

Die Europäische Union und Israel: Der aktuelle Stand der Beziehungen

Autor
Dr. Marius Strubenhoff

Executive Summary

- Die EU und Israel sind wichtige wirtschaftliche Partner. Mit dem India-Middle East-Europe Economic Corridor besteht die Chance, die Zusammenarbeit zu vertiefen und Indien und den arabischen Raum einzubeziehen. Als wirtschaftliche Ergänzung der Abraham-Abkommen stellt der IMEC eine Chance für die Stabilisierung des Nahen Ostens dar.
- Nach Ende des Hamas-Israel-Krieges sollte die EU sich konstruktiv in Gaza einbringen, z.B. durch eine Wiederaufnahme der European Union Border Assistance Mission Rafah (EUBAM-Rafah).
- Mit Blick auf den Israelisch-Palästinensischen Konflikt kann die EU eine konstruktive Rolle spielen. Diese setzt voraus, dass der Grundsatz der Konfliktlösung auf Basis von Verhandlungen die EU-Politik bestimmt. Unilaterale Schritte wie eine einseitige Anerkennung der Staatlichkeit Palästinas müssen vermieden werden.
- Die EU verfolgt eine zurückhaltende Politik gegenüber dem Iran, die sich auch aus institutionellen Zusammenhängen erklärt. Für einen erfolgreichen Umgang ist eine Doppelstrategie aus Sanktionen und Verhandlungsangebot notwendig, die sich den NATO-Doppelbeschluss als Vorbild nimmt. Das Korps der islamischen Revolutionsgarde sollte in die EU-Terrorliste aufgenommen werden.

Die Europäische Union und Israel unterhalten bereits seit vielen Jahren enge Beziehungen, die sowohl wirtschaftliche als auch politische Dimensionen umfassen. 1981 eröffnete die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ihre diplomatische Repräsentanz in Tel Aviv. Mit 0,8 Prozent des EU-Außenhandels steht der Staat am östlichen Mittelmeer an 25. Stelle der EU-Handelspartner: Angesichts einer Bevölkerungsgröße von ca. 9,9 Millionen eine beachtliche Leistung.¹ Für Israel ist die EU mit 28,8 Prozent wiederum der wichtigste Handelspartner. Auch die israelische Beteiligung an dem EU-Forschungsprogramm Horizon Europe ist eine Erfolgsgeschichte in der Zusammenarbeit.

Der Russisch-Ukrainische Krieg wie auch der Terroranriff auf Israel am 07. Oktober 2023 und der andauernde Hamas-Israel Krieg sowie der Konflikt zwischen der Hisbollah und Israel beeinflussen die Beziehungen zwischen Israel und der EU nachhaltig. Drei Themenbereiche sind hier aktuell entscheidend: Die diplomatischen

Bemühungen um eine Verbesserung der israelisch-palästinensischen Beziehungen, der Umgang mit der iranischen Bedrohung und dessen Atomprogramm sowie die Neuaufstellung der EU-Außenhandelspolitik gegenüber dem Nahen Osten. Dieses Briefing liefert einen Überblick über diese Bereiche.

Der aktuelle Stand der Beziehungen

Seit 2000 ist das EU-Israel-Assoziationsabkommen in Kraft, das neben handelspolitischer Liberalisierung einen regelmäßigen politischen Austausch beider Seiten vorsieht. Der EU-Israel-Assoziationsrat nahm fortan die Rolle eines Austauschforums ein. 2013 wurden die regelmäßigen Konsultationen jedoch unterbrochen: Als Reaktion auf die Entscheidung der EU, im Warenimport zwischen Israel und israelischen Siedlungen im Westjordanland und auf den Golanhöhen zu unterscheiden und letztere bei Handelsliberalisierungen nicht zu berücksichtigen, setzte Israel seine Beteiligung am Gremi-

um auf Eis.² Die EU machte die Wiederaufnahme des Rates in der Folge von Fortschritten im Friedensprozess abhängig. 2022 hob die EU diese Position jedoch auf. Im Oktober 2022 trafen sich darauf EU-Vertreter unter Führung des Außenbeauftragten Josep Borrell mit der von Minister Elazar Stern angeführten israelischen Delegation.³ Die Tatsache, dass die damalige Bennett-Lapid-Regierung einen Neustart der Beziehungen mit der EU anstrebte, erleichterte diese Entscheidung. Generell setzte sich in der EU die Einschätzung durch, dass Dialog unersetzlich ist.

