



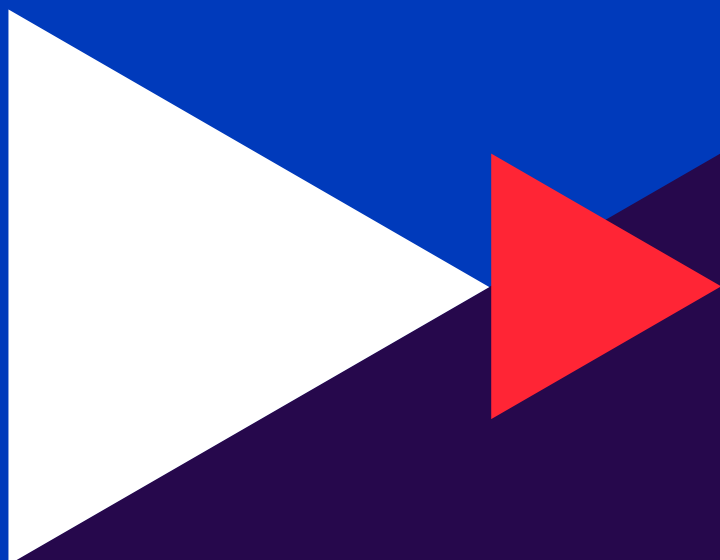
Internationale
Arbeitsorganisation

► ILC.109/DG/APP

► Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete

Bericht des Generaldirektors
Beilage

Internationale Arbeitskonferenz
109. Tagung 2021



Internationale Arbeitskonferenz, 109. Tagung, 2021

Bericht des Generaldirektors

Beilage

Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete

ISBN 978-92-2-132632-8 (print)
ISBN 978-92-2-132633-5 (Web pdf)
ISSN 0074-6681

Erste Ausgabe, 2020

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

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 Ostjerusalems, und Israel. Aufgrund der COVID-19-Pandemie musste die Mission verkürzt und die geplanten Gespräche über Bild- und Ton-Verbindungen fortgesetzt werden. Vor der Mission fanden in Kairo Gespräche mit der Liga der Arabischen Staaten und der Arabischen Arbeitsorganisation und in Damaskus mit Mitgliedsgruppen aus der Arabischen Republik Syrien statt.

Die Mission führte ausführliche Gespräche, persönlich oder auf virtuellem Wege, sowohl mit Vertretern der Palästinensischen Behörde, der Regierung Israels, von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, der Vereinten Nationen (UN) und von anderen internationalen sowie nichtstaatlichen Organisationen als auch mit Wirtschaftsvertretern und Wissenschaftlern. Sie alle lieferten Informationen, die in die Ausarbeitung dieses Berichts eingeflossen sind.

Ich bin sehr dankbar für die der Mission von allen Gesprächspartnern gewährte Unterstützung, die erneut deutlich machte, dass die Werte der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) 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 der besetzten arabischen Gebiete vorzunehmen.

Vor vier Jahrzehnten, im Juni 1980, nahm die Internationale Arbeitskonferenz eine EntschlieÙung an, aus der mein Bericht sein Mandat ableitet. In der EntschlieÙung wurde die Besorgnis über die Errichtung von Siedlungen auf besetztem arabischem Gebiet, die damals und heute völkerrechtswidrig sind, und ihre Auswirkungen auf Arbeitnehmer zum Ausdruck gebracht. Zu dieser Zeit hatten sich etwa 100.000 Israelis auf besetztem Land niedergelassen. Diese Zahl hat sich seitdem mehr als versechsfacht. Die Ausweitung der Siedlungen geht unvermindert weiter. Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete leiden weiterhin darunter.

Die Welt hat sich daran gewöhnt, den Nahen Osten als Brennpunkt eines Konflikts zu betrachten. Dennoch sollte der israelisch-palästinensische Konflikt nicht einfach als ein weiterer Konflikt in einer Region wahrgenommen werden, die von Instabilität und Streitigkeiten geprägt ist. Vielmehr steht er im Zentrum der Instabilität der Region und stellt als solcher eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit dar. Wenn er nicht gelöst wird, wird der Konflikt einer der treibenden Faktoren für Instabilität und die unsichere Situation von Arbeitnehmern bleiben.

Die Osloer Abkommen, die bald 30 Jahre alt werden, sahen ein klares und eindeutiges Ziel vor: die Zwei-Staaten-Lösung. Dieses Ziel ist heute nicht weniger gültig als 1993. Um es zu erreichen, bedarf es Zielstrebigkeit und Entschlossenheit, und darüber hinaus

des Engagements der Weltgemeinschaft innerhalb eines multilateralen Rahmens. Einseitiges Vorgehen – gleich von welcher Seite – birgt die Gefahr, dass die Hoffnung auf Frieden zunichte gemacht wird, dass Besatzung und Ungerechtigkeit fortbestehen und dass die Aussichten auf menschenwürdige Arbeit untergraben werden.

Der palästinensische Arbeitsmarkt bietet nach wie vor ein düsteres Bild. Die Arbeitslosigkeit ist allgegenwärtig und es mangelt an Schutz. Unterdrückt durch die Besatzung, kann er weder den Bedürfnissen noch den Wünschen des palästinensischen Volkes gerecht werden. Frauen und Jugendliche sind oft am stärksten betroffen. Kein anderes Land hat eine so hohe Frauenarbeitslosigkeit. Die Hälfte der palästinensischen Bevölkerung ist jünger als 20 Jahre. Wenn junge Menschen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, was zunehmend der Fall ist, entsteht Frustration, und es erwächst eine Brutstätte der Radikalisierung.

In keinem anderen Teil der palästinensischen Gebiete ist die Lage so verzweifelt wie in Gaza. Nach 13 Jahren lähmender Blockade sichert lediglich humanitäre Hilfe das Überleben der Enklave. Arbeitsplätze sind rar und werden nur unregelmäßig angeboten. Die Hoffnung ist größtenteils verloren. Wenn die Arbeitnehmer die Möglichkeit hätten, fortzugehen, würden sich wahrscheinlich viele dafür entscheiden. Gaza könnte jedoch gedeihen, wenn es der Enklave gestattet würde. Viele Arbeitnehmer sind qualifiziert und unternehmerisch veranlagt. Die Probleme von Gaza erfordern eine politische Lösung: in erster Linie eine Aufhebung der Blockade, aber auch eine innerpalästinensische Versöhnung, ohne die die künftigen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen nicht angemessen bewältigt werden können.

Viele Palästinenser, darunter auch manche Arbeitnehmer aus Gaza, hoffen auf einen Arbeitsplatz in Israel als eine Lösung für ihre Beschäftigungssituation. Immer mehr Arbeitsplätze werden von den israelischen Behörden angeboten, insbesondere in der boomenden Bauindustrie. Bedauerlicherweise wird jedoch gegen missbräuchliche Praktiken im Zusammenhang mit diesen Arbeitsplätzen immer noch unzureichend vorgegangen. Israel verfügt über die Mittel, die palästinensische Arbeit in Israel menschenwürdig zu gestalten, und muss den politischen Willen fördern, dieses Anliegen zu verwirklichen.

Generell erfordert menschenwürdige Arbeit sozialen Dialog und dreigliedrige Zusammenarbeit. Es könnte und sollte auch mehr getan werden, um die dreigliedrige Arbeitskoordination über die israelischen Sperranlagen hinweg zu entwickeln. Die IAO ist bereit, in dieser Hinsicht Unterstützung zu leisten. Wie die COVID-19-Krise gezeigt hat, können viele Arbeitsfragen nur durch Koordinierung und Zusammenarbeit wirksam angegangen werden. Die palästinensische und die israelische Arbeitswelt sind mit den gleichen, potenziell katastrophalen Risiken, die von der Pandemie ausgehen, konfrontiert. Jetzt ist es mehr denn je an der Zeit, Differenzen zu überwinden und auf die gemeinsamen Ziele von sozialer Gerechtigkeit und Frieden für alle hinzuarbeiten.

Mai 2020

Guy Ryder
Generaldirektor

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Vorwort.....	iii
Einleitung	1
1. Arbeitnehmer wehrlos inmitten zunehmender Unsicherheit	3
2. Ein angespannter Arbeitsmarkt kämpft darum, sein Potenzial auszuschöpfen	11
3. Arbeitnehmerrechte unter der anhaltenden Besatzung.....	27
4. Staats- und Regierungsführung und Aufbau von Institutionen in einem zunehmend fragilen Kontext.....	38
5. Der besetzte syrische Golan ist von seinen Wurzeln abgeschnitten	49
Abschließende Bemerkungen.....	51
Anhang: Verzeichnis der Gesprächspartner	53

Einleitung

1. Dieser Bericht des Generaldirektors stellt die Ergebnisse der jährlichen IAA-Mission nach Israel und in die besetzten arabischen Gebiete vor, die beauftragt war, die Situation der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete 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 Westjordanlands, einschließlich Ost-Jerusalems, und von Gaza) und des besetzten syrischen Golan.¹
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, der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und der Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit niedergelegt sind. Sie orientierten sich auch an von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen EntschlieÙungen sowie an den in 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 UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates, insbesondere an den Resolutionen 242 (1967), 338 (1973), 497 (1981), 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008), 1860 (2009) und 2334 (2016) des Sicherheitsrates. Sie berücksichtigte auch das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004.²

¹ 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 der Mission des IAA als Zeichen des guten Willens und unter allem Vorbehalt die Genehmigung zum Besuch des Golan erteilt worden. Die Entscheidung, einen solchen inoffiziellen 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 UN anerkannten Beschluss, den Golan zu annektieren, rückgängig zu machen.

² IGH, „[Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory](#)“ in *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, Gutachten, 9. Juli 2004.

4. Der Generaldirektor betraute Frank Hagemann, Stellvertretender Regionaldirektor für die arabischen Staaten und Leiter des Fachunterstützungsteams für menschenwürdige Arbeit für die arabischen Staaten mit der Leitung der Mission. Mitglieder des Missionsteams waren Steve Kapsos, Leiter der Einheit Datenerstellung und -analyse in der Hauptabteilung Statistik; Katerine Landuyt, Sachverständige für Arbeitsmigration in der Hauptabteilung Arbeitsbedingungen und Gleichstellung; Konstantinos Papadakis, Leitender Sachverständiger für sozialen Dialog und Ordnungspolitik in der Hauptabteilung Ordnungspolitik und Dreigliedrigkeit, und Lisa Tortell, Sachverständige für Rechtsfragen in der Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen. 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 1. bis 6. März 2020. Die Mission war ursprünglich für den Zeitraum vom 1. bis 12. März geplant, musste aber aufgrund von Restriktionen verkürzt werden, die von der israelischen Regierung und der Palästinensischen Behörde verhängt wurden, um die Ausbreitung des COVID-19-Virus einzudämmen. Infolgedessen ersetzten Video- und Telefonkonferenzen, die vom 9. bis 12. März 2020 stattfanden, Zusammenkünfte, die nicht persönlich stattfinden konnten.
6. Die Vertreter des Generaldirektors führten zahlreiche Gespräche mit Gesprächspartnern auf israelischer und palästinensischer Seite sowie vom besetzten syrischen Golan.³ Sie kamen mit Vertretern von verschiedenen Ministerien und Institutionen der Palästinensischen Behörde und der Regierung Israels, palästinensischen und israelischen Sozialpartnern, nichtstaatlichen Organisationen und Forschungsinstitutionen sowie mit führenden Persönlichkeiten aus der Wirtschaft zusammen. Die Mission konsultierte auch Vertreter der UN und anderer internationaler Organisationen.
7. Der Leiter der Mission führte auch Gespräche mit Vertretern der syrischen Regierung sowie von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden in Damaskus am 13. Februar 2020 und mit der Arabischen Arbeitsorganisation und der Liga der arabischen Staaten in Kairo am 24. Februar 2020.
8. Der Generaldirektor ist erneut allen beteiligten Parteien dankbar, dass seine Vertreter bei der Einholung der sachlichen Informationen, auf die sich dieser Bericht stützt, auf die volle Unterstützung aller Parteien, der Araber wie der Israelis, zählen konnten. Die der Mission übermittelten schriftlichen Unterlagen werden dankend zur Kenntnis genommen.
9. 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.

³ Ein Verzeichnis der Gesprächspartner findet sich im Anhang dieses Berichts.

1. Arbeitnehmer wehrlos inmitten zunehmender Unsicherheit

Der Friedensprozess ist festgefahren

10. Die Errungenschaften von Oslo stehen auf dem Spiel. Es gab kaum eine Zeit, in der die Abkommen von Oslo und der sie begleitende Friedensprozess so in Frage gestellt wurden wie im vergangenen Jahr.

11. In Ermangelung eines politischen Dialogs mit dem Ziel, den Konflikt durch eine Zwei-Staaten-Lösung zu beenden, haben sich die Beziehungen zwischen der Palästinensischen Behörde und Israel verschlechtert. Es gibt keine sinnvollen Verhandlungen mehr. Unterdessen hat sich die Besatzung verschärft. Ostjerusalem ist durch die israelischen Sperranlagen vom übrigen Westjordanland isoliert.⁴ Die Siedlungsaktivitäten haben sich beschleunigt. Gewalt und zunehmender Radikalismus sind auf beiden Seiten alltägliche Realität. Auch die Gefahr einer weiteren Annexion hat zugenommen; politische Erklärungen über die Ausdehnung der israelischen Souveränität über das Jordantal und andere Teile des Westjordanlandes haben gemeinhin zugenommen.⁵

12. Im Januar 2020 wurde der seit langem angekündigte Vorschlag der Vereinigten Staaten von Amerika für eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts veröffentlicht.⁶ Während hochrangige Vertreter der israelischen Regierung den Vorschlag begrüßten, lehnte die palästinensische Seite ihn entschieden ab.⁷ Die Liga der Arabischen Staaten und die Organisation für Islamische Zusammenarbeit betonten, dass der Vorschlag nicht den Mindestrechten und Wünschen des palästinensischen Volkes entspreche.⁸ Am 15. Februar 2020 wurde die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses von Israel und den Vereinigten Staaten angekündigt, der detaillierte Karten der relevanten Gebiete des Westjordanlandes erstellen soll.⁹

13. Der Präsentation des Vorschlags war ein internationaler Workshop vorausgegangen, den die Vereinigten Staaten im Juni 2019 in Bahrain organisiert hatten und der sich auf die wirtschaftlichen Aspekte des zukünftigen Vorschlags konzentrierte. Ferner revidierte die Regierung der Vereinigten Staaten im November 2019 ihre langjährige Politik bezüglich der israelischen Siedlungen im Westjordanland und kündigte an, diese nicht mehr als

⁴ Der Bau der israelischen Sperranlagen, die zu 85 Prozent innerhalb des Westjordanlandes verlaufen, ist zu ungefähr zwei Dritteln abgeschlossen. Nach ihrer Fertigstellung werden die Sperranlagen 710 Kilometer lang sein. Im Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zu den Sperranlagen vom 9. Juli 2004 wurden die sofortige Einstellung und Rücknahme der Bautätigkeit und die Wiedergutmachung aller durch sie verursachten Schäden gefordert. Diese Forderung wurde anschließend von der UN-Generalversammlung in der [Resolution A/RES/ES-10/15](#) vom 20. Juli 2004 unterstützt.

⁵ Die israelische Regierung hat einen interministeriellen Ausschuss gebildet, der weitere Annexionen erörtern und darüber beraten soll. Seine erste Sitzung fand am 5. Januar 2020 statt.

⁶ Weißes Haus, *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, Januar 2020.

⁷ Palästinensische Behörde Nachrichten- und Informationsagentur (WAFA), „[President Abbas: We will start measures to change the function of the Palestinian Authority](#)“, 28. Januar 2020.

⁸ UN-Sonderkoordinator für den Nahost-Friedensprozess (UNSCO), [Remarks at the Security Council Open Briefing on the Middle East](#), 11. Februar 2020.

⁹ UN, [„Annexation Threat, Continuing Exchanges of Fire Undermine Chances for Peace between Israel, Palestinians, Special Coordinator warns Security Council“](#), Pressemitteilung, 24. Februar 2020; UNSCO, [Security Council Briefing on the Situation in the Middle East](#), 24. Februar 2020.

völkerrechtswidrig einzustufen. Die Palästinenser reagierten darauf mit dem Abbruch der Beziehungen zu Israel. Bereits im Juli 2019 hatte Präsident Abbas angekündigt, dass er die Einhaltung der mit Israel unterzeichneten Abkommen aussetzen werde, und Premierminister Shtajjeh wies darauf hin, dass die Einstufung der Gebiete A, B und C ¹⁰ im Osloer Abkommen aufgrund der angeblichen Verletzung dieses Abkommens durch Israel nicht mehr gültig sei. ¹¹

14. Wie der UN-Generalsekretär erneut betont hat, wird die UN-Politik in dieser Frage durch einschlägige Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung festgelegt. In deren Mittelpunkt steht der Grundsatz, dass dauerhafter und gerechter Frieden nur durch die Verwirklichung der Vision zweier Staaten, Israel und Palästina, erreicht werden kann, die auf der Grundlage der Grenzen von vor 1967 Seite an Seite in Frieden und Sicherheit leben, mit Jerusalem als Hauptstadt beider Staaten. ¹²

Palästinenser weiter uneinig

15. Die Kluft zwischen dem Westjordanland und Gaza wird immer größer. Nach fast 13 Jahren der erdrückenden Blockade von Gaza bewegen sich diese beiden Teile wirtschaftlich und politisch immer weiter auseinander. Auf das Westjordanland entfallen heute 82 Prozent der palästinensischen Wirtschaft und fast 90 Prozent der Steuereinnahmen. ¹³ Die Aussöhnung zwischen der Fatah und der Hamas, der De-facto-Behörde in Gaza, ist kaum vorangekommen. Wenig von dem, was in dem von Ägypten vermittelten und in Kairo von den beiden Fraktionen unterzeichneten Abkommen im Oktober 2017 festgelegt wurde, ist in die Tat umgesetzt worden. Die Bemühungen Ägyptens zur Förderung des Dialogs und schlussendlich der Einheit zwischen den beiden Seiten wurden fortgesetzt, ebenso wie das Engagement anderer dritter Parteien. Es hatte Pläne gegeben, bis 2018 Präsidentschafts- und Parlamentswahlen abzuhalten, aber die Fristen verstrichen. Im September 2019 kündigte Präsident Abbas bei der UN-Generalversammlung seine Absicht an, auf Wahlen hinzuarbeiten, aber ein Termin wurde noch nicht bekannt gegeben.

Die Besatzung vertieft sich

16. Die Besatzung des palästinensischen Gebiets ist nun im 53. Jahr. Über Jahrzehnte hinweg hat Israel ein Netzwerk von Siedlungen und ein vielschichtiges System physischer und administrativer Zwänge aufgebaut. Siedlungen auf besetztem Gebiet sind völkerrechtswidrig. Bereits 1980 wurde in der auf der 66. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Entschließung der IAO die „tiefe Besorgnis ... der Mitgliedsgruppen über die Intensivierung der israelischen Siedlungspolitik“ zum Ausdruck gebracht. Die Errichtung israelischer Siedlungen in Palästina und den anderen besetzten arabischen Gebieten wurde darin nachdrücklich bedauert, und die israelischen Behörden wurden aufgefordert, diesen unverzüglich ein Ende zu setzen. Im Jahr 2016 wurden in der

¹⁰ 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.

¹¹ OCHA, *Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory*, September 2019; UNSCO, *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26. September 2019.

¹² UNSCO, Remarks at the Security Council Open Briefing on the Middle East, 11. Februar 2020.

¹³ UNSCO, *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, New York, 26. September 2019.

Resolution 2334 des UN-Sicherheitsrats frühere Bedenken aufgegriffen, und Israel wurde aufgefordert, „alle Siedlungstätigkeiten in dem besetzten palästinensischen Gebiet, einschließlich Ost-Jerusalems, sofort vollständig einzustellen“. In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, dass es vor 40 Jahren, als die Entschließung der IAO angenommen wurde, etwas mehr als 100.000 Siedler im Westjordanland, einschließlich Ost-Jerusalems, gab. Heute gibt es etwa 650.000 Siedler, die sich auf etwa 250 Siedlungen verteilen.

17. Die israelischen Siedlungen im Westjordanland erfüllen eine wichtige wirtschaftliche Funktion, und in vielen von ihnen finden umfangreiche wirtschaftliche Aktivitäten statt, die der israelischen Wirtschaft zugutekommen. Im März 2016 wurde das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte in einer Resolution des UN-Menschenrechtsrats beauftragt, eine Datenbank von Unternehmen einzurichten, die an konkreten Aktivitäten in israelischen Siedlungen im besetzten palästinensischen Gebiet beteiligt sind. Im Februar 2020 wurde eine Liste mit 112 solcher Unternehmen veröffentlicht.¹⁴

18. Während des gesamten Berichtszeitraums kam es zu fortgesetzten Abrissen und Beschlagnahmen palästinensischer Gebäude, insbesondere im Gebiet C. Auch die Vertreibungen nahmen im Laufe des Jahres 2019 zu, ebenso die von Siedlern ausgehende Gewalt. Vor allem Ost-Jerusalem und Hebron waren Brennpunkte für wachsende Spannungen zwischen Siedlern und Palästinensern.

19. Beschränkungen der Bewegungsfreiheit, des Zugangs und des Handels wurden als Haupthindernisse für das Wirtschaftswachstum im besetzten palästinensischen Gebiet ausgemacht.¹⁵ Die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) schätzte die fiskalischen Kosten der Besatzung für das palästinensische Volk im Zeitraum 2000–17 auf 47,7 Milliarden US-Dollar. Dies entspricht etwa dem Dreifachen des jährlichen palästinensischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Der UNCTAD-Bericht enthielt die Aussage, dass Tausende zusätzlicher Arbeitsplätze hätten geschaffen werden können, wenn dieser Betrag stattdessen durch eine expansive Finanzpolitik in die palästinensische Wirtschaft geflossen wäre.¹⁶

Wirtschaftliche Stagnation

20. Während des größten Teils des Jahres 2019 befanden sich die öffentlichen Finanzen der Palästinensischen Behörde in einer tiefen Krise, weil sie sich weigerte, von Israel etwas anderes als die vollständigen Zoll- und Umsatzsteuerzahlungen zu akzeptieren. Israel hatte auf der Grundlage eines von der Knesset im Jahr 2018 verabschiedeten Gesetzes, das eine Kürzung der Transferzahlungen in Höhe der an die Begünstigten des Märtyrerfonds der Palästinensischen Behörde gezahlten Beträge vorsah, einen erheblichen Betrag einbehalten. Infolgedessen wurden die Löhne im öffentlichen Sektor im Westjordanland gekürzt und wichtige Ausgaben verschoben. Der Staatsverbrauch litt darunter. Die Situation hielt bis Oktober 2019 an und führte zunächst zu einem Verlust von zwei Dritteln der Einnahmen. Ein Nothaushalt, der sich auf eine erhöhte Kreditaufnahme stützte, milderte die Auswirkungen bis zu einem gewissen Grad ab. Im Anschluss an die zwischen

¹⁴ Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), „UN Rights Office Issues Report on Business Activities Related to Settlements in the Occupied Palestinian Territory“, 12. Februar 2020.

¹⁵ Weltbank, *West Bank and Gaza: Jobs in West Bank and Gaza – Enhancing Job Opportunities for Palestinians*, Juni 2019.

¹⁶ UNCTAD, *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: Cumulative Fiscal Costs*, 2019, S. 42-43.

den beiden Parteien im August und Oktober 2019 geschlossenen Vereinbarungen überwies Israel der Palästinensischen Behörde rückwirkend zunächst 568 Millionen US-Dollar und dann noch einmal 425 Millionen US-Dollar. Das Problem ist jedoch bei weitem noch nicht gelöst und kann sich auch 2020 auf die öffentlichen Finanzen, die Wirtschaft und die Arbeitsmarktbilanz auswirken, weil die israelische Regierung Ende Dezember 2019 erneut beschloss, 43 Millionen US-Dollar an Umsatzsteuereinnahmen gemäß ihrer früheren Rechtfertigung einzubehalten.¹⁷

21. Unter diesen Umständen, die zu den besatzungsbedingten Beschränkungen für Wirtschaft und Handel noch hinzukommen, ist es keine Überraschung, dass es für die Wirtschaft schwierig war, gut abzuschneiden. Das Wachstum im Jahr 2019 blieb auf dem Niveau von 2018, das heißt bei 0,9 Prozent, was zu wenig ist, um die Beschäftigung deutlich anzukurbeln, und zu langsam, um einen Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens zu vermeiden.¹⁸

Das Beschäftigungsproblem

22. Die Bilanz des palästinensischen Arbeitsmarktes ist seit Jahrzehnten schlecht. Belastet durch die Besatzung und ihre unzähligen Beschränkungen des Zugangs zu Ressourcen, der Mobilität und des Handels, ist er durch eine geringe Erwerbsquote, hohe Arbeitslosigkeit und weitverbreitete Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots gekennzeichnet. Frauen und junge Menschen sind besonders benachteiligt. In Gaza nähert sich die Arbeitslosigkeit für diese beiden Gruppen langsam aber stetig der Allgemeinverbreitung.

23. Jeder vierte wirtschaftlich aktive Palästinenser blieb 2019 ohne Arbeit.¹⁹ Besonders besorgniserregend ist die hohe Zahl junger Palästinenser, die weder in der Schule noch in Ausbildung oder Beschäftigung sind: 40 Prozent der jungen Frauen und 27 Prozent der jungen Männer. Im weltweiten Vergleich rangiert das besetzte palästinensische Gebiet bei diesem Indikator unter den unteren 10 Prozent.²⁰

24. In Gaza sind die Arbeitsmarkt- und die Beschäftigungssituation besonders düster. Die Arbeitslosenquote steigt weiter an und hat inzwischen 45 Prozent erreicht; etwa zwei Drittel der erwerbstätigen Frauen und Jugendlichen sind auf Arbeitsuche. Am alarmierendsten ist die Tatsache, dass fast alle jungen Frauen, die in Gaza Teil des Arbeitsmarktes sind – neun von zehn –, arbeitslos sind.

