

16. Dezember 2013

Maria Hönig

Dr. Hans Maria Heyn

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

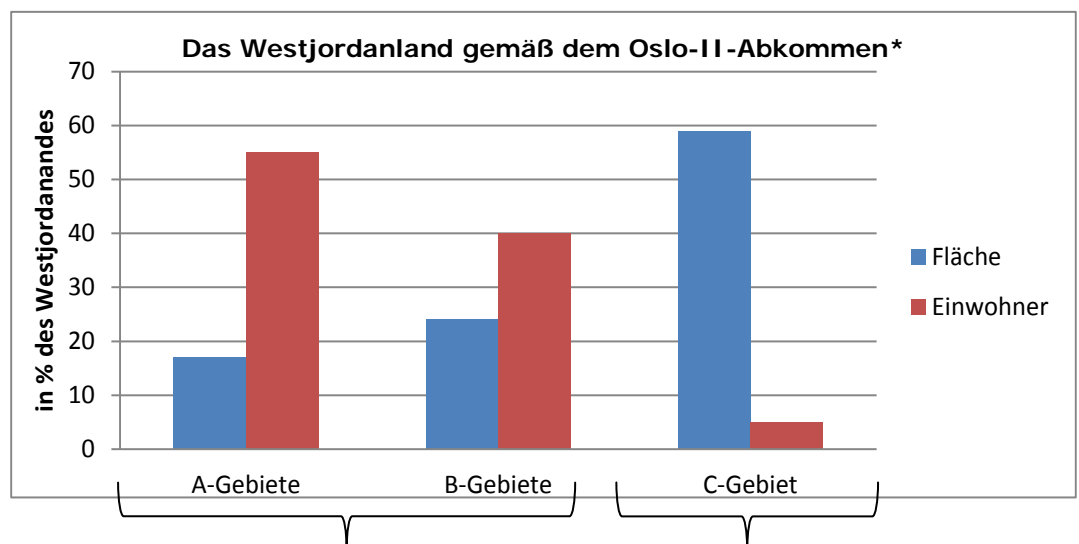
Das C-Gebiet des Westjordanlandes und seine Bedeutung für die Schaffung eines palästinensischen Staates

Im Ringen um die Zwei-Staaten-Lösung kommt dem C-Gebiet des Westjordanlandes eine entscheidende Rolle zu. Für einen zukünftigen palästinensischen Staat ist das C-Gebiet von maßgeblicher Bedeutung, auch wenn es nicht zu den viel diskutierten Kernthemen der Friedensverhandlungen – wie den palästinensischen Gefangenen oder dem Status Jerusalems – zählt. Erst seit kurzem richten die Palästinensische Nationalbehörde (PA) und die internationale Gemeinschaft ihren Fokus vermehrt auf das C-Gebiet. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung. Ob es jedoch gelingt, die hier notwendige internationale Aufmerksamkeit zu erreichen und die entscheidenden politischen Schritte einzuleiten, muss sich zeigen.

In diesem Länderbericht wird die besondere Bedeutung des C-Gebietes für einen zukünftigen palästinensischen Staat herausgestellt. Zunächst soll dessen Entstehungsgeschichte beleuchtet werden. Im Folgenden werden die verschiedenen Akteure mit ihren Tätigkeiten sowie die daraus folgenden Implikationen vorgestellt. Dabei wird deutlich, dass ohne eine Lösung der C-Gebiets-Problematik eine Beilegung des Gesamtkonflikts kaum möglich erscheint.

Hintergrund

Mit dem Oslo-II-Abkommen wurde 1995 das Westjordanland in A-, B- und C-Gebiete aufgeteilt. Die A-Gebiete wurden unter PA-Kontrolle gestellt und bestehen aus den größeren Städten. Die B-Gebiete setzen sich vor allem aus ländlichen Gemeinden und Dörfern zusammen. Hier haben die Palästinenser die administrative und Israel die Sicherheitskontrolle.



