

Foreign Affairs

Der Fall Palästina

Die Palästinensische Autonomiebehörde hat ihren Zweck überlebt – es ist Zeit für den Staat

Von Raja Khalidi

19. März 2024

Seit den ersten Wochen des brutalen Krieges im Gazastreifen hat Washington der Idee, dass die Reform der Palästinensischen Autonomiebehörde ein wesentlicher Bestandteil jeder Nachkriegsregierung in diesem Gebiet ist, übermäßig viel Aufmerksamkeit gewidmet. Die Vereinigten Staaten sowie ihre arabischen und europäischen Verbündeten wollen, dass nach Kriegsende weder Hamas noch Israel für die Verwaltung von Gaza zuständig sind. Der Standardkandidat für diesen Posten ist die Palästinensische Autonomiebehörde (PA), die von der Palästinensischen Befreiungsorganisation während der Osloer Friedensabkommen, einer Reihe von Vereinbarungen in den 1990er Jahren, die zu einer Zwei-Staaten-Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts führen sollten, als deren Regierungsorgan eingesetzt wurde.

Die Palästinensische Autonomiebehörde regiert weiterhin einen Teil des Westjordanlandes, nachdem sie sich 2006 im Zuge der politischen Spaltung Palästinas weitgehend aus Gaza zurückgezogen hatte. Am 14. März beauftragte PA-Präsident Mahmoud Abbas einen technokratischen Premierminister mit der Bildung einer neuen palästinensischen Regierung mit dem Ziel, die beiden Regionen politisch, administrativ und wirtschaftlich wieder zu vereinen – mit dem letztendlichen Ziel, den angeschlagenen Gazastreifen wieder aufzubauen. Aber die Relevanz der Palästinensischen Autonomiebehörde als Träger solch tiefgreifender Veränderungen ist heute zweifelhaft.

Der Glaube an die Erneuerung der PA grenzt an Wahnvorstellungen. Seit vor einem Jahrzehnt alles, was einem israelisch-palästinensischen Friedensprozess ähnelte, gescheitert ist, ist die Palästinensische Autonomiebehörde zunehmend ineffektiv geworden. Die meisten Palästinenser misstrauen der Behörde weitgehend und sie wird von Feinden und einigen Freunden gleichermaßen als korrupt angesehen. Ihr 88-jähriger Präsident ist autokratisch geworden und die Unterstützung der Palästinenser für ihn ist jüngsten Umfragen zufolge so gering wie nie zuvor. Da es keine gesetzgebende Versammlung gab, regierte Abbas 15 Jahre lang per Dekret. Lange vor dem Krieg war Abbas zunehmendem Druck von Palästinensern, arabischen Ländern und der Biden-Regierung ausgesetzt, einige seiner Befugnisse aufzugeben.

Diejenigen, die argumentieren, dass die Palästinensische Autonomiebehörde sich reformieren muss, damit ihr die Regierung in Gaza anvertraut werden kann, verfehlen das Wesentliche. Unter Abbas – der 2005 für eine Amtszeit gewählt wurde, die nie rechtmäßig verlängert wurde – haben aufeinanderfolgende Premierminister jede mögliche Reform versucht, die in ihrer Macht stand, ohne dabei etwas vorweisen zu können. Die tieferen Probleme mit der Palästinensischen Autonomiebehörde sind nicht nur eine Frage der Ausführung oder des Personals. Das PA hat seine Haltbarkeitsdauer längst überschritten. Aufgrund ihrer mangelnden Legitimität und ihrer inhärenten Schwäche sind ihre Tage seit langem gezählt: Die PA ist eine Regierung ohne einen souveränen Staat, den sie regieren kann. In ihrem Fall ging mit großer Verantwortung wenig Macht einher. Sie sollte nicht wie geplant ein Übergangsinstrument zur Selbstbestimmung sein,

sondern ein Hüter eines nicht nachhaltigen Status quo. Sie wurde nicht zu einem Werkzeug der Befreiung, sondern der Unterwerfung.