25. Wenngleich die Besatzung und die damit verbundenen Hindernisse den größten Einfluss auf die Gesamtarbeitsmarktergebnisse haben, gibt es mehrere andere Faktoren, die die düstere Lage noch verschärfen. Im Kern sind dies ein aufgeblähter öffentlicher Sektor, der nicht in der Lage ist, weitere Neuzugänge aufzunehmen, und ein weitgehend ineffizienter Privatsektor, der von geringer Produktivität, Fragmentierung der Produktion und einem hohen Grad an Informalität geprägt ist. Mehr als die Hälfte aller palästinensischen Arbeitnehmer ist in irgendeiner Form informell beschäftigt. Viele Arbeitsplätze sind von externen Gebermitteln abhängig.

¹⁷ Noa Landau, „Israel Approves Withholding Additional \$43 Million from Palestinian Authority’s Budget“, in *Haaretz*, 29. Dezember 2019; UN-Untergeneralsekretärin für politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung, an den Sicherheitsrat über die Lage im Nahen Osten gerichtetes Informationsmaterial, 21. Januar 2020.

¹⁸ Palästinensisches Statistisches Zentralamt (PCBS), *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2019)*, Pressebericht, März 2020.

¹⁹ PCBS, „*The Labour Force Survey Results 2019*“, 13. Februar 2020.

²⁰ Quelle: ILOSTAT.

Hoffnung auf bessere Arbeit in Israel

26. Die Arbeit in Israel ist bei vielen Palästinensern im Westjordanland nach wie vor begehrt. Weil die israelischen Behörden mehr Genehmigungen zur Verfügung stellten, stieg die Zahl der palästinensischen Arbeitnehmer wie in den vergangenen Jahren erneut an. Nach Angaben des Palästinensischen Statistischen Zentralamts (PCBS) arbeiten jetzt etwa 133.000 Palästinenser in Israel und den Siedlungen, fast 5 Prozent mehr als im vergangenen Jahr.²¹ Die meisten von ihnen überqueren täglich die Grenze, um nach Israel zu gelangen. Die Mehrheit arbeitet im Baugewerbe. Schätzungen zufolge gibt es ungefähr 26.000 Arbeitnehmer ohne gültigen Papiere und 23.000 arbeiten in den Siedlungen. Beide Gruppen sind häufig von prekären Bedingungen und Arbeitsschutzdefiziten betroffen. Darüber hinaus wurden etwa 7.000 gewerbliche Genehmigungen (manchmal auch als Händler- oder Kaufmannsgenehmigungen bezeichnet) an Einwohner von Gaza ausgestellt, mehr als in den vergangenen Jahren. Der Mission wurde berichtet, dass ein erheblicher Teil der Betroffenen Lohnarbeit verrichtet, entweder anstelle von oder zusätzlich zu einer gewerblichen Tätigkeit.

27. Betreffend die Arbeit von Palästinensern in Israel sind erhebliche Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit festgestellt worden. Darunter fallen: i) die langen Wartezeiten und die beengten Verhältnisse an den Grenzübergängen; ii) ein missbräuchliches Genehmigungssystem, das Vermittlern und Arbeitgebern übermäßige Vorrechte über die Arbeitnehmer einräumt; iii) das Fehlen eines umfassenden Sozialschutzes und die ausschließliche Auszahlung von Löhnen in bar, in vielen Fällen einhergehend mit ungenauen Abrechnungen; und iv) häufig mangelhafte Arbeitsbedingungen auf Baustellen mit relativ hohen Todes- und Unfallraten infolge unzureichender Einhaltung und Durchsetzung von Arbeitsschutzvorschriften.

28. Die oben genannten Probleme und Missstände sind seit Jahren sowohl in den israelischen Medien als auch in politischen Kreisen bekannt sowie analysiert und diskutiert worden.²² Umfassende und entschlossene Gegenmaßnahmen sind jedoch immer noch kaum feststellbar. Soweit es überhaupt Reformen gegeben hat, sind die Fortschritte ungleichmäßig und unvollständig. Auch wenn die Abfertigung an einigen Grenzübergängen flüssiger und weniger schwerfällig gestaltet wurde, sind beispielsweise die Genehmigungen nach wie vor an einen Arbeitgeber gebunden, und die Vermittler führen ihre Geschäfte zum Nachteil von Zehntausenden von Arbeitnehmern weiter, die erhebliche Gebühren für eine Dienstleistung zahlen, die bei einem ordnungsgemäß funktionierenden System nicht notwendig wäre. Die Mission erfuhr von Reformmaßnahmen in diesem Bereich, die von den israelischen Behörden angekündigt wurden und sich derzeit in verschiedenen Stadien der Planung und Erprobung befinden. Sie umfassen unter anderem die Entwicklung einer Stellenbörse im Internet, die es Arbeitgebern und Arbeitnehmern ermöglichen würde, ohne Vermittler miteinander in Verbindung zu treten.

29. Es wurden auch Anstrengungen unternommen, den Arbeitsschutz auf israelischen Baustellen zu verbessern. Zu diesem Zweck wurden Schulungen durchgeführt, Arbeitnehmer besser geschützt, die Arbeitsaufsicht wurde verstärkt, und es wurden strengere Sanktionen bei Nichteinhaltung von Vorschriften verhängt. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist ungewiss. Im Jahr 2019 kam es nach wie vor allzu häufig zu Unfällen und Todesfällen auf Baustellen.

²¹ PCBS, „The Labour Force Survey Results 2019“.

²² Bank of Israel, *Illegal Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel*, 25. September 2019.

30. Hervorzuheben ist, dass im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 im März 2020 die Bestimmungen für die Einreise palästinensischer Arbeitnehmer nach Israel erheblich geändert wurden. Die israelischen Behörden verlangten von den Arbeitnehmern anfänglich, zwei Monate in Israel zu bleiben, anstatt täglich die Grenze zu überqueren, und Arbeitgeber in Schlüsselindustrien, die auf palästinensische Arbeitnehmer angewiesen sind, wurden aufgefordert, den Arbeitnehmern eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen. Vor dem Hintergrund immer strengerer Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie wurden in der Folgezeit viele Baustellen geschlossen und palästinensische Arbeitnehmer in das Westjordanland zurückgerufen.

Gaza wird zunehmend unbewohnbar und funktionsunfähig

31. Im 13. Jahr einer weitgehenden Blockade auf dem Land-, Luft- und Seeweg befindet sich Gaza in einer chronischen sozioökonomischen und humanitären Krise, die durch häufige Konflikte mit Israel und die ausbleibende innerpalästinensische Versöhnung noch verschärft wird. Nahezu 40 Prozent der Palästinenser des besetzten palästinensischen Gebiets leben in Gaza; 73 Prozent der Menschen in Gaza sind registrierte Flüchtlinge, und 41 Prozent leben in Lagern. Durch ein Paket wirtschaftlicher und humanitärer Interventionen, die von Gebern unterstützt wurden, wurden 2019 einige der gravierendsten Missstände wie die unzureichende Stromversorgung und Wasseraufbereitung zumindest teilweise entschärft. Israel erlaubte auch die Ausdehnung eines Teils der Fischereizone auf 15 Seemeilen, das größte Zugeständnis seit Beginn der Blockade.

32. Doch nichts davon ist stark genug, um das Leben über die Krisenschwelle hinauszuheben. Letztlich wird nur eine Aufhebung der Blockade die sozioökonomischen Aussichten der Menschen in Gaza deutlich verbessern können.

33. Grundlegende Schlüsselindikatoren veranschaulichen das Ausmaß der anhaltenden Misere: Mehr als die Hälfte der Menschen in Gaza werden als arm eingestuft,²³ und fast drei Viertel sind von Ernährungsunsicherheit betroffen.²⁴ Das Pro-Kopf-BIP ist stetig zurückgegangen und erreichte im Jahr 2019 1.417 US-Dollar, nur noch 60 Prozent des Wertes vor der Blockade.

34. Arbeit ist knapp, und in Gaza zu leben, wird immer unmöglicher. Angesichts des Umstands, dass fast die Hälfte der Erwerbsbevölkerung arbeitslos ist, überrascht es nicht, dass eine hohe Abhängigkeit von humanitärer Hilfe besteht. Die jungen und gebildeten Menschen versuchen, Gaza zu verlassen, wie schwierig und kostspielig dies letztlich auch sein mag. Es gibt eine zunehmende Abwanderung von Fachkräften, insbesondere von medizinischem Personal. Für diejenigen, die bleiben, gibt es jetzt wichtige Geld-für-Arbeit-Programme, die den Arbeitsmarkt leicht entlasten. Ende 2019 waren durch diese von Gebern finanzierten Maßnahmen etwa 37.000 befristete Arbeitsplätze geschaffen worden.²⁵ Darüber hinaus wird, wie oben erörtert, davon ausgegangen, dass derzeit mehr Arbeitnehmer aus Gaza über gewerbliche Genehmigungen Zugang zum israelischen Arbeitsmarkt erhalten. Mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im März 2020 und der Schließung des Grenzübergangs Erez fanden diese Möglichkeiten jedoch ein abruptes Ende.

²³ PCBS, *Poverty Profile in Palestine, 2017*.

²⁴ Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA), *Occupied Palestinian Territory: Emergency Appeal 2020*.

²⁵ An den Sicherheitsrat über die Lage im Nahen Osten gerichtetes Informationsmaterial, 21. Januar 2020.

Probleme der Arbeitsmarktsteuerung

35. Im April 2019 bildete die Palästinensische Behörde eine neue Regierung. Premierminister Mohammad Schtajjeh legte den Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Entwicklung auf der Grundlage eines regionalen Cluster-Ansatzes, ein verbessertes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen und geringere Abhängigkeit von Israel. In einer Reihe politischer und operativer Fragen in Bezug auf die Arbeitswelt wurden bedeutende Fortschritte erzielt. Eine Nationale Beschäftigungsstrategie steht kurz vor dem Abschluss und der Verabschiedung; sie wird die übergeordneten Leitlinien dazu vorgeben, wie die Beschäftigung innerhalb der Grenzen der Besatzung gefördert werden kann. Das Mindestlohnsystem wird derzeit überprüft, und die Arbeitsaufsicht wird verstärkt.

36. In anderen Bereichen, die für das Wohlergehen der Arbeitnehmer von grundlegender Bedeutung sind, hat es jedoch an Dynamik gefehlt, was in vielen Fällen durch Meinungsverschiedenheiten zwischen den Sozialpartnern und einen unzureichenden sozialen Dialog genährt wurde. Sowohl die Arbeitsrechtsreform als auch der Entwurf eines Gesetzes über die gewerkschaftliche Organisation werden seit Jahren diskutiert. Das Sozialversicherungssystem für die Arbeitnehmer im privaten Sektor, eine der potenziellen Säulen des Arbeitnehmerschutzes, befand sich den größten Teil des letzten Jahres in einer Art Winterschlaf und ist nach wie vor Gegenstand kontroverser Debatten. Es bedarf dringender Anstrengungen, um einen gesellschaftlichen Konsens darüber herbeizuführen, wie in diesem bedeutsamen Bereich Fortschritte erzielt werden können. Es wird wichtig sein, endlich eine Institution zu schaffen, die ihr Potenzial nicht nur zur Steigerung der Attraktivität des privaten Sektors für Arbeitsuchende, sondern schlussendlich auch zur Verwaltung der Rentenfonds und der über Jahrzehnte von palästinensischen Arbeitnehmern in Israel erworbenen Ansprüche ausschöpft.

37. Auch wenn der soziale Dialog bisweilen in seiner Wirksamkeit kaum hervortrat, führte er Mitte März 2020 dennoch zu einem Ergebnis: Es wurde eine dreigliedrige Einigung darüber erzielt, wie die Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs auf Arbeitsplätze und das Wohlergehen der Arbeitnehmer gemildert werden können, insbesondere durch die Gewährleistung des Lohnschutzes während der Krise.

Die Koordinierungsdefizite beseitigen

38. Der palästinensische und der israelische Arbeitsmarkt sind miteinander verflochten. Unter den gegebenen Umständen, kann Israel nicht ohne palästinensische Arbeitskräfte auskommen, und die Palästinenser sind auf Arbeit angewiesen. Dies erfordert Dialog und Koordinierung zwischen den beiden Seiten, um Resultate zu erzielen, die den Bedürfnissen beider Seiten gerecht werden. Das derzeitige Niveau der Koordinierung bleibt hinter diesem Erfordernis zurück. Auch wenn die Mission von zunehmenden Kontakten zwischen den Gewerkschaftsbewegungen auf beiden Seiten der israelischen Sperranlagen erfuhr, die häufig durch dritte Parteien gefördert werden, hat dies dennoch nicht systematisch zu umfassenderen dreigliedrigen Gesprächen zwischen den Palästinensern und Israelis über Arbeitsfragen geführt. Es gab Versuche, bilaterale Arbeits- und Expertengruppen zu bilden, aber die Vertretung auf beiden Seiten blieb uneinheitlich und die Treffen fanden nur sporadisch statt.

39. Es gibt Arbeitsfragen, die nur durch einen Dialog zwischen Israelis und Palästinensern wirksam gelöst werden können. Diese reichen von der Reform des Genehmigungs- und Vermittlersystems über die Situation an den Grenzübergängen bis hin zur Verbesserung des Arbeitsschutzes auf israelischen Baustellen. Letztlich muss auch die Frage der im Pariser Protokoll von 1994 vorgesehenen Überweisung der im Laufe der Jahre von

palästinensischen Arbeitnehmern in Israel akkumulierten palästinensischen Renten an eine palästinensische Institution durch Dialog und Koordinierung und mit entsprechendem Engagement beider Seiten angegangen werden.

2. Ein angespannter Arbeitsmarkt kämpft darum, sein Potenzial auszuschöpfen

Einige Lebenszeichen in einem desolaten Arbeitsmarkt

40. Um den palästinensischen Arbeitsmarkt zu bewerten, ist es zunächst einmal notwendig, zu verstehen, dass dieser in seiner Gesamtheit aus drei sehr unterschiedlichen Segmenten besteht: dem Arbeitsmarkt des Westjordanlandes, einschließlich Ost-Jerusalems, dem Arbeitsmarkt in Gaza und schließlich der Beschäftigung in Israel und den Siedlungen, an der fast ausschließlich Arbeitnehmer aus dem Westjordanland partizipieren. Die verfügbaren Daten erlauben keine aufgeschlüsselte Analyse der Arbeitnehmer in Israel und in den Siedlungen.

41. Es ist auch wichtig, zu erkennen, dass die laufende Arbeitsmarktdynamik vor dem Hintergrund eines stark und anhaltend gedrückten palästinensischen Arbeitsmarktes stattfindet. Beschränkungen des Personen- und Warenverkehrs bremsen die Wirtschaftstätigkeit und den Handel und verteuern die Geschäftstätigkeit im besetzten palästinensischen Gebiet.²⁶ Dies beschränkt wiederum in gravierender Weise das Potenzial für die nachhaltige Schaffung von Arbeitsplätzen im Westjordanland und in Gaza.

42. Bei einer Reihe von Schlüsselindikatoren hat sich der Arbeitsmarkt insgesamt im Jahr 2019 etwas besser entwickelt als in den beiden Vorjahren, in denen sich die Schaffung von Arbeitsplätzen deutlich verlangsamt hatte. Am bemerkenswertesten ist, dass die Beschäftigung im besetzten palästinensischen Gebiet 2019 um 6 Prozent stieg, verglichen mit einem durchschnittlichen Wachstum von nur 0,9 Prozent in den Jahren 2017–18 (Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1. Wichtige Arbeitsmarktindikatoren, 2018–19

	2018	2019	2018–19
			Prozentuale Veränderung
Bevölkerung über 15 Jahre (in Tausend)	2.983	3.066	2,8
Westjordanland	1.848	1.900	2,8
Gaza	1.135	1.167	2,8
Erwerbstätige (in Tausend)	1.296	1.357	4,7
Westjordanland	849	881	3,8
Gaza	447	477	6,5
Beschäftigung (in Tausend)	956	1.014	6,0
Westjordanland	574	619	7,7
Gaza	254	261	2,9
Israel und Siedlungen	127	133	4,8

²⁶ Weltbankgruppe, *Prospects for Growth and Jobs in the Palestinian Economy: A General Equilibrium Analysis*, November 2017; UNCTAD, *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People*, 2. August 2019.

	2018	2019	2018–19
			Prozentuale Veränderung
Erwerbsquote (in %)	43,5	44,3	0,8
Männer	68,9	69,8	0,9
Frauen	17,3	18,0	0,7
Jugendliche	30,5	30,3	-0,2
<i>Westjordanland</i>	45,9	46,4	0,5
Männer	73,5	74,4	0,9
Frauen	17,4	17,4	0,0
Jugendliche	32,8	32,3	-0,5
<i>Gaza</i>	39,4	40,9	1,5
Männer	61,3	62,3	1,0
Frauen	17,3	19,2	1,9
Jugendliche	27,1	27,1	0,0
Beschäftigungsquote (in %)	32,3	33,1	1,1
Westjordanland	38,0	39,6	1,6
Gaza	22,4	22,4	0,0

Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können sich bei Summenbildungen Abweichungen ergeben. Arbeitsmarktdaten für das Westjordanland ohne in Israel und in den Siedlungen beschäftigte palästinensische Arbeitnehmer.

Quelle: Berechnungen der IAO auf Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2018 und 2019.

43. Mehr als drei Viertel des Nettobeschäftigungswachstums entfielen auf das Westjordanland, wo es um 45.000 oder 7,7 Prozent zunahm. Die Beschäftigung in Gaza stieg um 7.000 oder 2,9 Prozent. Obwohl dies eine Verbesserung gegenüber den beiden Vorjahren darstellte, waren im Jahr 2019 etwa 25.000 weniger Einwohner von Gaza beschäftigt als 2016, und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wuchs im selben Zeitraum um 100.000. Zudem wurde die Mission darüber informiert, dass wahrscheinlich für den Großteil, wenn nicht sogar für die gesamte Nettoarbeitsplatzschaffung in Gaza im Laufe des Jahres neue aus Mitteln der Entwicklungsfinanzierung bestrittene Geld-für-Arbeit-Programme verantwortlich waren. Weitere 6.000 Arbeitsplätze entfielen auf in Israel und den Siedlungen arbeitende Palästinenser. Das waren etwa 1.500 mehr als im Vorjahr, aber nur halb so viele wie 2017. Wie eine Reihe von Gesprächspartnern der Mission jedoch mitteilte, ist es aufgrund der Stigmatisierung der Arbeit in den Siedlungen wahrscheinlich, dass die Gesamtbeschäftigung in den Siedlungen in der PCBS-Arbeitskräfteerhebung zu niedrig angegeben wird. Darüber hinaus wurde hervorgehoben, dass die Schätzungen zur Beschäftigung von Frauen in den Siedlungen überproportional von Untererfassung beeinflusst worden sein könnten.

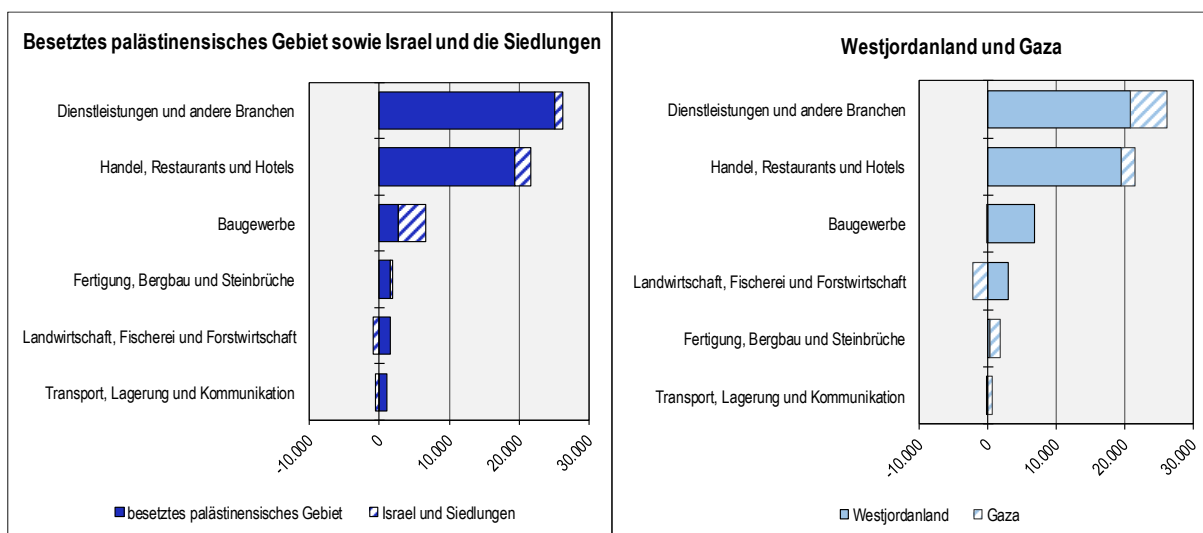
44. Die Erwerbsquote stieg um weniger als 1 Prozentpunkt, wobei sowohl bei Frauen als auch bei Männern ein bescheidener Anstieg und bei Jugendlichen ein leichter Rückgang zu verzeichnen war. Mit 44 Prozent ist die palästinensische Erwerbsquote jedoch die zehntniedrigste unter allen Ländern der Welt. Die Erwerbsquote ist nicht nur im Vergleich zum weltweiten Durchschnitt von 61 Prozent, sondern auch im Vergleich zum Durchschnitt der Gesamtregion der arabischen Staaten, der 2019 bei 51 Prozent lag, schlecht.

Dies wird vor allem von zwei Faktoren bestimmt. Der erste ist die extrem niedrige Erwerbsquote palästinensischer Frauen sowohl im Westjordanland als auch in Gaza. Nur 18 Prozent der Palästinenserinnen im erwerbsfähigen Alter sind erwerbstätig (entweder in Beschäftigung oder auf Arbeitsuche); nur sieben Länder der Welt haben eine niedrigere Quote. Der zweite Faktor ist die niedrige Erwerbsquote der Männer in Gaza, die bei 62,3 Prozent liegt.

45. Noch gravierender ist die Situation bei den Beschäftigungsquoten, die einen Hinweis auf die Fähigkeit einer Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen geben. Nur jeder dritte Palästinenser im erwerbsfähigen Alter war 2019 in Beschäftigung. Dies ist der weltweit niedrigste Wert. Hinter dieser Gesamtzahl verbergen sich jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Situationen im Westjordanland und in Gaza. Das Westjordanland verzeichnete 2019 einen leichten Anstieg der Beschäftigungsquote von 38 Prozent auf 39,6 Prozent. In Gaza lag die Beschäftigungsquote bei nur 22,4 Prozent und blieb damit gegenüber dem Vorjahr unverändert.

46. Israel ist nach wie vor eine wichtige Quelle für Arbeitsplätze und Löhne, aber der palästinensische Arbeitsmarkt kann und sollte nicht zu sehr von potenziellen zusätzlichen Arbeitsplätzen in Israel abhängig werden, um einen lokalen Arbeitsmarkt auszugleichen, auf dem einfach nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen werden können. In diesem Zusammenhang ist es ermutigend festzustellen, dass fast 90 Prozent des palästinensischen Beschäftigungswachstums im Jahr 2019 innerhalb des besetzten palästinensischen Gebiets stattfand. Abbildung 2.1 zeigt eine Aufschlüsselung des Nettobeschäftigungswachstums im Jahr 2019 nach Branchen. Die linke Grafik zeigt die Veränderung der Beschäftigung nach Sektoren getrennt für das besetzte palästinensische Gebiet sowie für Israel und die Siedlungen, während die rechte Grafik die Beschäftigungsentwicklung im Westjordanland (einschließlich der in Israel und den Siedlungen beschäftigten Arbeitnehmer) und in Gaza zeigt.

Abbildung 2.1. Palästinensische Beschäftigung nach Branchen, Veränderung im Jahr 2019



Quelle: Berechnungen der IAO auf Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2018 und 2019.

47. In Übereinstimmung mit der Situation im Jahr 2018 konzentrierte sich das palästinensische Beschäftigungswachstum insgesamt auf drei Sektoren: Handel (einschließlich Restaurants und Hotels), Dienstleistungen und Baugewerbe. Auf diese Sektoren entfielen 94 Prozent des gesamten Beschäftigungszuwachses im Jahr 2019. Im Fertigungssektor kamen weniger als 2.000 Arbeitsplätze hinzu, und die übrigen Sektoren einschließlich der

Landwirtschaft konnten im Laufe des Jahres nur 2 Prozent des Nettobeschäftigungszuwachses beisteuern. Beschränkungen des Zugangs zu Rohstoffen als Einsatzmittel, Land und anderen natürlichen Ressourcen, die durch Behinderungen des Verkehrs und des Handels noch verschärft wurden, haben in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem erheblichen Rückgang des Beitrags des Fertigungssektors und der Landwirtschaft zur Wirtschaft geführt. Dabei sollten gerade diese „produktiven“ Branchen das Rückgrat einer gesunden und sich selbst tragenden palästinensischen Wirtschaft bilden. Was das Wachstum nach geografischen Gebieten betrifft, so leben in Gaza zwar 38 Prozent der Palästinenser im erwerbsfähigen Alter, dort fielen jedoch nur 13 Prozent des gesamten Beschäftigungszuwachses im Jahr 2019 an.

Die Indikatoren für die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots verbessern sich im Westjordanland, verschlechtern sich in Gaza aber weiter

48. Die meisten Messungen der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots zeigen im Jahr 2019 geringfügige Verbesserungen (Tabelle 2.2). Obwohl die Zahl der Arbeitslosen um 4.000 auf 344.000 zunahm, führte der Anstieg des Beschäftigungswachstums zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote um 1 Prozentpunkt auf 25,3 Prozent. Doch selbst mit dieser leichten Verbesserung ist die palästinensische Arbeitslosenquote fast fünfmal so hoch wie der weltweite Durchschnitt und mehr als dreimal so hoch wie der Durchschnitt in der Region der arabischen Staaten. Der palästinensische Arbeitsmarkt weist die zweithöchste Arbeitslosenquote der Welt und die höchste bei Frauen auf.