Bestehend aus 165 „Inseln“

150.000 Palästinenser in 500 zum Teil und mehr als 200 vollständig im C-Gebiet angelegte Gemeinden

Dazu 300.000 Siedler in 135 Siedlungen und mehr als 100 Outposts

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

16. Dezember 2013

Maria Hönig

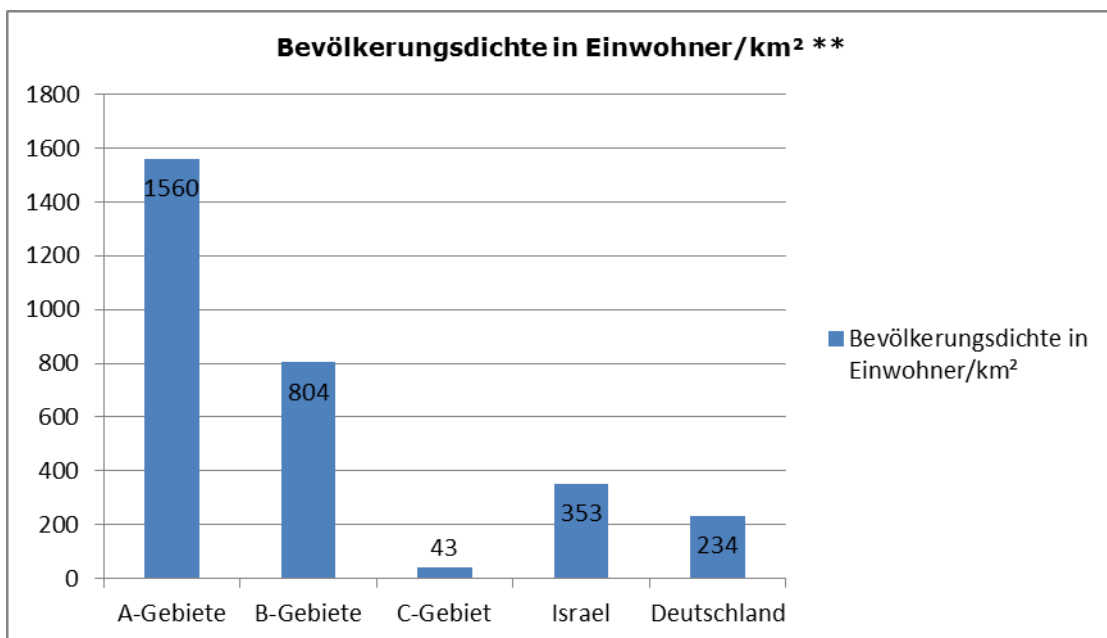
Dr. Hans Maria Heyn

Das C-Gebiet, die einzige zusammenhängende Landmasse, steht sowohl zivilrechtlich als auch in Sicherheitsbelangen unter israelischer Kontrolle und besteht vor allem aus dünn besiedelten Landstrichen, palästinensischen Dörfern und israelischen Siedlungen. Ursprünglich war das Oslo-II-Abkommen für eine Übergangsperiode von fünf Jahren gedacht. An seinem Ende sollte ein souveräner palästinensischer Staat stehen. C-Gebiete sollten schrittweise in A- und B-Gebiete umgewandelt werden. In verschiedenen Dokumenten wie den Clinton-Parametern oder der Roadmap der Nahostquartetts wurde, wenngleich am Rande, auf die Notwendigkeit eines zusammenhängenden Gebiets verwiesen. Obgleich all dieser Vorgaben gestaltet sich die Situation heute kaum anders als vor knapp zwei Jahrzehnten.

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Auch wenn die PA die administrative Kontrolle über die A- und B-Gebiete besitzt, ist sie in vielerlei Hinsicht in ihren Möglichkeiten und in ihrer Souveränität dort eingeschränkt, da das C-Gebiet die A- und B-Gebiete immer wieder durchschneidet und keine einheitliche Landmasse entstehen lässt. Dies hat vor allem Folgen für die Bereitstellung größerer Infrastrukturmaßnahmen, wie in den Bereichen Wasser, Abwasser, Müllentsorgung oder Telekommunikation. Das C-Gebiet bietet zudem aufgrund der dichten Besiedelung der A- und B-Gebiete¹ den notwendigen Platz für die wachsende palästinensische Bevölkerung sowie für deren wirtschaftliche Entwicklung, beispielsweise durch die Schaffung von Industriegebieten.



