

**Internationale Arbeitskonferenz, 108. Tagung, 2019**

**Bericht des Generaldirektors**

**Beilage**

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

ISBN 978-92-2-131970-2 (print)  
ISBN 978-92-2-131971-9 (web pdf)  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2019*

---

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 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.

Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte des IAA finden sich unter: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

## Vorwort

---

Entsprechend dem Mandat der Internationalen Arbeitskonferenz habe ich in diesem Jahr erneut eine Mission entsandt, um einen Bericht über die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete auszuarbeiten. Die Mission besuchte das Westjordanland, einschließlich Ost-Jerusalems, Gaza, Israel und den besetzten syrischen Golan. Zusätzlich kam der Leiter der Mission in Kairo mit der Liga der Arabischen Staaten und der Arabischen Arbeitsorganisation und in Damaskus mit Mitgliedsgruppen aus der Arabischen Republik Syrien zusammen.

Die Mission führte ausführliche Gespräche mit Vertretern der Palästinensischen Behörde, der Regierung Israels und von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in den besetzten arabischen Gebieten und in Israel, mit syrischen Bürgern im besetzten syrischen Golan, Vertretern der Vereinten Nationen (UN) und von anderen internationalen sowie nichtstaatlichen Organisationen und mit Fokusgruppen palästinensischer Arbeitnehmer. Sie alle lieferten Informationen, die in die Ausarbeitung dieses Berichts eingeflossen sind. Die Mission unternahm auch eine Reihe von Besuchen vor Ort.

Ich bin sehr dankbar für die der Mission von allen Gesprächspartnern gewährte Unterstützung, die erneut deutlich machte, dass die Werte der Internationalen Arbeitsorganisation und ihre kontinuierliche Arbeit mit allen ihren Mitgliedsgruppen breite Unterstützung finden. Die Mission hat ihre Tätigkeit wie immer mit dem Ziel durchgeführt, eine umfassende, genaue und unparteiische Beurteilung der Situation der Arbeitnehmer in den besetzten arabischen Gebieten vorzunehmen.

Dieser Bericht wird seit fast 40 Jahren alljährlich erstellt. Viele Aspekte des israelisch-palästinensischen Konflikts haben sich im Lauf der Zeit verändert, andere hingegen nicht. Das Abkommen von Oslo war ein Wendepunkt, der mit einem Versprechen einherging, dass Frieden und Zusammenarbeit über widrige Umstände siegen würden und dass die palästinensischen Arbeitnehmer schlussendlich eine bessere Zukunft haben würden. Aber in den letzten Jahren hat sich die Besatzung ausgeweitet, und das Abkommen von Oslo wurde in Frage gestellt. Wenngleich die Zwei-Staaten-Lösung zunehmend in Zweifel gezogen wird, gibt es dazu keine glaubwürdige Alternative. Eine Verhandlungslösung muss beide Parteien – Palästinenser und Israelis – uneingeschränkt einbeziehen; einseitige Maßnahmen werden den Konflikt nicht lösen. Insgesamt schrumpfen die Lebensgrundlagen auf der palästinensischen Seite, und der Arbeitsmarkt ist zunehmend kraftlos. Die Produktionssektoren wurden ausgehöhlt. In Gaza sind Jugendliche und Frauen von Arbeitslosigkeit umfassend betroffen. Es wäre nicht schwer, die lange Liste der Leiden, Defizite und Misserfolge fortzusetzen, von denen die meisten auf die eine oder andere Weise darauf zurückzuführen sind, dass es keinen Frieden und keinen dahin führenden Prozess gibt.

Was am Ende dieser Entwicklung liegen wird, ist schwer zu ermitteln. Belastungsgrenzen rücken seit langem näher. Es herrscht Gewalt auf dem Boden und in der Luft, und Gaza steht kurz vor dem Zusammenbruch. Zu keinem Zeitpunkt seit dem Krieg in Gaza 2014 haben so viele Menschen, einschließlich Frauen und Kindern, ihr Leben verloren.

Klar ist, dass das Elend eines Volkes nicht zum Wohlstand des anderen führen kann. Palästina hat Potenzial. Es verfügt über eine ausgebildete und qualifizierte Erwerbsbevölkerung, und es gibt unternehmerischen Antrieb. Der Arbeitsmarkt in Gaza und im Westjordanland könnte florieren, wenn es zugelassen würde. Es gibt keinen inneren Grund für den wirtschaftlichen Niedergang und die hohe Arbeitslosigkeit.

Seit Oslo haben die internationale Gemeinschaft und die Palästinenser viel in die Staatsbildung investiert, und es ist wichtig, dass diese Investitionen nicht verloren gehen. Um Defizite der Regierungsführung angemessen zu beheben, ist es notwendig, die Ausichten auf dauerhafte Institutionen sowie eine nachhaltige Wirtschafts- und Sozialpolitik aufrechtzuerhalten.

Der politische Wille muss wiederbelebt werden, um die Radikalisierung auf allen Seiten zu bekämpfen und die Parteien vom Abgrund zurückzuziehen. Immer mehr Siedlungen und immer weniger Mobilität der Palästinenser werden keinen Frieden bringen. Der Status quo in seiner jetzigen Form garantiert keine Stabilität. Tatsächlich kann er nur zu einer weiteren Verschlechterung führen.

Wie kann ein Zusammenbruch vermieden werden? In erster Linie müssten die Menschen erkennen können, dass die Besatzung irgendwann zu Ende gehen wird. Es müssen die Voraussetzungen für eine rasche Entspannung der Blockade von Gaza geschaffen werden. Gaza muss mit der Außenwelt handeln können, die Arbeitnehmer brauchen Bewegungsfreiheit, um im Ausland, einschließlich in Israel, Einkommen erzielen zu können, und zuverlässige und verstärkte Geberunterstützung muss gewährleistet sein. Aber es ist auch unerlässlich, die Spaltungen zwischen den Palästinensern selbst faktisch zu beenden.

Der Großteil der zukünftigen Arbeitsplätze für Palästinenser muss aus dem Privatsektor kommen. Es gilt, Beschränkungen zu beseitigen und ein förderliches Umfeld zu schaffen. Das Wachstum muss wiederbelebt werden und der Arbeitsmarkt braucht neue Impulse. Anstrengungen in diese Richtung, die nur Stückwerk bleiben, werden nur einen marginalen Effekt haben. Ohne ein Ende der Besatzung mit ihren negativen Auswirkungen, die von physischen Barrieren bis zu steuerlichen Hemmnissen reichen, wird der Privatsektor sein Potenzial nicht voll ausschöpfen können.

In den letzten Jahren haben immer mehr Palästinenser versucht, Arbeit in Israel zu finden und dort ein Einkommen zu erzielen. Fast ein Drittel des Haushaltseinkommens im Westjordanland wird heute in der israelischen Wirtschaft verdient. Diese Art der Beschäftigung ist jedoch oft mit einem beschwerlichen Weg über die Übergänge zu den Arbeitsplätzen verbunden, ein wesentlicher Teil der Löhne muss möglicherweise an Vermittler abgeführt werden und unsichere Arbeitsbedingungen führen zu hohen Arbeitsunfallraten. Auf diese Themen wurde in früheren Berichten ausführlich eingegangen. Es wäre weder schwierig noch kostspielig, diese Arbeit menschenwürdig zu gestalten. Tatsächlich gibt es schon seit Jahren entsprechende Pläne. Der politische Wille sollte endlich aufgebracht werden, sie umzusetzen und dem Missbrauch und der Ausbeutung palästinensischer Arbeitnehmer in Israel ein Ende zu setzen.

Im Bericht vom letzten Jahr wurde ich ermutigt, darauf hinzuweisen, dass sich zwischen Israelis und Palästinensern ein Dialog über Arbeitsfragen entwickle. Die wenigen verbleibenden Kanäle des Abkommens von Oslo sind die Zusammenarbeit in Sicherheits- und Währungsfragen sowie bestimmte Aspekte der Arbeitsbeziehungen, weil unabhängig von der politischen Einigung, zu der die Parteien gelangen, als Folge des Umstands, dass zwei Arbeitsmärkte nebeneinander existieren, eine große Anzahl praktischer Probleme bestehen bleiben wird. Der aktuelle Dialog zu Arbeitsfragen wurde fortgeführt, wenngleich er bislang nur wenige konkrete Ergebnisse erbracht hat. Er muss auf eine solidere Grundlage gestellt werden, um ehrgeiziger zu werden und mit dem Gefühl

echter Dringlichkeit akzeptiert zu werden. Die IAO ist bereit, den Dialog, die Koordinierung und die Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten auf dreigliedriger Grundlage zu unterstützen, um das Wohl und den Schutz der palästinensischen Arbeitnehmer sowie Frieden und Stabilität für alle zu verbessern.

Juni 2019

Guy Ryder

Generaldirektor

# Inhaltsverzeichnis

---

	<i>Seite</i>
Vorwort.....	iii
Einleitung .....	1
1. Erneut am Abgrund.....	3
2. Die Realitäten zweier Arbeitsmärkte: zunehmende Ungewissheit im Westjordanland, Zusammenbruch in Gaza .....	9
3. Ungleichheit und Trennung: die Rechte palästinensischer Arbeitnehmer unter der Besatzung.....	24
4. Lenkung und Aufbau von Institutionen: fortgesetzte Anstrengungen trotz Risiken des Zusammenbruchs .....	35
5. Der besetzte syrische Golan erneut im internationalen Rampenlicht.....	43
Abschließende Bemerkungen.....	45
Quellennachweis .....	47
Anhang: Liste der Gesprächspartner .....	53

# Einleitung

---

1. Dieser Bericht des Generaldirektors stellt die Ergebnisse der jährlichen Mission des IAA nach Israel und in die besetzten arabischen Gebiete vor, die beauftragt war, die Situation der Arbeitnehmer in diesen Gebieten zu bewerten. Sie erfolgte im Einklang mit 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. Wie in den vergangenen Jahren untersuchte die Mission die Lage der Arbeitnehmer des besetzten palästinensischen Gebiets (des Westjordanlandes, einschließlich Ost-Jerusalems, und von Gaza) und des besetzten syrischen Golan.<sup>1</sup>
2. Die Vertreter des Generaldirektors lieÙen sich von den Grundsätzen und Zielen leiten, die in der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation einschließlich der Erklärung von Philadelphia sowie in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung niedergelegt sind. Sie orientierten sich auch an den von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen EntschlieÙungen sowie an den in den einschlägigen internationalen Arbeitsnormen enthaltenen und von den Aufsichtsgremien der IAO aufgestellten Grundsätzen.
3. Bei der Prüfung aller anstehenden Fragen, sowohl während der Mission als auch bei der Ausarbeitung dieses Berichts, lieÙen sich die Vertreter des Generaldirektors wie üblich von den einschlägigen Normen des humanitären Völkerrechts und internationalen Menschenrechtsnormen leiten, insbesondere vom Haager Abkommen von 1907 (betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges) und vom Vierten Genfer Abkommen von 1949 (über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten). Die Mission orientierte sich an den einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, insbesondere an den Resolutionen 242 (1967), 338 (1973), 497 (1981), 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008), 1860 (2009) und 2334 (2016) des Sicherheitsrats. Sie berücksichtigte auch das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004 (IGH, 2004).
4. Der Generaldirektor betraute Frank Hagemann, Stellvertretender Regionaldirektor des IAO-Regionalbüros für die arabischen Staaten und Leiter des Fachunterstützungsteams für menschenwürdige Arbeit für die arabischen Staaten, mit der Leitung der Mission.

---

<sup>1</sup> Wie bereits in früheren Berichten dargelegt, hat die israelische Regierung 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 den die israelische Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung angewendet worden sind, heute kein solches Gebiet ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Mission des IAA als Zeichen des guten Willens und unter allem Vorbehalt die Genehmigung zum Besuch des Golan erteilt worden. Die Entscheidung, einen solchen informellen Besuch zu erleichtern, darf keinen Präzedenzfall darstellen und steht nicht im Widerspruch zum Standpunkt der Regierung von Israel.“ Es wird daran erinnert, dass der Golan von Israel 1981 einseitig annektiert wurde und dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in seiner Resolution 497 (1981) Israel auffordert, den niemals von den Vereinten Nationen anerkannten Beschluss, den Golan zu annektieren, rückgängig zu machen.

Mitglieder des Missionsteams waren Steve Kapsos, Leiter der Einheit Datenerstellung und -analyse in der Hauptabteilung Statistik; Katherine Landuyt, Sachverständige für Arbeitsmigration in der Hauptabteilung Arbeitsbedingungen und Gleichstellung; und Konstantinos Papadakis, Leitender Sachverständiger für sozialen Dialog und Ordnungspolitik in der Hauptabteilung Ordnungspolitik und Dreigliedrigkeit. Mounir Kleibo, Vertreter der IAO in Jerusalem, sowie Rasha El Shurafa, Programmverantwortliche im Büro des Vertreters der IAO in Jerusalem, führten die Vorbereitungen für die Mission durch, an der sie auch teilnahmen. Tariq Haq, Leitender Sachverständiger für Beschäftigungspolitik im Fachunterstützungsteam für menschenwürdige Arbeit für die arabischen Staaten, fungierte als Fachberater.

5. Die Mission besuchte Israel und die besetzten arabischen Gebiete vom 10. bis 21. März 2019. Im Verlauf der Mission führten die Vertreter des Generaldirektors Gespräche mit Gesprächspartnern auf israelischer und palästinensischer Seite sowie vom besetzten syrischen Golan.<sup>2</sup> Sie kamen mit Vertretern von verschiedenen Ministerien und Institutionen der Palästinensischen Behörde und der Regierung Israels, palästinensischen und israelischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, nichtstaatlichen Organisationen und Forschungsinstitutionen sowie mit Sprechern örtlicher Gemeinschaften zusammen. Die Mission konsultierte auch Vertreter der Organisationen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen. Zusätzlich wurden Fokusgruppendifkussionen mit palästinensischen Arbeitnehmern und jungen Menschen organisiert.

6. Der Leiter der Mission führte auch Gespräche mit Vertretern der Regierung sowie von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden der Arabischen Republik Syrien in Damaskus am 25. Februar 2019 und der Arabischen Arbeitsorganisation und der Liga der arabischen Staaten in Kairo am 26. Februar 2019.

7. Der Generaldirektor ist erneut allen beteiligten Parteien dankbar, dass seine Vertreter bei der Einholung der sachlichen Informationen, auf die sich dieser Bericht stützt, wie immer auf die Unterstützung aller Parteien, der Araber wie der Israelis, zählen konnten. Die der Mission übermittelten schriftlichen Unterlagen werden dankend zur Kenntnis genommen.

8. Dieser Bericht berücksichtigt uneingeschränkt die schriftlichen und mündlichen Informationen, die die Mission vor Ort erhielt, sowie relevante Daten, Studien und Berichte. Die der Mission von ihren verschiedenen Gesprächspartnern übermittelten mündlichen Informationen wurden gründlich geprüft und soweit wie möglich mit anderen verfügbaren Informationen abgeglichen. Die Lage der palästinensischen und anderen arabischen Arbeitnehmer wurde von den Mitgliedern der Mission einer unparteiischen und objektiven Prüfung unterzogen.

---

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



---

# 1. Erneut am Abgrund

## Das Abkommen von Oslo verliert an Bedeutung

9. Das Abkommen von Oslo, das seit den 1990er Jahren für die palästinensisch-israelischen Beziehungen bei der Verfolgung einer Zwei-Staaten-Lösung richtungweisend war, verliert nun seine Fähigkeit, als Bezugspunkt zu dienen. Bereits seit vielen Jahren stehen die Aktivitäten vor Ort im Widerspruch zu den Vereinbarungen. Es wurden Fakten geschaffen, die von Siedlungen bis hin zu Grenzverschiebungen und Beschränkungen der Freizügigkeit und des Handels reichen, die den Entscheidungen von Oslo und den Pariser Protokollen offen widersprechen.

10. Im Westjordanland, einschließlich Ost-Jeruselems, wird der Siedlungsausbau intensiv fortgesetzt. Das Gebiet C bleibt für Palästinenser größtenteils unzugänglich.<sup>3</sup> Ost-Jerusalem ist durch die Sperrmauer von palästinensischem Grund und Boden abgeschnitten;<sup>4</sup> seine Annexion durch Israel<sup>5</sup> wird mittlerweile von manchen Ländern de facto anerkannt. Gaza wird in einem Maß blockiert, dass in der Enklave zu leben unhaltbar zu werden droht.

11. Die anhaltende Besatzung, die damit verbundenen unzähligen Einschränkungen und die insgesamt mangelnde Zukunftsperspektive beeinträchtigen weiterhin stark die Wirtschaft und damit die Arbeitsmarktergebnisse und die Lebensgrundlagen der palästinensischen Arbeitnehmer. Hinzu kommt die fehlende palästinensische Einheit angesichts des Scheiterns aller jüngsten Bemühungen um die Versöhnung zwischen Fatah und Hamas. In der Praxis rücken die beiden Teile des zukünftigen palästinensischen Staates immer stärker auseinander.

12. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es keinen sinnvollen Friedensprozess mehr. Nach den letzten umfassenden Verhandlungen zwischen den beiden Parteien, die vor fünf Jahren in Stocken gerieten, gab es nur vereinzelt internationale Initiativen. Derjenigen unter französischer Führung im Jahr 2017 gelang es nicht, die beiden Seiten zusammenzubringen. Im Februar 2019 beriefen die Regierungen Polens und der Vereinigten Staaten in Warschau eine Konferenz über Frieden und Sicherheit im Nahen Osten ein. Vertreter aus 62 Ländern nahmen daran teil. Die palästinensische Seite lehnte die Einladung ab und betonte durch ihren Chefunterhändler, dass sie „niemanden beauftragt hat, im Namen Palästinas zu sprechen“ (Reuters, 2019).

13. Einen Monat vor der Warschauer Konferenz, im Januar 2019, empfahl der Palästinensische Nationalrat, das gesetzgebende Organ der Palästinensischen Befreiungsorgani-

---

<sup>3</sup> Das Westjordanland ist in drei Bereiche unter unterschiedlichen Zuständigkeiten unterteilt, die im Interimsabkommen über das Westjordanland und Gaza („Oslo II“) definiert wurden: die Gebiete A, B und C. Das Gebiet A umfasst städtische Zentren und umfasst 18 Prozent des Westjordanlandes; es steht unter palästinensischer Zivil- und Sicherheitskontrolle. Das Gebiet B umfasst Kleinstädte und stadtnahe Gebiete; es steht unter israelischer Sicherheitskontrolle und palästinensischer Zivilkontrolle. Das Gebiet C macht 61 Prozent des Westjordanlandes aus und steht unter israelischer Sicherheits- und Zivilkontrolle.

<sup>4</sup> Der Bau der Sperrmauer, von der 85 Prozent innerhalb des Westjordanlandes verlaufen, ist zu ungefähr zwei Dritteln abgeschlossen. Nach ihrer Fertigstellung wird die Sperrmauer 710 Kilometer lang sein. Das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004 zur Sperrmauer forderte die sofortige Einstellung und Rücknahme der Bautätigkeit und die Wiedergutmachung aller durch sie verursachten Schäden. Diese Forderung wurde anschließend von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in der Resolution A/RES/ES-10/15 vom 20. Juli 2004 unterstützt.

<sup>5</sup> Die Annexion steht im Widerspruch zu den Resolutionen 252(1968), 476 (1980) und 478 (1980) des UN-Sicherheitsrates.

sation, die Aussetzung wichtiger Aspekte des Abkommens von Oslo. Der Exekutivausschuss der Palästinensischen Befreiungsorganisation wurde ermächtigt, die Anerkennung Israels zu widerrufen, bis Israel den Staat Palästina innerhalb der Grenzen von 1967 anerkennt und die Entscheidung, Ost-Jerusalem zu annektieren und Siedlungen auszubauen, rückgängig macht.

14. Die Leere, die durch das Fehlen von Dialog und Verhandlungen zwischen beiden Seiten entstanden ist, wurde inzwischen durch Gewalt gefüllt. 2018 wurde die höchste Zahl an Todesopfern seit dem Gaza-Krieg 2014 verzeichnet. In Gaza wurden in den zwölf Monaten seit Beginn der Demonstrationen unter dem Motto „Großer Rückkehrmarsch“ mehrere hundert Menschen getötet und Tausende verletzt. Während des Aufenthalts der Mission wurden von Gaza Raketen auf Tel Aviv abgeschossen und israelische Streitkräfte trafen verschiedene Ziele in Gaza. Im Westjordanland sind gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Palästinensern und israelischen Siedlern und Sicherheitskräften weiterhin an der Tagesordnung. Allein während der Zeit der Mission wurden im Westjordanland in Nablus, Bethlehem und in der Nähe der Siedlung Ariel vier Palästinenser und zwei Israelis getötet.

## Die sich ausweitende Besatzung

15. Nach dem Völkerrecht ist jegliche Besiedlung von besetztem Gebiet unzulässig. Die Resolution 2334 des Sicherheitsrats verlangt von Israel, dass es „alle Siedlungstätigkeiten in dem besetzten palästinensischen Gebiet, einschließlich Ost-Jerusalems, sofort vollständig einstellt“ (UN, 2016). Stattdessen wurden seit ihrer Annahme im Jahr 2016 mehrere tausend neue Wohneinheiten auf besetztem Grund und Boden gebaut oder vorangetrieben oder werden geplant. Viele von ihnen befinden sich an Orten tief im Westjordanland. Die Ausweitung der Siedlungen wurde während des gesamten Jahres 2018 beschleunigt fortgesetzt. Inzwischen leben mehr als 600.000 israelische Siedler im Westjordanland und in Ost-Jerusalem, was 23 Siedler pro 100 Palästinenser im Westjordanland und 70 Siedler pro 100 Palästinenser in Ost-Jerusalem entspricht (PCBS, 2019a).

16. Neben den physischen Einschränkungen und Kontrollen durch die Besatzung gibt es eine Haushaltsdimension, die die palästinensische Wirtschaft und ihre Arbeitnehmer belastet. Etwa zwei Drittel der Einnahmen der Palästinensischen Behörde werden effektiv von Israel kontrolliert. Auf der Grundlage eines im Juli 2018 in der Knesset verabschiedeten Gesetzes beschloss Israel im Februar 2019, mehr als 6 Prozent der Einnahmen, die es im Rahmen der Zoll- und Umsatzsteuerabfertigung im Namen der Palästinensischen Behörde einzieht, einzubehalten. Begründet wurde dies damit, dass die Palästinensische Behörde diese Mittel einsetzt, um sowohl wegen Sicherheitsvergehen gegen Israelis verurteilte oder angeklagte Gefangene und Inhaftierte als auch die Familien dieser Gefangenen und Inhaftierten zu unterstützen. Die Palästinensische Behörde wiederum beschloss daraufhin, die Annahme von Abfertigungsmitteln gänzlich abzulehnen, bis Israel den gesamten Betrag auszahlt. Da zuvor bereits die Unterstützung durch die Geber zurückgegangen war, hat dies erwartungsgemäß zu einer Haushaltskrise geführt. Die Haushaltsunterstützung aus dem Ausland wurde seit 2013 um die Hälfte verringert (IWF, 2018). Es wurden Sparmaßnahmen ergriffen, darunter drastische Gehaltskürzungen für Bedienstete der Palästinensischen Behörde und Pauschalkürzungen der operativen Ausgaben.

## Ein Arbeitsmarkt, der seine Funktion nicht erfüllen kann

17. In einem so volatilen Umfeld ist es nicht verwunderlich, dass zuerst die Wirtschaft und vor allem der Arbeitsmarkt instabil werden. Das Wirtschaftswachstum hat sich weiter verringert. Mit weniger als 1 Prozent im Jahr 2018 bleibt es weit hinter dem Bevölkerungswachstum zurück. Die Wachstumszahlen insgesamt verdecken jedoch einen erheblichen Unterschied zwischen dem Westjordanland und Gaza. 2018 war das Wachstum in Gaza 10 Prozentpunkte niedriger als im Westjordanland. Die Wirtschaft in Gaza schrumpfte um 6,9 Prozent, und die Prognosen für 2019 geben ebenfalls keinen Anlass zu Optimismus. Im Kontext der gekürzten Staatsausgaben und der weiteren politischen Verschlechterung ist das palästinensische Bruttoinlandsprodukt (BIP) insgesamt von einem starken Rückgang bedroht (MAS, 2019a).

18. Der Arbeitsmarkt spiegelte diese Entwicklungen in fast allen Schlüsselindikatoren wider. Die Erwerbsbeteiligung ist weiter gesunken und die Arbeitslosigkeit ist gestiegen. Gaza hat einen dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit erlebt. Wenn sich die aktuellen Trends fortsetzen, ist wahrscheinlich jede zweite erwerbstätige Person in Gaza bald arbeitslos. Bereits jetzt haben fast zwei Drittel der Frauen und Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt keine Arbeit. Betroffen sind vor allem qualifizierte Frauen. Nirgendwo sonst auf der Welt erscheint die Arbeitsmarktsituation von Frauen so dramatisch.

19. Bei schrumpfenden öffentlichen Ressourcen müssen die Arbeitsplätze der Zukunft sowohl in Gaza als auch im Westjordanland vom privaten Sektor geschaffen werden. Angesichts der derzeitigen Einschränkungen des allgemeinen Investitionsklimas und der durch die Besatzung bedingten Restriktionen ist das Potenzial des privaten Sektors jedoch weiterhin gering. Die überwiegende Mehrheit der Unternehmen des privaten Sektors ist sowohl sehr klein (mit weniger als fünf Beschäftigten) als auch ohne Dynamik. Die Belege deuten darauf hin, dass das Arbeitsrecht in einem beträchtlichen Maß nicht eingehalten wird. Mehr als die Hälfte der Lohnempfänger in der Privatwirtschaft wird ohne Vertrag eingestellt, und nahezu ein Drittel erhält weniger als den Mindestlohn.

## Ungelöste Probleme für Palästinenser, die sich um Arbeit in Israel und den Siedlungen bemühen

20. Vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage im Westjordanland und des anhaltenden Arbeitskräftemangels in Israel hat die Zahl der Palästinenser, die vom Westjordanland nach Israel zur Arbeit die Trennlinie überqueren – die meisten von ihnen täglich –, weiter zugenommen. Etwa 127.000 Palästinenser arbeiten heute in Israel und den Siedlungen, zwei Drittel davon im boomenden Bausektor des Landes. In den letzten zehn Jahren hat sich die Beschäftigung von Palästinensern in diesem Sektor vervierfacht.

