

PALÄSTINENSISCHE
GEBIETEMICHAEL MERTES
JÖRG KNOCHA
MILAN KARNER

17. Oktober 2012

www.kas.de/ramallah
www.kas.de

Wahlen ohne Wahl

KOMMUNALWAHLEN IM WESTJORDANLAND

Am 20. Oktober haben die Palästinenser – zumindest einige – das erste Mal seit 2006 die Möglichkeit zu wählen. Aufgrund des Boykotts der Hamas werden die Kommunalwahlen nicht im von den Islamisten beherrschten Gazastreifen stattfinden. In den meisten Wahlkreisen im Westjordanland wird es keine Wahl, sondern lediglich eine Akklamation geben.

Die Palästinensischen Gebiete umfassen 433 Gebietskörperschaften, in denen seit dem Sechstagekrieg 1967 dreimal Kommunalwahlen stattfanden: 1972, 1976 und dann erst wieder 2004/2005.¹ Die letzten Wahlen wurden in vier konsekutiven Phasen vom Dezember 2004 bis zum Dezember 2005 durchgeführt. Diese Kommunalwahlen markierten den Beginn des politischen Aufstiegs der islamistischen Hamas, die erstmals an einer Wahl teilnahm und der es gelang, der Fatah sowohl in Gaza als auch im Westjordanland erhebliche Verluste zuzufügen. In der vierten Phase gewann sie mit 73 Prozent aller Stimmen in 13 der 15 verbleibenden Gemeinden und nahm somit ihren Wahlerfolg bei den Parlamentswahlen vom Januar 2006 vorweg.²

Rechtliche und administrative Regelungen der Wahlen

Die Kommunalwahlen werden von der unabhängig agierenden Zentralen Wahlkom-

mission (CEC) überwacht, vorbereitet und organisiert. Sie haben ihre eigene gesetzliche Regelung. Die ersten beiden Phasen der letzten Kommunalwahlen wurden noch nach dem *Elections Law No. 5* von 1996 durchgeführt und folgten dem einfachen Mehrheitswahlrecht. Die letzten beiden Phasen fanden auf Grundlage des 2005 neu erlassenen *Local Council Elections Law No. 10* statt.

Die Umstellung auf ein reines Verhältniswahlrecht unter Anwendung des sogenannten Sainte-Laguë-Verfahrens wurde auch durch den Druck von zivilgesellschaftlichen Akteuren herbeigeführt. Diese befürchteten das Entstehen eines Zweiparteiensystems unter weitgehendem Ausschluss kleinerer Parteien, die nach ihrer Meinung ein wichtiges Korrektiv darstellen.

Das Sainte-Laguë-Verfahren ist ein Divisor- bzw. Höchstzahlverfahren und lässt sich weitestgehend auf denselben Grundgedanken zurückführen wie das früher in der Bundesrepublik angewandte D'Hondt-Verfahren.³ Im Unterschied zum D'Hondt-Verfahren, bei dem die Sitzansprüche generell abgerundet werden, verwendet das Sainte-Laguë-Verfahren die so genannte Standardrundung. Dies hat den Vorteil, dass vor allen Dingen kleinere Parteien mehr Berücksichtigung finden.⁴

Dieser Vorteil wird im *Local Council Elections Law No. 10* allerdings durch eine sehr restriktive Sperrklausel von acht Prozent ausgehebelt – eine höhere Sperrklausel

¹ Diese und alle folgenden Informationen sind, sofern nicht anders gekennzeichnet, der Internetseite der palästinensischen Zentralen Wahlkommission entnommen. Vgl. Central Elections Commission – Palestine, <http://www.elections.ps/tabid/40/language/en-US/Default.aspx> [17.10.2012].

² Vgl. Hassan Balawi, „Palestinian Municipal Elections: A Gradual Change“, *European Institute of the Mediterranean* (IEMed), 2006, <http://www.iemed.org/anuari/2006/aarticles/aBalawi.pdf> [17.10.2012].