** Eigene Berechnungen nach Zahlen des UNDP und des Journal of Palestine Studies Vol. 41 Nr 3, S. 220 sowie Zahlen des israelischen Central Bureau of Statistics www.cbs.gov.il und des statistischen Bundesamtes www.destatis.de

In einem kürzlich erschienen Bericht macht auch die Weltbank auf diese Problematik aufmerksam und errechnete, dass der palästinensischen Wirtschaft aufgrund des fehlenden Zugriffs auf das C-Gebiet jährlich \$ 3,4 Mrd. verloren gehen – ein gutes Drittel des BIP. Eine Milliarde davon entstände allein durch Möglichkeiten zur Nutzung und Bewässerung des landwirtschaftlich nutzbaren Landes. Bei einer Abschaffung der verschiedenen Restriktionen könnte diesen Berechnungen zufolge das Defizit der PA um 56 % gesenkt werden.²

¹ Die Bevölkerungsdichte in den A- und B-Gebieten beträgt etwa 1.100 EW/km², im C-Gebiet etwa 45 EW/km². Beruhend auf eigenen Berechnungen nach Zahlen des UNDP.

² Bei den Berechnungen wurde von Siedlungen bedecktes Land nicht berücksichtigt. Vgl. Weltbank, *West Bank and Gaza. Area C and the Future of the Palestinian Economy* 2013 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/10/03/000456286_20131003173450/Rendered/PDF/AUS29220GZ0Are030Box379840B000U0090.pdf (12.12.2013).

Unterschiedliche Rechtsauslegung

PALÄSTINENSISCHE GEBIETE

16. Dezember 2013

Maria Hönig

Dr. Hans Maria Heyn

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Eine immerwährende äußere Kontrolle charakterisiert die jüngere palästinensische Geschichte. Zunächst Teil des Osmanischen Reiches, wurden die palästinensischen Gebiete 1920 britisches Mandatsgebiet, um 1948 im Zuge der israelischen Unabhängigkeit von Jordanien (Westjordanland) bzw. Ägypten (Gazastreifen) erobert und schließlich im Krieg 1967 von Israel besetzt zu werden. In rechtlicher Hinsicht sorgt dies für ein verwirrendes Durcheinander. Die folgenreichste Änderung der jüngeren Vergangenheit war das israelische Militärdekret Nr. 418 aus dem Jahr 1971, die das davor herrschende jordanische Planungsrecht modifizierte. Seitdem ist für Stadt- und Infrastrukturplanungen keine Beteiligung der lokalen palästinensischen Bevölkerung mehr vorgesehen. Ungefähr zur gleichen Zeit wurden für die Bewohner der illegalen israelischen Siedlungen³ *local planning councils* geschaffen, um sie am Planungsprozess zu beteiligen.⁴ Verstärkt wird dieses Ungleichgewicht dadurch, dass für Siedler israelisches Zivilrecht, für palästinensische Bewohner des C-Gebietes jedoch israelisches Militärrecht gilt. Konkret bedeutet dies für letztere, dass ihre Fälle vor Militär- anstatt vor Zivilgerichten verhandelt werden.

Hinzu kommt, dass die im Oslo-II-Abkommen vorgenommene Aufteilung nicht deckungsgleich war mit den palästinensischen Besiedlungsgrenzen. So liegen etliche palästinensische Orte in zwei oder auch drei verschiedenen Zonen, jede mit unterschiedlichen rechtlichen Implikationen hinsichtlich Planungs- und Bauverfahren. Nur sehr wenige Landflächen wurden wie im Abkommen vorgesehen von C- in A- bzw. B-Gebiete umgewandelt; seit dem Jahr 2000 ist dieser Prozess gestoppt. Erst Anfang Dezember 2013 gab es wieder Berichte über einen weiteren Landtransfer auf Druck der USA und im Rahmen der aktuellen Friedensverhandlungen. Rund 20 km² sollen der palästinensischen Zivilverwaltung übergeben werden, was einem knappen halben Prozent der Fläche des Westjordanlandes entspricht.⁵

Bauen im C-Gebiet

- Aufgrund verschiedenster Einschränkungen ist letztendlich weniger als 1 % des C-Gebietes für palästinensische Bauten zugelassen⁶
- Im Durchschnitt werden nur 5 - 6 % der palästinensischen Bauanträge im C-Gebiet bewilligt⁷
- Im Beobachtungszeitraum 2000 - 2007 gab es 91 Baugenehmigungen für Palästinenser und 18.742 für Siedler im C-Gebiet⁸
- In 75 % der Siedlungen wurde illegal gebaut⁹
- Durchschnittlich werden 7 % der Abrissbefehle in Siedlungen tatsächlich ausgeführt, im C-Gebiet sind es durchschnittlich 33 %¹⁰
- Mehr als 90 % der Palästinenser im Westjordanland leben in den A- und B-Gebieten, jedoch waren 90 % der Abrissbefehle von Januar bis September 2013 für Gebäude im C-Gebiet¹¹

