

In dieser kritischen Phase, die der Friedensprozeß derzeit durchläuft, wäre ein finanziell angeschlagenes UNRWA ein Negativposten – und das zu einem Zeitpunkt, zu dem die Dienste des Hilfswerks so dringend wie selten zuvor gefordert sind. Mit Recht kann man behaupten, daß dies genau die Zeit für ein starkes UNRWA ist, das in der Lage ist, die Gemeinde der Palästinaflüchtlinge durch eine schwierige Phase zu begleiten, und das schließlich ein effektives, funktionierendes und lebensfähiges Netz von Strukturen, Institutionen und ausgebildetem Personal an die Palästinenser übergeben kann, sobald das Flüchtlingsproblem endgültig gelöst sein wird.

1 Anschrift: UNRWA Headquarters, P.O. Box 371, Gaza City. Telefax: 00972-7-677-7555.

2 Siehe auch Alexandra Senfft, Zwischen Intifada und Besatzung. Gegenwärtige Aufgaben und Probleme des UNRWA, VN 1/1992 S.4ff.

3 Durch Resolution 302(IV) der Generalversammlung v. 8.12.1949. Die Tätigkeit in der Region nahm es am 1.5.1950 auf.

4 Vgl. auch den Beitrag von Martin Kobler in diesem Heft.

5 Ein Indikator hierfür ist der bemerkenswerte Anstieg der Zahl der Registrierungen seitens bisher bei uns nicht gemeldeter Flüchtlinge in den letzten Jahren. Dies ist darauf zurückzuführen, daß eine mögliche Verbindung zwischen den Listen des UNRWA und den auf ›Rückkehr‹ oder ›Entschädigung‹ bezogenen Elementen eines künftigen Verhandlungsergebnisses bezüglich der Flüchtlingsfrage gesehen wird. Die Verantwortlichkeit für diese beiden Fragenkomplexe liegt indes bei einem anderen UN-Organ: der Ende 1948 geschaffenen Schlichtungskommission der Vereinten Nationen für Palästina.

Ein deutscher Beitrag zur Friedenskonsolidierung

Drei Jahre Vertretung in Jericho

MARTIN KOBLER

Mit dem historischen Händedruck vom 13. September 1993 zwischen Israels Premierminister Itzhak Rabin und PLO-Chef Yassir Arafat auf dem Rasen des Weißen Hauses und der Unterzeichnung der ›Grundsatzklärung über Regelungen betreffend eine vorläufige Selbstregierung‹¹ hat im palästinensisch-israelischen Verhältnis eine neue Ära begonnen. Am 4. Mai 1994 begann mit dem in Kairo unterzeichneten ›Abkommen über den Gazastreifen und das Gebiet von Jericho‹ (kurz: Gaza-Jericho-Abkommen)² die auf fünf Jahre angelegte Übergangsperiode bis zur in Aussicht genommenen umfassenden Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts. Israel zog seine Truppen in einer ersten Stufe aus Gaza und Jericho zurück. Damit konnte Arafat im Juni 1994 die Leitung der Palästinensischen Selbstregierungsbehörde (Palestinian Authority, PA) übernehmen. Zusätzlich zur vollen Regierungsverantwortung in Gaza und Jericho wurden der Behörde Ende 1994 weitere Regierungsfunktionen für das gesamte Westjordanland übergeben (Erziehung, Kultur, Gesundheit, Soziales und Tourismus). Das am 28. September 1995 in Washington unterzeichnete ›Interimsabkommen über das Westjordanland und den Gazastreifen‹³, das unter der Kurzbezeichnung ›Oslo II‹ bekannt wurde, ersetzte das Gaza-Jericho-Abkommen und baute die palästinensische Regierungsverantwortung weiter aus. Ende 1995 zogen sich die israelischen Truppen aus den großen Städten des Westjordanlands zurück, den sogenannten A-Gebieten. Die rund 400 palästinensischen Dörfer wurden in ›B-Gebieten‹ zusammengefaßt, in denen die Sicherheitsverantwortung zwischen Israelis und Palästinensern geteilt ist. Die restlichen 70 vH der Fläche des Westjordanlands bilden die ›C-Gebiete‹, die der ausschließlichen israelischen Sicherheitsverantwortung unterstehen.

Die zentralen Konflikte im israelisch-palästinensischen Verhältnis bleiben jedoch den Verhandlungen über den endgültigen Status (Final Status Talks) vorbehalten, die im Mai 1996, also noch vor den israelischen Wahlen, formell aufgenommen wurden. Folgegespräche stehen jedoch bis heute aus. Diese zentralen Themen sind die Frage des künftigen Status der Palästinensischen Gebiete, Sicherheit und Grenzen, die Flüchtlingsfrage, Jerusalem und die Zukunft der israelischen Siedlungen im Westjordanland und dem Gazastreifen.

Wichtigstes innenpolitisches Datum waren die Wahlen zum Palästinensischen Rat (88 Mitglieder) sowie die Direktwahl zum Amt des ›Ráis‹, des Vorsitzenden der Exekutivbehörde des Palästinensischen Rates, bei einer Wahlbeteiligung von annähernd 80 vH am 20. Januar 1996.

Bedingt durch Terroranschläge palästinensischer Extremisten sowie die von Israel verhängten Gegenmaßnahmen der Abriegelung der

Gebiete war das fragile System der palästinensisch-israelischen Abkommen jedoch von Anfang an schweren Belastungsproben ausgesetzt.