³ Vgl. *Deutscher Bundestag*, „Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers“, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/azur/azur_4.html [17.10.2012].

⁴ Vgl. ebd.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

MICHAEL MERTES
JÖRG KNOCHA
MILAN KARNER

17. Oktober 2012

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

hat nur die Türkei mit zehn Prozent.⁵ Zudem ist das Gesetz stellenweise nicht ausreichend bestimmt. So besagt das *Local Council Elections Law No. 10* zwar, dass die Wahlen alle vier Jahre ausgerufen werden sollen, nennt aber keine Details zu genaueren Terminregelungen. Überdies nennt das Gesetz die Möglichkeit, die Wahlen vorzuziehen, ohne für diesen vagen zeitlichen Begriff jedoch eine Grenze festzusetzen.

Die Kommunalbehörden (*local authorities*) in den Palästinensischen Gebieten werden seit der Erlangung des Autonomiestatus in Kommunen (*municipalities*), Lokalräte (*local councils*) und Projektkomitees (*project committees*) untergliedert. Die Terminologie der einzelnen Verwaltungseinheiten ist notorisch unklar und unübersichtlich; fest steht jedoch, dass Wahlen nur in den Lokalräten stattfinden, die Dorf-, Gemeinde- und Stadträten entsprechen. Projektkomitees sind Gebietskörperschaften mit weniger als 1000 Einwohnern, deren Vertretungen nicht gewählt werden.⁶

Die Lokalräte verfügen über eingeschränkte Kompetenzen und erfüllen dementsprechend nur grundlegende Funktionen, da das politische System in den Palästinensischen Gebieten recht zentralistisch organisiert ist. Das Ministerium für Kommunale Verwaltung hat in einem Strategiepapier von 2010 angekündigt, die Dezentralisierung der Lokalverwaltungen vorantreiben zu wollen und deren Kapazitäten zu erhöhen und Effizienz zu steigern.⁷

⁵ Vgl. *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe* (PACE), „Thresholds and other features of electoral systems which have an impact on representativity of parliaments in Council of Europe member states“, 11.01.2010, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12107.htm> [17.10.2012].

⁶ Vgl. *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), „Palestinian Local Elections 2011“, IFES Briefing Paper, Februar 2011, http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Papers/2011/Palestinian_Local_Elections_02282011.pdf [17.10.2012].

⁷ Vgl. *Ministry of Local Government* (MoLG), „The Strategic Framework for the Ministry of Local Government 2010-2014“, März 2010,

Die abgesagten Wahlen 2010 und 2011

Für den 17. Juli 2010 waren in 327 Gebietskörperschaften (302 im Westjordanland und 25 im Gazastreifen) Kommunalwahlen angesetzt. Aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen Fatah und Hamas über technische sowie politische Details der Durchführung und der daraus resultierenden Einschränkung der Wahlvorbereitungen im Gazastreifen wurden diese von dem im Westjordanland regierendem Kabinett Salam Fayyads zuerst verschoben und schließlich abgesagt. Das palästinensische Hohe Gericht entschied im Dezember 2010, dass die Absage illegal gewesen sei, da die Regierung nicht die Entscheidungsbefugnis dafür gehabt habe. Daraufhin wurden Wahlen für den Juli 2011 anberaumt. Diese sollten am 9. Juli 2011 in 320 Gebietskörperschaften (295 im Westjordanland und 25 im Gazastreifen) stattfinden, wurden jedoch aus denselben Gründen wie im Vorjahr von der Regierung Fayyad auf unbestimmte Zeit verschoben, bis adäquate administrative und technische Bedingungen im Gazastreifen gewährleistet seien.