³ Gemäß internationalem Recht sind diese Siedlungen illegal, da nach Art. 49 Genfer Abkommen IV der Besatzungsmacht die Umsiedlung der eigenen Bevölkerung in das besetzte Gebiet verboten ist.

⁴ Vgl. UNDP, *Master Plans. Implications on Development* 2013, S. 3.

⁵ Vgl. Maan News am 04.12.2013 unter Berufung auf die hebräischsprachige Zeitung Maariv <http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=653949> (11.12.2013).

⁶ Vgl. OCHA *Area C of the West Bank: Key humanitarian concerns* 2013.

⁷ Vgl. B'Tselem, *Acting the Landlord: Israel's Policy in Area C, the West Bank* 2013.

⁸ Vgl. UNDP, *Master Plans. Implications on Development* 2013.

⁹ Vgl. ebd. nach Zahlen der ICA.

¹⁰ Vgl. für den Beobachtungszeitraum 2000-2007, OCHA *The Planning Regime applied by Israel in Area C of the West Bank* 2009, http://www.ochaopt.org/documents/special_focus_area_c_demolitions_december_2009.pdf (12.12.2013).

¹¹ Vgl. UNDP, *Master Plans. Implications on Development* 2013.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

16. Dezember 2013

Maria Hönig

Dr. Hans Maria Heyn

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Trotz – oder auch aufgrund - dieser schwierigen Rahmenbedingungen ist die Arbeit im C-Gebiet mehr in den Fokus der PA und der internationalen Gemeinschaft gerückt. Einer der Schwerpunkte liegt in der Stärkung der Kommunalebene, da diese das unabdingbare Rückgrat für einen zukünftigen Staat bildet.¹² Im Kommunalverwaltungsgesetz von 1997 werden jeder Gemeinde 27 Kernaufgaben zugeteilt. Von deren Erfüllung sind die meisten Kommunen weit entfernt – zum einen wegen den Auswirkungen der Besatzung, zum anderen aufgrund der grassierenden Korruption innerhalb palästinensischer Behörden. Hinzu kommen die mangelhafte Zusammenarbeit und fehlende Absprachen. Um dies zu ändern, wurde 2002 die *Association of Palestinian Local Authorities* (APLA) gegründet, eine Art Städtetag, um die gemeinsame Arbeit zu koordinieren. Einige Gemeinden schlossen sich zudem zu *Joint Service Councils* zusammen, um größere Aufgaben zu bewältigen. Daneben begann eine Gebietsreform, mit dem Ziel, größere kommunale Entitäten zu schaffen und die Anzahl der untersten Verwaltungseinheiten um etwa ein Fünftel zu reduzieren.¹³

Größtes Hindernis für strukturelle Arbeiten im C-Gebiet ist die Erforderlichkeit einer Baugenehmigung von israelischer Seite. Um eine solche Genehmigung zu bekommen, muss für das jeweilige Gelände ein Masterplan vorliegen. Derartige Pläne existieren noch aus der Zeit der britischen Mandats-herrschaft, waren jedoch damals schon für lediglich fünf Jahre ausgelegt. Im C-Gebiet ist für die Genehmigung solcher Pläne heute die Israeli Civil Administration (ICA) zuständig. Für neue Masterpläne, die oft von der PA in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen erstellt werden, erweist sich dies als schleppender Prozess. Einerseits werden Baugenehmigungen immer wieder mit Rückgriff auf die britischen Pläne verweigert, andererseits werden diese für den Bau und Ausbau von Siedlungen heran gezogen.¹⁴ Da es selbst in Gebieten mit zugelassenen Plänen äußerst schwierig ist, eine Genehmigung zu erhalten, errichten die Bewohner aufgrund des Bevölkerungswachstums notwendige Bauten oftmals illegal. In Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft haben etwa 100 Gemeinden aus dem C-Gebiet nun Masterpläne erstellt. Davon haben nach über zwei Jahren Bearbeitungszeit 13 Pläne die erste Hürde bei der ICA geschafft¹⁵, was jedoch erst den Anfang im Genehmigungsprozess darstellt. Bis heute gibt es für keine palästinensische Gemeinde im C-Gebiet einen endgültig freigegebenen Masterplan, während für fast alle Siedlungen Pläne vorliegen.¹⁶