21. Bedauerlicherweise scheinen sich die Bedingungen und Verfahren im Zusammenhang mit dieser Art von Beschäftigung jedoch nicht verbessert zu haben. Die Genehmigungen sind nach wie vor an einen Arbeitgeber gebunden. Vermittler sind allgegenwärtig und streichen weiterhin einen erheblichen Teil der Löhne der Arbeitnehmer für eine Transaktion ein, die nicht erforderlich wäre, wenn die Märkte ordnungsgemäß funktionieren würden und die Steuerung und Verwaltung der Arbeit von Palästinensern in Israel ordnungsgemäß und koordiniert erfolgen würde. Es gab keine grundlegende Verbesserung der Bedingungen an den Übergängen. Arbeitnehmer müssen immer noch häufig stundenlang früh am Morgen anstehen. Darüber hinaus sind die Zahlen der Todesfälle und Arbeitsunfälle auf israelischen Baustellen nach wie vor höher als in vielen anderen

entwickelten Ländern. 2018 starben auf israelischen Baustellen 38 Arbeitnehmer, davon mehr als ein Drittel Palästinenser, oft als Folge von fehlerhaftem Gerüstbau. In den ersten drei Monaten des Jahres 2019 lag die Zahl der tödlichen Unfälle an israelischen Arbeitsstätten bereits bei 19, davon zehn auf Baustellen. Die Mehrheit der Betroffenen war Palästinenser. Allein während der Mission starben 4 Arbeitnehmer bei Unfällen im Zusammenhang mit Baumaßnahmen (PNA, 2019a; Haaretz, 2019a; Haaretz, 2019b). Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von unzureichender Überwachung und Sanktionierung von Verstößen bis hin zu mangelndem Bewusstsein der Arbeitnehmer und Müdigkeit. Viele palästinensische Arbeitnehmer sind müde, wenn sie an ihrem Arbeitsplatz ankommen, nachdem sie sehr früh am Morgen aus ihren Heimatdörfern im Westjordanland aufgebrochen sind und die erschöpfenden Verfahren an den Übergängen über sich haben ergehen lassen müssen.

22. Wie in den Vorjahren wurde die Mission von israelischen Gesprächspartnern über Pläne zur Reform der Regelungen für palästinensische Arbeitnehmer im Land informiert. Danach ist es weiterhin beabsichtigt, die Übergänge flüssiger zu gestalten, die Genehmigungen der Arbeitnehmer nicht mehr an einen bestimmten Arbeitgeber zu binden und elektronische Lohnüberweisungen zu erproben. Die Umsetzung dieser Initiativen wäre zu begrüßen und wird dringend benötigt, um die seit langem bestehenden Probleme anzugehen.

23. Die Mission nahm auch Kenntnis von den israelischen Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsaufsicht auf Baustellen und zur Verschärfung der Sanktionen. Im November 2018 drohte der Allgemeine Israelische Gewerkschaftsbund (Histadrut) mit einem Generalstreik, wenn die Arbeitsbedingungen im Bausektor nicht umfassender angegangen würden. Es wurden auch Maßnahmen ergriffen, um das Bewusstsein und das Wissen der Arbeitnehmer über Sicherheitsmaßnahmen an der Arbeitsstätte zu schärfen.

24. Wie bereits im vergangenen Jahr berichtet, gibt es eine Form von Dialog zwischen den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer auf palästinensischer und israelischer Seite mit halbjährlichen Treffen, organisiert von dritter Seite. Im Mittelpunkt stand dabei eine Diskussion über den Arbeitsschutz palästinensischer Arbeitnehmer in Israel und den damit verbundenen Handlungsbedarf. Vor dem Hintergrund des aktuellen Konflikts und des von Gegnerschaft geprägten Diskurses beider Seiten ist es ermutigend, dass ein solcher Dialog noch möglich ist. Allerdings erscheint es ungewiss, als wie nachhaltig sich dieser erweisen wird und ob sich daraus wirksame Maßnahmen zugunsten der Arbeitnehmer ergeben können.

## Gaza vor dem Zusammenbruch

25. Während eine wachsende Zahl von Palästinensern aus dem Westjordanland versucht, der Arbeitslosigkeit und niedrigen Löhnen zu entkommen, indem sie Arbeit in Israel oder im weiter entfernten Ausland annehmen, haben die Menschen in Gaza keine solche Wahl. Dabei bräuchten sie sie mehr als alle anderen.

26. Gaza steht derzeit kurz vor dem Zusammenbruch. Seit einem Dutzend Jahren ist Gaza zu Land, in der Luft und zu Wasser blockiert. In dieser Zeit gab es drei Kriege mit Israel. Die Produktionsbasis in Gaza wurde untergraben und der Handel mit der Außenwelt ist nahezu unmöglich. Alle Sektoren waren negativ betroffen, ganz besonders jedoch der Fertigungssektor und die Landwirtschaft. Die Enklave wird deindustrialisiert und der Agrarsektor ist auf unter 5 Prozent des BIP geschrumpft.

27. Wenngleich mehrere Vereinbarungen über die Aussöhnung zwischen der Fatah und den De-facto-Behörden der Hamas geschlossen wurden, hält die institutionelle und regulatorische Fragmentierung an. Dies hat zu einer weiteren Belastung für die Bevölkerung von Gaza geführt. Zwei parallele Systeme bestehen nach wie vor und sie verursachen hohe administrative und wirtschaftliche Kosten, die die Auswirkungen der externen Blockade in schwerwiegender Weise verschärfen und Versuche, Wege zu ihrer Lösung zu finden, behindern.

28. Nach der Verhängung der Blockade und den anhaltenden Konflikten wurde der Arbeitsmarkt dezimiert. Es gibt kaum noch Beschäftigungsmöglichkeiten. Selbst der häufig als vielversprechend bezeichnete Sektor der Informationstechnologie, der von tausend IT-Absolventen in jedem Jahr profitieren könnte und von den physischen Barrieren eigentlich nicht betroffen ist, kann sich nicht vergrößern. Unter der Blockade und angesichts des volatilen Sicherheitsumfelds sind die Investitionen weiterhin wirkungslos.

29. Der Lebensunterhalt hängt weitgehend von den Mitteln ab, die dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) zur Verfügung stehen, sowie von den Löhnen der Palästinensischen Behörde und Überweisungen von Palästinensern im Ausland. Die Abhängigkeit von Hilfe ist groß: Vier von fünf Gaza-Bewohnern erhielten 2017 Hilfe in irgendeiner Form (Weltbank, 2018a). Mehr als die Hälfte der Bewohner lebt heute in Armut und macht zwei Drittel aller als arm eingestuften Menschen im besetzten palästinensischen Gebiet aus. Seit 2017 sind die Transfers jedoch zurückgegangen, was durch die Finanzierungs Krise des UNRWA, geschrumpfte Hilfe und die von der Palästinensischen Behörde durchgesetzten Gehaltskürzungen noch verschärft wurde. Zusammen mit Frühpensionierungen haben Letztere dazu geführt, dass die Kaufkraft der Haushalte oft drastisch geringer geworden ist. Die Mittel, die benötigt werden, um zu verhindern, dass Gaza vollständig zusammenbricht, sind fast erschöpft.

## Lenkung und Aufbau von Institutionen: zerstörtes Vertrauen und verlorene Hoffnungen

30. Am 12. Dezember 2018 löste das palästinensische Verfassungsgericht den Palästinensischen Legislativrat auf und forderte den Präsidenten auf, innerhalb von sechs Monaten Wahlen anzusetzen. Zum Zeitpunkt der Mission wurde ein neuer Ministerpräsident ernannt und ein Kabinett gebildet. Die letzten Parlamentswahlen fanden 2006 statt. Inzwischen sind demokratische Defizite entstanden und der Raum für die Zivilgesellschaft ist kleiner geworden.

31. Die Zukunft des Sozialversicherungsprogramms ist derzeit ungewiss. In den letzten Jahren wurden erhebliche Anstrengungen und Ressourcen in den Aufbau eines Systems zur sozialen Absicherung der Arbeitnehmer des privaten Sektors investiert. Es sollte einer der abschließenden Hauptblöcke im Prozess der Staatsbildung sein und die IAO hat sich daran beteiligt. Es bestand die Hoffnung, dass ein höheres Schutzniveau für Arbeitnehmer im privaten Sektor seine Attraktivität erhöhen und letztlich dazu beitragen würde, ihn zu einem Motor für das Wirtschaftswachstum zu machen. 2016 wurde ein Sozialversicherungsgesetz für Arbeitnehmer des privaten Sektors verabschiedet. Bereits kurze Zeit später wurde es wegen Bedenken aus der Zivilgesellschaft überarbeitet. 2018 wurde es nach einer Reihe von Demonstrationen gegen die im Entstehen begriffene Palästinensische Anstalt für soziale Sicherheit, die mit der Verwaltung des Systems beauftragt war, erneut in Frage gestellt. Infolgedessen wird das Gesetz überprüft und die Beitragseinzahlung wurde verschoben.

32. Das Fallbeispiel des Sozialversicherungssystems ist in zweierlei Hinsicht anschaulich. Zum einen sollte der soziale Dialog sowohl im Gesetzgebungsprozess als auch bei der Einrichtung der Institution ein zentrales Element sein. Seine Mechanismen und Prozesse blieben jedoch hinter den Erwartungen zurück und führten nicht zu einer dauerhaften Einigung zwischen den dreigliedrigen Interessengruppen. Darüber hinaus haben die Palästinenser im allgemeinen Klima der Unsicherheit gezögert, private Gelder einer neuen staatlichen Institution anzuvertrauen, die noch nicht über eine nachgewiesene Erfolgsbilanz in Bezug auf Leistung und Leistungserbringung verfügt.

33. Die Wiederherstellung ausreichenden Vertrauens in die Lenkungsakapazität der Palästinensischen Behörde und ihrer Institutionen ist für die Zukunft des Prozesses der Staatsbildung von entscheidender Bedeutung.

## Verlorene Ziele

34. Es ist schwer vorherzusehen, wohin all dies für die Arbeitnehmer der besetzten Gebiete führen wird. Arbeitsmärkte, die Beschränkungen und Blockaden ausgesetzt sind, haben Probleme und scheitern. Für die nahezu eine Million arbeitender Frauen und Männer und ihrer Familien im Westjordanland und in Gaza ist immer unsicherer, was morgen geschehen wird. Es gibt nur wenige Arbeitsplätze, der Arbeitnehmerschutz ist sporadisch und die Arbeitsmarktsteuerung ist schwach. Frauen und junge Menschen sind am stärksten von den Härten betroffen. Unterdessen wird die Besatzung immer weiter verschärft. Wenn die Hoffnung verblasst, wenden sich einige wenige der Gewalt zu.

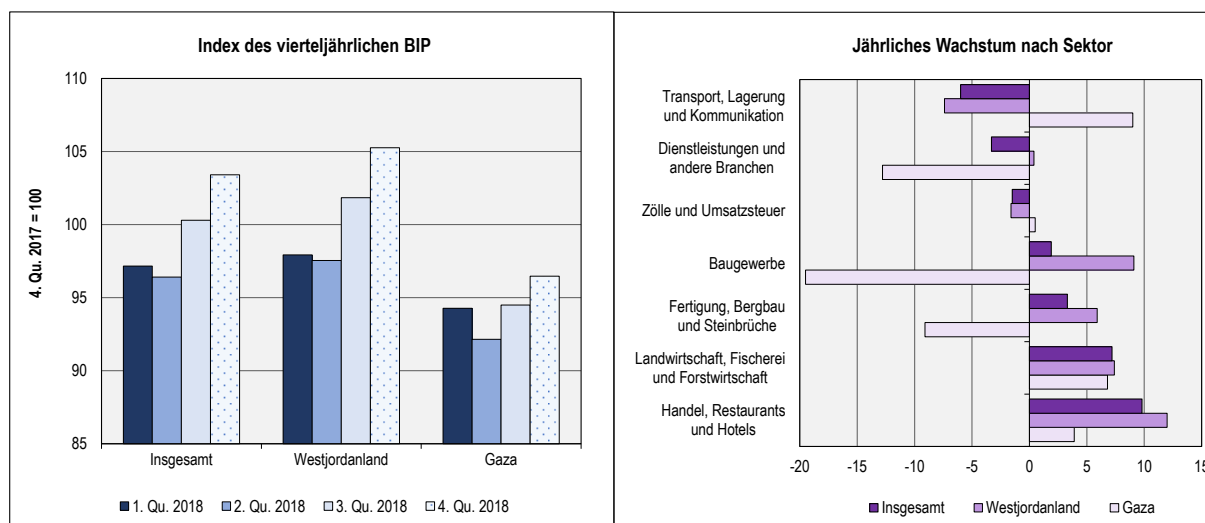
35. Bislang ist keiner der vor Ort geschaffenen Fakten unumkehrbar. Das Abkommen von Oslo ist nach wie vor gültig und eine Zwei-Staaten-Lösung hat ihr Potenzial, als Leitfaden für einen echten Friedensprozess zu dienen, nicht eingebüßt. Die Fundamente sind nach wie vor vorhanden und bei politischem Willen kann darauf noch gebaut werden. Es ist spät, aber noch nicht zu spät.

## 2. Die Realitäten zweier Arbeitsmärkte: zunehmende Ungewissheit im Westjordanland, Zusammenbruch in Gaza

### Makroökonomische Entwicklungen

36. Die palästinensische Wirtschaft wuchs 2018 nur um 0,9 Prozent, eine deutliche Verlangsamung gegenüber dem Wachstum von 3,1 Prozent im Jahr 2017 (PCBS, 2019b). Dieser schlagzeilenverdächtige Wert ist Ausdruck einer beträchtlichen wirtschaftlichen Verschlechterung, verdeckt aber drastisch unterschiedliche Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklungen im Westjordanland und in Gaza. Die Wirtschaft im Westjordanland wuchs 2018 um 3,1 Prozent und verlangsamte sich damit leicht gegenüber 4,3 Prozent im Vorjahr. Im Gegensatz dazu verzeichnete die Wirtschaft von Gaza, die 2017 bereits zu schrumpfen begonnen hatte, 2018 einen Einbruch der Wirtschaftsleistung um 6,9 Prozent. Das Wachstum in der ersten Jahreshälfte war sowohl im Westjordanland als auch in Gaza deutlich negativ, aber das Westjordanland verzeichnete in der zweiten Jahreshälfte einen signifikanten Aufwärtstrend, der von Zuwächsen in den Bereichen Handel, Bau und Industrie getragen wurde (Abbildung 2.1). Die Wirtschaftstätigkeit in Gaza blieb im gesamten Jahr 2018 weit unter dem Niveau von 2017.

**Abbildung 2.1. Index des vierteljährlichen realen BIP (zu konstanten Preisen von 2015) und jährliches Wachstum nach Sektor**



Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (*National Accounts*) des Palästinensischen Zentralamtes für Statistik (PCBS), 2018.

37. Die Entwicklung des Pro-Kopf-BIP war mit einem Rückgang um insgesamt 1,7 Prozent noch schlechter. Während das Westjordanland ein Wachstum von 0,8 Prozent erreichte, brach das Pro-Kopf-BIP in Gaza um 9,5 Prozent ein, was signalisiert, dass die Lebensgrundlagen und der Lebensstandard wegbrechen. Das Pro-Kopf-BIP in Gaza ist heute 40 Prozent niedriger als in 2005. In den zwölf Jahren der israelischen Blockade zu Land, in der Luft und zu Wasser sowie der politischen und administrativen Kontrolle durch die Hamas ist die Wirtschaft von Gaza dezimiert worden. Langfristige Armutszahlen bestätigen sowohl die katastrophale Situation als auch die zunehmende Divergenz zwischen dem Westjordanland und Gaza. In der Zeit von 2009 bis 2017 sank der Anteil der

unterhalb der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung im Westjordanland von 19,4 Prozent auf 13,9 Prozent. In Gaza stieg er von 38,3 Prozent auf 53 Prozent.<sup>6</sup>

38. Die Unterschiede zwischen dem Westjordanland und Gaza zeigen sich auch in der Leistungsbilanz einer Reihe von Schlüsselindustrien. Der Rückgang der Wirtschaftsleistung in Gaza ist vor allem auf starke Rückgänge im Baugewerbe, bei immobilienbezogenen Dienstleistungsaktivitäten und im Fertigungssektor zurückzuführen. Im Westjordanland hingegen wuchsen das Baugewerbe um mehr als 9 Prozent und der Handel (einschließlich Restaurants und Hotels) um 12 Prozent. Auch der Dienstleistungs- und der Fertigungssektor verzeichneten ein moderates Wachstum. Der Agrarsektor sowie der Handel und das Gastgewerbe waren relative Lichtblicke sowohl in Gaza als auch im Westjordanland. Auf diese Sektoren entfallen jedoch nur etwa 25 Prozent der palästinensischen Wirtschaft und 30 Prozent der Gesamtbeschäftigung (Übersicht 2.1). Während sowohl die Exporte als auch die Importe stiegen, stieg das Handelsdefizit 2018 gegenüber 35,2 Prozent im Vorjahr auf 37,1 Prozent des BIP.

### Übersicht 2.1. Anteil am BIP und Anteil an der Beschäftigung nach Sektor im besetzten palästinensischen Gebiet, 2018

	Anteil am BIP (%)			Anteil an der Beschäftigung (%)		
	Insgesamt	Westjordanland	Gaza	Insgesamt	Westjordanland	Gaza
Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft	3,0	2,6	4,8	6,2	6,5	5,7
Fertigung, Bergbau und Steinbrüche	11,3	12,0	8,4	13,5	16,5	6,8
Baugewerbe	6,5	6,6	6,5	10,6	13,8	3,5
Handel, Restaurants und Hotels	22,2	20,9	27,3	23,6	24,3	21,8
Transport, Lagerung und Kommunikation	5,3	6,0	2,6	6,8	6,0	8,6
Dienstleistungen und andere Branchen	35,8	33,0	44,5	39,3	33,0	53,6
Zölle und Umsatzsteuer	16,3	18,9	6,0	-	-	-
<b>Insgesamt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Hinweise: Aufgrund von Rundungen können sich bei Summenbildungen Abweichungen ergeben. In den Zahlen sind die Beschäftigung in Israel und den Siedlungen nicht enthalten.

Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (*National Accounts*) und der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS.

## Droht eine Finanzkrise?

39. Die finanzielle Situation der Palästinensischen Behörde wurde 2018 prekärer und es traten neue und erhebliche Risiken auf, die nicht nur die finanzielle Tragfähigkeit der Palästinensischen Behörde, sondern auch die Stabilität des palästinensischen Bankensektors und der Wirtschaft insgesamt gefährden. Trotz eines Einnahmenrückgangs von rund 4 Prozent wurde das Defizit 2018 kleiner, weil die Staatsausgaben um 7 Prozent gesenkt wurden, was vor allem auf Kürzungen im öffentlichen Sektor in Gaza zurückzuführen ist. Das Defizit lag 2018 bei etwa 700 Millionen US-Dollar, verglichen mit 860 Millionen US-Dollar im Jahr 2017 (Gal und Rock, 2019). Die Haushaltsunterstützung aus dem Ausland und die Entwicklungsfinanzierung gingen jedoch beide zurück, was 2018 zu einer

<sup>6</sup> Die Armutsgrenze wird auf dem mittleren Haushaltsausgabenniveau für wichtige Ausgabenposten (einschließlich Lebensmittel, Gebrauchsgüter, Gesundheit, Bildung und Miete) der ärmsten 25 bis 30 Prozent der Haushalte festgelegt. Siehe: Atamanov und Palaniswamy, 2018; PCBS, 2018a.



geschätzten jährlichen Finanzierungslücke von 400 Millionen US-Dollar führte, die sich gegenüber dem Vorjahr kaum veränderte. Dieses Defizit wurde durch eine erhöhte Kreditaufnahme der öffentlichen Hand bei palästinensischen Banken und neue Rückstände gegenüber dem staatlichen Rentensystem finanziert.

40. Gesetze, die 2018 in den Vereinigten Staaten und in Israel verabschiedet wurden, und nachfolgende Entscheidungen der Palästinensischen Behörde Anfang 2019 haben ein großes Risiko für die finanzielle Stabilität der Palästinensischen Behörde und der palästinensischen Wirtschaft im Allgemeinen entstehen lassen. In den Vereinigten Staaten wurde im März 2018 der Taylor Force Act in Kraft gesetzt,<sup>7</sup> der die Wirtschaftshilfe für die Palästinensische Behörde aussetzt, bis diese Zahlungen einstellt, die als mit Terrorakten im Zusammenhang stehend eingestuft werden. Im Oktober 2018 verabschiedeten die Vereinigten Staaten den Anti-Terrorism Clarification Act of 2018 (ATCA), wonach Empfänger von US-Auslandshilfe der Zuständigkeit amerikanischer Gerichte unterliegen und somit potenziell für finanzielle Schäden im Zusammenhang mit der Unterstützung von und der Beihilfe zu terroristischen Handlungen gegen amerikanische Staatsbürger haftbar gemacht werden könnten.<sup>8</sup> Parallel zur Verabschiedung dieser Gesetze wurde die Hilfe für die Palästinensische Behörde drastisch gekürzt und die gesamte amerikanische Finanzierung des UNRWA, die 2017 noch 359 Millionen US-Dollar betragen hatte, beendet. Weitere 232 Millionen US-Dollar, die ursprünglich für das Westjordanland und Gaza bestimmt waren, wurden anderen Programmen zugeteilt (Gal und Rock, 2019). Angesichts möglicher finanzieller Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit dem ATCA lehnte die Palästinensische Behörde Anfang 2019 die gesamte verbleibende finanzielle Unterstützung der Vereinigten Staaten ab, einschließlich 60 Millionen US-Dollar an Sicherheitshilfe, und die Aktivitäten der Internationalen Entwicklungsbehörde der Vereinigten Staaten (USAID) im besetzten palästinensischen Gebiet endeten vollständig.

41. Im Juli 2018 verabschiedete die israelische Knesset ein Gesetz nach dem Vorbild des Taylor Force Act, das eine Kürzung der Transferzahlungen von Israel an die Palästinensische Behörde in Höhe der (von der israelischen Regierung geschätzten) Beträge an die Begünstigten des Märtyrerfonds der Palästinensischen Behörde vorschreibt (Knesset, 2018a; Knesset, 2018b). Während die Zahlungen im Jahr 2018 nicht betroffen waren, kündigte die israelische Regierung im Februar 2019 an, sie werde 138 Millionen US-Dollar an Zoll- und Umsatzsteuerabfertigungszahlungen über einen Zeitraum von zwölf Monaten einbehalten, was 6,6 Prozent des im Jahr 2018 an die Palästinensische Behörde überwiesenen Betrags entspricht. Die gesamten Transfers von Israel an die Palästinensische Behörde für Steuern, die sie im Namen der Palästinensischen Behörde erhebt, beliefen sich 2018 auf mehr als 16 Prozent des palästinensischen BIP und machten den großen Anteil von etwa zwei Drittel der gesamten Staatseinnahmen aus.<sup>9</sup>

42. Als Reaktion darauf kündigte die Palästinensische Behörde Anfang 2019 an, dass sie keine Zoll- und Umsatzsteuerabfertigungszahlungen aus Israel akzeptieren werde, bis die einbehaltenen Mittel erstattet und alle Zahlungen vollständig geleistet seien. Während die Entscheidung Israels, Gelder zurückzuhalten, etwa 4 Prozent der Gesamteinnahmen der

---

<sup>7</sup> Regierung der Vereinigten Staaten: Taylor Force Act, H.R. 1164.

<sup>8</sup> Regierung der Vereinigten Staaten: Anti-Terrorism Clarification Act of 2018, S. 2946.

<sup>9</sup> Die Zoll- und Umsatzsteuerabfertigungen umfassen die Umsatzsteuer auf Waren und Dienstleistungen, die von der Palästinensischen Behörde registrierte Unternehmen von in Israel registrierten Unternehmen einkaufen, Einfuhrsteuern, die vom israelischen Zoll auf Waren erhoben wurden, die in das besetzte palästinensische Gebiet eingeführt wurden, die Einkommensteuer von palästinensischen Arbeitnehmern, die in Israel und den Siedlungen beschäftigt sind, und die Verbrauchssteuer auf Kraftstoff, der in Israel abgekauft wurde, die Grenzübergangsgebühren sowie die Steuern auf in Israel produzierten Alkohol und Tabak.

Palästinensischen Behörde ausmachte, wird die Reaktion der Palästinensischen Behörde, alle Abfertigungszahlungen abzulehnen, ihre Einnahmen de facto um zwei Drittel verringern. Angesichts eines drohenden größeren Finanzierungsdefizits kündigte die Palästinensische Behörde erhebliche Gehaltskürzungen für Bedienstete der Palästinensischen Behörde im Westjordanland und in Gaza an.<sup>10</sup> Doch selbst diese drastische Maßnahme wird nicht ausreichen, um die Haushaltslücke zu schließen. Wenn nicht bald eine Lösung gefunden wird, dürften die Folgen verheerend sein, was einen Zusammenbruch der Fähigkeit der Palästinensischen Behörde, effektiv zu regieren, in den Bereich des Möglichen rückt. Dies wiederum würde schwerwiegende Auswirkungen haben, die sich auf den palästinensischen Bankensektor sowie auf die Gesamtwirtschaft und -gesellschaft ausbreiten würden.

## Das Beschäftigungswachstum schwächt sich ab

43. In Entsprechung zu den zugrunde liegenden wirtschaftlichen Trends verschlechterte sich der palästinensische Arbeitsmarkt 2018 weiter, wobei eine Reihe von Indikatoren einen deutlichen Rückgang erwarten ließen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wuchs um 82.000, während sich die Erwerbsbevölkerung nur um 19.600 Arbeitnehmer und Arbeitsuchende vergrößerte (Übersicht 2.2). Dies führte zu einem weiteren Rückgang der Erwerbsquote auf 43,5 Prozent – der zehntniedrigsten unter 189 Ländern weltweit – und zu einem Rückgang der Beschäftigungsquote, die mit 32 Prozent die zweitniedrigste der Welt ist (IAA, o. D.). Die Zahl der Beschäftigten stieg im Laufe des Jahres um 7.000, ein Plus von lediglich 0,7 Prozent. Noch negativer war jedoch, dass ohne das Beschäftigungswachstum in Israel und den Siedlungen im Lauf des Jahres lediglich etwa 2.500 Arbeitsplätze geschaffen wurden. Diese zusammengefassten Zahlen verdecken jedoch starke Unterschiede in der Arbeitsmarktentwicklung im Westjordanland und in Gaza. Im Westjordanland stieg die Zahl der Beschäftigten um 27.400 Personen, eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Anstieg um 4.200 im Vorjahr. Im Gegensatz dazu sank die Zahl der Beschäftigten in Gaza um 25.000, was einem Verlust von fast 9 Prozent aller Arbeitsplätze entsprach. In den letzten zwei Jahren hat Gaza mehr als 32.000 Arbeitsplätze verloren, was die Beschäftigungszuwächse im Westjordanland vollständig neutralisiert hat.

---

<sup>10</sup> Durch die angekündigten Kürzungen werden Gehälter der Bediensteten der Palästinensischen Behörde Anteile, die über 2.000 Neue Israelische Schekel (NIS) pro Monat (ungefähr 550 US-Dollar auf der Grundlage eines Wechselkurses von 3,63 NIS zu 1 US-Dollar) liegen, um 50 Prozent verringert werden.

