

ARCHIV • BIBLIOTHEK DOKUMENTATION

- Bücher
- Broschüren
- Zeitschriften
- Gruppen- und Projektdokumentation
- Fotos • AV-Medien

Situation der Frauen im Süden
Frauenbewegungen weltweit
Frauenkultur
Entwicklungstheorie
Entwicklungszusammenarbeit
Migrantinnen
u.a.

in deutsch
englisch
französisch
und spanisch

vierteljährlich

**ZEITSCHRIFT
FRAUENSOLIDARITÄT**

Adresse: Weyrgasse 5, A-1030 Wien
Tel.: (+43-1) 7133594-80 Fax: DW 73
E-Mail: fsoli@magnet.at
Bibliothekszeiten: Di 10-16, Do 14-20 Uhr
und nach telefonischer Vereinbarung

Journal für Entwicklungspolitik XI/4, 1995, S. 457 – 479

Margit Scherb

Krise der Erwartungen Palästinensische Wirtschaftsentwicklung und Friedensprozeß

1. Einleitung

Seit der feierlichen Unterzeichnung der „Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements“ (DOP) am 13. September 1993 sind schon viele darin vereinbarte Termine nicht eingehalten worden. Schließlich ist das „Interim Agreement on the Expansion of Palestinian Self Rule in the West Bank“ nun endlich am 28. September 1995 in Washington unterzeichnet worden, und vielleicht werden die ursprünglich für Juli 1994 vorgesehenen Wahlen nun im Frühjahr 1996 abgehalten.

Dabei waren realistische Beobachter des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses von Anfang an zurecht der Auffassung, daß die Unterzeichnung der DOP nur der erste, wenn auch entscheidende, Schritt auf einem beschwerlichen Weg war. Dieser Realismus fand seinen Ausdruck in der vielfach geäußerten Meinung, daß jene zahlenmäßig nicht unwesentliche Gruppe der Palästinenser, für die die DOP einen schmerzlichen, nur schwer akzeptierbaren, Kompromiß darstellte, durch eine rasche Besserung ihrer sozioökonomischen Situation für die politische Unterstützung des Friedensprozesses „gewonnen“ werden mußte. Und darüberhinaus schien in der mit dem israelisch-palästinensischen/arabischen Friedenprozeß einhergehenden positiven ökonomischen Entwicklung der gesamten Region des Nahen Ostens endlich der Schlüssel für deren friedliche Zukunft gefunden worden zu sein (Fischer/Hausman/Karasik/Schelling 1994).

Auch nach zwei Jahren, in denen sich die ökonomische Situation der in den inzwischen autonomen Gebieten Gaza und Jericho und in den noch besetzten Gebieten in der Westbank lebenden Menschen drastisch verschlechtert hat, und sie eine weitere Einschränkung ihrer ohnehin schon eingeschränkten persönlichen Bewegungsfreiheit hinnehmen mußten, muß die historische Bedeutung des in Gang gekommenen Prozesses gewürdigt werden: Israelis und Palästinenser befreiten sich selbst von der Heuchelei der gegenseitigen Nichtzuerkennung, verhandelten zum ersten Mal direkt, erkannten sich gegenseitig an und vereinbarten einen gemeinsamen Weg zu einer friedlichen Einigung. Und bei allen Kompromissen, die die palästinensische Führung einging oder einzugehen hatte, bei allen Demo-

kratie-, Glaubwürdigkeits- und Effizienzdefiziten, die sie aufweist, so unvollständig die Autonomie des Gaza-Streifens und der Westbank auch sein mag, so existiert doch zum ersten Mal ein palästinensisches Gemeinwesen („entity“), eine „Palestinian National Authority“ (PNA), die zumindest theoretisch Schritt für Schritt immer mehr Zuständigkeitsbereiche in palästinensischer Selbstverwaltung regeln könnte. Die Schaffung eines palästinensischen Staates ist seit der Unterzeichnung der „Declaration of Principles“ zumindest eine theoretische Möglichkeit. Daß die erwartete neue Ära wirtschaftlichen Wachstums und politischer Unabhängigkeit noch in weiter Ferne ist, ist nicht nur einem Beteiligten zuzuschreiben. Israel, Palästina und die internationale Staatengemeinschaft haben den widersprüchlichen Zusammenhang zwischen politischem Prozeß und ökonomischer Entwicklung zwar thematisiert, bislang aber noch keinen überzeugenden Modus der Zusammenarbeit finden können. Schließlich hat auch die politische Sensation, die in der gegenseitigen Anerkennung und in dem Handschlag zwischen Rabin und Arafat gelegen ist, über Tiefe und Reichweite des israelisch-palästinensischen Konfliktes hinwegtäuscht.