Die auf nationaler Ebene bestehende politische Uneinigkeit zwischen der im Gazastreifen herrschenden Hamas und der im Westjordanland dominierenden Fatah findet ihren Niederschlag damit auch auf Kommunalebene und stellt damit ein veritables Hindernis für die Abhaltung von Wahlen wie auch für die Abwicklung des politischen Tagesgeschäfts dar.

Wahlen unter israelischer Besetzung

Zusätzlich zu den inner-palästinensischen Zwängen wird die Durchführung von Wahlen in den Palästinensischen Gebieten von der israelischen Besetzung erschwert. Insbesondere die Hunderte Kontrollposten im Westjordanland und die sich seit 2003 in Bau befindliche Sperranlage schränken die Bewegungsfreiheit von Wählern, Kandidaten und Angestellten der Zentralen Wahlkommission teils erheblich ein und min-

[http://www.molg.pna.ps/studies/Strategic_Framework_\(MoLG\).pdf](http://www.molg.pna.ps/studies/Strategic_Framework_(MoLG).pdf) [17.10.2012].

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

MICHAEL MERTES
JÖRG KNOCHA
MILAN KARNER

17. Oktober 2012

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

dem insofern den Charakter der Wahlen als frei, fair und transparent.

Im von Israel annektierten Ost-Jerusalem finden keine palästinensischen Kommunalwahlen statt. Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sind prinzipiell möglich, werden aber von den israelischen Behörden behindert.⁸ Die unabhängig arbeitende Zentrale Wahlkommission wirft der israelischen Stadtverwaltung vor, an Wahltagen nicht genügend Wahlhelfer zur Verfügung zu stellen. Außerdem behauptet sie, dass israelische Behörden Registrierungsstellen durchsuchen, um die Ausweisnummern in den Registern aufzuzeichnen. Darüber hinaus führt sie an, dass Wahlen in Jerusalem von Mitarbeitern der israelischen Postbehörde überwacht werden, die nie durch die Zentrale Wahlkommission ausgebildet wurden. Derartige Restriktionen werden von der Europäischen Union regelmäßig scharf verurteilt.⁹

Die Annexion Ost-Jerusalems wird von der internationalen Gemeinschaft nicht anerkannt. Israel ermöglicht es den im Ostteil der Stadt lebenden Palästinensern, an den israelischen Gemeinderatswahlen in Jerusalem teilzunehmen. Aus Protest gegen die Besetzung machen Jerusalems arabische Bewohner von dieser Möglichkeit jedoch tendenziell wenig Gebrauch; ihre Teilnahme fiel 1998 auf ein historisches Tief von 3,3 Prozent (verglichen mit 40 Prozent allgemeiner Wahlbeteiligung in Jerusalem).¹⁰

⁸ Vgl. *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), Fn. 6.

⁹ Vgl. *European Union Election Observation Mission (EU EOM). West Bank & Gaza 2006*, „Statement of preliminary conclusions and findings“, 26.01.2006, <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/db942872b9eae454852560f6005a76fb/236f02cf539aa9418525710600587785> [17.10.2012].

¹⁰ Vgl. *BADIL Resource Center for Palestinian Residency & Refugee Rights*, „Palestinians Boycott Israeli Municipal Elections in Jerusalem“, 09.09.2009, <http://www.badil.org/en/article74/item/538-palestinians-boycott-israeli-municipal-elections-in-jerusalem> [17.10.2012].

Die Kommunalwahlen 2012

Nach dem wiederholten Scheitern der Durchführung von Wahlen in den vergangenen zwei Jahren kündigte die Regierung Fayyad im Sommer 2012 erneut Kommunalwahlen an, die am 20. Oktober 2012 in 352 Gebietskörperschaften stattfinden sollen und für die sich 505.006 Palästinenserinnen und Palästinenser (etwa 54 Prozent aller Wahlberechtigten) haben registrieren lassen. Begründet wurde dies mit dem erwähnten Gerichtsurteil vom Dezember 2010. Der Fatah-Abgeordnete Abdullah hält es darüber hinaus für notwendig, dass Lokalvertretungen durch neue Wahlen über mehr demokratische Legitimation verfügen und nach dem Urnengang eine Vielzahl von Problemfeldern wie „die lokale Wasserversorgung, die Müllabfuhr, Strom und Straßen“¹¹ effektiver bearbeiten können.

