

Kommunalpolitik in den Palästinensischen Gebieten: Erfolg und Scheitern liegen nah beieinander

Einleitung

Am 29. November 2012 erkannte die Vollversammlung der Vereinten Nationen den Palästinensischen Gebieten den Status eines Beobachterstaats zu. Dieser Beschluss der internationalen Staatengemeinschaft ist ein deutliches Zeichen zu Gunsten des palästinensischen Staatswerdungsprozesses. Er bestärkt die Palästinenser darin, die seit Abschluss der Oslo-Verträge anhaltenden Bemühungen, staatliche Strukturen in Westjordanland und Gazastreifen zu etablieren, weiter voran zu treiben.

Knapp ein Jahr nach Erlangung des Beobachterstatus ist der Optimismus der Palästinenser verfliegen. Die Palästinensischen Gebiete befinden sich in einer anhaltenden politischen Krise, die sich mit dem Rücktritt Salam Fayyads vom Amt des Ministerpräsidenten am 13. April 2013 ankündigte und mit dem Rücktritt seines Nachfolgers Rami Hamdallah am 23. Juni 2013 fortsetzt. Mehr und mehr schwindet der Glaube der Bevölkerung an die Funktionsfähigkeit von Regierung und Palästinensischer Autonomiebehörde (PA). Dies attestieren die Ergebnisse der jüngsten Umfrage des Palestinian Center for Policy and Survey Research.¹ Darin stimmen 49 % der Palästinenser der

Aussage zu, die palästinensische Führung sei von Beginn an zum Scheitern verurteilt gewesen. Weniger als zwei Drittel der Palästinenser erachten die Existenz der PA heute noch als Errungenschaft, rund 40 % der Palästinenser nehmen sie stattdessen als Bürde wahr. Angesichts dieser dramatischen Entwicklung und der Drohung von Präsident Mahmoud Abbas, die PA aufzulösen², muss sich die internationale Gemeinschaft auf Szenarien einrichten, in denen der palästinensische Staatswerdungsprozess von Akteuren bestimmt wird, die nicht der Zentralregierung angehören. Vor allem die Kommunen geraten dabei vermehrt ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Grund hierfür ist zum einen die zentrale Rolle, die Kommunalpolitik in jedem demokratischen und stabilen Staat spielt: Über die Bereitstellung grundlegender Dienste stellen Kommunen die Versorgung der Bevölkerung sicher und eröffnen dieser über Kommunalwahlen die Möglichkeit zu politischer Partizipation. Durch ihre Nähe zum Bürger verfügen Kommunen dabei über effektivere Mittel zur Beantwortung unmittelbarer Bedürfnisse und sind einer stärkeren Rechenschaftspflicht ausge-

² Vgl. „Abbas threatens to dissolve PA“, in: *Aljazeera*, 04.12.2010, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2010/12/201012435638356609.html> [28.07.2013] und „Abbas threatens to dismantle Palestinian Authority if Israeli settlement construction continues“, in: *Haaretz*, 22.12.2012, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/abbas-threatens-to-dismantle-palestinian-authority-if-israeli-settlement-construction-continues.premium-1.489267> [28.07.2013].

¹ Die Palästinensische Meinungsumfrage Nr. 48 des Palestinian Center for Policy and Survey Research wurde vom 13.-15. Juni 2013 mit Hilfe des Auslandsbüros Palästinensische Gebiete der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführt. Eine umfassende Darstellung der Ergebnisse sind verfügbar auf der Homepage des Auslandsbüros: <http://www.kas.de/palaestinensische-gebiete/de/publications/34727/>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

STEPHANIE HEITMANN
DR. HANS MARIA HEYN

16. August 2013

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

setzt als Organe auf zentraler Ebene.³ Ein weiterer Grund liegt in der ausgezeichneten Stellung, die der kommunalen Ebene in den Palästinensischen Gebieten zukommt: Ihre Existenz geht auf die osmanische Zeit zurück und zeugt damit von einer für die Region einzigartigen Kontinuität, die gerade im Hinblick auf wechselnde Besatzungs- und Konfliktszenarien essentiell für die palästinensische Bevölkerung war und heute noch ist. Durch die enorme Fragmentierung des palästinensischen Territoriums und die Schwäche der Zentralgewalt besitzen die palästinensischen Kommunen zudem einen hohen Stellenwert für die lokale Identität der Bevölkerung. Schließlich sind die palästinensischen Kommunen die einzigen staatlichen Instanzen, die auf Grund der Kommunalwahlen vom Oktober 2012 mehrheitlich demokratische Legitimität genießen.