Das Vertretungsbüro in Jericho – eine Auslandsvertretung sui generis

Das deutsch-palästinensische Verhältnis konnte nach dem Beginn der palästinensischen Selbstverwaltung im Rahmen des Nahost-Friedensprozesses auf eine neue Grundlage gestellt werden. Waren die zuvor begrenzten und niederrangigen Kontakte im wesentlichen auf die PLO im Exil und die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit einzelnen Kommunen und palästinensischen Nichtregierungsorganisationen in den von Israel besetzten Gebieten beschränkt, konnten diese Kontakte nach der gegenseitigen Anerkennung Israels und der PLO im Rahmen der Grundsatzklärung vom September 1993 erheblich ausgeweitet und angehoben werden. Bereits im Dezember 1993 besuchte der PLO-Vorsitzende auf Einladung der Bundesregierung erstmals die Bundesrepublik Deutschland. Inzwischen wurde ein dichtes Netz von politischen Kontakten geknüpft. Im Juni 1995 traf Bundeskanzler Helmut Kohl in Jericho erstmals mit Yassir Arafat zusammen. Bei seinem dritten Bonn-Besuch am 19. September 1996 wurde Arafat erstmals von Bundespräsident Roman Herzog empfangen. Der vierte Besuch Arafats im Oktober 1997 traf in Anbetracht des stockenden Friedensprozesses auf besondere Aufmerksamkeit.

Als erster Staat hat Deutschland ein sogenanntes Vertretungsbüro (Representative Office of the Federal Republic of Germany) am 8. August 1994 eröffnet. Name, Aufgabenbereich und rechtliche Stellung des Büros ergaben sich aus dem Kairoer Gaza-Jericho-Abkommen vom 4. Mai 1994, heute überlagert durch Artikel IX, Ziffer 5 des Interimsabkommens vom 28. September 1995. Die Abkommen stellen klar, daß der Palästinensische Rat keine Befugnisse auf dem Gebiet der Außenpolitik hat, insbesondere auf dem Gebiet des Westjordanlands und des Gazastreifens keine Botschaften oder Konsulate zulassen darf. Gleichwohl kann die PLO – nicht die PA – mit Staaten oder internationalen Organisationen für die palästinensische Regierung in bestimmten Sachbereichen Verträge aushandeln und Abkommen unterzeichnen. Es handelt sich um die Bereiche Wirtschaft, Entwicklungshilfe, regionale Entwicklung, Kultur, Wissenschaft und Bildung. Aktivitäten zwischen Staaten und der palästinensischen Selbstverwaltung in diesen Bereichen definiert das Abkom-

men nicht als die Pflege auswärtiger Beziehungen («shall not be considered foreign relations»).

Das deutsche Vertretungsbüro ist also weder Botschaft noch Konsulat, seine Mitarbeiter genießen bei den palästinensischen Behörden weder diplomatische noch konsularische Privilegien und Immunitäten. Das Büro untersteht zwar dem Auswärtigen Amt, seine Tätigkeit ist aber per definitionem nicht die Pflege »auswärtiger Beziehungen«. Am leichtesten wird es sich als Auslandsvertretung sui generis qualifizieren lassen. Es ist eine Servicestelle, deren Beratungsangebot und Vermittlungstätigkeit inzwischen nicht nur von politischen Besuchern, sondern auch von der deutschen Wirtschaft intensiv genutzt werden. In der Stadt Gaza wurde im September 1995 mit Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen das »Deutsche Kulturzentrum« eröffnet. In Ramallah besteht seit Oktober 1995 zur Unterstützung deutscher Firmeninteressen eine Repräsentanz der Deutsch-Arabischen Handelskammer. Beide Institutionen ergänzen die Arbeit des Vertretungsbüros im kulturellen und wirtschaftlichen Bereich.

Ein dichtes Netz kultureller Kontakte

Seit 1994 besuchte eine wachsende Zahl von Bundes- und Landespolitikern, Vertretern des Bundestages und der Landtage die Palästinensischen Gebiete. Die Kontakte erstrecken sich nicht nur auf Politik und Wirtschaft, sondern auch auf die Kultur. Die kulturellen Beziehungen zwischen den Palästinensischen Gebieten und Deutschland haben ihren Schwerpunkt im Schul- und Hochschulbereich. Deutschunterricht hat an einer Reihe kirchlicher Privatschulen eine zum Teil jahrhundertalte Tradition. Absolventen deutscher Universitäten sind führend in Wissenschaft und Gesellschaft.

Als Kulturmittler sind seit dem Beginn des Friedensprozesses eine Reihe von Institutionen neu in Erscheinung getreten. Das Deutsche Kulturzentrum in Gaza wurde bereits erwähnt; in Bethlehem entstand ein internationales Begegnungszentrum mit deutsch-palästinensischer Ausrichtung. Politische Stiftungen eröffneten eigene Büros für die Palästinensischen Gebiete. Der Besuch einer hochrangigen deutschen Kulturdelegation in den Gebieten anlässlich des Besuchs von Bundesaußenminister Klaus Kinkel im März 1997 bot Gelegenheit zur Bestandsaufnahme. Wichtigstes Ergebnis war die Ankündigung, demnächst ein Goethe-Institut in Ramallah zu eröffnen.