## Übersicht 2.2. Wichtige Arbeitsmarktindikatoren, 2017–18

	2017	2018	2017–18
			<b>Prozentuale Veränderung</b>
<b>Bevölkerung über 15 Jahre (1.000)</b>	<b>2 901</b>	<b>2 983</b>	<b>2,8</b>
<b>Erwerbstätige (1.000)</b>	<b>1 276</b>	<b>1 296</b>	<b>1,5</b>
<b>Beschäftigung (1.000)</b>	<b>949</b>	<b>956</b>	<b>0,7</b>
Westjordanland	547	574	5,0
Gaza	279	254	-8,9
Israel und Siedlungen	123	127	3,7
<b>Arbeitslosigkeit (1.000)</b>	<b>328</b>	<b>340</b>	<b>3,8</b>
<b>Potenzielle Erwerbsbevölkerung (1.000)</b>	<b>98</b>	<b>135</b>	<b>38,7</b>
Entmutigte Arbeitnehmer	47	83	77,9
			<b>Prozentuale Veränderung</b>
<b>Erwerbsquote (%)</b>	<b>44,0</b>	<b>43,5</b>	<b>-0,5</b>
Männer	70,0	68,9	-1,1
Frauen	17,3	17,3	0,0
Jugendliche	31,4	30,5	-0,9
<b>Arbeitslosenquote (%)</b>	<b>25,7</b>	<b>26,3</b>	<b>0,6</b>
Männer	21,5	22,4	0,9
Frauen	42,8	41,9	-0,9
Jugendliche	41,9	42,2	0,3
<b>LU4-Quote (%)</b>	<b>32,8</b>	<b>34,7</b>	<b>1,9</b>
Männer	26,2	27,7	1,5
Frauen	55,3	57,3	2,0
Jugendliche	48,8	50,1	1,3

Hinweise: Aufgrund von Rundungen können sich bei Summenbildungen Abweichungen ergeben. Arbeitsmarktdaten für das Westjordanland ohne in Israel und in den Siedlungen beschäftigte palästinensische Arbeitnehmer. LU4-Quote: Zusammengesetztes Maß der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots.

Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2017 und 2018.

## Die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots nimmt zu

44. Basierend auf den überarbeiteten Statistiken des Palästinensischen Zentralamtes für Statistik (PCBS) zur Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots (siehe Kasten) stieg die Zahl der Arbeitslosen 2018 um 12.500 auf 340.000, während die Arbeitslosenquote auf 26,3 Prozent stieg, gegenüber 25,7 Prozent im Vorjahr. Treibender Faktor für diese Trends war die starke Verschlechterung in Gaza. Die Arbeitslosenquote in Gaza stieg um 4,4 Prozentpunkte und erreichte 43,2 Prozent in 2018. Im Westjordanland ging die Arbeitslosigkeit auf 17,3 Prozent zurück, von 18,4 Prozent im Vorjahr. Am stärksten betroffen sind nach wie vor Frauen und Jugendliche, wobei die Arbeitslosenquote in beiden demografischen Gruppen bei etwa 42 Prozent liegt. In der Schnittmenge dieser beiden Gruppen sind junge Frauen mit einer Arbeitslosenquote von fast 70 Prozent besonders benachteiligt.

45. Zusätzlich zu den 340.000 Arbeitslosen gibt es einen weiteren großen und wachsenden Bestand an unterausgelasteten Arbeitskräften, der sich 2018 auf 135.000 Personen belief. Es sind dies in erster Linie sogenannte entmutigte Arbeitnehmer – Menschen, die verfügbar und arbeitswillig sind, die in der jüngeren Vergangenheit Arbeit gesucht haben, aber ihre Suche aufgrund der Arbeitsmarktbedingungen, einschließlich des Fehlens geeigneter Beschäftigungsmöglichkeiten, inzwischen eingestellt haben. Die Zahl der entmutigten Arbeitnehmer stieg in 2018 um 78 Prozent auf 83.000 – fast alle davon in Gaza.

#### **Überarbeitung der Statistiken zur Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots in Palästina**

Im Anschluss an eine Fachbewertungsmission der IAO im Jahr 2018 führte das PCBS Überarbeitungen der Konzepte und Definitionen für die Statistiken zur Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots durch, die das PCBS ab dem ersten Quartal 2019 veröffentlichen wird. Diese methodischen Änderungen wurden durchgeführt, um die PCBS-Statistiken vollständig mit den neuesten internationalen Normen für Statistiken über die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots in Einklang zu bringen, die von der 19. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS, 2013) festgelegt wurden. Zur umfassenden Messung der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots hat die 19. ICLS die folgenden Indikatoren vorgeschlagen:

- 1) Erwerbslosenquote (LU1);
- 2) kombinierte Quote der zeitbezogenen Unterbeschäftigung und Erwerbslosigkeit (LU2);
- 3) kombinierte Quote der Erwerbslosigkeit und des Arbeitskräftepotenzials (LU3), einschließlich entmutigter Arbeitsuchender; und
- 4) zusammengesetztes Maß der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots (LU4).

Durch die Übernahme der neuesten Normen und des vollständigen Satzes von Indikatoren für die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots wird die PCBS-Statistik ein detaillierteres Bild der verschiedenen Formen der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots auf dem palästinensischen Arbeitsmarkt vermitteln. Eine wichtige Schlussfolgerung ist, dass das PCBS nun das strenge LU1-Maß für Erwerbslosigkeit anwendet, das in der Entschließung der 19. ICLS gefordert wird. Entmutigte Arbeitsuchende – definiert als diejenigen Personen, die: 1) für Arbeit verfügbar sind, 2) derzeit keine Arbeit suchen und 3) in den letzten sechs Monaten Arbeit gesucht haben – sind in den PCBS-Schätzungen der Arbeitslosigkeit nicht mehr enthalten. Dies führt zu niedrigeren Schätzungen für die Erwerbslosenquote und die Erwerbsquote. Um einen umfassenderen Überblick über die unterschiedlichen Formen der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots in Palästina zu vermitteln, wird das PCBS neben der strengen LU1-Erwerbslosenquote auch die anderen oben aufgeführten Maße für die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots berechnen und verbreiten.

Für das Westjordanland führt die Anwendung des strengen LU1-Maßes nur zu einer geringfügigen Änderung der Erwerbslosenquote, während für Gaza eine viel größere Änderung resultiert. Der Grund für den großen Unterschied in Gaza ist die weit verbreitete Entmutigung: Eine große Zahl von Personen, die früher als arbeitslos eingestuft wurden, sind in Wirklichkeit entmutigte Arbeitsuchende. Diese Personen waren früher auf Arbeitsuche und stehen immer noch zur Verfügung, suchen aber nicht mehr aktiv nach einer Beschäftigung. Große Zahlen entmutigter Arbeitsuchender in Verbindung mit einer hohen Erwerbslosenquote spiegeln die schwere Arbeitsmarktkrise in Gaza wider. Mit wenig Hoffnung auf eine Anstellung geben viele Arbeitsuchende ihre Suche nach Arbeit auf.

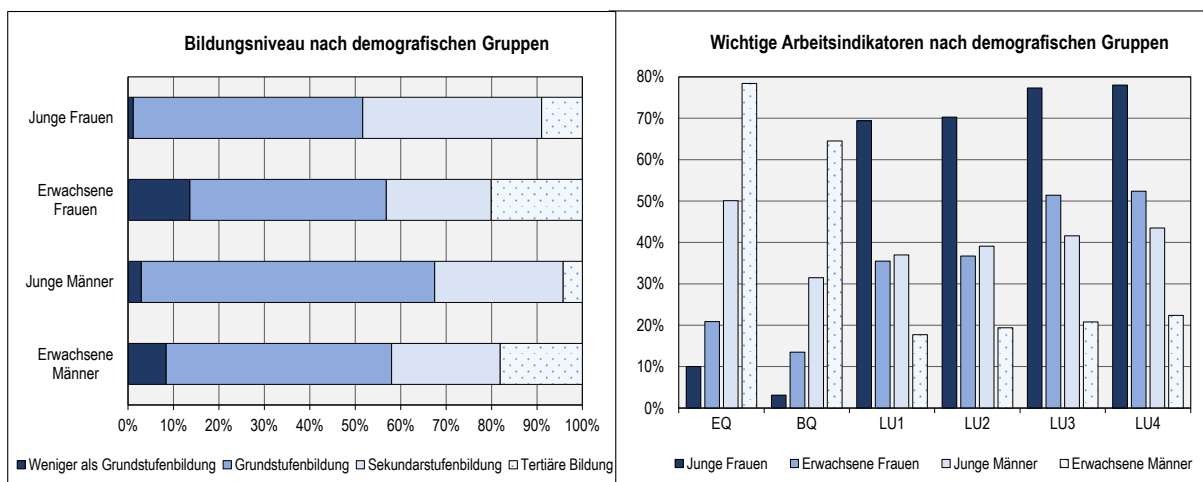
46. Eine deutliche Verschlechterung ist auch bei der Rate für den Indikator LU4 zu beobachten, der das zusammengesetzte Maß für die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots ist und die Arbeitslosen, Unterbeschäftigten sowie die potenzielle Erwerbsbevölkerung

einschließt. Der Wert für LU4 stieg auf 34,7 Prozent, was einem Anstieg von 1,9 Prozentpunkten im Jahresverlauf entspricht. Die Quote für Jugendliche stieg auf 50,1 Prozent und für Frauen auf 57,3 Prozent. Erneut war die Entwicklung in Gaza der treibende Faktor für diese Trends. Im Westjordanland sank der Wert für LU4 um 1,4 Prozentpunkte auf 19,6 Prozent – die dritte jährliche Verbesserung dieses Maßes in Folge. In Gaza stieg der Wert für LU4 stark an und erreichte 57,3 Prozent, was einem Anstieg von fast 7 Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr entspricht und auf eine schwere Belastung des Arbeitsmarktes hinweist.

## Große Hürden für den Zugang von Frauen und Jugendlichen zu menschenwürdiger Arbeit

47. Es ist wichtig zu beachten, dass die Arbeitsmarktaussichten unterschiedlicher demografischer Segmente sehr stark differieren. Die am stärksten benachteiligten Gruppen sind zweifellos Frauen und Jugendliche, die zusammen zwei Drittel der erwerbsfähigen Bevölkerung umfassen. Sowohl ihre Erwerbsbeteiligung als auch ihre Beschäftigungsquote liegen weit unter den entsprechenden Werten für erwachsene Männer, sodass Frauen und Jugendliche weniger als 40 Prozent der Erwerbstätigen ausmachen (Abbildung 2.2) und weitaus höhere Arbeitslosenquoten als erwachsene Männer verzeichnen. Frauen und Jugendliche machen fast 60 Prozent der Arbeitslosen und drei Viertel der entmutigten Arbeitsuchenden aus.

**Abbildung 2.2. Bildungsniveaus und wichtige Arbeitsindikatoren nach demografischen Gruppen, 2018**



Hinweise: EQ = Erwerbsquote, BQ = Beschäftigungsquote, LU = Untererauslastung des Arbeitskräfteangebots. Jugendliche sind definiert als Personen im Alter von 15 bis 24 Jahren.

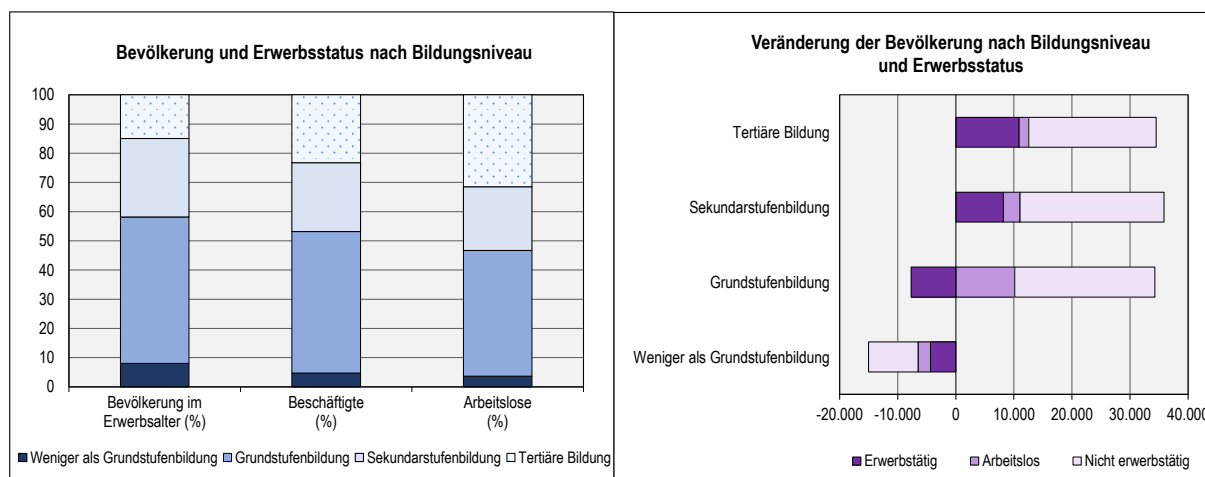
Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2018.

48. Die schwerwiegenden Nachteile für arbeitssuchende Frauen und Jugendliche lassen sich nicht durch Bildungsunterschiede erklären. Im Gegenteil hat ein weitaus geringerer Anteil der palästinensischen jungen Menschen weniger als ein grundlegendes Bildungsniveau als die heute Erwachsenen, ein größerer Anteil der Frauen als der Männer hat mindestens ein mittleres Bildungsniveau und mehr Frauen als Männer haben einen Hochschulabschluss.

49. Etwa die Hälfte der jungen Menschen, die sich nicht in Beschäftigung befinden, ist derzeit im Bildungssystem eingeschrieben und die Zahl der Absolventen der Sekundarstufen- und der tertiären Bildung steigt jedes Jahr weiter an. Doch ohne durch einen dyna-

mischen Privatsektor geschaffene neue Beschäftigungsmöglichkeiten wird die überwiegende Mehrheit der neuen Absolventen kaum einen Arbeitsplatz finden, geschweige denn einen, der ihren Qualifikationen und Ambitionen entspricht. Tatsächlich ist das wahrscheinliche Ergebnis für neue Absolventen, dass sie keine Arbeit finden werden. Die Bevölkerung mit tertiärem Bildungsabschluss wuchs 2018 um 34.500, aber ihre Beschäftigung stieg nur um 10.900 (Abbildung 2.3). Die am besten ausgebildeten Palästinenser haben am ehesten einen Arbeitsplatz, aber sie haben es nicht mit einem aufnahmebereiten Arbeitsmarkt zu tun: Nur 50 Prozent der Palästinenser mit tertiärer Bildung waren 2018 beschäftigt, gegenüber 51,5 Prozent im Vorjahr. Bei diesen Zahlen besteht zudem ein enormer geschlechtsspezifischer Unterschied: Bei Männern mit tertiärer Bildung ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich in Beschäftigung befinden, mehr als doppelt so hoch wie bei Frauen. Dies ist nicht auf mangelnde Bemühungen der Frauen zurückzuführen: 65 Prozent der Frauen mit einem Hochschulabschluss sind in der Erwerbsbevölkerung, aber ihre Arbeitslosenquote beträgt 50 Prozent, was fast dem Dreifachen der Arbeitslosenquote für Männer entspricht.

**Abbildung 2.3. Bevölkerung und Erwerbsstatus nach Bildungsniveau, 2018**



Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2017 und 2018.

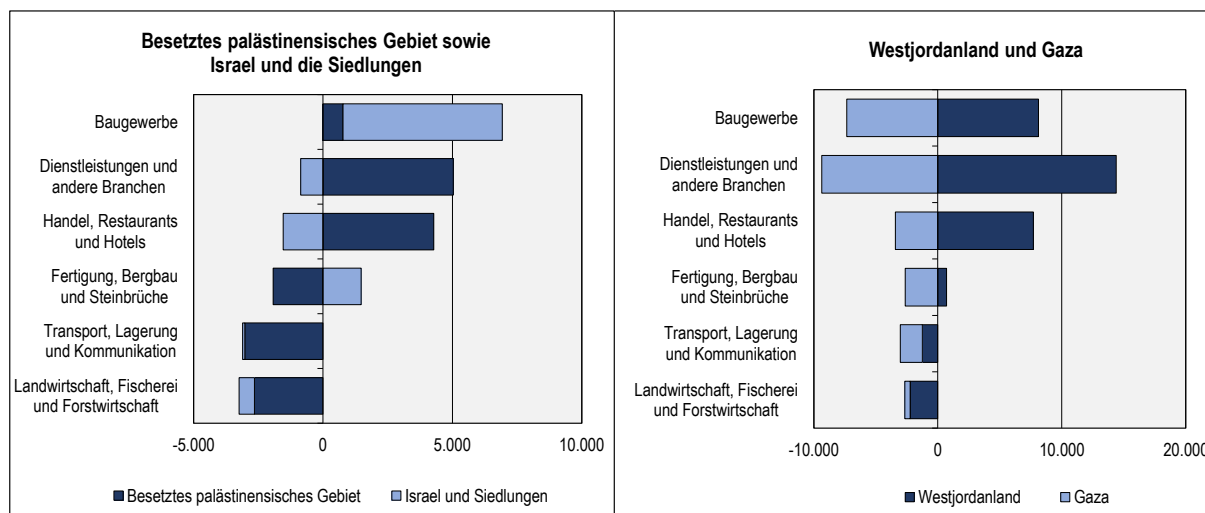
50. Nicht nur Hochschulabsolventen haben es schwer. Die Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitsuchende aus allen Bildungsgruppen sind nach wie vor knapp. 2018 waren nur 28 Prozent der Palästinenser mit Sekundarstufenabschluss erwerbstätig und während die Bevölkerung mit Sekundarstufenabschluss um fast 36.000 anstieg, stieg die Zahl der Beschäftigten nur um 8.200. Die Gruppe der Personen mit lediglich Grundstufenbildung schnitt noch schlechter ab: Hier ging die Zahl der Beschäftigten um 7.700 zurück. Bei den Palästinensern mit weniger als Grundstufenabschluss ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich in Beschäftigung befinden, am geringsten: Weniger als jeder Fünfte hat einen Arbeitsplatz und auch diese Gruppe war mit einem sich verschlechternden Arbeitsmarkt konfrontiert.

## Zur Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Sektoren

51. Die mangelnde Dynamik auf dem palästinensischen Arbeitsmarkt spiegelt sich auch in der Beschäftigungsentwicklung in allen Wirtschaftssektoren wider. Die Zahl der Arbeitsplätze nahm 2018 nur in drei Sektoren zu: Baugewerbe, Dienstleistungen und Handel (einschließlich Restaurants und Hotels) (Abbildung 2.4). Auf diese Sektoren entfallen

inzwischen drei von vier palästinensischen Arbeitsplätzen. Der Fertigungssektor, der Transport-, Lager- und Kommunikationssektor sowie der Agrarsektor verzeichneten 2018 Beschäftigungsverluste. In den beiden letztgenannten ging die Beschäftigung um 5 Prozent zurück.

**Abbildung 2.4. Palästinensische Beschäftigung nach Sektor, Veränderung im Jahr 2018**



Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2017 und 2018.

52. Die Beschäftigungstrends nach Sektor spiegeln in vielen Segmenten einen völligen Zusammenbruch des Arbeitsmarktes in Gaza wider. 2018 ging die Beschäftigung im Baugewerbe um 45 Prozent zurück, ein Verlust von mehr als 7.300 Arbeitsplätzen. Im Dienstleistungssektor, der mehr als die Hälfte der Gesamtbeschäftigung in Gaza ausmacht, sank die Beschäftigung um 6,4 Prozent, was 9.400 verlorenen Arbeitsplätzen entspricht. Der Fertigungssektor verzeichnete einen Verlust von mehr als 13 Prozent aller Arbeitsplätze. Im Handelssektor (einschließlich Restaurants und Hotels), auf den jeder fünfte Arbeitsplatz in Gaza entfällt, ging die Gesamtbeschäftigung um fast 6 Prozent zurück. Diese Sektoren waren von den Arbeitsplatzverlusten am stärksten betroffen; zugleich konnte 2018 kein einziger Sektor in Gaza eine Beschäftigungssteigerung erreichen.

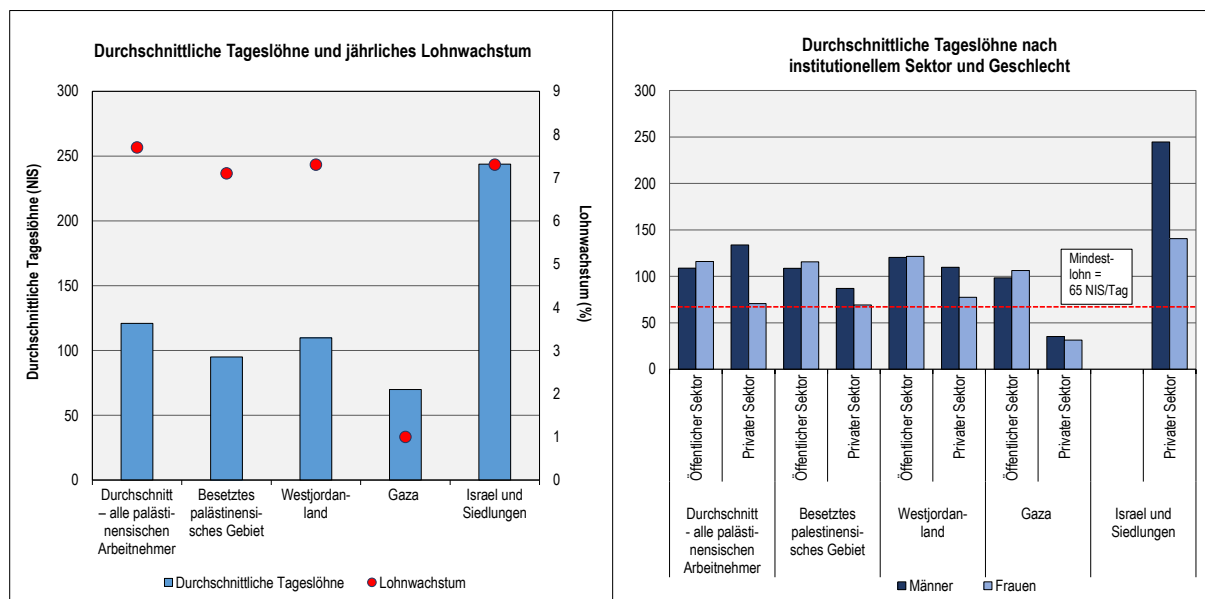
53. Im Westjordanland gingen 2018 im Gegensatz dazu nur in den Bereichen Landwirtschaft sowie Transport, Lagerung und Kommunikation Arbeitsplätze verloren. Der Fertigungssektor im Westjordanland blieb ausgesprochen schwach, was eine Fortsetzung des langfristigen Rückgangs bedeutet. Der Dienstleistungssektor, das Baugewerbe und der Handel verzeichneten ein recht robustes Beschäftigungswachstum.

## Das Lohnwachstum beschleunigt sich, wenn auch ungleichmäßig

54. Die Lohnentwicklung verdeutlicht auch die sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktrealitäten für Arbeitnehmer aus dem Westjordanland im Vergleich zu denjenigen in Gaza. Die durchschnittlichen palästinensischen Löhne verzeichneten 2018 ein starkes Wachstum, was in erster Linie auf die Zuwächse von 7,1 Prozent im Westjordanland zurückzuführen war, wo sie auf 113 Neue Israelische Schekel (NIS) pro Tag stiegen, und auf die Arbeitnehmer in Israel und den Siedlungen, wo die Löhne ebenfalls um 7,1 Prozent wuchsen

und 245 NIS pro Tag erreichten (Abbildung 2.5).<sup>11</sup> In Gaza stiegen die Durchschnittslöhne nur um 1 Prozent auf 70 NIS pro Tag. Die Löhne in Gaza sind 36 Prozent niedriger als die der Beschäftigten im Westjordanland und sie sind über 70 Prozent niedriger als die durchschnittlichen palästinensischen Löhne in Israel und den Siedlungen. Insgesamt wurde 2018 etwa ein Viertel aller palästinensischen Löhne in Israel und den Siedlungen verdient.

**Abbildung 2.5. Durchschnittliche Tageslöhne nach Geschlecht und Ort 2018 und Wachstum der Nominallöhne 2017–18**



Hinweise: Zahlen für das Westjordanland ohne in Israel und in den Siedlungen beschäftigte palästinensische Arbeitnehmer. Beschränkt auf abhängig Beschäftigte.

Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (Quarterly Labour Force Surveys) des PCBS, 2017 und 2018.

55. Eine Untersuchung der Lohnentwicklung nach Ort und Geschlecht liefert wichtige Erkenntnisse über die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede auf dem palästinensischen Arbeitsmarkt, sowohl in Bezug auf die Größenordnung als auch auf die Faktoren, die die Unterschiede verursachen. Palästinensische Frauen verdienen im Durchschnitt 25 Prozent weniger pro Tag als Männer. Dieses Gefälle ist jedoch fast ausschließlich auf zwei Faktoren zurückzuführen: die deutlich niedrigeren Löhne von Frauen im palästinensischen Privatsektor und die fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten für palästinensische Frauen in Israel. Ohne die in Israel und den Siedlungen beschäftigten Arbeitnehmer, bei denen es sich überwiegend um Männer handelt und die vergleichsweise hohe Löhne verdienen, ist das allgemeine geschlechtsspezifische Lohngefälle im besetzten palästinensischen Gebiet vernachlässigbar: Männer verdienen durchschnittlich 95 NIS pro Tag, Frauen im Vergleich dazu 94 NIS. Diese scheinbare Gleichstellung beruht jedoch weitgehend auf dem relativ höheren Anteil von Frauen im öffentlichen Sektor, wo die Lohnunterschiede geringer sind und tendenziell Frauen begünstigen. Im palästinensischen Privatsektor verdienen Frauen durchschnittlich 20 Prozent weniger pro Tag als Männer.

<sup>11</sup> Im gesamten vorliegenden Bericht sind die Angaben zu Lohnraten auf abhängig Beschäftigte beschränkt und schließt Selbständige und mithelfende Familienangehörige aus. Auf abhängig Beschäftigte entfallen 70 Prozent der gesamten palästinensischen Beschäftigung, 61 Prozent im Westjordanland, 78 Prozent in Gaza sowie 89 Prozent in Israel und den Siedlungen.