Die Hamas hat wiederum zu einem Boykott der Wahlen aufgerufen, was deren Durchführung im von ihr beherrschten Gazastreifen unmöglich macht und folglich auf das Westjordanland beschränkt. Die Islamisten sind davon überzeugt, dass die Fatah die unabhängige Rekrutierung von Wahlhelfern und eine neutrale Überwachung des Wahlgangs sowie der Stimmenauszählung im Westjordanland nicht zulässt.¹² In der palästinensischen Zivilgesellschaft herrscht die Meinung vor, dass die Kommunalwahlen ein Schritt hin zu einem demokratischen Staat sein können. In einem Gespräch mit der KAS Ramallah bedauert Aref Jaffal, Direktor der Organisation Al-Marsad, die u.a. auch Wahlbeobachtung durchführt, den Boykott der Hamas. Dennoch befürwortet er eine Durchführung der Wahlen, um zu gewährleisten, dass „die Wahlkultur erhalten bleibt“.

¹¹ Ben Lynfield, „What Hamas elections boycott means for West Bank Palestinians“, *The Christian Science Monitor*, 06.10.2012, <http://www.alaskadispatch.com/article/what-hamas-elections-boycott-means-west-bank-palestinians> [17.10.2012].

¹² Vgl. Daoud Kuttub, „Municipal election fever hits W. Bank“, *Al Arabiya News*, 11.10.2012, <http://english.alarabiya.net/views/2012/10/1/243046.html> [17.10.2012].

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

MICHAEL MERTES
JÖRG KNOCHA
MILAN KARNER

17. Oktober 2012

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Der Boykottaufruf der Hamas hat auch Auswirkungen auf die Wählermobilisierung. So berichtet die palästinensische Nachrichtenagentur Ma'an, dass insgesamt zwar 85 Prozent der Wahlberechtigten im Westjordanland Kommunalwahlen unterstützten und 72 Prozent zu wählen beabsichtigten. Berücksichtigt man jedoch die Parteineigung der Wählerschaft, so wird eine deutliche Diskrepanz zwischen Anhängern der Fatah und der Hamas deutlich. Während 88 Prozent der Anhänger der im Westjordanland dominierenden Fatah ihre Stimme abzugeben vorhaben, so trifft dies nur auf 54 Prozent der Hamas-Anhänger zu.¹³

Kritik an den Wahlen gibt es aber nicht nur von der Hamas. Rechtsexperten kritisieren das 2005 eingeführte und auf Listen basierende Verhältniswahlrecht. Die Notwendigkeit auf Listen anzutreten und die hohe Sperrklausel benachteiligen unabhängige Kandidaten sowie kleine Parteien wie PFLP oder DFLP, denen kaum Chancen eingeräumt werden. Gekoppelt mit dem Boykott der Hamas führt dies dazu, dass in den meisten der 352 Gebietskörperschaften nur eine einzige Liste zur Wahl antritt, was den Wettbewerbscharakter der Kommunalwahlen erheblich einschränkt.

Tatsächlich gab die Zentrale Wahlkommission am 6. Oktober 2012 bekannt, dass die Kommunalwahlen effektiv in lediglich 93 Gebietskörperschaften stattfinden würden, da die Sitze in 181 Gemeinden wegen mangelnder Konkurrenz mittels Akklamation vergeben würden und in 78 Gemeinden wegen des Fehlens von Listen Wahlen erst am 24. November durchgeführt werden könnten. Bis zum Ende der Berufungsfrist wurden 317 Listen zugelassen, auf denen 3647 Kandidatinnen und Kandidaten stehen, die um insgesamt 1051 kommunale Mandate konkurrieren. Der Frauenanteil auf den Listen liegt bei etwa 25 Prozent. Bei den diesjährigen Kommunalwahlen gibt es eine Frauenquote, die besagt, dass ein Fünftel aller Sitze für Frauen reserviert

¹³ Vgl. *Ma'an News Agency*. „Poll: 72 percent plan to vote in October's local elections“, 29.09.2012, <http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=524559> [17.10.2012].

sind. In neun Gemeinden, die einen christlichen Ursprung haben, gibt es darüber hinaus eine Quote für Christen.

