

# Ein »gekaperter Markt«: Das Pariser Protokoll und die palästinensische Wirtschaft

**Eness Elias**

Die palästinensische Wirtschaft ist durch das Pariser Protokoll – ein in der Öffentlichkeit kaum bekannter Anhang der Oslo-Abkommen – in eine institutionalisierte und permanente Abhängigkeit von israelischen Interessen geraten.

Das heutige palästinensische Wirtschaftssystem in der Westbank und im Gazastreifen wurde im Grunde von Israel nach dem Krieg 1967 geschaffen. Die von Israel seit dem Krieg eingeführte Politik und Praktiken haben die palästinensische Wirtschaft in die israelische eingebunden und machten sie von dieser abhängig.

Die Oslo-Abkommen insgesamt und insbesondere das damit einhergehende Pariser Abkommen (1994), auch Pariser Protokoll genannt, ein auf die Wirtschaft bezogener Anhang der Oslo-Abkommen, sollten – davon gingen so gut wie alle Akteure aus – die palästinensische Wirtschaft nach und nach unabhängig machen. Das Gegenteil ist seitdem eingetreten: Das Pariser Protokoll stellt heute die Grundlage für die Vertiefung und Institutionalisierung palästinensischer Abhängigkeit von Israel dar.

In der Folge waren in den letzten Jahren 85 Prozent der aus den palästinensischen Gebieten exportierten Waren für Israel bestimmt, und 70 Prozent der palästinensischen Importe kamen aus Israel.<sup>1</sup> So fließt das meiste Geld, das die Palästinenser\*innen verdienen, auf die eine oder andere

Weise wieder in die israelische Wirtschaft zurück. Gleichzeitig hat sich die Lage der palästinensischen Wirtschaft immer weiter verschlechtert. Zwischen 1995 und 2014 wuchs das reale<sup>2</sup> Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt jährlich nur um ein Prozent,<sup>3</sup> von 1.435 auf 1.737 US-Dollar (von zirka 1.226 auf 1.484 Euro); die Produktivität konnte nicht gesteigert werden und die Arbeitslosenrate stieg von 18 auf 27 Prozent.<sup>4</sup>

Folgender Artikel zeigt, wie das Pariser Protokoll die Abhängigkeit der palästinensischen Wirtschaft von der israelischen institutionalisiert und sogar verschärft hat. Dabei konzentriert sich der Artikel auf die Westbank, da die Situation im Gazastreifen in den letzten 12 Jahren weitgehend von der von Israel auferlegten Abriegelung bestimmt wird.

## **Die Geburt des »gekaperten Markts«**

Seit der Eroberung der Westbank und des Gazastreifens im Jahr 1967 bedient sich Israel einer Reihe von Mechanismen, mit denen der palästinensische Markt »gekapert«

worden ist. Der wichtigste dieser Mechanismen ist die Schaffung eines einheitlichen Zollsystems, das allein von Israel kontrolliert wird. Dieses Zollsystem wurde dann auch zur Grundlage des Pariser Protokolls, auf das weiter unten in diesem Artikel eingegangen wird. Vorher soll die Entwicklung unter der israelischen Besatzung bis zu den Oslo-Abkommen kurz skizziert werden.

Von 1948 bis zum Krieg 1967 wurde die Westbank (einschließlich Ost-Jerusalem) von Jordanien beherrscht und der Gazastreifen von Ägypten. Zu dieser Zeit war der Agrarsektor der wichtigste Bereich der palästinensischen Wirtschaft in der Westbank und im Gazastreifen, und das ist praktisch auch heute noch so. In Ost-Jerusalem und den anderen Städten der Westbank wie Hebron und Nablus entwickelte sich kein nennenswerter Industriesektor.<sup>5</sup>

Nach dem Krieg von 1967 wurden Ost-Jerusalem und das umliegende Gebiet, einschließlich der dortigen Dörfer, von Israel annektiert, während die übrige Westbank und der Gazastreifen einer Militärregierung unterstellt wurden. In den ersten zehn Jahren der Besatzung hat Israel die palästinensische Wirtschaft in der Westbank und im Gazastreifen in seine eigene eingebunden. Zu der Zeit war die israelische Wirtschaft zirka zehnmal so groß wie die palästinensische; in Israel gab es eine viel breitere Palette an Produkten und der Anteil des Produktionssektors am israelischen Bruttoinlandsprodukt war viermal größer als der am palästinensischen. Hinter den Beziehungen zwischen Israel und Palästina steht also ein eindeutiges Missverhältnis: auf der einen Seite ein relativ entwickeltes und reiches Land mit einer großen Wirtschaftskraft, auf der anderen ein vergleichsweise armes und unterentwickeltes Land mit wenig ökonomischen Kapazitäten.

In den ersten zehn Jahren war die Einbindung für die palästinensische Wirtschaft von Vorteil. Sie wuchs schneller als die israelische und der Lebensstandard der Palästinenser\*innen in den besetzten Gebieten stieg deutlich. Zwar wurde der Gazastreifen ganz von Ägypten abgeschnitten, aber in der Westbank wurden bald wieder die Brücken zu Jordanien geöffnet und der Handel mit den arabischen Staaten im Osten und Süden konnte wieder aufgenommen werden. So kam es zwischen 1971 und 1977 zu einem Anstieg der Exporte aus den und der Importe in die besetzten Palästinensergebiete. Viele Palästinenser\*innen verdienten ihren Lebensunterhalt mit Arbeit in Israel, hauptsächlich körperlicher Arbeit. Die Löhne, die sie damit verdienten, waren höher als die in der Westbank und im Gazastreifen üblichen Löhne. Die steigenden Einkommen führten zu einer Ankurbelung der palästinensischen Wirtschaft und zu einem höheren Lebensstandard. Darüber hinaus durchlief die palästinensische Landwirtschaft durch den Einsatz fortgeschrittener israelischer Technologien eine Modernisierung, was einen Anstieg des Exports palästinensischer Waren nach Israel bewirkte.

