

HSFK-Report Nr. 10/2013

Ist mit Palästina ein Staat zu machen?

Claudia Baumgart-Ochse

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: baumgart@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-64-8

Euro 6,-

Zusammenfassung

Seit den frühen 1990er Jahren unterstützen westliche Geberländer – allen voran die USA und die EU – den Aufbau staatlicher Institutionen in den palästinensischen Gebieten. Der rechtliche Rahmen für dieses Engagement wurde mit den Osloer Friedensverträgen geschaffen, die die Errichtung einer Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) für die Übergangsphase bis zum Abschluss der Endstatusverhandlungen vorsahen. Bis heute ist es jedoch nicht gelungen, die Verhandlungen über die strittigen Fragen zwischen Israel und der palästinensischen Regierung zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Dennoch gilt die PA als Nukleus eines zukünftigen Staates Palästina und wird von den externen Gebern mit erheblichen Ressourcen unterstützt, denn die Schaffung und Stärkung staatlicher Institutionen wird als Teil der internationalen Friedensstrategie für den israelisch-palästinensischen Konflikt angesehen, die schließlich in einer bilateral verhandelten Zwei-Staaten-Lösung münden soll. Dieses Ziel verfolgt aktuell auch US-Außenminister John Kerry in seiner diplomatischen Offensive in Nahost.

Der Staatsaufbau in den palästinensischen Gebieten orientiert sich einerseits an der internationalen Agenda des *statebuilding*, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten als Strategie für die Konsolidierung von Gesellschaften nach Kriegen und Bürgerkriegen an Bedeutung gewonnen hat. Statt lediglich punktuell mit militärischen Interventionen die akute Gewalt zu beenden, verfolgt die internationale Gemeinschaft mit der langfristig angelegten Strategie des *statebuilding* das Ziel, diese Länder durch den Aufbau und die Reform staatlicher Institutionen zu stabilisieren und den Rückfall in die Gewalt zu verhindern. Die noch in den 1990er Jahren verbreitete Euphorie, die westlich-liberale Demokratie als Modell für diese Politik heranzuziehen, ist jedoch inzwischen der Ernüchterung über die sehr gemischten Erfolge des *statebuilding* gewichen.

Andererseits entspricht ein palästinensischer Staat nicht allein dem Wunsch westlicher Geberländer, sondern ist zugleich das zentrale Ziel der wichtigsten politischen Kräfte in den palästinensischen Gebieten. Nach dem Beginn der israelischen Besatzung 1967 übernahmen innerpalästinensische Kräfte – dominiert von der Fatah – die Führung der 1964 von der Arabischen Liga gegründeten Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO). Zu Beginn wurden ihre maximalen territorialen Vorstellungen von einem Staat Palästina auf dem gesamten Gebiet des ehemaligen britischen Mandats von massiver Gewalt begleitet. Seit den 1980er Jahren passten sich ihre Forderungen dann zunehmend an die Realität der Existenz des Staates Israel an und neben dem bewaffneten Kampf kamen vermehrt politische Mittel zum Einsatz.

Der Report untersucht vor diesem Hintergrund den Stand des Staatsaufbaus in Palästina in den vier Kernbereichen Sicherheit, Finanzen, Legitimität und Rechtsstaatlichkeit. Als Messlatte dienen die selbstgesteckten Ziele sowohl der externen Geberländer als auch der palästinensischen Regierung: den Aufbau und die Konsolidierung der PA am Standard westlich-liberaler Demokratien auszurichten. Die Ergebnisse münden in allen vier Dimensionen in einem beherzten „Ja, aber...“: Dank der externen Unterstützung ist es in der Tat gelungen, die Leistungsfähigkeit und Transparenz der Institutionen und Verfahren der PA zu verbessern und zu stabilisieren. Die einschlägigen Studien und Fortschrittsberichte

internationaler Organisationen kommen in der Regel zum Schluss, dass die PA bereit sei für den Schritt in die Unabhängigkeit, auch wenn eine Vielzahl von Defiziten weiterhin besteht – von Menschenrechtsverletzungen im Sicherheitssektor über Vetternwirtschaft und Patronage im Bereich Finanzen und Wirtschaft bis hin zur unzureichenden Integration informeller Rechtsprechung in das Justizsystem. Allerdings zeigt sich in allen analysierten Dimensionen, dass es an den grundlegenden Voraussetzungen eines Staates mangelt: der effektiven Regierungsgewalt über eine Bevölkerung in einem zusammenhängenden Territorium, unabhängig von der Qualität der Regierungstätigkeit der PA.

Diese grundlegenden Voraussetzungen für einen Staat Palästina können jedoch nur geschaffen werden, wenn die noch immer ungelösten politischen Probleme angegangen werden. Zum einen ist der Konflikt mit Israel nach wie vor nicht beendet und die Besatzung und damit die territoriale Zersplitterung der palästinensischen Gebiete bestehen fort. Das *statebuilding* als Friedensstrategie für den israelisch-palästinensischen Konflikt gleicht damit der Quadratur des Kreises: Einerseits soll die PA durch die Etablierung und Stärkung staatlicher Institutionen auf die Zwei-Staaten-Lösung vorbereitet werden; andererseits wäre das Ende der Besatzung mit ihren immensen Auswirkungen auf die palästinensische Politik und Verwaltung die notwendige Voraussetzung, um staatliche Institutionen auf ein tragfähiges und dauerhaftes Fundament zu stellen.

Das zweite große Problem besteht in der fortgesetzten Spaltung der palästinensischen Führung. Seitdem die islamistische Hamas 2006 die nationalen Wahlen gewann und nach gewalttätigen Auseinandersetzungen 2007 die Macht im Gaza-Streifen übernommen hat, bestehen faktisch zwei Regierungen in zwei getrennten Territorien: Im Westjordanland hat Präsident Mahmud Abbas eine Fatah-dominierte Regierung eingesetzt, im Gaza-Streifen regiert die Hamas mit Premierminister Haniyeh an der Spitze. Beide Regierungen agieren inzwischen ohne die Legitimierung durch demokratische Wahlen, was in vielen Bereichen eine Tendenz zu autokratischer Politik gefördert hat. Noch dazu verfolgen sie höchst unterschiedliche politische Ziele und Strategien mit Blick auf die Verhandlungen mit Israel und einen zukünftigen Staat Palästina.

Wenn das *statebuilding* der westlichen Geberländer nicht ins Leere laufen soll, dann müssen diese politischen Probleme bearbeitet werden. Entsprechend positiv zu bewerten ist John Kerrys Versuch, die Konfliktpartner Israel und die Regierung in Ramallah erneut an den Verhandlungstisch zu bringen und zu einer Kompromisslösung zu bewegen. Erfolgreich im Sinne einer Zwei-Staaten-Lösung, die diesen Namen verdient, können die Verhandlungen jedoch nur sein, wenn die Besatzung tatsächlich beendet wird – und die Spaltung der palästinensischen Eliten zu Gunsten eines gemeinsamen politischen Projekts Palästina überwunden. Die Zielsetzung, einen palästinensischen Staat zu errichten, bedarf eben nicht allein der finanziellen Ressourcen, des Know-hows und der technischen Unterstützung durch die Geberländer, sondern vor allem und zuerst der politischen Einmischung in einen komplexen und hochgradig politisierten Konflikt.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die internationale Politik des Staatsaufbaus	4
3.	Der lange Weg zum Staat Palästina	8
4.	Palästinensischer Staatsaufbau auf dem Prüfstand	13
4.1	Sicherheit	14
4.2	Finanzen	17
4.3	Legitimität	21
4.4	Rechtsstaatlichkeit	25
5.	Fazit	27
	Literatur	30
	Abkürzungen	34

1. Einleitung

Einem ebenso rastlosen wie hartnäckigen John Kerry gelang 2013, was kaum jemand für möglich gehalten hatte: Er brachte Israelis und Palästinenser nach dreijähriger Pause zurück an den Verhandlungstisch.¹ Der US-amerikanische Außenminister reiste wieder und wieder in die Region, verhandelte mit dem palästinensischen Präsidenten Mahmud Abbas und Israels Premierminister Benjamin Netanyahu über die Wiederaufnahme der Gespräche, setzte all sein politisches Kapital aus 30 Jahren Erfahrungen in der Außenpolitik ein und überließ die diplomatische Arbeit nicht einem Sonderbotschafter, wie es seine Vorgängerin Hillary Clinton getan hatte.² Seit dem Sommer 2013 wird also wieder verhandelt – bislang jedoch ohne einen Durchbruch und begleitet von großer Skepsis, ob ausreichend politischer Wille auf allen Seiten vorhanden ist, um zu einer Lösung des Jahrzehnte währenden Konflikts zu gelangen.

Obwohl Kerrys angekündigter Rahmenplan für die Verhandlungen in den Details bislang nicht bekannt ist, steht die konzeptionelle Grundlage für diesen neuen Anlauf im Friedensprozess fest: Zwei unabhängige Staaten, Israel und Palästina, sollen friedlich nebeneinander bestehen. Diese sogenannte Zwei-Staaten-Lösung lag bislang sämtlichen Verhandlungen seit den 1990er Jahren zu Grunde – von den Osloer Abkommen Anfang der 1990er Jahre³ über die Clinton-Parameter⁴ (2000) und die Roadmap to Peace (2003)⁵ bis hin zu den Wiederbelebungsversuchen durch das Nahost-Quartett im Jahr 2010.⁶

Einer der beiden Staaten in dieser Gleichung existiert seit mehr als 60 Jahren: der Staat Israel, der am 14. Mai 1948 seine Unabhängigkeit erklärte und im anschließenden israelisch-arabischen Krieg militärisch verteidigte. Die palästinensische Staatlichkeit ist hingegen nach wie vor prekär – und das, obwohl die Errichtung eines unabhängigen Staates Palästina das offiziell erklärte Ziel sowohl der palästinensischen Akteure vor Ort darstellt als auch derjenigen Staaten, die sich als externe Akteure im Nahostkonflikt engagieren und als entwicklungspolitische Geber den Aufbau eines palästinensischen Staates ganz konkret unterstützen.

Auf palästinensischer Seite ist die Vision eines eigenen Staates das zentrale politische Ziel der palästinensischen Nationalbewegung. Die Initiative der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) im Jahr 2011, eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen (UN) zu beantragen und damit die Anerkennung als Staat zu erhalten, war nur der jüngste

1 Barak Ravid: Kerry's war of attrition to bring Israel and Palestinians to negotiating table, www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.536856 (25.11.2013).

2 Der US-Sonderbotschafter für den Frieden im Nahen Osten von 2009 bis 2011 war George Mitchell.

3 In den Osloer Abkommen wird die Zwei-Staaten-Lösung jedoch nicht in den Vertragstexten genannt. Vielmehr sollte der sogenannte „Endstatus“ das Ergebnis weiterer Verhandlungen sein, was erheblichen Interpretationsspielraum für beide Seiten eröffnete.

4 In Asseburg (2003).

5 A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict, www.un.org/news/dh/mideast/roadmap122002.pdf (25.11.2013).

6 Middle East Quartet Statement, Moscow, March 19, 2010, <http://bit.ly/O0FIV1> (10.3.2014).

Höhepunkt auf dem langen Weg zum eigenen Staat. Der Sitz in den UN sollte der krönende Abschluss des Zwei-Jahres-Plans des damaligen Premierministers der Regierung in Ramallah, Salam Fayyad, sein: Im September 2009 hatte der Regierungschef diesen ambitionierten sogenannten Fayyad-Plan (Palestinian National Authority 2009) vorgelegt, der vorsah, innerhalb von zwei Jahren funktionierende Institutionen für einen palästinensischen Staat zu errichten, statt weiter auf eine Verhandlungslösung mit Israel zu hoffen. 2011 wurde ein Folgedokument – der Nationale Entwicklungsplan (Palestinian National Authority 2011a) – veröffentlicht, welches die Konsolidierung des bisher Erreichten anstrebt. Doch das palästinensische Streben nach dem eigenen Staat ist mit immensen Problemen behaftet. Zum einen befinden sich die palästinensischen Gebiete zu unterschiedlichen Graden noch immer unter israelischer Besatzung und die Konflikte um die Sicherheit, das Territorium, die jüdischen Siedlungen, den Status Jerusalems, die Zukunft der palästinensischen Flüchtlinge und die Aufteilung der Ressource Wasser – die Endstatus-Fragen – sind nach wie vor ungelöst. Die politische Realität vor Ort ist gekennzeichnet von territorialer Zersplitterung, der stetigen Expansion der jüdischen Siedlungen, massiv eingeschränkter Mobilität und der Omnipräsenz des israelischen Militärs; von staatlicher Souveränität ist die PA in dieser Situation der Besatzung weit entfernt. Zum anderen sind die beiden stärksten politischen Strömungen auf palästinensischer Seite, Hamas und Fatah, tief zerstritten darüber, wie dieser Konflikt geführt und gelöst werden könnte und welchen Charakter ein zukünftiger palästinensischer Staat haben soll. Die innerpalästinensische Auseinandersetzung eskalierte, als die islamistische Hamas 2006 zu den nationalen Wahlen antrat – und sie überraschend gewann. Die wichtigsten westlichen Geberländer und Israel trugen zur Verschärfung des Konflikts bei, indem sie in der Folge ihre Unterstützung für die PA zunächst auf Eis legten und die Hamas, die in der EU und in den USA als Terrororganisation geführt wird, politisch isolierten. Versuche, eine Einheitsregierung von Hamas und Fatah zu bilden, scheiterten. Es kam zu gewaltsamen Auseinandersetzungen und schließlich 2007 zur Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen, woraufhin Präsident Abbas von der Fatah, der größten Fraktion innerhalb der Dachorganisation PLO (Palästinensische Befreiungsorganisation), Salam Fayyad als Ministerpräsident einsetzte und mit der Bildung einer konkurrierenden Regierung beauftragte. Seither ist die Palästinensische Autonomiebehörde gespalten, faktisch gibt es zwei Regierungen in zwei getrennten Territorien.

