

PALÄSTINENSISCHE
GEBIETEDR. HANS MARIA HEYN
TESSA LAMBRICH
FEE BRINKMANN

22. April 2014

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

Am Tag danach

AUSWIRKUNGEN EINER MÖGLICHEN SELBSTAUFLÖSUNG DER PALÄSTINENSISCHEN
AUTONOMIEBEHÖRDE

Nur noch sieben Tage werden die gegenwärtigen Friedensverhandlungen zwischen Israelis und Palästinensern dauern. Was danach kommt, ist noch immer ungewiss. In den letzten Wochen sprachen palästinensische Offizielle immer häufiger von einer bewussten Selbstauflösung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA). Zwar ist dies generell als Drohgebärde zu verstehen, dennoch lohnt es sich, die Auswirkungen dieses höchst unwahrscheinlichen Szenarios durchzuspielen, da von dramatischen Auswirkungen für die Palästinensischen Gebiete auszugehen ist.

Am 21. März forderte Tareq Abbas, Sohn des palästinensischen Staatspräsidenten Mahmoud Abbas in einem Interview mit der New York Times, was viele junge Palästinenser seit längerem bewegt. „If you don't want to give me independence, at least give me civil rights.“¹ Damit hat er, wie viele andere die Tendenz sich von der Zweistaatenlösung zu verabschieden und einen bi-nationalen Staat zu fordern.² In

einem solchen Konstrukt müsste die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) komplett umstrukturiert werden. Daher spricht Tareq Abbas offen von der notwendigen, ja gar „überfälligen Auflösung“ der PA.

Dieser Schritt schien bisher undenkbar. Zu sehr hatten beide Seiten – Israelis und Palästinenser – von der PA profitiert. Gleichwohl drang in den letzten Monaten häufiger aus internen Besprechungsunden des palästinensischen Präsidentenpalastes nach außen, dass Mahmoud Abbas drohe, bei einem Scheitern der Verhandlungen „die Schlüssel zur Muqata Premierminister Netanjahu auf den Schreibtisch zu legen“. Was nichts anderes heißt, als mit der Selbstauflösung der PA zu spielen.

Eine Selbstauflösung oder der Zusammenbruch der PA hätten vergleichbare Folgen. Zwar sind allen Beteiligten (auch auf internationaler Ebene) die eingeschränkten Kompetenzen der PA bewusst, gleichwohl hatte Israel bisher kein Interesse daran, diese auf ein Maß einzuschränken, welche für die palästinensische Seite nicht mehr tragbar wären. Und auch die PA-Bürokratie war zu sehr von den eigenen „Fleischtöpfen“ abhängig, als dass sie diesen Schritt trotz aller Demütigungen wirklich in Betracht gezogen hätte. So ist es auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt als äußerst unwahrscheinlich anzusehen, dass eine Selbstauflösung der PA kurzfristig bevorsteht. Gleichwohl mehren sich in den letzten Wochen und Monaten die Stimmen auf palästinensischer Seite, die in der aus ihrer Sicht „ausweglosen Situa-

¹ Jodi Rudoren, „A Divide Among Palestinians on a Two-State Solution“, in: New York Times, 18. März 2014. Im Internet unter: <http://www.nytimes.com/2014/03/19/world/middleeast/a-divide-among-palestinians-on-a-two-state-solution.html>

² Auch in der Hamas werden Stimmen laut die einen bi-nationalen Staat fordern. So forderte der Berater und Sprecher von Ismail Haniya, Ahmed Yousef am 14. April, „A bi-national state is more practical and it is the best to keep the Palestinians' Rights. ... the choice of the bi-national state keeps our historic rights in all the lands of historic Palestine“. In: Global Times, „Hamas official calls for establishing bi-national state“, 14. April 2014.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

DR. HANS MARIA HEYN
TESSA LAMBRICH
FEE BRINKMANN

22. April 2014

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

tion“ keine andere Möglichkeit mehr sehen.³

Mögliche Szenarien, die zu einem Kollaps der PA führen könnten, sind:

1. Frustration:

Die PA wurde als temporäres Gebilde mit eingeschränkten Rechten und Möglichkeiten geschaffen, um Aufgaben bis zur Schaffung eines souveränen palästinensischen Staates zu übernehmen. Sollte durch das Scheitern von Verhandlungen und dem Fehlen jeglicher politischer Erfolge auf palästinensischer Seite ein überaus hohes Maß an Frustration bei der PA-Führung vorherrschen, könnte dies in einer Kurzschlussreaktion zur Auflösung der PA führen. Ziel wäre hierbei den Status-Quo in den Beziehungen zu Israel zu ändern, um als PA-Führung nicht für das Scheitern des „Zweistaatenprojektes“ verantwortlich gemacht zu werden.