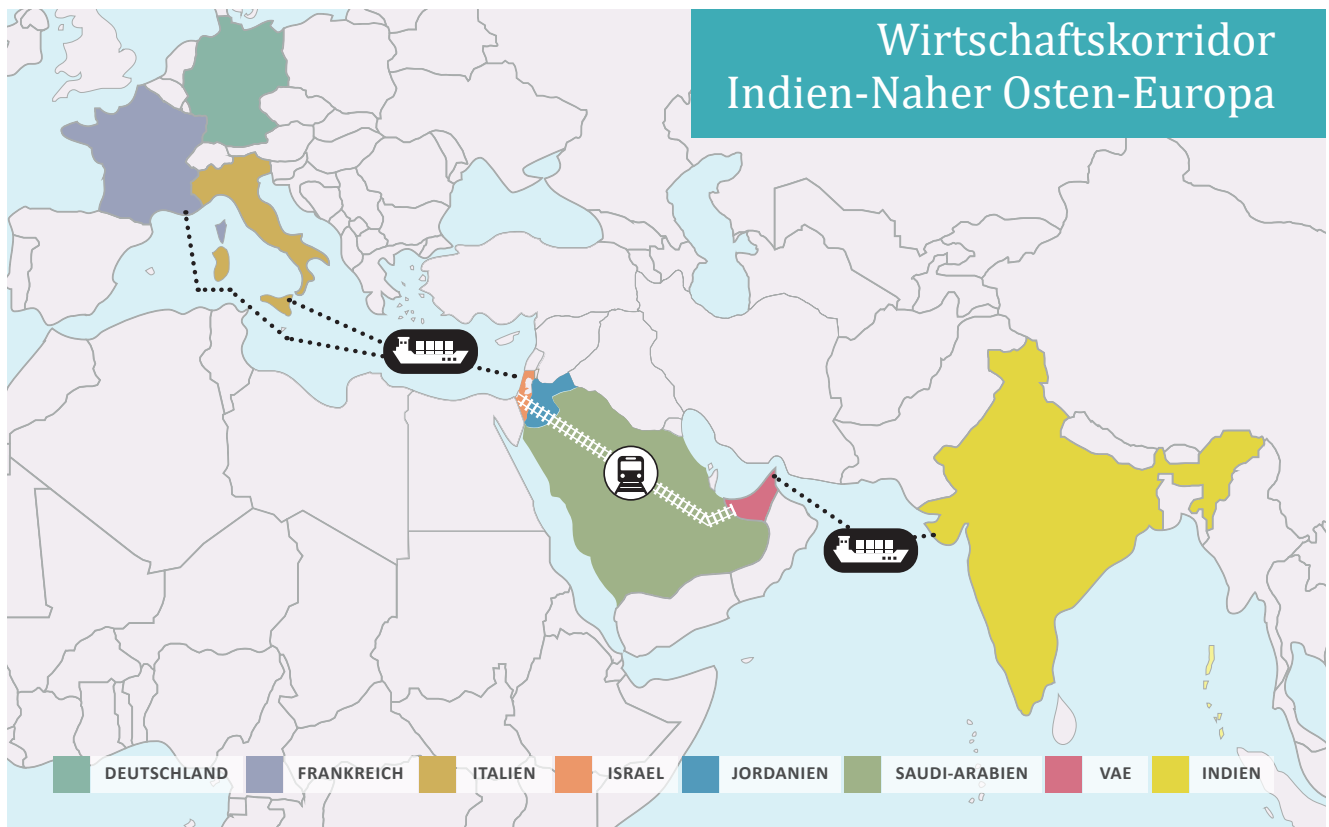
Durch die Neuwahlen in Israel 2022 geriet dieser Prozess wieder ins Stocken. Seit Anfang 2024 versuchen zwar einige Israel kritischer gegenüberstehende Mitgliedstaaten die Neueinberufung des Rates voranzutreiben. Israel war diesbezüglich jedoch zurückhaltend und strebte an, das Forum erst während der Ratspräsidentschaft Ungarns, das enge Beziehungen mit Israel unterhält, einzuberufen.⁴ Dies stößt wiederum in der EU auf Widerstand, sodass möglicherweise bis zur polnischen Ratspräsidentschaft ab 01. Januar 2025 mit einer Revitalisierung des Rates gewartet werden muss.