Palästinensischen Rückkehrern aus Deutschland kommt eine wichtige Rolle beim Aufbau von Verwaltung und Zivilgesellschaft zu. Ihr Bedürfnis nach Kontakt zu deutscher Kultur, nach Schaffung eines professionellen und kulturellen Netzwerkes ist groß.

Städtepartnerschaften können einen wesentlichen Baustein der deutsch-palästinensischen Kulturarbeit darstellen. Bereits seit 1995 besteht eine informelle Zusammenarbeit zwischen Wiesbaden und Jericho. Die erste deutsch-palästinensische Städtepartnerschaft besteht seit 1996 zwischen Köln und Bethlehem. Der Austausch zwischen Köln und Bethlehem soll durch ein Dreiecksprogramm unter Einschluß der Kölner Partnerstadt Tel Aviv ergänzt werden. Ein solches Bürger-Begegnungsprogramm könnte dazu beitragen, den Friedensprozeß zu stabilisieren und von politischen Rückschlägen stärker unabhängig zu machen. Weitere palästinensische Städte wie Hebron, Ramallah und Gaza haben ihren Wunsch nach einer Städtepartnerschaft mit einer deutschen Stadt geäußert.

Besonders seit Beginn des Friedensprozesses entwickelt sich in den Palästinensischen Gebieten ein eigenes Gemeinwesen mit eigener Kultur, eigener Gesellschaftsordnung und eigenen politischen und geschichtlichen Fundamenten. Das kulturelle Leben befindet sich in einer Phase des Neuanfangs nach langen Jahren kultureller Verwüstung durch militärische Besetzung und Intifada. Getragen wird es in

erster Linie von Nichtregierungsorganisationen, die für Finanzierung von Kulturvorhaben auf ausländische Partner angewiesen sind.

Mit der Kulturarbeit in den Palästinensischen Gebieten wird weitgehend Neuland betreten. So brachte das Deutsche Kulturzentrum Gaza mit einem Konzert des Mandelring-Quartetts zum erstenmal Kammermusik nach Gaza. Im Anschluß an die Jerusalem International Buchmesse 1997 kam erstmals eine Wanderausstellung des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels in die Palästinensischen Gebiete.

Die deutsch-palästinensische Zusammenarbeit im Bereich Kultur, Wissenschaft und Hochschulen sowie der Austausch von Studenten und Wissenschaftlern konnten sich besonders seit 1994 entfalten⁴. Weiterhin sorgen Jugend- und Schüleraustausch, Lehrerfortbildung und auch die Tätigkeit eines deutschen Handballtrainers in den Palästinensischen Gebieten für ein immer dichter werdendes deutsch-palästinensisches Kulturgeflecht. Ein Netz von Kulturinstitutionen sorgt inzwischen für ein breites Spektrum von Kontakten zu Kulturschaffenden und Kulturverwaltung. Auch der »British Council« und das »Institut Français« sind in allen großen palästinensischen Städten vertreten.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit – ein greifbarer Beitrag zum Friedensprozeß

Die palästinensische Selbstverwaltung steht heute vor der schwierigen Aufgabe, souveräne und eigenständige politische und ökonomische Strukturen zu entwickeln. Sie mußte im Mai 1994 bei Null beginnen und konnte auf keinerlei Vorerfahrung zurückgreifen.

Die Entwicklungszusammenarbeit der internationalen Gebergemeinschaft hatte daher ursächlich bei den Kernproblemen in den Palästinensischen Gebieten anzusetzen:

> Aufbau von Verwaltungsstrukturen (institution building)

Die Errichtung palästinensischer Ministerien wurde dabei ebenso gefördert wie die Gründung von Sonderbehörden (Palästinensische Energiebehörde, Zentralbank, Amt für Statistik).

> Aufbau der physischen Infrastruktur

Während der israelischen Zivilverwaltung wurde der Ausbau und die Instandhaltung der physischen Infrastruktur vernachlässigt. In diesen Bereichen sind daher große Investitionen durch die PA mit Hilfe von ausländischen staatlichen und privaten Gebern vorgesehen. Darüber hinaus ist der Bau eines Flughafens und eines Seehafens in Gaza geplant. Beide bilden eine wichtige Voraussetzung für einen eigenständigen Handel der Palästinenser, da bislang die Ein- und Ausfuhr von Gütern ausschließlich über israelische Häfen und Flughäfen abgewickelt wird.

In der Sprache der internationalen Geber unterscheidet man zwischen unverbindlichen Zusagen auf Geberkonferenzen (pledges), den vertraglich eingegangenen Verpflichtungen in bilateralen Abkommen (commitments) sowie den tatsächlichen Abflüssen der versprochenen Gelder (disbursements). Im Zeitraum von 1993 bis 1997 hat die internationale Gebergemeinschaft etwa 3,4 Mrd US-Dollar in Aussicht gestellt (pledges). Sie ist vertragliche Verpflichtungen in Höhe von 2,8 Mrd Dollar eingegangen. Einsamer Vorreiter ist dabei die Europäische Union mit 358 Mill Dollar, gefolgt von den USA mit 296 Mill Dollar und Japan mit 231 Mill Dollar. Tatsächlich abgeflossen sind im gleichen Zeitraum insgesamt 1,5 Mrd Dollar. Die Palästinensischen Gebiete gehören damit mit ihren 2,5 Mill Einwohnern zu den Ländern mit der höchsten Entwicklungshilfe pro Kopf.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit den Palästinensern konnte seit 1994 kontinuierlich gesteigert werden. Sie betrug insgesamt bis Ende 1996 427 Mill DM (einschließlich der Zusammenarbeit mit UNRWA und UNICEF in Höhe von 128 Mill DM). Rechnet man den deutschen Anteil an den EU-Zusagen in Höhe von 468 Mill DM hinzu, so beläuft sich die Gesamtsumme ku-

muliert bis Ende 1996 auf 895 Mill DM. Für 1997 belaufen sich die Zusagen auf etwa 93 Mill DM.