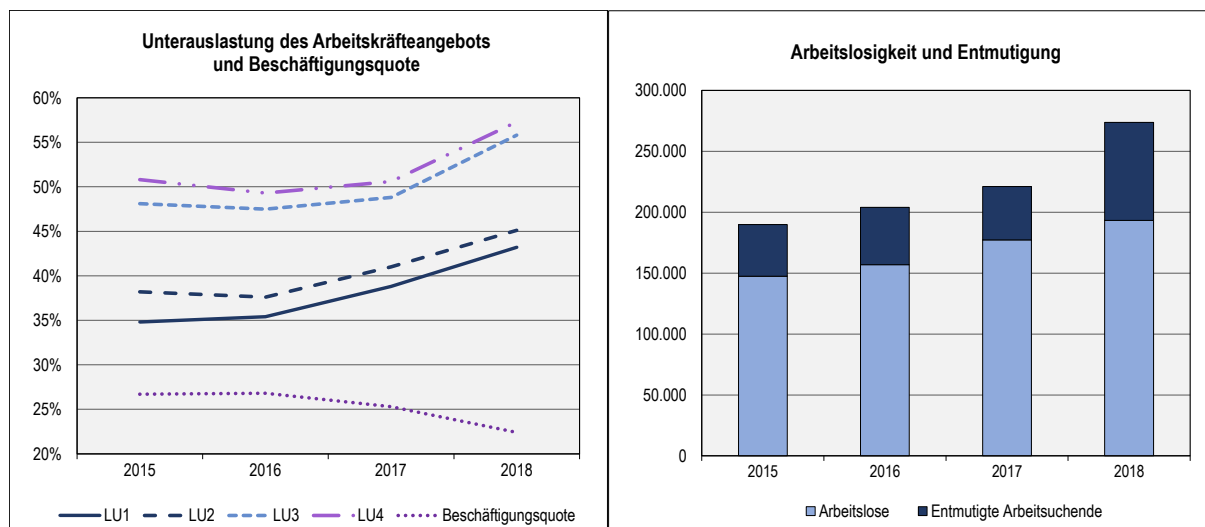
56. Ein Viertel der palästinensischen Beschäftigten verdient weniger als den gesetzlichen Mindestlohn von 65 NIS pro Tag, wobei der Frauenanteil in dieser Kategorie etwas höher ist. Im Privatsektor weist die Verbreitung von Niedriglöhnen eindeutig eine geschlechtsspezifische Dimension auf. Fast 60 Prozent der Frauen in der Privatwirtschaft verdienen weniger als den Mindestlohn; das ist mehr als doppelt so hoch wie der entsprechende Anteil der Männer. Auch zwischen dem Westjordanland und Gaza bestehen große Gefälle. In Gaza verdienen insgesamt 53 Prozent der Beschäftigten weniger als den Mindestlohn, was dem Dreifachen des entsprechenden Anteils im Westjordanland entspricht. Die Lohnzahlen unterstreichen zudem die Dezimierung der Privatunternehmen in Gaza: Mehr als 90 Prozent der Arbeitnehmer im privaten Sektor von Gaza verdienen weniger als den Mindestlohn von 65 NIS (18 US-Dollar) pro Tag.

### Kann irgendetwas getan werden, um den palästinensischen Arbeitsmarkt sinnvoll zu verbessern?

57. Neben sich rasch abschwächenden Wirtschaftstrends, einem völligen Zusammenbruch von Wachstum und Beschäftigung in Gaza und einer Haushaltskrise der Palästinensischen Behörde, die sich rasch auf die Gesamtwirtschaft ausweiten könnte, sind die palästinensischen Arbeitnehmer, Arbeitgeber und politischen Entscheidungsträger sowie die palästinensische Gesellschaft mit enormen Risiken und Herausforderungen konfrontiert. Wie die obige Analyse gezeigt hat, unterscheidet sich die Situation in den drei Hauptsegmenten der palästinensischen Erwerbsbevölkerung – das heißt bei denjenigen, die in Gaza, im Westjordanland sowie in Israel und den Siedlungen arbeiten – deutlich. Die Herausforderungen, vor denen jedes dieser Segmente steht, sind ebenfalls unterschiedlich, weisen aber eine eindeutige Gemeinsamkeit auf: In jedem dieser Segmente werden Kräfte, die sich der Kontrolle der Palästinensischen Behörde entziehen, weitgehend die Ergebnisse bestimmen. Das soll nicht heißen, dass die palästinensische Politik keine Rolle spielt; das tut sie zweifellos. Das wiederholte Versäumnis, eine funktionsfähige einheitliche nationale Regierung zu bilden, und die Weigerung der Palästinensischen Behörde, trotz der enorm negativen Auswirkungen, die dies auf die Staatseinnahmen und die Wirtschaft insgesamt haben wird, Abfertigungstransfers aus Israel anzunehmen, sind Paradebeispiele für die Relevanz und Bedeutung der eigenen Politik. Im Kontext einer fest verwurzelten und sich ausweitenden Besatzung, einer scheinbar dauerhaften Blockade von Gaza, weitverbreiteter physischer und administrativer Barrieren im gesamten besetzten palästinensischen Gebiet und eines drastischen Rückgangs der Hilfe und der Haushaltsunterstützung aus dem Ausland können jedoch selbst in hohem Maß durchdachte und effizient umgesetzte Konzepte nur begrenzte Auswirkungen haben.

### Gaza im freien Fall

58. Die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt von Gaza kollabieren. Alle vier Maße für die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots haben sich 2018 stark verschlechtert, und die Beschäftigung ist dramatisch gesunken (Abbildung 2.6 und Übersicht 2.3). 2018 war nur jede fünfte Person im Erwerbsalter in Beschäftigung. Das Verhältnis der Arbeitslosen und entmutigten Arbeitsuchenden zur Gesamtbeschäftigung in Gaza stieg auf 1,08, gegenüber 0,79 im Vorjahr und 0,69 im Jahr 2015. In Gaza gibt es heute mehr Arbeitslose und entmutigte Arbeitsuchende als Personen, die sich in Beschäftigung befinden.

**Abbildung 2.6. Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots und Beschäftigungsquote in Gaza, 2015–18**

Hinweise: LU = Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots.

Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2015–18.

59. Der wichtigste Faktor für den desolaten Zustand der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes in Gaza ist die von Israel in den letzten zwölf Jahren verhängte Blockade in der Luft sowie zu Land und zu Wasser und die damit verbundenen Beschränkungen des Personen- und Warenverkehrs. 2018 wurden ungefähr 2.600 Lkw-Ladungen aus Gaza über den Übergang Kerem Shalom ausgeführt, die vor allem für das Westjordanland bestimmt waren. Gegenüber dem Vorjahr gab es nur eine geringe Veränderung und die genannte Zahl entspricht nur einem kleinen Bruchteil des Volumens der Lkw-Ladungen, die Gaza vor der zweiten Intifada verlassen haben. Importiert wurden insgesamt 101.000 Lkw-Ladungen, ein Rückgang gegenüber fast 117.000 in 2017 (OCHA, o. D., Datenbank „crossings“). Da es keine wesentlichen Verbesserungen dieser grundlegenden Handelsparameter gibt, die wiederum nur durch ein Ende der Blockade herbeigeführt werden könnten, gibt es keine konkreten Aussichten auf eine signifikante oder nachhaltige Verbesserung der Wirtschaft von Gaza.

60. Selbst wenn die Handelskanäle von Gaza wieder geöffnet würden, ist seine Infrastruktur völlig unzureichend, um starke Produktionssteigerungen zu ermöglichen. Strom gab es 2018 durchschnittlich nur 6,6 Stunden pro Tag, eine leichte Verbesserung gegenüber 5,7 Stunden in 2017, aber immer noch völlig unangemessen, um die Fertigung oder den Handel im größeren Umfang zu erhalten. Für rund 95 Prozent der Bevölkerung ist sauberes Wasser nach wie vor nicht verfügbar, was den Agrarsektor, in dem heute weniger als 15.000 Menschen beschäftigt sind, einschränkt. Die Agrarproduktion ist seit 2007 um 40 Prozent zurückgegangen. Ein Ende der Blockade von Gaza ist zwar eine notwendige Voraussetzung für den Wiederaufbau, aber auch das wäre ohne große Investitionen zur Instandsetzung der stark geschädigten Infrastruktur der Enklave unzureichend.

61. In diesem Zusammenhang sind die Hilfe und die Dienstleistungen des UNRWA nach wie vor absolut unentbehrlich. Das Hilfswerk ist nach wie vor die zentrale Stütze der Gesundheits- und Bildungseinrichtungen in Gaza. Es ist auch eine wichtige Quelle für knappe Arbeitsplätze. Nachdem die Vereinigten Staaten 2018 alle Zuwendungen an das UNRWA gestrichen haben, ist das Hilfswerk unter enormen Druck geraten, was die Risiken für die Zukunft des Gesundheits- und Bildungssystems und für die Beschäftigung in Gaza erhöht.

**Übersicht 2.3. Wichtige Arbeitsmarktindikatoren in Gaza, 2017–18**

	2017	2018	2017–18
			<b>Prozentuale Veränderung</b>
<b>Bevölkerung über 15 Jahre (1.000)</b>	<b>1 102</b>	<b>1 135</b>	<b>3,0</b>
<b>Erwerbstätige (1.000)</b>	<b>456</b>	<b>447</b>	<b>-1,9</b>
<b>Beschäftigung (1.000)</b>	<b>279</b>	<b>254</b>	<b>-8,9</b>
<b>Arbeitslosigkeit (1.000)</b>	<b>177</b>	<b>193</b>	<b>9,1</b>
<b>Potenzielle Erwerbsbevölkerung (1.000)</b>	<b>89</b>	<b>127</b>	<b>43,0</b>
Entmutigte Arbeitnehmer	44	80	83,1
			<b>Prozentuale Veränderung</b>
<b>Erwerbsquote (%)</b>	<b>41,4</b>	<b>39,4</b>	<b>-2,0</b>
<i>Männer</i>	65,0	61,3	-3,7
<i>Frauen</i>	17,5	17,3	-0,2
<i>Jugendliche</i>	28,8	27,1	-1,7
<b>Beschäftigungsquote (%)</b>	<b>25,3</b>	<b>22,4</b>	<b>-2,9</b>
<i>Männer</i>	43,7	38,1	-5,6
<i>Frauen</i>	6,8	6,5	-0,3
<i>Jugendliche</i>	11,3	9,5	-1,8
<b>Arbeitslosenquote (%)</b>	<b>38,8</b>	<b>43,2</b>	<b>4,4</b>
<i>Männer</i>	32,8	37,9	5,1
<i>Frauen</i>	61,3	62,4	1,1
<i>Jugendliche</i>	60,8	65,1	4,3

Hinweis: Aufgrund von Rundungen können sich bei Summenbildungen Abweichungen ergeben.

Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2017 und 2018.

**Ein aufkommender Sturm im Westjordanland**

62. Wirtschaft und Arbeitsmarkt haben 2018 im Westjordanland deutlich besser abgeschnitten als in Gaza. Diese positive Bilanz konnte trotz einer Zunahme der Siedlungsaktivitäten, des Abrisses palästinensischer Gebäude und dauerhafter Beschränkungen erzielt werden, die die Wirtschaftstätigkeit und die Existenzgrundlagen beeinträchtigen. Zu den Beschränkungen zählen Kontrollstellen, Straßensperren, Metalltore, Gräben und Erdhügel sowie die Sperrmauer. Das Gebiet C, das etwa 60 Prozent der Fläche des Westjordanlandes umfasst und reich an natürlichen Ressourcen ist, steht in Bezug auf die Sicherheit und die Verwaltung weiterhin vollständig unter israelischer Kontrolle. Palästinenser haben Zugang zu nur etwa einem Viertel der Fläche von Gebiet C. Vielen ist auch verboten, die Straßen in der Umgebung von Siedlungen zu nutzen, was die benötigte Zeit für den täglichen Weg zur Arbeit und zurück zwei bis fünf Mal länger machen kann als auf der direkten Route. Dies wiederum hat negative Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit und Produktivität (OCHA, 2017). Der Arbeitsmarkt ist insgesamt nach wie vor stark eingeschränkt. Im Westjordanland sind nur 38 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Beschäftigung (Übersicht 2.4) – ein niedrigerer Wert als in 95 Prozent aller Länder und Gebiete mit verfügbaren Daten.

**Übersicht 2.4. Wichtige Arbeitsmarktindikatoren im Westjordanland, 2017–18**

	2017	2018	2017–18
			<b>Prozentuale Veränderung</b>
<b>Bevölkerung über 15 Jahre (1.000)</b>	<b>1 799</b>	<b>1 848</b>	<b>2,7</b>
<b>Erwerbstätige (1.000)</b>	<b>820</b>	<b>849</b>	<b>3,5</b>
<b>Beschäftigung (1.000)</b>	<b>670</b>	<b>702</b>	<b>4,8</b>
Westjordanland	547	574	5,0
Israel und die Siedlungen	123	127	3,7
<b>Arbeitslosigkeit (1.000)</b>	<b>151</b>	<b>147</b>	<b>-2,4</b>
			<b>Prozentuale Veränderung</b>
<b>Erwerbsquote (%)</b>	<b>45,6</b>	<b>45,9</b>	<b>0,3</b>
Männer	73,0	73,5	0,5
Frauen	17,2	17,4	0,2
Jugendliche	33,2	32,8	-0,4
<b>Beschäftigungsquote (%)</b>	<b>37,2</b>	<b>38,0</b>	<b>0,8</b>
Männer	61,8	62,8	1,0
Frauen	11,9	12,3	0,4
Jugendliche	23,0	23,1	0,1
<b>Arbeitslosenquote (%)</b>	<b>18,4</b>	<b>17,3</b>	<b>-1,1</b>
Männer	15,4	14,6	-0,8
Frauen	31,2	29,3	-1,9
Jugendliche	30,8	29,5	-1,3

Hinweis: Aufgrund von Rundungen können sich bei Summenbildungen Abweichungen ergeben.

Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2017 und 2018.

63. Nach den vorgenannten rechtlichen Maßnahmen, die 2018 von den Vereinigten Staaten und Israel ergriffen wurden, und der damit zusammenhängenden Entscheidung der Palästinensischen Behörde Anfang 2019, alle Abfertigungseinnahmen aus Israel abzulehnen, sind die zeitnahen Abwärtsrisiken für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt im Westjordanland deutlich größer geworden. Allein die Auswirkungen der Maßnahmen der Vereinigten Staaten und Israels könnten das BIP im Westjordanland um 5 Prozent senken (Gal und Rock, 2019). Noch alarmierender ist die Aussicht, dass die Wirtschaft des Westjordanlandes 2019 um schätzungsweise 15 Prozent schrumpfen könnte, wenn die Palästinensische Behörde weiterhin alle Abfertigungszahlungen aus Israel verweigert. Die Auswirkungen eines solchen Schrumpfungsprozesses auf den Arbeitsmarkt wären verheerend. Wie lange der aktuelle Streit um die Abfertigungszahlungen letztlich andauern wird, bleibt abzuwarten. Unmittelbare wirtschaftliche Auswirkungen wird jedoch die drastische Kürzung der Gehälter der Palästinensischen Behörde haben, die Anfang 2019 umgesetzt wurde. Nach Schätzungen der IAO werden sich diese Kürzungen im Westjordanland auf etwa 166 Millionen US-Dollar pro Jahr belaufen, was 3,5 Prozent aller Löhne von Beschäftigten im Westjordanland und 1,5 Prozent des BIP entspricht. Unter Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten könnten allein die Auswirkungen der Lohnkürzungen die Wirtschaft des Westjordanlandes in die Rezession treiben. Diese Entwicklungen dürften auch die Rezession in Gaza weiter verschärfen.

64. Angesichts der bereits eingeleiteten Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor und der Möglichkeit eines starken Rückgangs der Konjunktur im Westjordanland ist die Beschäftigung in Israel zu einer noch wichtigeren Einkommensquelle geworden. 2018 verdienten 22,1 Prozent der im Westjordanland lebenden Arbeitnehmer ihren Lebensunterhalt in Israel und den Siedlungen – ein Anstieg gegenüber 19,5 Prozent in 2015. Noch bedeutsamer ist, dass diese Arbeitnehmer fast ein Drittel aller Löhne im Westjordanland verdienen.

65. Bereits in früheren IAO-Berichten wurde das Problem der Vermittler von Arbeitsgenehmigungen hervorgehoben, von denen Berichten zufolge etwa die Hälfte aller in Israel und den Siedlungen beschäftigten palästinensischen Arbeitnehmer betroffen sind und die zwischen 9 und 15 Prozent der dort verdienten palästinensischen Gesamtlöhne einstreichen. Auch in diesem Jahr wurde der Mission mitgeteilt, dass diese Praxis nach wie vor weit verbreitet ist. Es ist anzumerken, dass die PCBS ab dem ersten Quartal 2019 damit begonnen hat, Informationen über das Vermittlerproblem zu sammeln und es ist zu hoffen, dass diese neuen Daten dazu beitragen werden, das Ausmaß des Problems zu klären, um schließlich auf Mechanismen zu verweisen, die die Abhängigkeit von Vermittlern verringern oder beseitigen und das wichtige Einkommen der palästinensischen Arbeitnehmer schützen.

66. Die Palästinensische Behörde kann unabhängig davon, welche Maßnahmen sie auch immer ergreift, nur bedingt beeinflussen, ob das Volumen der Verdienste aus dieser lebenswichtige Quelle in den kommenden Monaten und Jahren größer oder kleiner werden wird. Das hängt fast ausschließlich von Entscheidungen ab, die Israel treffen wird, um mehr oder weniger palästinensischen Arbeitnehmern zu erlauben oder sie im Extremfall daran zu hindern, in Israel und den Siedlungen ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Die Beschäftigung in Israel wird wahrscheinlich umso wichtiger werden, je mehr dunkle Wolken sich über der palästinensischen Wirtschaft bilden.

---

### 3. Ungleichheit und Trennung: die Rechte palästinensischer Arbeitnehmer unter der Besatzung

#### Die Tatsachen vor Ort

67. Die Siedlungen und ihre Ausweitung, verschärft durch Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Palästinenser und des Zugangs zu Ressourcen, Infrastruktur und Märkten, zählen nach wie vor zu den wichtigsten Merkmalen der Besatzung. Was den Anspruch auf einen angemessenen Lebensstandard und menschenwürdige Arbeit betrifft, beeinträchtigen sie erheblich die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Palästinenser, einschließlich des Rechts auf Nichtdiskriminierung. Die Siedlungen umfassen Wohngebiete, Industriegebiete und landwirtschaftliche Nutzflächen sowie die unterstützende Infrastruktur. Die Daten über die Anzahl der Siedlungen variieren, stimmen jedoch im Großen und Ganzen in Bezug auf mindestens 250 Siedlungen überein, darunter über 100 Außenposten im Westjordanland, einschließlich Ost-Jerusalems, (PCBS, 2019a; Peace Now, o. D.; OCHA, 2017). Sowohl Siedlungen als auch Außenposten sind nach dem Völkerrecht illegal.<sup>12</sup> Außenposten gelten auch nach israelischem Recht als illegal.

68. Vierteljährliche Berichte des UN-Sonderkoordinators für den Nahost-Friedensprozess bestätigen, dass Israel keine Schritte unternommen hat, um die Forderung der Resolution 2334 des UN-Sicherheitsrates zu erfüllen, dass es „alle Siedlungstätigkeiten in dem besetzten palästinensischen Gebiet, einschließlich Ost-Jerusalems, sofort vollständig einstellt“ (UNSCO, 2019). Im Gebiet C umfassten die Siedlungspläne und -ausschreibungen 2018 im Gegenteil etwa 4.800 zusätzliche Wohneinheiten, ein Viertel davon in Siedlungen tief im Westjordanland. In Siedlungen in Ost-Jerusalem wurden 2018 Pläne für 2.100 Wohneinheiten vorangetrieben oder bewilligt (UNSCO, 2018a). Während die Planungen langsamer erfolgten als 2017, nahm die Bautätigkeit deutlich zu. Die Zahl der fertiggestellten Wohneinheiten im Westjordanland, ohne Jerusalem, wuchs 2018 um 28 Prozent (CBS, 2019a). Darüber hinaus wurde im Oktober 2018 erstmals seit 16 Jahren neue israelische Bautätigkeit in Hebron genehmigt (UNSCO, 2018a).

69. Die Umsetzung des Regularisierungsgesetzes – das die Errichtung und Entwicklung israelischer Siedlungen im Westjordanland regelt – bleibt vom Obersten Gerichtshof Israels nach wie vor zurückgestellt, nachdem Petitionen gegen seine Rechtmäßigkeit nach dem Völkerrecht und der israelischen Verfassung eingebracht wurden. Dennoch hat Israel versucht, die rückwirkende Genehmigung von Außenposten, die ohne offizielle Genehmigung gebaut wurden, mit anderen Mitteln zu fördern. So legalisierte das Bezirksgericht Jerusalem am 28. August 2018 rückwirkend den Außenposten Mitzpe Kramim, der auf privatem palästinensischem Land errichtet wurde. Das Gericht stützte sich bei seiner Entscheidung auf die Annahme, er sei in gutem Glauben auf staatlichem Land errichtet worden. Sollte das Urteil vom israelischen Hohen Gerichtshof bestätigt werden, würde es die Legalisierung zusätzlicher Außenposten und Wohneinheiten innerhalb von Siedlungen ermöglichen. Ebenfalls im August 2018 gab die Regierung ihre Absicht bekannt, als ein Weg zur rückwirkenden Genehmigung des Außenpostens Adai die Größe der neu errichteten Siedlung Amihai zu verdreifachen, sodass sie Adai einschließen würde (UN, 2019a).

---

<sup>12</sup> Die Illegalität der Siedlungen wurde vom Internationalen Gerichtshof (IGH, 2004), den Hohen Vertragsparteien des Vierten Genfer Abkommens (HVP, 2001) und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (Resolution 465 (1980) und Resolution 2334 (2016)) bestätigt.

70. Durch eine Reihe legislativer Schritte im Zusammenhang mit Siedlungen wurde auch die Unterscheidung zwischen Israel und dem besetzten palästinensischen Gebiet weiter verwischt. Durch im Februar 2018 verabschiedete Rechtsvorschriften wurde die Zuständigkeit des israelischen Hochschulrates auf Colleges und Hochschulen in Siedlungen im Westjordanland ausgedehnt. Im Juli 2018 genehmigte die israelische Knesset eine Änderung des Verwaltungsgerichtsgesetzes, mit der dem Bezirksgericht Jerusalem die Zuständigkeit für Verwaltungsentscheidungen israelischer Behörden im Westjordanland übertragen wird.<sup>13</sup> Dieser Schritt könnte es schwieriger und kostspieliger machen, den Abriss oder die Beschlagnahme palästinensischen Besitzes im Gebiet C anzufechten (UNSCO, 2018b; UN, 2019a).

71. Die Angaben über die Zahl der Siedler variieren, die meisten Quellen stimmen aber in Bezug auf eine Gesamtzahl von mindestens 625.000 überein, von denen ein Drittel in Ost-Jerusalem lebt. Nach Angaben des Israelischen Zentralamts für Statistik lebten Ende 2017 413.400 Siedler im Westjordanland (CBS, 2018). Zu diesen addieren andere Quellen zwischen 214.700 und 225.300 israelische Siedler im annektierten Ost-Jerusalem (Peace Now, o. D.; PCBS, 2019a). Im Vergleich dazu lebten laut der letzten Volkszählung des PCBS 2017 393.163 Palästinenser im Gebiet C und 320.000 in Ost-Jerusalem. Das Verhältnis von Siedlern zu Palästinensern im Westjordanland liegt derzeit bei etwa eins zu vier (PCBS, 2019a).

## Fehlende Möglichkeiten und anhaltende Diskriminierung im Westjordanland

72. Im Westjordanland, einschließlich Ost-Jerusalems, sind Trennung und Fragmentierung angesichts zahlreicher Beschränkungen, Kontrollpunkte und Straßensperren nach wie vor tief verwurzelt. Bei einer vom Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) im Juli 2018 durchgeführten Erhebung wurden im Westjordanland 705 dauerhafte Hindernisse gezählt, die von israelischen Streitkräften eingesetzt wurden, welche sich auf Sicherheitsbedenken berufen, um den Fahrzeug- und bisweilen auch den Fußgängerverkehr von Palästinensern zu beschränken oder zu kontrollieren. Straßenhindernisse sind ein integraler Bestandteil eines umfassenderen Systems von Zugangsbeschränkungen, das die Freizügigkeit der Palästinenser behindert und zur geografischen Fragmentierung beiträgt (OCHA, 2018a). Straßensperren erschweren das Leben vieler Palästinenser erheblich. In einem beispielhaften Fall aus dem Dezember 2018 blockierte das israelische Militär die Verbindungsstraße zu mehr als 20 Dörfern nördlich von Ramallah für mehr als einen Monat. Die Blockade betraf Tausende von Palästinensern, die über eine Arbeitsgenehmigung in Israel verfügten, Hunderte von Geschäftsleuten, die täglich nach Israel reisten, und die Fahrt von Lastwagen zum Kontrollpunkt (B'Tselem, 2019a). In früheren Berichten wurde immer wieder hervorgehoben, dass das System der Schließungen und Genehmigungsaufgaben die Chancengleichheit von palästinensischen Männern und Frauen bei der Arbeitssuche, beim Zugang zu ihrem Land zur Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit und bei der wirtschaftlich nachhaltigen Führung von Unternehmen stark einschränkt.

73. Diese Fakten vor Ort führen nach wie vor zu Spannungen und Gewalt im Westjordanland. Im Jahr 2018 registrierte das OCHA 39 palästinensische Todesfälle und über

<sup>13</sup> Das Verwaltungsgerichtsgesetz (Änderung Nr. 117) 5768, 2018, überträgt die Zuständigkeit für die Anhörung von Petitionen von Palästinensern und Siedlern gegen Entscheidungen israelischer Behörden im Westjordanland in Bezug auf Freizügigkeit sowie Planung und Bautätigkeit vom Obersten Gerichtshof auf das Bezirksgericht Jerusalem (in seiner Funktion als Verwaltungsgericht) (Knesset, 2018c; Hamoked, 2018).

6.000 Verletzungen durch israelische Streitkräfte und Siedler im Westjordanland. Im gleichen Zeitraum wurden 15 Israelis von Palästinensern getötet und mindestens 137 in Israel und im Westjordanland verletzt. In den ersten drei Monaten des Jahres 2019 hielten die Spannungen und Gewalttaten an, was zu weiteren Todesfällen und Verletzungen auf beiden Seiten führte (OCHA, o. D., „casualties“).

74. Die Zahl der gewaltsamen Zusammenstöße von israelischen Siedlern und Palästinensern nahm 2018 ebenfalls zu und erreichte einen Höchststand seit 2014 (UNSCO, 2018a). 2018 registrierte das OCHA 265 Fälle von Siedlergewalt gegen Palästinenser, die Personenschäden oder Schäden an deren Eigentum zur Folge hatten. Dies entspricht einem Anstieg von 69 Prozent gegenüber 2017 (OCHA, o. D., „casualties“; OCHA, 2018b). Bei mindestens 180 Vorfällen haben Palästinenser Siedler und andere israelische Zivilisten im Westjordanland getötet oder verletzt oder israelisches Eigentum beschädigt (OCHA, 2018c).

75. Zu gewaltsamen Zusammenstößen kommt es häufig, wenn Siedlungen in der Nähe palästinensischer Dörfer errichtet werden, beispielsweise in den Gouvernements Nablus und Ramallah (OCHA, 2018a). Gewalt von Siedlern ist auch in der Zone H2 von Hebron zu einem wachsenden Problem geworden: Sie verhindern den Zugang von Palästinensern zu Gesundheitsversorgung und Bildung und erschweren Lehrern und medizinischem Personal, ihre Tätigkeit in einem sicheren Umfeld auszuüben. Die im Januar 2019 getroffene Entscheidung Israels, das Mandat der Vorübergehenden internationalen Präsenz in Hebron nicht zu verlängern, hat das Risiko von Spannungen erhöht und die Schutzrisiken für die Bewohner, insbesondere für Schüler, verschärft (OCHA, 2019a).