Anstatt unrealistischen Annahmen über die Eignung der Palästinensischen Autonomiebehörde als Regierungsbehörde Vorschub zu leisten, sollte das palästinensische Volk auf diesem seltenen Moment der Solidarität aufbauen, um das zu schaffen, worum es sich jahrzehntlang bemüht hat, und das ihm verweigert wurde. Heute können sie sich vereinen, indem sie einseitig und kollektiv den „Staat Palästina“ als politische Manifestation ihrer Identität, ihrer Entscheidungsfreiheit und ihres gemeinsamen Schicksals annehmen. Jahrzehntlang wurden die Palästinenser von Befreiungsorganisationen vertreten, doch heute ist der Staat die einzige Einheit, die als nationale Heimat für alle 14 Millionen Palästinenser weltweit dienen kann.

Der Staat Palästina ist bereits in der Vorstellung der Palästinenser und in ihrer eigenen Legalität verankert. Die Palästinensische Befreiungsorganisation erklärte 1988 ihre Gründung zu ihrem Ziel und sicherte sich 2012 ihre UN-Mitgliedschaft als Beobachter. Doch die PLO regiert weiterhin unter dem Dach der Palästinensischen Autonomiebehörde im Westjordanland und die Hamas mit einer Rumpf-PA im Gazastreifen. Währenddessen standen Israel und die Vereinigten Staaten einem palästinensischen Staat im Weg. Dies war eindeutig ein Rezept für eine Katastrophe und eines, das unbestreitbar zu den Angriffen der Hamas am 7. Oktober beigetragen hat.

Die Palästinensische Autonomiebehörde wurde als Übergangsgorgan zur Schaffung eines palästinensischen Staates gegründet. Es ist an der Zeit anzuerkennen, dass sie ihren Zweck erfüllt hat. Die Abschaffung alter Institutionen zugunsten des Aufbaus neuer Institutionen im Rahmen des Staates Palästina könnte die Palästinenser vereinen, ihre Entscheidungsfreiheit erneuern und die Legitimität und Rechenschaftspflicht ihrer Politik wiederherstellen.

WENN ES ZERSTÖRT IST

Die PLO gründete 1994 die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) und wurde von Israel und den Geberländern als vorläufige Selbstregierung anerkannt, die regieren sollte, bis dauerhafte Statusverhandlungen im Jahr 2000 einen unabhängigen palästinensischen Staat hervorbringen könnten. Dieser Plan war Teil des Osloer Friedensprozesses. Aber die PA sollte nur fünf Jahre dauern. Und seit 1994 hat sich viel verändert: Der Gipfel von Camp David im Jahr 2000 scheiterte. Yasir Arafat, der Chef der PLO, starb und wurde durch Abbas ersetzt. Mehrere Kriege mit Beteiligung Israels haben Zehntausende Menschen das Leben gekostet. Und Israel hat den Siedlungsbau in Ostjerusalem und im restlichen Westjordanland intensiviert.

Die Palästinenser sind seit fast zwei Jahrzehnten zwischen der PLO im Westjordanland und der Hamas im Gazastreifen gespalten. Im Jahr 2006 siegte die Hamas bei den Parlamentswahlen über die Fatah und löste damit einen tödlichen Kampf zwischen den beiden Gruppen aus. Die Fatah befürwortet (gescheiterte) Verhandlungen als Weg zur Staatlichkeit, während die Hamas (katastrophalerweise) glaubt, dass der bewaffnete Kampf eine Option zur Erreichung der Befreiung sein muss. Im Jahr 2017 änderte die Hamas ihre Charta, um einen palästinensischen Staat auf der Grundlage der Grenzen Israels vor 1967 zu akzeptieren. Doch die Angst der Fatah, bei demokratischen Wahlen die Macht zu verlieren, behindert weiterhin den Fortschritt in wiederholten Runden nationaler Versöhnungsgespräche, die von arabischen Ländern gefördert wurden. Weder Israel noch die Vereinigten Staaten waren unschuldig an der Vertiefung dieser Spaltung.