Auf der Seite der westlichen Geberländer wird ebenfalls das Ziel proklamiert, einen Staat Palästina schaffen zu wollen. Westliche Staaten und internationale Organisationen haben den Aufbau staatlicher Institutionen finanziell und praktisch in erheblichem Umfang gefördert. Allein die USA haben seit Mitte der 1990er Jahre Hilfgelder in Höhe von rund vier Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt – einen guten Teil davon für den Aufbau von Regierung und Verwaltung in den palästinensischen Gebieten, aber auch für humanitäre Zwecke und die Eindämmung des Terrorismus. Im weltweiten Vergleich zählen die palästinensischen Gebiete zu den Ländern, die die meisten internationalen Hilfgelder pro Kopf erhalten. Einerseits folgen die Geber mit diesem immensen Engagement für den Aufbau staatlicher Institutionen in Palästina der internationalen Agenda des *statebuilding*. Statt lediglich mittels kurzfristiger, militärisch dominierter Interventionen in gewaltsame Konflikte einzugreifen, setzt die Staatengemeinschaft seit den 1990er

Jahren verstärkt darauf, staatliche Institutionen in den betroffenen Ländern zu schaffen, die den Rückfall in die Gewalt verhindern und den Frieden dauerhaft sichern sollen. Der Aufbau und die Stärkung von staatlichen Strukturen in den palästinensischen Gebieten werden entsprechend dieser Logik als notwendige Bausteine für eine dauerhafte Friedenslösung in Nahost deklariert. Die Geber investieren Ressourcen in die Institutionen der PA, so wie sie es andernorts nach Bürgerkriegen tun, um Gesellschaften langfristig zu stabilisieren. Andererseits handelt es sich bei diesem *statebuilding* in den palästinensischen Gebieten jedoch um einen vollständig anders gelagerten Fall. Üblicherweise folgt das extern geförderte *statebuilding* auf einen Friedensschluss zwischen verfeindeten politischen Gruppierungen. Doch in den besetzten Gebieten betreiben die internationalen Geber das *statebuilding* im Vorfeld des Friedensschlusses, knüpfen aber zugleich die Erlangung der staatlichen Souveränität an den Ausgang der bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und der palästinensischen Regierung. Die formale Anerkennung Palästinas als Staat soll und kann nach Vorstellung der Geber erst das Ergebnis von Friedensverhandlungen zwischen Israel und der palästinensischen Regierung sein und diesen nicht vorgreifen. Aus diesem Grund scheiterte der Antrag der PA auf Mitgliedschaft in den UN im Jahr 2011 am Votum von Sicherheitsrats-Mitgliedern wie den USA, Deutschland und Großbritannien.⁷ Die Regierungen dieser Länder kritisierten, dass Präsident Abbas den Weg bilateraler Verhandlungen verlassen und stattdessen auf die unilaterale Strategie der UN-Mitgliedschaft gesetzt habe. Ein Jahr später hatte dann zwar ein Antrag auf den Status als beobachtender Nicht-Mitgliedsstaat Erfolg in der UN-Generalversammlung: Im November 2012 stimmten 138 von 193 Staaten für diese Aufwertung Palästinas. Viele einflussreiche Staaten – darunter Deutschland – enthielten sich jedoch ihrer Stimme, neun votierten mit Nein, unter anderem die USA, Kanada und Israel.⁸ Die Debatte um die UN-Mitgliedschaft verdeutlicht die Inkonsistenz der Politik der Geberländer: Sie unterstützen den Aufbau staatlicher Institutionen, aber sie blockieren die Staatsgründung mit dem Argument, dass zunächst ein bilateral ausgehandelter Friedensschluss mit Israel vorausgehen muss. Auf diese Weise gehen die Geberländer der Notwendigkeit aus dem Weg, die eigentlichen Kernprobleme auf dem Weg zum Frieden anzugehen: die fortwährende Besatzung und Besiedlung palästinensischen Territoriums und die Spaltung der palästinensischen politischen Elite. Denn das würde bedeuten, einerseits den Verbündeten Israel stärker unter Druck zu setzen, als das

7 Der Antrag auf volle UN-Mitgliedschaft scheiterte an der notwendigen Empfehlung des UN-Sicherheitsrates, der die Mehrheit der 15 Mitglieder – darunter sämtliche ständige Mitglieder – hätte zustimmen müssen. Das zuständige Komitee des Sicherheitsrates für Mitgliedschaften konnte sich jedoch nicht auf eine gemeinsame Position einigen. Die Vereinigten Staaten kündigten ein Veto an, und Frankreich und Großbritannien signalisierten, sich enthalten zu wollen. Auch Deutschland sprach sich gegen die Aufnahme Palästinas in die UN aus. Lediglich in einer Unter-Organisation der UN konnte Abbas noch im Jahr 2011 einen Erfolg erringen: Am 31. Oktober 2011 nahm die UNESCO, die Kulturorganisation der Vereinten Nationen, Palästina als ihr 195. Mitglied auf – unter Protest Israels, der Vereinigten Staaten und weiterer Mitgliedsstaaten.

8 Siehe das genaue Abstimmungsergebnis in der Generalversammlung über den Status als Nicht-Mitgliedsstaat: www.un.org/News/Press/docs//2012/ga11317.doc.htm (10.3.2014).

bisher geschehen ist; und andererseits einen Dialog mit der Hamas zu beginnen. Vor beidem schrecken die wichtigsten westlichen Akteure bislang weitgehend zurück.

Der vorliegende Report verfolgt vor diesem Hintergrund zwei Ziele. Erstens sollen die oben benannten internen und externen Bemühungen um einen Staat Palästina daraufhin überprüft werden, welche Früchte sie bislang konkret vor Ort getragen haben. Sollten die derzeit geführten Verhandlungen Erfolg haben, ist es von zentraler Bedeutung, dass die PA angemessen vorbereitet ist auf die staatliche Unabhängigkeit im Rahmen einer Zwei-Staaten-Lösung. Daher wird in diesem Report zum einen gefragt, inwieweit die grundlegenden Voraussetzungen für Staatlichkeit erfüllt sind und welche politischen Probleme auf dem Weg zum Staat bewältigt werden müssten; zum anderen soll das bisher geleistete *statebuilding* an den Zielen und Standards gemessen werden, die von den externen Gebern und vom Fayyad-Plan mit Blick auf die Ausgestaltung und Qualität der palästinensischen Institutionen formuliert wurden und die sich am Modell der westlichen Demokratie orientieren.

Der Report beginnt mit einigen einführenden Bemerkungen zum Konzept des *statebuilding* (2.). Kapitel 3 behandelt die palästinensischen Bemühungen um einen eigenen Staat zunächst in historischer Perspektive. Im vierten Kapitel wird dann der aktuelle Stand des Staatsaufbaus untersucht. Diese Analyse stützt sich vor allem auf Fortschrittsberichte von internationalen Organisationen wie Weltbank und UN sowie auf die aktuelle Forschungsliteratur. Vor dem Hintergrund, dass sich die externen Geber derzeit fast ausschließlich auf das Westjordanland konzentrieren und die Hamas-Regierung in Gaza boykottieren, sind die zugänglichen Informationen über den derzeitigen Stand des *statebuilding* in Gaza entsprechend spärlich und der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den Institutionen der PA im Westjordanland. Das Fazit beleuchtet die Ergebnisse der Analyse und diskutiert sie im Zusammenhang mit den aktuellen Friedensverhandlungen und grundsätzlichen Problemen, die der Verwirklichung eines unabhängigen palästinensischen Staates im Wege stehen.

2. Die internationale Politik des Staatsaufbaus

Seit den 1990er Jahren werden Staatsaufbau und Friedenskonsolidierung sowohl in den Planungsstäben internationaler Organisationen und staatlicher Entwicklungshilfe-Institutionen als auch in der Forschungsliteratur vermehrt als integrierte Bausteine zur Stabilisierung von Gesellschaften nach Kriegen und Bürgerkriegen angesehen (Paris/Sisk 2009; Richmond/Franks 2009; Carnahan/Lockhart 2008). Die Erfahrungen der Friedensmissionen in Ländern wie Angola, Bosnien oder Sierra Leone ließen die Überzeugung reifen, dass es nicht ausreicht, bewaffnete Konflikte durch Verhandlungen oder militärische Interventionen zu beenden, humanitäre Hilfe zu leisten, und vielleicht noch die ersten Wahlen nach einem Friedensschluss zu begleiten. Um den Frieden dauerhaft in einer Gesellschaft zu verankern, auch wenn die internationalen Truppen und Helfer das Land längst wieder verlassen haben, bedürfe es vielmehr staatlicher Institutionen, die Sicherheit, ökonomische Entwicklung und Rechtsstaatlichkeit gewährleisten können.

Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Post-Konflikt-Staaten in den Kreislauf der Gewalt zurückfallen, sobald die internationalen Geber das Feld räumen.

Angestoßen wurde diese konzeptionelle Entwicklung nicht zuletzt durch die Publikation der *Agenda for Peace*⁹ des ehemaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen Boutros Boutros Ghali im Jahr 1992. Statt Friedensabkommen lediglich durch Blauhelm-Missionen überwachen zu lassen (*peacekeeping*) oder bewaffnete Kampfhandlungen durch robuste Mandate für militärische Interventionen zu beenden (*peace enforcement*), forderte die *Agenda for Peace* die internationale Gemeinschaft auf, Wege und Mittel zu finden, die den Rückfall in die Gewalt auch auf lange Sicht vermeiden sollen. In einer späteren programmatischen Einlassung, der *Agenda for Democratization*¹⁰, skizzierte Boutros Boutros Ghali den von ihm präferierten Weg zum Frieden: die langfristige Demokratisierung von Gesellschaften, unterstützt von den UN.

In der wissenschaftlichen Debatte stand daher auch über lange Zeit die Notwendigkeit, liberal-demokratische Strukturen zu schaffen, im Vordergrund; der Staat spielte hingegen zunächst keine entscheidende Rolle, ihn setzten die Interventen „im Westlichen als gegeben voraus“ (Bliesemann de Guevara/Kühn 2010: 36). Richmond und Franks (2009: 7-9) benennen fünf Säulen, auf denen der vorherrschende Konsens eines 'liberalen Friedens'¹¹ ruht: Demokratisierung, Wahrung der Menschenrechte, Stärkung der Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit sowie ökonomische Liberalisierung durch Marktwirtschaft und Entwicklung. Mit dieser Fokussierung auf die liberale Demokratie erhielt diese Politik der westlichen Geberländer zusätzlich zur internen Stabilisierung von Nachbarbürgerkriegsgesellschaften eine außenpolitische Dimension, denn laut der populären Theorie vom demokratischen Frieden führen Demokratien keine Kriege gegeneinander (Geis 2001). Ish-Shalom (2008) hat aufgezeigt, wie sich beispielsweise der israelische Politiker Benjamin Netanjahu während seiner ersten Amtszeit als Ministerpräsident Mitte der 1990er Jahre dieser Theorie des demokratischen Friedens bediente, um eine Demokratisierung Palästinas als Vorbedingung für einen israelisch-palästinensischen Frieden einzufordern – und damit Verhandlungen auf einen unbestimmten Zeitpunkt zu verschieben, weil es derzeit noch keinen demokratischen Partner auf palästinensischer Seite gebe (vgl. auch Turner 2011). Generell wurde die Idee der Friedlichkeit der Demokratie nach innen und außen zum zentralen Begründungselement westlicher Außen- und Entwicklungspolitik, die sich seit den 1990er Jahren zunehmend das Ziel der Demokratieförderung auf die Fahnen schrieb (vgl. Wolff et al. 2014).

Gemessen an den anspruchsvollen Standards des 'liberalen Friedens' muss der Blick auf die empirischen Erfahrungen seit den 1990er Jahren jedoch ernüchtern. In den meisten Fällen sind schwache Staaten entstanden, die auf internationale Unterstützung bei ihren Kernaufgaben angewiesen sind und sich kaum in der Lage sehen, die soziale, ökonomische

9 www.unrol.org/files/A_47_277.pdf (13.3.2014).

10 <http://bit.ly/1akpMqY> (10.3.2014).

11 Im Entwicklungsdiskurs gibt es eine analog zum 'liberalen Frieden' verlaufende Debatte um „good governance“, vgl. Grindle (2007).

und rechtliche Situation ihrer Bevölkerungen signifikant zu verbessern. Daran hat auch der explizite Fokus auf *statebuilding* nichts geändert, der den Aufbau und die Stärkung staatlicher Institutionen ins Zentrum externer Unterstützungsmaßnahmen rückte, dabei aber generell dem liberalen Paradigma verhaftet blieb. Statt funktionierende, demokratische Staaten zu schaffen, so kritisieren Bliesemann de Guevara und Kühn, entstanden häufig „Potemkinsche Fassaden“, die zwar nach außen den Normen des internationalen Systems entsprechen mögen, nach innen aber keine Handlungsfähigkeit und Anerkennung erlangen (Bliesemann de Guevara/Kühn 2010: 11, Kap. 5). Dahinter stehen die Schwierigkeiten und Widersprüche des 'liberalen Friedens' und der analogen Agenda eines liberalen *statebuilding*. So wird gerade das langfristige Engagement der internationalen Akteure für den Aufbau staatlicher Institutionen bei den Bevölkerungen mitunter als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten wahrgenommen, die gravierende Abhängigkeiten von externen Gebern schafft. Die Akzeptanz der neuen Autoritäten wird auf diese Weise geschwächt, ihr Potenzial zur Friedenserhaltung sinkt. Häufig entstehen in Abwesenheit funktionierender Staatlichkeit vor Ort auch parallele Strukturen, geschaffen von internationalen Organisationen, NGOs und westlichen Staaten, die den ohnehin schwachen Staat noch weiter unterminieren. Das westlich-liberale Verständnis vom freien und fairen Wettbewerb um politische Ämter bricht sich an der Notwendigkeit, die ehemals verfeindeten Konfliktparteien um des Friedens willen an der Macht zu beteiligen. Zugleich können autoritäre Machtstrukturen gefestigt werden, wenn ehemalige Konfliktparteien allein wegen ihrer Bereitschaft zu Friedensverhandlungen von den externen Akteuren bevorzugt behandelt werden, ungeachtet ihres repressiven Regierungsstils. Die Entscheidung, Militär und Polizei des neuen Staatsapparates im Zuge von Sicherheitssektor-Reformen zu stärken, kann womöglich im Gegensatz stehen zu der Zielsetzung, den generellen Grad von Bewaffnung in einer vom Krieg gezeichneten Gesellschaft zu senken (vgl. Gromes 2007; Paris/Sisk 2009: 3; Call 2008a: 374-379).

Doch auch wenn der 'liberale Frieden' diese und andere Widersprüche hervorbringt,¹² kommen nur wenige Autoren zu dem Schluss, dass sich internationale Akteure aus solchen heiklen Situationen nach Kriegen und Bürgerkriegen schlicht heraushalten sollten. Vielmehr regen neuere Studien an, das Verhältnis von Staatlichkeit und Frieden neu zu überdenken (Paris/Sisk 2009: 3) und die externen Interventionen stärker an die jeweilige Situation vor Ort anzupassen (Grindle 2007). Eine weitere Empfehlung lautet, die hehren Ansprüche des 'liberalen Friedens' auf weniger anspruchsvolle Kriterien von Staatlichkeit herunterzuschrauben (Call 2008b). Insgesamt dreht sich die Debatte inzwischen eher darum, zunächst überhaupt staatliche Institutionen zu schaffen, um Nachkriegsgesellschaften zu stabilisieren; der Anspruch, dass diese Institutionen dem Vorbild westlicher Demokratien genügen sollen, ist dagegen in den Hintergrund gerückt.

Trotz dieser Mahnrufe orientieren sich die offiziellen Begründungen für das *statebuilding* in Palästina weitgehend am Modell der liberalen Demokratie. Das gilt sowohl für die externen Geber wie USA, EU und UN, die ihre Programme und Unterstützungsleistungen an Normen wie Rechtsstaatlichkeit, Transparenz in der

12 Vgl. hierzu im Überblick Spanger (2012).

Regierungstätigkeit und demokratischen Verfahren ausrichten; es gilt aber auch für die PA, die sich in ihren nationalen Entwicklungsplänen von 2009 und 2011 ausdrücklich zur Schaffung einer Demokratie bekennt.¹³ Die nachfolgende empirische Analyse der Staatsaufbauprozesse in den palästinensischen Gebieten fragt daher sowohl danach, inwieweit die grundlegenden Kriterien von Staatlichkeit erfüllt sind; sie misst das *statebuilding* aber auch an den selbst gesetzten Standards der Akteure, die sich am Modell der westlichen Demokratie ausrichten.

Als Voraussetzungen für Staatlichkeit gelten aus klassischer völkerrechtlicher Sicht ein Staatsterritorium, eine Bevölkerung, die permanent auf diesem Territorium lebt, sowie eine effektive und dauerhafte Regierung des Territoriums und seiner Bevölkerung (Jellink/Jellinek 1959: 394ff; Ipsen 1990: 65ff). Die staatliche Macht, die sich in der effektiven und dauerhaften Regierung ausdrückt, speist sich nach Charles Tilly (1990) aus drei Quellen: Zwang, ökonomische Ressourcen und Charisma. Die aktuelle Literatur zum *statebuilding* hat diese Quellen der Macht, die Tilly aus der historischen Analyse der Herausbildung der europäischen Staaten gewonnen hat, in die Gegenwart übersetzt und dabei normativ im Geiste moderner demokratischer Staatlichkeit aufgeladen. Call (2008b: 12-16) beschreibt den Dreiklang der empirischen Souveränität entsprechend als die Gewährleistung von Sicherheit, die Akkumulation und Verteilung der staatlichen Finanzen und die Legitimität des (neuen) Staates in der Bevölkerung. Er ergänzt angesichts der gewachsenen globalen Bedeutung von Gerechtigkeit und Menschenrechten die Rechtsstaatlichkeit als vierte Säule von Staatlichkeit. Zur empirischen Souveränität, also der tatsächlichen Fähigkeit des Staates zu regieren, tritt die juristische Souveränität (Spanger 2002: 12), die sich vor allem durch die Anerkennung von außen definiert, heute in der Regel formalisiert in der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen.¹⁴

13 „Palestine will be a stable democratic state with a multi-party political system. Transfer of governing authority is smooth, peaceful and regular in accordance with the will of the people, expressed through free and fair elections conducted in accordance with the law. The state of Palestine respects human rights and guarantees equal rights and duties for all citizen. Its people live in safety and security under the rule of law, safeguarded by an independent judiciary and professional security services.“ (Palestinian National Authority 2009).