76. In früheren Jahresberichten wurde das restriktive und diskriminierende Planungssystem Israels im Gebiet C ausführlich beschrieben (IAA, 2012a). Die bestehenden, von israelischer Seite erstellten Raumordnungspläne für palästinensische Gemeinden im Gebiet C decken weniger als 1 Prozent des Gebiets C ab und das System macht es für Palästinenser praktisch unmöglich, Baugenehmigungen in dem Gebiet zu erhalten. Dies behindert die Entwicklung von Wohnraum, Infrastruktur und Lebensgrundlagen (UNSCO, 2018b). Zu dem von Siedlungen genutzten oder zugewiesenen Grund und Boden zählen palästinensischer privater Grundbesitz sowie Flächen, die von den israelischen Behörden als „staatliches Land“ oder als „militärische Sperrgebiete“ ausgewiesen wurden. Die Beschränkungen, mit denen die Palästinenser beim Zugang zu ihren Agrarflächen konfrontiert sind, erhöhen letztlich die Gefahr, dass das Land beschlagnahmt und als „staatliches Land“ umgewidmet wird, das anschließend für die Erweiterung von Siedlungen genutzt wird (UN, 2019a). Nach jüngsten offiziellen Informationen, die die israelische nichtstaatliche Organisation Peace Now auf Anfrage nach dem Gesetz über die Informationsfreiheit erhalten hat, werden 99,8 Prozent des „staatlichen Lands“ im Westjordanland für die Nutzung durch israelische Siedlungen ausgewiesen (Peace Now, 2018).

77. Der Abriss palästinensischer Häuser, landwirtschaftlicher Gebäude und Lebensgrundlagen wurde von den Vereinten Nationen als Teil eines Zwangsumfelds beschrieben (UN, 2019a). Vom OCHA gesammelte Daten deuten auf ein anhaltendes Muster von Abrissen und Vertreibungen hin. 2018 zerstörte oder beschlagnahmte Israel 461 Bauten im Westjordanland, darunter 46, die von Geberorganisationen finanziert wurden, größtenteils wegen fehlender Baugenehmigungen. Die Abrisse und Beschlagnahmungen umfassten Schulen, Geschäfte, Brunnen und Häuser. Durch diese Maßnahmen wurden 472 Personen vertrieben. In den ersten drei Monaten des Jahres 2019 beschleunigten sich Abrisse und Vertreibungen (OCHA, o. D., „demolition“; OCHA, 2018b).

78. Nichtdiskriminierung in Bezug auf den Zugang von Arbeitnehmern zu Land und Produktionsressourcen ist ein Grundrecht (IAA, 2012b). Die Existenzgrundlage von



Tausenden palästinensischer Männer und Frauen, auch aus Beduinengemeinschaften, ist in hohem Maße von kleinbäuerlichen Aktivitäten und Viehzucht abhängig. Für Palästinenser bleibt der Zugang zu ihren Agrarflächen innerhalb israelischer Siedlungen und in deren Umgebung jedoch stark beschränkt. Dies gilt auch für die sogenannte „Randzone“,<sup>14</sup> für die eine vorherige Koordinierung oder Sondergenehmigungen erforderlich sind. Der Koordinierungsmechanismus, der angeblich dazu dienen soll, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und die Spannungen zwischen Palästinensern und Siedlern zu verringern, beeinträchtigt gravierend die Bewegungsmöglichkeiten, die Produktionsleistung und das Einkommen palästinensischer Bauern. Der Zugang zu den Gebieten, die als „militärische Sperrzonen“ ausgewiesen sind, wird nur für eine begrenzte Anzahl von Tagen während der Pflug- und Erntesaison gestattet. Die Landwirte sind nicht in der Lage, das wirtschaftliche Potenzial ihrer Flächen zu maximieren (UN, 2019a; OCHA, 2018c). Erneut haben Siedler gewaltsam Bäume und Kulturen geschädigt. Die Zahl der von Siedlern abgeholzten oder beschädigten Olivenbäume von Palästinensern hat sich in den letzten zwei Jahren vervierfacht (OCHA, 2018b).

79. Das höchst unvorhersehbare und komplizierte Genehmigungssystem für den Zugang zur „Randzone“ wurde in früheren Berichten des Generaldirektors dokumentiert (IAA, 2012a). Um Zugang zu jenseits der Sperrmauer liegenden Agrarflächen zu erhalten oder dort zu arbeiten, sind „Genehmigungen für Bauern“ (für Landbesitzer) beziehungsweise „Genehmigungen für Landarbeiter“ erforderlich. Offizielle Informationen des israelischen Militärs, die von der israelischen nichtstaatlichen Organisation Hamoked im November 2018 mitgeteilt wurden, zeigen einen deutlichen Rückgang der Bewilligungen von Anträgen für solche Genehmigungen. Die Bewilligungsquote bei Genehmigungen für Bauern sank von 46 Prozent im Jahr 2017 auf 24 Prozent bis Ende November 2018. Die Bewilligungsquote bei Anträgen auf Genehmigungen für Landarbeiter sank von 71 Prozent im Jahr 2017 auf 50 Prozent im gleichen Zeitraum (Hamoked, 2019). Obwohl Israel das strenge Genehmigungsverfahren in der „Randzone“ mit Sicherheitsgründen rechtfertigt, wurden nur 6 Prozent der Anträge auf Genehmigungen für Bauern oder Landarbeiter auf dieser Grundlage abgelehnt. Stattdessen wird für die Nichtbewilligung von Genehmigungsanträgen zunehmend eine Vielzahl anderer Gründe, wie „hat keine Verbindung zu dem betreffenden Land“ oder „besitzt nicht genügend Land“, angeführt. Hamoked zufolge wurde bei beispiellosen 83 Prozent der Nichtbewilligungen von Anträgen auf Genehmigungen für Bauern die Begründung „Nichterfüllung der Kriterien“ angegeben. Das OCHA verfolgt seit 2002 die Zahl der Palästinenser, die eine Aufenthalts- oder Zugangsgenehmigung für die Sperrgebiete benötigen, und bestätigt diesen Trend: 2018 war das Jahr mit der niedrigsten Bewilligungsquote seit Beginn der Aufzeichnungen (OCHA, 2019a).

80. Die Nutzung des Jordantals ist für die palästinensische wirtschaftliche Entwicklung von wesentlicher Bedeutung. Die meisten der so wichtigen Boden- und Wasserressourcen stehen den Palästinensern jedoch nicht zur Verfügung und nur 4 Prozent der Agrarflächen werden von ihnen bewirtschaftet. Die israelische Landbesitznahme, die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und die daraus resultierenden Beschränkungen für die im Jordantal lebenden Palästinenser haben zu äußerst begrenzten Beschäftigungsmöglichkeiten geführt (Al-Haq, 2018a).

81. Unter den gegenwärtigen Bedingungen und trotz der grundlegenden moralischen Dilemmata haben Tausende palästinensische Männer und Frauen für sich keine andere Lösung gefunden, als in den Siedlungen Arbeit zu suchen, oft unter informellen und unregulierten Bedingungen. Abgesehen von einigen Sondierungsstudien, die vom Palästin-

<sup>14</sup> Die „Randzone“ ist der Bereich zwischen der Sperrmauer und der Grünen Linie (die Waffenstillstandslinie zwischen Israel und dem Westjordanland seit 1948), der als Sperrgebiet ausgewiesen ist.

sischen Allgemeinen Gewerkschaftsbund (PGFTU) und israelischen nichtstaatlichen Organisationen durchgeführt wurden, ist die Arbeit in den Siedlungen jedoch weitgehend unzureichend untersucht. Die Koordinationsstelle der Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT) hat 2018 an Palästinenser 33.738 Genehmigungen zur Arbeit in den Siedlungen erteilt (COGAT, 2019). Jedoch wird die tatsächliche Zahl der Arbeitnehmer wahrscheinlich höher sein, wenn auch diejenigen berücksichtigt werden, die manche Siedlungen ohne Genehmigung betreten können.

82. Arbeit in den Siedlungen verteilt sich hauptsächlich auf die Landwirtschaft, Industrieunternehmen, das Bauwesen und Tätigkeiten für israelische Kommunalbehörden. Ein Großteil davon ist informelle Beschäftigung unter Bedingungen, die im Allgemeinen schlecht geregelt und unzureichend überwacht sind. Frauen arbeiten überwiegend in der Landwirtschaft und der Industrie, einige jedoch auch als Hausangestellte in privaten Haushalten. Die Mission erhielt erneut Informationen, einschließlich mündlicher Schilderungen über Einstellungsverfahren, Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und Arbeitsbedingungen von Palästinensern in den Siedlungen. Daraus ergibt sich ein Bild von Löhnen unterhalb des Mindestlohns, unregelmäßiger Einstellung und häufiger Kinderarbeit, insbesondere in den landwirtschaftlichen Siedlungen. Die unregulierte Arbeit der Palästinenser in den Siedlungen scheint neben der regulierten oder teilregulierten Beschäftigung von israelischen und ausländischen Arbeitnehmern zu existieren. Auch unter palästinensischen Arbeitnehmern besteht die Wahrnehmung, dass es Lohnunterschiede zugunsten ausländischer Arbeitnehmer gibt.

83. Die Beseitigung der Schutzdefizite palästinensischer Arbeitnehmer in den Siedlungen bleibt ein dringendes Problem, unabhängig von der Komplexität der Regulierung und Durchsetzung von Rechten in den Siedlungen, die völkerrechtlich illegal sind. Die israelischen Behörden führen in den Siedlungen keine Arbeitsaufsicht durch, wie das israelische Ministerium für Arbeit, Soziales und Soziale Dienste (MOLSA) gegenüber der Mission bestätigt hat. Die Unsicherheit über die Anwendbarkeit israelischen Rechts, einschließlich der Mindestlohngesetze, besteht weiterhin.

84. 2007 entschied der israelische Hohe Gerichtshof, dass in den Siedlungen bei Ermangelung einer anderen Vereinbarung zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer das israelische Arbeitsrecht gelten sollte. Dennoch zögern palästinensische Arbeitnehmer aus Angst vor Repressalien und administrativen Hindernissen, ihre Rechte vor Gericht geltend zu machen. Die Regelungen für das Jordantal, die vor einigen Jahren vom Justizminister erlassen und in einem Urteil des Obersten Gerichts vom September 2018 bestätigt wurden, verschärfen diese Hindernisse noch weiter, da sie von Nicht-Staatsbürgern Israels oder Personen, die kein Eigentum in Israel haben, verlangen, eine finanzielle Sicherheit als Voraussetzung für die Einreichung einer Forderung zu hinterlegen (Kav LaOved, 2018). Unter diesen Umständen und solange keine tragfähigen Alternativen in der palästinensischen Wirtschaft gefunden werden, ist es weiterhin außerordentlich wichtig, nach geeigneten Lösungen zu suchen, damit die Rechte von Arbeitnehmern geachtet werden, die Abhängigkeit vom Arbeitgeber verringert wird und eine angemessene Überwachung und Durchsetzung durch eine zuständige Behörde gewährleistet wird. Dies sollte echte Anstrengungen unter Beteiligung aller Akteure mit dem Ziel umfassen, das Bewusstsein für die Rechte und Bedingungen der in israelischen Siedlungen arbeitenden Palästinenser zu schärfen.

## Ost-Jerusalem: Rechte unter Druck

85. 1967 annektierte Israel einseitig Ost-Jerusalem, ein Vorgehen, das als völkerrechtlich illegal angesehen wurde. In dem am 19. Juli 2018 beschlossenen Nationalstaatsgesetz

wurde das „gesamte und vereinigte Jerusalem“ als Hauptstadt Israels bezeichnet und damit die Annexion Ost-Jerusalems unter Verstoß gegen die Resolutionen 252 (1968), 476 (1980) und 478 (1980) des UN-Sicherheitsrates bekräftigt. Im neuen Gesetz heißt es ferner: „Der Staat Israel sieht in der Weiterentwicklung der jüdischen Besiedlung einen nationalen Wert. Er setzt sich dafür ein, die Etablierung und die Konsolidierung jüdischer Besiedlung anzuspornen und voranzutreiben.“<sup>15</sup> Obwohl im Gesetz kein geografischer Geltungsbereich angegeben ist, besteht die Befürchtung, dass es auch die illegale Siedlungsexpansion im übrigen Westjordanland rechtfertigen könnte (UN, 2019a).

86. Im Jahr 2018 wurden Pläne für 2.100 neue Wohneinheiten in Siedlungen in Ost-Jerusalem vorgelegt oder genehmigt und es wurde erstmals seit zwei Jahren eine Ausschreibung bekannt gegeben. Gleichzeitig stehen nur 13 Prozent von Ost-Jerusalem für den Bau von Wohnungen für Palästinenser zur Verfügung, was zu einer schweren Wohnungskrise geführt hat. Mindestens ein Drittel aller palästinensischen Häuser in Ost-Jerusalem verfügt nicht über eine Baugenehmigung (ILO, 2018a). In 2018 zerstörte oder beschlagnahmte Israel 216 Bauten in Ost-Jerusalem aufgrund fehlender Genehmigungen (OCHA, o. D. „demolition“).

87. Einige Gebiete Ost-Jerusalems, die durch die Sperrmauer von der Stadt isoliert und in vielen Fällen dicht besiedelt sind, leiden weiterhin unter schwerer Vernachlässigung. Davon sind rund 160.000 Palästinenser betroffen, viele davon mit Daueraufenthaltsstatus. Sie leben hauptsächlich im Flüchtlingslager Shu’fat und in Kfur Aqab, das die Städte Jerusalem und Ramallah verbindet. Israel hat die volle zivile und militärische Kontrolle über diese Gebiete und erhebt kommunale Steuern, während es der Palästinensischen Behörde verboten ist, dort tätig zu sein. Für Palästinenser, die über einen Jerusalemer Ausweis verfügen, wird der Zugang zu Arbeitsplätzen, Schulen und Hochschulen in Jerusalem weiterhin stark erschwert, auch durch die meist überfüllten (und manchmal geschlossenen) Kontrollpunkte Shu’fat und Qualandia. Während der Mission zerstörten die israelischen Streitkräfte Teile einer Grundschule in Shu’fat, die für 450 Schüler eingerichtet war. Bei ihrem Besuch in Kufr Aqab registrierte die Mission verbreitet unregulierte Bautätigkeit und erkennbare Defizite bei den Kommunaldienstleistungen (einschließlich Abfallentsorgung und Straßenunterhaltung), die eigentlich von den israelischen Behörden erbracht werden müssten.

88. Die Investitionen der israelischen Behörden in Infrastruktur, Dienstleistungen und Institutionen in den palästinensischen Stadtvierteln Ost-Jerusalems hinken bislang hinterher. Im Mai 2018 genehmigte die israelische Regierung jedoch fünf Pläne für staatliche Investitionen in Ost-Jerusalem, den umfangreichsten mit einem Volumen von 550 Millionen US-Dollar, mit dem Defizite in der Infrastruktur, bei der Erbringung von Dienstleistungen und in Bezug auf die Beschäftigungsmöglichkeiten in den palästinensischen Stadtvierteln beseitigt werden sollen (UNSCO, 2018b). Wenngleich die Beseitigung solcher Defizite in Ost-Jerusalem dringend erforderlich ist, gibt es unter den Palästinensern Bedenken, dass die geplanten Investitionen ihre politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Verbindungen zum Westjordanland untergraben und die israelische Kontrolle über Ost-Jerusalem vertiefen könnten (UN, 2018a; Hasson, 2018).

89. Die palästinensischen Beduinengemeinschaften, die einen traditionellen Lebensstil auf der Grundlage von Viehzucht und Landwirtschaft praktizieren, zählen zu den verletzlichsten Gruppen, die von der israelischen Politik und dem israelischen Vorgehen im Gebiet C betroffen sind (UN, 2019a). Es besteht Besorgnis in Bezug auf das Risiko der Vertreibung von Beduinen, die in den Hügeln um Jerusalem leben, einem Gebiet, das für

<sup>15</sup> Knesset: Grundgesetz: Israel – Nationalstaat des jüdischen Volkes, Übersetzung beispielsweise verfügbar unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/2018A50\\_Anhang\\_IsraelNationalstaatsgesetz.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/2018A50_Anhang_IsraelNationalstaatsgesetz.pdf).

die zukünftige Expansion der israelischen Siedlungen in besonders hohem Maße als strategisch eingestuft wird. Pläne für den Siedlungsneubau im E1-Korridor<sup>16</sup> würden ein zusammenhängendes bebautes Gebiet zwischen der Siedlung Ma'ale Adumim und Ost-Jerusalem schaffen und die territoriale Kontiguität eines zukünftigen palästinensischen Staates untergraben (UNSCO, 2018a). Es wird auch befürchtet, dass Maßnahmen zur Vertreibung von Beduinengemeinschaften in dem Gebiet einen wichtigen Präzedenzfall und eine Bedrohung für andere Beduinen-Hirtengemeinschaften im gesamten Gebiet C des besetzten Westjordanlandes darstellen würden (UNSCO, 2018a; UN, 2019a).

## Sind Arbeitnehmerrechte in Gaza noch von Bedeutung?

90. Im März 2019 begingen die Palästinenser in Gaza den ersten Jahrestag der Demonstrationen unter dem Motto „Großer Rückkehrmarsch“ nahe der Grenze zu Israel. Tausende von Palästinensern nahmen an wöchentlichen Demonstrationen teil, die am 30. März 2018 begannen. Die Demonstranten forderten die Aufhebung der Blockade und das Recht der palästinensischen Flüchtlinge auf Rückkehr in die 1948 eingebüßten Gebiete (UNSCO, 2019; UN, 2019b). Wie bereits in früheren Berichten hervorgehoben, hat die Blockade die Menschenrechte der Bewohner von Gaza, insbesondere das Recht auf Arbeit und einen angemessenen Lebensstandard, stark beschränkt. Es ist nicht verwunderlich, dass „die fortgesetzte Auferlegung der Blockade gegen Gaza durch Israel für die Palästinenser der zentrale Grund zu sein scheint, sich an den Demonstrationen zu beteiligen“ (UN, 2019b).

91. Die israelischen Behörden haben energisch auf die wöchentlichen Demonstrationen reagiert, was viele Opfer gefordert hat (OCHA, 2019b; UN, 2019b). In den ersten 12 Monaten seit Beginn der Demonstrationen im Rahmen des „Großen Rückkehrmarsches“ wurden 275 Palästinenser getötet und mehr als 30.000 verletzt, viele von ihnen mit scharfer Munition. Bei der Gewalt im Zusammenhang mit Gaza wurden zwei Israelis getötet und 56 verletzt (WHO, 2019; OCHA, 2019c). Bezüglich des Ausmaßes der von Israel angewandten Gewalt wurden in der internationalen Gemeinschaft ernste Bedenken geäußert. Im Mai 2018 richtete der UN-Menschenrechtsrat eine Untersuchungskommission ein, die beauftragt wurde, mutmaßliche Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechtsnormen zu untersuchen.<sup>17</sup> Die Kommission legte im Februar 2019 ihren Bericht vor.

92. Die Auswirkungen der Demonstrationen und der sie umgebenden Gewalt auf Arbeitnehmer, einschließlich solcher, die – wie Gesundheitspersonal und Journalisten – ihre Aufgaben im näheren Umfeld wahrnehmen, sollten nicht unterschätzt werden (WHO, 2018; OCHA, 2019d; UN, 2019b). Im Zusammenhang mit den unabhängig davon schon katastrophalen sozioökonomischen Bedingungen in Gaza haben die Demonstrationen und die Reaktion darauf auch die Belastungen für diejenigen Frauen erhöht, die in ihren Familien vorrangig den Unterhalt sichern und Betreuung leisten. In einem Arbeitsmarkt, der Frauen gegenüber ohnehin bereits wenig aufnahmebereit ist, sind die Möglichkeiten zur Schließung der Einkommenslücke, die die Haupternährer und andere Familienmitglieder hinterlassen haben, die bei den Demonstrationen getötet oder verletzt wurden, äußerst begrenzt (UN, 2019b; OCHA, 2018d; UNFPA, 2018).

---

<sup>16</sup> Der „E1-Korridor“ ist das Gebiet zwischen Jerusalem und der Siedlung Ma'ale Adumim. Seine Fertigstellung droht Ost-Jerusalem vollständig vom Rest des Westjordanlandes abzuschneiden.

<sup>17</sup> Resolution S-28/1 des Menschenrechtsrates vom 18. Mai 2018.

93. Die Arbeitsmärkte im Westjordanland und in Israel bleiben für Arbeitnehmer aus Gaza geschlossen. Genehmigungen zur Ausreise über den Übergang bei Erez werden nur für ausgewählte Kategorien erteilt, in die unter anderem medizinische Notfälle und einige palästinensische Geschäftsleute fallen. Allerdings werden nur wenige Anträge bewilligt, und das Verfahren ist schwierig und langwierig. Obwohl die Gesamtzahl der erteilten gewerblichen Genehmigungen 2018 auf 7.774 gestiegen ist – verglichen mit 64 Prozent im Vorjahr, als die Gesamtzahl der erteilten Genehmigungen 3.690 betrug – erhielten beispielsweise nur 40 Prozent der Händler eine Genehmigung ausgestellt. In ähnlicher Weise stieg zwar die Anzahl der bewilligten Gewerbeausweise von 450 im Jahr 2017 auf 723 im Jahr 2018, aber der Anteil derjenigen, die tatsächlich ihren Gewerbeausweis erhielten, blieb unverändert (rund 52 Prozent) (COGAT, 2019).

94. Wegen der Durchsetzung der Zugangsbeschränkten Gebiete (*Access Restricted Areas*) zu Land und zu Wasser durch Israel blieb der Zugang zu Fischgründen und Ackerland in der Nähe der Umzäunung innerhalb von Gaza während des gesamten Jahres 2018 beschränkt. Diese Beschränkungen wirkten sich negativ auf Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeiten aus. Berichten zufolge hat sich der Zugang der Bauern zu Flächen, die zwischen 300 und 1.500 Meter vom Zaun entfernt liegen, in den letzten zwei Jahren verbessert, wenngleich die Eigentümer mit Investitionen in diesem Gebiet weiterhin zurückhaltend sind (OCHA, 2018e).

95. Im ersten Quartal 2019 kündigte Israel eine Ausweitung der begrenzten Fischereizone auf 12 Seemeilen im zentralen Bereich und auf 15 Seemeilen im südlichen Teil von Gaza nahe der ägyptischen Grenze an. Fünfzehn Seemeilen ist der höchste zugelassene Wert für die Breite der Fischereizone seit Unterzeichnung des Abkommens von Oslo, bleibt aber immer noch hinter den Bestimmungen des Abkommens zurück. Unter Berufung auf Sicherheitsgründe beschränkt Israel weiterhin den Zugang entlang des nördlichen Gebiets auf lediglich 6 Seemeilen (OCHA, 2019e; OCHA, 2019b).

96. Wenn die Verbreiterung der Fischereizone beibehalten wird, stellt dies zwar eine Verbesserung dar, doch bestehen weiterhin ernsthafte Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Fischer in Gaza. Die Regelungen für den Zugang zu Gebieten mit Zugangsbeschränkungen sowohl zu Land als auch zu Wasser werden weiterhin in einer Weise durchgesetzt, die die Rechte von Bauern und Fischern beeinträchtigt, einschließlich ihres Rechts, ihren Beruf ohne Bedrohung von Leben und Sicherheit auszuüben. Nach den vom OCHA gesammelten Daten ist die Zahl der Beschüsse, bei denen scharfe Munition verwendet und Fischer verletzt wurden, in 2018 deutlich gestiegen. Auch wurden Boote und Fischereiausrüstung beschlagnahmt, und wenn sie zurückgegeben wurden, waren sie häufig stark beschädigt (OCHA, 2019e; B'Tselem, 2019b).

97. Seit März 2019 führt die sich verschlechternde Situation in der Enklave zu Straßendemonstrationen unter dem Motto „Wir wollen leben“, an denen insbesondere Jugendliche teilnehmen. Die De-facto-Behörden in Gaza haben mit Gewalt auf die Ereignisse reagiert und im Rahmen dessen zahlreiche Demonstranten festgenommen und verletzt (UNSCO, 2019).

## Beschäftigung in Israel: Möglichkeiten geschaffen, Rechte vernachlässigt

98. 2018 arbeiteten etwa 127.000 Palästinenser in Israel und den Siedlungen, darunter nahezu 38.000 ohne Arbeitserlaubnis (PCBS, 2019c). Das Quoten- und Genehmigungssystem bleibt das wichtigste Instrument für die Steuerung des Zugangs von Palästinensern

zum israelischen Arbeitsmarkt. In 2018 belief sich die Zahl der an Palästinenser zugeteilten Genehmigungen für Arbeit in Israel auf 99.500 (COGAT, 2019).

99. Obwohl die Zahl der in Israel beschäftigten Palästinenser stetig gestiegen ist, sind die Bedingungen an den Grenzübergängen nach wie vor unzureichend. Im Lauf der Jahre gab es Pläne zur Verbesserung der Bedingungen an den Übergängen und zur Beschleunigung der Abfertigung. COGAT-Beamte teilten der Mission mit, dass es bis Mitte April 2019 an zwei Übergängen elektronische Personensperren mit automatischer Personen-erkennung und deutlich mehr Kontrollspuren geben werde.

100. Nach wie vor wird vielen palästinensischen Arbeitnehmern an Übergängen unter Berufung auf Sicherheitsgründe die Genehmigung entzogen oder die Einreise verweigert, oft ohne Erklärung. Ab 2016 umfasste dies auch die Praxis der „administrativen Abschreckung“, die als eine Form der kollektiven Bestrafung bezeichnet wurde (IAA, 2017). Seit 13 Jahren unterstützt die israelische nichtstaatliche Organisation MachsomWatch auf der schwarzen Liste stehende Palästinenser dabei, ihren Sicherheitsstatus vor Gericht anzufechten. Sie verzeichnete dabei eine signifikante Erfolgsquote von rund 70 Prozent (und fast 100 Prozent für Einsprüche gegen administrative Abschreckung). 2018 reichte MachsomWatch 3.266 Anträge auf Streichung von der Schwarzen Liste bei den israelischen Bezirkskoordinierungs- und Verbindungsbüros ein. Diesbezüglich betrug die Erfolgsquote 41,4 Prozent im Norden des Westjordanlandes, aber nur 27,8 Prozent im südlichen und zentralen Westjordanland, was darauf hindeuten kann, dass die Verfahren von einem zum anderen Gebiet unterschiedlich angewendet werden (MachsomWatch, 2019).