2. Finanzieller Engpass

Sollte sich die wirtschaftliche Situation der PA weiter verschlechtern, könnte es zu erneuten und in diesem Fall erheblichen Zahlungsausfällen gegenüber PA-Angestellten kommen. Dies könnte in einer Kettenreaktion zum Zusammenbruch des gesamten PA-Konstrukts und der damit verbundenen Sicherheitskontrolle durch die PA führen. Ein Auslöser könnten hier die von Israel angekündigten wirtschaftlichen Sanktionen sein, die als Antwort auf die Ratifizierung der Beitrittsge-suche der Palästinenser zu 15 UN-Verträgen und Konventionen vom 1. April dieses Jahres zu verstehen sind. Weiterhin bleibt abzuwarten, wie sich internationale

³ Der palästinensische Minister für Religionen sprach in einem Interview mit der israelischen Zeitung Haaretz am 17. April bereits von einer kontrollierten Selbstauflösung gegen Ende des Jahres. Vgl. hierzu: Mahmoud al-Habash, „We are a government that cannot govern ... the PA has no problem to giving the keys to Israel, to let Israel oversee administration of Palestinians civil affairs, so that Israel can bear the responsibility for the failure of the peace process.“ In: Haaretz, „PA to fall by end of year, says Palestinian minister“, 17. April 2014.

Geldgeber verhalten, sollte es wirklich zu einer Regierung der Nationalen Einheit unter Beteiligung der Hamas kommen. Dann einsetzende mögliche wirtschaftliche Sanktionen gegenüber der PA könnten ebenfalls auslösende Wirkung besitzen.

3. Neue Gewalt:

Bei einem größeren unkontrollierten Ausbruch palästinensischer Gewalt ist nicht vorherzusehen, ob dies den palästinensischen Sicherheitsapparat, der das einzig funktionierende Standbein der PA darstellt, überfordern könnte. Ein Zusammenbruch des Sicherheitsapparates führt fast unweigerlich zu einem Zusammenbruch der PA. Dabei könnte sich die „Stoßrichtung“ einer möglichen Gewaltspirale schnell zu Ungunsten der PA ändern. Auch ist das Szenario denkbar, dass radikale palästinensische Organisationen eine größere militärische Aktion gegen Israel durchführen. Die israelische Reaktion hierauf könnte die Sicherheitslage in Gaza / der Westbank unkontrollierbar werden lassen, was vergleichbare Effekte hätte.

4. Das plötzliche Ausscheiden von Präsident Abbas:

Hiefür spricht neben seinem Alter (79 Jahre) die vor allem in den letzten Monaten offensichtlich werdende Hoffnungslosigkeit und Perspektivlosigkeit seiner Rolle als Präsident der PA und der PLO. Sollte Präsident Abbas plötzlich von der politischen Bühne verschwinden, ohne neue Präsidentschafts- und Parlamentswahlen festgelegt zu haben, und ohne den palästinensischen Führern und Fraktionen genügend Zeit zur Reorganisation zu geben, hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die Funktionalität der PA. Präsident Abbas gilt als „Vater der Osloverträge“. Er ist daher nicht nur Präsident sondern auch Architekt eines politischen Projekts, das zur Gründung und Etablierung der PA führte. Wie kein anderer palästinensischer Politiker verkörpert er den Willen durch Verhandlungen mit Israel unter Ablehnung jeglicher Gewalt einen eigenen Staat zu schaffen. Seine – insbesondere plötzliche – Abwesenheit würde die PA hart treffen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

DR. HANS MARIA HEYN
TESSA LAMBRICH
FEE BRINKMANN

22. April 2014

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

und könnte durch das entstehende Machtvakuum zur Implosion führen.

Im Folgenden werden verschiedene Aspekte einer Selbstauflösung der PA anhand einer Studie⁴ des Partners der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ramallah, dem Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) genauer analysiert.⁵