Tabelle 2.2. Schlüsselindikatoren für die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots, 2018–19

	2018	2019	2018–19
			Prozentuale Veränderung
Arbeitslose (1.000)	340	344	1,1
Westjordanland	147	129	-12,5
Gaza	193	215	11,4
Potenzielle Erwerbsbevölkerung (1.000)	137	124	-9,1
Westjordanland	9	11	28,7
Gaza	128	113	-11,6
Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots insgesamt – LU4 (1.000)	498	489	-1,9
Westjordanland	168	151	-10,3
Gaza	330	338	2,4
Arbeitslosenquote (%)	26,3	25,3	-1,0
Männer	22,4	21,3	-1,1
Frauen	41,9	41,2	-0,7
Jugendliche	42,2	40,2	-2,0
<i>Westjordanland</i>	17,3	14,6	-2,7
Männer	14,6	12,1	-2,5

	2018	2019	2018–19
			Prozentuale Veränderung
Frauen	29,3	25,8	-3,5
Jugendliche	29,5	25,2	-4,3
Gaza	43,2	45,2	2,0
Männer	37,9	39,5	1,6
Frauen	62,4	63,7	1,3
Jugendliche	65,1	67,4	2,3
Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots insgesamt – LU4 (%)*	34,8	33,0	-1,8
Männer	27,8	26,1	-1,7
Frauen	57,3	55,1	-2,2
Jugendliche	50,2	48,1	-2,1
Westjordanland	19,6	16,9	-2,7
Männer	16,8	14,2	-2,6
Frauen	31,9	28,7	-3,2
Jugendliche	32,4	28,1	-4,3
Gaza	57,3	57,3	0,0
Männer	47,0	47,4	0,4
Frauen	80,2	79,0	-1,2
Jugendliche	75,0	76,6	1,6

* Einschließlich der Arbeitslosen, der potenziellen Arbeitskräfte und der zeitlich Unterbeschäftigten.

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

Quelle: Berechnungen der IAO auf Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2018 und 2019.

49. Die Situation in Gaza ist weitaus schlechter als dieser Durchschnitt. Die Arbeitslosenquote in Gaza stieg 2019 um 2 Prozentpunkte auf über 45 Prozent. Von allen demografischen Segmenten haben die Jugendlichen (im Alter von 15–24 Jahre) am schlechtesten abgeschnitten. Für die Jugendlichen in Gaza wird eine hohe und steigende Arbeitslosenquote von über 67 Prozent registriert. Die Arbeitslosigkeit unter den Frauen in Gaza stieg im Laufe des Jahres auf fast 64 Prozent. Am Schnittpunkt dieser beiden Gruppen befinden sich junge Frauen, die bei weitem am stärksten benachteiligt sind. Die jungen Frauen in Gaza sind mit einer fast unvorstellbaren Arbeitslosenquote von über 85 Prozent konfrontiert. Weniger als 2 Prozent der jungen Frauen in Gaza hatten 2019 einen Arbeitsplatz, verglichen mit fast 16 Prozent der jungen Männer.

50. Im krassen Gegensatz zu den Trends in Gaza ging die Arbeitslosenquote im Westjordanland um fast 3 Prozentpunkte auf 14,6 Prozent zurück. Etwa zwei Drittel dieses Rückgangs sind auf die Arbeitsmarktdynamik im Westjordanland zurückzuführen, der Rest auf zusätzliche Arbeitsplätze in Israel und den Siedlungen. Die Arbeitslosenquoten im Westjordanland gingen 2019 in allen demografischen Segmenten zurück, obwohl wie in Gaza die verschiedenen demografischen Segmente mit deutlich unterschiedlichen

Situationen konfrontiert sind. Bei Frauen im Westjordanland ist die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, doppelt so hoch wie bei Männern. Jugendliche sind im Vergleich zu Erwachsenen ähnlich benachteiligt. Obwohl die allgemeine Arbeitsmarktsituation weit weniger gravierend ist als in Gaza, gilt für junge Frauen im Westjordanland nach wie vor eine dramatisch hohe Arbeitslosenquote von 53 Prozent.

51. Die Arbeitslosigkeit ist das am häufigsten genannte Instrument zur Messung der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots, doch gibt sie *per se* nur einen unvollständigen Überblick über Art und Umfang des ungenutzten oder unterausgelasteten Arbeitskräfteangebots.²⁷ Der Indikator des Erwerbspersonenpotenzials ergänzt die Arbeitslosenquote. Er umfasst nicht erwerbstätige und nicht als arbeitslos eingestufte Personen, die zwar Interesse an einer Erwerbstätigkeit bekunden, deren Arbeitsuche oder Verfügbarkeit aber durch die bestehenden Bedingungen beschränkt werden. Zu dieser potenziellen Erwerbsbevölkerung zählen auch entmutigte Arbeitskräfte: Personen, die bereit und in der Lage sind, zu arbeiten, oder die vor kurzem eine Arbeit gesucht haben, ihre Suche jedoch aufgrund ungünstiger Arbeitsmarktbedingungen aufgegeben haben. Eine Reihe von Gesprächspartnern teilte der Mission mit, dass vor allem palästinensische Frauen die Arbeitsuche aufgrund mangelnder Möglichkeiten, Bedrohungen an den Kontrollpunkten und missbräuchlicher oder diskriminierender Praktiken am Arbeitsplatz oft aufgeben. Die Daten spiegeln ihre katastrophale Arbeitsmarktsituation wider. Der Anteil palästinensischer Frauen an den Beschäftigten insgesamt beläuft sich auf weniger als 16 Prozent; sie machen jedoch 63 Prozent des Erwerbspersonenpotenzials und 57 Prozent der entmutigten Arbeitnehmer aus.

52. Nach einem starken Anstieg um mehr als 36.000 im Jahr 2018 ging das Erwerbspersonenpotenzial insgesamt 2019 um mehr als 12.000 zurück. Auch in Gaza war im Laufe des Jahres ein Rückgang zu verzeichnen. Die Einwohner der Enklave machen jedoch nach wie vor mehr als 90 Prozent des palästinensischen Erwerbspersonenpotenzials und mehr als 93 Prozent der entmutigten Arbeitskräfte aus.

53. Schlussendlich lag die Zahl der gemessenen zusammengesetzten Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots, das die Arbeitslosen, die potentiellen Arbeitskräfte und die zeitlich Unterbeschäftigten (diejenigen, die mehr Stunden arbeiten wollen und weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiten) einschließt, im Jahr 2019 bei 489.000, was einem Rückgang von 9.000 im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Die Gesamtinzidenz der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots ist mit 33 Prozent doppelt so hoch wie der Durchschnitt der Region der arabischen Staaten und fast dreimal so hoch wie der weltweite Durchschnitt. Der Unterauslastungsquote von 57 Prozent in Gaza ist nach wie vor die höchste der Welt und hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht verändert. Die Gesamtquote für die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots bei Frauen ist die zweithöchste der Welt, was zum großen Teil auf hochgebildete Frauen zurückzuführen ist, die keine Arbeit finden können. Nahezu 70 Prozent der arbeitslosen erwachsenen Frauen in Gaza haben einen Hochschulabschluss.

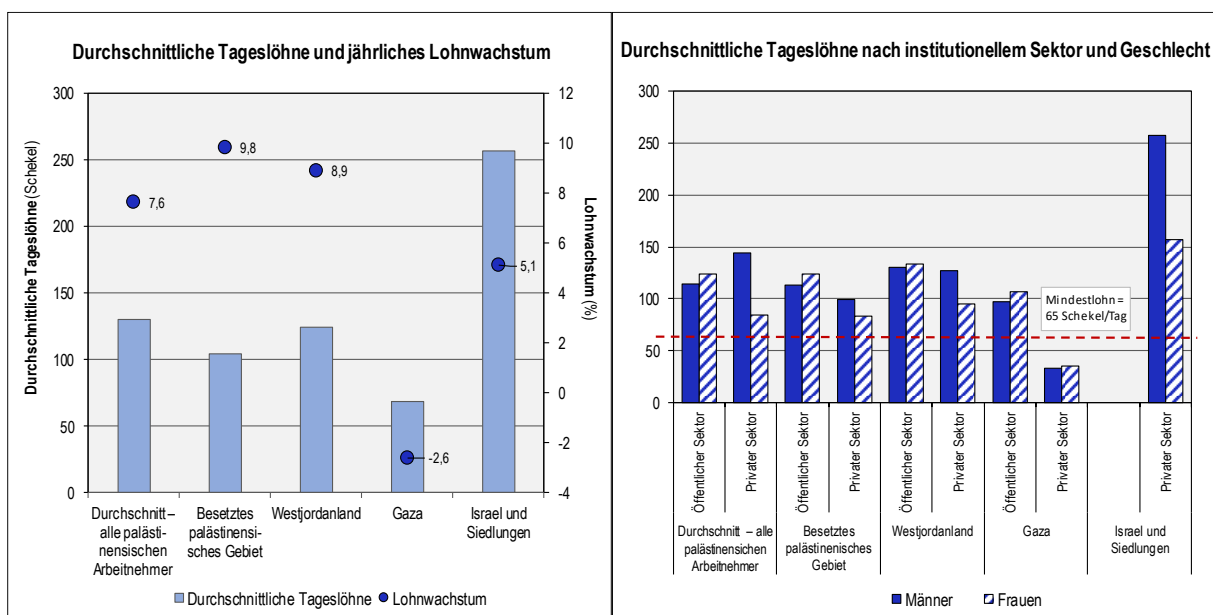
Die Durchschnittslöhne im Westjordanland steigen, während die Kaufkraft in Gaza weiter zurückgeht

54. In Fortsetzung eines Trends aus dem Vorjahr stiegen die durchschnittlichen nominalen Tageslöhne der Beschäftigten, was sowohl auf die wachsende Beschäftigung in

²⁷ ILOSTAT, *Avoiding Unemployment Is Not Enough: An Analysis of Other Forms of Labour Underutilization*, August 2018.

Israel und in den Siedlungen – wo die Löhne zweieinhalb Mal so hoch sind wie im besetzten palästinensischen Gebiet – als auch auf einen Anstieg der im Westjordanland verdienten Tageslöhne zurückzuführen ist (Abbildung 2.2).²⁸ Die Nominallöhne im Westjordanland sind seit 2007 um 62 Prozent gestiegen, verglichen mit einem Anstieg der Verbraucherpreise um 34 Prozent, was einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum der Real-löhne von etwa 1,6 Prozent entspricht. Im Gegensatz dazu gingen die Nominallöhne in Gaza 2019 um fast 3 Prozent zurück. Die Durchschnittslöhne in Gaza lagen 2019 nominal auf demselben Niveau wie 2007. Weil die Verbraucherpreise in Gaza im gleichen Zeitraum um 25 Prozent gestiegen sind, hat der durchschnittliche Arbeitnehmer in der Enklave in den letzten 12 Jahren ein Viertel seiner Kaufkraft eingebüßt.

Abbildung 2.2. Durchschnittliche Tageslöhne nach Geschlecht und Gebiet, 2019, und Wachstum der Nominallöhne, 2017–18



Quelle: Berechnungen der IAO auf Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2018 und 2019.

55. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle unter den palästinensischen Arbeitnehmern lag 2019 insgesamt bei 23 Prozent, was einen leichten Rückgang gegenüber 25 Prozent im Vorjahr bedeutet. Das höchste geschlechtsspezifische Lohngefälle ist bei den Arbeitnehmern im privaten Sektor im Westjordanland zu finden, wo Frauen 25 Prozent weniger verdienen als Männer. Ein weiterer wichtiger Faktor für das Gesamtgefälle ist der Umstand, dass Männer mehr als 99 Prozent der in Israel und den Siedlungen beschäftigten Palästinenser ausmachen, wo die Durchschnittslöhne weit höher sind als im Westjordanland und in Gaza. Frauen verdienen weiterhin höhere Durchschnittslöhne im öffentlichen Sektor: 2019 machte das Gefälle 9 Prozent aus. Dies ist jedoch auf Zusammensetzungseffekte zurückzuführen: Ein höherer Anteil von im öffentlichen Sektor arbeitender Frauen übt Berufe aus, die als hoch qualifiziert eingestuft werden, als der entsprechende Anteil bei den Männern. Unter den hoch qualifizierten Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor

²⁸ Es ist wichtig zu beachten, dass die verfügbaren Schätzungen des PCBS nur den Löhnen der abhängig Beschäftigten entsprechen, die 71 Prozent der gesamten palästinensischen Beschäftigung ausmachen. Arbeitnehmer, die auf eigene Rechnung arbeiten sowie mithelfende Familienangehörige machen mit 22 Prozent der Gesamtbeschäftigung den größten Teil des Rests aus, während auf die Arbeitgeber 7 Prozent der Gesamtbeschäftigung entfallen. Wenngleich die verfügbaren Daten also wichtige Erkenntnisse über die Situation der Beschäftigten liefern, sagen sie nichts darüber aus, wie sie sich bei den Arbeitgebern in Bezug auf ihre Gewinne und Verluste gestaltet und wie sich die Arbeitseinkommen anderer selbständig Erwerbstätiger entwickeln.

verdienen Männer fast 4 Prozent mehr als Frauen, und das Lohngefälle begünstigt auch Männer in geringer qualifizierten Berufen.

56. Der palästinensische gesetzliche Mindestlohn von 1.450 neuen israelischen Schekel pro Monat entspricht etwa 65 Schekel oder 18 US-Dollar pro Tag. Insgesamt verdienen 2019 23 Prozent aller palästinensischen Beschäftigten weniger als dieses Minimum; es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den Situationen im Westjordanland und in Gaza, zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und zwischen unterschiedlichen Industriezweigen (Tabelle 2.3). Weit mehr als die Hälfte der Beschäftigten in Gaza verdienen weniger als den Mindestlohn, und unter den Beschäftigten im privaten Sektor verdienen erstaunliche 92 Prozent weniger als den Mindestlohn. Im Westjordanland dagegen liegen die entsprechenden Zahlen bei 13 Prozent aller Beschäftigten und 17 Prozent der Beschäftigten im privaten Sektor.

Tabelle 2.3. Anteil der Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn verdienen, nach Gebiet, Geschlecht, institutionellem Sektor und wirtschaftlicher Aktivität, 2019

	Insgesamt	Westjordanland	Gaza
Insgesamt	23	13	55
Männer	22	9	59
Frauen	28	26	35
Öffentlicher Sektor	13	5	22
Privater Sektor	28	17	92
Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft	42	16	99
Fertigung, Bergbau und Steinbrüche	28	20	97
Baugewerbe	5	3	89
Handel, Restaurants und Hotels	40	21	97
Transport, Lagerung und Kommunikation	51	8	90
Dienstleistungen und andere Branchen	19	11	32

Quelle: Berechnungen der IAO auf Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (Quarterly Labour Force Surveys) des PCBS, 2019.

57. Bauarbeiter verdienen am seltensten weniger als den Mindestlohn: Nur 3 Prozent dieser Beschäftigten im Westjordanland und 5 Prozent insgesamt verdienen weniger als 65 Schekel pro Tag. Es folgt der Dienstleistungssektor (einschließlich des öffentlichen Sektors), in dem weniger als 20 Prozent der Beschäftigten weniger als den Mindestlohn verdienen. Etwa 40 Prozent der palästinensischen Beschäftigten in der Landwirtschaft sowie im Handel, in Restaurants und Hotels verdienen weniger als den Mindestlohn.

58. Die Statistiken für Gaza zeigen einen außerordentlich desolaten Arbeitsmarkt. In allen Sektoren mit Ausnahme des Dienstleistungssektors, der sich überwiegend aus Beschäftigten des öffentlichen Sektors zusammensetzt, ist der niedrigste Anteil der Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn verdienen, mit erstaunlichen 89 Prozent im Baugewerbe zu finden. Nahezu jeder Beschäftigte in der Landwirtschaft, dem Fertigungssektor und im Handel in Gaza verdient weniger als 65 Schekel pro Tag.

Eine Vorstellung des Potenzials von Gaza

59. Ausgehend von fast allen Wirtschafts- oder Arbeitsmarktindikatoren ist Gaza keine funktionierende Volkswirtschaft. In den letzten 13 Jahren der ständigen Blockade mit den damit verbundenen Einschränkungen des Personen- und Warenverkehrs wurde die Wirtschaft von Gaza dezimiert und deindustrialisiert. Die Beschränkungen betreffen alle Arten von wirtschaftlichen Aktivitäten und behindern gravierend die Fähigkeit der Wirtschaft, Arbeitsplätze und Existenzgrundlagen zu schaffen. Entscheidend ist, dass die komplizierten, zeitaufwendigen und kostspieligen Verfahren für den Personen- und Güterverkehr – einschließlich der damit zusammenhängenden Beschränkungen – jegliche Planung für Geschäfte, Handel und Investitionen immens erschweren.²⁹

60. Angesichts der Deindustrialisierung der Wirtschaft und der Abhängigkeit des Arbeitsmarkts von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor und entwicklungshilfefinanzierten Arbeitsplätzen haben die Beschränkungen der Freizügigkeit weiterhin weitreichende und direkte negative Auswirkungen auf die Arbeitnehmer und potenziellen Erwerbstätigen in Gaza. Im Jahr 2000 arbeiteten fast 13 Prozent der erwerbstätigen Bewohner von Gaza – insgesamt mehr als 20.000 – in Israel, vor allem im Baugewerbe und im Fertigungssektor sowie in der israelischen Landwirtschaft.³⁰ Die Zahl der in Israel arbeitenden Bewohner von Gaza ging in der Folge stark zurück, und seit 2006 ist Israel offiziell vollständig für die Arbeitnehmer aus Gaza geschlossen, so dass diese Arbeitnehmer gezwungen sind, auf einem desolaten lokalen Arbeitsmarkt um die wenigen vorhandenen Arbeitsplätze zu konkurrieren. Obwohl die Ausreise von Personen aus Gaza über den von Israel kontrollierten Grenzübergang Erez auch 2019 weitgehend verboten blieb, wurden in diesem Jahr die meisten Grenzübertritte von Palästinensern seit mehr als einem Jahrzehnt verzeichnet. Dies wird hauptsächlich auf eine Zunahme der von Israel ausgestellten gewerblichen Genehmigungen zurückgeführt, die es Berichten zufolge einigen Arbeiter aus Gaza ermöglicht haben, vor allem im israelischen Baugewerbe zu arbeiten. Im Jahr 2019 nutzten täglich durchschnittlich 526 Inhaber solcher Genehmigungen die Möglichkeit, um von Gaza nach Israel zu gelangen, gegenüber 319 im Vorjahr. Im Vergleich dazu gab es im Jahr 2000, vor der zweiten Intifada, mehr als 20.000 Grenzübertritte pro Tag.³¹

61. Bezogen auf den Güterverkehr verließen im Jahr 2019 etwa 3.100 Lkw-Ladungen mit Gütern Gaza über den Grenzübergang Kerem Shalom, ein Anstieg gegenüber 2.600 im Vorjahr. Dies ist nach wie vor nur ein kleiner Bruchteil der Lkw-Ladungen, die vor der zweiten Intifada aus Gaza exportiert wurden. Die jährlichen Lkw-Ladungen mit Importen aus Israel gingen 2019 auf etwa 96.000 zurück, gegenüber 101.000 im Jahr 2018 und 117.000 im Jahr 2017.³² Weitere 7.600 Lkw-Ladungen mit Importen aus Ägypten kamen über den Grenzübergang Rafah nach Gaza. Obwohl dies mehr sind als im Vorjahr, machen die Einfuhren über diesen Grenzübergang nur etwa 7 Prozent der Gesamteinfuhren in die Enklave aus.

²⁹ Unter diese Beschränkungen fällt auch das Verbot der Einfuhr eines breiten Spektrums von Gütern mit sogenanntem „doppeltem Verwendungszweck“ (Maschinen, Ausrüstung und andere Einsatzmittel für Produktionsprozesse), die potenziell für militärische Zwecke verwendet werden können. Die lange Liste der Güter mit doppeltem Verwendungszweck wurde 2019 aktualisiert, aber nicht wesentlich gelockert.

³⁰ Schätzungen der IAO auf der Grundlage von PCBS, [Percentage Distribution of Employed Persons Aged 15 Years and Above from Palestine by Sex and Economic Activity, 2000–2015](#).

³¹ OCHA, [„Gaza Blockade: Restrictions Eased but Most People Still ‘Locked In’“](#), in *Humanitarian Bulletin*, Dezember 2019.

³² OCHA, [„Gaza Blockade“](#).

62. Die Infrastruktur von Gaza ist nach wie vor stark dezimiert und reicht nicht aus, um produktive Aktivitäten zu unterstützen. Die Stromversorgung verbesserte sich von durchschnittlich nur 6,6 Stunden pro Tag im Jahr 2018, bot 2019 jedoch immer noch lediglich 10 bis 15 Stunden Strom pro Tag, je nach Bedarf.³³ Die Mission wurde informiert, dass die einzige Industriezone in Gaza weiterhin nur mit einem kleinen Bruchteil ihrer Kapazität betrieben wird.

63. Was den Agrarsektor betrifft, so belasten Zugangsbeschränkungen in der Nähe der israelischen Sperranlagen, eine unzureichende Versorgung mit sauberem Wasser und ein sehr begrenzter Zugang zu Exportmärkten weiterhin diesen traditionell wichtigen Wirtschaftszweig. Die Gesamtbeschäftigung in der Agrarindustrie in Gaza ging 2019 um mehr als 15 Prozent auf knapp über 12.000 Arbeitnehmer zurück. Der Sektor umfasst insbesondere auch die Fischerei, die sowohl im Hinblick auf das Einkommenspotenzial als auch auf die Ernährungssicherheit einen wichtigen Wirtschaftszweig darstellt. Dass ein solch signifikanter Rückgang der Gesamtbeschäftigung im Agrarsektor zur gleichen Zeit eintrat wie die bisher größte Lockerung der Beschränkungen der zulässigen Fischereizone durch Israel, die sich im Laufe des Jahres auf 12 bis 15 Seemeilen erstreckte, verdeutlicht die katastrophale Situation für die Fischereiindustrie und den Agrarsektor im weiteren Sinne.

64. Wie weit unter seinem Potenzial liegt der Arbeitsmarkt in Gaza? Um diese Frage zu beantworten, ist es aufschlussreich, zunächst einmal die Ergebnisse von Gaza und dem Westjordanland in Bezug auf verschiedene Schlüsselindikatoren zu vergleichen. Zu diesem Zweck enthält Tabelle 2.4 einen Vergleich der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, einschließlich der Bildungsergebnisse, der Beschäftigungsquoten und des durchschnittlichen Lohnniveaus der Beschäftigten in den beiden Gebieten. Demografisch ähnelt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 Jahre und älter) in Gaza derjenigen im Westjordanland. Der Anteil junger Frauen und Männer an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Gaza unterscheidet sich vom Westjordanland nur um etwa 1 Prozentpunkt. Die Bevölkerung von Gaza verfügt insgesamt über ein höheres Bildungsniveau, was sich im Anteil der Bevölkerung mit mindestens einem Sekundarschulabschluss widerspiegelt.

Tabelle 2.4. Bevölkerungsanteil, Beschäftigungsquoten und durchschnittliche Tageslöhne nach demografischem Segment in Gaza und im Westjordanland, 2019

Demografisches Segment (Alter)	Bevölkerungsanteil (%)		Bevölkerung mit Abschluss der sekundären oder tertiären Bildung (%)		Beschäftigungsquote (%)		Durchschnittliche Tageslöhne (Schekel)	
	Gaza	Westjordanland	Gaza	Westjordanland	Gaza	Westjordanland	Gaza	Westjordanland
Junge Männer (15–24)	17,2	16,2	36,1	32,2	15,7	43,0	24	94
Erwachsene Männer (25+)	33,1	34,6	49,8	39,9	49,1	75,9	71	140
Junge Frauen (15–24)	16,6	15,4	49,6	49,5	1,7	4,5	28	76
Erwachsene Frauen (25+)	33,1	33,8	51,5	41,7	9,6	16,7	88	118
Beide Geschlechter (15+)	100	100	48,0	40,8	22,4	39,6	68	125

Quelle: Berechnungen der IAO auf Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2019.

³³ OCHA, *Increased Electricity Supply Improves Access to Water and Sanitation in Gaza*, 6. September 2019.

65. Auf der Arbeitsmarktseite ist Gaza jedoch stark benachteiligt. Im Vergleich zu den Bewohnern des Westjordanlandes haben Durchschnittsbürger im erwerbsfähigen Alter in Gaza eine weitaus geringere Chance auf einen Arbeitsplatz. Wenn sie das Glück haben, Arbeit zu finden, können sie damit rechnen, etwa die Hälfte des Tageslohns eines Arbeitnehmers im Westjordanland zu erhalten. Der Arbeitsmarkt ist sowohl im Westjordanland als auch in Gaza eingeschränkt, aber die Wirtschaft von Gaza ist mit der zusätzlichen Belastung durch die Blockade konfrontiert, die nur wenig Spielraum für die Ausweitung der einheimischen Produktion oder der Exporte bietet. Dieser Faktor wirkt sich auf die völlig unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen in den beiden Teilen des besetzten palästinensischen Gebiets gravierender aus als alle anderen.

66. Wie würde der Arbeitsmarkt in Gaza aussehen, wenn er mit dem Beschäftigungsquoten und den Lohnniveaus des Westjordanlandes mithalten könnte? Tabelle 2.5 zeigt dieses Szenario. Für jedes demografische Segment werden die Beschäftigungsquoten im Westjordanland auf die Bevölkerung der entsprechenden Gruppe in Gaza angewandt. Die Differenz zwischen dem aktuellen Beschäftigungsniveau in Gaza und diesem hypothetischen Niveau zeigt die aktuelle „Beschäftigungsstrafe“ in Gaza im Vergleich zum Westjordanland an.

Tabelle 2.5. Szenario: Was wäre, wenn es in Gaza die gleichen Beschäftigungsquoten und Löhne wie im Westjordanland geben würde?