## Anhaltende Schutzdefizite

101. Das israelische Arbeitsrecht und in Israel geschlossene Kollektivvereinbarungen gelten auch für palästinensische Arbeitnehmer in Israel. Es gab wichtige Entwicklungen bei den Zahlungsmodalitäten für arbeitsbezogene Leistungen für Palästinenser auf dem israelischen Arbeitsmarkt. Die Zahlungsabteilung der israelischen Behörde für Bevölkerung, Immigration und Grenzen (PIBA) zieht nicht mehr die monatlichen Beiträge für Krankengeld und bezahlten Jahresurlaub in Höhe von 2,5 Prozent beziehungsweise 4 Prozent ein, die bei der Beschäftigung palästinensischer Arbeitnehmer anfallen. Stattdessen sind israelische Arbeitgeber nun verpflichtet, Krankengeld und Jahresurlaubsgeld direkt an ihre palästinensischen Arbeitnehmer zu zahlen, wie es auch für israelische Arbeitnehmer üblich ist. Die Arbeitgeber müssen die entsprechenden Angaben in die monatliche Gehaltsabrechnung aufnehmen, die nun eine arabische Übersetzung aller Einträge enthält (PIBA, 2017; PIBA, 2019). Die palästinensischen Gesprächspartner haben ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass die palästinensischen Arbeitnehmer ohne angemessene Überwachung und Aufsicht durch die zuständigen Behörden Kranken- und Urlaubsgeld möglicherweise nicht in dem vollen Umfang erhalten, der ihnen zusteht (PNA, 2019b). Anstrengungen müssen unternommen werden, um alle Arbeitnehmer angemessen über die neuen Regelungen zu informieren, einschließlich der Art und Weise, wie sie entsprechende Zahlungen geltend machen können (Kav LaOved, 2018). Es bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen darüber, was mit den ungenutzten Mitteln in Höhe von – Berichten zufolge – 380 Millionen NIS (105 Millionen US-Dollar) geschehen soll, die von der PIBA bereits an Krankengeldbeiträgen eingezogen wurden (Kashti, 2018; Kav LaOved, 2018).

102. Trotz Maßnahmen zur Überarbeitung der Lohnabrechnungen und zur Reform der Zahlung von Kranken- und Jahresurlaubsgeld bestehen in der Praxis große Schutzlücken fort (Übersicht 3.1). Viele Arbeitnehmer haben keinen Arbeitsvertrag, den sie benötigen würden, um Zugang zu Rechten und Leistungen zu erhalten. Nur wenige Arbeitnehmer erhalten bezahlten Jahresurlaub, Krankengeld oder Krankenversicherungsleistungen und

weniger als die Hälfte der Arbeitnehmer mit einer Genehmigung erhalten ihren Lohn zusammen mit entsprechenden Unterlagen. Nur geschätzte 26 Prozent der palästinensischen Arbeitnehmer in Israel und den Siedlungen erhalten tatsächlich eine Lohnabrechnung. Für die überwiegende Mehrheit der Palästinenser, die ohne Genehmigung in Israel arbeiten, liegen ein Arbeitsvertrag, Lohnabrechnungen, bezahlter Jahresurlaub oder Krankengeld in weiter Ferne.

### Übersicht 3.1. Merkmale palästinensischer Arbeitnehmer in Israel und den Siedlungen, 2018

	Mit Genehmigung (%) (n=67.100)	Ohne Genehmigung (%) (n=33.430)
Beschäftigt im Baugewerbe	70,7	56,4
Beschäftigt in der Landwirtschaft	4,0	16,8
Beschäftigt in Fertigung, Bergbau und Steinbrüche	14,4	13,8
Beschäftigt in Handel, Restaurants und Hotels	7,5	10,5
Verfügen über einen schriftlichen Vertrag	3,5	0,5
Verfügen über einen mündlichen Vertrag	42,2	8,4
Erhalten Löhne mit Lohnabrechnung	48,3	1,7
Einkommensteuer abgezogen	50,2	1,3
Leisten Beiträge in Rentenkasse	58,6	2,4
Haben bezahlten Jahresurlaub	53,1	1,9
Erhalten Krankengeld	14,2	1,3
Erhalten kostenlose private Krankenversicherung	35,0	0,7
Erhalten kostenlose staatliche Krankenversicherung	11,9	0,3
Erhalten Unfallversicherung	31,7	1,2

Hinweise: n = Gesamtzahl. Ohne Arbeitnehmer aus Ost-Jerusalem mit einem israelischen Personalausweis. Beschränkt auf abhängig Beschäftigte.

Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2018.

## Entwicklungen beim Arbeitsschutz auf Baustellen

103. Die Quote für palästinensische Arbeitnehmer im Baugewerbe hat sich in den letzten fünf Jahren verdoppelt – von 32.500 im Jahr 2013 auf 65.300 im Jahr 2018. Ein erheblicher Teil dieser Genehmigungen, von denen fast alle in Anspruch genommen wurden, wird für Arbeit im Wohnungsbau vergeben (COGAT, 2019). Die Mindestlöhne in dem Sektor sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen, was seine Attraktivität erhöht. Die Zahl der Todesfälle und Verletzungen auf Baustellen ist jedoch nach wie vor hoch. Aufstellungen des palästinensischen Arbeitsministeriums enthalten die Namen von 25 palästinensischen Arbeitnehmern, die 2018 an israelischen Arbeitsstätten starben, mehr als die Hälfte davon aufgrund von Stürzen aus der Höhe auf Baustellen. Mindestens 290 palästinensische Arbeitnehmer meldeten 2018 Arbeitsunfälle. In den ersten drei Monaten des Jahres 2019 starben zehn Arbeitnehmer bei Unfällen im Zusammenhang mit Baumaßnahmen. Viele waren palästinensische Arbeitnehmer (PNA, 2019a; PNA, 2019c; Haaretz, 2019a). Zudem haben verletzte palästinensische Arbeitnehmer Schwierigkeiten, Leistungen von der staatlichen Krankenversicherung zu erhalten (Kav LaOved, 2018).

104. In Anbetracht des dringenden Handlungsbedarfs haben sich die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände in Israel auf neue Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im

Baugewerbe geeinigt. Im November 2018 unterzeichneten die der Histadrut angeschlossene Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter und der Verband israelischer Bauunternehmer eine neue Kollektivvereinbarung, gemäß der ein gemeinsamer Sicherheitsausschuss gebildet wird. Der Ausschuss wird befugt sein, Strafen, einschließlich Geldbußen, gegen Arbeitnehmer zu verhängen, die gegen Sicherheitsvorschriften im Zusammenhang mit ihrer Verpflichtung zur Verwendung persönlicher Schutzausrüstung verstoßen, wenn der Arbeitgeber die entsprechende Ausrüstung sowie erforderliche Schulungsmaßnahmen und Gebrauchsanleitungen bereitgestellt hat (Histadrut, 2018). Schätzungen zufolge haben 42 Prozent der in Israel beschäftigten Palästinenser keine Einweisung in Sicherheitsmaßnahmen bei der Arbeit erhalten (MACRO, 2018). Die Histadrut hat eine spezielle Abteilung für Arbeitssicherheit eingerichtet und führt weiterhin ihre jährlichen Berufsausbildungsmaßnahmen für palästinensische Arbeitnehmer durch. Der Verband israelischer Bauunternehmer bietet jährlich rund 500 palästinensischen Arbeitnehmern berufliche Bildungsmaßnahmen an, unter anderem zu Sicherheitsanweisungen und Informationen über Arbeitnehmerrechte.

105. Die Gesprächspartner des israelischen Ministeriums für Arbeit und Soziales erkannten die Dringlichkeit an, dieses Thema anzugehen, und informierten die Mission über eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit auf Baustellen, darunter die Einstellung von 60 Arbeitsaufsichtsbeamten zusätzlich zu den 28 bereits bestehenden Stellen. Weitere Maßnahmen umfassten Gesetze zur Verbesserung des Gerüstbaus auf Baustellen, eine Telefon-Hotline zur Meldung von Sicherheitsverstößen und eine Sensibilisierungskampagne in Zusammenarbeit mit der Histadrut. Die Sanktionen gegen Auftragnehmer, die keine sichere Arbeitsumgebung bieten, wurden verschärft (MOLSA, 2019).

106. Als alternativer Streitbeilegungsmechanismus für palästinensische Arbeitnehmer, die ihre Rechte geltend machen möchten, hat der im Rahmen der Allgemeinen Kollektivvereinbarung zwischen dem Verband israelischer Bauunternehmer und der der Histadrut angeschlossenen Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter eingerichtete Beschwerdeausschuss 2018 etwa 1.000 Fälle bearbeitet (Histadrut, o. D.). Allerdings sind bei vielen Fällen die erforderlichen Unterlagen immer noch nicht vollständig, und das anhaltende mangelnde Bewusstsein der palästinensischen Arbeitnehmer für ihre Arbeitnehmerrechte gibt weiterhin Anlass zur Sorge. Die Mission wurde erneut über eine wiederkehrende Praxis bestimmter Arbeitgeber informiert, in ihren Pflichtmeldungen die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden oder die an palästinensische Arbeitnehmer ausgezahlten Löhne zu niedrig anzugeben, was sich negativ auf die tatsächliche Entschädigung auswirkt, die bei Krankheit, Abfindung oder Arbeitsunfällen geltend gemacht werden kann.

## Reformen der Genehmigungen erneut verschoben

107. In früheren Jahresberichten wurde eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit dem derzeitigen Genehmigungssystem für Palästinenser aufgezeigt, die Arbeit in Israel suchen. Dazu zählen die unzureichende Arbeitsmobilität aufgrund der Verknüpfung der Genehmigung mit einem bestimmten Arbeitgeber, die daraus resultierende Abhängigkeit und Anfälligkeit der Arbeitnehmer, missbräuchliche Praktiken von Vermittlern, die Nichtzahlung oder Unterzahlung von Löhnen und damit verbundener Leistungen sowie die fehlende Abstimmung von Qualifikationsangebot und -nachfrage. Die Umsetzung zuvor angekündigter Maßnahmen<sup>18</sup> zur Beseitigung oder Beschränkung von Vermittlerpraktiken und zur Reform des Genehmigungssystems wurden nur schleppend vorangetrieben. Vorschläge in Bezug darauf, ein elektronisches Zahlungssystem einzurichten und den direkten Kontakt zwischen Arbeitgebern und Arbeitsuchenden zu ermöglichen, werden noch geprüft.

---

<sup>18</sup> Regierungsbeschlüsse 1236 und 2174 von 2016.



---

#### **4. Lenkung und Aufbau von Institutionen: fortgesetzte Anstrengungen trotz Risiken des Zusammenbruchs**

108. Die Palästinensische Behörde setzte 2018 und Anfang 2019 ihre Bemühungen fort, sowohl staatliche Institutionen auf der Grundlage des Abkommens von Oslo aufzubauen als auch Rechtsrahmen im Einklang mit international bewährter guter Praxis und Menschenrechtsverträgen zu etablieren. Ihre Fähigkeit, juristische Autorität auszuüben, effektive ordnungspolitische Strukturen einschließlich der Arbeitsmarktsteuerung zu gewährleisten und Vorschriften zum Schutz der Rechte der Bürger durchzusetzen, wird jedoch durch die anhaltende Besatzung, die innere Spaltung und den erheblichen Rückgang der Auslandshilfe zunehmend infrage gestellt.

109. Ende 2018 löste das palästinensische Verfassungsgericht den Palästinensischen Legislativrat auf und forderte Präsident Abbas auf, innerhalb von sechs Monaten Parlamentswahlen anzuberaumen.

110. Viele der Gesprächspartner der Mission äußerten ihre Besorgnis darüber, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Ordnungspolitik der Behörde schwindet und der bürgerliche Raum schrumpft (UNSCO, 2018b). Weil es seit mehr als elf Jahren keinen funktionierenden Palästinensischen Legislativrat mehr gibt, hat die Exekutive sowohl die Gesetzgebung als auch die Durchsetzung der Gesetzgebung übernommen. Transparenz und öffentlicher Dialog werden in den Rechts- und Entscheidungsprozessen oft als nicht vorhanden wahrgenommen (Al-Haq, 2018b; UN, 2018a). Am augenfälligsten wurde das mangelnde Vertrauen der Palästinenser in die Palästinensische Behörde durch aufeinanderfolgende Kampagnen und die beträchtliche Mobilisierung der Öffentlichkeit im Westjordanland gegen das Sozialversicherungsgesetz kurz vor seinem Inkrafttreten, das für November 2018 geplant war.

#### **Aufbau von Institutionen für die Arbeitsmarktsteuerung: anhaltende Anstrengungen, aber wenige Ergebnisse**

111. Der Aufbau von Institutionen für die Arbeitsmarktsteuerung wird durch ein solides grundsatzpolitisches Fundament unterstützt, das in drei miteinander verknüpften Planungsdokumenten niedergelegt ist: *National Policy Agenda 2017-2022: Putting Citizens First* (PNA, 2016); *Labour Sector Strategy 2017-2022: Path to Decent Work and Eliminating Unemployment* (PNA, 2017a) und *The Palestinian Decent Work Programme 2018 – 2022* (IAA, 2018b). Auch wenn die Art und Weise, wie die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik gestaltet wurde, eine solide Grundlage für eine effektive Arbeitsmarktsteuerung bietet, verhindern allerdings die israelische Besatzung und die daraus resultierenden Verzerrungen, dass die Früchte dieser Politik in vollem Umfang geerntet werden können (MAS, 2019b).

112. Vor diesem Hintergrund räumt die Palästinensische Behörde im Einklang mit dem *The Palestinian Decent Work Programme 2018 – 2022* weiterhin Beschäftigung und Lebensgrundlagen, Arbeitsmarktsteuerung und Arbeitnehmerrechten sowie sozialer Sicherheit und Sozialschutz Vorrang ein. Im April 2018 wurde ein Nationales Team für menschenwürdige Arbeit gebildet, um diese Prioritäten weiterzuverfolgen.

113. Trotz der anhaltenden Bekenntnisse aller Parteien zur Reform des derzeitigen palästinensischen Arbeitsgesetzes Nr. 9 von 2000 wurden nur langsam Fortschritte erzielt.

Änderungen zur Angleichung des Gesetzes an die einschlägigen internationalen Arbeitsnormen, wirtschaftliche und soziale Rechte, Gleichstellungsanforderungen, Kinderrechte und Rechte von Menschen mit Behinderungen wurden geprüft. Ein dreigliedriger Workshop Ende 2018 beschäftigte sich mit der aktuellen Gesetzgebung unter Gleichstellungsaspekten. Dabei wurden Reformen ermittelt, die erforderlich wären, um auf die Besorgnis über die bestehenden rechtlichen Hindernisse für die Gleichstellung der Geschlechter zu reagieren, die angemessene Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten und ihre effektive Beteiligung an Arbeitsbeziehungspraktiken zu fördern (Daa'na, 2018).

114. In einer Bewertung der Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtskapazitäten durch die IAO im Jahr 2018 wurde eine Reihe von Defiziten festgestellt, darunter ein unzureichend robuster Rechtsrahmen für die Arbeitsaufsicht und den Arbeitsschutz, ein Mangel an angemessenen Ressourcen und fachlichen Qualifikationen sowie das Fehlen eines geeigneten Mechanismus für die Meldung und Weiterverfolgung von Arbeitsunfällen (IAA, 2018a). 2018 ernannte das Arbeitsministerium der Palästinensischen Behörde 15 zusätzliche Arbeitsaufsichtsbeamte, darunter acht Frauen, wodurch sich die Zahl der Arbeitsaufsichtsbeamten im Zeitraum 2016–18 auf 90 verdoppelte. 2019 wurden durch neue Rechtsvorschriften zum Arbeitsschutz entsprechende Ausschüsse und Beauftragte auf der Unternehmensebene etabliert. Ein Aktionsplan für seine effektive Umsetzung wird derzeit ausgearbeitet.<sup>19</sup> Das Arbeitsministerium leitete auch eine Pilotphase eines selbst entwickelten elektronischen Arbeitsaufsichtssystems ein. Gleichzeitig führte es 2018 etwa 14.350 Kontrollbesuche durch, was zu rechtlichen Maßnahmen und anderen Sanktionen gegen Unternehmen führte, die einschlägige Vorschriften nicht eingehalten hatten (PNA, 2019c).

115. Im Oktober 2018 führte das Arbeitsministerium eine Bewertung eines Bearbeitungssystems für Einzelbeschwerden durch und entwickelte einen Aktionsplan zur Verbesserung seiner Wirksamkeit. Das Arbeitsministerium befasste sich 2018 mit 867 individuellen Streitigkeiten, von denen 373 beigelegt wurden, während 244 Fälle an die Justiz verwiesen wurden. Das Ministerium verzeichnete auch einen spürbaren Anstieg der Entlassungen (72 Fälle, von denen bis Ende 2018 465 Arbeitnehmer betroffen waren) infolge mehrerer Unternehmensumstrukturierungen, insbesondere im Dienstleistungssektor, der vom Rückgang der Geberhilfe betroffen war (PNA, 2019d).

116. Anfang 2018 wurde im Arbeitsministerium eine neue „Organisationsabteilung für externe Beschäftigung“ eingerichtet, die palästinensische Arbeitnehmer auf dem israelischen Arbeitsmarkt unterstützt und betreut. Die Abteilung richtete drei Zentren (in Hebron, Ramallah und Tulkarm) ein, die Arbeitnehmern Informationen über Arbeitsgenehmigungen und ihre Rechte erteilen. Die Abteilung sammelt auch Daten über arbeitsbedingte Verletzungen und in Israel begangene Verstöße und stellt sie zusammen (PNA, 2019a).

## Begrenzte Fortschritte beim sozialen Dialog

117. Im Dezember 2018 tagte erstmals seit fünf Jahren der Nationale Lohnausschuss. Die dreigliedrigen Partner erzielten einen vorläufigen Konsens über eine Reihe von Punkten, darunter die Notwendigkeit eines neuen, an die Lebenshaltungskosten angepassten Mindestlohns und Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung der Vorschriften am Arbeitsplatz und der Arbeitsaufsicht. Die Partner kamen überein, dass eine umfassende Überprüfung des Mindestlohns mit Fachunterstützung der IAO durchgeführt werden sollte, um die Grundlage für eine neue Runde des sozialen Dialogs im Jahr 2019 zu schaffen. Wichtige Faktoren für die Initiativen zur Überarbeitung des Mindestlohns waren sowohl die steigenden Lebenshaltungskosten als auch die großen und wachsenden Lohnunterschiede zwi-

---

<sup>19</sup> Gesetzesdekret Nr. 3 von 2019 über Arbeitsschutzausschüsse und -beauftragte in den Unternehmen.

schen dem israelischen und dem palästinensischen Arbeitsmarkt, die für die palästinensischen Arbeitnehmer einen Anreiz darstellen, in Israel und den Siedlungen Arbeit zu suchen.

118. Angesichts verbreiteter Informalität und überwiegend von Kleinst-, kleinen und mittleren Betrieben werden Kollektivverhandlungen weiterhin zu wenig genutzt. Die meisten Kollektivvereinbarungen gelten für große Unternehmen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Banken, privates Bildungswesen und Kommunikation. Kollektivvereinbarungen werden weitgehend als Instrument zur Beilegung kollektiver Streitigkeiten eingesetzt, wobei das Arbeitsministerium systematisch vermittelt. Die meisten Kollektivvereinbarungen regeln lohnbezogene Streitigkeiten und Streitigkeiten über Arbeitsbedingungen. Die Gewerkschaften ersuchten 2017 in 27 Fällen um Unterstützung bei der Beilegung von kollektiven Arbeitskonflikten. 2018 wurden sieben neue Kollektivvereinbarungen geschlossen. Das Arbeitsministerium war bei der Mehrzahl dieser Kollektivvereinbarungen in den Prozess eingebunden (PNA, 2019d).

119. Eine Reihe von zwei- und dreigliedrigen Konsultationen im Jahr 2018 und Anfang 2019 über den Entwurf eines Gewerkschaftsorganisationsgesetzes führten zu einem vorläufigen Konsens über seine Hauptkomponenten. Das Arbeitsministerium sieht in einem solchen neuen Gesetz eine wichtige Voraussetzung für einen soliden Rahmen für die Arbeitsbeziehungen und für die Förderung wirksamer gewerkschaftlicher Tätigkeit (PNA, 2019d). Eine im Juli 2018 in Amman einberufene dreigliedrige Tagung befasste sich mit einer Reihe von Anliegen. Die Arbeitgeber lehnten die Einbeziehung ihrer Verbände in die Bestimmungen des Gesetzes ab, weil diese sich mit bestehenden Gesetzen über die Mitgliedschaft der Handelskammern und dem Recht der Arbeitgeber, innerhalb dieser Kammern sektorale Ausschüsse zu bilden, überschneiden und sie möglicherweise untergraben könnten. Der Gesetzentwurf wurde anschließend zurückgestellt.

120. 2018 wurden 13 neue Betriebsgewerkschaften und eine Gewerkschaft für ein öffentliches Unternehmen gegründet, wodurch sich die Gesamtzahl der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, die im besetzten palästinensischen Gebiet auf der nationalen, sektoralen und betrieblichen Ebene tätig sind, auf 360 erhöht hat (PNA, 2019d). Ende 2018 waren beim Arbeitsministerium 84 Arbeitgeberverbände registriert (PNA, 2019d). Der Verband der Palästinensischen Handels-, Industrie- und Landwirtschaftskammern (FPCCIA), der über 13 regionale Kammern im Westjordanland und eine in Gaza die Interessen des privaten Sektors vertritt, führte Anfang 2019 seine Regionalwahlen durch, was zur Einsetzung eines neuen Vorstands führte. Alle Vorstandsmitglieder sind Männer.

## Sozialschutz im privaten Sektor: eine Chance, die gefährdet ist

121. Nur Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die weniger als ein Viertel aller erwerbstätigen Palästinenser ausmachen, erhalten Sozialversicherungsleistungen (PCBS, 2018b). Nach der Verkündung des neuen Sozialversicherungsgesetzes im Jahr 2016, das die Leistungen bei Alter, Invalidität und Tod sowie bei Arbeitsunfällen und Mutterschaft auf Arbeitnehmer des Privatsektors und deren Familienangehörige ausweiten würde, wurde im April 2018 die Palästinensische Anstalt für soziale Sicherheit gegründet. Sie wird von einem dreigliedrigen Vorstand unter dem Vorsitz des Arbeitsministers beaufsichtigt.

122. Das neue Sozialversicherungsgesetz sollte am 1. November 2018 in Kraft treten. Wenige Wochen zuvor brachen jedoch im Westjordanland weitverbreitete Proteste gegen das Gesetz und das System als solches aus. Die Demonstranten kritisierten das geplante

Vorhaben, hohe Zahlungen zu verlangen, ohne ausreichende Garantien für Gegenleistungen zu bieten, und schutzbedürftigen Arbeitnehmern außerhalb des formalen Arbeitsmarktes keine angemessene Deckung zu bieten. Es scheint einen Mangel an Eigenverantwortung zu geben, verschärft durch unzureichende Kommunikation mit sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern über die Vorteile des Sozialversicherungssystems. Durch ein Präsidialdekret vom 28. Januar 2019 wurden das Gesetz und seine Umsetzung zurückgestellt.

123. Verschiedene Interessengruppen haben Vorschläge zur Revision des Gesetzes unterbreitet. Einige dieser Vorschläge geben Anlass zur Sorge, weil sie entweder die langfristige finanzielle Tragfähigkeit des Systems oder seine Angleichung an internationale Arbeitsnormen und gute Praxis in Frage stellen. Es bedarf eines intensivierten Dialogs zwischen den dreigliedrigen Akteuren, um zu einem dauerhaften Konsens zu gelangen.

## Beschäftigungsförderung, Qualifizierung und Entwicklung des Unternehmertums

124. Die Palästinensische Behörde hat 2018 ihre Bemühungen zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen, von Qualifizierung und der besseren Abstimmung zwischen dem Arbeitskräfteangebot und der Nachfrage fortgeführt. Zu den Dienstleistungen für Arbeitssuchende zählen Beschäftigungsberatung und Berufsausbildung, Beratung zum Thema Unternehmertum sowie Stellensuche und Unterstützung bei Bewerbungen.

125. 2018 registrierten die Arbeitsämter des Arbeitsministeriums etwa 23.290 Arbeitssuchende, davon 2.198 Frauen. Im gleichen Zeitraum wurden 10.598 offene Stellen registriert, von denen 6 Prozent über die Arbeitsämter besetzt wurden. Etwa 7.000 Arbeitssuchende, davon die Hälfte Frauen, nahmen an individuellen und kollektiven Berufsberatungsmaßnahmen teil (PNA, 2019e).

126. Eine organisatorische Überprüfung des Arbeitsministeriums im Jahr 2018 führte zur Einrichtung einer Abteilung für berufliche Bildung. Diese soll dazu beitragen, die fachliche und berufliche Aus- und Weiterbildung zu verbessern und die Wirksamkeit der Dienstleistungen für die Selbständigkeit zu erhöhen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Arbeitsministerium und den Handelskammern resultierte in der Gründung von sogenannten „Beschäftigungsecken“ in den Handelskammern von Ramallah, Salfit und Nablus, wo Arbeitsvermittlungsdienste für die Öffentlichkeit angeboten werden. Um eine gemeinsame Vision über Möglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu entwickeln, wird ein nationaler Aktionsplan Beschäftigung entwickelt, der auf einer 2018 abgeschlossenen beschäftigungsbezogenen diagnostischen Studie der IAO aufbaut (IAA, 2018c).

127. Der Palästinensische Fonds für Beschäftigung und Sozialschutz (PFESP), der menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten durch die Finanzierung von Kleinst- und Kleinunternehmen für arbeitslose Jugendliche fördert, hat seinen Strategieplan für 2018–22 fertiggestellt und verabschiedet. Der PFESP und die Bank von Palästina schlossen eine Vereinbarung, laut der Letztere Darlehensgarantien in Höhe von insgesamt 50 Millionen US-Dollar für Nutznießer des Fonds bereitstellte (PNA, 2019e). Diese Maßnahme wurde durch die Ausweitung mehrerer Ausbildungsprogramme zur Förderung des Unternehmertums im Jahr 2018 ergänzt.

128. Eingeschränkter Zugang zu Kapital, hohe Kreditzinsen, schwerwiegende Folgen bei Kreditausfall (einschließlich Gefängnisstrafen), ein schwaches Umfeld, suboptimale staatliche Unterstützung für Unternehmer und hohe Kosten für Geschäftsaktivitäten (wie die Erlangung einer ordnungsgemäßen Lizenz) wurden als wesentliche Hindernisse für das

Unternehmertum, insbesondere für Frauen, identifiziert (Weltbank, 2018b). Die Palästinensische Behörde für Industrie- und Freizonen ist ein ermutigendes Beispiel dafür, wie Hindernissen begegnet werden kann: Sie bietet eine zentrale Anlaufstelle für Unternehmen, die Investitionen in fünf Industriezonen im Westjordanland und in Gaza planen (PIEFZA, 2019).<sup>20</sup>

129. Im Einklang mit dem im Januar 2018 in Kraft getretenen Genossenschaftsgesetz hat das Arbeitsministerium die Arbeit an der Einrichtung einer dreigliedrigen Behörde für genossenschaftliche Arbeit fortgesetzt, der die Aufgabe übertragen werden wird, seine Umsetzung zu unterstützen.

