, Stellvertretender Minister

Ahmad Ghunaim, Stellvertretender Assistent

Palästinensische Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU), Gaza

Rasem Bayyari, Präsident

Tareq El-Hindi, Vorsitzender der Gewerkschaft landwirtschaftlicher Arbeitskräfte

Zaki Khalil, Vorsitzender der Gewerkschaft der Textilarbeiter

Samira Abu Dayyeh, Leiter der Abteilung für Arbeitnehmerangelegenheiten

Niveen Mutair, Abteilung für Frauenfragen

Abdul Raouf Mahdi, Sekretär für Internationale Beziehungen

Palästinensische Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU), Nablus

Shaher Sae'd, Generalsekretär

Ghada Abu-Ghalyoon, Exekutivsekretär

Hussain Al-Fuqaha, Generaldirektor der Abteilung Arbeitnehmerbildung

Nasser Younis, Schatzmeister

Fathi Nasser, Berater

Issam Wahbeh, Assistent für Internationale Beziehungen

Palästinensische Behörde

H.E. Yasser Arafat, Präsident

Nabil Abu Rudeineh, Berater

Palästinensische Behörde, Verwaltungsbezirk Gaza

Mohammed Qudwah, Gouverneur und Präsident der Handelskammer

Elisa Nasrawi, Direktorin des Verwaltungsbezirks

Yousef Mekki, Direktor der Abteilung Wirtschaftliche Angelegenheiten

Palästinensisches Frauenforum

Lily Habash, Gründerin, Beraterin für Gleichstellungsfragen im Büro des Premierministers

Palästinensische Handelskammer, Verwaltungsbezirk Gaza

Bassam S. Mortaja, Geschäftsführer

Mahmoud Yazeji, Vorstandsmitglied

Palästinensische Hochschulgesellschaft für das Studium internationaler Angelegenheiten (PASSIA)

Mahdi Abdul Hadi, Leiter

Palästinensisches Statistisches Zentralamt (PCBS)

Loay Shabaneh, amtierender Präsident

Mahmoud Jaradat, Generaldirektor Bevölkerungs- und Sozialstatistik

Saleh Al Kafri, Direktor, Hauptabteilung Arbeitsstatistik

Yousef Falah, Generaldirektor, Statistische Koordination

Ola Awad, Generaldirektor, Hauptabteilung Projektkoordination

Hamdan Awwad, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Palästinensischer Verband der Unternehmerinnen (ASALA)

Reem Abboushi, Exekutivdirektorin

Palästinensischer Wirtschaftsrat für Entwicklung und Wiederaufbau (PECDAR)

Dr. Mohammad Shtayyeh, Generaldirektor

Planungsministerium der Palästinensischen Behörde

Nabil Kassis, Minister

Hicham Mustapha, Beigeordneter Minister

Dr. Mohammad Ghadiyeh, Generaldirektor für nachhaltige Humanressourcenentwicklung

Universität Birzeit, Westjordanland

Eileen Kuttab, Direktorin, Lehrbeauftragte, Institut für Frauenstudien

Verband der Palästinensischen Handels-, Industrie- und Landwirtschaftskammern (FPCCIA), Jerusalem

Dr. Amin Baidoun, Direktor der Wirtschaftsabteilung

Jamal Jawabreh, Direktor für Öffentlichkeitsarbeit

Wirtschaftsministerium der Palästinensischen Behörde

Maher Masri, Minister

Zentrum für Demokratie und Arbeitnehmerrechte (DWRC), Ramallah

Hassan Barghouthi, Generaldirektor

Hamdi Al-Khawaja, Stellvertretender Generaldirektor

Mahmoud Ziadeh,

Karine Metz Abu Hmaid, Abteilung Öffentlichkeitsarbeit

Treffen in Damascus, Arabische Republik Syrien

Allgemeiner Gewerkschaftsbund, Arabische Republik Syrien

Adnan Darwich, Vorstandsmitglied, Generalsekretär

Ahmad Habbab, Sekretär für Arabische Internationale Beziehungen

Ministerium für Arbeits- und Sozialangelegenheiten, Arabische Republik Syrien

Siham Dillo, Minister für Arbeits- und Sozialangelegenheiten

Dr. Tariq Akkash, Direktorium Internationale Beziehungen, Ministerium für Arbeits- und Sozialangelegenheiten

Mohammad Rahim, Direktorium Internationale Beziehungen, Ministerium für Arbeits- und Sozialangelegenheiten

Rakaan Ibrahim, Direktor für Arbeitsfragen, Ministerium für Arbeits- und Sozialangelegenheiten

Dr. Bashar Jaafari, Direktor für Organisationen und Internationale Konferenzen, Außenministerium

Nawaf Fares, Gouverneur von Quneitra

Dr. Haitham Al-Yafi, Mitglied des Verwaltungsrats, Industriekammer

Dr. Hacene Djemam, Generalsekretär, Internationaler Bund arabischer Gewerkschaften (ICATU)

Adnan Darwish, Sekretär, Allgemeiner Gewerkschaftsbund (GFTU)

Ahmed Habbab, Sekretär für arabische und internationale Beziehungen, GFTU