Insgesamt hat die EU in Israel ein Imageproblem. Mit 39 Prozent sehen die meisten Israelis die EU als Kontra-

henten und nicht als freundlich eingestellte Organisation (33 Prozent).⁵ Zuletzt (September 2023) stieg jedoch die Anzahl derer, die die Verbesserung der Beziehungen als eine außenpolitische Priorität betrachten.⁶

Neben dem Assoziationsrat gibt es weitere Ebenen der Zusammenarbeit, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich. Israel ist Teil der Zielregion der Europäischen Nachbarschaftspolitik und Mitglied der aus dem Barcelona-Prozess hervorgegangenen Union für den Mittelmeerraum.⁷ Relevant ist zudem der Gasliefervertrag, den die Europäische Kommission im Juni 2022 mit Ägypten und Israel abgeschlossen hat, um zusammen mit anderen neuen Quellen die Abhängigkeit von Russland durch israelisches LNG-Gas zu verringern, das über ägyptische Terminals exportiert wird.^{8/9}

Auch unter dem Eindruck der Zeitenwende am 24. Februar 2022 unterzeichneten die EU sowie Frankreich, Italien und Deutschland am 10. September 2023 eine Absichtserklärung für die Einrichtung des India-Middle East-Europe Economic Corridor.¹⁰ Die Beteiligung der EU ist Teil der im Dezember 2021 verkündeten Global Gateway Initiative (siehe Infobox auf Seite 3), die Infrastrukturprojekte zur Vernetzung von Europa und der Welt fördern soll. Gemeinsam mit Indien, den USA, Sau-



di-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) und Jordanien verfolgt Europa das Ziel, einen neuen Wirtschaftskorridor entstehen zu lassen. Der Korridor verbindet Indien und die VAE per Schiff. Ab dort ist der Weitertransport der Waren bis nach Israel per Bahntrasse vorgesehen. Zwischen Haifa (Israel) und Piräus (Griechenland) soll der Transport wiederum über das Meer erfolgen. Die Route ist damit als Alternative zur Suez-Route wie auch zu Chinas „Neuer Seidenstraße“ konzipiert. Mit dem türkisch-irakischen Development Road Project gibt es einen weiteren geplanten konkurrierenden Korridor, der Europa und den Persischen Golf verbinden soll.

Durch die wirtschaftliche Integration des arabischen Raumes mit Israel kann der IMEC zur Stabilität des Nahen Ostens beitragen. Wichtig für den Erfolg des Projekts ist jedoch die Erweiterung und Vertiefung der Abraham-Abkommen, nicht zuletzt durch eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Israel und Saudi-Arabien: Ohne einen solchen Schritt fehlt der zentrale Baustein des Korridors.