Deutsche Hilfe ist Projekthilfe. Auf Grund der erforderlichen Planungsvorläufe erfolgt die Auszahlung der zugesagten Mittel in den Jahren nach der Zusage. So erklärt sich, daß die Auszahlungen zunächst hinter den Verpflichtungen zurückbleiben. Gleichwohl ist die EZ durch eine hohe Geschwindigkeit bei der Umsetzung gekennzeichnet. So flossen 1993 10 Mill DM, 1994 20 Mill DM, 1995 45 Mill DM und 1996 55 Mill DM ab.

Die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit konzentriert sich auf die Sektoren Infrastruktur, berufliche Bildung, Unterstützung der Privatwirtschaft und arbeitsschaffende Maßnahmen. Experten der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau bauen Kläranlagen in Al Bireh, in Nablus und Salfet, stellen die Wasserversorgung in Ramallah und Hebron sicher, sorgen für Abwassersysteme in Bethlehem und reparieren Wasserleitungen, um den Wasserverlust im bestehenden Leitungsnetz in Jenin und Tulkarem zu reduzieren. Dabei wird darauf geachtet, daß eine Kläranlage nie isoliert gebaut wird. Mit einem Großprojekt ist immer die ›Trägerförderung‹ verbunden, um sicherzustellen, daß das Projekt auch nach dem Abzug der deutschen Experten in Eigenregie kompetent fortgeführt werden kann. Besonders eindrucksvoll ist dies bei dem Abfallentsorgungsprojekt im Gazastreifen gelungen, bei dem nicht nur die erste kontrollierte Mülldeponie des Nahen Ostens angelegt wurde, sondern ein System der Abfallentsorgung nach dem Muster eines deutschen Zweckverbandes aufgebaut wurde, das das gesamte mittlere Drittel des Gazastreifens umfaßt. Das Projekt wird nun auf den nördlichen Gazastreifen ausgedehnt.

Ein weiterer Schwerpunkt der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist der Aufbau effizienter palästinensischer Organisationen. So wird das Palästinensische Statistische Zentralbüro beim Aufbau eines Systems der Wirtschaftsstatistik unterstützt. Sichtbarer Ausdruck unserer EZ ist der Druck palästinensischer Pässe und Personalausweise durch die Bundesdruckerei.

Durch beschäftigungsintensive Sofortprogramme (seit 1995 insgesamt 17,5 Mill DM) soll mit Maßnahmen im Bereich der Schulbauten und der Rehabilitierung von Schulen und Kindergärten die durch die Schließungen bedingte desolate wirtschaftliche Lage gemildert werden. Die Bundesregierung finanziert ferner die Ausrüstung für den nunmehr fast fertiggestellten Flughafen in Gaza sowie für das europäische Krankenhaus im südlichen Gazastreifen.

Nicht wegzudenken aus dem Geflecht bilateraler deutsch-palästinensischer Beziehungen ist die Arbeit der politischen Stiftungen, Kirchen sowie anderer entwicklungspolitisch orientierter Organisationen, die mit Bundesmitteln sich der Bereiche Demokratieförderung, Berufsbildung und sozialer Projekte annehmen⁵.

Die Besuche von Landes- und Kommunalpolitikern in den Palästinensischen Gebieten haben ein großes Interesse für den Friedensprozeß und die Lage der palästinensischen Bevölkerung in Ländern und Gemeinden hervorgerufen. Baden-Württemberg, Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen haben zahlreiche EZ-Projekte in den Palästinensischen Gebieten durchgeführt, die die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes sinnvoll ergänzen. Gerade in diesem Bereich tut allerdings Koordinierung not, um eine Duplizierung von Programmen zu vermeiden.

Umfangreichstes Projekt des Landes Baden-Württemberg ist die Unterstützung des Palästinensischen Energie-Forschungszentrums beim Aufbau von photovoltaischen Inselnetzen zur Versorgung entlegener Dörfer des Westjordanlands mit Energie. Weiterhin hat dieses Bundesland einen Schulbau, einen Kindergarten, ein Ausbildungszentrum, zwei Jugendzentren, das Internationale Begegnungszentrum in Bethlehem, das Palästinensische Geographiezentrum sowie Theaterprojekte unterstützt. Hessen unterhält ein ›Kooperations-

büro Hessen/Palästina‹ im Gazastreifen. Es hat die Aufgabe, Kontakte zwischen der hessischen und der palästinensischen Wirtschaft herzustellen und zu vertiefen. Das Bundesland hat die Instandsetzung und Ausstattung von Sportplätzen in Gaza finanziert und vergibt Vor-Ort-Stipendien. Nordrhein-Westfalen hat die Errichtung des Deutschen Kulturzentrums in Gaza sowie die laufenden Kosten für die ersten drei Jahre (1995 bis 1997) finanziert; ab 1998 soll der Fortbestand durch Mittel des Auswärtigen Amts gesichert werden.