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über Hintergründe und Herausforderungen der palästinensischen Kommunalpolitik gegeben werden. Danach wird beleuchtet, über welches Potenzial sie im Hinblick auf den palästinensischen Staatswerdungsprozess verfügt. Es wird dabei deutlich werden, dass der Großteil kommunaler Strukturen, die man heute in den Palästinensischen Gebieten findet, auf wechselnde Besatzungsszenarien vor Gründung der PA zurückgeführt werden können. Obwohl die Kommunen darin auf ihre administrative Funktion reduziert wurden und unter ständiger Kontrolle der jeweiligen Besatzungsmacht standen, waren sie gerade in den 1970er Jahren und zur Zeit der ersten Intifada Schauplatz politischer Mobilisierung und erster demokratischer Erfahrung. Ein Blick auf kommunale Strukturen in den heutigen

³ Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung, *Good Governance begins with the Individual*, 2011, Sankt Augustin. Abrufbar im Internet. URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_22866-544-2-30.pdf?120725122602 [28.07.2013]. Für weitere Informationen siehe Norbert Kersting et al., *Local Governance Reform in Global Perspective* (Wiesbaden: VS, 2009) und Fumihiko Saito, *Foundations for Local Governance* (Heidelberg: Physica-Verlag, 2008).

Palästinensischen Gebieten offenbart, dass sich an Zentralisierungstendenzen und einem primär administrativen Verständnis der Kommunen wenig geändert hat. Relativiert wird dies durch die Heterogenität der kommunalen Landschaft in den Palästinensischen Gebieten, die offenbart, dass einige Städte über bedeutende finanzielle und politische Ressourcen verfügen, die es ihnen ermöglichen, weitgehend unabhängig zu agieren. Gerade eine bessere Vernetzung dieser Kommunen kann als Anstoß für Transformationsprozesse genutzt werden. Ein bedeutender Beitrag zum Staatswerdungsprozess kann hierdurch jedoch nur geleistet werden, wenn die Eingebundenheit der Kommunen in politische Prozesse berücksichtigt wird. Eine isolierte Betrachtung der Kommunen ist hingegen wenig zielführend, sondern riskiert eine weitere Fragmentierung der ohnehin gespaltenen politischen Landschaft in den Palästinensischen Gebieten.

HINTERGRÜNDE

Historischer Abriss⁴

Kommunale Strukturen bestehen im Territorium der heutigen Palästinensischen Gebiete seit osmanischer Zeit. Das 1864 formulierte Law of District Administration definierte erstmals eine fünfstufige Hierarchie regionaler und kommunaler Verwaltungsebenen und legte die Befugnisse und Verantwortlichkeiten der Gouverneure fest. Letztere wurden von der Zentralregierung ernannt und kontrollierten vier

⁴ Einen guten Überblick über die historische Entwicklung der palästinensischen Kommunalpolitik bieten Mark Rosentraub und Wasim al-Habil, „Indigenous Local Governments for Palestine“, *International Journal of Public Administration* 33 (2010): 116-128; Agence Française de Développement, *Local Government in Palestine*, 2010. Abrufbar im Internet. URL: <http://www.oecd.org/countries/palestinaadministeredareas/49004466.pdf> sowie Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), *Local Planning in Palestine: The Heritage and the Reforms*, 2013.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

STEPHANIE HEITMANN
DR. HANS MARIA HEYN

16. August 2013

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

Regierungsbezirke mit den Verwaltungszentren Jerusalem, Hebron, Nablus und Gaza. Das 1877 erlassene Law of Municipalities etablierte erstmals städtische Kommunen und spezifizierte ihren Aufbau und ihre Funktion. Trotz dieser föderal anmutenden Strukturen herrschten die Osmanen in zentralistischer Manier und nutzten die kommunalen Strukturen primär, um Patronage und familiäre Netzwerke zu stärken. Demokratische Mitbestimmung und Bedürfnisse der arabischen Bevölkerung fanden hingegen kaum Beachtung.