14 In der jüngeren Geschichte haben jedoch Staaten wie die Schweiz (Beitritt in die UN im Jahr 2002) auch ohne diese Formalisierung die Anerkennung als Staat genossen.

3. Der lange Weg zum Staat Palästina

Das Datum der Abstimmung über den Status Palästinas als Nicht-Mitgliedsstaat am 29. November 2012 hatte einen tieferen symbolischen Charakter: 65 Jahre zuvor, am 29. November 1947, verabschiedete die Generalversammlung den sogenannten Teilungsplan für das ehemalige britische Mandatsgebiet Palästina. Zwei Staaten sollten damals entstehen, ein arabischer und ein jüdischer. Doch nur der Staat Israel wurde schließlich mit der Unabhängigkeitserklärung vom 14. Mai 1948 aus der Taufe gehoben. Die arabischen Staaten lehnten den UN-Teilungsplan hingegen ab. Sie griffen den neuen Staat am Tag nach der Unabhängigkeitserklärung an. Dieser erste israelisch-arabische Krieg endete mit erheblichen territorialen Zugewinnen für Israel gegenüber der im Teilungsplan vorgesehenen Gebietsaufteilung – und bedeutete für die arabische Bevölkerung im ehemaligen Mandatsgebiet vielfach Flucht und Vertreibung in die arabischen Nachbarländer.¹⁵ 1967, im sogenannten Sechs-Tage-Krieg oder Juni-Krieg, eroberte Israel auch die zuvor ägyptisch verwalteten Gebiete Gaza-Streifen und Sinai-Halbinsel, das von Jordanien besetzte Westjordanland einschließlich Ost-Jerusalems und die syrischen Golanhöhen. Statt in einem eigenen Staat leben die Palästinenser seit her entweder als Flüchtlinge in den Nachbarländern oder unter israelischer Besatzung im Westjordanland; aus dem Gaza-Streifen zog sich Israel 2005 zurück, behält sich aber die Kontrolle der Zugänge über Luft, See und Land vor.¹⁶

Die Bemühungen, einen eigenen Staat im ehemaligen britischen Mandatsgebiet Palästina zu errichten, sind jedoch nie versiegt. In seinem monumentalen Werk „Armed Struggle and the Search for the State“ argumentiert Yezid Sayigh, dass sich die Palästinenser seit dem ersten israelisch-arabischen Krieg in einem fortwährenden Prozess des *statebuilding* befanden, „with the PLO gradually emerging after 1964 as the non-territorial equivalent of a state“ (Sayigh 1997: viii). Zwar besaß die PLO nur in sehr eingeschränktem Maße die üblichen Attribute eines Staates, wie beispielsweise die Kontrolle über ein zusammenhängendes Territorium oder eine exklusive Rechtsprechung; dennoch verfügte die PLO über eine Reihe quasi-staatlicher Charakteristika. Es gelang ihr, die palästinensische Politik zu zentralisieren und unter ihrem Dach zusammenzuführen (Sayigh 1997: ix-x). 1974 wurde ihr der Status als nichtstaatlicher Beobachter in den UN zuerkannt.

Im Jahr 1988, auf dem Höhepunkt der ersten Intifada, proklamierte der Palästinensische Nationalrat, das Parlament der PLO, in Algier schließlich erstmals einen unabhängigen palästinensischen Staat. Die Charta der PLO von 1968 hatte offen den bewaffneten Kampf und die Vertreibung der Juden zur Befreiung ganz Palästinas propagiert.¹⁷ Im sogenannten Zehn-Punkte-Plan von 1974 war das maximale Ziel der

15 Der Krieg 1948-1949 wird in Israel als Unabhängigkeitskrieg erinnert, für die Palästinenser war er die „Nakbah“, die große Katastrophe. Vgl. zur Debatte über die unterschiedlichen Narrative Shlaim (1995).

16 Die Sinai-Halbinsel wurde im Zuge des Friedensvertrages mit Ägypten 1982 zurückgegeben. 1980 annektierte Israel Ost-Jerusalem, ein Jahr später die Golanhöhen.

17 Die palästinensische National-Charta, Juli 1968, siehe: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/plocov.asp (2.11.2013).

Herrschaft über das gesamte ehemalige Mandatsgebiet noch immer enthalten, jedoch galten nun auch Teilerfolge, die auf dem Weg von Verhandlungen erzielt würden, als mögliche Etappen auf dem Weg zu diesem Ziel.¹⁸ Die Unabhängigkeitserklärung von 1988 bezog sich schließlich explizit auf den Teilungsplan der Vereinten Nationen von 1947¹⁹ und akzeptierte damit indirekt die Existenz von zwei Staaten, Israel und Palästina, auf dem Territorium des ehemaligen britischen Mandatsgebiets (Baumgarten 1991: 305-310). Obwohl diese Unabhängigkeitserklärung kurze Zeit später von der UN-Generalversammlung mehrheitlich anerkannt wurde, hatte sie kaum praktische Folgen für die Palästinenser: weder änderte sich der Status Palästinas in der Weltorganisation, noch wurden in den palästinensischen Gebieten die notwendigen Strukturen und Institutionen eines Staates errichtet. Sie hatte angesichts der israelischen Besatzung lediglich symbolischen Wert (Asseburg 2002: 89-90).

Erst im Zuge des Friedensprozesses der frühen 1990er Jahre entstanden eigenständige palästinensische Regierungsinstitutionen in den besetzten Gebieten. In der Prinzipienklärung von 1993 zwischen Israel und der PLO²⁰ war zwar nicht ausdrücklich von einem palästinensischen Staat die Rede, jedoch wurde die Einrichtung einer palästinensischen Autonomiebehörde (PA) für eine Interimsperiode ins Auge gefasst, bis die Endstatus-Fragen in abschließenden Verhandlungen geklärt wären. Die PA nahm 1994 ihre Arbeit auf. Schrittweise wurden ihr die Kompetenzen für Verwaltungsbereiche wie Sicherheit, Bildung, Gesundheit oder Soziales übertragen. Volle Souveränität blieb der PA jedoch verwehrt. Das sogenannte Oslo II-Abkommen von 1995 legte fest, dass die PA lediglich zehn Prozent des Territoriums im Westjordanland und 60 Prozent des Gaza-Streifens unter ihrer direkten Kontrolle hatte. Außerhalb dieser Gebiete, der sogenannten A-Zone, musste sich die PA die Zuständigkeiten in den B-Zonen mit den israelischen Sicherheitsbehörden teilen; letztere waren für Sicherheit zuständig, die palästinensischen Kräfte für zivile Angelegenheiten. In den C-Zonen behielt sich Israel die alleinige Kontrolle vor. Gegen Ende der Interimsperiode übte die PA die Regierungsverantwortung für etwa 90 Prozent der palästinensischen Bevölkerung aus (Asseburg 2002: 99ff; Johannsen 2006: 44), jedoch ähnelte ihr Hoheitsgebiet einem Flickenteppich. Der Ausbau des palästinensischen Sicherheitsapparats wurde von Israel strikt limitiert. Die israelische Regierung verfügte zudem über ein Vetorecht in der Gesetzgebung der PA, die generell erst ein gemeinsames Rechts-Komitee durchlaufen musste, bevor sie ratifiziert werden konnte – auch wenn Israel diese Eingriffsrechte kaum nutzte. Auch nach außen blieb die PA stets eingeschränkt: Bis heute besitzt sie weder die Kontrolle über Grenzen und Luftraum, noch verfügt sie über ein eigenes Militär. Jedoch unterhält sie diplomatische und ökonomische Beziehungen zu vielen Staaten der Welt.

18 Der Zehn-Punkte-Plan stieß einerseits eine Tür zu Verhandlungen auf, wurde aber andererseits kritisiert, weil diese Verhandlungen letztlich nur als Mittel zum Zweck der letztendlichen Zerstörung Israels angesehen wurden.

19 Resolution 181 der UN-Generalversammlung von 1947, siehe: <http://bit.ly/1izzvsP> (2.11.2013).

20 Siehe Israel and the PLO (2001 [1993]).

Trotz der Einschränkungen versuchte die PA von Beginn an, möglichst viele Anzeichen von Staatlichkeit zu zeigen. Sie gab sich eine eigene Flagge und eine Nationalhymne, brachte Briefmarken heraus, ihr Vorsitzender nannte sich Präsident, und es wurden Institutionen wie die gesetzgebende Versammlung und der Ministerrat geschaffen, von denen in den Osloer Abkommen nicht die Rede war (Frisch/Hofnung 2007: 336). Die PA, so fassen Agha und Khalidi zusammen, musste von Beginn an die Forderungen nach nationaler Befreiung und gewaltsamem Widerstand gegen die Besatzung mit den Erfordernissen des Staatsaufbaus in Einklang bringen (Agha/Khalidi 2006: 84-86).

Die Einschätzungen in der Forschungsliteratur, inwieweit die Osloer Abkommen tatsächlich dazu beigetragen haben, den Weg für einen palästinensischen Staat zu ebnet, gehen auseinander (vgl. Turner 2011: 5-9). Eine Reihe von Autoren sieht die PA als Produkt der Abkommen durchaus als Vorläufer eines palästinensischen Staates. Die Prinzipienklärung, so urteilte Heller 1997, habe de facto die Grundlage für einen Staat gelegt, weil die beiden Konfliktparteien darin erstmals in dem rund hundert Jahre währenden Konflikt das Prinzip der Teilung des Territoriums anerkannten (Heller 1997: 7). Der Friedensprozess stimulierte in der Folge den Staatsaufbau in den palästinensischen Gebieten – ein Prozess, der trotz aller Schwierigkeiten unumkehrbar sei: „Thus the argument about whether a Palestinian state should or should not exist is anachronistic; a semi-independent state already exists, resembling recognised states in some respects but different from them in others.“ (Heller 1997: 9). Auch nach dem Urteil von Asseburg (2002) gelang es der PA während der Interimsperiode, einigermaßen funktionierende Behörden und Regierungsinstitutionen sowie einen Sicherheitsapparat einzurichten. Und Amundsen und Ezbidi bescheinigen der PA, dass sie in ihrer Anfangszeit über die notwendige Kohärenz, Koordination, Legitimität und den politischen Willen verfügt habe, um die notwendigen sozialen, ökonomischen und politischen Transformationen auf dem Weg zu einem Staat einzuleiten (Amundsen/Ezbidi 2004: 142).

Andere Stimmen bewerten die Osloer Abkommen und die damit einhergehende Errichtung der PA deutlich kritischer. Statt tatsächlich den Aufbau eines unabhängigen palästinensischen Staates in friedlicher Koexistenz mit dem Staat Israel anzuvisieren, seien die Osloer Verträge vielmehr von Beginn an darauf angelegt gewesen, die Besatzung unter anderen Vorzeichen fortzuführen. Autorinnen wie Roy (2002, 2007) oder Parsons (2005) kommen zu dem Schluss, dass das Rahmenwerk der Osloer Verträge dazu diene, dem Staat Israel den Zugang zu den wichtigsten Ressourcen wie Wasser und Land langfristig zu sichern, zugleich aber die Verwaltung der Palästinenser auf die PA abzuschieben. Parsons urteilt, dass insbesondere das Gaza-Jericho-Abkommen von 1994, welches die jüdischen Siedlungen in den Gebieten explizit unter israelische Gerichtsbarkeit stellte und somit der palästinensischen Rechtsprechung entzog, die illegale Realität der Besatzung in einen „de jure blueprint for extra-territorial autonomy and bantustanization“ (Parsons 2005: 109) verwandelte.

Gegenüber dieser Kritik an den strukturellen Defiziten der Osloer Verträge vertreten andere Autoren die Meinung, dass neben der Komposition der Abkommen auch die Akteure ihren Anteil am stockenden Prozess des Staatsaufbaus haben. Diese Kritik richtet sich einerseits an die palästinensische politische Elite: Statt ihre Energien in den Aufbau

politischer Institutionen und in demokratische Reformen zu investieren, sei diese Elite vielmehr in Machtkämpfen, Korruption und Klientelismus verstrickt gewesen (Jamal 2005). Obwohl zivilgesellschaftliche Kräfte immer wieder versucht hätten, die Macht der Exekutive im Sinne liberaler, demokratischer Prozesse zu begrenzen, hätte die politische Führungselite der PA einen Kurs der Machtkonzentration verfolgt und die Etablierung institutioneller *checks and balances* behindert; ein Vorgehen, wie es typisch sei für Staaten in der Transition zu einem demokratischen Regime (Frisch/Hofnung 2007). Zum anderen wird in einem Teil der Literatur die Politik der westlichen Geberländer kritisiert, die mit ihrer Scheckbuch-Diplomatie die Suche nach einer politischen Lösung verhindert hätten (Le More 2005). Statt wie gehofft den Friedensprozess und die Zwei-Staaten-Lösung zu fördern, hegten die Geberländer nun zunehmend die Befürchtung, dass sie vielmehr die Fortsetzung der Besatzung finanzierten (Brynen 2000).

Seit der Hochphase des Friedensprozesses in den 1990er Jahren hat das *statebuilding* in Palästina zusätzlich zu den schwierigen Rahmenbedingungen der Osloer Verträge und dem Verhalten der Akteure empfindliche Rückschläge durch die politischen Ereignisse erlitten. Die zweite Intifada, die inner-palästinensische Spaltung und der Gaza-Krieg an der Jahreswende 2008/2009 haben den Prozess des Staatsaufbaus um Jahre zurückgeworfen. Das gilt sowohl für die institutionellen Strukturen – bis hin zu den materiellen Grundlagen wie den zerstörten Regierungsgebäuden in Gaza-Stadt – als auch für die Legitimität der Regierungen in Gaza und Ramallah, die seit 2006 nicht mehr durch demokratisch abgehaltene Wahlen bestätigt wurden. Lediglich auf der kommunalen Ebene fanden 2012 Wahlen statt.

Der Zwei-Jahres-Plan von Premierminister Fayyad aus dem Jahr 2009 baute daher auf den noch vorhandenen Strukturen der PA auf, stand aber zugleich vor der Aufgabe, die institutionellen Gegebenheiten zu reformieren, zu erweitern oder in Teilen gänzlich neu zu entwerfen. Der angestrebte Sitz als Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen sollte die logische Konsequenz des Zwei-Jahres-Planes sein. Der 2011 publizierte Nationale Entwicklungsplan knüpft an dieser Idee des Aufbaus und der Konsolidierung staatlicher Institutionen an und setzt sich ehrgeizige Ziele mit Blick auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie die Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierungsarbeit. Nicht zuletzt formulieren beide Pläne das Ziel, eine nationale Versöhnung voranzubringen, um einen einheitlichen palästinensischen Staat errichten zu können.