Koordinierung mit Modellcharakter

Die Konzentration umfangreicher Geberaktivitäten auf ein relativ kleines Nehmerland erfordert eine enge Abstimmung. Dem Bedürfnis nach Koordinierung wurde durch die Gründung des Ad-hoc-Verbindungsausschusses der Geber (Ad Hoc Liaison Committee, AHLC) im Oktober 1993 Rechnung getragen⁶. Ausgangspunkt war die ›Konferenz zur Unterstützung des Friedens im Nahen Osten‹ in Washington vom 1. Oktober 1993. Hauptaufgabe des AHLC ist die Koordinierung dieser Leistungen auf internationaler Ebene.

Die Koordinierung der Aktivitäten des Systems der Vereinten Nationen vor Ort obliegt dem ›Sonderkoordinator der Vereinten Nationen in den besetzten Gebieten‹ (United Nations Special Coordinator in the Occupied Territories, UNSCO). 1994 berief der UN-Generalsekretär den Norweger Terje Larsen in dieses Amt. Larsen war Leiter der norwegischen Gruppe während der israelisch-palästinensischen Verhandlungen, die zum Oslo-Abkommen führten. Der Sonderkoordinator mit Sitz in Gaza koordiniert die diversen Programme und Spezialorgane der Vereinten Nationen im Westjordanland und im Gazastreifen. Er arbeitet für die UN mit den Geberländern zusammen und hält Kontakt zu den Nichtregierungsorganisationen. Eine besondere Aufgabe des Sonderkoordinators liegt in der Unterstützung der Vertragsparteien bei der Ausführung der Grundsatzserklärung. In diesem Zusammenhang hatte die PLO die Vereinten Nationen gebeten, ihr bei der Ausbildung der palästinensischen Polizei zu helfen. Diese Arbeit unterliegt jetzt der direkten Verantwortung des Sonderkoordinators. Des weiteren vertritt er die UN im AHLC. Im März 1997 wurde der Inder Chinmay Gharekan im Range eines Untergeneralsekretärs der Vereinten Nationen zum neuen Sonderkoordinator ernannt.

Bereits früh zeigte sich auf lokaler Ebene, daß ein Koordinierungsgremium in den Palästinensischen Gebieten die internationale Koordinierung durch den AHLC und die Beratungsgruppe der Weltbank (Consultative Group, CG) ergänzen muß. Der damalige Sonderkoordinator Larsen entwickelte die Organisationsstruktur des Ausschusses für die lokale Koordinierung der Hilfsmaßnahmen (Local Aid Coordination Committee, LACC), der auf Beschluß des AHLC im Januar 1995 das erste Mal zusammentraf. Der LACC trifft sich monatlich und besteht aus Vertretern der Geberländer, der PA und Israels. Den Vorsitz teilen sich Norwegen, die UN und die Weltbank; das Sekretariat wird gemeinsam vom Büro des UNSCO und der Weltbank geführt. Anders als im Fall des AHLC, in dem wir nur mittelbar über die jeweilige EU-Präsidentschaft vertreten sind, ist Deutschland wie alle anderen Geber am LACC beteiligt. Zusätzlich wurde vor Ort ein Gemeinsamer Verbindungsausschuß (Joint Liaison Committee, JLC) unter palästinensischem Vorsitz eingerichtet. Dieser bereitet die Sitzungen des LACC vor; die palästinensische Seite ist durch den Planungsminister und Finanzminister hochrangig repräsentiert. In diesem Gremium sind wir nur über die EU-Präsidentschaft vertreten.

Die zwölf Sektorarbeitsgruppen (Sector Working Groups, SWG) des LACC widmen sich den entwicklungspolitischen Schwerpunkten, etwa dem Bereich Infrastruktur und Wohnungsbau, Entwicklung der Privatwirtschaft, Landwirtschaft, Aufbau von Institutionen, Umwelt oder Bildungswesen. Innerhalb der Sektorarbeitsgruppen liegt der

Vorsitz (gavel) beim jeweiligen palästinensischen Fachministerium, während ein ausgewählter Geberstaat als Betreuer (shepherd) die Aufgabe hat, der palästinensischen Seite Hilfestellung bei der Organisation, Vorbereitung und Durchführung der Gebertreffen zu bieten. Deutschland hat auf Grund seiner herausragenden Stellung im Bereich der Wasser- und Abwasserprojekte die Rolle des Betreuers in der Sektorarbeitsgruppe zu Infrastruktur und Wohnungsbau übernommen. Während in der Anfangsphase die Initiative zu diesen Treffen weitgehend vom »shepherd« ausgehen mußte, hat inzwischen insbesondere in der mit der Infrastruktur befaßten Gruppe das palästinensische Planungsministerium zusammen mit den Fachbehörden mehr Verantwortung übernommen.

Es hat sich gezeigt, daß die Sektorarbeitsgruppen ein gutes Instrument zum Informationsaustausch über bilaterale Projekte, Zusagen und Auszahlungen geworden sind. Wenn sich auch vereinzelt eine gewisse Koordinationsmüdigkeit breit macht, so sind die Arbeitsgruppen doch zu einem unverzichtbaren Bestandteil der Geberkoordinierung geworden und können auch für andere Geberstaaten durchaus Modellcharakter haben.