Während des britischen Völkerbundmandats für Palästina wurde eine duale Administration eingeführt, die systematisch zwischen mehrheitlich jüdisch und mehrheitlich arabisch besiedelten Gebieten unterschied. Während im ersten Fall ein neuer Verwaltungsapparat aufgebaut wurde, kamen die unter osmanischer Herrschaft etablierten Regularien in den arabisch besiedelten Gebieten unverändert zur Anwendung. Ergänzt wurden sie durch die 1934 und 1938 erlassenen Amended Municipalities Laws, die dem britischen Hohen Kommissar nahezu uneingeschränkte Autorität zugestanden.

Nach Annexion des Westjordanlands durch Jordanien wurde das britische Verwaltungssystem zunächst beibehalten, bis 1951 eine Assimilation an das jordanische Kommunalrecht erfolgte. 1954 und 1955 wurden eigenständige Gesetzestexte erlassen, die bis zum Jahr 1994 Gültigkeit behielten und eine Vielzahl kommunaler Angelegenheiten, wie z. B. die Gründung kommunaler Einheiten, die Wahl von Stadt- und Gemeinderäten und den kommunalen Haushalt im Detail regelten.

Während die Kommunalstrukturen des Westjordanlandes im Sinne einer langfristigen Angliederung an jordanisches Staatsgebiet verändert werden sollten, verfolgte Ägypten keine vergleichbaren Pläne im Gazastreifen, den es von 1948 bis 1967 kontrollierte. Umfassende Gesetze wurden daher nicht erlassen, vielmehr beschränkte sich die ägyptische Regierung über die Ernennung von

Kommunalräten auf eine direkte Form administrativer Kontrolle.

Nach der Besetzung durch das israelische Militär im Jahr 1967 blieben im Westjordanland und dem Gazastreifen alle Regularien in Kraft, die nicht mit Sicherheitsbedenken oder militärischen Verordnungen kollidierten. Obwohl die Kommunen unter Kontrolle der israelischen Streitkräfte standen, wurden ihnen seit 1972 die Durchführung von Kommunalwahlen und ein größeres Maß an Entscheidungsfreiheit in den Bereichen Bildung und Soziales zugestanden. Hierdurch erhoffte man sich zum einen die Etablierung einer kooperationsbereiten palästinensischen Führung und zum anderen die Legitimierung der anhaltenden Besetzung nach außen hin. Die Kommunalwahlen im Jahr 1976 und der damit einhergehende Wahlsieg von Kandidaten, die der PLO nahe standen, zerschlugen diese Hoffnung. Israel veränderte von nun an seine Strategie: die Autonomie der Kommunen wurde eingeschränkt, gewählte Bürgermeister marginalisiert und die Durchführung von Kommunalwahlen bis auf weiteres verschoben. Stattdessen setzte man die sogenannten "village leagues" ein, deren Personal man aus ländlich-konservativen Kreisen rekrutierte und dem Verteidigungsministerium unterstellte. Da diese Form der Verwaltung auf wenig Akzeptanz stieß, ging man 1985 dazu über, pro-jordanische Bürgermeister zu ernennen.

Mit dem Beginn der ersten Intifada im Jahr 1987 wuchs der Druck auf die von Israel ernannten Kommunalpolitiker; es kam zu zahlreichen Rücktritten und politisch motivierten Morden. Nicht zuletzt die Sicherung grundlegender Versorgungsstrukturen, die während des bis 1993 andauernden Aufstands entscheidend war, führte zu einer Stärkung unabhängiger kommunaler Entscheidungsträger. Im Vorfeld des Oslo-Prozesses führte dies dazu, dass der kommunalen Ebene – trotz jahrzehntelanger Instrumentalisierung durch Besatzungsmächte – politisches Potenzial zugesprochen wurde, das auch im Hinblick auf den pa-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

STEPHANIE HEITMANN
DR. HANS MARIA HEYN

16. August 2013

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

lästinensischen Staatswerdungsprozess mit vielen Hoffnungen verbunden war.