Demografisches Segment (Alter)	Beschäftigung in Gaza (in Tausend)		Lohnsumme (in Millionen Schekel)		Aktuelle Differenz gegenüber dem Westjordanland (in %)	
	Aktuell	Szenario	Aktuell	Szenario	Beschäftigung	Löhne
Junge Männer (15–24)	32	87	17	183	63	91
Erwachsene Männer (25+)	190	293	301	921	35	67
Junge Frauen (15–24)	3	9	2	15	63	86
Erwachsene Frauen (25+)	37	64	73	171	43	57
Beide Geschlechter (15+)	261	453	393	1.290	42	70

Quelle: Schätzungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (Quarterly Labour Force Surveys) des PCBS, 2019.

67. Zusätzlich zu dieser Beschäftigungsstrafe liegen die Durchschnittslöhne in Gaza 56 Prozent unter denen im Westjordanland (mit Berücksichtigung der in Israel und den Siedlungen beschäftigten Arbeitnehmer). Wie würden die Gesamtbeschäftigung und die Löhne in Gaza aussehen, wenn die Enklave die Beschäftigungsquote und das Lohnniveau des Westjordanlandes erreichen würde? Prozentual gesehen gibt es in Gaza 42 Prozent weniger Beschäftigung, als die Enklave erreichen würde, wenn sie die gleichen Verhältnisse zwischen Erwerbstätigkeit und Gesamtbevölkerung wie das Westjordanland aufweisen würde – dies verdeutlicht die Beschäftigungsstrafe. Die Gesamtlöhne in Gaza liegen um 70 Prozent unter dem Niveau, das sie erreichen würden, wenn die Beschäftigungsquote und das Lohnniveau so hoch wären wie im Westjordanland – dies ist die Lohnstrafe.

68. Solange die Blockade nicht aufgehoben wird, kann der Arbeitsmarkt von Gaza diese massive Differenz nicht ausgleichen. Parallel dazu wären auch mehr Beschäftigungsmöglichkeiten in Israel von Bedeutung, sowohl wegen des großen ungedeckten Bedarfs an Arbeitsplätzen in Gaza als auch, weil die Löhne in Israel fast achtmal so hoch sind wie im privaten Sektor von Gaza. Je 10.000 Bewohner von Gaza, denen die Möglichkeit geboten würde, in Israel zu arbeiten, entsprechen dem zusätzlichen Verdienst von etwa

77.000 Arbeitnehmern im privaten Sektor in Gaza bei den derzeitigen durchschnittlichen Lohnniveaus. Anders ausgedrückt würde die Zulassung von 10.000 Arbeitnehmern aus Gaza zur Arbeitsaufnahme in Israel aus der Verdienstperspektive einer Erhöhung der Zahl der Arbeitnehmer im privaten Sektor in Gaza, die derzeit bei 150.000 liegt, um etwa 50 Prozent entsprechen.

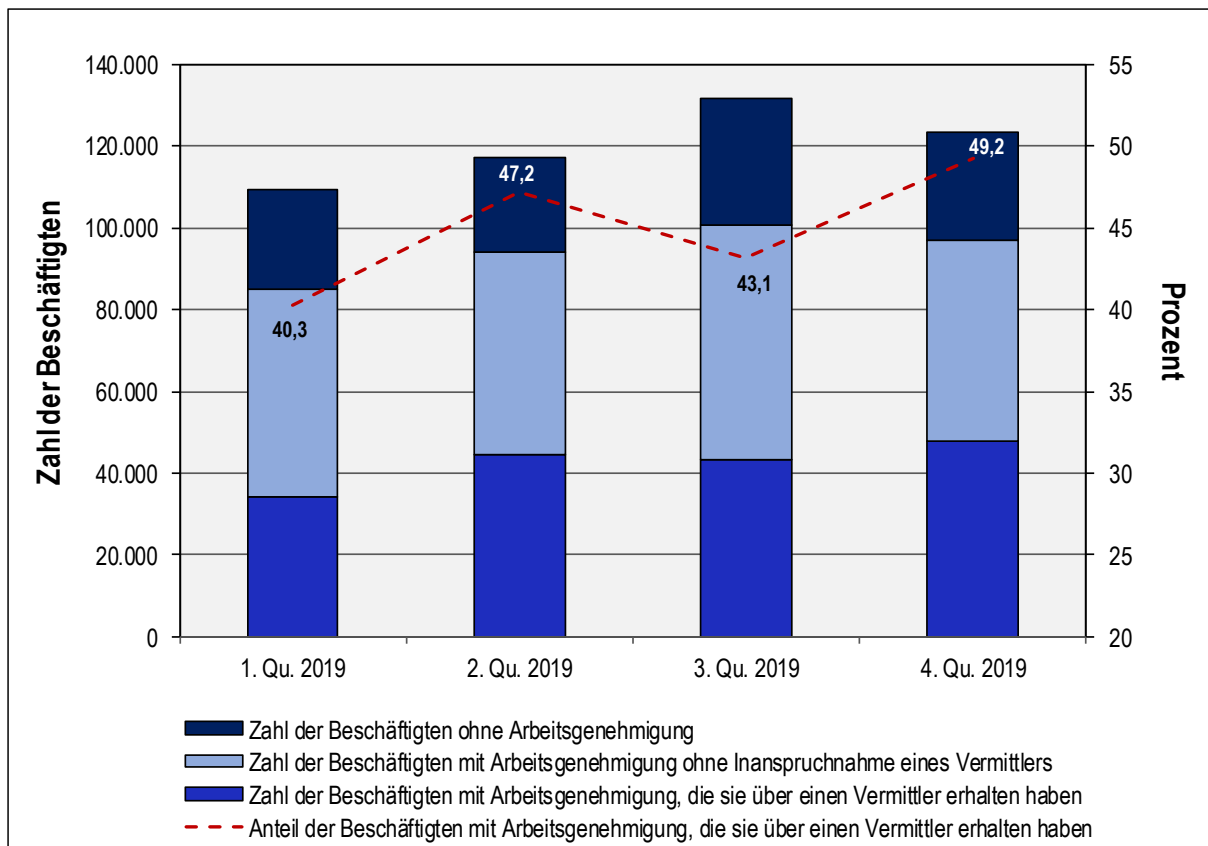
Ein Schlaglicht auf das System der Vermittler von Genehmigungen

69. In früheren Berichten hat die IAO auf den großen Markt für die Vermittlung von Arbeitsgenehmigungen hingewiesen, auf dem Palästinenser über Vermittler gegen eine Gebühr Genehmigungen für die Arbeit oder die Arbeitsuche in Israel erhalten. Bei diesen Vermittlern handelt es sich um Israelis, die vom Verkauf von Arbeitsgenehmigungen profitieren, und Palästinenser, die Partner auf der israelischen Seite gegen eine Gebühr mit bestimmten palästinensischen Arbeitnehmern in Kontakt bringen. Frühere Missionen wurden darüber informiert, dass etwa die Hälfte aller palästinensischen Arbeitnehmer, die mit einer Arbeitsgenehmigung in Israel beschäftigt sind, diese über einen Vermittler zu durchschnittlichen monatlichen Kosten zwischen 2.000 und 2.500 Schekel erhielten. Die IAO wiederum schätzte, dass diese „Vermittlersteuer“ zwischen 9 und 15 Prozent der gesamten in Israel und den Siedlungen verdienten palästinensischen Jahreslöhne ausmachte.³⁴

70. Im Jahr 2019 arbeitete die IAO mit dem PCBS zusammen, um in die palästinensische Arbeitskräfteerhebung eine Reihe von Fragen mit dem Ziel zu integrieren, mehr Licht in die Praktiken der Vermittler von Genehmigungen zu bringen und Einzelheiten über Art und Umfang des Problems bereitstellen zu können. Diese Fragen wurden in alle vier Quartalerhebungen im Jahr 2019 aufgenommen, und das PCBS hat die Daten an die IAO für ihre Beurteilung weitergeleitet.

71. Abbildung 2.3 enthält eine Aufschlüsselung der in Israel und den Siedlungen beschäftigten palästinensischen Arbeitnehmer (ohne solche mit einem in Israel oder Jerusalem ausgestellten Personalausweis), aufgeschlüsselt nach Personen, die mit einer Genehmigung arbeiten, und solchen, die ohne eine Genehmigung arbeiten. Die Arbeitnehmer mit einer Genehmigung wurden weiter aufgeschlüsselt nach solchen, die einen Vermittler für ihre Genehmigung bezahlen, und denjenigen, die dies nicht tun. Was den Umfang der Vermittlung von Genehmigungen betrifft, so bestätigen die Zahlen die Informationen, die früheren Missionen vorgelegt und in Schätzungen der IAO verwendet wurden. Den PCBS-Daten zufolge arbeiten etwa 26.000 (jeder fünfte) Palästinenser, die in Israel und den Siedlungen beschäftigt sind, ohne Genehmigung. Die übrigen 94.000 (vier von fünf) sind mit einer Genehmigung beschäftigt, und von diesen gaben 45 Prozent (42.500) an, einen Vermittler bezahlen zu müssen, um ihre Genehmigung zu erhalten.

³⁴ IAA, *Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*, ILC.107/DG/APP, 2018.

Abbildung 2.3. Beschäftigung nach Genehmigungsstatus und -herkunft (nach Quartalen), 2019

Anmerkung: Ohne Personen mit einem in Israel oder Jerusalem ausgestelltten Personalausweis oder einem ausländischen Pass.

Quelle: Schätzungen der IAO auf der Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2019.

72. Zwischen dem ersten und vierten Quartal 2019 stieg der Anteil der mit einer Genehmigung beschäftigten Arbeitnehmer, die ihre Genehmigung über einen Vermittler erhielten, von 40,3 Prozent auf 49,2 Prozent. Dies spiegelte sich in einer Zunahme von mehr als 13.000 Arbeitnehmern wider, die mit einer über einen Vermittler erlangten Genehmigung beschäftigt waren. Im gleichen Zeitraum ging die Zahl der Arbeitnehmer mit einer ohne Inanspruchnahme eines Vermittlers erlangten Genehmigung um 1.500 zurück, und die Zahl der Beschäftigten ohne Genehmigung stieg um 2.200. Diese Daten bestätigen, dass der Markt für die Vermittlung von Genehmigungen weit verbreitet und fast die Hälfte der palästinensischen Arbeitnehmer mit einer Genehmigung davon betroffen ist, und sie zeigen, dass das Ausmaß der Vermittlung von Genehmigungen im Laufe des Jahres 2019 zugenommen hat. Die Daten aus der PCBS-Umfrage ermöglichen eine detaillierte Bewertung der Art des Systems für die Vermittlung von Genehmigungen. Dazu gehört auch die Ermittlung der Merkmale der Arbeitnehmer, die am häufigsten Genehmigungen über Vermittler erhalten und wie sich ihre Arbeitsmarktsituation von derjenigen der Arbeitnehmer unterscheidet, die ihre Genehmigungen ohne Vermittler erhalten haben, sowie von derjenigen der Arbeitnehmer, die ohne Genehmigung arbeiten (Tabelle 2.6).

Tabelle 2.6. Merkmale in Israel und den Siedlungen beschäftigter palästinensischer Arbeitnehmer

	Mit Genehmigung über Vermittler (n=42.501, 45% der Arbeitnehmer mit Genehmigung)	Mit Genehmigung ohne Vermittler (n=51.753, 55% der Arbeitnehmer mit Genehmigung)	Ohne Genehmigung (n=26.232, 21% aller Arbeit- nehmer)
Durchschnittsalter	36,6	36,5	33,0
Zahl der Monate mit dauer- hafter Beschäftigung in Israel oder Siedlungen	86,1	83,0	71,9
Arbeiten in der Landwirtschaft (%)	4,4	3,7	15,7
Arbeiten im Fertigungssektor (%)	10,1	13,6	12,7
Arbeiten im Baugewerbe (%)	75,7	69,3	52,9
Arbeiten im Groß- und Einzelhandel	5,6	5,8	6,1
Qualifikationsniveau (ISCO-08) (% der Beschäftigten insgesamt)			
Niedrig	33,6	39,5	52,3
Mittelhoch	64,0	58,2	46,6
Hoch	1,7	2,2	0,9
Begünstigte von bezahlten Jahresurlaub (%)	41,2	51,8	1,0
Begünstigte von bezahlten Krankengeld (%)	11,2	19,6	1,2
Größe des Unternehmens, bei dem der Arbeitnehmer beschäftigt ist			
Weniger als zehn Beschäftigte	60,6	37,6	68,0
Zehn bis 49 Beschäftigte	31,0	41,0	26,0
50+ Beschäftigte	8,3	21,4	6,0

Anmerkung: Ohne Personen mit einem in Israel oder Jerusalem ausgestellten Personalausweis oder einem ausländischen Pass.

Quelle: Berechnungen der IAO auf Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (*Quarterly Labour Force Surveys*) des PCBS, 2019.

73. Einige der Merkmale von Arbeitnehmern, die ihre Genehmigung über einen Vermittler erhalten, ähneln denen, die ihre Genehmigung ohne einen bezahlten Vermittler erhalten. Sie sind ähnlich alt und waren in Israel für eine ähnliche Dauer beschäftigt. Sie sind auch ziemlich gleichmäßig auf verschiedene Wirtschaftssektoren verteilt, mit Ausnahme des Baugewerbes und des Fertigungssektors. Die vermittelten Genehmigungen sind unverhältnismäßig stark auf dem Baugewerbe konzentriert, während sie im Fertigungssektor weniger häufig vorkommen. Auch das Qualifikationsniveau ist im Großen und Ganzen ähnlich, wobei der Anteil der gering qualifizierten Arbeitnehmer unter denjenigen, die einen Vermittler in Anspruch nehmen, etwas geringer ist.

74. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass Arbeitnehmer, die ihre Genehmigungen über einen Vermittler erhielten, mit weitaus größerer Wahrscheinlichkeit in einem kleinen Betrieb mit weniger als zehn Arbeitnehmern beschäftigt sind. Es ist wesentlich unwahrscheinlicher, dass sie in Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten tätig sind. Obwohl bei allen Arbeitnehmern beträchtliche Defizite beim Sozialschutz bestehen, scheinen Arbeitnehmer mit vermittelten Genehmigungen besonders benachteiligt zu sein. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie bezahlten Jahresurlaub und insbesondere, dass sie Krankengeld erhalten, ist geringer als bei Arbeitnehmern, die ihre Genehmigung direkt von ihrem Arbeitgeber erhalten haben.

75. Die Daten liefern auch neue Erkenntnisse über die Gebühren, die palästinensische Arbeitnehmer für Genehmigungen zahlen, sowie über die Einnahmen und Gewinne, die auf diesem Markt erzielt werden. Die durchschnittliche Gebühr für eine Arbeitsgenehmigung beträgt 2.370 Schekel pro Monat, wobei der Betrag im Baugewerbe etwas höher liegt (Tabelle 2.7). Um die von den Vermittlern erzielten Nettoeinnahmen zu schätzen, wenden wir die durchschnittlichen obligatorischen Sozialabzüge pro Arbeitnehmer aus einer neuen Studie der Bank von Israel an, die auf den von der israelischen Regierung erhobenen tatsächlichen Abzügen und der tatsächlichen Zahl der aktiven Arbeitsgenehmigungen aus administrativen Datenquellen basieren.³⁵

Tabelle 2.7. Statistische Einblicke auf das Vermittlungssystem von Arbeitsgenehmigungen, 2019

	Baugewerbe	Andere Branchen	Insgesamt
Zahl der Beschäftigten mit Arbeitsgenehmigung über Vermittler	32.155	10.346	42.501
Durchschnittlicher Tageslohn (Schekel)	320	257	305
Durchschnittlicher Monatslohn (Schekel)	6.336	5.089	6.040
Durchschnittliche Vermittlergebühr (Schekel)	2.439	2.225	2.370
Sozialabgaben (Rente, Krankengeld usw.) (Schekel)	1.562	1.508	1.549
Geschätzter Vermittlergewinn (pro Genehmigung, pro Monat) (Schekel)	877	717	821
Geschätzter Vermittlergewinn (% des Monatslohns)	14%	14%	14%
Gesamteinnahmen aus Genehmigungen (Millionen Schekel)	941	276	1.217
Gesamteinnahmen aus Genehmigungen (Millionen US-Dollar)	261	77	338
Kumulierter Vermittlergewinn (Millionen Schekel)	338	89	427
Kumulierter Vermittlergewinn (Millionen US-Dollar)	94	25	119

Anmerkung: Der Erfassungsbereich der Statistiken beschränkt sich auf Arbeitnehmer, die ihre Genehmigung über einen Vermittler erhielten.

Quelle: Berechnungen der IAO auf Grundlage der Vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebungen (Quarterly Labour Force Surveys) des PCBS, 2019; Wifag Adnan und Haggay Etke, „Illicit Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel: Current Conditions and Approved Reform“ (Bank of Israel, 2019).

³⁵ Die von Wifag Adnan und Haggay Etke für die Bank von Israel durchgeführte Studie von 2019 mit dem Titel „Illicit Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel: Current Conditions and Approved Reform“ ergab durchschnittliche Abzüge von 1.514 Schekel pro Monat in der Baubranche und 1.389 Schekel pro Monat in anderen Wirtschaftszweigen. Weil diese auf administrativen Daten aus dem Jahr 2018 basieren, korrigieren wir sie nach oben, indem wir die Wachstumsrate der Nominallohne im Jahr 2019 in diesen Branchen berücksichtigen.

76. Der geschätzte Gewinn, den die Vermittler erzielen, entspricht der Differenz zwischen den durchschnittlichen monatlichen Genehmigungskosten und den monatlichen Sozialabgaben. Unter Zugrundelegung der Verwaltungsdaten der Bank von Israel beläuft sich dies auf durchschnittlich 821 Schekel pro Genehmigung pro Monat, was 14 Prozent der monatlichen Löhne der betroffenen Arbeitnehmer entspricht. Die Gesamteinnahmen, die durch das Vermittlersystem im Jahr 2019 erzielt wurden, werden auf 1,22 Milliarden Schekel oder etwa 338 Millionen US-Dollar geschätzt. Zieht man von diesem Betrag die obligatorischen Sozialabgaben ab, ergibt sich ein geschätzter Vermittlergewinn von 427 Millionen Schekel oder 119 Millionen US-Dollar im Jahr 2019.³⁶

77. Wichtig ist folglich, dass dies als eine konservative Schätzung der Vermittlergewinne zu betrachten ist. Auf dem israelischen Markt für die Vermittlung von Genehmigungen fließt jeder Schekel, der nicht als obligatorische Sozialabgaben entrichtet wird, direkt den Gewinnen der Vermittler zu, was einen Anreiz für die Untererfassung der Löhne und Arbeitsstunden der Arbeitnehmer schafft. Wenn dieses Phänomen die Arbeitnehmer mit vermittelten Genehmigungen unverhältnismäßig stark betrifft, dürfte der tatsächliche Gewinn pro Genehmigung deutlich höher sein als die Schätzung aus der aktuellen Studie, die von gleichen Abzügen für Arbeitnehmer mit vermittelten und nicht vermittelten Genehmigungen ausgeht.³⁷ Aus den Daten zu den Genehmigungsgebühren und Löhnen ergibt sich auch, dass die aus dem Verkauf von Genehmigungen erzielten Einnahmen höher sind als die durchschnittlichen Abzüge sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer. Dies bedeutet, dass die Gebühren, die an Vermittler für Arbeitsgenehmigungen gezahlt werden, wahrscheinlich nicht nur zur Deckung der obligatorischen Sozialabgaben für Arbeitnehmer, sondern möglicherweise auch zur Deckung eines Teils der Pflichtbeiträge der Arbeitgeber verwendet werden.³⁸

78. Die neuen Daten werfen ein wichtiges Licht auf den Markt für die Vermittler von Genehmigungen, der fast die Hälfte aller Palästinenser mit einer Arbeitsgenehmigung in Israel betrifft. Vor allem bestätigen die Daten, dass es sich hierbei um große und wachsende illegale Geschäftspraktiken mit geschätzten Jahresgewinnen von mindestens 119 Millionen US-Dollar handelt, die zu Lasten der palästinensischen Löhne gehen. Wenn darüber hinaus auch noch der niedrigere relative Sozialversicherungsschutz für Arbeitnehmer mit vermittelten Genehmigungen berücksichtigt wird, so entsteht ein Bild der Ausbeutung, bei dem Vermittler auf Kosten verzweifelter Arbeitnehmer profitieren, die gezwungen sind, Stellen mit schlechteren Arbeitsbedingungen als andere Arbeitnehmer anzunehmen.

79. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die IAO 2019 *Allgemeine Grundsätze und operative Leitlinien für eine faire Einstellung und eine Definition von Anwerbegebühren und damit zusammenhängenden Kosten* veröffentlicht hat. Zu diesen Grundsätzen zählt unter anderem, dass Anwerbegebühren oder damit verbundene Kosten nicht von Arbeitnehmern oder Arbeitsuchenden getragen werden sollten und dass die Anwerbung nicht als Mittel zur Senkung von Arbeitsnormen, Löhnen oder Arbeitsbedingungen dienen sollte.

³⁶ Die Studie der Bank von Israel schätzt den Jahresgewinn auf 122 Millionen Schekel. Diese Studie ging jedoch lediglich davon aus, dass 20.000 palästinensische Arbeitnehmer ihre Genehmigung über einen Vermittler erhielten und dass die durchschnittlichen Kosten für die Genehmigung 2.000 Schekel pro Monat betragen.

³⁷ Die Studie der Bank of Israel von 2019 räumt ebenfalls ein, dass diese Methode eine konservative Schätzung der Vermittlergewinne ergibt.

³⁸ MACRO The Center for Political Economics, *The Working Conditions of Palestinian Wage Earners in Israel*, Februar 2017.

3. Arbeitnehmerrechte unter der anhaltenden Besatzung

Fortwährende Verstöße gegen das Völkerrecht: Siedlungen, Gewalt und Eigentumsschäden

80. Israelische Siedlungen sind völkerrechtswidrig. Sie haben zweifelsohne tiefgreifende negative Auswirkungen auf die Rechte der Arbeitnehmer in den besetzten arabischen Gebieten. Die Vereinten Nationen halten an der Illegalität der israelischen Siedlungspolitik fest: Im November 2019 erklärte der UN-Generalsekretär, dass die Intensivierung der illegalen Siedlungen, der Abriss palästinensischer Häuser und das allgegenwärtige Leid in Gaza aufhören müssen.³⁹

81. Die Illegalität der Siedlungen wurde vom Internationalen Gerichtshof, den Hohen Vertragsparteien des Vierten Genfer Abkommens, dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und der UN-Generalversammlung bekräftigt.⁴⁰ Der Internationale Gerichtshof hat auch bestätigt, dass Israel bei der Ausübung der ihm als Besatzungsmacht zur Verfügung stehenden Befugnisse an die Bestimmungen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gebunden ist, einschließlich der Bestimmungen zum Schutz des Rechts auf Arbeit und des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Artikel 6 und 7), des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. In der Resolution 2334 (2016) des Sicherheitsrats wurde die Forderung bekräftigt, dass Israel alle Siedlungsaktivitäten unverzüglich und vollständig einstellt.

82. Der Siedlungsausbau wurde 2019 fortgesetzt, wobei die israelischen Behörden in diesem Jahr etwa 12.400 Wohneinheiten vorangetrieben, genehmigt oder ausgeschrieben haben (siehe Tabelle 3.1)⁴¹ und mit dem Bau von 1.917 neuen Wohneinheiten begonnen wurde (Tabelle 3.2).⁴² Jüngsten Schätzungen zufolge gibt es im Westjordanland und in Ostjerusalem mehr als 250 Siedlungen, darunter etwa 120 Außenposten. Im Westjordanland (ohne Ostjerusalem) leben Berichten zufolge 427.800 Siedler.⁴³ Hinzu kommen anderen Quellen zufolge noch mindestens weitere 220.000 Siedler in Ostjerusalem. Schätzungsweise 3 Prozent der Siedler leben im Jordantal.⁴⁴

³⁹ UN, „Thinking Middle East Conflict Can Be Managed or Contained ‘A Dangerous Illusion’, Warns Secretary-General in Observing Day of Solidarity with Palestinian People“, Pressemitteilung, 27. November 2019.

⁴⁰ Internationaler Gerichtshof, „Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory“, in *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, Gutachten, 9. Juli 2004; Konferenz der Hohen Vertragsparteien des Vierten Genfer Abkommens, *Declaration*, 5. Dezember 2001; UN-Sicherheitsrat, *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016)*, S/2019/938, 12. Dezember 2019; UN-Generalversammlung, Resolution 74/11, *Friedliche Regelung der Palästina-Frage*, A/RES/74/11 (2019).

⁴¹ *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016)*, 12. Dezember 2019.

⁴² Peace Now, *Settlement Construction Report 2019*.

⁴³ Central Bureau of Statistics (CBS), *Population, By District, Sub-District and Religion*, 26. September 2019.

⁴⁴ Peace Now, *Construction in Settlements in the Jordan Valley in 2019*, 18. März 2020.

Tabelle 3.1. Vorangetriebene oder genehmigte Wohneinheiten und bekannt gegebene Ausschreibungen

Ausweitung von Siedlungen	2017	2018	2019
<i>Im Gebiet C</i>			
Vorangetriebene oder genehmigte Wohneinheiten	6.800	6.800	10.000
Bekannt gegebene Ausschreibungen	3.000	3.000	700
<i>In Ost-Jerusalem</i>			
Vorangetriebene Wohneinheiten	2.300	2.100	1.100
Bekannt gegebene Ausschreibungen	0	600	600

Quelle: UN, *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016)*, 12. Dezember 2019, Abs. 48.

Tabelle 3.2. Begonnene Bauarbeiten zur Errichtung neuer Wohneinheiten

Bauarbeiten beginnen im Gebiet C	2017	2018	2019
Wohneinheiten	2.783	2.100	1.917

Quelle: Peace Now, *Settlement Construction Report 2019*.