Es überrascht nicht, dass die PA sklerotisch und unbeliebt geworden ist. Laut dem palästinensischen Forscher Khalil Shikaki waren im vergangenen Dezember rund 60 Prozent der Palästinenser der Meinung, dass die Palästinensische Autonomiebehörde aufgelöst werden sollte. Die überwiegende Mehrheit der Palästinenser glaubt, dass Abbas und seine Kader die Führung an eine jüngere Generation abtreten sollten, die durch Institutionen und nicht als starke Männer regiert. Abbas leitet die Palästinensische Autonomiebehörde fast zwei Jahrzehnte lang und hat die Wahlen zuletzt im Jahr 2021 verschoben. Er regiert durch einen geschlossenen Kreis von Vertrauten, ohne Rücksicht auf den Rat von Experten, politischen Verbündeten oder Untergebenen. Auch die PA ist zunehmend aufgebläht. Es verfügt über 25 Ministerien, ein Dutzend öffentliche Einrichtungen und 147.000 Beamte – dennoch kann es der Öffentlichkeit kaum grundlegende Dienstleistungen bieten. Die Palästinenser verdienen es besser und können es besser

Für die Palästinenser, die zusehen, wie sich die Welt in ihr Schicksal einmischt, ist die vorherrschende Meinung unter US-Politikern, dass die Einsetzung eines technokratischen Führers, unabhängig von politischen Fraktionen, irgendwie der Zauberstab wäre, der die Palästinensische Autonomiebehörde reparieren würde, am alarmierendsten. Die Probleme der palästinensischen Regierung erfordern mehr als nur schrittweise Reformen, neue Gesetze oder eine weitere Reihe von Ministern. Der heutige Medienrummel darüber, wer der nächste Präsident oder Minister werden kann, geht am Kern der Sache vorbei. Es geht nicht um das Personal, sondern um die Strukturen.

Rund 60 Prozent der Palästinenser sind der Meinung, dass die Palästinensische Autonomiebehörde aufgelöst werden sollte.

Die Palästinenser haben die Palästinensische Autonomiebehörde immer wieder reformiert und dabei wenig vorzuweisen. Beispielsweise verfolgte Premierminister Salam Fayyad von 2006 bis 2012 eine sogenannte Agenda zum Aufbau staatlicher Institutionen. Er hoffte, dass, wenn er die Institutionen der Palästinensischen Autonomiebehörde stärken würde, die Weltbank und der Internationale Währungsfonds sie als „bereit für die Staatlichkeit“ zertifizieren würden, um Israel davon zu überzeugen, seine Besatzung zu beenden, und die Welt, die Rechte der Palästinenser anzuerkennen. Fayyads Programm umfasste Reformen der öffentlichen Finanzen und eine marktfreundliche Politik, führte jedoch zu keinen nennenswerten Änderungen seitens Israels. Seitdem haben sich andere Ministerpräsidenten von diesem Ansatz distanziert, hatten aber nur wenige Instrumente, um auf die palästinensische Öffentlichkeit zu reagieren, die zunehmend unzufrieden mit schlechter Regierungsführung, mittelmäßigen Dienstleistungen und einem klientelistischen, kopflastigen öffentlichen Dienst ist.

Einige PA-Reformen waren erfolgreich. Arafat änderte die Verfassung, um einige Befugnisse des Präsidenten und des Premierministers zu trennen und näherte sich damit etwas dem französischen System. Dies war wichtig für die Schaffung einiger Kontrollmechanismen, aber Abbas hat viele seiner Machtbeschränkungen ignoriert. Die Palästinensische Autonomiebehörde stellt grundlegende öffentliche Dienstleistungen und Versorgungsleistungen bereit und versucht, auf gesellschaftliche Anforderungen zu reagieren, aber es fehlt ihr an Autorität oder Glaubwürdigkeit, um Veränderungen herbeizuführen. Die Legislative der Palästinensischen Autonomiebehörde hat seit der Trennung der Regierungsbehörden des Westjordanlandes und des Gazastreifens im Jahr 2007 nicht mehr getagt. Die Gesetze der Palästinensischen Autonomiebehörde wurden seitdem auf Empfehlung des Ministers und per Präsidialdekret erlassen, was zu einem juristischen Chaos führte.

Eine vereinte Sicherheitstruppe unter Abbas beendete die Gesetzlosigkeit der zweiten Intifada in den von der Palästinensischen Autonomiebehörde kontrollierten Gebieten im Westjordanland und ist weiterhin ein Vorteil für Abbas' Fähigkeit, im Kerngebiet der Palästinensischen Autonomiebehörde zu herrschen. Die Schwäche der zivilen Funktionen der Palästinensischen Autonomiebehörde steht im Gegensatz zu ihren starken Sicherheitskräften, die innerpalästinensische für Recht und Ordnung sorgen, aber angesichts israelischer Militäreinsätze und Angriffe von Siedlern zurücktreten. Dies verstärkt das populäre Bild, sie seien kaum mehr als ein Rädchen im israelischen Besetzungssystem.