Ziel dieses Beitrages ist es, vier Jahre nach der Madrider Konferenz (30.10. – 1.11.1991), dem formellen Auftakt des Friedensprozesses, zwei Jahre nach der Unterzeichnung der „Declaration of Principles“ und kurz nach Unterzeichnung des Vertrages über die Teilautonomie der Westbank, jene in die Vergangenheit reichenden Strukturen aufzuzeigen, die für seine unübersehbaren Erosionstendenzen verantwortlich sind und die die Palästinenser nach wie vor daran hindern, auf dem Hintergrund der theoretischen Möglichkeit eines palästinensischen Staates vorerst zumindest einmal die praktische Realität eines geordneten autonomen Gemeinwesens zu gestalten. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt dabei auf der – nach wie vor von Israel determinierten – ökonomischen Entwicklung Palästinas. Auf die komplexe Verwobenheit politischer und ökonomischer Prozesse soll dabei so weit als möglich Bedacht genommen werden.

2. Palästinensische Wirtschaftsentwicklung bis 1993

Die Westbank und der Gaza-Streifen waren gemeinsam mit dem heutigen Israel und Jordanien bis 1917 teil des Osmanischen Reiches. Gegen Ende des 1. Weltkrieges brachte Großbritannien Palästina unter seine Kontrolle und wurde 1922 vom Völkerbund offiziell als Mandatsträger eingesetzt. Angesichts der sich zuspitzenden Auseinandersetzungen zwischen den seit etwa zu Beginn des 20. Jahrhunderts vermehrt einströmenden Juden und der sich etablierenden arabischen Nationalbewegung kam es im Jahr 1947 zur Rückgabe des Mandats an die inzwischen gegründeten Vereinten Na-

tionen. Diese schlugen eine Teilung des Gebietes vor; Juden und Palästinenser sollten jeweils in einen unabhängigen Staat entlassen werden. Araber und Palästinenser lehnten dies ab, worauf im Mai 1948 einseitig der Staat Israel gegründet wurde. Im darauffolgenden ersten israelisch-arabischen Krieg kam Gaza unter ägyptische Kontrolle und die Westbank wurde ein Teil Jordaniens. Gaza war in der Folge ökonomisch mit Ägypten und dadurch auch mit dessen damaligen Handelspartnern, den osteuropäischen Ländern, verbunden. Zwischen der Westbank und Gaza, die durch Israel geographisch getrennt waren, sowie zwischen beiden Gebieten und Israel gab es wenig ökonomische Verbindungen. Mit der Besatzung der Westbank und des Gaza-Streifen im Jahre 1967 änderte sich dies schlagartig. Die israelische Besatzungsmacht schuf für diese Gebiete Formen der Kontrolle, die darauf gerichtet waren unumstößliche Tatsachen zu schaffen, eine Rückkehr zu den Grenzen von 1948 unmöglich zu machen und die Grenzlinien eigenen Sicherheitsvorstellungen entsprechend zu korrigieren (Tessler 1994; United Nations 1990).

Dementsprechend verfolgte die israelische Besatzungspolitik nach 1967 primär politische Ziele. Die Expansion israelischer Souveränität erforderte die Unterdrückung all jener Institutionen, die für die Palästinenser nationale und kulturelle Identität stiften konnten: „To preclude the establishment of a Palestinian state, the government had to eliminate any foundation on which it could be built“ (Roy 1995, 136). Die gegen die arabische Bevölkerung gerichtete Gewalt war primär nicht gegen deren physische Integrität und auch nicht gegen deren Eigentum gerichtet, sondern bestand vor allem darin, Stabilität und Sicherheit vorzutauschen und diese immer wieder in Unsicherheit und Desintegration umkippen zu lassen. So wurden z.B. Palästinenser ermutigt oder zumindest nicht davon abgehalten, Institutionen zu gründen, die in der Folge durch administrative Maßnahmen systematisch am Arbeiten gehindert wurden; die Unterstützung von Basisorganisationen wurde durch deren Kriminalisierung abgelöst; der Einführung fortgeschrittener Technologien in der Landwirtschaft folgte die Konfiszierung des Landes und die Einschränkung des Zugangs zu Wasser; ein Wohnbauprogramm für Flüchtlinge wurde durch die forcierte Siedlungstätigkeit konterkariert. Ob und wohin man sich zur Erledigung seiner Geschäfte oder Pflege seiner Familienbeziehungen bewegen durfte, hing weitgehend von der Zustimmung der „Zivilverwaltung“ ab.