Existenz und Aufbau kommunaler Strukturen in den Palästinensischen Gebieten sind somit in weiten Teilen Ergebnis einer 150-jährigen Besatzungsgeschichte. Noch heute gehen zahlreiche kommunale Prozeduren auf Gesetze zurück, die vor 1994 erlassen wurden. Städte und Gemeinden sind noch immer die maßgeblichen kommunalen Einheiten, wobei Hebron und Nablus ihren Status als administrative Zentren des Westjordanlandes aufrechterhalten konnten. Auch das Amt des Gouverneurs geht auf osmanische Herrschaft zurück. Geschaffen als regionale Kontrollinstanz, von der Zentralregierung ernannt, um dieser Bericht zu erstatten, verdeutlicht es, welches kommunalpolitische Verständnis die unterschiedlichen Besatzungsmächte teilten: Kommunen wurden primär als verlängerter Arm der Zentralregierung benutzt und für eigene politische Interessen instrumentalisiert. Dies änderte sich erst zur Zeit der israelischen Besatzung, die den Kommunen zumindest in den 1970er Jahren weitreichende Autonomie im Bildungsbereich und in sozialen Angelegenheiten zustand sowie der ersten Intifada, in der Kommunen essentielle Aufgaben in der Versorgung von Aufständischen übernahmen und zunehmend als nationale Akteure angesehen wurden.

Kommunalpolitische Strukturen nach 1994⁵

Die kommunale Struktur der Palästinensischen Gebiete setzt sich aus zentraler, regionaler und lokaler Ebene zusammen. Befugnisse und Verantwortlichkeiten der

jeweiligen Ebenen und ihr Verhältnis zueinander werden im 1997 erlassenen Kommunalgesetz definiert, das 2008 durch ein Dekret des Präsidenten ergänzt wurde.

Wichtigstes Organ der zentralen Ebene ist das Ministerium für kommunale Angelegenheiten (MoLG), das seinen Sitz in Ramallah hat und seit 2003 dem Premierminister unterstellt ist. Es wurde 1994 mit der Intention gegründet, kommunale Strukturen zu etablieren, um Entwicklung und Demokratie zu fördern und den Dialog zwischen kommunalen Verantwortungsträgern zu stärken. Die spezifischen Verantwortlichkeiten des Ministeriums umfassen 1) die Formulierung allgemeiner Richtlinien; die Aufsicht kommunaler Befugnisse und Verantwortlichkeiten sowie die Steuerung finanzieller, administrativer, juristischer und sonstiger kommunaler Verfahrensweisen; 2) die Bewältigung technischer und administrativer Aufgaben, welche Planung und Baumaßnahmen auf regionaler Ebene betreffen sowie 3) das Erlassen aller Verordnungen und Richtlinien, die für die Wahrnehmung kommunaler Verantwortlichkeiten notwendig sind. Das Ministerium nimmt diese Aufgaben über regionale Zweigstellen (sog. Direktoratate) wahr, die über kommunale Entwicklungen Bericht erstatten und eine Brückenfunktion zwischen Ministerium und Kommunen einnehmen.

Auf regionaler Ebene fungieren Gouverneure in insgesamt 16 Regionalbezirken (11 im Westjordanland, 5 im Gazastreifen und in Ostjerusalem) als Repräsentanten des Präsidenten, der sie ernannt und dem sie zur Berichterstattung verpflichtet sind. Obwohl es keine gesetzliche Grundlage für die Befugnisse der Gouverneure gibt, sind diese de facto für die palästinensischen Polizeikräfte sowie für die regionale Koordinierung einiger öffentlicher Dienste (in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Transport, ...) verantwortlich.

Schließlich existieren auf lokaler Ebene 433 kommunale Gebietskörperschaften (sog. Local Government Units), die sich

⁵ Vgl. United Nations Development Programme, *Support to Local Government Reform Project. Diagnostic Report*, 2004; United Nations Development Programme, *Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the occupied Palestinian territory (oPt)*, 2009; Agence Française de Développement, *Local Government in Palestine*, 2010; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), *Local Planning in Palestine: The Heritage and the Reforms*, 2013.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