Dieser Aufschwung war jedoch nicht von Dauer. Die israelischen Besatzungspraktiken, wie die Enteignung von Land und Wasserressourcen, die Errichtung israelischer Siedlungen in den besetzten palästinensischen Gebieten und die Vertreibung von Palästinenser\*innen aus ihren Wohnorten machten sich im Wirtschaftsleben der Westbank und des Gazastreifens bemerkbar. Direkt wurde davon

am stärksten die Landwirtschaft beeinträchtigt. Nach Angaben der Weltbank von 1993 ging die bewässerte (und damit landwirtschaftlich nutzbare) Fläche um 6 Prozent zurück, während die Preise für Land und Wasser sehr stark anstiegen. Die überhöhten Grundstückspreise in Kombination mit der von den israelischen Behörden unterbundenen Entwicklung und Erweiterung der Ortschaften in den besetzten Gebieten führten zu sehr hohen Baukosten, ganz besonders für Industrieunternehmen, was die palästinensische industrielle Entwicklung stark behinderte.<sup>6</sup> Die Unfähigkeit, mit den niedrigen Preisen israelischer Unternehmen zu konkurrieren, sowie die eingeschränkte palästinensische Produktion aufgrund fehlender Nachfrage sowie Ressourcen- und Rohstoffmangel haben zum völligen Verschwinden vieler palästinensischer Industriebetriebe geführt.

Von israelischer Seite wurden auch direkte Verwaltungsmaßnahmen ergriffen, um eine Entwicklung der Produktionskapazitäten der palästinensischen Wirtschaft zu verhindern: Alle wirtschaftlichen Aktivitäten der Palästinenser\*innen wurden der Militärverwaltung in den besetzten Gebieten unterstellt und jede wirtschaftliche Tätigkeit erforderte deren Genehmigung. Die Pläne palästinensischer Geschäftsleute, neue Unternehmen zu gründen oder bestehende zu erweitern, wurden häufig durch Verzögerungen bei der Erteilung von Genehmigungen behindert oder gar durch Verweigerung der Genehmigungen zunichte gemacht. Palästinenser\*innen benötigten Genehmigungen für alle mit dem Kauf von Grundstücken, dem Bau von Gebäuden, dem Warentransport sowie mit dem Ex- und Import verbundenen Aktivitäten. Darüber hinaus war die Besteuerung von gewerblicher Tätigkeit in den besetzten Gebieten sehr hoch. Palästinensische Unternehmen mussten Mehrwertsteuer auf alle über Israel importierten Rohstoffe zahlen. Die Mehrwertsteuer sollte dann zurückerstattet werden, weil die Rohstoffe Israel ja nur pasierten. Allerdings geschah das nur nach langen Verzögerungen, was zu schweren Liquiditätsproblemen und hohen Verlusten bei den palästinensischen Unternehmen führte.

Seit Beginn der Besatzung im Jahr 1967 bis heute werden alle palästinensischen Ex- und Importe über israelische Häfen und Flughäfen abgewickelt. Dafür wird die Vermittlung von israelischen Firmen benötigt, die dadurch von der palästinensischen Wirtschaft profitieren und so die ohnehin schon geringen Erträge noch schmälern. Das einheitliche Zollsystem erhöht die Produktionskosten für palästinensische Unternehmen und führt dazu, dass palästinensische Exporteure ihren Wettbewerbsvorteil auf ihren traditionellen Märkten in den Nachbarländern verlieren. Die Exporte aus dem Gazastreifen und der Westbank nach Jordanien und von dort auch in andere arabische Länder sind zwar Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre gestiegen, aber es handelte sich immer noch um eine niedrige Exportrate. Der israelische Staat erlaubte diese Exporte, da er beim Ankauf über die israelische Währung (Schekel) am Wechselkurs verdiente und weil ein Großteil der palästinensischen Einnahmen aus dem Export in den Import von israelischen Waren investiert wurde.

Darüber hinaus behinderte das Finanzsystem in den besetzten Gebieten das Wirtschaftswachstum und die

Realisierung von Wirtschaftsinitiativen. Seit 1967 gab es praktisch ein Vakuum im Finanzsektor, da die jordanischen Banken ihre Niederlassungen schließen mussten, einschließlich der Arab Bank, die als wichtigste palästinensische Bank galt. Erst in den späten 1980er Jahren erlaubte der israelische Staat die Eröffnung von zwei kleinen Zweigstellen der Cairo Amman Bank. Die meisten Bankgeschäfte in den besetzten palästinensischen Gebieten wurden über Jordanien abgewickelt, aber das reichte nicht aus, um die palästinensische Wirtschaft anzukurbeln.

Aufgrund ihrer Größe, technologischen Stärke sowie der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und staatlichen Förderungen waren israelische Unternehmen in der Lage, kleine palästinensische Betriebe, die für den lokalen Markt produzieren, auszustechen und zu verdrängen. Obwohl das Pro-Kopf-Einkommen in den besetzten Gebieten viel niedriger als in Israel ist, besteht dennoch eine Nachfrage von Millionen von palästinensischen Konsument\*innen nach Produkten zur Deckung des Grundbedarfs und sogar nach Luxusgütern. Die begrenzten Produktionskapazitäten und das Unvermögen der palästinensischen Industrie, mit ihren Preisen und Angeboten auf dem israelischen Markt zu bestehen, führten zu einer Überschwemmung des palästinensischen Marktes mit billigen und mitunter besseren Waren israelischer Unternehmen. So unterband das einheitliche Zollsystem die Entwicklung einer unabhängigen, starken palästinensischen Wirtschaft und machte die besetzten palästinensischen Gebiete zu einem Absatzmarkt für israelische Waren.