83. Außenposten sind sowohl nach dem Völkerrecht als auch nach israelischem Recht illegal. Im Jahr 2019 wurden schätzungsweise elf neue Außenposten errichtet, vier davon im Jordantal.⁴⁵ Die Umsetzung des israelischen Regularisierungsgesetzes 2017, das rückwirkend Außenposten im Westjordanland legalisieren würde, wird weiterhin vom israelischen Obersten Gerichtshof eingefroren, wo eine Entscheidung über seine Rechtmäßigkeit seit 2017 anhängig ist. Unabhängig davon wurde die rückwirkende Legalisierung von Außenposten, die ohne offizielle Genehmigung errichtet wurden, fortgesetzt. Im September 2019 beschloss die israelische Regierung, dass 182 Wohneinheiten auf einem Außenposten im Jordantal rückwirkend als neue Siedlung legalisiert werden sollten.⁴⁶ Anfang 2020 legalisierten die israelischen Behörden rückwirkend einen Außenposten und trieben Pläne an zwei weiteren Standorten voran, die 2019 legalisiert wurden.⁴⁷ Auch für 2.200 Wohneinheiten in Ostjerusalem durften die Regularisierungsprozesse vorankommen.

84. Die Gewaltanwendung der Siedler gegen Palästinenser, die mit dem Ausbau der Siedlungen einherging, hat im vergangenen Jahr den höchsten Stand seit 2013 erreicht.⁴⁸ Im Jahr 2019 wurden 341 Angriffe gegen Palästinenser durch israelische Siedler im gesamten Westjordanland, einschließlich Ost-Jerusalems, registriert, bei denen zwei Palästinenser getötet und 115 verletzt worden sind und palästinensisches Eigentum verwüstet wurde. Im gleichen Zeitraum verzeichnete das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA) mindestens 112 Angriffe von Palästinensern gegen israelische Siedler und andere israelische Zivilisten, bei denen drei

⁴⁵ Peace Now, *Settlement Construction Report 2019*.

⁴⁶ *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016)*, 12. Dezember 2019.

⁴⁷ An den Sicherheitsrat über die Lage im Nahen Osten gerichtetes Informationsmaterial, 21. Januar 2020.

⁴⁸ UN-Menschenrechtsrat, *High Commissioner Updates the Human Rights Council on Human Rights Concerns, and Progress, Across the World*, 27. Februar 2020.

Tote, 26 Verletzte und Schäden an israelischem Eigentum zu beklagen waren.⁴⁹ Hierbei gibt es einen saisonalen Aspekt: Während der Olivenernte 2019 registrierte das OCHA 60 mutmaßliche Gewalttaten von Siedlern, die zu Verletzungen von zehn Palästinensern, zur Beschädigung von über 2.700 Olivenbäumen und zum Diebstahl von etwa 160 Tonnen landwirtschaftlicher Erzeugnisse führten.⁵⁰

85. Daten, die von Yesh Din, einer israelischen Menschenrechtsorganisation, gesammelt wurden, legen nahe, dass 91 Prozent der von 2005 bis 2019 eröffneten polizeilichen Untersuchungen gegen Israelis, die ideologisch motivierter Verbrechen gegen Palästinenser im Westjordanland verdächtigt wurden, geschlossen wurden, ohne dass eine Anklage erhoben wurde.⁵¹ Ohne die Sicherheit der Rechtsstaatlichkeit und in einem allgemeinen Klima der Straflosigkeit für gewalttätige Siedler können die Rechte der palästinensischen Arbeitnehmer nicht vollständig geschützt und gefördert werden.

86. Im Westjordanland gab es 2019 im Vergleich zu 2018 einen Anstieg sowohl der Abrisse als auch der Zahl der Vertriebenen.⁵² Die Zahl der Abrisse in Ostjerusalem erreichte den höchsten Stand seit zwei Jahrzehnten.⁵³ Im Februar 2020 zerstörten oder beschlagnahmten israelische Behörden 44 in palästinensischem Besitz befindliche Gebäude im Gebiet C, in Ostjerusalem und im Gebiet A, wodurch 79 Menschen vertrieben wurden und der Lebensunterhalt oder der Zugang zu Dienstleistungen von über 200 weiteren Personen beeinträchtigt wurde. Bis auf eine Ausnahme waren alle Abrisse auf fehlende Baugenehmigungen zurückzuführen, die für Palästinenser nach wie vor fast unmöglich zu erhalten sind.⁵⁴ Die Kombination aus der Inkraftsetzung einer Anordnung des Militärs im Juli 2019 und Änderungen des Zivilrechts im Oktober 2019 ermöglichte beschleunigte Abrisse in Ostjerusalem.⁵⁵ Die Beduinen-Gemeinde Khan al-Ahmar – Abu al-Helu ist eine von 18 Gemeinden in und um Ostjerusalem, die nach Einschätzung von UN-Organisationen besonders von Zwangsräumungen bedroht sind. Wie bereits früher festgestellt wurde, sind Abrisse, die im Rahmen des diskriminierenden Planungssystems durchgeführt werden, gesetzwidrig und kommen einer Zwangsräumung gleich. In Ostjerusalem waren bis Ende 2019 877 Palästinenserinnen und Palästinenser von der Zwangsräumung bedroht.⁵⁶

Arbeitnehmerrechte im Westjordanland: Fragmentierung, Instabilität und allumfassende Bedrohung

87. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Verstöße gegen das Völkerrecht und des Ausbaus der Siedlungen wird die uneingeschränkte und freie Ausübung der Arbeitnehmerrechte im Westjordanland, einschließlich Ostjerusalems, aufgrund der Fragmentierung,

⁴⁹ OCHA, „Casualties: Thousands Killed in Conflict-Related Incidents“, in *Monthly Humanitarian Bulletin*, Dezember 2019, veröffentlicht am 12. Februar 2020.

⁵⁰ OCHA, „Record Yield Reported from 2019 Olive Harvest“, in *Humanitarian Bulletin*, Januar–Februar 2020.

⁵¹ Yesh Din, *Data Sheet, December 2019: Law Enforcement on Israeli Civilians in the West Bank*, 30. Januar 2020.

⁵² OCHA, *West Bank Demolitions and Displacement: An Overview*, Dezember 2019.

⁵³ OCHA, *West Bank Demolitions and Displacement: An Overview*, Februar 2020.

⁵⁴ OCHA, *West Bank Demolitions and Displacement*, Februar 2020.

⁵⁵ UN-Menschenrechtsrat, *Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the Occupied Syrian Golan*, A/HRC/43/67, 30. Januar 2020, Abs. 32.

⁵⁶ UN-Menschenrechtsrat, *Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territory*, Abs. 35 und 44.

der Instabilität und des Gefühls allumfassender Bedrohung immer schwieriger. Seit dem letzten Bericht des Generaldirektors im Jahr 2019 wurde der Zugang der palästinensischen Bevölkerung zu Land und Ressourcen weiterhin sowohl durch Vorschriften als auch in der Praxis beschränkt. Die Ausweitung der Siedlungen, die israelischen Sperranlagen und Kontrollpunkte sind physische Hindernisse für die Ausübung der Rechte von Arbeitnehmern und ihre Fähigkeit, einer Arbeit nachzugehen. Bürokratische Hindernisse wie die Flächennutzungspolitik und Genehmigungsanforderungen sowie das übergreifende Risiko von Gewalt gegen Personen und Eigentum untergraben den Zugang zu Land und Ressourcen.

88. Die Olivenernte 2019 ist ein Beispiel für diese Situation: Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen schätzte den Olivenertrag auf 27.000 Tonnen, darunter etwa 4.200 Tonnen in Gaza, was einem Anstieg von über 80 Prozent gegenüber 2018 entspricht.⁵⁷ Dennoch waren die Umstände vor Ort für die Bauern im gesamten Westjordanland unterschiedlich, was sowohl die Zersplitterung als auch die Instabilität veranschaulicht, mit denen die palästinensische Erwerbsbevölkerung konfrontiert ist. Wie in den vergangenen Jahren erhalten viele palästinensische Bauern nur Zugang zu ihrem Land nach Beantragung von Zugangsgenehmigungen oder mündlicher „Vorabkoordination“, wodurch es Einzelpersonen lediglich gestattet wird, zu bestimmten Zeiten durch landwirtschaftliche Tore und Kontrollpunkte der israelischen Streitkräfte ihr Land zu betreten. Im nördlichen Westjordanland wurden 2019 74 Tore und fünf Kontrollpunkte für den Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen ausgewiesen, von denen die meisten nur während der Olivenernte geöffnet waren. Von den 18.000 Anträgen auf Genehmigungen wurden 56 Prozent genehmigt. Im Vergleich dazu scheint der Zugang durch die landwirtschaftlichen Tore in den Gouvernoraten Ramallah, Jerusalem und Bethlehem 2019 weniger eingeschränkt gewesen zu sein. Beispielsweise wurde allen 1.500 Bauern, die eine Genehmigung oder eine Vorabkoordination beantragten, um die zwölf landwirtschaftlichen Tore in Ramallah während der erlaubten, saisonal beschränkten Öffnungszeiten zu passieren, der Zugang zu ihrem Land gestattet.⁵⁸

89. Die diskriminierenden Auswirkungen der Planungs- und Flächennutzungsgesetzen und -politiken auf Palästinenser, einschließlich Beduinengemeinden, im Westjordanland haben sich weiterhin fortgesetzt. Dies wird durch die Tatsache veranschaulicht, dass weniger als 1 Prozent des Landes im Gebiet C, das mehr als 60 Prozent des Westjordanlandes umfasst, und 13 Prozent des Landes in Ostjerusalem für den Bau von Infrastruktur für Palästinenser vorgesehen sind.⁵⁹ Wie schon in der Vergangenheit berichteten palästinensische Gesprächspartner der Mission, dass die Möglichkeit, fruchtbares Agrarland im Jordantal zu bearbeiten, durch Planungs- und Genehmigungsbeschränkungen, die Beschlagnahme von landwirtschaftlichen Geräten und Ausrüstung sowie durch Gewalt von Siedlern und anderen bedroht sei. Darüber hinaus seien Baugenehmigungen im Gebiet C und in Ost-Jerusalem fast unmöglich zu erhalten. Illegal errichtete Bauten, seien es Häuser oder für Gewerbe oder Landwirtschaft, werden sehr häufig abgerissen, oder es wird ihr Abriss angedroht. Diese Politik hat unweigerlich negative Auswirkungen auf die Fähigkeit der Palästinenser, einer Arbeit nachzugehen und ihre Rechte als Arbeitnehmer auszuüben.

⁵⁷ OCHA, „Record Yield Reported from 2019 Olive Harvest“.

⁵⁸ OCHA, „Record Yield Reported from 2019 Olive Harvest“.

⁵⁹ UN-Wirtschafts- und Sozialrat, *Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Israel*, 12. November 2019, Abs. 50.

90. Die bürokratischen Hindernisse für den Zugang zu Land in der Randzone,⁶⁰ einschließlich Genehmigungsanforderungen, haben im vergangenen Jahr zugenommen. Eine überarbeitete Version der Verfahren und Anweisungen, die im September 2019 herausgegeben wurde, erlaubt es den Landwirten die Randzone nur für eine begrenzte Anzahl von Tagen pro Jahr zu betreten, abhängig von Art der angebauten Kultur. Außerdem sind zum ersten Mal Zugangsquoten für Landbesitzer vorgesehen. Die Landbesitzer, die Oliven anbauen, erhielten erstmals Genehmigungen, die ihren Zugang zu ihrem Land auf 40 Tage im Jahr beschränken.⁶¹ Im Jahr 2019 unterstützte eine israelische nichtstaatliche Organisation, HaMoked, 243 Palästinenser bei der Anfechtung verweigerter Zugangsgenehmigungen zur Randzone und neuer Zugangsbeschränkungen. Sie berief sich auf eine „gravierende Verschlechterung“ der palästinensischen Zugangsmöglichkeiten und verwies auf einen starken Anstieg der Nachfrage nach Unterstützung.⁶² Die Unterstützung umfasste unter anderem 20 Petitionen an das Jerusalemer Bezirksgericht und den Obersten Gerichtshof im Jahr 2019 im Namen von Landbesitzern, deren Anträge auf Genehmigungen für den Zugang zur Randzone mit der Begründung abgelehnt worden waren, dass ihre Parzellen für die landwirtschaftliche Nutzung zu klein seien.⁶³ Die Mission wurde darüber informiert, dass palästinensischen Landwirte manchmal darauf verzichtet hätten, in den Anbau oder die Instandhaltung ihres Landes zu investieren, weil ihnen der Zugang zur Randzone jederzeit verweigert werden könnte, was für sie bedeutete, keine Gewissheit zu haben, ernten zu können, was sie ausgesät hatten.

91. In Hebron, einem der anhaltenden Brennpunkte der Konfrontation zwischen Siedlern und Palästinensern, blieb die Bewegungsfreiheit für Palästinenser auch 2019 eingeschränkt. Gleichzeitig verschlechterten sich die Lebensbedingungen infolge der zunehmenden Schikanen durch Siedler und der Zusammenstöße mit israelischen Streitkräften, von denen insbesondere Schulkinder betroffen waren.⁶⁴ Dies fiel zeitlich mit dem Weggang der 65 internationalen Beobachter der Vorübergehenden internationalen Präsenz in Hebron zusammen, nachdem Israel im Januar 2019 beschlossen hatte, ihr Mandat nicht zu verlängern.⁶⁵ Besonders betroffen war das als „H2“ bezeichnete Gebiet, in dem Israel die direkte Kontrolle ausübt und in dem 33.000 Palästinenser und einige hundert Siedler leben. Etwa 120 physische Hindernisse trennen dieses Gebiet vom Rest der Stadt, darunter 21 ständig besetzte Kontrollpunkte, die den Zugang von Menschen und Gütern zu diesem Gebiet einschränken. Die Furcht vor Belästigungen an den Kontrollpunkten schränkte insbesondere den Zugang von in der geschlossenen Zone lebenden Frauen zu Arbeitsmöglichkeiten ein.⁶⁶

⁶⁰ Die „Randzone“ ist der Bereich zwischen den israelischen Sperranlagen und der Grünen Linie (die Waffenstillstandslinie zwischen Israel und dem Westjordanland seit 1948), der als Sperrgebiet ausgewiesen ist.

⁶¹ Center for the Defence of the Individual (HaMoked), *Massive Dispossession with no Security Pretext: Israel Sweepingly Prevents West Bank Farmers from Accessing their Lands behind the Separation Wall*, 25. November 2019; Hagar Shezaf, „Israel Limits West Bank Farmers’ Access to Lands Near Green Line“, in *Haaretz*, 24. November 2019.

⁶² HaMoked, *HaMoked Annual Activity Report for 2019*, S. 1.

⁶³ HaMoked, *HaMoked Annual Activity Report for 2019*, S. 1.

⁶⁴ OCHA, „Dignity Denied: Life in the Settlement Area of Hebron City“, in *Humanitarian Bulletin*, Januar-Februar 2020; *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016)*, 12. Dezember 2019.

⁶⁵ OCHA, „Dignity Denied“.

⁶⁶ OCHA, „Dignity Denied“.

92. Die wirtschaftliche Tätigkeit im H2-Gebiet von Hebron ist auf mehrere Lebensmittelgeschäfte und traditionelle Werkstätten geschrumpft.⁶⁷ In vom OCHA durchgeführten Befragungen berichteten Anwohner, dass die unvorhersehbare Zugangssituation viele Arbeitgeber im H1-Gebiet der Stadt und anderswo davon abhalten würde, Arbeitnehmer einzustellen, die in den verbotenen und gesperrten Bereichen wohnen, und es Beschäftigten erschwerte, ihren Arbeitsplatz zu behalten.⁶⁸

93. Von den praktischen Auswirkungen der anhaltenden Fragmentierung und der Unsicherheit und Angst, die durch die Ausweitung der Siedlungen, Abrisse und Vertreibungen verursacht werden, waren die Arbeitnehmer in Ostjerusalem besonders stark betroffen. Die Mission wurde darüber informiert, dass der Druck auf die palästinensischen Gemeinden in Ostjerusalem im vergangenen Jahr zugenommen hat, insbesondere auf diejenigen, die sich innerhalb der Verwaltungsgrenzen von Jerusalem, aber außerhalb der israelischen Sperranlagen befinden.⁶⁹ In Ostjerusalem setzt sich die Gewalt zwischen israelischen und palästinensischen Einwohnern Jerusalems in einem hochgradig spannungsgeladenen Kontext fort.

94. Eine wachsende Zahl von Palästinensern arbeitet in israelischen Siedlungen. Je nach Quelle arbeiteten 2019 zwischen 23.000 und 34.000 palästinensische Männer und Frauen in den Siedlungen.⁷⁰ Viele palästinensische Gesprächspartner betonten, dass die Annahme einer solchen Arbeit für Palästinenser und insbesondere für palästinensische Frauen eine Art letzter Ausweg sei und dass die Arbeit in den Siedlungen ein soziales Stigma trage. Die Zahlen variieren, aber die Mission erhielt Informationen, dass etwa 2.500 Frauen im Jordantal in den Siedlungen arbeiten, hauptsächlich in der Landwirtschaft und in Haushalten.

95. Die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten in den Siedlungen bestehen fort. Die Mission wurde darüber informiert, dass die Missachtung der Rechte der palästinensischen Arbeitnehmer in den Siedlungen auch 2019 andauerte, insbesondere die Nichtanwendung des Mindestlohns und der Arbeitsschutzvorschriften sowie Schikanie und Einsatz von Gewalt durch Vorgesetzte und israelische Sicherheitskräfte. Wie der Mission zur Kenntnis gebracht wurde, hat das israelische Ministerium für Arbeit und Soziales im Laufe des Jahres 2019 zwei Untersuchungen eingeleitet, nachdem sich palästinensische Arbeitnehmer beschwert hatten, dass in den in den Siedlungen gelegenen Fabriken gegen die Mindestlohngesetze verstoßen worden sei. Das Arbeitsgericht hat in einem weiteren Fall, in dem es um zehn palästinensische Arbeitnehmer ging, ein Urteil gefällt und festgestellt, dass gegen das Mindestlohngesetz verstoßen wurde. In diesem Fall verhängte das Gericht gegen das Unternehmen und zwei seiner Manager eine Geldstrafe. Die Gesamtentschädigung für die betroffenen palästinensischen Arbeitnehmer betrug 190.000 Schekel.⁷¹ Im Allgemeinen wird die Arbeit in den Siedlungen jedoch selten von der Justiz oder der Arbeitsaufsicht überprüft.

⁶⁷ B'tselem, *Playing the Security Card: Israeli Policy in Hebron as a Means to Effect Forcible Transfer of Local Palestinians*, September 2019, S. 17.

⁶⁸ OCHA, *The Humanitarian Situation in the H2 Area of Hebron City: Findings of Needs Assessment*, April 2019, S. 13.

⁶⁹ International Crisis Group, *Reversing Israel's Deepening Annexation of Occupied East Jerusalem*, 12. Juni 2019.

⁷⁰ PCBS, „The Labour Force Survey Results 2019“; COGAT, schriftliche Mitteilung, eingegangen am 29. März 2020.

⁷¹ Israelisches Ministerium für Arbeit und Soziales, „Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel“, 23. März 2020 (unveröffentlicht).

Arbeitnehmerrechte in Gaza: Begrenzte Möglichkeiten in einem volatilen Umfeld

96. Die fortdauernde Blockade, die zunehmende Eskalation von Gewalt und eine instabile politische Situation wirken sich weiterhin negativ auf die Rechte der palästinensischen Arbeitnehmer in Gaza aus. Im Jahr 2019 wurden bei Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit der Besatzung und dem Konflikt 108 Palästinenser getötet und 11.898 verletzt; 2018 hatte es 260 palästinensische Tote und 25.177 Verletzte gegeben. Zehn Israelis wurden 2019 bei Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit der Situation in Gaza verletzt; 2018 waren fünf Israelis verletzt und ein Israeli getötet worden.⁷² Die Demonstrationen entlang des Grenzzauns, die auch 2019 noch andauerten,⁷³ wurden Ende Dezember 2019 ausgesetzt, was zu einer Verringerung der Gewalt in und um Gaza Anfang 2020 beitrug.⁷⁴ Dennoch bleibt die Lage weiterhin instabil. Die katastrophalen humanitären Bedingungen in Gaza werden zunehmend von Frauen getragen, die oft ihre Familien unterstützen müssen, während die Männer arbeitslos sind und Schwierigkeiten haben, überhaupt ein Einkommen zu erzielen.⁷⁵

97. Trotz einer gewissen Lockerung der Blockade im Laufe des Jahres 2019 blieb der Personen- und Güterverkehr von und nach Gaza weiterhin stark eingeschränkt.⁷⁶ Wenngleich der israelische Arbeitsmarkt für Bewohner von Gaza offiziell geschlossen bleibt, wurde die Mission darüber informiert, dass eine zunehmende Zahl von Palästinensern offenbar über den Grenzübergang in Erez nach Israel gelangt, um dort als Tagelöhner zu arbeiten, wobei sie anscheinend gewerbliche Genehmigungen nutzen. Unvermeidliche Folgen der Arbeit in Israel mit gewerblichen Genehmigungen waren die mangelnde Anerkennung als Arbeitnehmer und die daraus resultierenden rechtlichen Defizite, einschließlich des sozialen Schutzes, sowie die Gefahr schlechter Arbeitsbedingungen.

98. Landwirtschaft und Fischerei waren früher das Rückgrat der Wirtschaft von Gaza, aber 13 Jahre der Blockade und aufeinanderfolgender Kriege haben diese Wirtschaftszweige dezimiert. Zugangsbeschränkungen untergraben weiterhin ernsthaft ihre Wiederbelebung.

99. Die Gesamtfangmenge der Fischer von Gaza zwischen Januar und August 2019 stieg im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2018 um 34 Prozent, wohingegen die Einnahmen gegenüber dem Vergleichszeitraum 2018 lediglich um weniger als 10 Prozent zunahmen.⁷⁷ Derzeit wurde die Fanggrenze für den Fischereisektor von Gaza auf 15 Seemeilen vor der Küste entlang des südlichen und zentralen Teils der Küste von Gaza ausgeweitet.⁷⁸ Dennoch bleibt die Situation unberechenbar: Zwischen April und Oktober 2019 wurden die Fanggrenzen 14 Mal geändert, wobei in drei Fällen als Reaktion auf die Eskalation der

⁷² OCHA, [Database on casualties](#), eingesehen am 9. April 2020.

⁷³ UN, *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016)*, 12. Dezember 2019, Abs. 16. Tausende Palästinenser nahmen an wöchentlichen Demonstrationen teil, die am 30. März 2018 begannen und die Aufhebung der Blockade und das Recht auf Rückkehr der palästinensischen Flüchtlinge in die 1948 eingebüßten Gebiete forderten.

⁷⁴ An den Sicherheitsrat über die Lage im Nahen Osten gerichtetes Informationsmaterial, 21. Januar 2020.

⁷⁵ An den Sicherheitsrat über die Lage im Nahen Osten gerichtetes Informationsmaterial, 24. Februar 2020.

⁷⁶ OCHA, „Gaza Blockade“.

⁷⁷ OCHA, „Gaza’s Fisheries: Record Expansion of Fishing Limit and Relative Increase in Fish Catch; Shooting and Detention Incidents at Sea Continue“, in *Humanitarian Bulletin*, Oktober 2019.

⁷⁸ OCHA, „Gaza’s Fisheries“; an den Sicherheitsrat über die Lage im Nahen Osten gerichtetes Informationsmaterial, 24. Februar 2020.

Gewalt ein vollständiges Fangverbot verhängt wurde.⁷⁹ Fischer laufen weiterhin Gefahr, von israelischen Streitkräften, die Zugangsbeschränkungen durchsetzen, beschossen zu werden, und 19 Fischerboote und ihre Netze wurden beschlagnahmt oder bei der Durchsetzung der Fischereibeschränkungen beschädigt. Im Jahr 2019 gaben die israelischen Behörden 66 zuvor beschlagnahmte Boote frei, obwohl einige von ihnen bei ihrer Rückkehr schwer beschädigt oder ohne Motor waren.⁸⁰

100. Ein Großteil der Anbauflächen in Gaza befindet sich in der Pufferzone entlang des Grenzzauns. Palästinensische Gesprächspartner teilten der Mission mit, dass die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Landwirtschaft in diesen Gebieten fortbestehen. Die sporadischen und unvorhersehbaren Übergriffe der israelischen Sicherheitskräfte hätten sich selbst dort fortgesetzt, wo die Beschränkungen für landwirtschaftliche Aktivitäten aufgehoben worden seien, was sich auf die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Landes auswirken würde.

Menschenwürdige Arbeit für Palästinenser im israelischen Arbeitsmarkt

101. Eine wachsende Zahl palästinensischer Männer und Frauen arbeitet auf dem israelischen Arbeitsmarkt. Eine Reihe von Gesprächspartnern wies erneut auf die strukturellen Nachteile hin, denen diese Arbeitnehmer ausgesetzt sind. Diese umfassen begrenzte Möglichkeiten und Aussichten, Einschränkungen der Freizügigkeit und ein geringes Bewusstsein für Rechte, verschärft durch ein Genehmigungssystem, das den einzelnen palästinensischen Arbeitnehmer an einen bestimmten Arbeitgeber bindet, die Auszahlung von Löhnen in Bargeld und die fiktive Meldung von Sozialleistungen. Unabhängig davon, ob sie Genehmigungen haben oder nicht, haben nur wenige Palästinenser schriftliche oder mündliche Arbeitsverträge, und nur etwas mehr als 40 Prozent erhalten Lohnabrechnungen.⁸¹

102. Nach wie vor gibt es Engpässe an wichtigen Grenzübergängen, insbesondere in Qalqilya und Tulkarem, wo Arbeitnehmer noch immer sehr früh aufstehen müssen, um pünktlich zur Arbeit zu kommen. Die Mission erfuhr jedoch, dass sich die Dauer der Kontrollverfahren an zwei der sieben großen Grenzübergänge erheblich verkürzt hat: Weil die Anlagen zum Teil digitalisiert wurden, können Arbeitnehmer mit Magnetkarten die Grenzübergänge Bethlehem und Qalandia jetzt in weniger als 30 Minuten passieren. Nichtsdestotrotz sehen sich viele palästinensische Arbeitnehmer weiterhin mit Hindernissen im Zusammenhang mit der obligatorischen Sicherheitsüberprüfung konfrontiert, ohne die Genehmigungen verweigert werden können. Die Mission wurde darüber informiert, dass eine neue Mobiltelefonanwendung, die von der Koordinierungsstelle der Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT) eingeführt wurde, es Arbeitnehmern ermöglicht, zu überprüfen, ob ihnen die Genehmigung aus Sicherheitsgründen entzogen wurde. Außerdem können sie einmal im Jahr bei der Zivilverwaltung einen Antrag auf Streichung von der „schwarzen Liste“ stellen. Israelische nichtstaatliche Organisationen helfen palästinensischen Arbeitnehmern, die auf der „Schwarzen Liste“ stehen, weiterhin dabei, ihre

⁷⁹ OCHA, „Gaza’s Fisheries“.