STEPHANIE HEITMANN
DR. HANS MARIA HEYN

16. August 2013

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

aus 134 Gemeinden und 213 Dörfern (village councils) (letztere haben weniger als 5.000 Einwohner) zusammen setzen. Das 1997 erlassene Kommunalgesetz differenziert gleichwohl nicht zwischen Städten und Gemeinden. Stattdessen unterscheidet es Kommunen des Typus A (16 Regionalbezirke), B (24 Städte, vor 1994 gegründet), C (41 Städte mit mehr als 15.000 Einwohnern, nach 1994 gegründet) oder D (40 Städte, mit mehr als 5.000 und weniger als 15.000 Einwohnern, nach 1994 gegründet). Gemäß dem Kommunalgesetz kommen allen Kommunen unabhängig vom Typus, dem sie zugeordnet sind, die gleichen 27 kommunalen Pflichtaufgaben zu: Diese umfassen Infrastrukturplanung, das Erteilen von Bau- und Konstruktionsgenehmigungen, Wasser- und Energieversorgung, Abwasserwirtschaft, Abfallentsorgung, Gesundheitsversorgung, Katastrophenprävention, Aufsicht über Bildungs-, Kultur- und Sporteinrichtungen und Parkanlagen sowie berufliche und industrielle Regulierung. Um diese vielfältigen Aufgaben wahrzunehmen, verfügen die meisten Kommunen über fünf Abteilungen: Verwaltung, Finanzen, Bauwesen, Gesundheit und Technik. Zur Finanzierung ihrer Dienste können Kommunen auf vier verschiedene Einnahmequellen zurückgreifen: direkte Einnahmen (Gebühren aus Wasser- und Elektrizitätsnutzung sowie Gewerbesteuer, Gebühren für Baugenehmigungen, Gebühren), Regierungszahlungen (Vermögens-, Unternehmens- und Automobilsteuer), internationale Hilfszahlungen sowie sonstige Einnahmen (Spenden, Bankdarlehen). Jede Kommune verfügt über einen Stadt- bzw. Gemeinderat, der von den Bürgern der Kommune gewählt wird und dem der Bürgermeister vorsteht.

Herausforderungen und Verbesserungsbemühungen

Kommunale Strukturen in den palästinensischen Gebieten stehen vor verschiedenen administrativen, partizipativen und strategischen Herausforderungen. Trotz zahlreicher Entwicklungsmaßnahmen besteht in administrativer Hinsicht nach wie vor ein Dienstleistungsde-

fizit, d. h. ein Großteil der im Gesetz für kommunale Angelegenheiten festgelegten Aufgabenbereiche können von den Kommunen nicht oder nur unzureichend wahrgenommen werden. Bislang konzentrieren sich die kommunalen Aktivitäten hauptsächlich auf die Bereiche Elektrizität, Wasser, Abfallentsorgung und Infrastrukturmaßnahmen.⁶ Die Gründe hierfür sind juristischer und finanzieller Natur: Da das Gesetz für kommunale Angelegenheiten keinerlei Priorisierung bezüglich der genannten Aufgabenbereiche vornimmt und deutliche Unterschiede hinsichtlich materieller und personeller Ressourcen bestehen, sind vor allem kleine Kommunen überfordert. Die virulente hohe Anzahl solcher Kommunen ist wiederum Ergebnis einer intensiven Kommunalisierungspolitik, die 1994 durch die PA eingeleitet wurde. Verschärft wird diese Problematik noch durch die unsicheren finanziellen Ressourcen, mit der besonders kleine Kommunen konfrontiert sind.⁷

In jüngster Zeit wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die hohe Anzahl der Kommunen zu reduzieren und ihre finanziellen Bedingungen zu verbessern: Obwohl der Gedanke, Gemeinden zu amalgamieren, d. h. zu größeren kommunalen Einheiten zusammenzufassen, bereits seit 2004 besteht, zeugte die Vorlage eines Strategiepapiers der Amalgamation Task Force im Jahr 2009 von einer neuen Entschlossenheit des Ministeriums für kommunale Angelegenheiten, die bestehende Kommunalstruktur zu reformieren.⁸ 2010 - 2013 wurde die Umsetzung der darin formulierten Maßnahmen im Rahmen der ersten Phase des Municipality Development Programs im Municipal Development and Lending Fund (MDLF) von Teilen der internationalen Gebergemeinschaft unterstützt. Der Ab-

⁶ Vgl. Kristin Hentschel und Ulrich Nitschke, „Fundament für einen neuen Staat“, *E + Z* 54 (2013): 177.

⁷ Vgl. The World Bank, *West Bank and Gaza. Municipal Finance and Service Provision. Report No. 52437-GZ*, 2010.