Dementsprechend war die israelische Wirtschaftspolitik in den besetzten Gebieten nicht von „typischen“ Formen ökonomischer Ausbeutung geprägt. Sie war in erster Linie eine Form staatlicher Kontrolle und erst in zweiter Linie auf die Erzielung ökonomischer Vorteile gerichtet. Statt Segregation setzte sie auf (asymmetrische) Integration, statt Ausbeutung auf Enteignung, auf Vertreibung, auf gesellschaftliche und individuelle Dequalifizierung etc.

Selbstverständlich hat die Enteignung bzw. Aneignung natürlicher Ressourcen (Land, Wasser), die Nutzung billiger palästinensischer Arbeitskräfte, die systematische Behinderung „konkurrierender“ palästinensischer Produzenten z.B. durch Handelsbeschränkungen und die Zerschlagung des arabischen Bankwesens die israelische Produktionsbasis erweitert, ihre Profitabilität erhöht und z.B. die kostspielige Siedlungspolitik mitfinanziert, war jedoch immer positiver „Mitnahmeeffekt“ politischer Prioritätensetzung (Jerusalem Media Communication & Centre 1992).

Die Integration palästinensischer Arbeitskräfte in die israelische Wirtschaft wurde nach 1967 einerseits rasch zum wichtigsten Medium asymmetrischer Integration und andererseits zum wichtigsten Motor des palästinensischen Wirtschaftswachstums, das zwischen 1968 und 1980 jährlich durchschnittlich 7 Prozent (Bruttoinlandsprodukt) bzw. 9 Prozent (Bruttosozialprodukt) erreicht hat. Zwischen 1970 und 1987 stieg die Zahl der palästinensischen Arbeitskräfte von 22.800 auf 109.400. Insgesamt waren 35 Prozent der arbeitenden Bevölkerung der Westbank und 45 Prozent aus Gaza in Israel beschäftigt; ihr Anteil an den israelischen Gesamtbeschäftigten lag damit bei rund 7 Prozent. Ihre Einkommen waren ein wesentlicher Wachstumsfaktor für die palästinensische Wirtschaft, insbesondere für den Bausektor, flossen aber auch wieder in die israelische Wirtschaft und hier vor allem in den Konsumgütersektor zurück. Die finanziellen Rückflüsse jener Palästinenser, die seit 1948 die Westbank und Gaza verlassen und zum Teil als hochqualifizierte Experten vor allem in den Golfstaaten aber auch in den USA oder den europäischen Industrieländern Arbeit gefunden hatten (World Bank 1993, Bd. 1, 6 ff.), trugen ebenfalls zu dieser Entwicklung bei.

Die deutliche Erhöhung des Lebensstandards der palästinensischen Bevölkerung und die Schaffung sozialer Einrichtungen durch die israelische Besatzungsmacht, die die offene Feindlichkeit der Besetzten in passive Unterordnung verwandeln sollte, ging mit einer Stagnation bzw. Rückentwicklung palästinensischer Strukturen einher. Die in Israel (und anderswo) erarbeiteten Einkommen wurden in einen erhöhten, „westlichen“ Lebensstandard investiert, nachhaltige Investitionen in die palästinensische Wirtschaft wurden aber durch vielfältige Regulierungen weitgehend verhindert. Diese Kombination von asymmetrischer sozialer Integration mit wirtschaftspolitischer Segregation führte zu „individuellem Wohlstand und gesellschaftlicher Stagnation“ (Benvenisti 1984, 11) und strukturell zu einer Schwerpunktverlagerung von der ertragsschwachen Landwirtschaft hin zu einzelnen Dienstleistungsbereichen.