Der Großteil von Projekten der internationalen Gemeinschaft findet aufgrund ebensolcher Schwierigkeiten in den A- und B-Gebieten statt. Auf diese Weise wird die bestehende Kluft zwischen dem C-Gebiet und dem Rest der Westbank immer größer. Die EU hat mittlerweile begonnen, sich vermehrt dieser Problematik zu widmen.¹⁷ Von Bedeutung ist dabei eine in diesem Jahr getroffene Entscheidung, wonach an die ICA übermittelte Masterpläne 18 Monate nach Eingang - sollte bis dahin von dieser keine Reaktion erfolgt sein - sowohl von der EU als auch der PA als angenommen betrachtet werden. Daraufhin kann mit seit Jahren geplanten Baumaßnahmen begonnen werden. Die israelische Seite hat diese Regelung bisher nicht kommentiert.

Selbst wenn jedoch alle palästinensischen Gemeinden im C-Gebiet von einem Masterplan abgedeckt wären, entspräche dies nur 3 % der Fläche des C-Gebietes.¹⁸ Damit wären großflächige Infrastrukturmaßnahmen weiterhin nicht möglich. Masterpläne können somit allenfalls Teil eines umfassenden Maßnahmenkataloges sein.

¹² Vgl. dazu ausführlicher KAS-Länderbericht *Kommunalpolitik in den Palästinensischen Gebieten: Erfolg und Scheitern liegen nah beieinander* <http://www.kas.de/palaestnensische-gebiete/de/publications/35536/> (12.12.2013).

¹³ Interview mit Dr. Azzam Hjouj, General Director des Strategic Development and Investment Planning for Palestinian Cities and Towns im Ministry of Local Government der PA, am 06.11.2013 in Ramallah.

¹⁴ Vgl. B´Tselem, *Acting the Landlord: Israel´s Policy in Area C, the West Bank* 2013, S. 12.

¹⁵ Vgl. UNHabitat Präsentation *Spatial Planning Support in Area C* 2013.

¹⁶ Vgl. OCHA, *The Planning Regime applied by Israel in Area C of the West Bank* 2012, S. 16.

¹⁷ Vgl. *The Government of Palestine´s Report to the ad Hoc Liaison Committee* September 2013, S. 40;

<http://www.mopad.pna.ps/en/images/PDFs/AHLC%20Report%20Sept%202013.pdf> (12.12.2013); AIDA, *Falling to Make the Grade*, S. 5.

¹⁸ Vgl. AIDA Private Report *Falling to make the Grade* 2013, S. 9.