Warten auf die Friedensdividende

Ziel unserer Entwicklungszusammenarbeit ist es, durch Wiederherstellung der Infrastruktur und Hilfe beim Aufbau eines geordneten Verwaltungsapparates die Grundlagen zu schaffen, auf denen privatwirtschaftliches Engagement aufbauen kann. Nur wenn neben politischen Fortschritten auch eine wirtschaftliche Gesundung der Palästinensischen Gebiete eintritt, wird der angestrebte Friede von der Bevölkerung getragen und damit dauerhaft sein.

Allerdings ist eine Friedensdividende für die Palästinenser bislang nicht erkennbar. Die seit Ende 1994 von der israelischen Regierung als Antwort auf islamistische Terroranschläge in Israel regelmäßig verfügte völlige Abriegelung der Palästinensischen Gebiete hatte verheerende Auswirkungen auf die dortige wirtschaftliche und soziale Lage. Seit den Terroranschlägen vom Februar/März 1996 werden auch regelmäßig sogenannte interne Abriegelungen verhängt: die Sperrung der palästinensisch kontrollierten A-Gebiete, zum Teil über Wochen, die den Austausch von Personen und Gütern selbst innerhalb des Westjordanlands unmöglich macht. Daß unter diesen Voraussetzungen eine einigermaßen geordnete Wirtschaftsentwicklung nicht stattfinden kann, geschweige denn überzeugend für deutsche Investitionen in den Palästinensischen Gebieten geworben werden kann, liegt auf der Hand.

Die Abriegelung nach Israel betrifft vor allem die Beschäftigung palästinensischer Wanderarbeiter. Die Einnahmeausfälle auf Grund der Abriegelung werden auf 6 Mill Dollar täglich geschätzt. In Spitzenzeiten waren vor Beginn des Friedensprozesses 34 vH der arbeitenden Bevölkerung des Westjordanlands und 40 vH der des Gazastreifens in Israel beschäftigt und erwirtschafteten dort zwischen drei und vier Zehnteln des palästinensischen Sozialprodukts⁷.

Im Jahresdurchschnitt waren die Palästinensischen Gebiete jeden zweiten Tag abgeriegelt. Daß unter diesen Voraussetzungen sämtliche Wirtschaftsindikatoren nach unten weisen, ist nicht verwunderlich. So ist das Pro-Kopf-Einkommen von noch durchschnittlich 1 442 Dollar im Jahre 1994 zwei Jahre später auf 700 Dollar im Gazastreifen und 800 Dollar im Westjordanland gefallen. Das Bruttoinlandsprodukt hat 1996 um fast 5 vH abgenommen (pro Kopf sogar um 10,2 vH). Nach einer ermutigenden ersten Jahreshälfte sieht wegen der im Anschluß an die Terroranschläge im März und Juli 1997 verhängten Sperrungen die Prognose für 1997 ebenfalls düster aus⁸.

Neben ihren Auswirkungen auf die Wanderarbeiter und das palästinensische Budget hat die Abriegelung einen lähmenden Einfluß auf das Wirtschaftsleben an sich: Importe und Exporte werden teilweise

gänzlich unterbunden. Die wenigen konkurrenzfähigen palästinensischen Exportprodukte (leicht verderbliche Nahrungsmittel und Blumen, aber auch Textilien und Schuhe) konnten nicht exportiert, wichtige Güter für den Aufbau der Infrastruktur nicht importiert werden⁹.

Andererseits sind durchaus erste Erfolge beim Aufbau einer eigenständigen Volkswirtschaft zu verzeichnen. So hat sich ein lebhaftes und umfangreiches Bankwesen herausgebildet, mit zur Zeit 15 Geschäftsbanken und 68 Filialen. In der Gesetzgebung werden fortschreitend die Rahmenbedingungen für Investitionen und die Entwicklung der Industrie verbessert. Insgesamt erscheint den Zahlen nach die Entwicklung negativer, als es dem eigentlichen Potential der palästinensischen Wirtschaft entspricht. Wenn auch nicht zu verkennen ist, daß die Gefahr künftiger Absperrungen und die Unsicherheiten hinsichtlich der politischen Lage sich als ungünstige Rahmenbedingungen erweisen, die nicht nur ausländische Investoren, sondern auch finanzkräftige Exilpalästinenser und inländische Privatinvestoren abschrecken, so zeigt die palästinensische Wirtschaft doch in erstaunlichem Maße eine ausgeprägte Fähigkeit, sich vom Rückschlag der Abriegelungen schnell zu erholen. Durch den erfolg-

Im »Interimsabkommen über das Westjordanland und den Gazastreifen«, das am 28. September 1995 in Washington geschlossen wurde, wurden Regelungen zur Ausweitung der palästinensischen Selbstregierung getroffen. Die Palästinensischen Gebiete sind seither in drei Zonen aufgeteilt. Die »Zone A« umfaßt die Städte Bethlehem, Hebron, Jenin, Kalkilija, Nablus, Ramallah und Tulkarem, die von den Palästinensern verwaltet werden. 450 palästinensische Dörfer bilden die »Zone B«, in der die Zivilverwaltung palästinensisch ist, die Sicherheit jedoch israelischer Kontrolle unterliegt. Das übrige Gebiet, das sieben Zehntel der Fläche des Westjordanlands umfaßt, bildet die »Zone C«.