In den besetzten Gebieten konnten Mitte der siebziger Jahre die im erdölabhängigen Israel auftretenden Krisenerscheinungen durch private Überweisungen aus den Golfstaaten noch ausgeglichen werden. Anfang der

achtziger Jahre war sie jedoch den externen Schocks, dem Ende des regionalen Booms und insbesondere der israelischen Hyperinflation, nicht mehr gewachsen. So stieg das Bruttosozialprodukt zwischen 1980/81 und 1986/87 zwar noch um 12 Prozent, das Bruttoinlandsprodukt aber nur mehr um 5 Prozent. Die Ende 1987 einsetzende Intifada war durch Streiks, durch sinkende israelische Nachfrage und einer beträchtlichen Verschärfung der wirtschaftlichen Kontrolle gekennzeichnet (Nassar/Heacock 1991). 1988/89 traf viele Bewohner der Westbank die drastische Abwertung des jordanischen Dinars, schließlich verschärfte die Golfkrise 1990/91 die Situation doppelt. Einerseits blieben für die Palästinenser die Grenzen zu Israel zeitweilig geschlossen, andererseits verloren viele Palästinenser in den Golfstaaten, insbesondere in Kuwait, ihre Arbeitsplätze bzw. mußten überhaupt das Land verlassen. Die PLO verlor auf Grund ihrer Unterstützung des Iraks beträchtliche finanzielle Zuwendungen aus den Golfstaaten, was die Transfers in die besetzten Gebiete beträchtlich reduzierte. Nach den in der Intifada üblich gewordenen Ausgangssperren und periodischen Grenzsicherungen, wurden im März 1993 die besetzten Gebiete systematisch von Israel abgeschlossen und die Arbeitsgenehmigungen für Israel drastisch eingeschränkt. „Nationale Sicherheit“ und „politische Gründe“ wurden als offizielle Gründe angegeben. Angesichts der abgeschwächten israelischen Baukonjunktur und der vermehrten Absorption russischer Immigranten hatten diese Maßnahmen jedoch auch einen wirtschaftspolitischen Nutzen für Israel (Roy 1995).

Ironischerweise unterschied sich trotz des scharfen politischen Gegensatzes die von der PLO verfolgte und vom „Jordanien-Palestinian Joint Committee for the Support of the Steadfastness of the Palestinian People in the Occupied Homeland (Joint Committee)“ finanzierte wirtschaftliche Entwicklung in ihren Grundlagen nicht von der israelischen Politik. Die von dem am Arabischen Gipfeltreffen des Jahres 1978 in Bagdad gegründeten Gremium zwischen 1979 und 1986 zur Verfügung gestellten Mittel wurden im Erziehungs-, Gesundheits- und Sozialwesen, im Kommunalbereich und im Wohnungsbau investiert. Die ökonomischen Aktivitäten zielten primär darauf ab, die existierenden ökonomischen Strukturen zu bewahren und nicht zu verändern (sumud/steadfastness). Der Kampf gegen die Besatzung und nicht die Entwicklung der Gesellschaft war oberstes Ziel dieser Strategie. Den Palästinensern wurde geholfen, in ihrem Land zu überleben; sie wurden aber nicht befähigt, ihre Gesellschaft zu entwickeln und ihre ökonomische Situation nachhaltig zu verändern. Auch diese konservative Strategie setzte auf externe finanzielle Hilfe und schuf ein System der politischen Patronage, das tendenziell die politischen Ziele der zentristischen PLO-Kräfte und ihrer Verbündeten in den besetzten Gebieten förderte. Israel, das die Existenz nationaler palästinensischer Institution zu verhindern trachtete, zeigte eine

deutliche Präferenz für von Jordanien unterstützte Institutionen (Roy 1995, 150 ff.; Talhami 1991).

In den besetzten Gebieten lebende Intellektuelle erkannten rasch, daß diese Politik Passivität, Abhängigkeit und Korruption förderte und der israelischen Pazifizierungs- und Integrationsstrategie in die Hände arbeitete. Nach der militärischen Niederlage der PLO im Libanon im Jahr 1982 setzte sich die Erkenntnis durch, daß die israelische Besatzung noch länger andauern, das Zentrum des Kampfes in Zukunft in den besetzten Gebieten selbst und nicht außerhalb liegen würde und daß der Kampf in Zukunft ein politischer und kein militärischer zu sein hätte. Das sich in Ansätzen herausbildende neue Modell „Widerstand und Entwicklung“ (sumud muquawim), verband die Strategie der Befriedigung der Grundbedürfnisse mit der Dynamik einer von der Basis ausgehenden Veränderung (Dakkak 1988). Zu Trägern dieser Strategien wurden vor allem schon existierende caritative Organisationen, die erste Projekte zur Förderung nachhaltiger Entwicklung in Angriff nahmen, sowie neugegründete Basisorganisationen (z.B. Medical Relief Committee, Agricultural Relief Committee, Working Women's Committee, Voluntary Works Committee etc.). Sie gingen daran, die traditionelle Benachteiligung ländlicher Regionen zu überwinden, Anliegen der Frauen nicht länger zu vernachlässigen und die Bevölkerung zu mobilisieren, im Rahmen demokratisch gewählter Basisgruppen die Lösung der vordringendsten Probleme selbst in Angriff zu nehmen (stv. UPMRC 1995).