⁸ Vgl. *The World Bank, West Bank and Gaza. Municipal Finance and Service Provision. Report No. 52437-GZ*, 2010.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

STEPHANIE HEITMANN
DR. HANS MARIA HEYN

16. August 2013

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

schluss dieser Phase zeigt, dass die bisherige Top-Down-Strategie nicht zielführend war. Ursächlich hierfür ist der Widerstand von Kommunen, die vielfach um Identitäts- und Ressourcenverlust fürchten sowie die unzureichende Kommunikation, die während des Amalgamationsprozesses zwischen Regierung und Ministerium wie auch zwischen Kommunen und Ministerium herrschte. In der zweiten Phase des Municipality Development Programs 2013-2015 soll daher eine Anpassung der bisherigen Strategie erfolgen.⁹ Um die finanziellen und verwaltungstechnischen Kapazitäten der Kommunen zu verbessern, wurde 2005 der Municipality Development and Lending Fund (MDLF) gegründet. Unter Leitung eines palästinensischen Aufsichtsrates bündelt der Fonds die Gelder von Gebern nach gemeinsam festgelegten Themenschwerpunkten. In einem zweiten Schritt werden sowohl Trainings als auch Gelder nach einem Kriterienset aus Einwohnerzahl, Bedürftigkeit und kommunaler Leistungsfähigkeit verteilt. Um eine Anreizfunktion im Distributionsprozess zu schaffen, erhalten Kommunen umso umfassendere finanzielle Unterstützung, je besser sie in Kernkompetenzen abschneiden. Dazu gehören z. B. die Erstellung korrekter Haushaltspläne und deren Offenlegung an die Bürger oder die Aufstellung eines kommunalen Entwicklungsplanes mit Bürgerbeteiligung (SDIP). Dennoch bleibt es schwierig, dem umfangreichen Unterstützungsbedarf kleinerer Kommunen, die etwa mit ehrenamtlichem Personal arbeiten oder mit den Herausforderungen einer Lage im C-Gebiet kämpfen, vollständig gerecht zu werden. Ungeachtet dessen stellt der MDLF ein wichtiges Instrument zur finanziellen Unterstützung palästinensischer Kommunen dar, das sich auf internationaler Ebene wachsender Beliebtheit erfreut.

Außer der Überforderung kleiner Kommunen stellt auch die mangelnde Dienst-

leistungsqualität und Bürgerorientierung aller Kommunen ein Problem dar. Besonders nennenswert ist in diesem Zusammenhang die Einführung sogenannter „One-Stop-Shops“, Bürgerservicebüros, die sich durch optimierte Prozesse, standardisierte Software, transparente Gebühren und professionelle Mitarbeiter auszeichnen. Sie zeugen von einem beginnenden Kulturwandel, der mit einer stärkeren Bürgerorientierung der Kommunen und einem sich wandelnden Selbstverständnis des Bürgers vom Bittsteller zum Kunden einhergeht.¹⁰

Neben administrativen Herausforderungen steht die palästinensische Kommunalpolitik vor partizipativen Herausforderungen: Die kommunalen Strukturen in den Palästinensischen Gebieten sind stark zentralistisch ausgerichtet und bieten Bürgern in Städten und Gemeinden oftmals ein nur ungenügendes Maß an Mitbestimmung. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zum einen erwächst das zentralistische Verständnis kommunaler Strukturen in den Palästinensischen Gebieten aus ihrer historischen Rolle als Instrument und verlängerter Arm wechselnder Besatzungsmächte. Zum anderen war die Etablierung der PA selbst Ursache für die Machtkonzentration auf zentraler Ebene. Gerade in der Anfangsphase des Staatswerdungsprozesses galten alle Bemühungen dem Aufbau stabiler Staatsorgane, die einer Fragmentierung des künftigen palästinensischen Territoriums vorbeugen sollten.¹¹ Neben diesen historischen Gründen befördert auch die explizite Festschreibung zentraler Befugnisse im Gesetz für kommunale Angelegenheiten den geringen Einfluss palästinensischer Kommunen. In diesem Gesetzestext heißt es: „The executive authority [i.e., the MoLG] formulates the gen-

¹⁰ Vgl. Kristin Hentschel und Ulrich Nitschke, „Fundament für einen neuen Staat“, *E + Z* 54 (2013): 117.