Palästinensische Selbstverwaltung
Veränderte Darstellung
■ Palästinensische Verwaltung ■ Zivilverwaltung palästinensisch - Sicherheit israelisch □ Israelische Verwaltung

reichen Auf- und Ausbau des Steuerwesens gelingt es auch, das noch immer hohe Haushaltsdefizit¹⁰ in Grenzen zu halten.

Die PA hat sich für das System der freien Marktwirtschaft entschieden und betont dies auch ausdrücklich. Gleichwohl gibt es einige Tendenzen, die mit diesem Wirtschaftssystem unvereinbar sind. Dazu gehören auch die staatlichen Importmonopole in den Bereichen Erdölprodukte, Zement, Tabak und bei einigen elektronischen Produkten; ihre Aufhebung wurde von der palästinensischen Führung für Ende 1998 zugesagt. Auch neigt der öffentliche Sektor in den Bereichen Beschäftigung und Investition zu einem Übergewicht gegenüber dem privaten Sektor. Dies erklärt sich allerdings zumindest teilweise aus der schwierigen Lage der Palästinensischen Gebiete. Mittelfristig wird sich die PA jedoch stärker auf private Investitionen verlassen und die Dynamik auf den privaten Sektor verlagern müssen. Diese Aufgabe ist schwierig. Die Selbstregierungsbehörde muß einerseits die Härten der Übergangsphase und die Schließungen der Gebiete abmildern und gleichzeitig die Infrastruktur und die Institutionen für die Entwicklung eines leistungsfähigen privaten Sektors schaffen. Dabei muß sie eines der dringendsten Probleme anpacken, denen sich die palästinensische Wirtschaft gegenüber sieht: die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere unter den Jugendlichen. Das Bevölkerungswachstum in Gaza beträgt 5,1 vH, im Westjordanland 4,2 vH. Die Hälfte der Bevölkerung ist jünger als 15 Jahre. Im Schuljahr 1996 wurden in Gaza allein 35 000 Schüler mehr eingeschult als im Jahr zuvor. Diese Zahlen mögen verdeutlichen, welche Probleme auf die PA – und die Region – zukommen, wenn es nicht gelingt, vor allem den Jugendlichen eine wirtschaftliche Perspektive zu verschaffen.

Die Förderung der Privatwirtschaft ist ein besonderer Schwerpunkt auch der deutschen Zusammenarbeit mit den Palästinensern. Bereits im November 1995 wurde durch Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt das ›Delegiertenbüro der Deutschen Wirtschaft‹ eröffnet, eine Kontaktbörse zwischen deutschen und palästinensischen Unternehmern. Unsere Beteiligung am Aufbau eines Flughafens in Gaza dient der Schaffung eigener Export- und Importmöglichkeiten sowie der Erleichterung im Personenverkehr zwischen dem Gazastreifen und der Außenwelt. Nach dem Interimsabkommen vom 28. September 1995 können die Palästinenser in Abstimmung mit Israel einen Flughafen und einen Hafen bauen und betreiben. Während die Planung für den Hafen in Gaza mangels Einigung noch nicht umgesetzt werden kann, ist der Flughafen gebaut und betriebsfertig. Eine Einigung über den Betrieb steht noch aus, Gespräche finden zur Zeit aber nur schleppend statt.

Hoffnungen richten sich auch auf die deutsche Unterstützung beim Aufbau von Industrieparks in den Palästinensischen Gebieten. Hier stand der Gedanke Pate, die komparativen Vorteile der Gebiete vor allem im grenznahen Bereich zu Israel zu nutzen und palästinensische sowie internationale Investoren zu ermutigen, wettbewerbsfähige Industriezweige in den Industriezonen aufzubauen. Industrieparks sollen unter palästinensischer Sicherheitsverantwortung stehen, jedoch ›closure proof‹ sein, also auch während der Schließungen weiter produzieren und exportieren können. Bis Ende 1997 wird die Kreditanstalt für Wiederaufbau eine technische Studie zur Errichtung eines grenznahen Industrieparks in Jenin im Norden des Westjordanlands fertiggestellt haben¹¹.

Noch kann allerdings von geregelten Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland nicht gesprochen werden. Deutsche Unternehmen zeigen zwar erfreuliches Informationsinteresse, sehen zur Zeit jedoch noch wenig Anreize zu Investitionen. Auch der bilaterale Warenverkehr ist steigerungsfähig. 1995 erreichte er ein Volumen von 3 Mill DM, 1996 eines von 7,7 Mill DM (Einfuhren aus Palästina 0,2 Mill DM, Ausfuhren nach Palästina 7,5 Mill DM). Ein Investitionsförderungs- und Schutzvertrag, Grundlage für die Absicherung unter Hermesbürgschaften, ist verhandelt und kann in Kürze abgeschlossen

werden. Auch hat sich die staatliche Deutsche Entwicklungsgesellschaft an der ›Arab-Palästine Investment Bank‹ beteiligt. Die Deutsche Ausgleichsbank hat in Zusammenarbeit mit zwei arabischen Geschäftsbanken zwei Kreditfonds aufgelegt, mit denen Existenzgründungen von nach Palästina zurückkehrenden Fachkräften unterstützt werden sollen. Das Programm wird durch eine Beratungskomponente sowohl der Existenzgründer als auch der durchführenden Banken flankiert.