⁸⁰ OCHA, „Gaza’s Fisheries“.

⁸¹ Histadrut, „Report of the Inter-Ministerial Team regarding Palestinian Workers Lawfully Employed in Israel“, Brief des Vorsitzenden vom 19. Juni 2019; Palästinensische Behörde, „Israeli Violations Report for 2019“; Palästinensischer Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU), Vortrag des Generalsekretärs zur Lage palästinensischer Arbeitnehmer, 3. März 2020; PCBS, Mikrodatenauswertungen, 2020.

Einreiseerlaubnis nach Israel zu erhalten oder wiederzuerlangen, indem sie Kontakt zu den israelischen Bezirkskoordinierungs- und Verbindungsbüros aufnehmen oder bei israelischen Gerichten Petitionen einreichen.⁸²

103. Schätzungen zufolge arbeiten 26.000 Palästinenser ohne Genehmigung in Israel und den Siedlungen, hauptsächlich in Kleinunternehmen. Ihre Situation macht sie besonders anfällig für Ausbeutung, Missbrauch und ernsthafte Gefahren für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Angesichts dessen ist die informelle Beschäftigung unter Palästinensern ohne gültige Papiere weit verbreitet und ein sozialer Schutz nahezu inexistent.

104. Die seit langem angekündigten Reformen des Genehmigungssystems, die seit 2016 in Arbeit sind, zielen darauf ab, die unverhältnismäßige Machtstellung von Arbeitgebern und Vermittlern gegenüber den palästinensischen Arbeitnehmern zu beschränken und schlussendlich die Vermittlerpraktiken abzuschaffen sowie die Achtung der Arbeitnehmerrechte zu verbessern. Die Umsetzung der Reform kommt nur langsam voran. Die Mission wurde darüber informiert, dass nach dem vorgeschlagenen neuen System die Zuteilung von Genehmigungen auf der Grundlage wirtschaftlicher Kriterien⁸³ erfolgen würde und palästinensische Arbeitnehmer nicht länger an einen vorab festgelegten israelischen Arbeitgeber gebunden wären. Eine von der COGAT entwickelte Online-Plattform zur Stellenvermittlung, um Angebot und Nachfrage nach Arbeitsplätzen abzugleichen, würde es den Arbeitgebern ermöglichen, palästinensische Arbeitnehmer direkt einzustellen, nachdem sie eine Sicherheitsfreigabe erhalten, Schulungen absolviert und sich auf der Plattform registriert haben. Arbeitnehmern würde auch eine gewisse Zeit eingeräumt, um eine neue Beschäftigung in Israel zu finden.⁸⁴ Nach einem erfolgreichen kleinen Pilotprojekt in der Industriezone Atarot sollte die Online-Plattform im Baugewerbe eingeführt werden. Diese Pläne wurden aufgrund der Tatsache, dass Israel keine neue Regierung und keinen verabschiedeten Haushalt hatte und aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung der COVID-19-Pandemie verschoben.

105. Zwar könnte die vorgeschlagene Genehmigungsreform den Handel mit Genehmigungen erheblich einschränken,⁸⁵ doch besteht die Sorge, dass die Reform die strukturellen Nachteile, mit denen palästinensische Arbeitnehmer auf dem israelischen Arbeitsmarkt konfrontiert sind, nicht angemessen berücksichtigt. Darunter fällt insbesondere auch die Bindung des Arbeitnehmers an den in der Genehmigung genannten Arbeitgeber.⁸⁶ Dies würde eine systematische Zusammenarbeit zwischen der Palästinensischen Behörde und Israel im Einklang mit dem Pariser Protokoll von 1994 über Wirtschaftsbeziehungen erforderlich machen.⁸⁷ Gegenwärtig scheint eine solche Zusammenarbeit so gut wie nicht

⁸² MachsomWatch, „Invisible Prisoners“, 12. Februar 2020.

⁸³ Wifag Adnan und Haggay Etkes, „Illicit Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel: Current Conditions and Approved Reform“ (Bank of Israel, 2019).

⁸⁴ Adnan und Etkes.

⁸⁵ Adnan und Etkes.

⁸⁶ Brief des Vorsitzenden der Histadrut an die Regierung von Israel vom 19. Juni 2019, „Re: Report of the Inter-Ministerial Team Regarding Palestinian Workers Lawfully Employed in Israel“.

⁸⁷ Gaza-Jericho-Abkommen, Anhang IV, Protokoll über wirtschaftliche Beziehungen zwischen der Regierung des Staates Israel und der PLO, die Repräsentantin des palästinensischen Volkes, Paris 1994. Das Protokoll sieht vor, dass die Vermittlung und Beschäftigung palästinensischer Arbeitnehmer in Israel durch die israelische Arbeitsverwaltung und in Übereinstimmung mit israelischem Recht organisiert werden soll. Das Protokoll stellt klar: „Die palästinensische Seite hat das Recht, die Beschäftigung palästinensischer Arbeitskräfte in Israel durch die palästinensische Arbeitsverwaltung zu regeln, und die israelische Arbeitsverwaltung wird in dieser Hinsicht kooperieren und koordinieren“ (Artikel VII, Abs. 1).

vorhanden zu sein. Weder in die Umsetzung der Online-Plattform noch an den von verschiedenen israelischen Institutionen geplanten Arbeitssicherheitsschulungen und Qualifizierungsmaßnahmen vor der Arbeitsaufnahme in Israel sind entsprechende palästinensische Institutionen beteiligt. Auf palästinensischer Seite wurde im Oktober 2019 beschlossen, palästinensische Auftragnehmer, die mit Arbeitsgenehmigungen handeln, zu kriminalisieren.⁸⁸

106. Im Jahr 2019 stellte die Mission im Rahmen einer im November 2018 unterzeichneten dreigliedrigen Vereinbarung einige positive Schritte zur Bewältigung der hohen Inzidenz von Arbeitsschutzrisiken in der israelischen Baubranche fest. Im Rahmen der Umsetzung der Vereinbarung erhöhte das israelische Ministerium für Arbeit und Soziales die Zahl der Inspektionsbesuche (etwa 8.000 im Jahr 2019 gegenüber 7.215 im Jahr 2018) und ordnete die Schließung von 1.635 Baustellen an, gegenüber 187 im Jahr 2018.⁸⁹

107. Die Mehrzahl der Unfälle ereignete sich im Baugewerbe. Laut Angaben des israelischen Ministeriums für Arbeit und Soziales starben im Jahr 2019 17 Palästinenser infolge von Unfällen auf Baustellen.⁹⁰ Das palästinensische Arbeitsministerium verzeichnete im Jahr 2019 28 tödliche Unfälle auf israelischen Baustellen, schlüsselte diese jedoch nicht nach Branchen auf.⁹¹

108. Mehrere israelische Institutionen haben Schritte unternommen, um das Bewusstsein für Arbeitsschutzstandards unter palästinensischen Arbeitnehmern zu verbessern, beispielsweise durch eine nationale Hotline, eine mobile Schulungseinheit, die Arbeitsschutzschulungen an Grenzübergängen anbietet, Besuche vor Ort und die Verteilung von Informationen und Sicherheitsausrüstung.⁹² Auch der Allgemeine Israelische Gewerkschaftsbund (Histadrut) intensivierte seine Unterstützung für palästinensische Arbeitnehmer und änderte seine Verfassung, sodass palästinensische Arbeitnehmer in Israel nun das Recht auf eine volle Gewerkschaftsmitgliedschaft haben.⁹³ Der Beschwerdeausschuss, der im Rahmen der Kollektivvereinbarung für die Bauwirtschaft eingerichtet wurde, behandelte 2019 mehr als 1.000 Fälle.

109. Besonders besorgniserregend sind die wachsenden Schutzdefizite für palästinensische Arbeitnehmer. Im Mai letzten Jahres erteilte ein interministerieller Ausschuss (der im Dezember 2016 eingerichtet wurde) Empfehlungen zur Abschaffung der Mittlerfunktion, die zuvor von der Zahlungsabteilung der Behörde für Bevölkerung, Einwanderung und Grenzangelegenheiten bei der Auszahlung von Sozialleistungen wahrgenommen wurde.⁹⁴ Stattdessen würden palästinensische Arbeitnehmer, nach einem ähnlichen

⁸⁸ Ministerrat, Resolution Nr. (8) von 2019 zur Veränderung der Regulierung privater Arbeitsvermittlungsstellen, inoffizielle Übersetzung, 28. Oktober 2019; *Al-Monitor*, „PA Seeks to Protect Rights of Palestinians Working in Israel“, 30. Oktober 2019.

⁸⁹ Israelisches Ministerium für Arbeit und Soziales, „Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel“.

⁹⁰ Israelisches Ministerium für Arbeit und Soziales, „Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel“.

⁹¹ Palästinensische Behörde, „Israeli Violations Report for 2019“.

⁹² Israelisches Ministerium für Arbeit und Soziales, „Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel“; Israelisches Institut für Arbeitssicherheit und Hygiene, „Overview for the ILO Mission: 2019“; Histadrut, „Meeting with ILO Annual Mission on Situation of Palestinian Workers“, 12. März 2020, Vortrag.

⁹³ Histadrut-Vortrag vom 12. März 2020.

⁹⁴ Tali Heruti-Sover, „Israel Seeks to Increase Enforcement and Protection for Palestinian Workers in Israel“, in *Haaretz*, 1. Mai 2019; Histadrut-Positionspapier, 10. Juni 2019. Dies bedeutete auch, dass die Zahlungsabteilung nicht länger Abzüge für verschiedene Einrichtungen und Organisationen wie die Steuerbehörde, das Nationale

Modell wie bei israelischen Arbeitnehmern, ihre Leistungen wie Lohnfortzahlungen und Zahlungen für nicht in Anspruch genommenen Jahresurlaub und Krankengeld direkt von dem auf ihrer Genehmigung genannten Arbeitgeber erhalten. Die Rentenbeiträge würden direkt in den Rentenfonds eingezahlt.

110. Die Mission stellte bereits im vergangenen Jahr fest, dass die Zahlungsabteilung bereits seit Januar 2019 die Arbeitgeberbeiträge zum Krankengeld nicht mehr eingezogen hatte. Diese wurden stattdessen in einen staatlich verwalteten Fonds überführt, an den palästinensische Arbeitnehmer im Krankheitsfall einen Antrag stellen konnten. Es wird jedoch berichtet, dass dieser Fonds nach wie vor wenig in Anspruch genommen wird.⁹⁵ Dies wird durch PCBS-Daten für 2019 unterstützt, die bestätigen, dass nur sehr wenige palästinensische Arbeitnehmer Sozialleistungen im Zusammenhang mit krankheitsbedingten Fehlzeiten erhalten hatten.⁹⁶ Dies deutet auf kritische Lücken beim Schutz hin, obwohl israelische und palästinensische Arbeitnehmer nach israelischem Arbeitsrecht gleiche Rechte genießen. Diese Defizite werden wahrscheinlich fortbestehen, wenn die strukturellen Nachteile mit denen die palästinensischen Arbeitnehmer konfrontiert sind, nicht angegangen werden und ein starker Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismus eingerichtet wird.

Versicherungsinstitut, die Rentenversicherung, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, den Fonds zur Förderung und Entwicklung des Baubranche und die Palästinensische Behörde zentral erfassen und einziehen würde.

⁹⁵ Histadrut-Positionspapier, 22. Dezember 2019.

⁹⁶ PCBS, Quarterly Labour Force Surveys, 2019.

4. Staats- und Regierungsführung und Aufbau von Institutionen in einem zunehmend fragilen Kontext

111. Die Bemühungen der Palästinensischen Behörde um den Aufbau von Institutionen zur Staats- und Regierungsführung wurden auf der Grundlage der Osloer Abkommen während des gesamten Jahres 2019 und Anfang 2020 fortgesetzt. Dazu zählten die Schaffung und Stärkung grundsatzpolitischer und rechtlicher Rahmen, einschließlich arbeitsbezogener Initiativen im Einklang mit Menschenrechtsverträgen und bewährten Praktiken.⁹⁷ 2019 trat die Palästinensische Behörde vier Fakultativprotokollen zu internationalen Menschenrechtsinstrumenten bei, die sich speziell auf die Rechte von Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und im weiteren Sinne auf bürgerliche und politische Rechte beziehen.⁹⁸ Dennoch blieben die Fähigkeiten der Palästinensischen Behörde, eine effektive Staats- und Regierungsführung zu gewährleisten, ihre internationalen Verpflichtungen durchzusetzen und die Rechte der Bürger zu schützen, durch festgefahrene politische Prozesse eingeschränkt, die sowohl mit der Besatzung als auch mit der internen Spaltung zusammenhängen.

112. Rückläufige Hilfe aus dem Ausland, die ausstehenden Umsatzsteuereinnahmen und die Einführung von Sparmaßnahmen führten zu ernsthaften finanziellen Engpässen und stellten die Regierungsfähigkeit der Palästinensischen Behörde weiter in Frage. Ihr Nothaushalt stützte sich in hohem Maße auf die Kreditaufnahme bei Banken und die Verbesserung der Steuereinzahlung, insbesondere bei Angehörigen der freien Berufe (wie Anwälten, Notaren und Ärzten) und Selbständigen,⁹⁹ verbunden mit einer Strategie zur Verringerung ihrer Abhängigkeit von Israel und zur Stärkung ihrer Beziehungen zu den Gebern, um das frühere Niveau der Hilfe aus dem Ausland wieder herzustellen.¹⁰⁰

113. Mehrere Gesprächspartner der Mission, Organisationen der Zivilgesellschaft und UN-Menschenrechtsvertragsorgane äußerten sich weiterhin besorgt über das schwindende Vertrauen der Bürger in die Staatsführung und über den schrumpfenden bürgerlichen Raum.¹⁰¹ Angesichts des Umstands, dass mehr als 12 Jahre lang keine Wahlen stattfanden

⁹⁷ Der palästinensische Ministerrat beschloss am 7. März 2017 die Bildung eines Ausschusses für die Harmonisierung der Rechtsvorschriften und beauftragte ihn, die Rechtsvorschriften in Palästina wirksam an internationale Übereinkommen anzupassen. Quelle: Palästinensische Nationalbehörde (PNA), Außenministerium, „Palestinian Legislation Harmonization Committee“ (persönliche Mitteilung), o. D.

⁹⁸ Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Zweites Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe; UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC), *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*, 6. März 2020, CRC/C/PSE/CO/1, Abs. 3.

⁹⁹ Weltbankgruppe, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26. September 2019; PNA, *National Policy Agenda: Putting Citizens First* (inoffizielle Übersetzung in die englische Sprache), Dezember 2016.

¹⁰⁰ UNSCO, *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, New York, 26. September 2019, S. 9.

¹⁰¹ CRC, *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*; Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, *Concluding Observations on the Combined Initial and Second Periodic Reports of the State of Palestine*, 20. September 2019, S. 4; UN-Menschenrechtsrat, „High Commissioner Updates the Human Rights Council on Human Rights Concerns, and Progress, Across the World“, 27. Februar 2020; *Al-Haq*, „Al-Haq Submission to the Committee on the Rights of the Child on the First Periodic Review of the State of Palestine“, Januar 2020.

und der Palästinensische Legislativrat seit 2006 nicht funktionsfähig ist, erließ die Palästinensische Behörde weiterhin Gesetze auf der Grundlage von Präsidialdekreten, die in Gaza weder anerkannt noch angewandt werden, was zu einer Vielzahl von Gesetzeswerken führte.¹⁰² Im Dezember 2019 verständigten sich die Mehrheit der palästinensischen politischen Parteien im Westjordanland und die De-facto-Behörden in Gaza darauf, innerhalb von vier Monaten nach Erlass eines Präsidialdekrets, in dem allgemeine Wahlen gefordert wurden, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen abzuhalten. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Dokuments war jedoch noch kein solcher Erlass ergangen.

Arbeitsmarktsteuerung und Arbeitsverwaltung: Geringe Fortschritte zu beobachten

114. Drei miteinander verknüpfte Dokumente legen eine Vision für die Arbeitsmarktpolitik im besetzten palästinensischen Gebiet fest: die Nationale Politikagenda,¹⁰³ die Strategie für den Arbeitssektor 2017–2022¹⁰⁴ und das Palästinensische Programm für menschenwürdige Arbeit 2018–2022.¹⁰⁵ Ende 2019 wurde mit einer Überprüfung und Überarbeitung der Nationalen Politikagenda und der Sektorstrategien begonnen. Es wird erwartet, dass der vom Premierminister angekündigte „Cluster-Ansatz“ zur Weiterentwicklung in die überarbeitete Agenda aufgenommen und dass sie Strukturreformen durch regionale Spezialisierungen in Schlüsselsektoren (Landwirtschaft, Industrie, Tourismus, Dienstleistungen und Technologie) vorantreiben wird.¹⁰⁶ Die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere für junge Menschen, wird ein Schwerpunktbereich der überarbeiteten Nationalen Politikagenda sein, die in nächster Zeit angenommen werden soll und Reformen vorsehen wird, die auf eine Verbesserung des Berufsbildungsangebots abzielen werden.¹⁰⁷

115. Trotz der Zusage aller Parteien, sich an der Überarbeitung des derzeitigen palästinensischen Arbeitsgesetzes (Nr. 7 von 2000) zu beteiligen, ist der Reformprozess nach wie vor schleppend. In der zweiten Hälfte des Jahres 2019 führten die Sozialpartner und das Arbeitsministerium wiederholt Gespräche mit dem Ziel, Meinungsverschiedenheiten über vorgeschlagene Änderungen zu überbrücken. Ferner wurde ein nationaler Konsultationsprozess eingeleitet, um das neu angenommene IAO-Übereinkommen (Nr. 190) über Gewalt und Belästigung, 2019, in die laufende Reform zu integrieren. Der Abschluss der Reform gilt als wichtiger Schritt auf dem Weg zur Angleichung des Rechts an ratifizierte internationale Menschenrechtsverträge und einschlägige internationale Arbeitsnormen sowie zur Einbeziehung von Geschlechtergleichstellungsanforderungen.¹⁰⁸

¹⁰² CRC, *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*, 6. März 2020, Abs. 8 a).

¹⁰³ PNA, *National Policy Agenda, 2017–2022: Putting Citizens First*, Dezember 2016.

¹⁰⁴ PNA, *Labour Sector Strategy 2017–2022: Path to Decent Work and Eliminating Unemployment*, 2017.

¹⁰⁵ IAA, *The Palestinian Decent Work Programme 2018–2022*, April 2018.

¹⁰⁶ Beispielsweise würden Qalqilya, Tubas und Jericho als „landwirtschaftliche Cluster“ ausgewiesen.

¹⁰⁷ UNSCO, *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26. September 2019; Weltbankgruppe, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26. September 2019, Abs. 11; PNA, Arbeitsministerium, „National Employment Strategy“, 27. Februar 2020 (persönliche Mitteilung).

¹⁰⁸ PNA, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und Palästinenser im Ausland, Sektor für multilaterale Beziehungen, „Palästinensisches Komitee für die Harmonisierung der Rechtsvorschriften“, persönliche Korrespondenz, o. D.

116. Das Arbeitsministerium hat die Modernisierung seines Arbeitsaufsichtssystems fortgesetzt. In diesem Rahmen wird erwartet, dass seine Datenbanken und Verfahren bis Mitte 2020 vollständig digitalisiert sein werden. Eine neue Abteilung für Arbeitsschutz soll im Laufe des Jahres 2020 in Betrieb genommen werden. Im Gesetzesdekret Nr. 3 von 2019 über Arbeitsschutzausschüsse und -beauftragte in den Unternehmen wurde vorgeschrieben, dass künftige „Arbeitsschutzbeauftragte“ durch zertifizierte Institute geschult werden müssen. Die Vorbereitungen für die Einrichtungen der entsprechenden Maßnahmen werden fortgesetzt. Die 90 Arbeitsaufsichtsbeamten des Arbeitsministeriums, darunter 46 Frauen, wurden geschult und führten im Jahr 2019 über 16.300 Inspektionen (ein Anstieg gegenüber 14.358 im Jahr 2018) an etwa 10.600 Arbeitsplätzen durch. Die Inspektionen führten dazu, dass etwa 7.000 Maßnahmen gegen nicht den Vorschriften entsprechende Arbeitsplätze ergriffen wurden, darunter 300 Verweisungen an Gerichte.¹⁰⁹ Einen Nettoanstieg gab es sowohl bei den gemeldeten Arbeitsunfällen (880, gegenüber 776 im Jahr 2018) als auch bei den Unfällen mit tödlichem Ausgang (20, gegenüber 7 im Jahr 2018). Darüber hinaus erhält im Westjordanland nach wie vor mehr als ein Drittel der Arbeitnehmer – Männer und Frauen – im privaten Sektor weniger als den Mindestlohn; gleichermaßen wurde einem Drittel eine Abfindung verweigert, und weniger als ein Drittel erhält Beschäftigungsleistungen wie die Beteiligung an einem Rentenfonds, in den der Arbeitgeber einzahlt, bezahlten Jahresurlaub, Krankengeld oder bezahlten Mutterschaftsurlaub. In Gaza verdienen 92 Prozent der Arbeitnehmer im privaten Sektor weniger als den Mindestlohn, und sie erhalten selten, wenn überhaupt, Beschäftigungsleistungen.¹¹⁰

117. Das Arbeitsministerium, der Ausschuss für die Harmonisierung der Gesetzgebung und der Palästinensische Allgemeine Gewerkschaftsbund (PGFTU) haben die Notwendigkeit unterstrichen, spezialisierte Arbeitsgerichte als Mittel zur Verbesserung und Beschleunigung von Arbeitsrechtsstreitigkeiten einzurichten.¹¹¹ Bis Mitte 2019 waren vor den palästinensischen Zivilgerichten noch etwa 21.000 ungelöste arbeitsbezogene Fälle anhängig.¹¹² Das Arbeitsministerium führt derzeit Gespräche mit dem Hohen Justizrat über die Möglichkeit der Einrichtung spezieller Arbeitsgerichte.

Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit: Wenige greifbare Ergebnisse

118. Der dreigliedrige soziale Dialog über die Anpassung des nationalen Mindestlohns kam voran, wenn auch langsam. Auf Ersuchen des Arbeitsministeriums und der Sozialpartner führte die IAO eine Studie über den Mindestlohn im besetzten palästinensischen Gebiet durch, deren Ergebnisse im Juli 2019 dem Nationalen Lohnausschuss unterbreitet wurden.¹¹³ Die Studie bildet die Grundlage für einen dreigliedrigen Dialog über politische Maßnahmen, die das derzeitige Mindestlohnsystem verbessern könnten. Es besteht ein breiter dreigliedriger Konsens über die Notwendigkeit einer Anhebung des Mindestlohns, der seit 2012 bei 1.450 Schekel pro Monat verharret. Aber auch fünf Sitzungen des Nationalen Lohnausschusses im Jahr 2019 und Anfang 2020 führten weder zu Klarheit noch zu

¹⁰⁹ PNA, Arbeitsministerium, „General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019“.

¹¹⁰ PCBS, Quarterly Labour Force Survey, 2019.

¹¹¹ PNA, „General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019“; PNA, „Palestinian Legislation Harmonization Committee“; PGFTU, Vortrag vom 3. März 2020.

¹¹² Ahmad Melhem, „[Palestinian Workers Might Finally Have Labor Courts To Settle Their Cases](#)“, in *Al Monitor*, 23. Mai 2019.

¹¹³ IAA, „Technical Review of the Minimum Wage in the OPT“, Juli 2019.

einem gemeinsamen Standpunkt, insbesondere in den Reihen der Arbeitgeber und Handelskammern.¹¹⁴

119. Der zwei- und dreigliedrige soziale Dialog über den Entwurf eines Gesetzes über die Gewerkschaftsorganisation wurde 2019 und Anfang 2020 fortgesetzt. Dabei wurden jedoch nur geringe Fortschritte erzielt. Obwohl das Arbeitsministerium und der PGFTU den festen Willen bekundet haben, den Gesetzentwurf 2020 zum Abschluss zu bringen und ihn an das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, und das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, anzupassen, bestehen weiterhin Meinungsverschiedenheiten. Die Arbeitgeber lehnen es nach wie vor ab, dass ihre Verbände dem Gesetz unterliegen sollen, und führen an, dass es bestehende Gesetze über die Mitgliedschaft in den Handelskammern und das Recht der Arbeitgeber, sektorale Ausschüsse innerhalb dieser Kammern zu bilden, potenziell untergraben könnte.¹¹⁵ Der jüngste Gesetzesentwurf wurde im Juli 2019 nur vom Gewerkschaftsbund und vom Arbeitsministerium erörtert und in Ermangelung eines dreigliedrigen Konsenses zurückgestellt.