Die israelische Regierung reagierte mit heftiger Abwehr auf die UN-Initiative der Palästinenser 2011.²¹ Eine internationale Anerkennung des Staates Palästina kommt in ihren Augen einer deutlichen Parteinahme für die palästinensische Seite gleich – und damit einer Schwächung der israelischen Position im Konflikt. Ein unabhängiger Staat Palästina hätte mehr Rechte in der internationalen Politik als die derzeitige PA. Nicht zuletzt stünden dem Staat Palästina internationale Institutionen wie der Internationale Strafgerichtshof offen, um beispielsweise Klagen gegen Israel wegen Kriegsverbrechen während des Gaza-

21 Am Tag nach der Abstimmung in der Generalversammlung kündigte Israel den Bau von weiteren 3000 Wohneinheiten in Ost-Jerusalem an. Vgl. Ha'aretz: In response to UN vote, Israel to build 3000 new homes in settlements, 1. Dezember 2012, <http://bit.ly/1nmA7IN> (13.3.2014).

Krieges 2008/09 oder wegen Verstößen gegen die 4. Genfer Konvention (Verbot der Ansiedlung von Zivilbevölkerung in militärisch besetzten Gebieten) zu führen.²²

Doch nicht nur Israel, auch die wichtigsten westlichen Geberländer – allen voran die Vereinigten Staaten – lehnten die Initiative des PA-Präsidenten Mahmud Abbas ab. Im September 2011, als Abbas die UN-Mitgliedschaft beantragte, lautete das wiederkehrende Argument in den Stellungnahmen von Barack Obama, Angela Merkel oder David Cameron, dass sie die Gründung eines palästinensischen Staates zwar nachdrücklich befürworteten – aber nicht als einseitige Initiative der Palästinenser in den Vereinten Nationen, sondern als Ergebnis von Friedensverhandlungen zwischen Israel und der PA.²³ Die Vereinigten Staaten und Israel ließen ihrer Ablehnung Taten folgen: Nachdem die UNESCO-Generalversammlung die Aufnahme Palästinas beschlossen hatte, setzten beide Regierungen ihre Mitgliedsbeiträge an die Kulturorganisation aus – was im Falle der Vereinigten Staaten 22 Prozent des gesamten UNESCO-Haushaltes ausmacht.²⁴ Ganz im Sinne dieser Positionierung gab auch das Nahost-Quartett, bestehend aus Europäischer Union (EU), den Vereinigten Staaten, Russland und den Vereinten Nationen, eine Stellungnahme ab. Darin nahm das Quartett zwar vom palästinensischen Antrag auf UN-Mitgliedschaft Notiz, betonte aber vor allem die Notwendigkeit, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Die Quartett-Vertreter legten einen engen Zeitplan und konkrete Vorschläge für diese Rückkehr vor – und ermahnten die Konfliktparteien, von provokativen Handlungen abzusehen. Zugleich sicherten sie den Palästinensern umfangreiche Hilfe beim Staatsaufbau zu, jedoch nicht ihre Unterstützung für die UN-Mitgliedschaft.²⁵

Beim zweiten Anlauf für den Status als beobachtender Nicht-Mitgliedstaat in den UN zeigten sich viele europäische Staaten dann schon eher geneigt, die palästinensische Regierung in Ramallah zu unterstützen, wohl nicht zuletzt, um sie gegenüber der Hamas zu stärken; so stimmte Frankreich mit „Ja“, Großbritannien und Deutschland enthielten sich – was in israelischen Regierungskreisen zu der Einschätzung führte, dass man „Europa verloren“ hätte.²⁶ Dennoch überwiegt bei den westlichen Staaten die Einschätzung, dass der

22 Im April 2012 hatte der damalige Chefankläger des Internationalen Strafgerichtshofs, Luis Moreno-Ocampo, eine Erklärung des Justizministers der PA zurückgewiesen, in der die PA die Rechtsprechung des Gerichts für Handlungen in den palästinensischen Gebieten seit Juli 2002 offiziell anerkennt. Mit der Erklärung wollte die PA erreichen, dass die Vorwürfe von Kriegsverbrechen durch die israelische Armee während des Gaza-Krieges 2008/09 vom IstGH untersucht werden. Der Chefankläger begründete seine Ablehnung damit, dass nur Staaten das Gericht anrufen können. Siehe PA-Erklärung: <http://bit.ly/1cxaeBn> (10.3.2014); Stellungnahme des Chefanklägers: <http://bit.ly/1ftfl5g> (10.3.2014). Vgl. auch <http://bit.ly/1ilmrHm> (10.3.2014).

23 Vgl. <http://bit.ly/1qvEsIG> (10.3.2014); <http://nyti.ms/1cSNIxC> (10.3.2014); <http://bit.ly/11AAoDp> (10.3.2014).

24 <http://bit.ly/1cSNQNL> (10.3.2014). Dass die USA ihre Mitgliedsbeiträge aussetzen, ist auf Gesetze aus den frühen 1990er Jahren zurückzuführen, die den USA jegliche Zuschüsse für Institutionen verbieten, in denen die PLO Mitglied ist. Vgl. <http://huff.to/1oLT5Ee> (10.3.2014).

25 Quartet Statement, New York, 23. September 2011, <http://bit.ly/1gpeH4S> (20.1.2012).

26 Ha'aretz, 1.12.2012: Germany backtracks on Palestinian bid. Israeli official: „We lost Europe“, <http://bit.ly/1lBVMrZ> (13.3.2014). Deutschland kritisierte auch den UNESCO-Beitritt der PA, weil er den politischen Entscheidungen vorgreife. Dabei war die BRD nach dem 2. Weltkrieg selbst seit 1951 zunächst nur Mitglied in der UNESCO, bevor sie 1973 UN-Mitglied wurde.

zweifache Gang Abbas' zu den UN dem Friedensprozess mit Israel eher geschadet als genützt habe; vor allem die USA übten erneut scharfe Kritik am unilateralen Vorgehen der Palästinenser und drängten auf die Rückkehr zu Verhandlungen.

Obwohl die Aufwertung zum beobachtenden Nicht-Mitgliedstaat nicht dem ursprünglichen Ziel der vollen UN-Mitgliedschaft entspricht, wurde Abbas bei seiner Rückkehr aus New York von den Menschen in Ramallah und auch in Gaza euphorisch gefeiert. Es war ein symbolischer Sieg für den Präsidenten, den er bitter nötig hatte. Abbas und seine Fatah-Partei galten in den vergangenen Jahren als der moderate Teil der palästinensischen politischen Elite, als Partner für Israel und die internationalen Geberländer, um den israelisch-palästinensischen Konflikt auf dem Wege von Diplomatie und Verhandlungen beizulegen. Die Hamas, die seit 2007 im Gaza-Streifen die Regierungsmacht innehat, wird dagegen von den westlichen Gebern als Terrororganisation geführt und weitgehend politisch isoliert. Doch weil der Friedensprozess seit den gescheiterten Verhandlungen zwischen Israel und der palästinensischen Führung beim Gipfeltreffen von Annapolis im Jahr 2007 brachlag, konnte Abbas keine greifbaren Erfolge seiner moderaten Politik vorweisen. Vielmehr baut Israel weiter an seinen Siedlungen im Westjordanland und in Ost-Jerusalem und hat sich auch vom diplomatischen Druck Washingtons, den Siedlungsbau einzufrieren, nicht beirren lassen.

4. Palästinensischer Staatsaufbau auf dem Prüfstand

Der Prozess des Staatsaufbaus in den palästinensischen Gebieten verläuft, wie bereits in der Einleitung dargelegt, unter besonderen Bedingungen. Einerseits unterstützen die westlichen Geber das praktische *statebuilding* vor Ort, andererseits haben sie der palästinensischen Regierung die internationale Anerkennung in Form der UN-Mitgliedschaft verweigert, weil sie der Beilegung des Konflikts mit Israel Vorrang geben vor der Staatsgründung Palästinas. Sie folgen damit der israelischen Position, welche die palästinensische Souveränität als eine Gefahr für Israels Sicherheit ansieht, so lange paramilitärische Bewegungen im Westjordanland und im Gaza-Streifen aktiv sind (Pogodda 2012: 538). Zugleich erlaubt diese Politik der israelischen Regierung, die Besatzung und Besiedlung der palästinensischen Gebiete fortzusetzen, ohne an die Grenzen palästinensischer Souveränität zu stoßen. So lange jedoch die Besatzung nicht beendet ist, unterliegt das *statebuilding* in Palästina massiven Einschränkungen.

Aus dieser inkonsistenten Politik der Geber resultiert eine Grundspannung zwischen den grundlegenden Voraussetzungen von Staatlichkeit in Palästina, verstanden als souveräne Regierungsgewalt über eine Bevölkerung in einem dazugehörigen Territorium, und der Qualität und Reichweite der staatlichen Institutionen. Diese Grundspannung zeigt sich in allen Dimensionen des *statebuildings*, die im Folgenden analysiert werden. Angelehnt an die analytischen Kategorien von Call et al. (2008) werden aktuelle Fortschritte und Schwierigkeiten in den Bereichen Sicherheit, Finanzen und Ökonomie, Legitimität sowie Rechtsstaatlichkeit untersucht. Die Unterteilung in diese vier scheinbar sauber getrennten Bereiche ist jedoch vor allem der analytischen Handhabbarkeit

geschuldet, in der Realität aber kaum so vorzufinden. Vielmehr sind alle vier Dimensionen eng miteinander verwoben, und sowohl Fortschritte als auch Rückschritte in einem dieser Bereiche haben unmittelbare Auswirkungen auf die übrigen Felder (Carnahan/Lockhart 2008: 74).

4.1 Sicherheit

Sicherheit zählt zu den wichtigsten Voraussetzungen für den Aufbau und die Stabilisierung staatlicher Institutionen: „Without security, other tasks of statebuilding and postconflict reconstruction are impossible.“ (Call 2008b: 14). Um Sicherheit zu gewährleisten, muss ein Staat das Gewaltmonopol besitzen. Gerade in Post-Konfliktsituationen verfügen jedoch häufig andere Institutionen oder Gruppen als der Staat über Waffen – beispielsweise Milizen, religiöse Institutionen oder kriminelle Organisationen – und setzen diese für ihre eigenen Interessen ein. Die Kontrolle über die Mittel einer legitimen Gewaltanwendung zu haben und zu stabilisieren, zählt daher zu den primären Kriterien von Staatlichkeit (Rubin 2008: 31). Mit Blick auf die normativen Ansprüche bei der Ausübung dieses Gewaltmonopols steht die Anforderung im Vordergrund, die Sicherheitskräfte an rechtsstaatliche Normen zu binden und einer effektiven Kontrolle durch das Parlament zu unterstellen. Denn die Kontrolle über das Gewaltmonopol kann vom Staat auch dazu genutzt werden, die eigene Bevölkerung zu drangsalieren und so Unsicherheit statt Sicherheit zu schaffen.

Der PA war die ohnehin begrenzte Kontrolle über die Gewaltmittel nach der zweiten Intifada (2000-2005) weitgehend entglitten. Milizen und Familiencans, aber auch kriminelle Banden füllten zum Teil das Machtvakuum in den besetzten Gebieten. Die PA verfügte nicht mehr über das Gewaltmonopol, um effektiv zu regieren und sowohl Kriminalität und Gewalt im Innern als auch terroristische Aktivitäten gegen Israel zu bekämpfen. Nach den Wahlen von 2006 haben die westlichen Geberländer den Wiederaufbau der Sicherheitskräfte im Westjordanland forciert, um einerseits die öffentliche Ordnung wiederherzustellen und die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Mit ihrer Hilfe beim Wiederaufbau des Sicherheitsapparats wollten vor allem die USA und die EU jedoch andererseits in der Hauptsache sicherstellen, dass die PA ihre Verpflichtungen im Rahmen der Roadmap erfüllen kann – namentlich die terroristische Gewalt gegen Israel zu beenden.

Nicht zuletzt bestand das Kalkül auch darin, die PA in Ramallah gegenüber der 2007 an die Macht gekommenen Hamas-Regierung in Gaza zu stärken. Tatsächlich gingen die Sicherheitskräfte im Westjordanland seit 2007 massiv gegen Hamas-Aktivistinnen vor, zum Teil auch unter Missachtung von Menschenrechten. Auch andere Oppositionsgruppen und Milizen wurden bekämpft. Parallel bemühte sich die Fatah-Regierung im Westjordanland darum, den gesamten Sektor neu aufzustellen und seine Organisationsstruktur und Kapazitäten zu verbessern (International Crisis Group 2010).

Dieser Prozess ist keineswegs abgeschlossen. Auch in Fayyads Zwei-Jahres-Plan von 2009 sowie im Entwicklungsplan von 2011 werden Sicherheit und innergesellschaftlicher Frieden als zentrale Anliegen genannt. Das soziale und ökonomische Wohlergehen seien

ebenso wie der Schutz individueller Rechte und Freiheiten und die Wahrung der nationalen Einheit und des demokratischen Systems davon abhängig, dass ein Staat Palästina über einen effektiven und effizienten Sicherheitsapparat verfügt. Um diese Funktion zu gewährleisten, müssten die Sicherheitsdienste in Palästina modernisiert und professionalisiert werden, stärker an die rechtsstaatliche Ordnung gebunden werden sowie der Aufsicht der legislativen und judikativen Staatsorgane unterstehen (Palestinian National Authority 2009: 12-13). Dazu stellt der Plan von 2009 einerseits Training, Ausrüstung und Infrastruktur in Aussicht, andererseits verbesserte Mechanismen der Kontrolle der verschiedenen Sicherheitsdienste (Palestinian National Authority 2009: 12-13): 17). Das Regierungsprogramm von 2010 (Palestinian Authority 2010) enthält eine längere Liste mit konkreten Vorhaben, die die Sicherheit in Palästina verbessern sollen: beispielsweise der Ausbau der gesetzlichen Bestimmungen für die Sicherheitsdienste, eine verbesserte Organisation der Zuständigkeiten in den Ministerien und Behörden, die Kooperation zwischen Justizbehörden und Sicherheitskräften sowie die Verbesserung der Infrastruktur. Das Kalkül hinter dieser Politik besteht darin, das israelische und US-amerikanische Argument zu entkräften, dass ein unabhängiger Staat Palästina ein zu großes Sicherheitsrisiko für den Staat Israel sei (International Crisis Group 2010).

Im April 2011 berichtete die PA an das *Ad Hoc Liaison Committee* (AHLC),²⁷ dass die Reformen des Sicherheitssektors im Westjordanland gut vorangekommen seien. Die verschiedenen Ebenen von Justiz und Sicherheitsbehörden seien besser vernetzt, die Infrastruktur ausgeweitet worden, und die Zahl der vor Gericht verhandelten Fälle steige kontinuierlich. Überdies sei ein neues Strafgesetzbuch in Vorbereitung. Rehabilitation genieße zunehmend den Vorrang vor Bestrafung, Jugendliche bekämen besondere Aufmerksamkeit, und zivile Fälle sollten zukünftig von zivilen Gerichten der PA behandelt werden und nicht mehr in die Zuständigkeit der israelischen Militärgerichte²⁸ fallen (Palestinian National Authority 2011b: 7).

Das Büro des Sonderkoordinators der UN für den Friedensprozess im Mittleren Osten, Robert H. Serry, bestätigte diesen Grundtenor der palästinensischen Fortschritte auf dem Gebiet von Justiz und Sicherheit. Die PA und die verschiedenen Zweige ihres Sicherheitssektors²⁹ seien insgesamt ihrer Verpflichtung nachgekommen, die Sicherheit im Westjordanland zu erhöhen, Recht und Ordnung aufrecht zu erhalten und den Terror einzudämmen. Zugleich wird die PA aufgefordert, ihre Anstrengungen weiter zu intensivieren und auch die Sicherheitskooperation mit Israel zu vertiefen. Insbesondere fordern die Berichte des Büros dazu auf, den Schutz der Menschenrechte zu verbessern und beispielsweise willkürliche Verhaftungen ohne Haftbefehl und unangemessen

27 Das Ad Hoc Liaison Committee ist ein 15-köpfiges Komitee, welches die Entwicklungshilfe für Palästina koordiniert. Es wurde 1993 im Zuge der Osloer Abkommen ins Leben gerufen. Den Vorsitz hat Norwegen. Getragen wird das Komitee von der EU und den USA. Die UN, die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) sind Mitglieder des Komitees, das zwischen den Geberländern, der PA und der israelischen Regierung vermittelt.