Auch die Palästinensische Autonomiebehörde leidet wirtschaftlich und fiskalisch. Die palästinensische Wirtschaft ist entscheidend von Arbeitsplätzen in Israel und den von Israel kontrollierten Einnahmen abhängig, die zusammen über ein Drittel des Nationaleinkommens ausmachen und nun gleichzeitig zusammengebrochen sind. Seit Oktober verweigert Israel den meisten der 180.000 Palästinenser, die zuvor in Israel gearbeitet haben, die Einreise, während der extremistische israelische Finanzminister keine Steuergelder an die PA überweisen wird, um sie für die Zahlung von Gehältern und Renten an ihre Mitarbeiter in Gaza zu bestrafen. Man kann sich nicht mehr darauf verlassen, dass die Palästinensische Autonomiebehörde die vollen Gehälter im öffentlichen Sektor in Gaza oder im Westjordanland zahlt, was ein letztes Überbleibsel des Zwecks und der Macht der Palästinensischen Autonomiebehörde ist.

EIN NEUSTART

Die PA ist zu dysfunktional, als dass sie wiederbelebt, reformiert oder rekonstruiert werden könnte. Die PLO kann nicht länger behaupten, alle 14 Millionen Palästinenser zu vertreten. Auch Hamas und Widerstandsgruppen können die Regierung nicht übernehmen, nachdem sich der Gaza-Staub gelegt hat, weil sie organisatorisch zerschlagen zu sein scheinen. Das palästinensische Volk braucht und verdient dringend eine effiziente und ehrliche Regierung.

Die einzige legitime palästinensische politische Einheit, die nicht vom Scheitern befallen ist, ist der Staat Palästina. Er wartet in den Startlöchern darauf, seinen Platz unter den Nationen der Welt einzunehmen. Der Moment ist günstig für palästinensische politische Führer, darunter die Fatah und die PLO sowie die Widerstandsfaktionen, sich von der Palästinensischen Autonomiebehörde loszusagen. Sie sollten eine neue provisorische Regierung des Staates Palästina befürworten, die alle Palästinenser vertritt und die Palästinenser heute unter Besatzung und morgen in einem freien Staat regiert.

Der Prozess muss nicht revolutionär, sondern transformativ sein, ähnlich der Art und Weise, wie die PLO nach Oslo ihre Befugnisse an die PA übertrug. Die Palästinenser brauchen einen reibungslosen Machtwechsel. Diesmal würde der Prozess der Staatsbildung die palästinensischen politischen Fraktionen sowie die Palästinensische Autonomiebehörde und ihre Institutionen in den breiteren, überparteilichen Rahmen des Staates integrieren. Es muss innerhalb der PLO beginnen, die Unterzeichner der Oslo-Abkommen ist und den Status eines rechtlichen und diplomatischen Vertreters hat, um den Staat zu befähigen, seine Aufgaben wahrzunehmen. Abbas, der Titularpräsident der Palästinensischen Autonomiebehörde und der PLO, sollte den Beginn eines zeitgebundenen Prozesses der Staatsgründung durch eine Reihe von Maßnahmen zum Aufbau seiner Institutionen verkünden, beginnend mit einer provisorischen Regierung des Staates Palästina, die zur Herrschaft befugt ist in den besetzten Gebieten, für den Wiederaufbau des zerstörten Gazastreifens mit internationaler Unterstützung und die Vorbereitung auf nationale Wahlen.

Die PA ist zu dysfunktional, als dass sie wiederbelebt, reformiert oder rekonstruiert werden könnte.

Technokratische Vereinbarungen für eine gute Regierungsführung im Westjordanland und im Gazastreifen können nur dann erfolgreich sein, wenn ein nationaler politischer Dialog das Kapitel der Spaltung abschließt und ein neues eröffnet, das sich auf den Staatsaufbau konzentriert. Durch einen von PLO-Fraktionen und der Hamas gebildeten Präsidialrat können zusammen mit einer öffentlichen beratenden Versammlung (wie dem ruhenden Nationalrat der PLO) können die Umrisse einer demokratischen Zukunft diskutiert und vereinbart werden, sodass die politische Entscheidung darüber, wer am besten geeignet ist, diese zu leiten, durch das palästinensische Volk an der Wahlurne entschieden werden kann. In dieser Phase sollten führende palästinensische Rechtsexperten aus der ganzen Welt zusammenkommen, um eine Verfassung für den Staat zu entwerfen.