## Frauen im Arbeitsmarkt: anhaltende Herausforderungen und begrenzte Möglichkeiten

130. Palästinensische Frauen, von denen viele hoch qualifiziert sind, sehen sich nach wie vor mit zahlreichen sichtbaren und unsichtbaren Hindernissen für den Zugang zu Arbeitsplätzen und den Schutz ihrer Rechte konfrontiert. Die Verbesserung der Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt und die Integration von Frauen in das politische, soziale und wirtschaftliche Leben sind zentrale Ziele nationaler Politiken und sektoraler Strategien.<sup>21</sup> Der Nationale Ausschuss für die Beschäftigung von Frauen, der PGFTU und zivilgesellschaftliche Frauenorganisationen wie das Forum für palästinensische Geschäftsfrauen setzten sich weiterhin für eine bessere Umsetzung dieser Politiken und Strategien ein.

131. Gesetzgeberische Defizite sind einer der Faktoren, die den Zugang von Frauen zu menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten behindern. In diesem Zusammenhang hat eine Überprüfung der geltenden Arbeitsgesetzgebung unter Gleichstellungsaspekten als zentrales Defizit ergeben, dass es an umfassenden Bestimmungen zu Nichtdiskriminierung, Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit und geschlechtsspezifischer Gewalt mangelt. Darüber hinaus bleiben Hausangestellte vom Geltungsbereich des Arbeitsrechts ausgeschlossen (Daa'na, 2018).

132. Unternehmertum könnte einen wichtigen Impuls für die Stärkung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt geben. Frauen sehen sich jedoch mit erheblichen Hindernissen für die Gründung und den Ausbau ihres eigenen Unternehmens konfrontiert. Auch wenn Frauen und Männer theoretisch die gleichen Eigentumsrechte haben, hindern gesellschaftliche Normen Frauen oft daran, diese Rechte wirksam auszuüben (UNDP et al., 2018). Dies schränkt ihre Fähigkeit ein, Eigentum als Kreditsicherheit für unternehmerische Aktivitäten zu nutzen (Weltbank, 2018b).

133. Generell sind Frauen in Entscheidungsprozessen im öffentlichen und privaten Bereich, einschließlich der Gebietskörperschaften, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der Justiz unterrepräsentiert (UN, 2018b). 2017 waren nur 21 Prozent der Mitglieder der Gemeinderäte im Westjordanland Frauen. Obwohl Frauen 42,6 Prozent der Stellen im öffentlichen Sektor bekleiden, handelt es sich dabei tendenziell um Tätigkeiten mit niedrigerem Ansehen. Beispielsweise haben Frauen nur 11,3 Prozent der Stellen auf der Ebene der Generaldirektoren inne (PCBS, 2018b). Auch in den Handelskammern sind Frauen nach wie vor stark unterrepräsentiert: Nur eine Unternehmerin sitzt im Vorstand einer regionalen Kammer des FPCCIA (Ramallah). Der FPCCIA hat keine Frauen im

---

<sup>20</sup> Industriezone Gaza, Agrarindustriepark Jericho, Industriezone Bethlehem, Industriezone Dschenin und Informationstechnologipark Tulkarm.

<sup>21</sup> Beispielsweise die Nationale Politikagenda 2017–22, die Strategie für den Arbeitssektor 2017–22 und die Sektorübergreifende Nationale Strategie zur Förderung von Gleichstellung und Chancengleichheit.

Vorstand. Andererseits sind derzeit elf von 37 Mitgliedern des Exekutivbüros des PGFTU Frauen (IAA, 2018d).

## Gruppen in prekären Situationen

134. Die neuesten verfügbaren Daten lassen darauf schließen, dass im besetzten palästinensischen Gebiet etwa 18.400 Kinder von Kinderarbeit betroffen sind.<sup>22</sup> Im Westjordanland sind die meisten von ihnen in der Altersgruppe der 15- bis 17-Jährigen. Selbst wenn sie das gesetzliche Mindestalter für eine Beschäftigung überschritten haben, können sie Gefahren am Arbeitsplatz einschließlich übermäßig langer Arbeitszeiten ausgesetzt sein, was diese Arbeit unannehmbar macht. Kinderarbeit in der Altersgruppe der 10- bis 14-Jährigen ist sehr selten.

135. Im Rahmen von Arbeitsaufsicht und Förderarbeit gibt es Maßnahmen gegen Kinderarbeit. Das Arbeitsministerium hat in Dutzenden Fällen Benachrichtigungen und Warnungen über Arbeitgeber herausgegeben, bei denen festgestellt wurde, dass sie Kinder beschäftigen. Sechszehn Fälle wurden an die Justiz verwiesen. Das Child Protection Network, ein Zusammenschluss von Regierungsbehörden und nichtstaatlichen Organisationen, koordinierte die Interessenvertretung und die Vermittlung von Kindern, die Kinderarbeit leisten mussten, an kompetente Betreuungs- und Schutzdienste. Durch die Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft und der Abteilung für den Schutz der Familie des Ministeriums für soziale Entwicklung konnte eine Reihe von Kindern, die zuvor arbeiten mussten, ihre Schulausbildung wieder aufnehmen (DWRC, 2019).

136. 2017 waren mehr als 255.000 Palästinenser von Behinderung in irgendeiner Form betroffen (PCBS, 2018c).<sup>23</sup> Diese Zahl dürfte jedoch aufgrund der Verletzungen, die etwa 30.000 Palästinenser seit Beginn der Demonstrationen unter dem Motto des „Großen Rückkehrmarsches“ in Gaza (WHO, 2019) erlitten haben, nach oben korrigiert werden. Viele Betroffene, insbesondere Frauen mit Behinderungen, werden letzten Endes marginalisiert und effektiv vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen. Sie sind mit vielen Hindernissen bei der Stellensuche und mit Diskriminierung am Arbeitsplatz konfrontiert (PNA, 2018). Wenngleich das geltende Arbeitsrecht die Arbeitgeber verpflichtet, mindestens 5 Prozent ihrer Belegschaft aus dem Kreis der behinderten Arbeitnehmer einzustellen, gibt es keine verbindlichen Regeln, um zu gewährleisten, dass Arbeitsplätze an Menschen mit Behinderungen angepasst werden. Dies erschwert die wirksame Anwendung dieser Bestimmung (Daa'na, 2018). 2017 waren nur 8 Prozent der Menschen mit Behinderungen im Westjordanland und in Gaza in Beschäftigung, während 87 Prozent nie gearbeitet oder nur Arbeit gesucht hatten (MAS, 2019b). Ein neuer Gesetzentwurf über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird derzeit ausgearbeitet (PNA, 2018).

---

<sup>22</sup> Schätzung der IAO auf der Grundlage der Arbeitskräfteerhebung (*Labour Force Survey*) des PCBS, 2018. Diese Schätzung umfasst Kinder in Beschäftigung in der Altersgruppe der 10- bis 14-Jährigen und Kinder von 15 bis 17 Jahren, die in gefährlichen Berufen arbeiten. Gefährliche Berufe wurden auf der zweistelligen Ebene der Berufsgruppen festgelegt, als Ersatz für die bevorzugte Festlegung auf der dreistelligen Ebene der Berufsuntergruppen.

<sup>23</sup> Menschen mit Beeinträchtigungen in Bezug auf Sehen, Hören, Mobilität, Gedächtnis und Konzentration sowie Kommunikation.

## Gaza: Verschärfung der Krise bei anhaltender Blockade, interner Spaltung und schrumpfender Geberhilfe

137. Der öffentliche Sektor und die Arbeitsverwaltung in Gaza arbeiten weiterhin unter sich verschlechternden Bedingungen. Die Palästinensische Behörde hat in Gaza weiterhin ihre Sparmaßnahmen angewendet. Sie sind seit April 2017 in Kraft und umfassen Lohnkürzungen und vorgezogene Pensionierungen, von denen etwa 60.000 Bedienstete im öffentlichen Dienst betroffen sind. Darüber hinaus stellte die Finanzierungskrise des UNRWA – mit rund 13.500 Mitarbeitern der zweitgrößte Arbeitgeber in Gaza – eine ernsthafte Bedrohung für sowohl Arbeitsplätze als auch die Grundversorgung dar. Das UNRWA betreibt 275 Schulen mit 272.000 Schülern und 22 Einrichtungen der primären Gesundheitsversorgung, die jährlich fast 4 Millionen Patientenkontakte haben (UNRWA, o. D.). Die Organisation konnte ihre öffentlichen Dienste 2018 dank eines erfolgreichen speziellen Hilfeaufrufs, in dem sie um Gebermittel bat, aufrechterhalten. Die Mission wurde jedoch darüber informiert, dass vom UNRWA beschlossene Sparmaßnahmen (einschließlich Entlassungen, Umwandlung von Verträgen von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsverträgen und Nichtverlängerung ausgelaufener Verträge) negative Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Lebensunterhalt seiner Mitarbeiter sowie auf die Erbringung und Qualität der Leistungen des UNRWA hatten.

138. Sozialer Dialog und Arbeitsbeziehungen finden in Gaza nach wie vor so gut nicht statt. Die von der Palästinensischen Behörde verabschiedeten Arbeitsgesetze und Vorschriften, insbesondere die Mindestlohngesetze, sind sehr schwer durchzusetzen, weil es in der Enklave nur etwa zehn Arbeitsaufsichtsbeamte gibt. Die von den De-facto-Behörden auferlegten Beschränkungen der Gewerkschaftsrechte wirken sich nach wie vor gravierend auf den PGFTU aus, der daran gehindert wird, seine Infrastruktur zu nutzen, Arbeitsstätten zu besuchen oder Mitglieder zu gewinnen.

139. Das Arbeitsministerium, die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft setzen ihre Bemühungen fort, Gaza bei ihren Aktivitäten zu unterstützen. Es ist geplant, das elektronische Arbeitsaufsichtssystem, das derzeit vom Arbeitsministerium im Westjordanland erprobt wird, auf Gaza auszudehnen. Die Beteiligung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber von Gaza am sozialen Dialog, der im Westjordanland stattfindet, beispielsweise über die Reform des Arbeitsrechts, wird über Telefonkonferenzen fortgesetzt, wenn Internetanschlüsse und Strom verfügbar sind. Von Oktober 2018 bis Februar 2019 führte der PGFTU auch in Gaza eine Sensibilisierungskampagne zu den Arbeitsrechten von Arbeitnehmerinnen durch. Im November 2018 hielt die 2017 gegründete Gewerkschaft der Beschäftigten von Schönheits- und Frisiersalons ihren ersten Kongress ab und wählte ihre Führung. Mit der Zielsetzung, bessere Arbeitsbedingungen und Lohnerhöhungen auszuhandeln, fanden ähnliche Anstrengungen zur Organisation von Frauen im Kindergarten- und Tagesbetreuungsbereich statt (DWRC et al., 2017).

140. Fünf Jahre nach dem letzten Krieg ist der Wiederaufbaumechanismus für Gaza immer noch notwendig, um Häuser und andere zerstörte Infrastruktur wieder aufzubauen. Er ist auch eine Quelle knapper Arbeitsplätze. Bis 2018 waren fast 13.500 der 17.800 vollständig zerstörten Häuser wieder aufgebaut worden (UN, 2018a).

141. Komplexe Verfahren für die Abfertigung von Produkten und Personen an den Übergängen machen die Planung von wirtschaftlichen Aktivitäten, Handel und Investitionen nach wie vor immens schwierig. Die Beschränkungen der Einfuhr von Waren bestehen

weiterhin.<sup>24</sup> Mehrere Gesprächspartner der Mission bedauerten, dass die Gespräche mit den israelischen Behörden über die Ausweitung der Kategorien von Waren, einschließlich verarbeiteter Lebensmittel, die aus Gaza in das Westjordanland und nach Israel gebracht werden dürfen, nicht vorangekommen sind. Abgesehen von der sehr begrenzten Anzahl von Genehmigungen, die den Geschäftsleuten von Gaza zum Verlassen der Enklave erteilt werden, sind Genehmigungen für ausländische Investoren zur Einreise nach Gaza ebenso schwierig zu erhalten. Das hohe Maß an Unsicherheit im Zusammenhang mit dem politischen und Sicherheitsumfeld untergräbt potenzielle Investitionen in Gaza, auch seitens der palästinensischen Diaspora.

142. Vor diesem Hintergrund sind für Unternehmer in Gaza der Ausbau von Unternehmen und die Modernisierung bestehender Produktlinien weiterhin kaum möglich. Die Industriezone der Palästinensischen Industriezonenentwicklungs- und -verwaltungsgesellschaft (PIEDCO) ist die einzige solche Zone, die seit den Feindseligkeiten im Jahr 2014 in Betrieb geblieben ist. Ein wichtiger Faktor hierfür war eine mit Israel getroffene Vereinbarung über eine garantierte Stromversorgung für 16 Stunden pro Tag. In der Zone befinden sich 34 Unternehmen, hauptsächlich aus den Bereichen Nahrungsmittel und Getränke, Möbel und Bekleidung (PIEDCO, 2019). Während es 2005 noch 7.000 Arbeitnehmer in der Zone gab, sank ihre Zahl 2017 auf nur noch 2.000 und Anfang 2019 weiter auf 1.400.

143. Initiativen zur Unternehmensentwicklung wie das Palästinensische IKT-Gründerzentrum dienen in Gaza als Plattformen für Freiberufler, Gründer und Investoren auf lokaler und internationaler Ebene, einschließlich der palästinensischen Diaspora. Der Zugang zu Finanzmitteln für Gründungen ist jedoch nach wie vor unzureichend und schränkt ihre Wachstumsmöglichkeiten ein, sodass solche Initiativen zu begrenzt sind, um die schnell wachsende Zahl qualifizierter Informations- und Kommunikationstechnologieabsolventen in Gaza aufzunehmen.

---

<sup>24</sup> Unter diese Beschränkungen fällt auch ein Verbot der Einfuhr eines breiten Spektrums von Gütern mit sogenanntem „doppeltem Verwendungszweck“ (Maschinen, Ausrüstung und andere Einsatzmittel für Produktionsprozesse), die auf einer umfangreichen und sich ständig weiterentwickelnden Liste stehen, verfügbar unter: <http://www.cogat.mod.gov.il/en/services/Documents/List%20of%20Dual%20Use%20Items%20Requiring%20a%20Transfer%20License.pdf>.



---

## 5. Der besetzte syrische Golan erneut im internationalen Rampenlicht

144. Die Situation des besetzten syrischen Golan stand lange Zeit im Schatten des israelisch-palästinensischen Konflikts und des Krieges in der Arabischen Republik Syrien, wurde nun jedoch wieder ins Bewusstsein der Weltöffentlichkeit gerückt. Israel hält den syrischen Golan seit 1967 besetzt. Am 25. März 2019 erkannten die Vereinigten Staaten durch eine Proklamation des Präsidenten „die Golanhöhen als Teil des Staates Israel“ an.<sup>25</sup> Es ist das erste Land, das dies seit der israelischen Annexion des Territoriums im Jahr 1981 getan hat. Während die Proklamation in Israel mit breiter Unterstützung begrüßt wurde, stieß sie bei der internationalen Gemeinschaft auf Kritik und Ablehnung. Die Resolution 497 (1981) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen bleibt der entscheidende Text zu diesem Thema. Darin wurde festgestellt, dass „die Entscheidung Israels, die besetzten syrischen Golanhöhen seinen Gesetzen, seiner Rechtsprechung und seiner Verwaltung zu unterstellen, null und nichtig und ohne völkerrechtliche Wirkung ist“ (UN, 1981).

145. Mit einer Bevölkerung von insgesamt 48.700 Menschen – fast zu gleichen Teilen syrische Staatsbürger und israelische Siedler – ist der besetzte syrische Golan dünn besiedelt (CBS, 2018). Letztere haben im Laufe der Jahre demografisch an Gewicht gewonnen, wenn auch langsam. Es gibt fünf syrische Dörfer und 34 israelische Siedlungen. Bis 2013 konnten die syrischen Bürger des Golan mit der Arabischen Republik Syrien Handel und Austausch betreiben. Vom besetzten syrischen Golan stammende Studenten besuchten die Universität von Damaskus, grenzüberschreitende Ehen wurden erleichtert, und etwa ein Drittel der Apfelproduktion des besetzten syrischen Golan – Äpfel sind das wichtigste landwirtschaftliche Erzeugnis des Gebiets – wurde in der Arabischen Republik Syrien verkauft. Diese Möglichkeiten endeten vor etwa sechs Jahren durch den bewaffneten Konflikt auf der syrischen Seite der Pufferzone, die von der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) überwacht wird. Der Grenzübergang Quneitra ist für den grenzüberschreitenden Verkehr und Handel geschlossen geblieben.

146. Die Erwerbsquote der syrischen Einwohner des besetzten syrischen Golan beträgt nicht mehr als 50,6 Prozent, wenngleich sie im Lauf der Jahre gestiegen ist. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen beläuft sich auf 27,6 Prozent. Insgesamt sind 9.100 Syrer in Beschäftigung. Die meisten arbeiten hauptberuflich im Baugewerbe (CBS, 2019b), gefolgt vom Groß- und Einzelhandel. Obwohl die Mehrheit der syrischen Haushalte im Golan bäuerlichen Ursprungs ist, sind nur wenige Arbeitnehmer hauptberuflich in der Landwirtschaft beschäftigt. Die Möglichkeiten zur Vermarktung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, vor allem Äpfel, sind begrenzt, und viele Bauern haben sich inzwischen anderen Berufen zugewandt. Für syrische Kleinbauern war es schwierig, mit der oft stärker industriell betriebenen Landwirtschaft der Siedlungen zu konkurrieren.

147. Die Mission wurde über anhaltende diskriminierende Praktiken in Bezug auf den Zugang zu Land und Wasser informiert, der für Siedler mittels steuerlicher Anreize und Subventionen der israelischen Regierung erleichtert wurde. Baugenehmigungen sind für Syrer schwer zu erhalten, und die Grundbucheintragungen werden nun auf ein neues System übertragen. Dies könnte Syrer mit unzureichendem Eigentumsnachweis benachteiligen und eine Grundlage für die Beschlagnahme durch den israelischen Staat bilden. Besorgnis erregen auch die israelischen Pläne zur Installation großer Windkraftanlagen

---

<sup>25</sup> „Proclamation on Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel“, 25. März 2019.

auf Grund und Boden im Besitz von Syrern, die die zukünftige Erweiterung der syrischen Dörfer weiter beschränken könnten.

148. Insgesamt hat Israel seine Bemühungen um die administrative und politische Integration des besetzten Gebiets fortgeführt. Im Oktober 2018 fanden erstmals Kommunalratswahlen statt; zuvor wurden Bürgermeister in syrischen Gemeinden ernannt. Nur Syrer, die die israelische Staatsangehörigkeit angenommen hatten, konnten bei den Wahlen antreten. Nur wenige taten es, und die Beteiligung war gering. Die meisten syrischen Einwohner des besetzten syrischen Golan haben auch nach mehr als einem halben Jahrhundert israelischer Besatzung und Verwaltung eine starke Verbindung zu ihrem Mutterland beibehalten.

---

## Abschließende Bemerkungen

149. Das letzte Jahr hat mehr Blutvergießen zwischen Palästinensern und Israelis gebracht als jedes andere Jahr seit dem Gaza-Krieg im Jahr 2014. Radikalismus und Gewalt nehmen auf beiden Seiten zu. Die Aussichten für palästinensische Arbeitnehmer sind düster. Die Finanzlage der Palästinensischen Behörde und das derzeitige Geberklima machen es unwahrscheinlich, dass die Wirtschaft in naher Zukunft von einem Konjunkturprogramm profitieren kann. Vielmehr gibt es Anzeichen dafür, dass sie in eine tiefe Rezession einbrechen wird, mit dramatischen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Lebensgrundlagen der Palästinenser.

150. Die Arbeits- und Beschäftigungssituation der Arbeitnehmer in den besetzten arabischen Gebieten hat sich weiter verschlechtert. Die Erwerbsbeteiligung ist gering, die Arbeitslosigkeit groß, und die jungen Menschen lösen sich zunehmend von einem Markt, der seine Aufgaben nicht erfüllen kann. Es gibt nur wenige Arbeitsplätze; Frauen sind davon am stärksten betroffen.

151. Nirgendwo sonst ist die Situation der arbeitenden Männer und Frauen oder derjenigen, die Arbeit finden wollen, so schlimm wie in Gaza. Wenn sich die aktuellen Trends fortsetzen, wird die Mehrheit der Arbeitskräfte bald arbeitslos sein. Denjenigen, die noch in Beschäftigung sind, fehlt es oft an Schutz und verlässlichen Einnahmen. Die zwölfjährige israelische Blockade hat die Produktionsbasis in Gaza dezimiert und die Beschäftigungsmöglichkeiten untergraben. Die Wirtschaft Gazas befindet sich nun im freien Fall. Unter den derzeitigen Bedingungen ist unklar, was den Zusammenbruch verhindern kann, sofern dies überhaupt noch möglich ist. Ohne die Wiederherstellung der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmern und Gütern ist keine wirkliche Verbesserung zu erwarten.

152. Die Palästinenser selbst haben nur einen geringen Handlungsspielraum, um ihr Schicksal zu verbessern. Die israelische Besatzung ist in jeder Hinsicht erstickend und dominiert nahezu alle Bereiche des palästinensischen Lebens. Es entstehen immer mehr und größere Siedlungen. Effektiv werden die Mobilität der Palästinenser, das palästinensische Finanzwesen und der Handel von Israel kontrolliert. Die Situation wird noch verschärft durch die allenthalben fehlende Versöhnungsbereitschaft zwischen den wichtigsten palästinensischen Gruppen, die eines der Hindernisse für Fortschritte bei der Verwirklichung von Selbstbestimmung und Staatlichkeit darstellt.

153. Ordnungspolitik und gut funktionierende Institutionen sind nach wie vor wichtig, auch im Kontext anhaltender Konflikte und einer anhaltenden Besatzung. Die Entwicklung des palästinensischen Sozialversicherungssystems, eines der jüngsten Beiträge zur palästinensischen Staatsbildung, ist ins Stocken geraten, und die Institution ist in Unordnung. Dabei ist der Schutz von Arbeitnehmern über den öffentlichen Dienst hinaus mehr denn je notwendig, sowohl als Selbstzweck als auch zur Steigerung der Attraktivität eines weiterhin kraftlosen privaten Sektors.

154. Arbeitnehmerrechte und andere Menschenrechte sind seit langem der Besatzung zum Opfer gefallen. Für die meisten der 127.000 Palästinenser, die in Israel und den Siedlungen arbeiten, ist oft der einzige – aber entscheidende – Nutzen das Einkommen, das sie verdienen können. Die Bedingungen sind häufig prekär, und Erniedrigungen sind weit verbreitet. Es gibt eine florierende informelle Wirtschaft von Palästinensern, die für magere Löhne ohne Schutz in den Siedlungen arbeiten. Es gibt jedoch Lösungen. Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit müssen respektiert, die Arbeitsbedingungen müssen verbessert und das Genehmigungssystem für Palästinenser, die in Israel arbeiten, muss grundlegend reformiert werden.

155. Der besetzte syrische Golan gelangte wieder in den Fokus der Weltöffentlichkeit, als die Vereinigten Staaten seine Annexion anerkannten. Die syrischen Arbeitnehmer in dem seit mehr als 50 Jahren besetzten Gebiet sind nach wie vor benachteiligt und sind häufig von Diskriminierung betroffen. Wie die jüngsten Kommunalwahlen gezeigt haben, scheint bei den syrischen Bürger im besetzten syrischen Golan wenig Wunsch nach einer Integration in Israel zu bestehen.

156. Dringender denn je muss der Friedensprozess aus seiner Erstarrung geholt und mit neuem Leben erfüllt werden. Das Gleiche gilt für den festgefahrenen Prozess der palästinensischen Aussöhnung. Da es an politischen Fortschritten mangelt, besteht wenig Hoffnung auf eine substanzielle und nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmärkte in den besetzten arabischen Gebieten. Wenn der Konflikt und die Spannungen anhalten, dient dies nicht den langfristigen Bedürfnissen beider Seiten. Das Potenzial dazu haben nur Dialog und Verhandlungen. Die Zwei-Staaten-Lösung scheinen bestimmte Kreise bereits nahezu in die in die Geschichtsbücher verwiesen zu haben; eine glaubwürdige Alternative zu ihr ist jedoch nicht erkennbar geworden. Statt sie in Frage zu stellen oder ihr aus dem Weg zu gehen, sollte sie gefördert werden.

## Quellennachweis

---

- Al-Haq, 2018a. *Settling Area C: The Jordan Valley Exposed*.
- . 2018b. *Al-Haq submission to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on the first periodic review: State of Palestine*, 70. Tagung, Juni.
- Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA). 2017. *Occupied Palestinian Territory: Humanitarian Facts and Figures*.
- . 2018a. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, September.
- . 2018b. „2018: More casualties and food insecurity, less funding for humanitarian aid“, 27. Dezember.
- . 2018c. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Oktober.
- . 2018d. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Dezember.
- . 2018e. *The humanitarian impact of restrictions on access to land near the perimeter fence in the Gaza Strip*, August.
- . 2019a. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Februar.
- . 2019b. *Protection of Civilians: Biweekly Highlights, Reporting Period: 26 March–8 April 2019*.
- . 2019c. *Humanitarian Snapshot: Casualties in the Gaza Strip*, 30. März 2018 – 22. März 2019.
- . 2019d. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, März.
- . 2019e. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Januar.
- . o. D. „Gaza crossings: movement of people and goods“, Datenbank, verfügbar unter: <https://www.ochaopt.org/data/crossings>.
- . o. D. „Data on casualties“, Datenbank, verfügbar unter: [www.ochaopt.org/data/casualties](http://www.ochaopt.org/data/casualties).
- . o. D. „Data on demolition and displacement in the West Bank“, Datenbank, verfügbar unter: <https://www.ochaopt.org/data/demolition>.
- Atamanov, A., und Palaniswamy, N. 2018. *West Bank and Gaza Poverty and Shared Prosperity Diagnostic 2011-2017*, 14. August.
- Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA). 2018. „Impact of the ‚Great March of Return‘ on Gender-based Violence“, Lagebericht, Untercluster zu geschlechtsspezifischer Gewalt für Palästina, 8. Juni.
- B’Tselem. 2019a. *Daily life under occupation: Military blocks main road serving more than 20 villages north of Ramallah for over a month*, 17. Januar.