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die öffentliche Verwaltung ist das Rückgrat der palästinensischen Wirtschaft. Bei einer Selbstauflösung oder einem Kollaps der PA könnten als Folge bis zu 100.000 PA-Angestellte ihre Arbeit verlieren. Von den ca. 2,7 Millionen Palästinensern in der Westbank leben allein rund 700.000 direkt oder indirekt von den Gehältern der PA. Berechnungen nach würde die Arbeitslosigkeit auf rund 40 % steigen und als Folge die Armutsrate auf ca. 60 % klettern. Zudem wäre die Stabilität des palästinensischen Finanzsektors in Gefahr. Ende 2012 (neuere Zahlen liegen nicht vor) hatte die PA bereits 1,115 Milliarden USD Schulden bei palästinensischen Banken. Sollte die PA implodieren und keine internationalen Kredite für die Deckung dieser Schulden bereitstehen, wäre ein Zusammenbruch des palästinensischen Bankensektors nicht auszuschließen. Schätzungen von PSR zur Folge wäre ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um bis zu 14,5 % zu erwarten. In Gaza würden die Zahlungen der PA (Gehälter für „Staatsbedienstete“, Finanzierung von Energielieferungen, Soziale Projekte usw.), die jährlich rund 1,2 Milliarden USD ausmachen, komplett wegfallen. Dies würde die wirtschaftliche und politische Stabilität in Ga-

⁴ PSR (Hrsg.), *The Likelihood, Consequences and Policy Implications of PA Collapse or Dissolution: The "Day After" Final Report* (Ramallah, PSR 2014), im Internet unter: <http://www.pcpsr.org/strategic/papers/2013/nextday.html>

⁵ Die im Folgenden dargestellten Meinungen und Prognosen basieren auf den Resultaten der unabhängig von unserem Büro durchgeführten Studie und spiegeln nicht die Ansichten der KAS Ramallah wieder.

za enorm gefährden. Allein die Auswirkungen auf die „palästinensische Wirtschaft“ Ost-Jerusalems wären gering, da hier bereits heute kaum ökonomische Verbindungen zu PA bestehen.⁶

Sicherheitsrelevante Fragen

Im Sicherheitsbereich erfüllt die PA zwei Funktionen. Zum einen ist sie für alle Sicherheitsaspekte in den A-Gebieten der Westbank zuständig, zum anderen koordiniert sie die Sicherheitsfragen mit Israel. Das größte Interesse Israels an der Funktionalität der PA liegt in der Aufrechterhaltung dieser Sicherheitskooperation. Eine Auflösung der PA führt daher unweigerlich zu einem Sicherheitsvakuum. In den A-Gebieten der Westbank wäre die staatliche Ordnung im Kern gefährdet, mehrere zehntausend ausgebildete Sicherheitskräfte ohne Beschäftigung sowie eine Vielzahl von Waffen im Umlauf. Aus den privaten Sicherheitsfirmen, die bisher staatliche Aufgaben übernehmen, könnten sich Milizen entwickeln, die ihre Dienste dem besten Bieter erweisen. Auch hätte die bisher unterdrückte Hamas deutlich mehr Bewegungsfreiheit. Dies würde unweigerlich zu einer Verschlechterung der israelischen Sicherheitslage führen. Gleichwohl verfügt das israelische Militär über ein ausgeprägtes Netz „individueller Kontakte“ und ist bestens über die Lage in der Westbank informiert. Es wäre daher möglich, dass Israel in Sicherheitsfragen weiter mit ehemaligen Sicherheitskräften oder eigenen Informanten zusammenarbeitet. Um das Sicherheitsvakuum zu füllen, wäre Israel aber auf jeden Fall dazu gezwungen, die eigenen Besatzungsaktivitäten in der Westbank deutlich zu steigern. Dies könnte in einer Kettenreaktion zu einer Vielzahl gewalttätiger Aktionen auf beiden Seiten führen.

⁶ Ausführlich zu diesem Thema vgl. Dr. Nasser Abdel Karim, „Economic Repercussions for the Dissolution or Collapse of the PA“, in: *The Day after* (The Palestinian Center for Policy and Survey Research), Ramallah 2014.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

DR. HANS MARIA HEYN
TESSA LAMBRICH
FEE BRINKMANN

22. April 2014

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

**Auswirkungen auf das Bildungs- und
Gesundheitssystem**

Das Bildungs- und Gesundheitswesen sind die größten, von der PA verwalteten Sektoren. Etwa ein Drittel der gesamten palästinensischen Bevölkerung besucht entweder eine Schule oder studiert. Sollte sich die PA auflösen, könnte Israel die vorübergehende Selbstadministration des Bildungssystems durch palästinensische Organisationen akzeptieren. Hierbei müssten neben Schul- und Studiengebühren vor allem arabische Spenden die laufenden Kosten des Bildungssektors decken. Andernfalls könnte UNRWA kurzzeitig die Administration des Bildungssystems übernehmen. UNRWA ist schon heute für 50.000 palästinensische Schüler im Westjordanland und 225.000 Schüler in den Flüchtlingslagern Gazas zuständig, unterhält aber keine weiterführenden Hochschulen.⁷ Käme es zu einem Szenario vergleichbar mit den Zeiten der zweiten Intifada, so könnten Schulen und Universitäten ihren Lehrbetrieb nicht aufrechterhalten. Gleichwohl würde jedes Szenario zur Degradation des Bildungswesens führen, das inhaltliche Niveau vor allem im Hochschulwesen stark beeinträchtigen und zu deutlichen Mehrkosten (auch für die internationale Gemeinschaft) führen. Ein geregelter Schulalltag wäre nur schwer vorstellbar.