28 Zur Funktion der israelischen Militärgerichte in den besetzten Gebieten vgl. Weill (2007).

29 Für einen Überblick über die organisatorische Struktur des palästinensischen Sicherheitssektors vgl. Sayigh (2011: 6).

Gewaltanwendung einzudämmen (Office of the United Nations Special coordinator for the Middle East Peace Process 2011: 1, 7; 2013: 5-6).

Kritischer wird die Reform des Sicherheitssektors von wissenschaftlichen Beobachtern gesehen. Sayigh (2011) hebt hervor, dass die Sicherheitsapparate im Gaza-Streifen und im Westjordanland unter sehr unterschiedlichen Bedingungen arbeiten. Während dieser Sektor im Westjordanland zu großen Teilen auf der finanziellen Unterstützung und Ausbildung durch westliche Geberländer beruht, war die Regierung im Gaza-Streifen auf Grund der Blockade notgedrungen darauf angewiesen, ihre Sicherheitskräfte selbst auszubilden und zu organisieren. Diese Situation hat jedoch dazu geführt, dass es in Gaza wesentlich besser gelungen ist, eine einheitliche Struktur zu entwickeln, mit klaren Befehlsketten und Zuständigkeiten sowie eigenen Trainings- und Planungseinrichtungen. Im Westjordanland, so Sayigh, habe dagegen die westliche Hilfe den Sicherheitskräften eher geschadet als genutzt. Die Geberländer hätten vorrangig technische Unterstützung geboten sowie Trainingseinheiten zur Verfügung gestellt.³⁰ Die Schaffung einer effizienten und langfristig selbsttragenden Institution wurde jedoch vernachlässigt: Es sei nicht gelungen, eine eigenständige palästinensische Leitungsstruktur und Organisation der Sicherheitskräfte zu entwickeln, die Planung, Budgetierung, Training und Ausführung umfasst (Sayigh 2011: 2). Vielmehr haben in vielen Bereichen die europäischen, insbesondere aber die US-amerikanischen Unterstützermmissionen die Entscheidungsgewalt über die weitere Entwicklung – die sich letztlich im eng gesteckten Rahmen der israelischen Kontrolle von Zugang und Mobilität, Ein- und Ausreisebedingungen für Auszubildende und Ausbilder, sowie über den Import von Waffen und Ausrüstung bewegt (Sayigh 2011: 24). Trotz der besseren Strukturierung der Sicherheitskräfte im Gaza-Streifen ist es jedoch nicht gelungen, radikale Splittergruppen unter Kontrolle zu halten, denen wiederholte Raketenangriffe auf Israel auch während der mit Hamas vereinbarten Phasen des Waffenstillstands zugeschrieben werden.

Auch im Hinblick auf die demokratische Einbettung des Sicherheitssektors bestehen erhebliche Mängel. In beiden palästinensischen Gebietsteilen, Gaza-Streifen und Westjordanland, mangelt es an einer verfassungsrechtlichen Grundlage und der demokratischen Kontrolle der Sicherheitskräfte. Weder die Regierung des 2013 neu eingesetzten Premierministers Rami Hamdallah in Ramallah, noch die Regierung von Ismail Haniyeh in Gaza sind derzeit demokratisch legitimiert: Seit 2006 gab es keine nationalen Wahlen mehr. Eine parlamentarische Kontrolle des Sicherheitssektors findet nicht statt. Zugleich werden jedoch beide Sicherheitsapparate stetig weiter ausgebaut. Deswegen kommt Sayigh zu dem Schluss: „[...] the central emphasis placed by the U.S. government, the EU, and the Fayyad and Haniyah governments on PASF (Palestinian Authority Security Forces, CBO) development in the absence of democratic governance is actively contributing to authoritarianism“ (Sayigh 2011: 4). Im Westjordanland übernimmt faktisch der

30 Dabei handelt es sich vorrangig um das Büro des United States Security Coordinator (USSC), das die technische und finanzielle Hilfe für Training und Ausrüstung der USA koordiniert; sowie um das europäische Programm EUPOL COPPS (European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support). Vgl. International Crisis Group 2010.

Premierminister die Kontrollfunktion, jedoch nicht immer mit Erfolg, was sich insbesondere daran zeigt, dass auch Hamdallahs weithin geschätzter Vorgänger Fayyad kaum in der Lage war, die Menschenrechtsverletzungen durch die Geheimdienste – beispielsweise Folter von Häftlingen – einzuschränken (Sayigh 2011: 13). Der Versuch, eine Abteilung für strategische Planung beim Premierminister – ähnlich einem nationalen Sicherheitsrat – einzurichten, scheiterte nicht zuletzt daran, dass diese von den Briten geförderte Maßnahme von anderen Abteilungen als fremde Einmischung empfunden wurde. Auch Schulz (2011) kommt in seiner Analyse der von Europa betriebenen Reform der palästinensischen Polizeikräfte im Rahmen von EUPOL COPPS zu dem Schluss, dass die mangelnde demokratische Kontrolle der eigentlichen Zielsetzung der europäischen Mission zuwiderlaufe: „[...] the EUPOL COPPS mission risks focusing too narrowly on (albeit important) training and equipment capacity-building efforts of the Civil Palestinian Police, while at the same time sidelining the contextual structural issues that are responsible for creating the unlawful environment“ (Sayigh 2011: 159). Weil eine Bindung an rechtsstaatliche Normen und die parlamentarische Kontrolle fehlen, kommt es immer wieder zu Übergriffen, Rechtsbrüchen und Menschenrechtsverletzungen durch palästinensische Polizei – nicht zuletzt im Kampf gegen Aktivisten der jeweils anderen Seite (Sayigh 2011: 161). Die Warnung an die westlichen Geberländer, dass ihre immensen Investitionen in die Sicherheitskräfte bei gleichzeitiger Vernachlässigung der politischen Dimension dazu beitragen, eine Tendenz zu autoritären Herrschaftsstrukturen zu verfestigen, sollte daher sehr ernst genommen werden.

4.2 Finanzen

Um staatliche Aufgaben zu erfüllen, bedarf es finanzieller Ressourcen. Bildungseinrichtungen, Polizei, Infrastruktur – die Liste der notwendigen Investitionen öffentlicher Mittel ist lang. Die Kompetenz, Geld in Form von Steuern und Zöllen einzunehmen und im Rahmen eines nationalen Haushalts umzuverteilen, gehört daher zu den zentralen Merkmalen eines Staates (Call 2008b: 15). Mit Blick auf die normativen Anforderungen, die sowohl die Geber als auch die nationalen Entwicklungspläne der Regierung in Ramallah an die Haushaltsführung stellen, stehen Transparenz und Rechenschaftspflicht im Vordergrund. Gerade in Konfliktsituationen, in denen zwischen den politischen Gruppierungen geringes Vertrauen herrscht, sollten die öffentlichen Mittel möglichst nachvollziehbar und ausgewogen verteilt werden: „The budget is the mechanism binding the state to transparency and accountability in the use of finance: through the transparent preparation of a budget and tracking of its implementation, actors can most effectively be held accountable for playing by new rules of the game“ (Carnahan/Lockhart 2008: 75). Um diese Anforderungen zu erfüllen, müssen finanzwirksame Entscheidungen auf Regeln basieren und dürfen nicht im Ermessen von Einzelnen liegen. Es braucht transparentes Management sowie regelmäßige Berichte gegenüber der Öffentlichkeit in den Bereichen Einnahmen, Ausgaben und Schulden der öffentlichen Hand (Carnahan/ Lockhart 2008: 76ff).

Das offensichtlichste Problem der PA liegt auf der Einnahmeseite. Der Haushalt 2013 sah Gesamtausgaben von 3,81 Milliarden US-Dollar vor. Dem standen jedoch nur Einnahmen aus Steuern und Zöllen in Höhe von 2,6 Milliarden US-Dollar gegenüber. Das

Defizit in Höhe von 1,4 Milliarden US-Dollar sollte aus externen Hilfgeldern gedeckt werden (The Portland Trust 2013: 2). Laut einer Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zählen die palästinensischen Gebiete zu den Volkswirtschaften, die am stärksten abhängig sind von internationaler Hilfe. 2010 summierte sich demnach die externe Hilfe auf 622 US-Dollar pro Kopf – fünf Mal so hoch wie die durchschnittliche Pro-Kopf-Hilfe an Entwicklungsländer (OECD 2013). Von 2008 bis 2012 betrug beispielsweise die Finanzhilfe der Vereinigten Staaten, die zum ganz überwiegenden Teil in das Westjordanland floss, im Schnitt rund 500 Millionen US-Dollar pro Jahr. Davon gingen etwa 200 Millionen US-Dollar als direkte Budgethilfe an die PA, weitere 100 Millionen US-Dollar dienten dem Aufbau und der Reform des Sicherheitsapparats. Die übrigen 200 Millionen US-Dollar wurden an Partnerorganisationen für Projekte im Westjordanland und dem Gaza-Streifen gezahlt. Zanotti fasst im Bericht des *Congressional Research Service* zusammen: „Much of this assistance is in direct support of the PA's security, governance, development, and reform programs aimed at building Palestinian institutions in advance of potential statehood.“ (Zanotti 2013: 1). Im Jahr 2013 hat die Obama-Regierung die Hilfen gekürzt, so dass sich die jährlichen Zahlungen nun auf etwa 440 Millionen US-Dollar summieren. Zusätzlich beteiligen sich die USA seit 1950 an der Finanzierung der United Nations Relief and Works Agency (UNRWA), der UN-Hilfsorganisation für palästinensische Flüchtlinge. Im Jahr 2013 zahlten sie dafür rund 276 Millionen US-Dollar ein (Zanotti 2013). Neben den USA zählt vor allem die EU zu den großen Gebern für die palästinensischen Gebiete. Von insgesamt rund 460 Millionen Euro im Jahr 2011 entfielen knapp 143 Millionen auf die Zahlungen an UNRWA, die übrigen Finanzhilfen wurden als direkte Budgethilfe, zum Aufbau von Institutionen sowie für humanitäre Hilfe, zivilgesellschaftliche Initiativen und den Privatsektor eingesetzt.³¹ Zusätzlich engagieren sich weitere westliche Staaten wie Kanada, Australien und Einzelstaaten der EU finanziell in den palästinensischen Gebieten.

Das immense Haushaltsdefizit, das in der Vergangenheit immer wieder zu schweren Finanzkrisen der PA führte, resultiert nicht zuletzt aus der massiven Einschränkung der Wirtschaftskraft der palästinensischen Gebiete durch die israelische Besatzung. Ein Bericht der Weltbank vom Oktober 2013 (World Bank 2013) hat erstmals berechnet, welche Einbußen der palästinensischen Wirtschaft durch Israels massive Beschränkungen auf ökonomische Aktivitäten in der C-Zone des Westjordanlands entstehen – jener Zone, in der sich der größte Anteil natürlicher Ressourcen befindet. Die Studie untersucht die Bereiche Landwirtschaft, Steinbrüche, Mineralienabbau im Toten Meer, Bauwirtschaft, Tourismus, Telekommunikation und Kosmetik. Könnten palästinensische Unternehmer in diesen Bereichen ohne Einschränkungen tätig werden, würde sich das laut Weltbank in einem direkten Mehrwert von 2,2 Milliarden US-Dollar pro Jahr niederschlagen. Hinzu kämen die indirekten Effekte für die übrige Wirtschaft, wenn die Infrastruktur in den palästinensischen Gebieten (bspw. in den Bereichen Transport, Telekommunikation, Elektrizität, Wasser) durch das Aufheben der Beschränkungen in Zone C verbessert würde. Insgesamt belaufen sich die Verluste für die palästinensische Wirtschaft laut Weltbank

31 http://eeas.europa.eu/palestine/ec_assistance/eu_aid_to_palest_2011_en.pdf (10.3.2014).

daher auf rund 3,4 Milliarden US-Dollar pro Jahr oder 35 Prozent des palästinensischen Bruttoinlandsproduktes (World Bank 2013: x). Die mangelnde Fähigkeit des palästinensischen Quasi-Staates, über Steuern und Zölle eigene Einnahmen zu generieren, liegt also weniger an den staatlichen Kapazitäten im engeren Sinne als an der offen eingeschränkten staatlichen Souveränität.

Nach einem steten Aufwuchs der externen Hilfen für die PA in Ramallah, der vor allem durch die internationale Unterstützung für Fayyads Zwei-Jahres-Plan und den folgenden Nationalen Entwicklungsplan zu erklären ist, gehen die Zahlungen seit 2012 jedoch merklich zurück – nicht zuletzt, weil viele Geberländer Abbas' Gang zu den UN nicht guthießen. In ihrem Bericht für das *Ad Hoc Liaison Committee* von 2012 beklagt die Weltbank eine schwere Finanzkrise der PA in Ramallah, die mit „worrying signs of economic slowdown, reduced donor aid, and few positive prospects in the broader political environment“ (World Bank 2012: 4) einherginge. Zwar bleibt die Weltbank bei ihrem schon in den Vorjahren gefällten Urteil, dass die palästinensischen Institutionen in den Kernbereichen Sicherheit, Justiz, Ein- und Ausgabenmanagement, ökonomische Entwicklung und Serviceleistungen dazu beigetragen hätten, einen vergleichsweise hohen Entwicklungsstand in den besetzten Gebieten zu erzielen.³² Die Regierung könne sehr gute Erfolge beim Aufbau und der Reform dieser Institutionen vorweisen. Jedoch sei diese positive Entwicklung zunehmend gefährdet, falls sie nicht durch eine nachhaltige ökonomische Entwicklung mit Hilfe von Investitionen im Privatsektor gestützt würde. Doch solchen Investitionen im Privatsektor steht vor allem eines im Wege: die Einschränkungen, die sich aus der fortgesetzten geographischen Fragmentierung der palästinensischen Gebiete durch die israelische Besatzungspolitik ergeben (World Bank 2012: 4).

Im Jahr 2009 legte auch die Regierung der Hamas im Gaza-Streifen erstmals einen Haushalt über 428 Millionen US-Dollar vor. Seither stieg das Budget jährlich und umfasste 2013 879 Millionen US-Dollar. Zu den Einnahmen zählen neben den Steuern die Gehälter der Angestellten im öffentlichen Dienst, die weiterhin von Ramallah gezahlt werden. Zugleich weist der Haushalt jedoch ein Defizit von 654 Millionen US-Dollar aus, das durch externe Hilfen gedeckt werden muss. Aus welchen Quellen dieses Geld stammt, wird jedoch nicht im Einzelnen erläutert. Eines der wichtigsten Geberländer für die Hamas-Regierung ist Katar. 2012 hatte der Emir von Katar bei einem Besuch in Gaza 450 Millionen US-Dollar für den Wiederaufbau des Gaza-Streifens zugesagt, was jedoch als direkte Finanzierung von Projekten nicht im Gesamthaushalt aufgeführt wurde (Shaban 2013).

Doch nicht nur die Einnahmeseite des palästinensischen Haushalts hat mit Problemen zu kämpfen, auch auf der Ausgabenseite bestehen nach wie vor Schwierigkeiten. Eine umfangreiche Studie der Weltbank von 2011 (World Bank 2011a) stellte erstmals das Finanzmanagement der Autonomiebehörde auf den Prüfstand, mit einem besonderen Augenmerk auf Korruption. Dazu wurden Umfragedaten, ökonomische Entwicklung, Evaluationen der Institutionen, Fallstudien einzelner Behörden sowie der rechtliche

32 Im Human Development Index von 2012 liegen die besetzten Gebiete auf Rang 110, zum Vergleich: Libanon: Rang 72, Jordanien: Rang 100, Ägypten 110, Irak Rang 131. Der Index kombiniert verschiedene Indikatoren für Lebenserwartung, Bildungsstand und Einkommen. Vgl. <http://bit.ly/1gKzq8j> (24.2.2014).