120. Im besetzten palästinensischen Gebiet gibt es keine sektoralen Kollektivvereinbarungen. Es wurde jedoch eine Reihe von Vereinbarungen auf Unternehmensebene geschlossen. Beispielsweise wurden im Gesundheits-, Banken-, privaten Bildungs- und im Kommunikationssektor mehrere Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und einzelnen Großunternehmen getroffen. In den meisten Fällen sind diese Vereinbarungen das Ergebnis von Prozessen, die vom Arbeitsministerium auf Ersuchen der Gewerkschaften um Unterstützung bei der Beilegung von Arbeitskonflikten begleitet wurden. 2019 wurden 18 solcher Ersuchen registriert, aber nur zwei Kollektivvereinbarungen wurden abgeschlossen.¹¹⁶

121. Ein Grund für das Fehlen umfassenderer Kollektivverhandlungen auf der Sektorebene ist, dass Arbeitgeber und Handelskammern (etwa 90 Verbände im Jahr 2019) häufig eher nach Regionen als nach Sektoren strukturiert sind. Ohne klar identifizierbare sektorale Verhandlungspartner auf der Arbeitgeberseite sind die Möglichkeiten der Gewerkschaften (537 Gremien im Jahr 2019)¹¹⁷, einen sektoralen Dialog zu führen, geschweige denn Vereinbarungen zu erzielen, begrenzt. Der PGFTU startete im Oktober 2019 eine Kampagne mit dem Ziel, Arbeitnehmerinnen in Privatschulen und privaten Kindergärten zu ermöglichen, sich gewerkschaftlich zu organisieren und mit den Arbeitgebern über eine vollwertige sektorale Kollektivvereinbarung über Löhne und Arbeitsbedingungen zu verhandeln. Die fünf Gremien, die die meisten Schulbesitzer (Arbeitgeber) vertreten, sind vom Gouvernorat organisiert und sehen ihre Rolle eher als Lobbygruppen denn als Akteure in den Arbeitsbeziehungen.¹¹⁸

122. Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie unterzeichneten der Arbeitsminister und die Führung des Koordinierungsrats des Privatsektors sowie der PGFTU einen dreigliedrigen Sozialpakt, um die Auswirkungen des von der Palästinensischen Behörde ausgerufenen Ausnahmezustands zu mildern. Der Pakt ermächtigt private Arbeitgeber, die von der Krise betroffen sind, ihren Beschäftigten für März und April 2020 nur 50 Prozent

¹¹⁴ PNA, Arbeitsministerium, „Labour Policy Unit: Annual Report 2019“, S. 2.

¹¹⁵ IAA, *Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*, ILC.108/DG/APP, 2019, Abs. 119.

¹¹⁶ PNA, „General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019“.

¹¹⁷ PNA, „General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019“.

¹¹⁸ Amer Madi, „Study on Current Industrial Relations and Working Conditions in Private Schools and Kindergartens“, 2019 (unveröffentlicht).

der Löhne (aber mindestens 1.000 Schekel) zu zahlen, wenn sie im Gegenzug keine Entlassungen vornehmen. Die anderen 50 Prozent würden am Ende der Krise ausgezahlt. Der Pakt verpflichtet die Unterzeichner außerdem, die Einrichtung eines Notfallfonds zur Entschädigung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern anzustreben, die durch den Ausnahmezustand geschädigt worden sein könnten.¹¹⁹

Sozialer Schutz: Anlässe für Besorgnis und Möglichkeiten

123. Das Gesetz über soziale Sicherheit von 2016, das unter anderem zur Gründung der Palästinensischen Anstalt für soziale Sicherheit im Jahr 2018 beitrug, wurde am 28. Januar 2019 per Präsidialerlass ausgesetzt, nachdem Ende 2018 im Westjordanland breite Proteste dagegen ausgebrochen waren. Die Demonstranten kritisierten das Gesetz, weil es hohe Beiträge verlangt, ohne ausreichende Leistungsgarantien zu bieten, und weil es die Arbeitnehmer außerhalb des formellen Arbeitsmarktes nicht angemessen abdeckt. Die Schaffung eines Sozialversicherungssystems, das Arbeitnehmern des privaten Sektors und ihren Familien Alters-, Invaliditäts- und Todesfallleistungen sowie Leistungen bei Arbeitsunfällen und Mutterschaft bietet, bleibt jedoch eine der wichtigsten Prioritäten der Palästinensischen Behörde und der Sozialpartner. Dies ist auch eine wichtige Komponente der nationalen Politikagenda und der Strategie für den Arbeitssektor.¹²⁰ Die Mission wurde über die laufenden Konsultationen zwischen dem Arbeitsministerium, der Palästinensischen Anstalt für soziale Sicherheit und den Sozialpartnern informiert, die darauf abzielen, einen Fahrplan für einen integrativen nationalen Dialog über alle künftigen Reformen der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer des privaten Sektors zu verabschieden.

124. Aktuell erhalten nur die Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor – etwa ein Viertel aller erwerbstätigen Palästinenser¹²¹ – Sozialversicherungsleistungen. Auf der Grundlage einer versicherungsmathematischen Bewertung der öffentlichen Rentensysteme durch die IAO, die im Februar 2020 vorgelegt wurde, beschloss der Vorstand der Palästinensischen Rentenbehörde – die das für die Verwaltung dieser Systeme zuständige Organ ist – die Einrichtung eines Fachausschusses, der gemeinsam mit der IAO an Optionen zur Stärkung der unmittelbaren und langfristigen finanziellen Tragfähigkeit der Systeme arbeiten soll.

Beschäftigungsförderung, Qualifizierung und Entwicklung des Unternehmertums: Neustart des Systems

125. Ende 2019 leitete die Palästinensische Behörde einen formellen Prozess zur Entwicklung der ersten Nationalen Beschäftigungsstrategie ein, um einen integrierten Rahmen für alle beschäftigungsbezogenen Programme und Interventionen, ob kurz-, mittel- oder langfristig, zu schaffen. Eine dreigliedrige interministerielle Arbeitsgruppe unter der

¹¹⁹ PNA, Arbeitsministerium, Koordinierungsrat für den privaten Sektor und den PGFTU, „Agreement between the Tripartite Constituents during the State of Emergency“, Ramallah, 16. März 2020 (persönliche Mitteilung; inoffizielle Übersetzung in die englische Sprache).

¹²⁰ PNA, Ministerium für soziale Entwicklung, „Sector results and responsibilities: Results we want to achieve and the role of partners“, o. D. (persönliche Mitteilung).

¹²¹ PCBS, Quarterly Labour Force Survey, 2019 und 2020.

Leitung des Arbeitsministers wurde vom Kabinett beauftragt, die Strategie unter Verwendung der politischen Empfehlungen der beschäftigungsdiagnostischen Studie der IAO aus dem Jahr 2018 zu entwickeln.¹²²

126. Bei der Umsetzung der Nationalen Beschäftigungsstrategie wird den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten eine wichtige Rolle zukommen. Gegenwärtig wird eine Überprüfung dieser Dienste durchgeführt, um Empfehlungen zur Verbesserung der Dienstleistungen und aktiven Arbeitsmarktprogramme für Arbeitsuchende zu geben.¹²³ Die Überprüfung betrifft sowohl die grundsatzpolitische Dimension der Dienste und Programme als auch die Kapazität der öffentlichen Institutionen bei der Bereitstellung, Überwachung und Evaluierung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste. Es wird erwartet, dass auf der Grundlage der Empfehlungen als Ergebnis der Überprüfung ein strategischer Plan zur Modernisierung und Stärkung der Kapazität der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste entwickelt wird.

127. Der Palästinensische Fonds für Beschäftigung und Sozialschutz unterstützt weiterhin die Schaffung von Arbeitsplätzen durch öffentlich-private Partnerschaften. Auf der Grundlage seines strategischen Plans für 2018–22 finanzierte der Fonds 2019 etwa 470 Projekte für Kleinst- und Kleinunternehmen, die unter anderem von arbeitslosen jungen Hochschulabsolventen und Genossenschaften vorgeschlagen worden waren. Die Projekte trugen zur Schaffung von etwa 2.400 – überwiegend befristeten – Arbeitsplätzen bei, unter anderem für eine gewisse Zahl von Menschen mit Behinderungen. Etwa zwei Fünftel dieser Einkommen schaffenden Projekte kamen Frauen.¹²⁴

128. Parallel dazu konzentriert sich ein von mehreren Gebern finanziertes Programm zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation palästinensischer Familien, das vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und dem Ministerium für soziale Entwicklung verwaltet wird, auf die Verknüpfung von Sozialschutz mit Strategien zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, um die Lebensgrundlagen armer und schutzbedürftiger Haushalte zu verbessern und sie in die Lage zu versetzen, ein nachhaltiges Einkommen zu erzielen. Seit 2006 kam das Programm etwa 16.000 Familien zugute¹²⁵ und hat nach Angaben des Ministeriums für soziale Entwicklung etwa 52.000 Arbeitsplätze geschaffen.

129. Im Einklang mit der palästinensischen Strategie für den Genossenschaftssektor 2017–22 können Genossenschaften und soziales Unternehmertum für palästinensische Frauen und Männer wichtige Mittel zur Verbesserung der Beschäftigungschancen und der Möglichkeiten zur Sicherung des Lebensunterhalts sein.¹²⁶ Im Anschluss an die seit der Annahme des Genossenschaftsgesetzes im Jahr 2017 festgestellten politischen und rechtlichen Defizite wurde die Behörde für genossenschaftliche Arbeiten beauftragt, Vorschläge zur Überarbeitung der Strategie für den Genossenschaftssektor und zur Änderung des Gesetzes zu unterbreiten, um das institutionelle und rechtliche Umfeld für Genossenschaften zu stärken. Die Einrichtung des Instituts für die Entwicklung der Genossenschaf-

¹²² IAA, *The Occupied Palestinian Territory: An Employment Diagnostic Study*, Beirut, 4 April 2018.

¹²³ Zu diesen Diensten und Programmen zählen Beschäftigungsberatung und Berufsausbildung, Beratung zum Thema Unternehmertum und Unterstützung bei der Arbeitssuche und bei Bewerbungen.

¹²⁴ PNA, Palästinensischer Fonds für Beschäftigung und Sozialschutz, *A Summary of Achievement of the Palestinian Fund for Employment, 2018–19*.

¹²⁵ UNDP, *Palestinian Families Economic Empowerment Programme (DEEP)*.

¹²⁶ PNA, Arbeitsministerium, „The Cooperative Sector Strategy in the Framework of the Labour Sector Strategy: Reform and Development“, 2017.

ten und des Fonds für die Entwicklung der Genossenschaften sowie die Stärkung der Behörde für genossenschaftliche Arbeiten bleiben wichtige Prioritäten.

130. Die Förderung des Unternehmertums bei Technologie-Neugründungen gilt weithin als wichtige Strategie für die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit im Westjordanland und in Gaza. Im Durchschnitt werden allerdings pro Jahr nur etwa 20 neue Unternehmen gegründet, die im Mittel jeweils nur drei Arbeitsplätze schaffen. Nur wenige werden von Frauen gegründet.¹²⁷ Gründerzentren und Dienstleister zur Förderung der Unternehmensentwicklung wie Gaza Sky Geeks, Flow und das Palästinensische Informations- und Kommunikations-Gründerzentrum (PICI) unterstützen diese inländischen Unternehmensgründungen in ihren frühen Entwicklungsphasen, indem sie Büroräume und administrative Unterstützung bereitstellen und Mentoring für unternehmerische Fähigkeiten anbieten. Die Mission führte Gespräche mit Vertretern einiger dieser Förderinstitutionen. Sie alle sind jedoch sehr stark von der Finanzierung durch Geber und öffentliche Mittel abhängig. Ein überarbeiteter Entwurf des Unternehmensgesetzes und ein Entwurf eines Wettbewerbsgesetzes zur Schaffung eines für Unternehmensgründungen günstigen Umfelds werden derzeit fertiggestellt.¹²⁸

Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Frauen

131. Palästinensische Frauen sehen sich mit zahlreichen Hindernissen beim Zugang zu Arbeitsplätzen, bei der Steuerung von Ressourcen und bei der Durchsetzung ihrer Rechte konfrontiert. Die wichtigsten Hindernisse wurden in der Nationalen Strategie zur Förderung von Geschlechtergleichstellung, Gerechtigkeit und zur Stärkung von Frauen 2017–2022 genannt.¹²⁹ Geschlechterdiskriminierung am Arbeitsplatz ist sowohl in formellen als auch in informellen Umfeldern nach wie vor weit verbreitet. Im privaten Sektor verdienen berufstätige Frauen im Durchschnitt 25 Prozent weniger als Männer. Eine gemeinsame Studie des Arbeitsministeriums, des Verbands der palästinensischen Handels-, Industrie- und Landwirtschaftskammern und des PGFTU über die Arbeitsbedingungen im privaten Bildungssektor, insbesondere in Kindergärten und Schulen, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, ergab schlechte Löhne und gravierende Defizite bei der Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf Jahresurlaub und Krankengeld.¹³⁰ 2019 startete das Arbeitsministerium eine Kampagne zur Durchsetzung des Mindestlohns in Kindergärten und Schulen und anderen Industriezweigen mit einem hohen Frauenanteil wie Büroarbeit, Textil- und Bekleidungsindustrie.¹³¹

132. Im Einklang mit den Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) überprüft und harmonisiert die Palästinensische Behörde weiterhin die Rechtsvorschriften, um die Einhaltung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu gewährleisten.¹³² Anfang 2020

¹²⁷ Weltbank, *Tech Startup Ecosystem in West Bank and Gaza: Findings and Recommendations*, 2019.

¹²⁸ Weltbank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, September 2019, Abs. 33.

¹²⁹ PNA, Ministerium für Frauen, „National Strategy for Promoting Gender Equality, Justice and Empowerment of Women 2017–2022“, 2017.

¹³⁰ Madi, 2019.

¹³¹ PNA, „General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019“.

¹³² CEDAW, *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*, 25. Juli 2018, Abs. 14-15; PNA, „Palestinian Legislation Harmonization Committee“.

befanden sich das Familienschutzgesetz sowie Änderungen des Strafgesetzbuches, des Personenstandsgesetzes und des Arbeitsgesetzes noch im Entwurfsstadium, während das neue Gesetz über soziale Sicherheit (mit wichtigen Auswirkungen auf den Mutterschutz) ausgesetzt worden war. In diesem Zusammenhang setzten sich der Nationale Ausschuss für Frauenbeschäftigung, der PGFTU und Frauenorganisationen weiterhin für die Aufnahme umfassender Bestimmungen über Nichtdiskriminierung, gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, Mutterschutz und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt ein. Gefordert wurde auch die Entwicklung eines sektorübergreifenden Strategieplans zur Verbesserung der Stellung von Frauen.¹³³

133. In Entscheidungsprozessen im öffentlichen und privaten Bereich sind Frauen nach wie vor unterrepräsentiert; dies gilt auch für das Staatswesen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. In der neuen Regierung, die am 13. April 2019 vereidigt wurde, wurden nur 3 von 18 Ministerien von Frauen geführt, ebenso viele wie in der vorherigen Regierung. Nach einer Sensibilisierungskampagne der PGFTU für Frauenrechte im Jahr 2019 traten etwa 1.700 Frauen in Gewerkschaften ein. Die Mitgliedschaft von Frauen in Gewerkschaften ist jedoch nach wie vor gering, und Frauen besetzen weniger als 20 Prozent der gewerkschaftlichen Führungspositionen. Auch in den Handelskammern sind Frauen nach wie vor stark unterrepräsentiert, und keine Frau sitzt im Vorstand der Föderation des Verbands der palästinensischen Handels-, Industrie- und Landwirtschaftskammern. Insgesamt wurde die vom CEDAW festgelegte Quote von mindestens 30 Prozent Vertretung von Frauen in allen Institutionen,¹³⁴ auch in ernannten und gewählten Positionen von Kommunalregierungen sowie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, nicht erreicht.

134. Im Hinblick auf wirtschaftliche Aktivitäten sehen sich Frauen nach wie vor mit erheblichen rechtlichen und kulturellen Barrieren konfrontiert. Beispielsweise hindert sie dies daran, grundlegende Eigentumsrechte auszuüben, die für eine unternehmerische Tätigkeit unerlässlich sind.¹³⁵ Eine Datenbank der Weltbank, die die rechtliche Ungleichbehandlung zwischen Frauen und Männern bei wirtschaftlichen Tätigkeiten erfasst, reiht das Westjordanland und Gaza an die letzte Stelle von 190 Volkswirtschaften ein (basierend auf Indikatoren, die solche rechtliche Ungleichbehandlung in den Bereichen Mobilität, Arbeitsplatz, Bezahlung, Familienstand, Elternschaft, Unternehmertum, Vermögen und Renten erfassen).¹³⁶ Der CEDAW hat seine Besorgnis über die Entscheidung Nr. 4 (2017) des Verfassungsgerichts vom 19. November 2017 zum Ausdruck gebracht, das entschieden hat, dass internationale Übereinkommen wie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau nur insoweit Vorrang vor nationalem Recht haben, als sie mit der nationalen, religiösen und kulturellen Identität des palästinensischen Volkes vereinbar sind.¹³⁷

¹³³ General Union of Palestinian Women, „Palestinian Women: Resilience and Steadfastness in the Face of Critical National and Social Challenges“, der vom Generaldirektor des IAA entsandten Tatsachenfeststellungsmission vorgelegtes Informationsmaterial, 4. März 2020.

¹³⁴ CEDAW, *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*, Abs. 30.

¹³⁵ Weltbank, *Enhancing Job Opportunities for Skilled Women in the Palestinian Territories*, 20. September 2018, S. xii.

¹³⁶ Weltbank, *Women, Business and the Law 2020*, S. 48.

¹³⁷ CEDAW, *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*, Abs. 12.

Gruppen in Situationen der Verletzlichkeit

135. Das palästinensische Arbeitsgesetz (Nr. 7 von 2000) verbietet die Beschäftigung von Kindern unter 15 Jahren sowie gefährliche oder lange Arbeitszeiten für Kinder zwischen 15 und 17 Jahren. Nach den verfügbaren Daten aus Haushaltsbefragungen ist Kinderarbeit bei Kindern im Alter von 10 bis 14 Jahren sehr selten.¹³⁸ 2019 wurden bei Besuchen der Arbeitsaufsichtsbehörde in 10.601 Unternehmen (die etwa 60.000 Arbeitnehmer beschäftigen) 106 arbeitende Kinder im Alter von 8 bis 15 Jahren angetroffen, insbesondere in den Sektoren Fertigung und Handel.¹³⁹ Kinderarbeit scheint am häufigsten in Familienbetrieben und bei informellen Straßenverkäufern vorzukommen.¹⁴⁰ Nach Angaben des Arbeitsministeriums steigen die Zahlen der Kinder, die als informelle Straßenverkäufer an Verkehrsknotenpunkten arbeiten, und derer, die betteln.¹⁴¹

136. Im Oktober 2019 wurde der Nationale Kinderrat mit dem Ziel reaktiviert, eine Politik zum Schutz der Kinderrechte, einschließlich der Abschaffung der Kinderarbeit, zu entwerfen und zu überwachen.¹⁴² Das Ministerium für soziale Entwicklung beschloss, ab 2020 Kinder als Mitglieder der Fachausschüsse der Kinderschutz-Netzwerke einzubeziehen, die dafür zuständig sind, ausgebeutete Kinder aufzuspüren und sie an Schutz- und Rehabilitationsdienste zu verweisen. In seinen abschließenden Bemerkungen empfahl der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes der Palästinensischen Behörde, eine umfassende Politik sowie Umsetzungs- und Überwachungsstrategien für Kinderrechte auszuarbeiten.¹⁴³

137. Im Jahr 2014 trat im besetzten palästinensischen Gebiet das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Kraft. Menschen mit Behinderungen – und insbesondere Frauen mit Behinderungen – sind nach wie vor mit sozialer Ausgrenzung und Hindernissen beim Zugang zu Beschäftigung und Sozialschutz konfrontiert. Aktuelle Politiken und Gesetze, einschließlich des Gesetzes Nr. 4 von 1999 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, gewährleisten beispielsweise keine wirksame Überwachung und Umsetzung der Verpflichtung der Arbeitgeber, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zu treffen, damit sie ihre Arbeit in Würde verrichten können, oder Menschen mit Behinderungen vor Gewalt und Belästigung zu schützen.¹⁴⁴

138. Ein vierter Entwurf zur Änderung des Gesetzes Nr. 4 von 1999 wurde im Jahr 2019 vorgelegt. Er wurde im Hinblick auf eine letzte Rückmeldungsrunde im Rahmen einer öffentlichen Konsultation in Umlauf gebracht, die von der Palestinian Disability Coalition koordiniert wurde, einem Gremium, das mehrere Organisationen der Zivilgesellschaft und

¹³⁸ IAA, *Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*, 2019, Abs. 134.

¹³⁹ PNA, Arbeitsministerium, „General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019“.

¹⁴⁰ Defence for Children International – Palestine et al., *Children's Rights in Palestine: Joint Alternative Report to the State of Palestine's Initial Report to the Committee on the Rights of the Child*, 20. April 2019, S. 48-50.

¹⁴¹ PNA, Arbeitsministerium, „General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019“.

¹⁴² Landesteam der Vereinten Nationen, „State of Palestine – Update“, persönliche Mitteilung, November 2019.

¹⁴³ CRC, *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*, 6. März 2020, Abs. 11.

¹⁴⁴ Palestinian Alliance for the Employment of People with Disabilities, „Strategic Plan“, o. D.; Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen, *Women and Girls with Disabilities: Needs of Survivors of Gender-based Violence and Services Offered to Them*, März 2019, Abschnitt 4.2.4; Palestinian Disability Coalition, „Developing and Approving a National Policy Regulating the Right of the Persons with Disabilities to Decent Work in Palestine“, Grundsatzpapier, 20. März 2020.

das Arbeitsministerium gebildet haben.¹⁴⁵ Der Gesetzesentwurf soll dem Ministerrat 2020 zur Überprüfung vorgelegt werden, bevor er vom Präsidenten endgültig gebilligt wird. Eine nationale Politik zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen ist ebenfalls in Vorbereitung, die mit der Nationalen Politikagenda und der Strategie für den Arbeitssektor abgestimmt werden soll.¹⁴⁶ Bei der nationalen Politik sollen das öffentliche Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf menschenwürdige Arbeit, der verbesserte Zugang zu fachlicher und beruflicher Bildung und Ausbildung sowie Maßnahmen zur Einstellung und Überwachung der Praktiken nach der Einstellung am Arbeitsplatz im Vordergrund stehen.¹⁴⁷

Lebenserhaltende Maßnahmen für Gaza

139. Der öffentliche Sektor und die Arbeitsverwaltung von Gaza arbeiten weiterhin unter schwierigen und prekären Bedingungen. Von den etwa 60.000 Beamten in Gaza, die anscheinend immer noch auf der Gehaltsliste der Palästinensischen Behörde stehen, dürfen 4.000 nicht in öffentlichen Einrichtungen arbeiten, die von den De-facto-Behörden kontrolliert werden.¹⁴⁸ Darüber hinaus sind seit 2017 etwa 6.400 Beamte der Palästinensischen Behörde gezwungen worden, vorzeitig in den Ruhestand zu treten. Sie arbeiten immer noch, erhalten aber nur noch 50 Prozent ihres Gehalts, das auf ihre Pensionen angerechnet wird.

140. Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ist mit etwa 13.000 Mitarbeitern der zweitgrößte Arbeitgeber in Gaza. Angesichts rückläufiger Gebermittel hat es ebenfalls Sparmaßnahmen ergriffen, darunter Personalabbau durch Fluktuation und die Einführung von Teilzeitarbeit. Weil Arbeitsplätze extrem knapp sind, stehen mehr als 260.000 Bewohner von Gaza auf einer Warteliste für kurzfristige Beschäftigung bei einem der zahlreichen „Geld-für-Arbeit“-Programme, die von UNRWA, UNDP oder der Weltbank verwaltet werden.

141. Der Gaza-Wiederaufbaumechanismus stellt Rohstoffe für Bautätigkeiten zur Verfügung und unterstützt einige Arbeitsmöglichkeiten in diesem Sektor. 2019 wurden etwa 160 bei Militäroperationen zerstörte Häuser wieder aufgebaut, während 1.268 völlig zerstörte Häuser auf den Wiederaufbau warten und etwa 56.000 teilweise beschädigte Häuser noch instand gesetzt werden müssen. Komplexere Infrastrukturprojekte werden durch das knappe Angebot an Materialien und häufige Verzögerungen bei der Genehmigung und Lieferung behindert.¹⁴⁹

142. Die von der Palästinensischen Behörde verabschiedeten Arbeitsgesetze und -vorschriften, insbesondere diejenigen zum Arbeitsschutz und über Mindestlöhne, sind sehr schwer durchzusetzen. Mit nur zwölf Arbeitsaufsichtsbeamten, darunter vier Frauen, die 2020 neu eingestellt wurden, bleibt die Überprüfung vieler Arbeitsplätze in Gaza problematisch, und die damit verbundenen Risiken nehmen zu. Eine Explosion in einer Bäckerei im Flüchtlingslager Nusseirat in Gaza-Mitte, die sich während des Besuchs der

¹⁴⁵ Grundsatzpapier der Palestinian Disability Coalition.

¹⁴⁶ Palestinian Alliance for the Employment of People with Disabilities, „Strategic Plan“.

¹⁴⁷ Halbjahresbilanz 2020 der Strategie für den Arbeitssektor, nicht datierte Matrix.

¹⁴⁸ Nach Angaben des PCBS beträgt die Gesamtzahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten in Gaza 110.600. Nach Ankündigungen des Premierministers von Anfang 2020 werden die genaue Zahl, der Status und die Gehälter von Beamten auf der Gehaltsliste der Palästinensischen Behörde derzeit jedoch geprüft.

¹⁴⁹ Weltbank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, September 2019, Abs. 35.

Mission im März 2020 ereignete, zeigt dies auf tragische Weise: neun Menschen kamen dabei ums Leben, darunter sechs Kinder, und 60 wurden verletzt.¹⁵⁰ Am 28. Oktober 2019 entschied ein Gericht, dass das Stromversorgungsunternehmen GEDCO seinen 1.050 Vertragsarbeitnehmern den Mindestlohn gemäß dem palästinensischen Arbeitsgesetz (Nr. 7 von 2000) sowie eine Härtezulage zahlen muss.¹⁵¹ Insgesamt erhalten jedoch praktisch alle Arbeitnehmer in Gaza viel weniger als den gesetzlichen Mindestlohn, während ihr Zugang zur Justiz sehr beschränkt bleibt.