### **Das Pariser Protokoll: Die Institutionalisierung des «gekaperten Markts»**

Nach der Unterzeichnung des ersten Oslo-Abkommens (1993) und der Errichtung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) in Teilen der Westbank und des Gazastreifens im Mai 1994 bestand Hoffnung auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, auf die Förderung lokaler Unternehmen und Geschäfte, internationale Investitionen und regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Das Versprechen westlicher Länder und Saudi-Arabiens, sich an der Finanzierung des Förderprogramms und des Friedensprozesses zu beteiligen, lieferte das notwendige Kapital.<sup>7</sup> Die Weltbank erklärte sich auch bereit, spezifische Projekte zu unterstützen, vor allem zur Sanierung und zum Aufbau von Infrastrukturen wie Straßen und zum Bau von Wohnungen.

Im Rahmen der Oslo-Abkommen unterzeichneten beide Seiten am 29. April 1994 in Paris das «Protokoll über die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Regierung des Staats Israel und der PLO, die das palästinensische Volk repräsentiert». Das sogenannte Pariser Protokoll regelt die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Israel und den palästinensischen Gebieten der Westbank und des Gazastreifens in Bezug auf Zoll, Steuern, Arbeit, Landwirtschaft, Industrie und Tourismus. Infolge des Abkommens wurden die wichtigsten wirtschaftlichen Institutionen der PA errichtet: das Finanzministerium, einschließlich der Budgetabteilung, die Behörde für Währungsangelegenheiten

und das Zentralamt für Statistik. Wie die Oslo-Abkommen sollte das Pariser Protokoll nur für einen Übergangszeitraum von fünf bis sieben Jahren gelten, aber es gilt praktisch mehr oder weniger bis heute.

Aufgrund seiner Konzeption und Umsetzung führte das Pariser Protokoll nicht zu dem erhofften wirtschaftlichen Aufbau und einer entsprechenden Entwicklung. Die Institutionen der PA konnten nicht das Maß an Autonomie erlangen, das es ihnen ermöglicht hätte, eine langfristige Wirtschaftspolitik und Entwicklungsförderung zu betreiben. Seit der Unterzeichnung des Pariser Protokolls war die palästinensische Wirtschaft wiederholt wirtschaftlichen Krisen ausgesetzt, die auf die Auswirkungen des Protokolls, auf israelische Besatzungspraktiken und auf andere politische Umstände und Sicherheitsprobleme zurückzuführen sind. Das Pariser Protokoll institutionalisierte und intensivierte die Abhängigkeit der palästinensischen Wirtschaft von der israelischen, insbesondere durch die Institutionalisierung des einheitlichen Zollsystems, das in der Praxis bereits 1967 eingeführt worden war.

Wie von Professor Arie Arnon dokumentiert,<sup>8</sup> bevorzugten die Palästinenser\*innen während der Verhandlungen über das Pariser Protokoll eine sogenannte Freihandelszone, bei der es keine gemeinsame Außengrenze gibt und es jedem der beiden Partner erlaubt ist, seine Handelsbeziehungen mit dem Rest der Welt selbstständig zu bestimmen. Ein solches Arrangement hätte die Festlegung einer klaren Grenze für den Handel zwischen den beiden Territorien erfordert, was Israel entschieden ablehnte. Das israelische Verhandlungsteam schlug vor, das einheitliche Zollsystem beizubehalten, und versuchte, die Palästinenser\*innen davon zu überzeugen, dass das Fehlen einer solchen Handelszone weniger Beschränkungen und Hindernisse nach sich ziehen würde und dadurch bessere Chancen für den Aufbau einer blühenden palästinensischen Wirtschaft bestünden. Im Laufe der Verhandlungen bot die israelische Delegation die Einführung einer Freihandelszone an, aber nur unter der Bedingung, dass es keine Bewegungsfreiheit für Arbeiter\*innen zwischen den besetzten palästinensischen Gebieten und Israel geben würde. Mit anderen Worten: Die palästinensische Unabhängigkeit bei der Festlegung ihrer Handelspolitik sollte mit einer weitgehenden Einschränkung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Palästinenser\*innen auf dem israelischen Arbeitsmarkt erkauft werden. Die Palästinenser\*innen waren so sehr vom israelischen Markt abhängig, dass sie es sich nicht leisten konnten, auf die Möglichkeit, in Israel zu arbeiten, zu verzichten. Deshalb erklärten sie sich schließlich bereit, das einheitliche Zollsystem zu institutionalisieren.

Das Pariser Protokoll basiert auf einem Wirtschaftsmodell, das einen freien Verkehr von Waren und Arbeitskräften über die Grüne Linie [Begriffserklärung siehe Glossar] hinweg in einem gemeinsamen Zollgebiet vorsieht. Die Weltbank und andere Wirtschaftsakteure sahen das einheitliche Zollsystem als ein positives Arrangement, da sie annahmen, dass der kleine palästinensische Markt aufgrund der vielen billigen Arbeitskräfte und der niedrigeren Produktionskosten attraktiv sei und irgendwann mit dem israelischen konkurrieren könne. Diese Einschätzung ignoriert völlig die Machtverhältnisse zwischen Israel und der PA und die



fehlende Bewegungsfreiheit der Palästinenser\*innen. In der Praxis garantiert das Pariser Protokoll den freien Verkehr von israelischen Waren, nämlich ihre steuer- und zollfreie Einfuhr in die palästinensischen Gebiete, während es den freien Verkehr von palästinensischen Waren innerhalb der besetzten Gebiete und aus diesen heraus behindert.