Ein Novum bei den diesjährigen Kommunalwahlen ist die Aufstellung der reinen Frauenliste „Durch Teilnahme können wir es“ in der Stadt Hebron, wo das erste Mal seit 1976 Kommunalwahlen abgehalten werden.¹⁴ Sie wollen mit ihrer Kandidatur u.a. erreichen, dass die Frauen Hebrons nicht auf die drei für sie garantierten Sitze im 15-köpfigen Stadtrat angewiesen sind.¹⁵

In Ramallah, dem Regierungssitz der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA), treten drei Listen an. Die von der Fatah unterstützte Liste „Zukunft“ wird von der christlichen Bürgermeisterin Janet Mikhail angeführt. Mikhail trat 2005 auf der unabhängigen Liste „Ramallah für alle“ an. Bei der Wahl zur Bürgermeisterin war sie im Stadtrat auf die Stimmen der Hamas-Abgeordneten angewiesen. Unter den 15 Kandidaten ihrer Liste befinden sich sechs Frauen. Außerdem treten die Listen „Unabhängigkeit“, auf der vier von 13 Kandidaten Frauen sind, sowie „Söhne der Stadt“ (drei von 15 Kandidaten sind Frauen) an. Bemerkenswert ist, dass in der ursprünglich christlichen Stadt, in denen die Muslime mittlerweile die große Mehrheit bilden, die Zahl der christlichen Kandidaten überproportional groß ist und nur zwei von dreizehn Kandidatinnen ein Kopftuch tragen.¹⁶

Der größte Herausforderer für die Fatah bleibt die Fatah selbst. Bereits bei den Parlamentswahlen 2006 war der Mangel an interner Disziplin ein entscheidender Grund für die Wahlniederlage gegen die Hamas.¹⁷

¹⁴ Vgl. *The Associated Press*, „All-female party to run in Palestinian elections“, 16.09.2012, <http://english.alarabiya.net/articles/2012/09/16/238342.html> [17.10.2012].

¹⁵ Vgl. Edmund Sanders, „Palestinian voters skeptical about value of elections“, *The Los Angeles Times*, 10.10.2012, <http://articles.latimes.com/2012/oct/10/world/la-fg-palestinians-election-20121011> [17.10.2012].

¹⁶ Eigene Beobachtungen.

¹⁷ Vgl. Daoud Kuttub, Fn. 11.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

MICHAEL MERTES
JÖRG KNOCHA
MILAN KARNER

17. Oktober 2012

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Auch bei den diesjährigen Wahlen werden in einigen Gemeinden Fatahmitglieder auf unabhängigen Listen antreten, obwohl die Parteiführung dies verbot. Das führte zum Parteiausschluss von Dutzenden Mitgliedern.¹⁸ Darunter befindet sich auch Ghasan Shakaa, einst Bürgermeister der Stadt Nablus und Mitglied des Exekutivkomitees der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO). Shakaa tritt als unabhängiger an und nicht auf der offiziellen Fatahliste „Unabhängigkeit und Entwicklung“.¹⁹