Die Positionierung der EU im Israelisch-Palästinensischen Konflikt

Die EU-Mitgliedstaaten versuchen ihre Politik hinsichtlich des israelisch-palästinensischen Konflikts möglichst abzustimmen. Bislang hielten sie sich mit Ausnahme Schwedens und einiger Staaten, die diesen Schritt vor ihrem EU-Beitritt vollzogen hatten, mit einer unilateralen Anerkennung eines Staates Palästina zurück. Dies änderte sich im Mai 2024 mit der Ankündigung Spaniens und Irlands, einen Staat Palästina unmittelbar anzuerkennen.¹¹ Der Konsens innerhalb der EU bis zu diesem Zeitpunkt lautete, dass eine solche Anerken-

nung ein Teil einer einvernehmlich verhandelten endgültigen Lösung („Permanent Status“) zwischen Israel und der palästinensischen Seite sein müsse. Auch die Verlautbarung der EU nach dem letzten Assoziationsrat (Oktober 2022) berief sich auf eine Lösung durch Verhandlungen der beiden Konfliktparteien.¹² Die Bundesrepublik distanzierte sich mit diesem Argument von dem Schritt Irlands und Spaniens.¹³ Auch der Zeitpunkt der Entscheidung kann kritisch gesehen werden: Im Kontext des 07. Oktobers liefert sie der Hamas innerhalb der palästinensischen politischen Landschaft Argumente gegenüber moderaten Kräften. Die Terrororganisation kann so behaupten, dass ihre Gewaltstrategie im Gegensatz zu Verhandlungen Früchte trägt.

Die Europäische Gemeinschaft hatte sich bereits 1980 mit der Venedig-Erklärung sowohl für palästinensische Selbstbestimmung als auch das Recht Israels, in Sicherheit zu leben, ausgesprochen. 2002 wurde die EU Teil des „Nahost-Quartetts“. Seitdem hat ihre Rolle im Friedensprozess jedoch wieder abgenommen, was auch daran liegt, dass der Prozess generell an Dynamik eingebüßt hat. Grundlage der gemeinsamen EU-Position bleibt weiterhin eine einvernehmlich verhandelte Zweistaatenlösung.

Dies führt zur Frage, welche Rolle die EU ein Jahr nach dem 07. Oktober 2023 einnehmen kann. Nach Kriegsende wird sie nicht umhinkommen, sich am Wiederaufbau Gazas zu beteiligen. Auch wird über eine weitergehende Rolle der EU in Gaza nach dem Krieg spekuliert. Von israelischer Seite wird vorgeschlagen, dass die EU gemeinsam mit moderaten palästinensischen Kräften die Kontrolle der Grenze zwischen Gaza und Ägypten (Philadelphi-Korridor) übernimmt.¹⁴ Bereits zwischen 2005 und Juni 2007 unterstützte die EU im Rahmen

Global Gateway Initiative

- Die Global Gateway Initiative ist ein EU-Programm zur Förderung von handelspolitisch relevanten Infrastrukturmaßnahmen rund um die Welt. Viele sehen sie als Antwort der EU auf die „Neue Seidenstraße“ der Volksrepublik China.
- Das Projekt wurde 2023 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufen und umfasst einen bis 2027 laufenden Etat von bis zu 300 Milliarden Euro.
- Im vergangenen Jahr wurden bereits 90 Projekte in den Bereichen Digitales, Energie und Verkehr, Gesundheit, Bildung und Forschung gestartet.
- Der Nahe Osten gehört neben Lateinamerika und der Karibik sowie Subsahara-Afrika zu den Zielregionen der Initiative.

der EUBAM-Rafah-Mission die Palästinensische Autonomiebehörde bei der Abwicklung des Grenzverkehrs in Rafah. Damals hatte die Machtergreifung der Hamas der Mission ein Ende gesetzt. Weiterhin engagiert ist die EU im Westjordanland mit der seit 01. Januar 2006 laufenden EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS). Die Mission unterstützt die Autonomiebehörde bei der Reform und dem Aufbau ihres Polizei- und (seit 2008) Justizsystems. Nach dem Ende des Gazakrieges könnte diese Tätigkeit ggf. wieder auf Gaza ausgedehnt werden.