Rahmen zur Korruptionsbekämpfung untersucht. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die PA vor allem im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens seit 1994 ein fragmentiertes, informelles Regierungssystem war, welches insbesondere der politischen Führung erheblichen Ermessensspielraum einräumte. Dies führte zu unmäßigen Ausgaben, Korruption und Klientelismus. Vor allem der damalige PLO-Vorsitzende und Präsident Jassir Arafat nutzte öffentliche Mittel, um sein weit gefächertes Patronagesystem zu finanzieren (vgl. auch Brynen 2008: 225f). In ihrem zweiten Jahrzehnt ist es der PA jedoch gelungen, viele ihrer Institutionen zu reformieren, das Management von Geldern transparenter zu gestalten und Korruption einzudämmen. Diese positive Entwicklung ist nicht zuletzt mit der Person Salam Fayyads verknüpft, einem ehemaligen leitenden Angestellten der Weltbank, der 2002 Finanzminister wurde und später Ministerpräsident. Dennoch besteht in vielen Bereichen nach wie vor erheblicher Verbesserungsbedarf. So mahnt die Weltbank beispielsweise an, öffentliche Ausschreibungen noch transparenter zu gestalten und Beschwerdemöglichkeiten für Anbieter einzurichten; auch der Sektor des öffentlichen Dienstes bedarf der Reform. Traditionell wurden Stellen und Beförderungen im öffentlichen Dienst als politisches Instrument genutzt, um bestimmte Personen für ihre politische Zugehörigkeit zu belohnen oder zu bestrafen. Auch Familienzugehörigkeit spielte bei der Stellenvergabe häufig eine Rolle. Nicht zuletzt führte diese Praxis zu einem stark aufgeblähten öffentlichen Dienst. Ein Gesetz von 2005 schreibt transparentere und geregelte Verfahren vor, dennoch sieht die Weltbank noch erhebliche Defizite in diesem Bereich (World Bank 2011a: xiii). Bemerkenswert ist aber der Befund der Weltbank, dass sich die allgemeine Wahrnehmung einer stark korruptionsdurchsetzten Verwaltung in weit geringerem Maße in den tatsächlichen persönlichen Erfahrungen der Befragten widerspiegelt.

Die Nichtregierungsorganisation AMAN (Coalition for Integrity and Accountability), die der internationalen NRO Transparency International angegliedert ist, sieht das Ausmaß der Korruption kritischer als die Weltbank. Das größte Problem identifiziert AMAN laut ihrem Korruptionsbericht (AMAN 2012) in der fortgesetzten Verschiebung von Wahlen auf Grund der innerpalästinensischen Spaltung, sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene³³ – mit negativen Auswirkungen auf die Regierungsleistungen. De facto fehlt es an gewählten Vertretern, die für Tätigkeiten und Ausgaben der Verwaltungen zur Rechenschaft gezogen werden könnten.

AMAN listet in ihrem Report weitere Schwachstellen in der PA im Westjordanland mit Blick auf Bestechlichkeit und Vetternwirtschaft auf. Während in der Breite tatsächlich transparentere Verfahren beispielsweise zur Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst angewandt würden, kritisiert die NRO, dass es gerade bei hochrangigen Positionen noch immer zu Bevorzungen von Personen auf Grund politischer Interessen komme

33 Die Kommunalwahlen im Oktober 2012 waren die ersten Wahlen überhaupt, die seit der nationalen Wahl 2006 stattfanden. Jedoch boykottierte Hamas die Wahlen im Gaza-Streifen und im Westjordanland, in Jerusalem ließ der Staat Israel die Wahlen nicht zu. Entsprechend war die Wahlbeteiligung gering und in vielen Kommunen gab es keine politische Konkurrenz. Trotzdem erzielte die Fatah ein schlechtes Ergebnis, weil unabhängige Listen überraschend viele Stimmen erhielten. Siehe den Bericht in Al-Monitor: <http://bit.ly/1kLP3hK> (10.3.2014).

(AMAN 2012: 9). Zudem sei das Gesetz zur regulären Offenlegung der privaten Vermögensverhältnisse von Amtsinhabern in Politik und Verwaltung nur in Teilen umgesetzt worden. Klientelismus, Vetternwirtschaft und Verschwendung öffentlicher Mittel würden überdies in vielen Bereichen der alltäglichen Verwaltungstätigkeit sichtbar: von fingierten Ausschreibungen über die Fremdnutzung von Fahrzeugen bis hin zum unrechtmäßigen Erlass von Zahlungen bei Verkehrsvergehen (AMAN 2012: 15ff). AMAN präsentiert darüber hinaus für ausgewählte Ministerien und Behörden (z.B. Gesundheit, Verkehr, Wirtschaft) Informationen und Daten zu Korruption und deren Bekämpfung – auch hier mit gemischtem Ergebnis: Die PA hat in vielerlei Hinsicht Erfolge vorzuweisen, jedoch bleiben Schwachstellen und Schlupflöcher für Korruption bestehen.

Analog zum Bereich Sicherheit gilt jedoch auch für Wirtschaft und Finanzen, dass weitere Fortschritte auf dem Weg zur Konsolidierung staatlicher Institutionen davon abhängen, ob eine politische Lösung des Konflikts mit Israel gelingt und damit die Hemmnisse für die ökonomische und institutionelle Entwicklung ausgeräumt werden können.

4.3 Legitimität

Legitimität gehört zu den umstrittenen Konzepten in der Literatur, die sich mit *statebuilding* beschäftigt. Andersen (2012) unterscheidet die verschiedenen Ansätze entlang zweier Achsen: zum einen daran, ob sich die Legitimität aus dem Vorhandensein normativ bestimmter Institutionen, Akteure und Regeln (z.B. liberale Demokratie, Menschenrechte) speist, oder aus der empirisch-soziologisch zu erhebenden Zustimmung der Betroffenen zu den Regeln und Institutionen. Zum anderen unterteilt er die Ansätze danach, ob sie den Staat als separate institutionelle Sphäre behandeln oder als Ergebnis der Auseinandersetzung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen.

Der Ansatz der Forschungsgruppe des International Peace Institute um Charles T. Call wählt die empirisch-soziologische Perspektive, um Legitimität zu bestimmen, und richtet seinen Fokus vor allem auf die institutionelle Seite eines Staates. Legitimität wird daher definiert als „the normative belief of a political community that a rule or institution ought to be obeyed“ (2008: 49). Staaten sind legitim, wenn ihre Regeln für die Ausübung von Macht und die Verteilung von Wohlstand sowohl von den politischen Eliten als auch von der Bevölkerung als angemessen und bindend angesehen werden. Diese empirisch-soziologische Legitimation des Staates wird zugleich nicht unwesentlich davon beeinflusst, ob der Staat seine Aufgaben angemessen erfüllt. Papagianni (2008) führt eine Reihe von Komponenten und Maßnahmen auf, die in Situationen nach Gewaltkonflikten geeignet sind, um einem entstehenden Staat, seinen Institutionen, Regeln und Verfahren Legitimität zu verschaffen: namentlich, einen Ort und Verfahren für politische Auseinandersetzungen zwischen den konkurrierenden politischen Gruppierungen zu ermöglichen, die Bevölkerung am Staatsaufbau zu beteiligen, sowie staatliche Dienstleistungen und öffentliche Ordnung zu gewährleisten.

Seit dem Jahr 2000 hat das Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) regelmäßig Umfragedaten im Westjordanland und im Gaza-Streifen zum Friedensprozess und zur palästinensischen Politik erhoben.³⁴ Aus ihnen geht hervor, dass eine große Mehrheit der palästinensischen Bevölkerung die Etablierung eines palästinensischen Staates im Rahmen eines Friedensabkommens wünscht. Zu Beginn der 2000er Jahre lag diese Zustimmung bei über 70 Prozent, nahm jedoch im Lauf der Jahre ab. 2009 äußerten sich noch 61 Prozent positiv zur Zwei-Staaten-Lösung, 2013 fiel die Zustimmungsrage auf 53 Prozent. Jedoch äußerten sich zugleich zwei Drittel der Befragten ablehnend gegenüber einer Ein-Staat-Lösung. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten befürwortet zudem die wechselseitige Anerkennung Israels als jüdischer Staat und Palästinas als palästinensischer Staat (Juli 2010: 58 Prozent, Dezember 2013: 56 Prozent). Generell erachtet eine Mehrheit der Palästinenser das Ende der Besatzung und die Schaffung eines palästinensischen Staates im Westjordanland und im Gaza-Streifen als das vorrangige politische Ziel (Juli 2011: 48 Prozent, Dezember 2013: 43 Prozent), gefolgt vom Ziel, das Recht auf Rückkehr der Flüchtlinge zu realisieren (Juli 2011: 26 Prozent, Dezember 2013: 33 Prozent). Entsprechend unterstützten im Juli 2011 65 Prozent das Vorhaben, die Mitgliedschaft in den UN zu beantragen. 76 Prozent äußerten den Wunsch, dass die PA dann volle Souveränität in Westjordanland und Gaza-Streifen ausüben solle. Im September 2011 – kurz vor der Antragstellung – stieg die Zahl der Befürworter für den Antrag auf UN-Mitgliedschaft auf 83 Prozent, und das obwohl eine große Mehrheit dadurch ökonomische und politische Nachteile für die palästinensischen Gebiete befürchtete.

Die generelle Zustimmung zu einem Staat Palästina ist mithin hoch – ein zentraler Unterschied zu den meisten Ländern, in denen internationale *statebuilding*-Aktivitäten stattfinden. Die Einschätzung der Qualität der Institutionen sowie der verschiedenen Regierungen und ihrer Leistungen in den vergangenen Jahren fällt dagegen gemischerter aus und folgt nicht zuletzt der politischen Konjunktur des Friedensprozesses. Im Dezember 2001, wenige Monate nach dem Beginn der zweiten Intifada, gaben lediglich 23 Prozent der Befragten eine positive Einschätzung der palästinensischen Demokratie ab, 49 Prozent waren der Meinung, dass man die Regierung nicht ohne Angst kritisieren könne. 36 Prozent sahen die Führung Arafats positiv. Im August 2002 befürworteten 84 Prozent fundamentale Reformen der PA, 85 Prozent glaubten, dass es Korruption in den PA-Institutionen gebe. 28 Prozent unterstützten die Fatah, 25 Prozent islamistische Parteien. Nur noch 16 Prozent bewerteten die palästinensische Demokratie positiv. Nach dem Ende der zweiten Intifada (September 2005) stieg der Anteil der Befragten, die den Stand der Demokratie positiv bewerteten, auf 32 Prozent, jedoch glaubten 64 Prozent, dass ihre und die Sicherheit ihrer Familie nicht gewährleistet seien.

Diese negative Einschätzung der PA in den frühen 2000er Jahren rührt daher, dass die Institutionen der PA über lange Zeit damit zu kämpfen hatten, dass sie von der politischen Führungsspitze selbst systematisch umgangen wurden. Arafats neopatrimoniales System konzentrierte die Macht in seiner Hand, baute auf persönlichen Beziehungen auf und neigte zu „excessive micromanagement“ (Brynen 2008: 239). Dieser

34 Sämtliche Umfragedaten sind einsehbar unter www.pcpsr.org/survey/psrindex.html (25.2.2014).

Politikstil verhinderte, dass administrative Routinen und transparente Verfahren geschaffen werden konnten. Und er steigerte die Frustration in der palästinensischen Bevölkerung in einem Maße, dass im Jahr 2006 sogar ein Sieg der islamistischen Hamas in den nationalen Wahlen möglich wurde.

Seit der Spaltung der palästinensischen politischen Eliten ist auch die palästinensische Bevölkerung in ihrer Einschätzung der Regierungsleistungen geteilter Meinung. 2009 beurteilten 41 Prozent die Leistung der Hamas-Regierung positiv, 32 Prozent schätzten die Arbeit der Fayyad-Regierung als gut ein. Die Unterstützung für die Parteien lag mit 31 Prozent für Fatah und 33 Prozent für Hamas jedoch fast gleichauf. 2010 erhielt die Fayyad-Regierung eine überwiegend positive Einschätzung bezogen auf öffentliche Dienstleistungen (Bildung, öffentliche Ordnung, Gesundheit), aber eine schlechtere bezogen auf politische Freiheiten. 31 Prozent der Befragten hielten die Fayyad-Regierung für die legitime palästinensische Regierung, 27 Prozent die Regierung von Hamas-Premier Ismail Haniyeh. 27 Prozent sagten, dass beide Regierungen illegitim seien. Dass Mahmud Abbas weiter Präsident blieb, obwohl die Amtszeit ausgelaufen und keine Neuwahlen angesetzt worden waren, hielten 48 Prozent für legitim, 46 Prozent nicht. Nach dem Versöhnungsabkommen, das Hamas und Fatah 2011 unterzeichneten,³⁵ erhielten beide Regierungen deutlich höhere Zustimmungswerte: die Haniyeh-Regierung 39 Prozent und die Fayyad-Regierung 43 Prozent. Im September 2011 fiel die Zustimmung für die Hamas-geführte Regierung im Gaza-Streifen auf 34 Prozent, die Regierung von Fayyad erhielt im Sog des Antrags auf UN-Mitgliedschaft 53 Prozent, die Zufriedenheit mit Präsident Abbas lag bei 52 Prozent. 2013 bewerteten 37 Prozent der Befragten die Leistungen der Haniyeh-Regierung positiv, 39 Prozent sagten dasselbe über die Regierung von Rami Hamdallah im Westjordanland.

Die Zustimmung der Bevölkerung, das zeigen die Umfragen, ist immer auch abhängig davon, ob die jeweils gewählte politische Linie der Regierung als geeignet angesehen wird, das übergeordnete Ziel zu erreichen: das Ende der Besatzung und die Errichtung eines Staates Palästina. Die Fatah unter Präsident Abbas gilt in dieser Hinsicht als moderate politische Kraft, die am ehesten zu Kompromissen mit Israel bereit ist. Damit wurde sie zum Partner der Wahl für die *statebuilding*-Initiativen der westlichen Geberländer, die den bilateralen Verhandlungsweg zu einer Zwei-Staaten-Lösung bevorzugen. Entsprechend hat sich die Fatah-Regierung im Westjordanland weitgehend auf die Forderungen der westlichen Geber eingelassen. Diese Strategie birgt für die Fatah und ihre Popularität Vor- und Nachteile: Einerseits ist es ihr gelungen, erhebliche externe finanzielle Hilfen für die palästinensischen Gebiete zu sichern, die sowohl die allgemeinen Lebensbedingungen verbessert haben als auch gezielt in die eigenen Patronage-Netzwerke investiert wurden; andererseits sieht sich die Fatah dem Vorwurf ausgesetzt, die palästinensische Sache zu verraten und mit der Besatzungsmacht und ihren westlichen Unterstützern zusammenzuarbeiten.