Auch die Bewegungsfreiheit von Menschen gilt nur für die israelische Seite und nicht für die palästinensische. Das Pariser Protokoll schreibt zwar vor, der Verkehr von Arbeitskräften zwischen den besetzten Gebieten und Israel müsse gewährleistet sein und dürfe nicht permanent unterbrochen werden. Aber in der Praxis schränkt Israel mit seinen strengen Auflagen und Prüfungen die Arbeitsmöglichkeiten der Palästinenser\*innen in Israel willkürlich ein. Immer wieder verhindert eine allgemeine «Schließung» der besetzten Gebiete ganz, dass Palästinenser\*innen ihrer Beschäftigung auf israelischem Territorium nachgehen können. Im Jahr 2000, vor Beginn der Zweiten Intifada, arbeiteten noch etwa 140.000 Palästinenser\*innen in Israel, im Laufe der Intifada sank ihre Anzahl auf 40.000<sup>9</sup> und blieb bis zum Jahr 2009 bei ungefähr 50.000.<sup>10</sup> Ihre Zahl war nach Schätzungen 2016 wieder auf 113.000 gestiegen, wobei allerdings ungefähr 40 Prozent davon keine Reisegenehmigung hatten.<sup>11</sup>

Politische Instabilität und anhaltende Beschränkungen der Freizügigkeit und des Zugangs zum Handel sind die Haupthindernisse für ein Wirtschaftswachstum in den besetzten Gebieten. Der private Sektor, der die treibende Kraft der lokalen Produktion in den besetzten Gebieten sein sollte, kann diese Rolle vor allem wegen der häufigen von Israel verfügten «Schließungen» sowie wegen der politischen Instabilität und wirtschaftlichen Unsicherheit nicht übernehmen. Die palästinensische Industrie leidet unter Infrastrukturproblemen wie wiederholten Stromausfällen und unter Kraftstoffmangel und kann deshalb keine echte Alternative zu israelischen Waren und Dienstleistungen schaffen. All dies führt dazu, dass die Rate privater Investitionen eine der niedrigsten der Welt ist. Die Zersplitterung der besetzten Gebiete in kleine Enklaven erlaubt keinen wirtschaftlichen Zusammenhalt. Infolge der anhaltenden Beschränkungen hat die palästinensische Wirtschaft einen Prozess der Deindustrialisierung durchgemacht und der Anteil des Produktionssektors ist im Laufe der Jahre immer weiter gesunken: von 18 Prozent des palästinensischen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1995 auf heute 10 Prozent. Der Anteil des Agrarsektors in der palästinensischen Wirtschaft ging um die Hälfte zurück, und es gab auch einen Rückgang in der lokalen Produktion, was die Exportmöglichkeiten der palästinensischen Wirtschaft weiter reduzierte.<sup>12</sup> Sehr hohe Arbeitslosigkeit und ein Rückgang der Kaufkraft in der palästinensischen Bevölkerung verschärfen die Situation weiter.

Das folgende Kapitel beschreibt etwas detaillierter die Auswirkungen des Pariser Protokolls auf das palästinensische Handelssystem und zeigt, dass der palästinensische Markt fast ausschließlich von den Handelsbeziehungen mit Israel abhängig ist.

## Das palästinensische Handelssystem nach dem Pariser Protokoll

Wie bereits erwähnt, war die palästinensische Wirtschaft seit Beginn der Besetzung im Jahr 1967 durch sehr niedrige Exportraten und eine sehr begrenzte lokale Produktion einerseits und andererseits sehr hohe Einfuhren vor allem aus Israel gekennzeichnet. Die große Diskrepanz zwischen umfangreichen Importen und geringfügiger Export- und Produktionstätigkeit führte zu einem strukturellen Handelsdefizit, das bis heute mit einer negativen Zahlungsbilanz der PA einhergeht. Im Jahr 2015 betrug das palästinensische Handelsdefizit 1,45 Milliarden US-Dollar (1,24 Milliarden Euro). Internationale Hilfszahlungen spielten eine wichtige Rolle bei der Finanzierung dieses Defizits. Sie sind jedoch in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen,<sup>13</sup> was die weitgehende Abhängigkeit der palästinensischen Wirtschaft von der israelischen nur noch weiter verschärft.

Das Pariser Protokoll hat diese Abhängigkeit durch die Einführung eines einheitlichen Zollsystems institutionalisiert. Dies ermöglicht es Israel, die palästinensischen Ex- und Importe vollständig zu kontrollieren und damit unmittelbar die palästinensische Produktion zu beeinflussen. Das Pariser Protokoll legt fest, dass palästinensische Ex- und Importe nur über israelische Häfen, Flughäfen oder an von Israel kontrollierten Übergängen abgewickelt werden dürfen. Der Verkehr von Waren, Rohstoffen und Produktionsmitteln für den palästinensischen Markt unterliegt harschen israelischen Beschränkungen, wie Importquoten, strengen, von Israel festgelegten Standards, Verwaltungsvorschriften und technischen Hürden, die es verhindern, dass palästinensische Waren auf den israelischen Markt oder auf internationale Märkte gelangen.

Zum Beispiel haben die israelischen Beschränkungen in der Landwirtschaft, dem größten Produktionssektor der palästinensischen Wirtschaft, dazu geführt, dass palästinensische Bäuerinnen und Bauern ihren Lebensunterhalt nicht mehr mit landwirtschaftlicher Produktion bestreiten können. Die kontinuierlich fortschreitende Reduzierung des zur Verfügung stehenden Agrarlands, unter anderem durch die Errichtung von israelischen Siedlungen auf palästinensischem Agrarland, sowie Wassermangel und fehlende Infrastrukturen haben dazu geführt, dass palästinensische Betriebe nicht mit den großen israelischen Unternehmen konkurrieren können, die freien Zugang zum palästinensischen Markt haben und diesen mit billigeren landwirtschaftlichen Produkten überschwemmen. Die Folge ist, dass während in der Westbank und im Gazastreifen ein erheblicher Teil der israelischen landwirtschaftlichen Produkte konsumiert wird, fast keine der in der Westbank und im Gazastreifen produzierten landwirtschaftlichen Produkte in Israel verkauft werden.