Dies setzt eine gemeinsame EU-Position voraus. Im besten Falle könnten sich die sich teilweise erheblich unterscheidenden Positionen zum Konflikt mittel- bis langfristig als Vorteil erweisen. Für eine Neubelebung des Friedensprozesses bedarf es Kräften, denen beiden Konfliktparteien Vertrauen entgegenbringen. Ein mit Israel enge Beziehungen unterhaltener Staat wie Deutschland könnte in Zusammenarbeit mit einem Staat mit ähnlichem Ansehen in Ramallah eine solche Rolle übernehmen.

Die EU und der Umgang mit dem Iran

Die EU-Politik gegenüber dem Iran ist wie der Umgang mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt eine Frage von äußerster Aktualität. Allein durch den Umstand, dass der Iran auch als wichtiger Unterstützer der Hamas gilt, kann und muss die EU hier ihre Taktik überdenken.

Die EU hat in den vergangenen Jahren durch mehrere Maßnahmen versucht, auf die Situation im Iran und in der Region einzuwirken. Sie unterhält aktuell aus zwei Anlässen Sanktionen gegenüber dem Iran: Aufgrund der Unterdrückung der Zivilgesellschaft und Verstößen gegen die Menschenrechte sowie aufgrund des iranischen Raketen- und Drohnenprogramms. Bis zum Abschluss des JCPOA unterhielt die EU zusätzlich Sanktionen im Hinblick auf das iranische Atomprogramm.¹⁵ Des Weiteren wird seit längerer Zeit gefordert, die iranischen Revolutionsgarden auf die EU-Terrorliste zu setzen. Der Europäische Rat hat im Januar 2012 im Hinblick auf das Atomprogramm weitreichende Sanktionen beschlossen, die insbesondere aus einem Ölembargo sowie Finanz- und Transportsanktionen bestanden.¹⁶ Diese wurden im Juli 2015 durch das JCPOA aufgehoben. Aktuell wird jedoch weiterhin kaum iranisches Öl in die EU importiert. Dies liegt an extraterritorial (d.h.

außerhalb des US-Rechtsgebietes) angewandten US-Sanktionen. Die EU verbietet Unternehmen ihrerseits, sich an solche Sanktionen zu halten („Blocking Regulation“). Verstöße werden bislang jedoch kaum verfolgt.

Das EU-Sanktionsregime gegenüber dem Iran geht insgesamt weniger weit als diejenigen anderer westlicher Staaten wie den USA oder Großbritannien. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass innerhalb der EU ein Abstimmungsprozess zwischen 27 Mitgliedstaaten notwendig ist. Dazu müssen EU-Sanktionen nach den 2004 beschlossenen „Basic Principles“ regelmäßig auf ihre weitere Berechtigung überprüft werden. Dies führt dazu, dass für ihre Verlängerung immer wieder eine neue politische Mehrheit gefunden werden muss. Die Tatsache, dass dies sowohl Zeit als auch politisches Kapital in Anspruch nimmt, trägt dazu bei, dass die EU-Sanktionen im Vergleich lockerer sind.¹⁷

Auch die Politik gegenüber dem iranischen Atomprogramm wird von institutionellen Faktoren beeinflusst. Aus dem Blickwinkel der EU ist die Iranpolitik der letzten Jahre erfolgreich gewesen. Die EU hat in den Atomverhandlungen eine herausgehobene Rolle gespielt und erreicht, dass der Hohe Beauftragte der EU die Rolle des Koordinators der Gemeinsamen Kommission einnimmt, die die Umsetzung des JCPOA begleitet.¹⁸ Die EU konnte so international ihren Stellenwert ausbauen. Rein faktisch sind die Verhandlungen mit dem Iran zur Neuauflage des JCPOA gescheitert. Aufgrund der erheblichen fortgesetzten Verstöße Irans gegen das JCPOA und der iranischen Unterstützung Russlands werden die nuklearbezogenen Sanktionen gegenüber dem Iran auch weiterhin auf EU Ebene beibehalten.