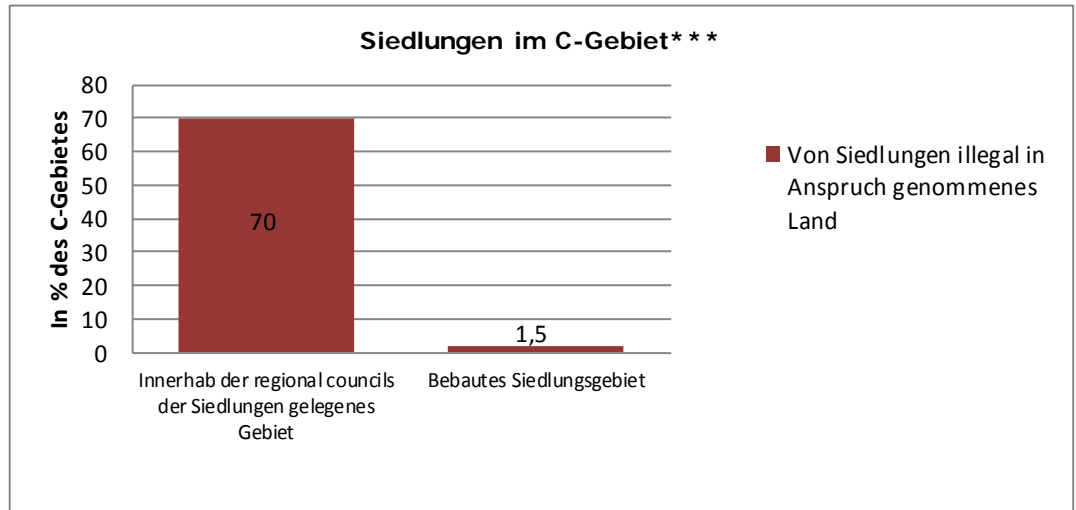
16. Dezember 2013

Maria Hönig

Dr. Hans Maria Heyn

www.kas.de/ramallah

www.kas.de



***Bimkom *The prohibited Zone. Israeli planning policy in Palestinian villages in Area C* 2008, nach Zahlen der ICA <http://bimkom.org/eng/wp-content/uploads/ProhibitedZone.pdf> (03.12.2013); OCHA *Area C of the West Bank: Key humanitarian concerns* 2013, http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_area_c_fact-sheet_January_2013_english.pdf (03.12.2013); Peacenow *settlements database* http://peacenow.org.il/eng/sites/default/files/settlements_%20database%20for%20publication_0.xls (03.12.2013); CBS http://www1.cbs.gov.il/rea/shnaton/shnatone_new.htm?CYear=2010&Vol=61&CSubject=2 (08.12.2013); B'Tselem *settlements population* <http://www.btselem.org/settlements/statistics> (03.12.2013), nach Zahlen der ICA.

Auch sind die bisherigen Reformen der PA allenfalls ein guter Ansatz. So muss der Städtetag APLA weiter gestärkt sowie der Prozess der Zusammenlegung und Neustrukturierung auf kommunaler Ebene weitergeführt werden.¹⁹ Von Wichtigkeit ist zudem eine konkrete Planung der PA für das gesamte Westjordanland, eine „umfassende, nationale Strategie“²⁰, um auf die seit dem Oslo-II-Abkommen 1995 ausstehende Übergabe des C-Gebietes vorbereitet zu sein. Am dringendsten sind Infrastrukturmaßnahmen in allen Bereichen. Verbindungen zwischen einzelnen Orten – Straßen, Wasser-, Strom- und Telekommunikationsleitungen – laufen durch das C-Gebiet und sind somit von israelischen Baugenehmigungen abhängig. Daher sind auch die Bewohner der A- und B-Gebiete unmittelbar von dieser Problematik betroffen. So kann beispielsweise bis heute der im C-Gebiet, in der *Seam Zone* zwischen der Grünen Linie und der Sperranlage gelegene Ort Nabi Samwil nicht an das Telefon- oder das Abwassernetz angeschlossen werden. Auch die von der EU und den USA finanzierte und kürzlich fertig gestellte Mülldeponie al-Menia zwischen Hebron und Bethlehem, eines der seltenen Beispiele für einen genehmigten Bau im C-Gebiet, ist wegen weiterer israelischer Auflagen immer noch nicht in Betrieb. Die Bewohner sind so gezwungen, ihren Müll weiterhin illegal und unsachgemäß zu entsorgen.

Offiziell hat sich die PA bereit erklärt, jederzeit die volle Kontrolle über das C-Gebiet übernehmen zu können.²¹ Sicher ist jedoch, dass eine Übergangsperiode nötig wäre, da zum Beispiel Einfuhrkontrollen oder Grenzschutz nicht ohne Erfahrung und Ausbildung funktionieren werden.²² Weniger scheint es an Fähigkeiten und Kapazitäten als an tatsächlicher Vorbereitung zu mangeln. Um hiermit zu beginnen, beabsichtigt das palästinensische Planungsministerium zwar, noch dieses Jahr eine *Engagement Strategy* für das C-Gebiet vorzulegen.²³ Auch das Vorhaben eines *National Spatial Plan* für das gesamte Westjordanland ist ein Schritt in die richtige Richtung.²⁴ Detaillierte und konkrete Vorhaben für den Fall einer Übergabe der Kontrolle gibt es jedoch nicht. Geschuldet scheint dies einer relativ pessimistischen palästinensischen Grundhaltung gegenüber dieser Fragestellung. So glaubte keine der für diesen Artikel interviewten Personen, dass eine komplette Übergabe in absehbarer Zukunft stattfinden würde.