Die Beschaffung von Rohstoffen, die palästinensische Unternehmen benötigen, ist mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden, die zum Teil auf Restriktionen und Praktiken der israelischen Behörden, zum Teil auf das Pariser Protokoll zurückgehen. Das Pariser Protokoll enthält eine Liste spezifischer Güter, die palästinensische Hersteller\*innen importieren dürfen, wobei das Protokoll die Palette der Güter im Vergleich zu dem, was vor dem Abkommen

eingeführt werden durfte, reduziert hat. Die Listen werden mit Sicherheitsbelangen begründet. Es gibt eine lange Liste von Rohstoffen, Gütern und Maschinen, die nicht eingeführt werden dürfen, einschließlich bestimmter Chemikalien, die zum Beispiel für die pharmazeutische Industrie gebraucht werden. Außerdem gibt es Beschränkungen in Bezug auf den Import von sogenannten Dual-Use-Produkten, das heißt, Produkten, die neben zivilen Zecken auch für militärische verwendet werden können. Fast alle Industriezweige sind von diesen Auflagen betroffen und müssen sich daher mit weniger geeigneten oder weniger guten Materialien begnügen.

Darüber hinaus legt das Pariser Protokoll fest, dass alle palästinensischen Unternehmen für alle Rohstoffe, die sie importieren wollen, unabhängig von deren Herkunftsländern oder ihrem möglichen Verwendungszweck Einfuhrgenehmigungen beim israelischen Gesundheitsministerium einholen müssen. Im Gegensatz dazu brauchen israelische Unternehmen solche Genehmigungen nur für bestimmte Rohstoffe. Außerdem können Israelis eine Erlaubnis erhalten, die für ein Jahr gültig ist, während Palästinenser\*innen für jede Lieferung eine separate Genehmigung benötigen. Das heißt, dass für jede Lieferung eine Genehmigung des israelischen Zolls sowie der israelischen und palästinensischen Gesundheitsbehörden eingeholt und bezahlt werden muss, was einen langwierigen bürokratischen Prozess bedeutet, der mehrere Tage, aber auch viele Wochen in Anspruch nehmen kann. Strenge israelische Sicherheitskontrollen sorgen dafür, dass jede Lieferung in die besetzten Gebiete dann noch einmal weitere Tage oder Wochen aufgehalten wird. All dies führt zu großen Verzögerungen. Die umfangreichen bürokratischen Verfahren beeinträchtigen zudem die Möglichkeiten von Unternehmen, die für den internationalen Markt produzieren, sich auf Preise und Lieferzeiten festzulegen und sich an internationalen Ausschreibungen zu beteiligen. Damit wird generell die Exportfähigkeit von palästinensischen Firmen behindert.

Gemäß dem Pariser Protokoll müssen alle palästinensischen Warenimporte in die besetzten Gebiete durch israelische Frachtunternehmen, Lagerfirmen und Transportunternehmen vorgenommen werden, die von dieser Bestimmung und anderen Auflagen profitieren. Darüber hinaus müssen palästinensische Importeure israelische Unternehmen für den Nachweis der von Israel für jede Lieferung in die besetzten Gebiete verlangten Sicherheitskontrolle bezahlen. Der Nachweis wird ungefähr innerhalb einer Woche nach Warenankunft in einem israelischen Hafen ausgestellt und kostet etwa zwischen fünf und zehn Prozent des Werts der Lieferung. Die Zahlungen für die Hafengebühren, die Sicherheitskontrollen selbst und die Mehrwertsteuer verteuern die Waren um weitere etwa 14 Prozent.<sup>14</sup> Auf diese Weise erzeugt das im Pariser Protokoll festgelegte System der Besteuerung für Israel Einnahmen von über 310 Millionen US-Dollar (266 Millionen Euro) pro Jahr.<sup>15</sup> Andererseits sind auf die in die palästinensischen Gebiete eingeführten israelischen Waren und Dienstleistungen keine Zölle zu zahlen und ihr Mehrwertsteuersatz ist viel niedriger, wodurch der Handel mit Israel gefördert wird.

Im Fall von etlichen Produkten, darunter Kraftstoff, haben die palästinensische Bevölkerung und Unternehmen überhaupt keine Wahl. Da die PA keinen Handel mit Staaten betreiben darf, die keine diplomatischen Beziehungen mit Israel haben, können die Palästinenser\*innen zum Beispiel kein Öl aus arabischen Staaten importieren, sondern müssen sehr teuren Kraftstoff von israelischen Firmen kaufen. Noch komplizierter ist es bei Pharmaprodukten. Das gemeinsame Zollsystem bedeutet, dass preiswerte, in Schwellenländern gängige Generika, die etwa in Indien hergestellt werden, nicht ohne Weiteres eingeführt werden können, da Israel höhere Ansprüche bei der Zulassung von Medikamenten stellt. Dazu kommt: Aufgrund des gemeinsamen Zollsystems rechnen die großen globalen Pharmafirmen die Palästinensergebiete zu Israel. Das führt dazu, dass sie dieselben hohen Preise wie in Industrieländern verlangen und nicht die verbilligten, die sie in den Schwellenländern anbieten und wie sie für die palästinensische Wirtschaft angemessen wären. Diese unangemessen hohen Preise der Konkurrenz kann die palästinensische Pharmaindustrie aber kaum für sich nutzen, denn sie muss mit hohen bürokratischen Hürden und längeren Vertriebswegen rechnen, die die Kosten in die Höhe treiben, wenn sie ihre Produkte außerhalb der besetzten Gebiete verkaufen will. Das gilt trotz des gemeinsamen Zollsystems auch für den israelischen Markt. Zudem darf sie in viele arabische Länder – an sich ihre «natürlichen Märkte» – nicht exportieren. In der Folge leidet ihre Wettbewerbsfähigkeit und sie muss sich mit einem extrem kleinen Markt begnügen. Diese Schwäche nutzt die hochentwickelte israelische Pharmaindustrie. Sie hat einen uneingeschränkten Zugang zum palästinensischen Markt und hat somit ungleich bessere Wettbewerbsbedingungen.