Nach dem Austritt der USA aus dem Atomabkommen im Mai 2018 beschloss die Europäische Kommission ein Unterstützungspaket für wirtschaftliche Kooperation mit dem Iran.¹⁹ Zwischenzeitlich strebte die EU auch eine Anpassung des „External Lending Mandate“ der Europäischen Investitionsbank zur Förderung der iranischen Wirtschaft an.²⁰ Mit dem sogenannten „Instrument zur Unterstützung des Handelsaustauschs“ (INSTEX) entwickelte Europa außerdem ein Zahlungsabwicklungssystem, das wirtschaftliche Beziehungen mit dem Iran vor US-Sanktionen schützen sollte. Dieses wurde jedoch im März 2023 abgewickelt. Das Auswärtige Amt wies in seiner Stellungnahme dazu darauf hin, dass die europäische Wirtschaft großes Interesse an

der Nutzung von INSTEX hatte. Der Iran habe den Mechanismus jedoch aus politischen Gründen blockiert.²²

Die Situation erscheint festgefahren: Die Biden-Regierung war seit 2021 daran gescheitert, den Iran zu neuen Kompromissen im Rahmen einer Neuverhandlung zu bewegen. Angesichts der Spannungen im Nahen Osten bestehen Zweifel, dass auch die Wahl des vergleichsweise moderaten Präsidenten Masoud Peseschkian Bewegung in die Verhandlungen bringen kann. Die Jahre nach dem amerikanischen Austritt aus dem Abkommen waren von zunehmenden Verstößen des Iran gegen den Vertrag geprägt. Die Lieferung von Drohnen und Raketen an Russland seit August 2022 erschwert die Verständigung zwischen der EU und Iran zusätzlich erheblich.

Nichtsdestotrotz sucht die EU weiterhin den Kontakt zum Iran. Im Gegensatz zu den auf Distanz bedachten Mitgliedstaaten nahm mit Enrique Mora, Stellvertreter der Generalsekretär des Europäischen Auswärtigen Dienstes und EU-Chefunterhändler in den Atomverhandlungen, ein prominenter EU-Vertreter Ende Juli 2024 an der Amtseinführung von Peseschkian teil.²³

Angesichts dieser Situation empfiehlt sich für die EU eine Politik, die sich an der Logik des Harmel-Berichts und des daraus entstandenen NATO-Doppelbeschlusses (Dezember 1979) orientiert. Dieser vereinte als Antwort auf die Aufrüstung der Sowjetunion im Mittelstreckenbereich das Angebot zu Verhandlungen mit gleichzeitigen Gegenmaßnahmen. Ohne die letzteren wird der Anreiz für den Iran gering sein, in möglichen zukünftigen Verhandlungen Kompromisse einzugehen.