35 Das Abkommen hat jedoch bislang keine konkreten Folgen gehabt.

Auf der anderen Seite steht die islamistische Hamas im Gaza-Streifen, die bislang nicht zu Zugeständnissen an Israel und die internationale Gemeinschaft bereit ist. Vielmehr erkennt sie das Existenzrecht des Staates Israel nicht an und hat auch der Gewalt als Mittel zum Befreiungskampf niemals abgeschworen. Statt der vom Nahost-Quartett geforderten Bedingungen – Anerkennung des Staates Israel, Ende der Gewalt, Einhaltung der bisherigen Verträge zwischen Israel und PLO/PA – bot die Hamas eine Anerkennung der Grenzen von 1967 an, einen langfristigen Waffenstillstand und die Einhaltung der Verträge, insoweit sie den Interessen des palästinensischen Volkes dienen. Die Weigerung, die Bedingungen vollständig zu erfüllen, hat zu ihrer diplomatischen Isolation seitens der westlichen Geber geführt (Baumgart-Ochse/Johannsen 2012), ihr jedoch unter ihren Anhängern und in der weiteren Bevölkerung eine höhere Glaubwürdigkeit verliehen.

Derzeit gibt es in der palästinensischen Politik keinen Ort und keine institutionalisierten Verfahren für eine direkte, geregelte politische Debatte zwischen diesen konkurrierenden politischen Strömungen. Weil der US-Regierung unter George W. Bush die Ergebnisse der Wahlen von 2006 missfielen, setzte sie Präsident Abbas unter Druck, eine konkurrierende Regierung zur Hamas-geführten Regierung einzusetzen und die Kontrolle über den Sicherheitsapparat zu übernehmen (Pogodda 2012: 543). Mehrfache Versuche, eine Verständigung zwischen Hamas und Fatah herbeizuführen, haben bislang keine substanzielle Annäherung gebracht. Dass eine überwältigende Mehrheit der Palästinenser die nationale Versöhnung der zerstrittenen Gruppen fordert,³⁶ beeinträchtigt die Legitimität beider Regierungen in erheblichem Maße. Nicht zuletzt hatte die Bevölkerung seit 2006 keine Möglichkeit mehr, auf dem Weg von Wahlen an der Ausrichtung und Gestaltung des *statebuilding* zu partizipieren.³⁷

Mit Blick auf die staatlichen Dienstleistungen, die üblicherweise zentrale Quellen empirischer Legitimität bilden, fällt das Urteil etwas besser aus. Die Weltbank kommt in ihren regelmäßig publizierten Berichten für das *Ad Hoc Liaison Committee* zu einer weitgehend positiven Einschätzung der von der PA erbrachten staatlichen Dienstleistungen. Ein Großteil der palästinensischen Bevölkerung in Gaza und im Westjordanland hat Anschluss an Wasser- und Elektrizitätsversorgung sowie Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln. Das Gesundheitssystem konnte kontinuierlich verbessert werden; Kern-daten wie Lebenserwartung, Alphabetisierung und Sterblichkeitsraten von Neugeborenen

36 Laut Umfragedaten des Jerusalem Media & Communication Center (JMCC) vom März 2013 wünschen sich 90,3 Prozent der Palästinenser die Versöhnung von Hamas und Fatah, selbst wenn sich daraus Nachteile und Sanktionen seitens der westlichen Geberländer ergeben würden. Siehe www.jmcc.org/documentsandmaps.aspx?id=861 (10.3.2014).

37 Eine Ausnahme sind die Kommunalwahlen, die 2012 abgehalten wurden.

erzielen vergleichsweise gute Werte.³⁸ Im Bildungssektor zählen die palästinensischen Gebiete seit Jahrzehnten zu den Ländern der Region, die einen hohen Standard erzielen. Die Primär- und Sekundärbeschulung liegt etwa auf dem Niveau der Nachbarländer.³⁹ Die Einschreibungsrate in Einrichtungen der höheren Bildung (z.B. Universitäten) hat sich laut der Daten der Weltbank von 25,7 Prozent im Jahr 2000 auf 47,2 Prozent im Jahr 2008 erhöht.⁴⁰ Programme wurden ins Leben gerufen, die auch bedürftigen Schülerinnen und Schülern und Studierenden den Besuch der Bildungseinrichtungen ermöglichen. Generell hat die PA erfolgreich daran gearbeitet, ihr Sozialsystem zu verbessern (World Bank 2011b). Dennoch sind auch die öffentlichen Dienstleistungen der PA immer wieder von den immensen Einschränkungen betroffen, die mit der israelischen Besatzungspolitik und der fragmentierten Verwaltungshoheit der PA in den Gebieten einhergehen.

4.4 Rechtsstaatlichkeit

Rechtsstaatlichkeit und ein funktionierendes Justizsystem werden von Call et al. (2008) ebenfalls als grundlegende Komponente des *statebuilding* angesehen. Jedoch, so warnt Jensen (2008), seien die Reforminitiativen der externen Akteure häufig allzu technisch ausgerichtet und formulierten zu hohe Erwartungen an eine exakte Umsetzung westlich-liberaler Normen, die an den vor Ort bestehenden Institutionen und rechtlichen Grundlagen vorbeigingen.

In den palästinensischen Gebieten sind diese bestehenden Grundlagen ein komplexes, zum Teil sogar verwirrendes Konglomerat, das einer Jahrhunderte währenden Geschichte wechselnder Herrschaftsverhältnisse und Besatzungsmächte in Palästina geschuldet ist. Die heutige Rechtslage speist sich aus sehr unterschiedlichen Quellen: aus osmanischem Recht, britischem Mandatsrecht, jordanischem Recht im Westjordanland sowie ägyptischem Recht in Gaza. Hinzu kommen seit 1967 israelische Militärverordnungen sowie religiöse Gesetze, die insbesondere im Bereich Familie Anwendung finden (Scharia, Kirchenrecht).

38 Beispiele für Entwicklungsdaten aus den Arab Human Development Reports der Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen (UNDP): Die Alphabetisierungsrate bei Erwachsenen über 15 Jahren betrug in den palästinensischen Gebieten im Jahr 2007 93,9 Prozent, in Jordanien 92,2 Prozent, im Libanon 89,6 Prozent, in Syrien im Jahr 2009 84,2 Prozent. Die Lebenserwartung in den palästinensischen Gebieten stieg von 2000 bis 2009 von 70,9 auf 72,5 Jahre. In Ägypten stieg sie im selben Zeitraum von 69,1 auf 72,7 Jahre, im Libanon von 70,6 auf 72,2 Jahre, in Jordanien von 72,1 auf 73,2 Jahre. Die Sterblichkeitsrate bei Neugeborenen liegt in den palästinensischen Gebieten 2010 bei 20,1 pro 1000 Geburten (Jordanien: 18,4, Ägypten: 18,6, Libanon: 18,8, Syrien: 13,8). <http://bit.ly/1dPTq74> (28.2.2014). Die „World Wide Governance Indicators“ der Weltbank, die eine Vielzahl von Indizes auswerten, zeigen eine Verschlechterung in den Bereichen „Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht“, „Politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt“, dafür aber seit 2008 eine deutliche Verbesserung in den Bereichen „Regierungseffektivität“, „Qualität der Regulation des Privatsektors“, „Rechtsstaatlichkeit“ und „Kontrolle von Korruption“, jedoch jeweils mit einem leichten erneuten Rückgang etwa ab 2011, <http://bit.ly/1cQgi8l> (28.02.2014).

39 In den palästinensischen Gebieten lag die Einschulungsrate (net enrolment rate) in Primarschulen bei 87 Prozent, in Sekundarschulen bei 81 Prozent. Zum Vergleich: Ägypten (95 Prozent Prim./80 Prozent Sek.), Jordanien (98 Prozent Prim./88 Prozent Sek.), Libanon (91 Prozent Prim./70 Prozent Sek.).

40 Siehe <http://bit.ly/OkQHZZ> (10.3.2014).

Zusammen genommen haben diese Rechtsquellen der PA eine funktionale Grundlage geboten, um ein Straf- und Handelsrecht zu entwickeln, „but they were far from ideal“, so urteilt Brynen (2008: 230). Die Justiz sei nach wie vor ein relativ schwach institutionalisiertes Feld, und die Unabhängigkeit der Richter würde immer wieder durch politische Interessen herausgefordert. Auch dieser Umstand hängt nicht zuletzt mit der Art und Weise der Amtsführung des ersten Präsidenten der PA, Jassir Arafat, zusammen: Seine Netzwerke von Macht und Einfluss waren größtenteils außerhalb des rechtsstaatlichen Rahmens gespannt, Legislative und Justiz wurden dagegen marginalisiert. Erst 2002, nach Jahren der Verweigerung, unterzeichnete Arafat das vom Palästinensischen Nationalrat (Parlament) erarbeitete konstitutionelle Grundgesetz – als das Justizsystem im Zuge der zweiten Intifada ohnehin größtenteils kollabiert war. Unter seinem Nachfolger Abbas wurde die Rechtsstaatlichkeit schrittweise wieder aufgebaut und gestärkt; doch auch Abbas hat die Verfassung letztlich missachtet, als er nach dem Coup der Hamas im Sommer 2007 eine alternative, nicht per Wahlen bestätigte Regierung in Ramallah einsetzte (Brynen 2008: 230). Seit diesen Ereignissen bestehen zwei verschiedene Rechtssysteme nebeneinander, in Gaza und im Westjordanland; während in Ramallah das bisherige System weitgehend fortgeführt wird, drängt die Hamas in Gaza zunehmend auf die Einführung von Sharia-Gesetzen. Der Gaza-Krieg an der Jahreswende 2008/2009 hat außerdem große Teile der physischen Infrastruktur des Rechtssystems zerstört.

Neben den oben erwähnten, kodifizierten Gesetzen und Verordnungen – dazu zählt auch die religiöse Rechtsprechung – spielt in Palästina jedoch zugleich ein informelles System der Konfliktlösung und Rechtsprechung eine große Rolle. Diese informelle Justiz beruht auf der Tradition des Stammes- oder Clanrechts, wie es sich in der Region seit Jahrhunderten entwickelt hat. Zwei Stränge werden unterschieden: zum einen das Rechtssprechen durch traditionell ausgebildete Richter, die autoritativ entscheiden; und zum anderen die Praxis der Konfliktlösung durch Aussöhnung (*sulh*), die ebenfalls von speziellen Vermittlern ausgeführt wird (Salem/Stettner 2013). Während die erste Form nur noch in wenigen Gegenden praktiziert wird, sind die traditionellen Methoden der Konfliktlösung und Versöhnung in den besetzten Gebieten weit verbreitet, nicht zuletzt um Streitigkeiten zwischen Clans zu schlichten.

Salem und Stettner (2013: 50ff) sehen den Grund für das Fortbestehen der informellen Justiz weniger in der noch immer bedeutungsvollen Rolle von Familienclans in der palästinensischen Gesellschaft, als in der geringen Reichweite der formellen Justizbehörden und Gerichte. Die mangelnde Souveränität der Autonomiebehörde in den geographisch und politisch fragmentierten palästinensischen Gebieten erschwert die Arbeit der Justiz; dagegen bieten informelle Verfahren eine direkte, schnelle und kulturell akzeptierte Variante der Konfliktlösung und Rechtsprechung. Die PA habe die informelle Justiz stets toleriert und gefördert, nicht zuletzt, um ihren Herrschaftsanspruch auch auf jene Gebietsteile auszudehnen zu können, die für die formellen Verfahren auf Grund der Besatzungssituation unzugänglich sind (Salem/Stettner 2013: 56-58).

Während die informelle Justiz durchaus Vorteile bietet und gerade bei Familienstreitigkeiten häufig gewaltsame Konflikte vermeiden hilft, so ist sie doch zugleich mit erheblichen Problemen behaftet. Prozedurale Erfordernisse wie polizeiliche Ermittlungen,

Unschuldsvermutung, ausreichende Beweislage und die Möglichkeit zu einer anwaltlichen Vertretung sind in der informellen Rechtsprechung nicht gewährleistet: „The speediness of the informal system is therefore often at the expense of these fundamental rights and principles.“ (Salem/Stettner 2013: 54). Leidtragende sind im informellen Sektor vor allem Frauen. In einer Situationsanalyse des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen wird dieser Aspekt besonders hervorgehoben: „While the informal justice mechanism has an important function to fill, particularly in civil and family law-related cases, linkages between these systems are weak, and thus common crimes, including gender-based violence (GBV) and other crimes with women as their primary victims, are inadequately addressed.“ (United Nations Development Programme 2009: 5).

Die Herausforderung wird also darin bestehen, sowohl die beiden getrennt voneinander bestehenden Rechtssysteme im Gaza-Streifen und im Westjordanland zusammenzuführen als auch eine Eingliederung des informellen Sektors anzustreben, die dessen Vorteile anerkennt und bewahrt, zugleich aber Benachteiligte rechtlich besser schützt.

5. Fazit

Der Staatsaufbau in Palästina hat mit Problemen zu kämpfen, die diesen Fall von anderen Beispielen des internationalen *statebuilding* deutlich unterscheiden. Die palästinensische Gesellschaft ist keine Nachbürgerkriegsgesellschaft; zwar besteht ein ernsthafter Konflikt zwischen Hamas und Fatah, aber dieser Konflikt ist nicht zuletzt eskaliert, weil westliche Staaten auf den Wahlsieg der Islamisten 2006 mit politischer Isolation reagierten und zugleich Druck auf die Fatah ausübten, per Dekret die Kontrolle zu übernehmen. Die palästinensische Gesellschaft ist vielmehr eine Gesellschaft unter Besatzung. Seit 1967 kontrolliert das israelische Militär die palästinensischen Gebiete, und seither hat der Bau jüdischer Siedlungen in diesen Gebieten stetig zugenommen. Weder die Osloer Abkommen aus den frühen 1990er Jahren, noch der Abzug aus Gaza im Jahr 2005 haben an dieser grundsätzlichen Situation der Besatzung in der Substanz etwas geändert. Die westlichen Geberländer knüpfen die Anerkennung der Staatlichkeit Palästinas an den Ausgang von bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und den Palästinensern; doch diese Verhandlungen haben bislang zu keiner Lösung geführt.

Dennoch fördern westliche Geberländer nach Kräften den Aufbau staatlicher Institutionen, und dennoch schreiben die Palästinenser Regierungsprogramme, die den Aufbau eines palästinensischen, demokratischen Staates als Ziel formulieren. Sie agieren, als gäbe es den Unterschied zu anderen Fällen des *statebuilding* nicht; als könnte trotz Besatzung ein palästinensischer Staat errichtet werden.

Die Realität vor Ort zeigt jedoch, dass der Staatsaufbau nicht erfolgreich sein wird, wenn er nicht von einer diplomatischen Offensive für ein Ende der Besatzung und damit für ein Ende des israelisch-palästinensischen Konflikts begleitet wird. Ob es Kerry gelingt, in den aktuellen Verhandlungen diesem Ziel ein Stück näher zu kommen, ist derzeit noch offen. Israel ist ein wichtiger Verbündeter für die USA in der Region, mit nicht geringer Unterstützung in weiten Kreisen sowohl der Republikaner als auch der Demokraten.

Diesen Verbündeten offen zu konfrontieren, dazu sind viele Abgeordnete beider Parteien nicht bereit. Ob Kerrys und Obamas Manövrierfähigkeit und ihr politischer Wille ausreichen, um die israelische Regierung unter dem Hardliner Benjamin Netanjahu und seinen teils noch weiter rechts stehenden Koalitionspartnern zu einem Politikwechsel zu bewegen, ist daher fraglich. Netanjahu jedenfalls hat in den vergangenen Jahren alles daran gesetzt, sich den Forderungen der westlichen Länder nach einem Ende des Siedlungsbaus zu widersetzen.