143. Zwei- und dreigliedriger sozialer Dialog finden nach wie vor nur selten statt, auch wenn das palästinensische Arbeitsministerium und die Sozialpartner weiterhin Vertreter aus Gaza einladen, sich an Prozessen des sozialen Dialogs über Gesetzesentwürfe oder geplante Änderungen an zur Überprüfung anstehenden Gesetzen zu beteiligen. Wenn- gleich in den vergangenen Jahren Vertreter von Gazas Handelskammern am dreigliedrigen sozialen Dialog im Westjordanland teilnahmen, war ihre Beteiligung im Jahr 2019 Berichten zufolge minimal. Darüber hinaus beeinträchtigen die von den De-facto-Behörden auferlegten Einschränkungen der Gewerkschaftsrechte den PGFTU weiterhin erheblich, weil er daran gehindert wird, seine Infrastruktur zu nutzen, Arbeitsplätze zu besuchen oder in Gaza Mitglieder zu rekrutieren. Parallel dazu unterstützen die De-facto-Behörden die Gründung neuer Gewerkschaften und Syndikate von Auftragnehmern und Selbständigen, was bei den Arbeitnehmern und Arbeitgebern Unsicherheit über die wahre Natur und die Motive solcher Organe hervorruft.

¹⁵⁰ *Haaretz*, „Nine Killed in Gaza As Bakery Fire Spreads through Packed Market“, 5. März 2020.

¹⁵¹ Democracy & Workers Rights Center – Palestine, „[DWRC Obtains Court Decision That Improves Labor Rights of 1050 Contract Based Workers in Gaza Electricity Distribution Company](#)“, o. D.

5. Der besetzte syrische Golan ist von seinen Wurzeln abgeschnitten

144. Der seit mehr als einem halben Jahrhundert besetzte und vor 39 Jahren annektierte syrische Golan versucht, seine Identität zu bewahren. Trotz der Reise- und Handelsbeschränkungen werden von vielen der syrischen Bürger die Verbindungen zur Arabischen Republik Syrien aufrechterhalten. Der Grenzübergang Quneitra wurde 2013 im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt in der Arabischen Republik Syrien geschlossen. Er wurde 2018 wieder geöffnet, jedoch nur für Personal der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen, die seit 1974 den Waffenstillstand auf der Grundlage der Resolution 242 des Sicherheitsrats überwacht.

145. Die Ausübung der israelischen Souveränität über den besetzten syrischen Golan verstößt gegen das Völkerrecht. Die Resolution 497 (1981) des Sicherheitsrats besagt, dass der israelische Beschluss, den besetzten syrischen Golan seinem Recht, seiner Rechtsprechung und seiner Verwaltung zu unterstellen, null und nichtig und ohne völkerrechtliche Wirkung ist.¹⁵² Im März 2019 anerkannten die Vereinigten Staaten „die Golan-Höhen als Teil des Staates Israel“.¹⁵³ Kein anderes Land hat einen ähnlichen Schritt unternommen.

146. Die Gesamtbevölkerung des besetzten syrischen Golan bleibt trotz der israelischen Siedlungsbemühungen der letzten Jahrzehnte mit etwa 50.000 Einwohnern klein. Die Zahlen der israelischen Siedler und der syrischen Bürger sind ungefähr gleich. Es gibt fünf syrische Dörfer und 35 israelische Siedlungen, darunter eine Siedlung, die im Juni 2019 vom israelischen Premierminister eingeweiht wurde, in der die Bautätigkeit jedoch noch nicht aufgenommen wurde.¹⁵⁴

147. Die Erwerbsquote der syrischen Bürger des besetzten syrischen Golan liegt bei 42,8 Prozent, was im globalen Vergleich und verglichen mit der arabischen Region niedrig ist. Sie war kontinuierlich von 38,4 Prozent im Jahr 2013 auf 50,6 Prozent im Jahr 2018 gestiegen. Nach Angaben des israelischen Zentralamts für Statistik ging sie 2019 um fast 8 Prozentpunkte zurück, was fast vollständig auf männliche Erwerbstätige zurückzuführen ist. Auch bei jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren ging die Erwerbsquote stark zurück. Im Gegensatz dazu ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und liegt nun bei 28,8 Prozent, was etwa 10 Prozentpunkte über dem regionalen Durchschnitt liegt.¹⁵⁵

148. Die Bedeutung der Beschäftigung in der Landwirtschaft hat in den letzten zehn Jahren abgenommen. Sie wurde durch den Verlust des syrischen Marktes eingeschränkt, der infolge der Schließung des Grenzübergangs Quneitra keine Äpfel und andere Erzeugnisse aus dem besetzten syrischen Golan mehr kaufen konnte. Die meisten Haushalte

¹⁵² Erneut zum Ausdruck gebracht in der [Resolution 74/90](#) der UN-Generalversammlung vom 26. Dezember 2019, in der es heißt: „Die Generalversammlung [...] „1. fordert die Besatzungsmacht Israel auf, den einschlägigen Resolutionen über den besetzten syrischen Golan Folge zu leisten, insbesondere der Resolution 497 (1981) des Sicherheitsrats, in der der Rat unter anderem beschloss, dass der Beschluss Israels, den besetzten syrischen Golan seinem Recht, seiner Rechtsprechung und seiner Verwaltung zu unterstellen, null und nichtig und ohne völkerrechtliche Wirkung ist, und verlangte, dass die Besatzungsmacht Israel ihren Beschluss umgehend rückgängig macht; 2. fordert Israel außerdem auf, die Änderung des äußeren Erscheinungsbilds, der demografischen Zusammensetzung, der institutionellen Struktur und des Rechtsstatus des besetzten syrischen Golan und insbesondere die Errichtung von Siedlungen zu unterlassen“.

¹⁵³ „Proclamation on Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel“, 25. März 2019.

¹⁵⁴ BBC, „Golan Heights: Israel Unveils ‘Trump Heights’ Settlement“, 16. Juni 2019.

¹⁵⁵ CBS, Arbeitskräfteerhebung, 2019; ILOSTAT.

haben sich jedoch in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft behauptet, oft im Nebenerwerb. Die kulturelle Bindung an Land und Landwirtschaft ist Berichten zufolge nach wie vor hoch.

149. Zwanzig Prozent der syrischen Bürger im besetzten syrischen Golan arbeiten heute im Baugewerbe. Viele sind in israelischen Siedlungen und in Israel beschäftigt, manchmal auf saisonaler Basis. Zuverlässige Daten über Arbeitslosigkeit und andere Formen der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots sind nicht verfügbar.

150. Auch die Arbeitsbedingungen und das relative Lohnniveau der syrischen Arbeitnehmer sind aufgrund fehlender Daten schwer zu beurteilen. Es gibt Anzeichen dafür, dass sich die syrischen Bürger ihrer Rechte weniger bewusst sind als Israelis und infolgedessen in Arbeitsfragen nur selten den Rechtsweg beschreiten. Sie sind auch anfälliger für Ausbeutung am Arbeitsplatz; die Mission wurde über Fälle der Nichteinhaltung des Mindestlohns und der Sozialversicherungsbestimmungen informiert.

151. Es gibt weiterhin Berichte über diskriminierende Praktiken im Hinblick auf den Zugang syrischer Bürger zu Wasser und Land sowie weit verbreitete Besorgnis über israelische Pläne zum Bau von zum Teil über 200 Meter hohen Windkraftanlagen auf syrischem Agrarland und in der Nähe syrischer Dörfer.¹⁵⁶ In diesem Zusammenhang äußerte sich der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte besorgt über die mangelnde Konsultation der betroffenen Gemeinschaften und das Verbot für die syrischen Bürger im besetzten syrischen Golan, „Zugang zu ihren natürlichen Ressourcen zu haben, sie zu kontrollieren und zu entwickeln“.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Al-Haq und Al-Marsad, „Joint Parallel Report on Israel’s Violations of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on the Occasion of the United Nations Committee On Economic, Social And Cultural Rights’ Review of the Fourth Periodic Report Of Israel“, 6. September 2019, S. 6.

¹⁵⁷ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, *Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Israel*, E/C.12/ISR/CO/4, 12. November 2019, Abs. 14.

Abschließende Bemerkungen

152. Konflikt und Ungerechtigkeit haben die israelisch-palästinensischen Beziehungen in den letzten 75 Jahren dominiert. Das Westjordanland, einschließlich Ostjerusalems, und Gaza sind nun seit mehr als einem halben Jahrhundert besetzt. Die Besetzung palästinensischen Landes hat im Laufe der Jahre stetig zugenommen. Heute gibt es im Westjordanland sechsmal so viele Siedler wie vor etwa 40 Jahren, als die Internationale Arbeitskonferenz eine Resolution über die besetzten arabischen Gebiete verabschiedete, die diesem jährlichen Bericht zugrunde liegt. Aber die Chancen für einen gerechten Frieden sind nicht vertan; der Weg nach vorn ist seit Oslo frei. Es müssen keine neuen Pläne ausgearbeitet werden. Sinnvolle Verhandlungen zwischen beiden Seiten, mit multilateraler Unterstützung, würden sowohl den arabischen Arbeitnehmern als auch ihren israelischen Nachbarn eine bessere Zukunft sichern. Ein dauerhafter Frieden kann nur durch die Wiederaufnahme des Prozesses erreicht werden, an dessen Ende eine Zwei-Staaten-Lösung steht.

153. Der durch die Besatzung erstickte palästinensische Arbeitsmarkt ist immer noch nicht leistungsfähig. Die Erwerbsquote ist niedrig, und Arbeitslosigkeit und Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots sind weit verbreitet. Die Beschäftigungssituation von jungen Menschen und Frauen ist nach wie vor düster; junge Frauen leiden am meisten darunter. Nur wenige von ihnen haben eine Chance, Arbeit zu finden. Es ist nicht überraschend, dass im Kontext der Besatzung Arbeitnehmerrechte oft gefährdet sind.

154. Am schlimmsten stellt sich die Misere auf dem Arbeitsmarkt in Gaza dar. In dem Maß, in dem sich die Arbeitslosigkeit der 50-Prozent-Marke nähert, gehen die Einkommen zurück. Die von Gebern geleistete Unterstützung zur Sicherung des Überlebens bewahrt die Enklave vor dem vollständigen Zusammenbruch und bietet einige wenige, oft zeitlich befristete Arbeitsplätze. Es besteht die Gefahr, dass der anhaltende Mangel an Aussichten auf Arbeitsplätze und ein besseres Leben den Radikalismus schürt. Eine Wiederbelebung der Beschäftigung würde eine umfassende Aufhebung der Blockade erfordern.

155. Die Situation der Arbeitnehmer auf dem besetzten syrischen Golan ist nach wie vor schwer einzuschätzen. Vor Jahrzehnten annektiert, steht er nach wie vor im Schatten des palästinensisch-israelischen Konflikts. Die Beschäftigung hat sich von der Landwirtschaft auf das Baugewerbe und den Dienstleistungssektor verlagert. Es gibt weiterhin Berichte, dass syrische Bürger mit Benachteiligungen und diskriminierenden Praktiken konfrontiert sind. Die Vermarktung von Produkten in der Arabischen Republik Syrien wurde vor einigen Jahren eingestellt, aber die Verbindungen zum Heimatland sind unter den syrischen Bürgern des Golan nach wie vor stark ausgeprägt.

156. Israel braucht Arbeitskräfte, und die Palästinenser haben in zunehmender Zahl darauf reagiert. Mehr als 130.000 palästinensische Arbeitnehmer sind heute auf israelischen Baustellen, in Küchen und auf Feldern beschäftigt. Für die meisten ist dies ein willkommener Gegensatz zum eingeschränkten palästinensischen Arbeitsmarkt. Die Löhne sind im Durchschnitt zweieinhalb Mal so hoch wie die Löhne zu Hause. Doch die Bedingungen sind oft weiterhin schlecht und die arbeitsbedingten Gefahren allzu groß. Darüber hinaus ist trotz der seit Jahren versprochenen Reformen wenig getan worden, um das missbräuchliche und keinen Leistungsansprüchen genügende Genehmigungssystem zu beenden. Vermittler von Genehmigungen setzen ihre Geschäfte unvermindert fort und erzielen, wie dieser Bericht gezeigt hat, jährliche Gewinne in Höhe von mindestens 119 Millionen US-Dollar. Das ist verlorenes Geld für palästinensische Arbeitnehmer.

157. Derweil wurden auf palästinensischer Seite die Bemühungen zur Stärkung der Arbeitsgesetzgebung und -verwaltung fortgesetzt. Wichtige politische Initiativen sind im

Gänge, etwa im Bereich der Beschäftigungspolitik. In anderen Bereichen wie der Arbeitsgesetzgebung und der sozialen Sicherheit werden Fortschritte jedoch durch mangelnde Dynamik und Ergebnisse behindert. Der soziale Dialog und die Dreigliedrigkeit müssen gefördert werden, damit die Sozialpartner ihre Rolle als Motor für sozialen Frieden und Gerechtigkeit erfolgreich wahrnehmen können.

158. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts besteht die Gefahr, dass die COVID-19-Pandemie sowohl auf dem palästinensischen als auch auf dem israelischen Arbeitsmarkt verheerende Folgen haben wird. Um ihren Auswirkungen wirksam begegnen zu können, bedarf es des Dialogs und der Koordinierung zwischen beiden Seiten. Dies betrifft insbesondere die Lage der palästinensischen Arbeitnehmer in Israel. Daher bietet die gegenwärtige Krise die Möglichkeit, über die israelischen Sperranlagen hinweg zusammenzuarbeiten und durch bilaterale und dreigliedrige Koordinierung zu für beide Seiten vorteilhaften Lösungen zu gelangen. Fortschritte im Arbeitsbereich könnten den Weg für einen verstärkten Dialog über breiter angelegte wirtschaftliche und soziale Fragen über alle Trennlinien hinweg ebnen.

Anhang

Verzeichnis der Gesprächspartner

Palästinensische Institutionen

Arbeitsministerium

Nasri Abujaish, Arbeitsminister
Samer Salameh, Stellvertretender Arbeitsminister
Abdel Kareem Daraghme, Stellvertretender Assistent, Politiken für den Arbeitssektor
Bilal Thawabeh, Stellvertretender Assistent, Arbeitsverwaltung
Amin Almatour, Stellvertretender Assistent, Angelegenheiten der Direktionen
Ali Al Sawi, Generaldirektor, Direktion für Arbeitsaufsicht und Arbeitnehmerschutz
Rami Mehdawi, Generaldirektor, Direktion für Beschäftigung
Salim Nakhleh, Generaldirektor, Direktion für Arbeitsbeziehungen
Yousef Zaghloul, Generaldirektor, Ausschuss für Arbeitspolitik
Nidal Ayesh, Generaldirektor, Direktion für Berufsausbildung
Hani Shanti, Generaldirektor, Büro des Ministers
Buthaina Salem, Leiterin der Rechtsabteilung
Lama Awwad, Leiterin der Gleichstellungsstelle
Asma Hanoun, Leiterin der Abteilung für externe Beschäftigung

Außenministerium

Omar Awadallah, Botschafter, Multilaterale Angelegenheiten, Leiter der Abteilung Vereinte Nationen und ihre Sonderorganisationen
Mohammad Ayyad, Dritter Staatssekretär
Ayoub Ayoub, Diplomatischer Attaché

Ministerium für soziale Entwicklung

Ahmed Majdalani, Minister
Daoud Al Deek, Stellvertretender Minister
Anwar Hamam, Stellvertretender Assistent
Taghrid Kishek, Generaldirektorin des Büros des Ministers

**Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO)/
Palästinensischer Legislativrat (PLC)**

Saeb Erakat, Sekretär (Leiter) des Exekutivkomitees der PLO, Leiter der palästinensischen Verhandlungen und Mitglied des Zentralkomitees der Fatah

Ashraf Khatib, Berater für Politik und Kommunikation, Abteilung für Verhandlungsangelegenheiten, Projekt zur Unterstützung palästinensischer Verhandlungen

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

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

Palästinensischer Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU), Nablus

Shaher Sae'd, Generalsekretär

Rasem Al Bayari, Stellvertretender Generalsekretär

Aysha Hmouda, Leiterin der Gleichstellungsstelle, Mitglied des Generalsekretariats

Mohammad Jad Allah, Berater

Nasser Damaj, Leiter der Abteilung für Medien

Khawla Elayyan, Mitglied des Exekutivausschusses

Yasir Taha, Vertreterin/Mitglied des Exekutivausschusses

Saher Sarsour, Mitglied des Generalsekretariats

Bassam Yaish, Mitglied des Generalsekretariats

Khaled Abdelhadi, Mitglied des Generalsekretariats

Imad Awajneh, Mitglied des Generalsekretariats

Mahmoud Amer, Mitglied des Generalsekretariats

Kayed Awwad, Mitglied des Generalsekretariats

Mohammad Kamil, Mitglied des Generalsekretariats

Abdel Hadi Abu Taha, 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 das öffentliche Transportwesen

Bashir Al Sisi, Mitglied des Generalsekretariats, Generalsekretär der Allgemeinen Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst und gewerblich Arbeitende

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

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
 Nazeh Merdawi, Direktor der Informationsabteilung
 Moussa Salameh, Leiter der Gleichstellungsstelle

Kammer von Hebron

Ihab Hassouneh, Sekretär

Kammer von Qalqilya

Mohammad Qatqat, Direktor

Kammer von Salfit

Fawaz Shehada, Vorsitzender

Kammer von Tubas

Wajeh Abu Khayzaran, Verwaltungsrat

Kammer von Gaza

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

Bassam Mourtaja, Geschäftsführender Direktor

Hani Attallah, Verwaltungsrat

Kammer von Nord-Gaza

Imad Al Ghoul, Generaldirektor

Kammer von Rafah

Haitham Abu Taha, Vorsitzender

Palästinensischer Industrieverband, Gaza

Khader Ishnirwah, Geschäftsführer

Mohammad AlMansi, Verwaltungsrat

Palästinensischer Verband der Informationstechnologieunternehmen, Gaza

Reem El Dabbagh, Geschäftsführerin

Osama Abu Zebia, Verwaltungsrat

Palästinensisches Informations- und Kommunikations-Gründerzentrum (PICI), Gaza

Majd Abu Mudallala, Geschäftsführer

Palästinensischer Bauunternehmerverband, Gaza

Osama Kuhail, Vorsitzender

Paltrade, Gaza

Mohammed Skaik, Programmmanager

Unabhängige Kommission für Menschenrechte, Ramallah

Ammar Dwaik, Generaldirektor

Palästinensischer Fonds für Beschäftigung und Sozialschutz, Gaza

Mohammed Abu Zaiter, Stellvertretender Geschäftsführer

Fonds für kommunale Entwicklung und Kreditvergabe, Gaza

Mohammad Abu Shaaban, Bereichsingenieur

NGO-Entwicklungszentrum, Gaza

Alaa Ghalayini, Programmmanager, Gaza-Nothilfeprojekt Geld für Arbeit und Unterstützung der Selbständigkeit

Gouvernorat Nablus

Anan Atteereh, Stellvertretende Gouverneurin von Nablus

Frauzentrum für Rechtshilfe und Rechtsberatung, Ramallah

Randa Siniora, Generaldirektorin

Allgemeine Union Palästinensischer Frauen, Ramallah

Ghazaleh Arab, Vertreterin/Mitglied der Generalversammlung

Khitam Saafeen, Vertreterin/Mitglied der Generalversammlung

Zentrum für Frauenforschung, Ramallah

Sama Aweidah, Generaldirektorin

Fachausschuss für Frauenangelegenheiten, Ramallah

Areej Odeh, Vorsitzende des Verwaltungsrates

Buthaina Daqmaq, Leiterin

Amal Jumaah, Medienkoordinatorin

Palästinensische Vereinigung sehbehinderter Menschen, Ramallah

Ziad Amro, Präsident

YMCA, Ramallah

Shatha Abu Srou, Leitende Beauftragte für Förderarbeit

Palästinensische Allgemeine Union der Menschen mit Behinderungen, Ramallah

Hamzeh Nasser, Beauftragter für Förderarbeit

Stars of Hope, Ramallah

Safiyeh Khaled, Vorsitzende

Palästinensische Gesellschaft des Roten Halbmonds, Ramallah

Anji Abed, Gebärdensprache-Expertin, Mitglied der Allgemeinen Union der Menschen mit Behinderungen

PALTEL-Gruppe, Ramallah

Ammar Aker, Geschäftsführer

Rania Merie, Leiterin der Abteilung Markenstrategie, Marketing und Kommunikation

Sinokrot Holding, Ramallah

Mazen Sinokrot, Vorsitzender und Geschäftsführer

Pharmacare

Bassem Khoury, Exekutivdirektor

Flow Incubator & Accelerator, Ramallah

Majd Khaliefeh, Mitbegründerin

Ahmad Ramahi, Geschäftsführer und Mitbegründer

Imam Hithnawi, Geschäftsführer

Al Jamil Ismail, Programmmanager

Rand Safi, Programmverantwortliche, Gaza Sky Geeks

Sonstige Zusammenkünfte

Atallah Hanna, Erzbischof, Oberhaupt der Diözese Sebastia der Griechisch-Orthodoxen Kirche in Jerusalem

Wael Qraiem, Rechtsanwalt

Israelische Institutionen

Regierung Israels und andere öffentliche Institutionen

Außenministerium

Alon Bar, Botschafter, Stellvertretender Generaldirektor für die Vereinten Nationen und internationale Organisationen

Ministerium für Arbeit, soziale Angelegenheiten und soziale Dienste

Avigdor Kaplan, Generaldirektor

Revital Karin Sela, Leitende Beamtin für Arbeitsbeziehungen

Maya Miller Meshi, Unterabteilung Arbeit

Avner Amrani, Leitender Forschungsdirektor, Abteilung Arbeitsbeziehungen

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

Hezi Schwartzman, Direktor der Verwaltung für Arbeitsschutz und Leitender Arbeitsaufsichtsbeamter

Rivka Werbner, Leitende Beamtin für Arbeitsbeziehungen

Ibrahim Kilani, Rechtsberater für die Abteilung für Arbeitsbeziehungen

Gali Levi, Leitender Staatsanwalt

Israelisches Institut für Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz

Sami Saadi, Leiter des nördlichen Bezirks

Behörde für Bevölkerung, Einwanderung und Grenzangelegenheiten

Efrat Lev-Ari, Rechtsabteilung

Finanzministerium

Michael Ritov, Leitender Ökonom, Hauptabteilung Volkswirtschaft, Unterabteilung Forschung

Koordinierungsstelle der Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT), Israel

Oberstleutnant Alon Shacham, Leiter des Bereichs für Auslandsbeziehungen

Major Moti Stolicicj, Stellvertretender Leiter des Bereichs Wirtschaft

Arbeitnehmerverbände, Arbeitgeberverbände und andere Organisationen der Zivilgesellschaft

Histadrut – Allgemeiner Israelischer Gewerkschaftsbund

Peter Lerner, Generaldirektor für internationale Beziehungen

Avital Shapira, Direktorin für internationale Beziehungen

Giyora Walle, Managerin für die Durchsetzung, Unterabteilung für Politik und Volkswirtschaft

Tamar Freadman-Seibold, Büro für die Durchsetzung, Unterabteilung für Politik und Volkswirtschaft

Rechtsanwältin Tehila Benishu, Gewerkschaftlicher Rechtsdienst

Wael Abadi, Direktor für Information und Call-Center

Zentrum für politische Ökonomie – MACRO

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 und internationale Organisationen

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

Sarah Muscroft, Leiterin des Amtes

Melissa Fernandez, Koordinatorin für das Westjordanland

Ray Dolphin, Wissenschaftlicher Mitarbeiter

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

Gwyn Lewis, Direktorin für UNRWA-Operationen, Westjordanland

Matthias Schmale, Direktor für UNRWA-Operationen, Gaza

Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR)

James Heenan, Leiter des Amtes

Internationaler Währungsfonds, Westjordanland und Gaza

Robert Tchaidze, Residierender Vertreter für das Westjordanland und Gaza

Hania Qassis, Volkswirtin

Weltbank

Samira Hillis, Programmleiterin, Leiterin des Personalentwicklungsportfolios und des Task-Teams

Cristobal Ridao-Cano, Chef-Volkswirt und Ko-Leiter des Task-Teams

Friederike Rother, Leitende Spezialistin für sozialen Schutz und Ko-Leiterin des Task-Teams

Javier Sanchez-Reaza, Leitender Volkswirt

Maha Bali, Operative Analystin

Besetzter syrischer Golan

Al-Marsad, Arabisches Menschenrechtszentrum auf den Golanhöhen

Wael Tarabieh, Programmmanager

Karama Abu Saleh, Rechtsanwalt

Regionale Zusammenkünfte

Zusammenkunft in Damaskus, Arabische Republik Syrien

Sozial- und Arbeitsministerium – Damaskus

Rima Al Qadiri, Ministerin

Mahmoud Al Kawa, Leiter, Internationale Zusammenarbeit und Planung

Lujain Younes, Leiterin der Sektion für Arabische Beziehungen

Hanaa Deeb, Pressebüro

Naser Al-Ahmad, Pressebüro

Industrieministerium – Damaskus

Mohammad Maan Zain El-Abidine Jazbi, Minister

Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und Syrer im Ausland – Damaskus

Ammar Awad, Stellvertretender Direktor, Organisationsmanagement

Shaker Zaitoon, Sachverständiger, Abteilung für internationale Organisationen

Allgemeiner Gewerkschaftsbund – Damaskus

Jomaa Hijazi, Generaldirektor der Arbeitnehmerbeobachtungsstelle für Studien und Forschung

Industriekammer von Damaskus und Umgebung

Obay Roshn, Leiter der Stelle für Arbeitsangelegenheiten

Mohammad Ayman Moulawy, Mitglied des Vorstands

Handelskammer

Abulhuda Lahham, Vorstandsmitglied

Gouvernorat Quneitra

Hassein Eshak, Stellvertretender Gouverneur

Mohamed Hisham al Tabaa, Mitglied des Investitionsausschusses

Saleh Swed, Mitglied des Exekutivbüros

Zusammenkünfte in Kairo, Ägypten

Arabische Arbeitsorganisation, Kairo

Faiez Al-Mutairi, Generaldirektor

Marwan Othman, Büro des Generaldirektors

Emad Sherif, Direktor der Abteilung für Externe Beziehungen und International Beziehungen

Liga der Arabischen Staaten, 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, Verantwortlicher für die Sektion Entwicklung und Wiederaufbau von Palästina, die sozialen Angelegenheiten und die palästinensischen offiziellen Institutionen, Bereich Palästina und Arabische besetzte Gebiete