Ausblick

Die Kommunalwahlen im Westjordanland werden aller Voraussicht nach frei sein. Die Wähler werden ihre Stimme ohne Zwang und unmanipuliert abgeben können. Auch die Wahlregistrierung verlief frei. Dem Recht, ungehindert Wahlkampf zu betreiben, wurde u.a. durch die überall vorkommenden Wahlplakate und diversen Wahlveranstaltungen der verschiedenen Listen entsprochen. Darüber hinaus gilt die Arbeit der Zentralen Wahlkommission als unabhängig und überparteilich. Die Kommunalwahlen werden somit dafür sorgen, dass die Lokalvertretungen im Westjordanland an demokratischer Legitimität gewinnen. Dies gilt jedoch nicht für diejenigen Distrikte, in denen nur eine Liste antritt und daher keine Wahl, sondern nur eine Akklamation stattfinden wird.

Während die PA das ihr Mögliche getan hat, um freie Wahlen stattfinden zu lassen, werfen der Boykott der Hamas und die Restriktionen der israelischen Besetzung einen langen Schatten auf die Wahlen. Dies führt nicht zu einer völligen Delegitimierung des Urnengangs, zeigt aber die Schwächen der palästinensischen Parteienlandschaft auf, die durch zwei große Bewegungen kontrolliert wird und in denen dritte Parteien und Unabhängige nur über

sehr geringe Aufstiegs- und Einflussmöglichkeiten verfügen. Dies ist vor allem deshalb Grund zur Sorge, weil eine der beiden großen Bewegungen, die Hamas, jegliche grundlegenden Kriterien demokratischer Herrschaft missachtet. Es bleibt zu hoffen, dass ein reibungsloser Ablauf der Wahlen den Druck auf die Hamas erhöhen wird, freie Wahlen auch in Gaza zuzulassen.

Darüber hinaus stellt sich erneut die Frage nach der Vereinbarkeit von Besetzung und Demokratie. So hatten die Kandidaten durch die zahlreichen israelischen Kontrollpunkte und die Sperranlage nicht die Möglichkeit, in allen Teilen des Westjordanlands Wahlkampf zu betreiben.

Angesichts der wachsenden Unzufriedenheit der Bewohner des Westjordanlands mit der wirtschaftlichen Lage und den steigenden Lebenshaltungskosten können die neuen Lokalräte dennoch eine wichtige Rolle im Vermittlungsprozess zwischen der Bevölkerung und der politischen Elite übernehmen. Aber auch sie können nur bedingt den Auswirkungen sinkender Wachstumsraten und des teilweisen Ausbleibens internationaler Hilfsgelder entgegenwirken. Neue Proteste, wie sie bereits im September im gesamten Westjordanland stattfanden, sind jederzeit möglich.

Dazu kommt, dass sich die Spaltung zwischen dem Westjordanland und dem Gazastreifen weiter verfestigen dürfte. Ob es sich, wie die Hamas glaubt, bei den Wahlen um einen unnötigen Alleingang der PA handelt, der die ohnehin geringen Aussichten auf eine nationale Wiederversöhnung verringert, oder ob die Hamas in Gaza mit neuen Unmutsbekundungen konfrontiert werden wird, bleibt jedoch offen. Bisher gibt es keine ernsthaften Pläne der PA zur Abhaltung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen allein im Westjordanland. Ein solcher Schritt könnte zu einer Entwicklung beitragen, in deren Verlauf aus der Option einer Zwei-Staaten-Lösung die Unvermeidlichkeit einer Drei-Staaten-Lösung würde.



Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Auslandsbüro
Palästinensische Gebiete
Internationale Zusammenarbeit

PO Box 27242 | 91272 Jerusalem
Telefon
+972 2 24043-05
Telefax
+972 2 24043-07

¹⁸ *Ma'an News Agency*. „4 Fatah officials dismissed for election violations“, 07.10.2012, <http://maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=526879> [17.10.2012].

¹⁹ Vgl. Khaled Abu Toameh, „Abbas's Plan to Steal Local Elections“, *Gatestone Institute*, 10.10.2012, <http://www.gatestoneinstitute.org/3391/palestinian-elections> [17.10.2012].