Diese besondere Konstellation des Staatsaufbaus in den palästinensischen Gebieten hat zur Folge, dass die Bemühungen, funktionsfähige und demokratischen Standards genügende Institutionen zu errichten, an den ganz basalen Voraussetzungen von Staatlichkeit zu scheitern drohen. Weder hat die PA die souveräne Kontrolle über ein zusammenhängendes Territorium, noch übt sie die effektive Regierungsgewalt über ihre Bevölkerung in vollem Umfang aus. Diese Mängel in den Grundvoraussetzungen führen dazu, dass auch die intensiven Investitionen in die Funktionalität und Qualität der bestehenden und neuen Institutionen stark beeinträchtigt werden. Die Analyse der vier Dimensionen von Staatsaufbau hat gezeigt, dass die PA in vielen Bereichen ihrer Regierungs- und Verwaltungstätigkeit durchaus Fortschritte gemacht hat. Nach der Ära der neopatrimonialen Herrschaft Jassir Arafats ist es den Palästinensern gelungen, ihre Institutionen zu reformieren, zu stärken und transparenter zu gestalten und ein weitgehend stabiles Niveau staatlicher Dienstleistungen zu gewährleisten. Dieser Befund bedeutet nicht, dass es keine Defizite mehr in der Leistungsbilanz und demokratischen Verfasstheit palästinensischer Institutionen gäbe. Die PA ist nach wie vor abhängig von externer Hilfe; im immer noch stark aufgeblähten Sicherheitssektor kommt es viel zu häufig zu Menschenrechtsverletzungen und die parlamentarische Kontrolle ist praktisch außer Kraft gesetzt; das Finanzmanagement ist an vielen Stellen von Patronage und Vetternwirtschaft durchsetzt; die Legitimität der Institutionen leidet unter mangelnden Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung; und das Justizsystem ist nicht vollständig integriert, sondern bietet vor allem im Bereich der informellen Rechtsprechung wenig rechtlichen Schutz für Frauen. Trotz dieser gemischten Bilanz kommen jedoch die Berichte und Studien von internationalen Organisationen, NRO und Geberländern zu dem Befund, dass die Reformen und die Konsolidierung der Institutionen auf einem guten Wege seien.

Doch ob dieser gute Weg weiter beschritten werden kann, ist eben nicht allein eine Frage des Reformwillens und der Reformfähigkeit der palästinensischen politischen Eliten und der Qualität westlicher Programme und Hilfsleistungen. Durch sämtliche Dimensionen zieht sich vielmehr die Beobachtung, dass die Verbesserung und demokratische Konsolidierung der Institutionen ihre Grenzen finden an den mangelnden Grundvoraussetzungen von Staatlichkeit. Der Erfolg und die Lebensfähigkeit eines palästinensischen Staates hängen also letztlich davon ab, ob es gelingt, die Kernprobleme in naher Zukunft zu lösen: den Konflikt mit Israel beizulegen und damit die seit 1967 währende Besatzung zu beenden; und die innerpalästinensische Spaltung zu überwinden.

Für die westlichen Geberländer – einschließlich der EU und Deutschlands – bedeutet dies, dass die Hilfe für den Staatsaufbau auf jeden Fall fortgeführt werden sollte, da die Autonomiebehörde ihre Aufgaben derzeit noch nicht alleine stemmen kann. Jedoch läuft

das externe, mit enormen finanziellen Ressourcen ausgestattete *statebuilding* letztlich ins Leere, wenn nicht zugleich die politischen Probleme angegangen werden. Zu häufig, so bemerkt Rex Brynen zu Recht, haben die externen Geber ihr Engagement ausschließlich auf Entwicklungshilfe und Unterstützung für den Aufbau von Institutionen gerichtet, anstatt die sensiblen politischen Fragen auf die Agenda zu setzen: „Yet, as the Palestinian case makes clear, statebuilding is not simply a technocratic exercise in capacity building, but rather one that is profoundly embedded in difficult, controversial politics.“ (Brynen 2008: 218).

Die Initiative John Kerrys verdient daher jede mögliche Unterstützung seitens der EU und Deutschlands. Die EU hat mit ihrer Entscheidung, finanzielle Ressourcen im Rahmen des Wissenschaftsprogramms Horizon 2020 nicht mehr an israelische Institutionen jenseits der Grenzen von 1967 zu vergeben, bereits ein richtiges Zeichen in diese Richtung gesetzt. Einige Unternehmen und zivilgesellschaftliche Gruppen flankieren diese Maßnahmen, indem sie Geschäftsbeziehungen mit Unternehmen, die in jüdischen Siedlungen in den besetzten Gebieten operieren, ablehnen.⁴¹ Für eine dauerhafte und tragfähige Lösung wäre es zudem notwendig, das zweite große Problem – die Spaltung zwischen Gaza und Ramallah – in die Bemühungen um Frieden einzubeziehen. Das setzte jedoch voraus, Kommunikationskanäle mit der Hamas-Regierung zu öffnen und den Dialog zu beginnen; oder zumindest eine mögliche Versöhnung zwischen den verfeindeten Parteien nicht mit Sanktionen zu bestrafen, sondern als Chance zu begreifen. Denn einen Staat gegen die real existierenden politischen Kräfte vor Ort aufbauen zu wollen, ist auf lange Sicht zum Scheitern verurteilt. Doch davon ist bislang in den Äußerungen der umtriebigen US-Diplomatie nichts zu hören gewesen. Womöglich wäre dies eine zusätzliche Rolle für die EU, um den Friedensprozess auch langfristig zu sichern.

41 So hat beispielsweise die größte dänische Bank die israelische Bank Hapoalim auf eine schwarze Liste gesetzt, weil sie in die Finanzierung des Siedlungsbaus involviert sei. Vgl. <http://bit.ly/1epvVBH> (28.2.2014).

Literatur

- Agha, Hussein/Khalidi, Ahmad S.* 2006: A Framework for A Palestinian National Security Doctrine, London: Chatham House.
- AMAN 2012: Corruption Report Palestine 2011, Ramallah.
- Amundsen, Inge/Ezbidi, Basem* 2004: PNA Political Institutions and the Future of State Formation, in: Khan, Mushtaq Husain/Giacaman, George/Amundsen, Inge (Hrsg.): State Formation in Palestine, London, New York: Routledge Curzon, 141-187.
- Andersen, Morten Skumsrud* 2012: Legitimacy in State-Building: A Review of the IR Literature, in: International Political Sociology 6, 205-219.
- Asseburg, Muriel* 2002: Blockierte Selbstbestimmung: Palästinensische Staats- und Nationenbildung während der Interimsperiode, Baden-Baden: Nomos.
- Asseburg, Muriel* 2003: Materialsammlung zum Friedensprozeß im Nahen Osten. Anlageband zur Studie „Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten“, 28/03, Stiftung Wissenschaft und Politik / Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP-Studie, Nr. 28, Berlin.
- Baumgarten, Helga* 1991: Befreiung in den Staat. Die palästinensische Nationalbewegung seit 1948, Frankfurt: Nomos.
- Baumgart-Ochse, Claudia/Johannsen, Margret* 2012: Auf Eis gelegt, aber nicht gelöst: der israelisch-palästinensische Konflikt, in: Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna/Kursawe, Janet/ Johannsen, Margret (Hrsg.): Friedensgutachten 2012, Berlin: LIT Verlag, 277-293.
- Bliesemann de Guevara, Berit/Kühn, Florian P.* 2010: Illusion Statebuilding. Warum sich der westliche Staat so schwer exportieren lässt, Hamburg: Körber-Stiftung.
- Brynen, Rex* 2000: A Very Political Economy. Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza, Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Brynen, Rex* 2008: Palestine: Building Neither Peace Nor State, in: Call, Charles T./Wyeth, Vanessa (Hrsg.): Building States to Build Peace, Boulder, CO: Lynne Rienner, 217-247.
- Call, Charles T./Wyeth, Vanessa (Hrsg.)* 2008: Building States to Build Peace, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Call, Charles T.* 2008a: Building States to Build Peace? in: Call, Charles T./Wyeth, Vanessa (Hrsg.): Building States to Build Peace, Boulder, CO: Lynne Rienner, 365-389.
- Call, Charles T.* 2008b: Ending Wars, Building States, in: Call, Charles T./Wyeth, Vanessa (Hrsg.): Building States to Build Peace, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1-22.
- Carnahan, Michael/Lockhart, Clare* 2008: Peacebuilding and Public Finance, in: Call, Charles T./Wyeth, Vanessa (Hrsg.): Building States to Build Peace, Boulder, CO: Lynne Rienner, 73-102.
- Frisch, Hillel/Hofnung, Menachem* 2007: Power or Justice? Rule and Law in the Palestinian Authority, in: Journal of Peace Research 44: 3, 331-348.
- Geis, Anna* 2001: Diagnose: Doppelbefund, Ursache: ungeklärt? Die Kontroversen um den „demokratischen Frieden“, in: Politische Vierteljahresschrift 42, 282-298.
- Grindle, Merilee S.* 2007: Good Enough Governance Revisited, in: Development Policy Review 25: 5, 553-574.

- Gromes, Thorsten 2007: Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina, Frankfurt: Campus.
- Heller, Mark 1997: Towards a Palestinian State, in: *Survival* 39: 2, 5-22.
- International Crisis Group 2010: Squaring the Circle: Palestinian Security Reform under Occupation, Middle East Report.
- Ipsen, Knut 1990: Völkerrecht, 3. Aufl., München: C.H. Beck.
- Ish-Shalom, Piki 2008: The Rhetorical Capital of Theories: The Democratic Peace and the Road to the Roadmap, in: *International Political Science Review* 29: 3, 281-301.
- Israel and PLO 2001 (1993): Declarations of Principles on Interim Self-Government Arrangements („The Oslo Agreement“), (September 13, 1993), in: Laqueur, Walter/Rubin, Barry (Hrsg.): *The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict*, New York, London u.a.: Penguin Books, 413-421.
- Jamal, Amal 2005: *The Palestinian National Movement: Politics of Contention, 1967-2005*, Indianapolis, IN: University of Indianapolis Press.
- Jellinek, Georg/Jellinek, Walter 1959: *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Jensen, Erik G. 2008: Justice and the Rule of Law, in: Call, Charles T./Wyeth, Vanessa (Hrsg.): *Building States to Build Peace*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 119-142.
- Johannsen, Margret 2006: *Der Nahost-Konflikt*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Le More, Anne 2005: Killing with Kindness: Funding the Demise of a Palestinian State, in: *International Affairs* 81: 5, 981-999.
- OECD 2013: *Fragile States 2013. Resource Flows and Trends in a Shifting World*.
- Office of the United Nations Special coordinator for the Middle East Peace Process 2013: *Closing the Gap: Palestinian State-building and Resumed Negotiations. Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, New York.
- Office of the United Nations Special coordinator for the Middle East Peace Process 2011: *Palestinian State-Building: An Achievement at Increased Risk*.
- Palestinian National Authority 2009: *Palestine. Ending the Occupation, Establishing the State. Program of the Thirteenth Government*.
- Palestinian National Authority 2010: *Homestretch to Freedom. The Second Year of the 13th Government Program "Palestine: Ending the Occupation, Establishing the State"*.
- Palestinian National Authority 2011a: *National Development Plan 2011-2013. Establishing the State, Building Our Future*.
- Palestinian National Authority 2011b: *Building Palestine. Achievements and Challenges. Report of the Palestinian National Authority to the Ad Hoc Liaison Committee*.
- Papagianni, Katia 2008: Participation and State Legitimation, in: Call, Charles T./Wyeth, Vanessa (Hrsg.): *Building States to Build Peace*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 49-71.
- Paris, Roland/Sisk, Timothy D. 2009: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding, in: Paris, Roland/Sisk, Timothy D. (Hrsg.): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Milton Park, New York, NY: Routledge, 1-20.

- Parsons, Nigel 2005: *The Politics of the Palestinian Authority. From Oslo to al-Aqsa*, Boston: Routledge.
- Pogodda, Sandra 2012: Inconsistent Interventionism in Palestine: Objectives, Narratives, and Domestic Policy-Making, in: *Democratization* 19: 3, 535-552.
- Richmond, Oliver P./Franks, Jason 2009: *Liberal Peace Transitions. Between Statebuilding and Peacebuilding*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Roy, Sara M. 2007: *Failing Peace. Gaza and the Palestinian-Israeli Conflict*, London, Ann Arbor, MI: Pluto Press.
- Roy, Sara 2002: Why Peace Failed: An Oslo Autopsy, in: *Current History* 101: 651, 8-16.
- Rubin, Barnett R. 2008: The Politics of Security in Postconflict Statebuilding, in: Call, Charles T./Wyeth, Vanessa (Hrsg.): *Building States to Build Peace*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 25-48.
- Salem, Jamil/Stettner, Ilona-Margarita 2013: *Informal Justice in the Palestinian Legal System*, Konrad Adenauer-Stiftung, KAS International Reports.
- Sayigh, Yezid 1997: *Armed Struggle and the Search for State. The Palestinian National Movement 1949-1993*, Oxford: Clarendon Press.
- Sayigh, Yezid 2011: *Policing the People, Building the State: Authoritarian Transformation in the West Bank and Gaza*. The Carnegie Papers, Carnegie Middle East Center, Carnegie Endowment for International Peace.
- Schulz, Michael 2012: Whose Security in Palestine? The Impact of the EU's Security Sector Reform in Palestine, in: *Development Dialogue* 58, 151-163.
- Shaban, Omar 2013: *Hamas Budget a Small Step Towards Transparency*, in: *Al-Monitor*, 21. Januar 2013, <http://bit.ly/1lZ7Je7> (10.3.2014).
- Shlaim, Avi 1995: The Debate About 1948, in: *International Journal of Middle East Studies* 27: 3, 287-304.
- Spanger, Hans-Joachim (Hrsg.) 2012: *Der demokratische Unfrieden. Über das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und innerer Gewalt*, Baden-Baden: Nomos.
- Spanger, Hans-Joachim 2002: *Die Wiederkehr des Staates. Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem*, HSFK Report Nr. 1.
- The Portland Trust* 2013: *Palestinian Economic Bulletin*, Issue 79, Ramallah.
- Tilly, Charles 1990: *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Turner, Mandy 2011: Creating 'Partners for Peace': The Palestinian Authority and the International Statebuilding Agenda, in: *Journal of Intervention and Statebuilding* 5: 1, 1-21.
- United Nations Development Programme* 2009: *Supporting the Rule of Law and Access to Justice for the Palestinian People*.
- Weill, Sharon 2007: The Judicial Arm of the Occupation: the Israeli Military Courts in the Occupied Territories, in: *International Review of the Red Cross*, 89: 866, 395-419.
- Wolff, Jonas/Spanger, Hans-Joachim/Puhle, Hans-Jürgen 2014: *The Comparative International Politics of Democracy Promotion*, London: Routledge.
- World Bank* 2011a: *West Bank and Gaza. Improving Governance and Reducing Corruption*.

World Bank 2011b: Sustaining Achievements in Palestinian Institution-Building and Economic Growth.

World Bank 2012: Fiscal Crisis, Economic Prospects. The Imperative for Economic Cohesion in the Palestinian Territories. Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee.

World Bank 2013: West Bank and Gaza. Area C and the Future of the Palestinian Economy.

Zanotti, Jim 2013: U.S. Foreign Aid to the Palestinians, Congressional Research Service.

Abkürzungen

AHLC	Ad Hoc Liaison Committee (zur Koordinierung der Palästinahilfe)
AMAN	Coalition for Accountability and Integrity (Koalition für Verantwortlichkeit und Integrität)
EU	Europäische Union
EUPOL COPPS	Polizeimission der Europäischen Union in Palästina
GBV	Gender-based Violence (geschlechtsspezifische Gewalt)
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF	Internationaler Währungsfonds
JMCC	Jerusalem Media & Communication Center
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PA	Palästinensische Autonomiebehörde
PASF	Sicherheitskräfte der Palästinensischen Autonomiebehörde
PLO	Palästinensische Befreiungsorganisation
PSR	Palästinensisches Zentrum für Politik und Meinungsumfragen
UN	Vereinte Nationen
UNDP	Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen
UNESCO	Kulturorganisation der Vereinten Nationen
UNRWA	UN-Hilfsorganisation für palästinensische Flüchtlinge
USSC	US-Sicherheitskoordinator für Israel und die Palästinensische Autonomiebehörde