## Das palästinensische Finanzsystem

Der Begriff Finanzsystem bezeichnet in der Regel das nationale Bankensystem eines Landes. Da es in besetzten Gebieten keine wirtschaftliche oder politische Unabhängigkeit gibt, unterliegt das palästinensische Finanzsystem einer Reihe von erheblichen Einschränkungen. Die palästinensischen Behörden können die Wirtschaftspolitik nicht selbstständig festlegen und die palästinensische Wirtschaft nicht nach eigenem Ermessen steuern. Das palästinensische Finanzsystem wird in der Praxis von der israelischen Zentralbank und von den israelischen Geschäftsbanken kontrolliert.

Die Finanzpolitik der israelischen Zentralbank wird auch in den besetzten Gebieten durchgesetzt. So ist das palästinensische Finanzsystem von kontroversen israelischen finanzpolitischen Entscheidungen und Praxen wie der Zinspolitik sowie Devisenkäufen und exportorientierten Wirtschaftsstrategien betroffen. All dies hat Auswirkungen auf palästinensische Unternehmen und Haushalte, ohne dass palästinensische Institutionen auch nur im Ansatz darauf Einfluss nehmen könnten. Die von Israel auferlegten Beschränkungen beeinträchtigen die Entwicklungsmöglichkeiten des palästinensischen Finanzsektors und die Möglichkeiten vieler palästinensischer Banken, ihren Kund\*innen angemessene Dienste anzubieten.

Gemäß Artikel 9 des Pariser Protokolls, der sich mit Finanzangelegenheiten befasst, wurde die Palästinensische Behörde für Währungsangelegenheiten errichtet, um die palästinensische Wirtschaft zu lenken. Gemäß dem Protokoll ist sie dafür verantwortlich und dazu befugt, die Währungspolitik festzulegen und diese umzusetzen. Aber aufgrund der Besetzung ist ihr das nicht möglich. Die Behörde hat nur einen kleinen Teil der Befugnisse einer Zentralbank, ohne die wirtschaftliche Unabhängigkeit unmöglich ist. Eine Zentralbank hat zwei Hauptfunktionen: die Lenkung einer unabhängigen Wirtschafts- und Währungspolitik sowie die Unterstützung, Regulierung und Überwachung des inländischen Bankensystems. Die Palästinensische Behörde für Währungsangelegenheiten kann diese beiden Funktionen nicht wirklich erfüllen und gegenwärtig ist ihre Rolle auf die Überwachung palästinensischer Banken beschränkt.<sup>16</sup>

Eine der zentralen Befugnisse einer Zentralbank ist die, eine eigene Währung zu schaffen und zu regulieren. Das Pariser Protokoll hat der Palästinensischen Behörde für Währungsangelegenheiten diese Option verwehrt. Israel hat dies nicht zugelassen, weil die Existenz einer solchen Währung eine gewisse monetäre Unabhängigkeit, die sich Israels Kontrolle entzieht, ermöglichen würde. Daher ist die palästinensische Behörde von mehreren fremden Währungen abhängig: israelische Schekel, jordanische Dinar, US-Dollar und Euro. Der Anteil des Schekels am palästinensischen Finanzmarkt ist besonders groß, was auf verschiedene Faktoren zurückgeht, darunter Steuereinnahmen, vor allem Zollgebühren und die Mehrwertsteuer, die Israel für die PA erhebt, die Löhne, die an Palästinenser\*innen gezahlt werden, die in Israel oder israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten arbeiten, sowie die Ex- und Importe, die hauptsächlich von und nach Israel gehen. Die Bilanz der Transaktionen veranschaulicht das Ungleichgewicht im Finanzverkehr zwischen Israel und der Palästinensischen Behörde für Währungsangelegenheiten: Circa 80 Prozent der Geldüberweisungen der Palästinensischen Behörde werden von Israel auf den palästinensischen Finanzmarkt überwiesen, während nur 20 Prozent von palästinensischen Banken auf israelische überwiesen werden.<sup>17</sup> Das Fehlen einer nationalen Währung macht die Finanzpolitik der Palästinenser\*innen ineffektiv und liefert sie den Schwankungen der israelischen Währung aus.<sup>18</sup>

Die israelische Währung kommt vor allem durch die Löhne der Palästinenser\*innen, die in Israel arbeiten, in die besetzten Gebiete. Darüber hinaus kaufen die Palästinenser\*innen Güter und Dienstleistungen wie Strom, Gas, Treibstoff, Nahrungsmittel und medizinische Dienste hauptsächlich aus Israel, wofür sie in Schekel bezahlen müssen. Zum Beispiel verbraucht die PA Strom der israelischen Stromgesellschaft im Wert von ungefähr 70 bis 80 Millionen Schekel (17-19 Millionen Euro) pro Monat; 500 bis 600 Millionen Schekel (120 bis 144 Millionen Euro) sind monatlich an israelischen Treibstofflieferanten zu zahlen und 25 Millionen Schekel (6 Millionen Euro) pro Monat für medizinische Dienste.<sup>19</sup> Diese Zahlungen werden im Auftrag der Käufer\*innen vom palästinensischen Bankensystem geleistet, das die israelischen Lieferanten über israelische Banken bezahlt.