¹¹ Vgl. Hillel Frisch und Menachem Hofnung, „Power or Justice? Rule of Law in the Palestinian Authority“, *Journal of Peace Research* 44 (2007): 334 und Sandra Pogodda, „Inconsistent interventionism in Palestine: objectives, narratives, and domestic policy-making“, *Democratization* 19 (2012): 539.

⁹ Vgl. Municipal Development & Local Governance Sector Working Group, Draft Minutes vom 29. April 2013.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

STEPHANIE HEITMANN
DR. HANS MARIA HEYN

16. August 2013

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

eral policy to be adhered to by the Palestinian local councils and supervises the implementation of the functions and duties of these councils, the organizational aspects of public projects, the budgeting process, the financial, administrative and legal controls pertaining to the areas of organization and regional planning in the Palestinian territories".¹² Über diese explizite juristische Formulierung hinaus, eröffnen zahlreiche Lücken und Ambivalenzen des Gesetzes die Möglichkeit zum Machtmissbrauch. Besonders virulent ist dies im Fall der Gouverneure: Obwohl sich deren Befugnis auf die Kontrolle von Polizeikräften beschränken soll, nehmen sie regelmäßig ihre traditionelle Rolle als „Watchdogs“ der Zentralgewalt ein und greifen unbefugt in kommunale Belange ein.

Während Entwicklungsmaßnahmen im administrativen Bereich auf große Zustimmung der Zentralregierung stoßen, verläuft die Auseinandersetzung mit dem partizipativen Defizit kommunalpolitischer Strukturen eher schleppend. Die gestufte Durchführung von Kommunalwahlen im Oktober 2012 und März 2013, ebenso wie deren rückwirkendes Stattfinden in Städten, die bislang nicht teilgenommen haben, sind wichtige Schritte in Richtung Partizipation. Hinreichend, um einen demokratischen Prozess einzuleiten, sind sie jedoch nicht. Stadt- und Gemeinderäte müssen nicht nur demokratisch gewählt sein; sie müssen in einem zweiten Schritt auch die Chance erhalten, eigenständig über ihre Belange zu entscheiden, ohne kontinuierliches Eingreifen regionaler und zentraler Instanzen. Gerade hinsichtlich dieses Punktes herrschen große Unterschiede zwischen den palästinensischen Kommunen: Kommunen des Typs B sind traditionelle Verwaltungszentren, deren Geschichte weit über die der Zentralebene zurückreicht und die auf Grund ihrer Erfahrung und hervorragenden Vernetzung über ein starkes machtpolitisches Bewusstsein verfügen. Überwiegend in einwohner- und

einkommensstarken Regionen angesiedelt, verfügen diese Kommunen über Steuereinnahmen und Kooperationen mit dem Privatsektor. Dies führt dazu, dass sie sich den Beschlüssen höherer Ebenen widersetzen können und weitgehend unabhängig agieren. Dem stehen Kommunen des Typs C und D gegenüber, die sich durch einen Mangel an Erfahrung und Ressourcen auszeichnen und die Entscheidungsgewalt höherer Ebenen aktiv einfordern.

Potenziale: Die Rolle der Kommunalpolitik im palästinensischen Staatswerdungsprozess

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass palästinensische Kommunen vor administrativen und partizipativen Herausforderungen stehen. Zahlreiche Projekte zu ihrer Bewältigung weisen auf eine positive Gesamtentwicklung der kommunalen Ebene hin. Gelingt es, diesen Trend fortzusetzen, resultieren daraus bedeutende Implikationen für den palästinensischen Staatswerdungsprozess: So besteht die Perspektive, dass Kommunen das palästinensische Territorium nicht nur formell „markieren“, sondern dessen Bewohnbarkeit durch die Bereitstellung *aller* grundlegenden Dienste lebenswert machen. Gelingt dies, demonstrieren die Kommunen die Funktionsfähigkeit staatlicher Strukturen in den Palästinensischen Gebieten. Schließlich sind gerade die Ankündigungen weiterer Kommunalwahlen ein wichtiges Mittel, um das Gewaltmonopol der PA aufrecht zu erhalten und so einen Zustand der Führungslosigkeit zu verhindern. Die Kommunalpolitik nimmt somit eine wichtige Rolle als Vehikel im palästinensischen Staatswerdungsprozess ein. Ihre Rolle ist auf Grund des politischen Kräftespiels, in das sie eingebettet ist, aber dennoch begrenzt. So ist eine Sicherstellung der Grundversorgung durch die anhaltende Besetzung Israels besonders in den sog. C-Gebieten des Westjordanlands mitunter schwer zu gewährleisten: Rund 70 % der Bevölkerung haben dort keinen Zugriff auf bestehende Wasser-Netzwerke, 24 % haben keinen gesicherten Zugriff auf Nahrungsmittel, in 29 %