Das Gesundheitssystem dagegen ist besser gegen einen Ausfall gesichert, da in den palästinensischen Gebieten verschiedene Träger die Gesundheitsversorgung übernommen haben. Neben dem öffentlichen Gesundheitswesen der PA, das diese durch die Oslo-Abkommen von den israelischen Behörden übernahm, spielt vor allem die UNRWA eine zentrale Rolle in der medizinischen Versorgung. Allein in der Westbank versorgt die UNRWA mehr als 53 % der Bevölkerung. Im Gazastreifen sind es im Bereich der Grundversor-

gung deutlich über 90 %.⁸ Im Falle des Zusammenbruchs der PA könnte eine Grundsicherung mit Hilfe der UNWRA und palästinensischen Nicht-Regierungsorganisationen wie dem roten Halbmond aufrecht erhalten werden.

Auswirkungen auf die Infrastruktur

Die palästinensischen Gebiete verfügen über keine eigene lebensfähige Infrastruktur sondern sind auf eine enge Zusammenarbeit mit Israel angewiesen. Dies gilt auch für das Wassermanagement, in dem seit 1995 ein gemeinsames Steuerungsgremium für die Westbank existiert. Die hier im Jahr 2012 publizierten Zahlen zeigen, dass von den rund 155,3 Mio. m³ Wasser, die pro Jahr in der Westbank verbraucht werden, 98,6 Mio. m³ aus eigenen Quellen stammen. Allerdings werden 56,7 Mio. m³ durch den israelischen Wasserversorger Mekorot zur Verfügung gestellt, was mehr als einem Drittel des benötigten Wassers entspricht. Schätzungen zur Folge importierte die PA zudem im Jahr 2010 rund 172 Mio. Liter Benzin, 476 Mio. Liter Diesel und 4,2 Mio. Megawatt-Stunden Strom über 154 Netz-Anschlussstellen aus Israel. Nur rund 2 % des palästinensischen Strombedarfes (vor allem in Jericho) werden aus jordanischen Stromquellen gedeckt. Diese enge Verzahnung mit Israel hätte bei einem Zusammenbruch der PA den Vorteil, dass theoretisch weiter eine elementare Grundversorgung gewährleistet wäre.

Auswirkungen auf das Justizwesen

Der PA ist es in den letzten 20 Jahren gelungen ein Justizsystem einzuführen und dies eigenständig zu finanzieren. Von den insgesamt rund 800 PA-finanzierten Angestellten im Justizsektor arbeiten insgesamt 180 Richter an Eingangs- und Berufungsgerichten, die Staatsanwaltschaft

⁷ UNRWA (Hrsg.), unter: <http://www.unrwa.org/what-we-do/education>

⁸ UNRWA (Hrsg.) unter: <http://www.unrwa.org/what-we-do/health>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

DR. HANS MARIA HEYN
TESSA LAMBRICH
FEE BRINKMANN

22. April 2014

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

beschäftigt 115 Anwälte.⁹ Die justizielle Autorität der PA beschränkt sich auf die A und B Gebiete der Westbank. Zur Aufklärung von Straftaten, welche die Sicherheitsbelange Israels, die allgemeine öffentliche Sicherheit, den illegalen Aufenthalt in Israel, Verkehrsdelikte außerhalb der A-Zonen und weitere allgemeine Strafsachen betreffen, wurden Militärgerichte eingerichtet. Bei einer Auflösung der PA würde vermutlich die gesamte palästinensische Justiz in der Westbank ihre Arbeit einstellen. Für die Menschen in den palästinensischen Gebieten bestünde dann keine Möglichkeit mehr zur zivilen Streitbeilegung. Für diesen Fall ist anzunehmen, dass alternative Streitbeilegungsformen, wie Familien- und Stammesgerichtsbarkeiten sowie Sharia- und andere religiöse Gerichte stärkere Bedeutung erhalten. Bis heute ist das Vertrauen der Bevölkerung in die informelle Streitbeilegung ohnehin größer als in das staatliche Justizsystem. Familien- und Personenstandssachen werden daher zu großen Teilen von informellen religiösen Richtern verhandelt. Für alle anderen gesellschaftlichen Regelungsbereiche würde das Fehlen der formellen Gerichte enorme Unsicherheiten mit sich bringen. Einzig das an der Sharia ausgerichtete radikale Justizsystem der Hamas könnte von einer Auflösung der PA unberührt bleiben, da es seit der politischen Spaltung 2007 theoretisch unabhängig vom PA finanzierten Justizsystem in der Westbank existiert.

Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung

Die Aufgaben der kommunalen Verwaltungen in der Westbank beschränken sich auf die Grundversorgung ihrer Bewohner. Ihre Dienste finanzieren sie über direkte Steuereinnahmen (u.a. Wasser- und Elektrizitätsnutzung, Gewerbesteuer). Direkte und indirekte Zahlungen erhalten sie

⁹ Im Gazastreifen werden 35 Richter und 73 Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft von der PA unterhalten, die jedoch aufgrund der innerpalästinensischen Spaltung nicht arbeiten können

von der PA und mitunter von internationalen Organisationen.¹⁰ Bisher sind die Gemeinden kaum in nationale politische Entscheidungsprozesse eingebunden. Sollte die PA ausfallen, könnten die Kommunen zwar über die von Ihnen erhobenen Gebühren verfügen, finanzielle Engpässe wären aber wahrscheinlich. Empfindlich treffen würde die einzelnen Kommunen der Wegfall politischer Koordination mit der israelischen Besatzung durch die PA. In der Zeit vor Einführung der PA hatte dieser direkte Kontakt der Kommunen zur israelischen Militärverwaltung zu großen Spannungen geführt. Es ist nicht zu erwarten, dass die bereits heute in vielen Bereichen überforderten Gemeindeverwaltungen, noch weitere nationale Aufgaben übernehmen könnten.¹¹

Auswirkungen auf palästinensische politische Gruppierungen

Es ist anzunehmen, dass radikale Gruppierungen am meisten von einem Zusammenbruch der PA profitieren könnten. Ein Wiedererstarken der Hamas und ihr nahestehender Gruppierungen in der Westbank wird gegenwärtig vor allem durch die effektive Arbeit des Sicherheitsapparats der PA verhindert. Zudem würde die „de-facto-Regierung der Hamas in Gaza“ versuchen, sich als einzig legitime palästinensische Regierung zu präsentieren. Hamas könnte zudem das Zusammenbrechen der PA als ein Scheitern des, von Abbas propagierten Dialogs auslegen. Für die Fatah würde die Auflösung der PA den Zusammenbruch des wichtigsten politischen Projekts der letzten zwei Jahrzehnte bedeuten. Der Fatah-Ansatz direkt mit Israel zu verhandeln und Gewalt zur

¹⁰ Siehe im Einzelnen: Länderbericht der KAS Palästinensische Gebiete vom 16.08.2013 „Kommunalpolitik in den Palästinensischen Gebieten: Erfolg und Scheitern liegen nahe beieinander“, www.kas.de/ramallah

¹¹ Ausführlich zu diesem Thema vgl. Dr. Abed-Alhaseer Makky „The Role of Local Government Bodies in the Case of the PNA`s Collaps or Dissolution“ in: *The Day After* (The Palestinian Center for Policy and Survey Research), Ramallah 2014.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

DR. HANS MARIA HEYN
TESSA LAMBRICH
FEE BRINKMANN

22. April 2014

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Durchsetzung politischer Ziele auszu-schließen, stünde somit vor dem Aus. Durch die Einsetzung einer Vielzahl ihrer Mitglieder und Funktionäre in Institution der PA, wurde die Fatah vor allem im Finanz- und Sicherheitsbereich von der Autonomiebehörde abhängig. Ein Zusammenbruch der PA würde somit zur kompletten Neuausrichtung und Neuorganisation der Fatah führen.

Wie diese Ausführungen gezeigt haben, hätte ein Zusammenbruch bzw. eine Selbstauflösung der PA katastrophale wirtschaftliche, soziale, humanitäre und politische Folgen für die Palästinensischen Gebiete. Zwar sind die Chancen für ein derartiges Szenario, vor allem bei einer Weiterführung der Friedensgespräche, weiterhin äußerst gering, dennoch könnte eine kurzfristige Verschlechterung der Lage als Auslöser dienen. Es bleibt zu hoffen, dass beide Seiten sich der dramatischen Auswirkungen dieses Szenarios bewusst sind und daher mit äußerster Vorsicht agieren, um eben nicht den ersten und möglicherweise entscheidenden Stein umzustoßen, der das gesamte PA-Konstrukt zum Einsturz bringen könnte.