Trotz der absoluten Vorherrschaft des Schekels in den besetzten Gebieten haben palästinensische Banken keinen direkten Zugang zur Clearing-Stelle der israelischen Währung und müssen Clearing-Dienste von israelischen Banken kaufen.<sup>20</sup> Zwei israelische Banken, die Bank Hapoalim und die Discount Bank, haben Vereinbarungen mit palästinensischen Banken und leisten Clearing-Dienste für sie. Diese Abkommen beinhalten strenge Auflagen, die die Kosten des Schekels für die palästinensischen Banken erhöhen, während anderen ausländischen Banken nicht die gleichen strengen Auflagen für Clearing-Dienste auferlegt werden.

Nur ein Teil der palästinensischen Banken ist befugt, Schekel auf israelische Banken zu überweisen; neu eröffnete Banken, die an den Abkommen nicht beteiligt sind, haben es besonders schwer. Für die Bereitstellung von Clearing-Diensten verlangen die israelischen Banken von den palästinensischen, dass sie eine sehr hohe Sicherheit, mehr als eine Milliarde Schekel (ca. 240 Millionen Euro), in bar hinterlegen, für die sie keine Zinsen erhalten. Darüber hinaus haben die israelischen Banken verschiedene Beschränkungen eingeführt, die die Kosten und Risiken für die palästinensischen Banken erhöhen. Zum Beispiel begrenzen die israelischen Banken die Summe, die palästinensische Banken auf einmal überweisen können. Da sie für jede Überweisung eine Gebühr verlangen, erhöht die Begrenzung die Unkosten für die palästinensischen Banken. Aber selbst zu diesen erschwerten Bedingungen sind diese Clearing-Dienste nicht immer in ausreichendem Maße verfügbar. Im Februar 2016 gab die Bank Hapoalim bekannt, dass sie vorhat, diese Überweisungen einzuschränken. Die palästinensischen Banken sind völlig von den israelischen Banken abhängig und ihren Launen ausgeliefert.

## Zusammenfassung

Das Pariser Protokoll ging davon aus, dass Investitionen des privaten und des öffentlichen Sektors in die palästinensische Wirtschaft und in die Arbeitsmöglichkeiten von Palästinenser\*innen in Israel zur Vollbeschäftigung führen würden. Dies sollte durch die finanziellen Vermittlungsdienste des sich entwickelnden palästinensischen Bankensystems unter der Leitung der Palästinensischen Behörde für Währungsangelegenheiten geschehen. Der öffentliche Sektor sollte gestärkt und ein effizientes Steuersystem geschaffen werden. Die internationalen Hilfszahlungen sollten dazu beitragen, die notwendigen Infrastrukturen zu schaffen. All dies ist nicht eingetreten, und die Auswirkungen des Pariser Protokolls führten stattdessen zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in der Westbank, während Israel weiterhin große Gewinne aus seinen wirtschaftlichen Beziehungen mit dem palästinensischen Markt zieht.

Die Institutionalisierung des einheitlichen Zollsystems, dazu Israels Kontrolle über den palästinensischen Arbeitsmarkt sowie das Fehlen einer palästinensischen Währung beschränken die palästinensische Selbständigkeit weitgehend und zementieren die große Abhängigkeit der palästinensischen Wirtschaft von Israel und seiner Wirtschaftspolitik, die Israel natürlich den eigenen Interessen entsprechend gestaltet. Die vorherrschende wirtschaftliche



und politische Instabilität blockiert dringend notwendige Investitionen, die zu langfristigem Wirtschaftswachstum führen könnten. Gleichzeitig überschwemmen israelische Waren den palästinensischen Markt, sodass den palästinensischen Verbraucher\*innen kaum eine Wahl bleibt. Diese sind israelischen und internationalen Produkten quasi ausgeliefert, während die eigenen Unternehmen nicht in der Lage sind, mit israelischen zu konkurrieren und die palästinensische Wirtschaft weiterzuentwickeln.

Das Pariser Protokoll wurde nicht von zwei gleichberechtigten Partnern verhandelt und unterzeichnet. Die Regeln und Mechanismen, die in dem Abkommen verankert wurden, sind Ausdruck der ungleichen Machtverhältnisse zwischen den beiden Seiten. Zudem sind sie der Tatsache geschuldet, dass es ursprünglich ein temporäres Abkommen sein sollte. Während in anderen Wirtschaftsabkommen wie zum Beispiel dem, auf dem die Europäische Union basiert, die Regulierungsmechanismen darauf abzielen, kleinen Ländern mehr Gewicht zu geben, als es ihrer Wirtschaftsmacht entspricht, sorgt das Pariser Protokoll für eine Begünstigung des ohnehin deutlichen stärkeren israelischen Vertragspartners.

Das Pariser Protokoll ist nicht sehr detailliert: Es umfasst nur 20 Seiten. Insbesondere fehlen dem Abkommen Durchsetzungsmechanismen. Der israelische Staat kann gegen das Abkommen verstoßen, ohne nennenswerte Sanktionen befürchten zu müssen. So beschränkt er zum Beispiel den Zugang von palästinensischen Arbeiter\*innen nach Israel oder weigert sich, der PA die Steuern weiterzuleiten, die ihr gemäß dem Pariser Protokoll zustehen, ohne dass etwas passiert. Im Gegensatz dazu muss die PA aufgrund ihres permanenten Defizits und der politischen und militärischen Stärke Israels das Abkommen genau einhalten und sogar Änderungen zustimmen, die von der israelischen Regierung von Zeit zu Zeit beschlossen werden. Hier ist anzumerken, dass obwohl jede Änderung der Vereinbarung veröffentlicht werden sollte, diese Änderungen ohne ersichtlichen Grund geheim gehalten werden. Alle Versuche von verschiedenen Organisationen und Institutionen, Informationen über die Änderungen des Pariser Protokolls zu erhalten, waren bisher vergeblich.