- . 2019b. *2018: Plight of Gaza fishermen after Israel's gradual destruction of their sector*, 11. Februar.
- Büro des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess (UNSCO). 2018a. *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East – Report on UNSCR 2334 (2016)*, 18. Dezember.
- . 2018b. *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, New York, 27. September.
- . 2019. *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East, reporting on UNSCR 2334 (2016)*, 26. März.
- Daa'na, F. 2018. *Summary of Review of Palestinian Labor Law No. 7 of 2000 from a Gender Perspective*, IAO-Positionspapier, 15. November.
- Democracy and Workers' Rights Center in Palestine (DWRC). 2019. „Some information on the situation of child work and child labour in the West Bank and Gaza Strip“, unveröffentlicht, 2. April.
- . et al. 2017. *The situation of labor and trade union rights, equality and non-discrimination in Palestine: Annual report 2017*.
- Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) et al. 2018. *Palestine: Gender Justice & the Law*.
- Gal, Y., und Rock, B., 2019. *Fiscal Impacts of Counter Terrorism Measures on the Palestinian Authority: A Preliminary Assessment*, Tony Blair Institute for Global Change, 7. März.
- Haaretz. 2019a. „Israel's Labor Ministry Must Act on Rising Death Toll at Construction Sites“, 21. März.
- . 2019b. „Workplace Deaths Rose 35% in 2018 as Slots for Inspectors Went Unfilled“, 12. Februar.
- Hamoked. 2018. „Another step in the creeping annexation of the West Bank: new law moves the authority to hear some petitions relating to the occupied territories from the HCJ to the Jerusalem District Court“. Positionspapier der Association for Civil Rights in Israel zu der Veränderung der Zuständigkeit, 28. Oktober.
- . 2019. „Military data obtained by HaMoked reveals: dramatic rise in the denial of access of Palestinian farmers to their West Bank farmlands lying beyond the separation wall. Security is rarely the reason for denying access“, 3. Januar.
- Hasson, N. 2018. „Israel Promises ‚Revolution‘ for East Jerusalem Schools. Palestinians Say It's ‚Brainwashing‘“, in *Haaretz*, 29. August.
- Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA). o. D. „Where we work“, verfügbar unter: <https://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip>.
- Histadrut. 2018. „Another step to improve the safety in the construction industry: The Histadrut and the Israel Builders Association signed a new collective agreement“. Pressemitteilung, 27. November.
- . o. D. *Histadrut's Prominent Struggles and Activities*.
- Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS). 2013. Entschlieung über Arbeitsstatistiken, Erwerbstätigkeit und die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots, 19. ICLS, 21. November.

- Internationaler Gerichtshof (IGH). 2004. „Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory“ in *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, Gutachten, 9. Juli.
- Internationaler Währungsfonds (IWF). 2018. *West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 6. September.
- Internationales Arbeitsamt (IAA). 2012a. *Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*, Bericht des Generaldirektors, Beilage, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf.
- . 2012b. *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf.
- . 2017. *Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*, Bericht des Generaldirektors, Beilage, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf.
- . 2018a. Enhanced programme of development cooperation for the occupied Arab territories, GB.334/POL/4, 4. Oktober.
- . 2018b. *The Palestinian Decent Work Programme 2018 – 2022*, April.
- . 2018c. *The Occupied Palestinian Territory: An Employment Diagnostic Study*, Regionalbüro für die arabischen Staaten, Beirut, 4. April.
- . 2018d. *Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*, Bericht des Generaldirektors, Beilage, Internationale Arbeitskonferenz, 107. Tagung, Genf.
- . o. D. ILO modelled estimates, Datenbank, verfügbar unter: [www.ilo.org/ilostat](http://www.ilo.org/ilostat), eingesehen am 2. April 2019.
- Israelische Behörde für Bevölkerung, Immigration und Grenzen (PIBA). 2017. „Ending the collection and payments for ‚annual leave‘ for Legal Palestinian workers in Israel“. Zahlungsabteilung, Schreiben, 19. Januar.
- . 2019. „Stopping the collection and payment of sick days allowance through the Payments Department for Palestinian employees legally employed in Israel“. Zahlungsabteilung, Schreiben, 17. Februar.
- Israelisches Zentralamt für Statistik (CBS). 2018. *Monthly Bulletin of Statistics*, Tabelle 2.15, Population, by district, sub-district and religion, 4. September.
- . 2019a. *Construction Begun and Construction Completed in 2018*.
- . 2019b. Data on Arabs in East Jerusalem and Golan Heights 2012-2018, Erhalt per E-Mail.
- Kashti, O. 2018. „Israel Collected \$100m From Palestinians. Now It Wants to Use the Money to Upgrade Roadblocks“, in *Haaretz*, 17. Juli.
- Kav LaOved. 2018. *The Occupation of Labor: Employment of Palestinian Workers in Israel*.
- Knesset. 2018a. „Bill cutting PA funding over payments to terrorists approved in first reading“. Pressemitteilung, 6. März.
- . 2018b. „Knesset gives final approval to bill requiring government to freeze funds transferred to Palestinian Authority over payments to terrorists“. Pressemitteilung, 3. Juli.

- . 2018c. „Knesset approves the transfer of authority concerning Judea and Samaria from High Court of Justice to Administrative Affairs Court“. Pressemitteilung, 18. Juli.
- Konferenz der Hohen Vertragsparteien des Vierten Genfer Abkommens (HCP). 2001. *Declaration*, 5. Dezember.
- Koordination der Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT), Israel. 2019. Datenblatt zu Genehmigungen, Erhalt per E-Mail vom 7. April.
- MachsomWatch. 2019. „Invisible Prisoners“, 19. Februar.
- Macro Center for Political Economics (MACRO). 2018. „Palestinian Workers in Israel – Task Force Progress Report and Summary of the Meeting from 24/07/2018“.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Soziale Dienste von Israel (MOLSA). 2019. Zusammenfassung der vom Arbeitsminister im Jahr 2018 eingeleiteten Initiativen.
- Palästinensische Industriezonenentwicklungs- und -verwaltungsgesellschaft (PIEDCO). 2019. Präsentation von Herrn Hatem Moghany, Entwicklungsmanager, 18. März.
- Palästinensische Behörde für Industrie- und Freizonen (PIEFZA). 2019. Präsentation von Dr. Ali A. Shaath, Geschäftsführer, und Herrn Ihab Al Jaafarawi, Leiter der Investitionsabteilung, 13. März.
- Palästinensische Nationalbehörde (PNA). 2016. *National Policy Agenda 2017–2022: Putting Citizens First*, Dezember.
- . 2017a. *Labour Sector Strategy 2017–2022: Path to Decent Work and Eliminating Unemployment*.
- . 2018. *Palestinian National Voluntary Review on the implementation of the 2030 Agenda*, Juni.
- . 2019a. „The sick leave remuneration collection by the Israeli Payments Department for Palestinian workers within the Green Line has been stopped“, Schreiben des Arbeitsministers an den IAO-Generaldirektor, 29. Januar.
- . 2019b. *Annual Achievement Report of the External Employment Organizing Unit and within the Green Line for 2018*, Arbeitsministerium, Organisationsabteilung für externe Beschäftigung, 15. Januar.
- . 2019c. Data on monitoring deaths among Palestinians working in Israel – 2019, Arbeitsministerium, Organisationsabteilung für externe Beschäftigung.
- . 2019d. *Annual Report of the General Directorate of Labor Relations of 2018*, 17. Februar.
- . 2019e. *Annual Report of the General Directorate of Employment for 2018*.
- Palästinensisches Institut für wirtschaftspolitische Forschung (MAS). 2019a. *Economic Monitor, Supplement (2)*, 2018, Januar.
- . 2019b. *Economic Monitor, Supplement (1)*, 2018, Januar.
- Palästinensisches Zentralamt für Statistik (PCBS). 2018a. „Press Report on the Levels of Living in Palestine: Expenditure, Consumption and Poverty“, 15. April.
- . 2018b. „Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), issued a press release on the Eve of the International Women’s Day on Tuesday, 08/03/2018“, 7. März.



- . 2018c. „255,228 of Persons in Palestine Suffered from at Least One Difficulty in seeing or hearing or mobility or remembering and concentration, or communication in 2017“, Pressemitteilung, 3. Dezember.
- . 2019a. „H.E. Ms. Awad highlights the 43rd Annual Commemoration of Land Day in Statistical Figures“, 30. März.
- . 2019b. „Press Report: Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2018)“, 31. März.
- . 2019c. „Press Release on the Results of the Labour Force Survey, 2018“, 13. Februar.
- Peace Now. 2018. *99.8% of state lands allocated in the West Bank were given to Israelis; Palestinians were given almost nothing*, Juli.
- . o. D. „Population“, verfügbar unter: [www.peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population](http://www.peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population).
- Reuters. 2019. „Palestinians reject invitation to attend U.S. Mideast meeting in Poland“, 8. Februar.
- Vereinte Nationen (UN). 1980. Resolution 465 (1980), verabschiedet vom Sicherheitsrat auf seiner 2203. Sitzung, Dokument S/RES/465 (1980), 1. März.
- . 1981. Resolution 497 (1981), verabschiedet vom Sicherheitsrat auf seiner 2319. Sitzung, S/RES/497 (1981), 17. Dezember.
- . 2016. Resolution 2334 (2016), verabschiedet vom Sicherheitsrat auf seiner 7853. Sitzung, S/RES/2334 (2016), 23. Dezember.
- . 2018a. *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016)*, Bericht des Generalsekretärs, S/2018/614, 18. Juni.
- . 2018b. *Concluding observations on the initial report of the State of Palestine*, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, CEDAW/C/PSE/CO/1, 25. Juli, Abs. 36.
- . 2019a. *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan*, Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, A/HRC/40/42, 30. Januar.
- . 2019b. *Report of the detailed findings of the independent international Commission of inquiry on the protests in the Occupied Palestinian Territory*, Menschenrechtsrat, A/HRC/40/CRP.2.
- Weltbank. 2018a. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 27. September.
- . 2018b. *Enhancing job opportunities for skilled women in the Palestinian territories*.
- Weltgesundheitsorganisation (WHO). 2018a. *Situation report: occupied Palestinian territory*, 4.–17. Dezember.
- . 2019. *Situation report: occupied Palestinian territory, Gaza*, 1.–28. Februar.

# Anhang

---

## Verzeichnis der Gesprächspartner

### Palästinensische Institutionen

#### Büro des Ministerpräsidenten

Mohammad Schtajjeh, Ministerpräsident

#### Arbeitsministerium

Mamoun Abu Shahla, Arbeitsminister

Samer Salameh, Stellvertretender Arbeitsminister

Bilal Thawabeh, Stellvertretender Assistent, Arbeitsdirektionen

Amin Al Mtur, Stellvertretender Assistent für Angelegenheiten der Direktionen

Ali Al Sawi, Generaldirektor, Direktion für Arbeitsaufsicht und Arbeitnehmerschutz

Jihad Al Shrouf, Leiter der Rechtsabteilung

Nidal Ayesh, Generaldirektor, Direktion für Berufsausbildung

Iman Assaf, Leiterin der Gleichstellungsstelle

Hani Shanti, Leiter der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit und Medien

Abdel Kareem Mardawi, Leiter der Abteilung für externe Beschäftigung

Yousef Zaghloul, Generaldirektor, Ausschuss für Arbeitspolitik

Assem Abu Baker, Direktion für Beschäftigungsentwicklung

#### Außenministerium

Ammar Hijazi, Botschafter, Stellvertretender Minister für multilaterale Angelegenheiten

Omar Awadallah, Stellvertretender Assistent für multilaterale Beziehungen, Vereinte Nationen und ihre Sonderorganisationen

#### Palästinensische Anstalt für soziale Sicherheit

Majed Al Helou, Generaldirektor a. i. der PSSC, Generalaufseher und Direktor der Palästinensischen Rentenbehörde

#### Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO)/

#### Palästinensischer Legislativrat (PLC)

Saeb Erakat, Leiter des Exekutivkomitees der PLO, Chefunterhändler der Palästinenser und Mitglied des Zentralkomitees der Fatah

Nabeel Shaath, Berater des Präsidenten von Palästina für auswärtige Angelegenheiten und internationale Beziehungen, Vorsitzender, Abteilung für Palästinenser im Ausland, PLO

Mustafa Barghouthi, Generalsekretär der Palästinensischen Nationalen Initiative, Präsident der Palestinian Medical Relief Society und Mitglied des PLC

Hanan Ashrawi, Mitglied des Exekutivausschusses und Leiterin der Abteilung Kultur und Information der PLO

Ahmad Majdalani, Mitglied des Exekutivausschusses der PLO, Vorsitzender, Abteilung für palästinensische Arbeitnehmer und Planung

#### **Nationaler Ausschuss für die Beschäftigung von Frauen**

Ayshe Hmouda, Leiterin der Gleichstellungsabteilung, Palästinensischer Allgemeiner Gewerkschaftsbund

Khitam Saafin, Leiterin der Wirtschaftsabteilung, Allgemeine Union Palästinensischer Frauen

Carine Metz Abu Hmeid, Koordinatorin für Außenbeziehungen, Zentrum für Demokratie und Arbeitnehmerrechte

Azmi Abdel Rahman, Direktor für Wirtschaftspolitik, Ministerium für Volkswirtschaft

Suha Kanaan, Direktorin für Arbeitsstatistik, PCBS

Randa Al-Taher, Generaldirektorin, Ministerium für Wohnungswesen

Taghreed Kishek, Vorstandsmitglied, Fachausschuss für Frauenangelegenheiten

Shantella Assi, Direktorin der Abteilung Entwicklung und allgemeine Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung, Arbeitsministerium

Asmahan Jabareen, Leiterin der Gleichstellungsstelle, Generalsekretariat des Palästinensischen Kabinetts

#### **Arbeitnehmerverbände, Arbeitgeberverbände und andere Organisationen der Zivilgesellschaft**

##### **Palästinensischer Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU), Nablus**

Shaher Sae'd, Generalsekretär

Rasem Al Bayari, Stellvertretender Generalsekretär

Juwairiyeh Al Safadi, Mitglied des Generalsekretariats

Sumaia Al Hawamda, Mitglied des Generalsekretariats

Saher Sarsour, Mitglied des Generalsekretariats

##### **Palästinensischer Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU), Gaza**

Wael Khalaf, Mitglied des Generalsekretariats, Stellvertretender Vorsitzender der Gewerkschaft der Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Yahya Abu El Atta, Mitglied des Generalsekretariats, Stellvertretender Vorsitzender der Allgemeinen Gewerkschaft für öffentlichen Personenverkehr

Mohammad Hillis, Mitglied des Generalsekretariats, Vorsitzender der Holz- und Bauarbeitergewerkschaft

Bashir Al Sisi, Mitglied des Generalsekretariats, Generalsekretär der Allgemeinen Gewerkschaft der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und gewerblichen Arbeitnehmer

Salameh Abu Zeiter, Mitglied des Generalsekretariats, Vorsitzender der Allgemeinen Gewerkschaft für die Gesundheitsdienste

Elias Al Jeldeh, Mitglied des Exekutivausschusses

Ahlam Al-Sharafi, Sekretärin, Gleichstellungsstelle

Itimad Abu Mariam, Koordinatorin, Gleichstellungsstelle

**Arbeitnehmer, Gaza**

Samir Baker, öffentlich Bediensteter

Yassir Al-Ghram, UNRWA-Mitarbeiter

Osama Al-Saadawi, Direktor, Wohnungsrat

Ali Mohsen, Hochschulabsolvent

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

Omar Hashem, Vorstandsvorsitzender des FPCCIA, Präsident der Kammer von Nablus

Jamal Jawabreh, Generalsekretär

Akram Hijazi, Direktor der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit

Naeem Salameh, Rechtsberater

***Kammer von Jerusalem***

Tawfiq Habash, Stellvertretender Vorsitzender

***Kammer von Bethlehem***

Samir Hazboun, Vorsitzender

***Kammer von Hebron***

Abdo Idrees, Vorsitzender

***Kammer von Süd-Hebron***

Khaled Al-Jabareen, Vorsitzender

***Kammer von Ramallah***

Abdelghani Al Atari, Vorsitzender

***Kammer von Dschenin***

Thoukan Abu Baker, Vorsitzender

***Kammer von Qalqilya***

Tariq Shawer, Vorsitzender

***Kammer von Jericho***

Tayseer Al-Hamidi, Vorsitzender

***Kammer von Salfit***

Fawaz Shehada, Vorsitzender

***Kammer von Tubas***

Thae'r Sawafta, Vorsitzender

***Kammer von Gaza***

Walid Al Hosary, Präsident der Kammer von Gaza und Stellvertretender Vorstandsvorsitzender des FPCCIA

Maher Al-Tabbaa, Direktor für Öffentlichkeitsarbeit

Aaed Al-Farra, Exekutivdirektor der Alfajer-Gesellschaft für Jugendliche

***Kammer von Mittel-Gaza***

Abed Alsalam Elmassry, Stellvertretender Vorsitzender

***Kammer von Khan Younis***

Loai Alaqqad, Schatzmeister

***Kammer von Nord-Gaza***

Imad Al Ghoul, Generaldirektor

Bahaa Al Amawi, Vorstandsmitglied und Beauftragter für Öffentlichkeitsarbeit

***Kammer von Rafah***

Ayyad Abu Taha, Direktor, Öffentlichkeitsarbeit

**Palästinensischer Industrieverband, Gaza**

Mohammad AlMansi, Geschäftsführer

**PADICO Holding, Gaza**

Hatem Moghany, Entwicklungsleiter

**We Group, Gaza**

Khader Nassrawy, Mitbegründer, Geschäftsführer

**Palästinensischer Verband der  
Informationstechnologieunternehmen, Gaza**

Nahed Eid, Stellvertretender Vorstandsvorsitzender

**Palästinensisches IKT-Gründerzentrum (PICI)**

Abdallah Tahrawi, Direktor

**Palästinensische Hochschulgesellschaft für das Studium  
internationaler Angelegenheiten (PASSIA), Jerusalem**

Mahdi Abdul Hadi, Vorsitzender

**Unabhängige Kommission für Menschenrechte, Ramallah**

Ammar Dwaik, Generaldirektor

**Forum für palästinensische Geschäftsfrauen, Ramallah**

Doa Wadi, Geschäftsführerin und Exekutivdirektorin

Shuaa Murrar, Vorstandsmitglied und Generaldirektorin von Riyada

Maha Abu Shusheh, Vorstandsmitglied und Schatzmeisterin

Samah Abuoun Hamad, Vorstandsmitglied und Geschäftsführerin der Stiftung der Paltel Group

**Sonstige Zusammenkünfte**

**Gouvernement Jericho und Jordantal**

Jihad Abul Assal, Gouverneur

Khaled Hamad, Generaldirektor, Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit

Mariam Al-Natsheh, Direktorin, Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit

Mohammad Al-Fitiani, Leiter, Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit

Sabbah Abu Rashed, Direktor, Abteilung für Sozioökonomie

#### Vor-Ort-Besuch – Dorf Fassayel

Ibrahim Ebeidat, Vorsitzender des Dorfrates

Mohammad Nawawreh, Viehzüchter

Ibrahim Salem, Arbeitnehmer

Hussein Nawawreh, Arbeitnehmer

Mahmoud Nawawreh, Arbeitnehmer

#### Vor-Ort-Besuch – Dorf Jiftlik

Rushdi Hussein, Mitglied des Dorfrates

Khaled Handoumeh, Stellvertretender Vorsitzender des Dorfrates

Omar Abdel Karim, Landarbeiter

Abeer Brnawi, Hausangestellte

Osman Ghawanem, Arbeitnehmer

#### Palästinensische Behörde für Industrie- und Freizonen

Ali Shaath, Geschäftsführer

Ihab Al Jaafarawi, Leiter der Investitionsabteilung

#### Agrarindustriepark Jericho

Nasr Atyani, Geschäftsführer

Khaled Amelh, Direktor

Hitham Kayali, Gründer und Geschäftsführer, PALOLEA

Yosra Melhem, Leiterin der Öffentlichkeitsarbeit

#### Jugendforum Sharek

Ratibeh Al Natsheh, Verwaltungsrat

Adel Shabaneh, Operativer Leiter

Samir Qassem, Ehrenamtlicher Mitarbeiter des Jugendforums Sharek

Eine Gruppe junger Menschen

#### Sonstige Einzelgespräche

Samir Hulieleh, Geschäftsmann

Fatima Ashour, Rechtsanwältin und Menschenrechtsaktivistin, Gaza

### Israelische Institutionen

#### Regierung Israels und andere öffentliche Institutionen

##### Außenministerium

Avivit Bar-Ilan, Büroleiterin, Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen

Isi Yanouka, Direktor, Abteilung für internationale Organisationen, Sonderorganisationen und globale Angelegenheiten

Gilad Noll, Berater, Abteilung für internationale Organisationen, Sonderorganisationen und globale Angelegenheiten

Noam Cappon, Abteilung für internationales Recht, Büro des Rechtsberaters

#### **Ministerium für Arbeit, Soziales und Soziale Dienste**

Avigdor Kaplan, Generaldirektor

Avner Amrani, Leitender Forschungsdirektor, Abteilung Arbeitsbeziehungen

Shiri Lev-Ran Lavi, Beauftragte für die Arbeitnehmerrechte ausländischer Arbeitnehmer

Moriya Brot, Büro des Leiters der Abteilung für Arbeitsfragen

Nadav Katz, Büro des Generaldirektors

#### **Behörde für Bevölkerung, Immigration und Grenzen**

Efrat Lev Ari, Rechtsberaterin

#### **Finanzministerium**

Michael Ritov, Leitender Ökonom – Chefvolkswirtschaftsabteilung, Unterabteilung Forschung

#### **Mitglieder der Knesset**

Osama Al Saadi, Rechtsanwalt und Mitglied der Knesset

#### **Bank of Israel**

Roï Frayberg, Wirtschaftsprüfer, Berater des Stellvertretenden Gouverneurs

#### **Koordination der Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT), Israel**

Oberstleutnant Alon Shacham, Leiter der Abteilung für Auslandsbeziehungen

Oberstleutnant Lior Ayalon, Leiter der Wirtschaftsabteilung

### **Arbeitnehmerverbände, Arbeitgeberverbände und andere Organisationen der Zivilgesellschaft**

#### **Histadrut – Allgemeiner Israelischer Gewerkschaftsbund**

Avital Shapira-Shabirow, Direktorin, Internationale Abteilung

Avi Yehezkel, Vorsitzender der Abteilung für Organisation und regionale Arbeitsbeiräte

Itzhak Moyal, Vorsitzender der Bau- und Holzarbeitergewerkschaft

Shay Biran, Generaldirektor der Abteilung für Volkswirtschaft

Giyora Whale, Leiterin Durchsetzung, Abteilung für Volkswirtschaft

Tamar Freadman, Koordinatorin Durchsetzung, Abteilung für Volkswirtschaft

Matan Barel, Ökonom, Abteilung für Volkswirtschaft

Fadel Badarna, Jurist, Rechtsanwalt der Bau- und Holzarbeitergewerkschaft

Mor Yekutieli, Assistentin des Vorsitzenden der Bau- und Holzarbeitergewerkschaft

Moshe Friedman, Vorsitzender der Gewerkschaft der Zivilangestellten der israelischen Streitkräfte und Vorsitzender der Internationalen Abteilung

Avi Gabai, Jurist, Vorsitzender des Regionalen Arbeitsrat für die Region am See Genezareth – Golan

Jadu Farahat, Vertreter der Histadrut in den Drusendörfern – Golan

Samar Brik, Vertreterin der Histadrut in den Drusendörfern – Golan

**Israelischer Unternehmerverband**

Michal Waxman Hili, Leiter der Abteilung Arbeit und Humanressourcen

Natanel Haiman, Leiter der Abteilung für Volkswirtschaft

Isaac Gurvich, Direktor, Humanressourcen und Arbeitsbeziehungen im Bausektor, Israelischer Bauunternehmerverband

Uri Rubin, Vorsitzender des Arbeitsausschusses des Präsidiums der Israelischen Wirtschaftsverbände

**MACRO – The Center for Political Economics**

Roby Nathanson, Generaldirektor

Yanai Weiss, Forschungsdirektor

**MachsomWatch – Frauen gegen die Besatzung und für Menschenrechte**

Sylvia Piterman, Ehrenamtliche

**Kav LaOved**

Abed Dari, Außendienstkoordinator, Abteilung für palästinensische Arbeitnehmer

**Vereinte Nationen, internationale Organisationen und diplomatische Vertretungen**

**Büro des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess**

Jamie McGoldrick, Stellvertretender Sonderkoordinator und Residierender/Humanitärer Koordinator der Vereinten Nationen

**Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA), Besetztes palästinensisches Gebiet**

Isra' Muzaffar, Analystin für humanitäre Angelegenheiten, Leiterin der Außendienstkoordinierungsstelle Zentrales Westjordanland

**Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)**

Gwyn Lewis, Direktorin, UNRWA-Operationen, Westjordanland

Matthias Schamle, Direktor, UNRWA-Operationen, Gaza

**Weltgesundheitsorganisation (WHO)**

Mahmoud Daher, Leiter der WHO-Dienststelle Gaza

**Internationaler Währungsfonds, Westjordanland und Gaza**

Robert Tchaidze, Residierender Vertreter für Westjordanland und Gaza

**Botschaft der Bundesrepublik Deutschland**

Bernhard Schulz, Leiter der Abteilung für Arbeits- und Sozialpolitik



## Besetzter syrischer Golan

Majd Kamal KanjAbu Saleh, Rechtsanwalt

Hamoud Abu Saleh, Landwirt

Said Farhan Farhat, Landwirt

Hassan Fakhr Aldin, Landwirt

## Regionale Zusammenkünfte

### Zusammenkunft in Damaskus, Arabische Republik Syrien

#### *Sozial- und Arbeitsministerium – Damaskus*

Rakan Ibrahim, Stellvertretender Minister

Mahmoud Al Kawa, Leiter, Internationale Zusammenarbeit und Planung

Reem Quatly, Stellvertretende Leiterin, Internationale Zusammenarbeit und Planung

Hanaa Deeb, Direktorin des Pressebüros

#### *Industrieministerium – Damaskus*

Eyad Mukalled, Direktor, Internationale Zusammenarbeit und Planung

#### *Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und Syrer im Ausland – Damaskus*

Alhakam Randi, Stellvertretender Direktor der Abteilung für internationale Organisationen

Shaker Zaitoon, Sachverständiger, Abteilung für internationale Organisationen

#### *Allgemeiner Gewerkschaftsbund – Damaskus*

Basheer Al Halbouny, Mitglied des Exekutivbüros

Ibrahim Abido, Stellvertretender Direktor

#### *Industriekammer von Damaskus und Umgebung*

Obay Roshn, Leiter der Abteilung für Arbeitsfragen

Mohammad Ayman Moulawy, Mitglied des Vorstands

Abd Al Gany Al Hasseny, Investor in Quneitra

#### *Gouvernement Quneitra*

Hassein Eshak, Stellvertretender Gouverneur

Mohamed Hisham al Tabaa, Mitglied des Investitionsausschusses

Saleh Swed, Mitglied des Exekutivbüros

### Zusammenkünfte in Kairo, Ägypten

#### *Arabische Arbeitsorganisation (AAO), Kairo*

Faiez Al-Mutairi, Generaldirektor

Marwan Rais, Leiter der Abteilung für Arabische Arbeitsnormen und Rechtsvorschriften; Abteilung für Sozialschutz und Arbeitsbeziehungen

Mongia Hedfi, Sachverständiger, Abteilung für Sozialschutz und Arbeitsbeziehungen

*Liga der Arabischen Staaten (LAS), Kairo*

Said Abu Ali, Stellvertretender Generalsekretär, Sektor Palästina und arabische besetzte Gebiete

Haider Tareq Aljoubouri, Bevollmächtigter Minister, Sektor Palästina und arabische besetzte Gebiete, Direktor der Abteilung für palästinensische Angelegenheiten

Mohammed Fathi Shaquora, zuständig für die Abteilung für die Entwicklung und den Wiederaufbau von Palästina, die sozialen Angelegenheiten und die palästinensischen offiziellen Institutionen, Sektor Palästina und arabische besetzte Gebiete