Sicherheit und Außenbeziehungen sollten im Zuständigkeitsbereich des Präsidenten bleiben, während Finanzen, Verwaltung und Wiederaufbau in die Zuständigkeit des Premierministers fallen sollten, ein Gleichgewicht, das vor 20 Jahren hergestellt werden sollte, von Abbas jedoch ignoriert wurde. Wie diese Rollen in einer Verfassung verankert werden könnten, kann vom Präsidialrat und einem beratenden Gremium wie dem Nationalrat geprüft werden. Aber vom ersten Tag an hat der neue Premierminister die Gelegenheit, einen klaren Bruch mit den Hinterlassenschaften seiner Vorgänger zu demonstrieren. Er kann eine schlankere Regierung mit halb so vielen Ministerien bilden und seit Jahren blockierte Reformen in den Bereichen öffentliche Finanzen, öffentlicher Dienst, Soziales und Wirtschaft durchsetzen.

Zunächst sollten die ansässigen Bürger des Staates die fünf Millionen Palästinenser sein, die jetzt Personalausweise und Pässe der PA besitzen, aber der Staat sollte schließlich palästinensischen Flüchtlingen weltweit die Staatsangehörigkeit ohne Aufenthaltsrecht gewähren, als Bestätigung ihrer Identität. Palästinenser könnten als einzelne Bürger eines Staates gerechnet werden, der sie an ihr Heimatland bindet, und nicht als Kollektiv von Diasporagemeinschaften und -fraktionen.

Eine als Teil des neuen Staates Palästina gebildete Regierung scheint gegenüber der heutigen zerstörten palästinensischen Politik nur wenige materielle Vorteile zu bieten. Es ist unwahrscheinlich, dass sie von den Vereinigten Staaten oder Israel anerkannt wird. Sie würde unter israelischer Besatzung bleiben und keine diplomatischen Vorteile gegenüber dem derzeitigen System bringen. Aber eine neue Regierung würde den Palästinensern die Chance bieten, neue, bessere Strukturen aufzubauen und das Vertrauen in ihre Führung und den Respekt der Welt wiederherzustellen. Der Staat würde alle palästinensischen Fraktionen einbeziehen und als Forum dienen, in dem sie Gemeinsamkeiten finden und Differenzen lösen können. Es ist an der Zeit, dass der Staat Palästina mehr als nur Tinte auf Papier wird. Die Gründung einer Regierung unter ihrem Namen ist der nächste Schritt auf dem langen Weg der nationalen Befreiung.

RAJA KHALIDI ist Entwicklungsökonom in Ramallah.

Raja Khalidi Generaldirektor - MAS Seit November 2019 Generaldirektor des Palestine Economic Policy Research Institute (MAS). Herr Khalidi war Forschungskordinator am MAS (2016–November 2019). Zuvor arbeitete er von 1985 bis 2013 bei der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und war von 2000 bis 2006

Koordinator des Hilfsprogramms für das palästinensische Volk. Die letzten fünf Jahre verbrachte er als Leiter bei der UNCTAD das Büro des Direktors der Abteilung für Globalisierungs- und Entwicklungsstrategien, das die Reaktion der UNCTAD auf die globale Wirtschaftskrise und ihre Teilnahme am G-20-Prozess leitete. Er war außerdem beratendes Mitglied der Wohlfahrtsvereinigung (Taawon), Gründungsmitglied des Family Relief Fund in Palästina (Genf) und Mitglied des MAS-Kuratoriums von 2007 bis 2013. Herr Khalidi hat einen M.Sc. in Entwicklungsökonomie, 1981, von der University of London (SOAS), Großbritannien. Er verfasste und veröffentlichte zahlreiche Aufsätze und Berichte zur Wirtschaftslage und Entwicklungspolitik in den besetzten palästinensischen Gebieten sowie zur arabischen Wirtschaft in Israel.

<https://www.foreignaffairs.com/palestinian-territories/case-palestine>