Es gab immer wieder Forderungen, das Pariser Protokoll grundsätzlich zu verändern oder gänzlich aufzuheben. So kam es 2015 zu Protesten von Palästinenser\*innen gegen die Anhebung der Preise für Kraftstoff und die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die zuerst in Israel und anschließend in den palästinensischen Gebieten erfolgten. Andererseits wird dem Pariser Protokoll im öffentlichen Diskurs wenig Aufmerksamkeit geschenkt und die politischen Akteure und Entscheidungsträger scheinen sich der enormen Bedeutung und der weitreichenden Auswirkungen des Protokolls und seiner Umsetzung nicht bewusst zu sein.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass das Pariser Protokoll katastrophal für die palästinensische Wirtschaft ist. Solange es diesbezüglich keine grundsätzliche Revision gibt, keine Verbesserungen der Handelsbedingungen, keine eigene Zentralbank und keine eigene Währung werden kosmetische Veränderungen die palästinensische Wirtschaft nicht wirklich stärken.

Übersetzt von **Ursula Wokoek Wollin**

**Eness Elias** ist eine politische Aktivistin in Israel. Sie schreibt regelmäßig für die Tageszeitung Haaretz. Zuvor arbeitete sie bei «Who Profits», einem Forschungszentrum, das sich der Aufdeckung der kommerziellen Beteiligung israelischer und internationaler Unternehmen an der fortgesetzten israelischen Kontrolle palästinensischer und syrischer Landes widmet.

## Anmerkung

- 1 United Nations (2016): Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory, UNCTAD, 1. September 2016, S. 6, unter: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/app2016d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/app2016d1_en.pdf).
- 2 Berechnung nach Wert des US-Dollar im Jahr 2004.
- 3 Für einen Vergleich mit Israel und Deutschland siehe Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (kaufkraftbereinigt) im Vergleich unter: [www.rosalux.org.il/infografik-besatzung-fur-anfanger/](http://www.rosalux.org.il/infografik-besatzung-fur-anfanger/).
- 4 United Nations (2016): Report on UNCTAD assistance.
- 5 Wilson, Rodney (1994): The Palestinian economy and international trade, Working Paper. University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, Durham, S. 10.
- 6 Naqib, Fadle M. (2002): Economic aspects of the Palestinian-Israeli conflict: The collapse of the Oslo accord, WIDER Discussion Papers, World Institute for Development Economics (UNU-WIDER), S. 89, unter: <http://hdl.handle.net/10419/52817>.
- 7 Die Außenminister der EU haben Garantien in Höhe von 600 Millionen US-Dollar in Form von Spenden und zinsgünstigen Darlehen über die Europäische Investitionsbank bereitgestellt. Die USA haben einen Hilfsfonds von zirka 590 Millionen US-Dollar eingerichtet, die Regierung von Saudi-Arabien hat 200 Millionen US-Dollar eingezahlt. Siehe Wilson, Rodney (1994): The Palestinian economy and international trade, S. 26.
- 8 Arnon, Arie/Weinblatt, Jimmy (2001): Sovereignty and Economic Development: The Case of Israel and Palestine, in: The Economic Journal, 111, S. 291–308.
- 9 Vgl. [www.econstor.eu/bitstream/10419/33823/1/529953021.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/33823/1/529953021.pdf).
- 10 Vgl. [https://mpr.a.uni-muenchen.de/34681/1/MPRA\\_paper\\_34681.pdf](https://mpr.a.uni-muenchen.de/34681/1/MPRA_paper_34681.pdf).
- 11 Vgl. [www.macro.org.il/images/upload/items/27348794024004.pdf](http://www.macro.org.il/images/upload/items/27348794024004.pdf).
- 12 Vgl. <http://documents.worldbank.org/curated/en/474311473682340785/pdf/108205V2WPPUBLICSEPT142PMSeptember2016AHLCWorldBankReport.pdf>, S. 21.

- 13 Vgl. [http://documents.worldbank.org/curated/en/474311473682340785/pdf/108205-V2-WP-PUBLIC-SEPT-14-2PM-September-2016-AHLC-World-Bank-Report.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/474311473682340785/pdf/108205V2WP-PUBLIC-SEPT-14-2PM-September-2016-AHLC-World-Bank-Report.pdf), S. 12.
- 14 Who Profits, Captive Economy: The Pharmaceutical Industry and the Israeli Occupation, März 2012, unter: [www.whoprofits.org/sites/default/files/captive\\_economy\\_0.pdf](http://www.whoprofits.org/sites/default/files/captive_economy_0.pdf), S. 61.
- 15 United Nations (2016): Report on UNCTAD assistance.
- 16 Vgl. <http://digitalcommons.bard.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1293&context=senprojs2016>.
- 17 Who Profits (2010): Financing the Israeli Occupation: The Direct Involvement of Israeli Banks in Illegal Israeli Settlement Activity and Control over the Palestinian Banking Market, Oktober 2010, S. 28.
- 18 Vgl. <http://digitalcommons.bard.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1293&context=senprojs2016>.
- 19 Who Profits (2017): Greenwashing the Occupation: The Solar Energy Industry and the Israeli Occupation, Januar 2017.
- 20 Clearing-Dienste: Clearing werden alle Vorgänge im Finanz- und Bankwesen bezeichnet vom Beginn eines Geschäfts bis hin zu seinem Abschluss. In diesem Prozess wird beispielsweise eine angekündigte Zahlung in Form eines Schecks oder eines elektronischen Zahlungsantrags in eine tatsächliche monetäre Bewegung von einem Konto auf das andere verwandelt. Sogenannte Clearing-Einrichtungen wurden geschaffen, um solche Geschäfte zwischen Banken zu ermöglichen.