Stand: Oktober 2024

Quellenverzeichnis

- European Commission:** „EU trade relations with Israel. Facts, figures and latest developments“, 2022 in https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/israel_en#:~:text=Total%20trade%20in%20goods%20between,€1.9%20billion%2C%2011.1%25.
- Brzozowski, Alexandra:** „EU ready to revive closer ties with Israel after decades of standstill“, 18.07.2022 in <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-ready-to-revive-closer-ties-with-israel-after-decade-of-standstill/>.
- European Council:** „EU-Israel Association Council, 3 October 2022“, in <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2022/10/03/>.
- Zimmermann, Antonia:** „Israel rejects EU call for ad-hoc summit“, 21.06.2024 in <https://www.politico.eu/article/israel-rejects-eu-call-for-ad-hoc-summit/>.
- Mitvim Institute:** Israeli Foreign Policy Index 2023 September 2023, in <https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/2023/09/Israeli-Foreign-Policy-Index-2023.pdf>.
- Ebd.**
- Mission of Israel to the EU and NATO:** „Union for the Mediterranean“, in <https://embassies.gov.il/eu/IsraelEU/UnionfortheMediterranean/Pages/Departments.aspx>.
- Ei Safty, Sarah und Rabinovitch, Ari:** „EU, Israel and Egypt sign deal to boost East Med gas exports to Europe“, 15.06.2022 in <https://www.reuters.com/business/energy/eu-israel-egypt-sign-deal-boost-east-med-gas-exports-europe-2022-06-15/>.
- Perez, Sarah; Boer, John-William und Strubenhoff, Marius,** „Energiekrise: Herausforderung für Europa und den Nahen Osten zugleich“, 13.06.2023 in <https://elnet-deutschland.de/themen/energiekrise-fordert-europa-und-den-nahen-osten-heraus/>.
- The White House:** „Memorandum of Understanding on the Principles of an India – Middle East – Europe Economic Corridor“, 09.09.2023 in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/09/memorandum-of-understanding-on-the-principles-of-an-india-middle-east-europe-economic-corridor/#:~:text=Pursuant%20to%20this%20Memorandum%20of,%E2%80%9CParticipants%E2%80%9D%20commit%20to%20work>.
- Hanke Vela, Jakob:** „Spain, Ireland to recognize Palestinian state“, 22.05.2024 in <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/spain-ireland-to-recognize-palestinian-state/>.
- General Secretariat of the Council:** „Relations with Israel – European Union’s position for the Association Council’s 12th meeting“, 3.10.2022 in <https://www.consilium.europa.eu/media/59337/st13103-en22.pdf>.
- Auswärtiges Amt:** „Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz“, 24.05.2024 in https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2658700#content_1.
- Mancini, Donato Paolo; Williams, Dan; Nardelli, Alberto; Jacobs, Jennifer:** „Israel Considers Letting EU, Palestinians Control Rafah Crossing“, 18.07.2024 in <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-07-18/israel-considers-giving-control-of-gaza-s-rafah-crossing-to-eu-and-palestinians?embedded-checkout=true>.
- European Council:** „EU sanctions against Iran“, in <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-iran/#nuclear-proliferation>.
- Council of the European Union:** „Council conclusions on Iran“, 23.01.2012 in https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/127446.pdf.
- Ebd.**
- Europäischer Auswärtiger Dienst:** „Joint Comprehensive Plan of Action, Annex IV:“, 14.07.2015 in https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/annex_4_joint_mission_en.pdf.
- Lohmann, Sascha:** „Extraterritorial U.S. Sanctions: Only Domestic Courts Could Effectively Curb the Enforcement of U.S. Law Abroad“, 06.02.2019 in <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C05/>.
- Gerdziunas, Benas:** „European Investment Bank rejects EU proposal to work in Iran: report“, 05.06.2018 in <https://www.politico.eu/article/european-investment-bank-rejects-eu-proposal-to-work-in-iran/>.
- Bertelsmann Stiftung:** „Flashlight europe 01/2019: INSTEX: Gateway to EU strategic autonomy“, 05.02.2019 in <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/flashlight-europe-012019-instex-gateway-to-eu-strategic-autonomy>.
- Auswärtiges Amt:** „Joint Statement by Germany, France and the United Kingdom (E3) on INSTEX, 09.03.2023 in <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/instex/2586730>.
- Iran International:** „EU faces backlash over presence at Iranian inauguration“, 31.07.2024 in <https://www.iranintl.com/en/202407300992>.

ELNET (DACH)

Albrechtstraße 22
10117 Berlin
deutschland@elnetwork.eu



elnet-deutschland.de



[@ElnetD](https://twitter.com/ElnetD)



[@ELNETDeutschland](https://www.facebook.com/ELNETDeutschland)

Das **European Leadership Network (ELNET)** engagiert sich als Denkfabrik und Netzwerk im Kontext der europäisch-israelischen Beziehungen. ELNET wurde 2007 gegründet, arbeitet unabhängig und parteiübergreifend, und betreibt heute Büros in Berlin, Brüssel, Jerusalem, London, Paris, Rom und Warschau. Die inhaltlichen Schwerpunkte liegen auf Außen- und Sicherheitspolitik, Antisemitismusbekämpfung und Innovation.