Grundlagen einer positiven Entwicklung

Bei aller Ernüchterung in einer Phase der Stagnation des Friedensprozesses mit der Gefahr empfindlicher Rückschläge zeigt der Rückblick auf die vergangenen drei Jahre deutsch-palästinensischer Beziehungen, daß eine Reihe von irreversiblen Fakten geschaffen wurde. Der Aufbau einer palästinensischen Verwaltung, die Wahl eines streitbaren palästinensischen Parlaments (das gerade in den letzten Monaten Menschenrechtsverletzungen durch palästinensische Behörden systematisch aufnimmt und in der Diskussion um Korruption innerhalb der PA Roß und Reiter nennt), das intensive Bemühen um wirtschaftliche Fortschritte – all dies sind Entwicklungen, die bestandsfähige demokratische Strukturen fördern und letztlich einen Rückfall in alte Konfrontationsmuster erschweren.

Allerdings: Wirtschaftshilfe und Solidaritätsbekundungen allein können politische Fortschritte nicht ersetzen. Das zähe Ringen um die Umsetzung der Vorschriften des Interimsabkommens lenkt letztlich von den eigentlichen Problemen ab, nämlich von dem Konflikt um Territorien. Die Aktivitäten internationaler Geber können hier stabilisierend und ausgleichend wirken, die eigentlichen Entscheidungen müssen jedoch von Israelis und Palästinensern selbst getroffen werden.

Für die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

- 1 Text: UN Doc. A/48/486-S/26560 v. 11.10.1993; deutsch in: Europa-Archiv, Folge 24/1993, S. D526-535.
- 2 Text in: A/49/180-S/1994/727 v. 20.6.1994.
- 3 Zusammenfassung der Hauptpunkte in: Internationale Politik, Nr. 8/1997, S. 80-85.
- 4 Der DAAD hat für das Studienjahr 1997/98 7 Studienaufenthalte und 6 Einladungen für palästinensische Wissenschaftler, 5 Promotionsstipendien und 7 Magister-Drittlandstipendien für Studienaufenthalte in Jordanien vergeben.
- 5 So erhielten für 1994 bis 1996 aus dem Haushalt des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die politischen Stiftungen 9 Mill DM, die Kirchen 12,3 Mill DM, die Carl-Duisberg-Gesellschaft für Ausbildungsmaßnahmen im Bereich Wasser/Abfall 4,7 Mill DM, die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung für Ausbildungsmaßnahmen für die palästinensische Verwaltung vor Ort und in Deutschland 1 Mill DM, die Otto-Benecke-Stiftung für berufliche Qualifizierungsmaßnahmen für zurückgekehrte Flüchtlinge, ehemalige Häftlinge und arbeitslose Jugendliche 6,3 Mill DM, die Deutsche Ausgleichsbank für ein Darlehensprogramm zur Unterstützung von Existenzgründungen von Rückkehrern aus Deutschland 10 Mill DM, die Deutsche Welle zur Journalistenausbildung 58 000 DM sowie die Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung für ein Partnerschaftsprogramm der Handwerkskammer Köln mit palästinensischen Handelskammern 2,1 Mill DM. Großen Zuspruch findet ferner das integrierte Expertenprogramm des Centrums für Internationale Migration, das deutsche und rückkehrwillige palästinensische Experten in verschiedensten Bereichen der Verwaltung des Gesundheitswesens und der Privatwirtschaft vermittelt hat. Bisher wurden insgesamt 21 Fachkräfte vermittelt.
- 6 Dem AHLC gehören Ägypten, die EU, Israel, Japan, Jordanien, Kanada, Norwegen, die PLO, Rußland, Saudi-Arabien, Tunesien und die Vereinigten Staaten an. Den Vorsitz führt Norwegen, das Sekretariat wird von der Weltbank gestellt.
- 7 Der Beitrag der Landwirtschaft zum Brutto sozialprodukt liegt bei 30 vH, die Industrie trägt lediglich 8 vH bei. 15 vH der Beschäftigten sind im industriellen Sektor tätig; die vorhandenen Industriebetriebe sind ganz überwiegend Klein- und Familienbetriebe. Der Beitrag des Baugewerbes liegt bei etwa 20 vH.
- 8 Ende 1996 betrug der monatliche Reallohn 370 US-Dollar, was einer Verringerung gegenüber 1995 um 10 vH entspricht (-7,5 vH im Gazastreifen und -20 vH im Westjordanland).
- 9 Der UNSCO (Economic and Monitoring Unit) in Gaza gibt konsolidierte, verlässliche Jahresberichte heraus, abrufbar auf Internet: <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PDIN/PDFRONT.html>. Weitere informative Websites finden sich unter <http://www.pna.net> (offizielles Organ der PA), <http://www.pasnia.org> (ein ›think tank‹ in Jerusalem), <http://www.arj.org> (zur Siedlungsproblematik).
- 10 1996: Haushalt 782 Mill Dollar, Defizit 112 Mill Dollar. 1997: 896 Dollar, erwartetes Defizit 52 Mill Dollar.
- 11 Im Gazastreifen wurde bereits mit der Einrichtung einer grenznahen Industriezone begonnen, die örtliche und ausländische Direktinvestitionen anziehen soll.