¹⁹ Fordert Dr. Azzam Hjouj.

²⁰ Vgl. ders.

²¹ Interview mit Abdulmoghni Nofal, Direktor des Municipal Development and Lending Fund der PA am 05.11.2013 in Ramallah sowie Interview mit Azzam Hjouj.

²² Interview mit Jochen Peters, Aid Coordination Officer im Local Aid Coordination Secretariat am 11.11.2013 in Ramallah.

²³ Vgl. *The Government of Palestine's Report to the Ad Hoc Liaison Committee* September 2013, S. 39.

²⁴ Vgl. Vorstellung des PA-Projektes eines National Spatial Plan im Internet unter http://www.nsp.pna.ps/en/index.php?p=2_1 (12.12.2013).

16. Dezember 2013

Maria Hönig

Dr. Hans Maria Heyn

Vor dem Oslo-II-Abkommen wurden von israelischer Seite mehrere hundert Masterpläne für das Westjordanland erstellt. Nach der Aufteilung in die verschiedenen Zonen liegt der Großteil davon in den A- und B-Gebieten. Nur 0,5 % betreffen das C-Gebiet.²⁵ Von internationaler Seite wird daher immer wieder vermutet, das C-Gebiet solle nicht in einen zukünftigen palästinensischen Staat integriert sondern möglicherweise dem Staat Israel angegliedert werden. Rechtsgerichtete israelische Parteien rufen schon heute öffentlich zu solch einer Annektierung auf.²⁶ Ob das C-Gebiet in naher Zukunft in die Kontrolle der PA zu übergeben wird, ist daher mehr als fraglich.²⁷

Fazit

In den seit August dieses Jahres wieder aufgenommenen Friedensverhandlungen zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsbewegung (PLO) ist die Zwei-Staaten-Lösung erklärtes Ziel aller Beteiligten. Ohne das C-Gebiet kann es keinen eigenständigen palästinensischen Staat geben, sondern nur ein „Archipel Palästina“. ²⁸ Damit dies nicht passiert, muss neben der vollständigen Übergabe des C-Gebiets über einen Abzug der Siedler sowie einen Gebietsaustausch im Gegenzug für weiterhin bestehende Siedlungen gesprochen werden. Eine israelische Militärpräsenz im vor allem aus C-Gebiet bestehenden Jordantal für eine zehnjährige Übergangsperiode, wie von Kerry jüngst vorgeschlagen,²⁹ hat bei den Palästinensern nur Ablehnung hervorgerufen. Dies würde die bestehende Situation legitimieren und die Souveränität des neu entstandenen Staates untergraben. Was die Palästinenser stattdessen fordern, sind konkrete Maßnahmen in Richtung Eigenstaatlichkeit. Wird der Status quo gerade im Hinblick auf das C-Gebiet aufrecht erhalten, wird ein selbstständiger palästinensischer Staat auf Dauer nicht möglich sein.

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

²⁵ Vgl. Präsentation der israelischen NGO Bimkom - Planners for Planning Rights *Planning in Area C. Problems and Obstacles* 2013, Slide Nr. 18.

²⁶ Vgl. Passia, *Area C. The Key to the Two-State-Solution* 2013, S. 9 <http://www.passia.org/publications/bulletins/area-c/area-c.pdf> (12.12.2013); B'Tselem, summary *Acting the Landlord: Israel's Policy in Area C, the West Bank*, S. 1 http://www.btselem.org/publications/201306_area_c (12.12.2013).

²⁷ Dazu kommt, dass ein im Verhältnis zur Bevölkerung gesehen unverhältnismäßig großer Teil der Abrissbefehle wird für Gebäude im C-Gebiet erlassen, vgl. UNDP *Master Plans. Implications on Development*, S. 4; zeitweise werden über 90 % der Beschwerden über Gewalttätigkeit von Seiten der Siedler ohne Anklage eingestellt, vgl. OCHA, *Displacement and Insecurity in Area C of the West Bank*, S. 15.

²⁸ Vgl. Atlas der Globalisierung 2009 <http://www.monde-diplomatique.de/karten/view.php?id=615&page=1&pagesize=10> (12.12.2013).

²⁹ Vgl. Barak Ravid U.S. plan keeps Israeli army in Jordan Valley for 10 years am 10.12.2013 in Haaretz <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.562718> (11.12.2013).