¹² Vgl. Local Councils Law No. (1), art. 2, sect. 1.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

STEPHANIE HEITMANN
DR. HANS MARIA HEYN

16. August 2013

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

des Gebiets ist es für Palästinenser praktisch unmöglich, Baumaßnahmen in die Wege zu leiten.¹³ Der Plan des Ministeriums für kommunale Angelegenheiten, für 129 von insgesamt 255 Gebietskörperschaften in den C-Gebieten Entwicklungspläne vorzulegen und diese in Abstimmung mit der Israelischen Ziviladministration (ICA) zu implementieren, scheitert nicht zuletzt an einer fehlenden Kooperationsbereitschaft von der israelischen Seite. Darüber hinaus ist es aber auch die Intransparenz, die die PA im Umgang mit den C-Gebieten selbst an den Tag legt, die den Planungsprozess von palästinensischer Seite verzögert und dazu führt, dass seit Juli 2011 gerade einmal 34 Entwicklungspläne vorgelegt wurden.¹⁴ Während die administrative Funktion von Kommunalpolitik somit von der israelischen Besatzung und der politischen Strategie der palästinensischen Führung abhängig ist, wird ihr partizipatives Potenzial vor allem durch die anhaltende Spaltung zwischen Hamas und Fatah geschwächt. Noch immer werden Anhänger der jeweiligen Oppositionspartei im Hamas-kontrollierten Gazastreifen und im Fatah-regierten Westjordanland an einer Teilnahme am politischen Prozess gehindert; besonders schwerwiegend ist der Boykott der Kommunalwahlen 2012 durch die Hamas, der es den Bürgern u. a. in Gaza unmöglich machte, eine demokratische Wahl im eigentlichen Sinn durchzuführen.¹⁵ Ob die von Präsident Abbas und der Hamas zum wiederholten Male angekündigte Bildung einer nationalen Einheitsregierung tatsächlich zu einer Stär-

kung des partizipativen Potenzials von Kommunalpolitik führt, bleibt abzuwarten. Über die genannte Abhängigkeit administrativer und partizipativer Potenziale hinaus bleibt die Staatswerdung der Palästinensischen Gebiete nicht zuletzt ein diplomatischer Prozess, der nur bedingt vom Vorliegen staatlicher Strukturen abhängt, sondern stark vom politischen Geschick einzelner Akteure beeinflusst wird. Angesichts der politischen Eingebundenheit der Kommunen und des Staatswerdungsprozesses als Ganzem ist es wenig zielführend, die Kommunen als isolierte Entitäten zu betrachten. Im Gegenteil: Die vertikale Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen kommunaler Politik in den Palästinensischen Gebieten muss gefördert werden. Eine weitreichendere horizontale Vernetzung bedeutender Kommunen und gemeinsame Interessenformulierung könnten sich durch eine Stärkung des palästinensischen Städtetages, der Association of Palestinian Local Authorities (APLA), verbessern. Wird all diesen Faktoren Rechnung getragen, werden die Grundlagen für weitreichende Transformationsprozesse auf kommunalpolitischer Ebene gelegt.



Konrad
Adenauer
Stiftung

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

¹³ Vgl. United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs occupied Palestinian territory (2011): *Humanitarian Factsheet on Area C of the West Bank*. Jerusalem. Abrufbar im Internet. URL: http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_Area_C_Fact_Sheet_July_2011.pdf [28.07.2013].

¹⁴ Vgl. Municipal Development & Local Governance Sector Working Group, *Draft Minutes vom 29. April 2013*.

¹⁵ Vgl. Michael Mertes, Jörg Knocha und Milan Karner, „Wahlen ohne Wahl“, *KAS-Länderbericht*, 2012. Abrufbar im Internet. URL: <http://www.kas.de/palaestinensische-gebiete/de/publications/32433/> [28.07.2013].