Negative Begleiterscheinung dieser Entwicklung war, daß diese Organisationen jeweils im Vorfeld konkurrierender politischer Gruppierungen operierten, wodurch ihre professionelle Entwicklung durch unnötige Konkurrenz und Duplikation verzögert wurde.

Das Konzept „Widerstand und Entwicklung“ sollte von spontanen, emotionalen Reaktionen weg zu einer geplanten Entwicklungsstrategie führen, in der an die palästinensische Situation angepaßte Formen der Importsubstitution ihren Platz haben sollten. Lokale Produktion sollte den lokalen Bedürfnissen angepaßt sein. Da dies für den modernen Konsumgütersektor auf Grund der Unterentwicklung und asymmetrischen Integration mit Israel nicht möglich war, sollte das Hauptaugenmerk auf die Revitalisierung der palästinensischen Landwirtschaft gelegt und so zumindest eine „partielle Subsistenzwirtschaft“ ermöglicht werden.

Diese Anfang der achtziger Jahre entwickelten Strategien konnten jedoch erst im Rahmen der „Intifada“, des im Dezember 1987 begonnenen palästinensischen Volksaufstandes, ihre Wirksamkeit so richtig entfalten. Immer wieder stattfindende Schließungen der Grenzen zu Israel, Streiks, Ausgangssperren und organisierter Boykott israelischer Waren bzw. Lieferanten führten gemeinsam mit politisch motivierter Rückgewinnung landwirtschaftlich brachliegender Flächen, intensiver Tierhaltung und der Verarbeitung

landwirtschaftlicher Produkte im Rahmen von „Household-Economy“ zu einer deutlich erhöhten Selbstversorgung der palästinensischen Bevölkerung (Øvensen 1994). Die durchwegs in der ersten Hälfte der achtziger Jahre gegründeten Basisorganisationen erlebten nun ihre Bewährungsprobe. Die medizinische Versorgung der Intifada-Opfer und die technische Unterstützung der Bevölkerung bei landwirtschaftlichen und kleingewerblichen Aktivitäten wurden zu einer unmittelbar politischen Aktivität, zu „Widerstand und Entwicklung“. Die „Intifada“ veranlaßte die Europäische Gemeinschaft, ihre Unterstützung der palästinensischen Organisationen deutlich zu verstärken. Auch zahlreiche internationale, insbesondere europäische, Solidaritätsgruppen und Entwicklungsorganisationen engagierten sich ab 1988 verstärkt in den besetzten Gebieten. Dies relativierte einerseits die Bedeutung der bislang dominierenden amerikanischen Organisationen, die die Pazifizierungsstrategie der Israelis gezielt unterstützt hatten (Benvenisti 1984, 4), verstärkten andererseits gleichzeitig aber auch die Zufälligkeiten und Duplizierungen der Entwicklung der palästinensischen Gesellschaft. Die Anstrengungen, die die europäischen NGOs zur Koordinierung ihrer eigenen Aktivitäten und der Aktivitäten ihrer palästinensischen Partnern unternahmen (NENGOOT 1991), gipfelten im Herbst 1992 in einer großen, von der Europäischen Gemeinschaft finanzierten Konferenz, die erstmals ausschließlich der ökonomischen und sozialen Entwicklung der besetzten Gebiete gewidmet war und an der Palästinenser aus den besetzten Gebieten und der Diaspora, offizielle PLO-Vertreter, Vertreter europäischer Regierungen und von Nichtregierungsorganisationen, der Europäischen Gemeinschaft und von in Palästina tätigen internationalen Organisationen teilnahmen. Während die im Exil lebenden PLO-Wirtschaftsstrategen zentrale Strukturen (z.B. medizinische Fakultäten und ein Zentralkrankenhaus) favorisierten, sorgten sich die in den besetzten Gebieten tätigen Organisationen um die Finanzierung der laufenden Kosten der Basisgesundheitsprogramme und um ihre professionelle Weiterentwicklung und wollten auch in einem zukünftigen palästinensischen Staat ihren Platz finden (NENGOOT 1993).

Angesichts der fortgesetzten israelischen Besatzung fehlte zentralistischen Konzepten jedoch jegliche Chance auf Realisierung; die Auswirkungen des Golfkrieges auf die Westbank und Gaza, zuerst die fortgesetzten Grenzschießungen zu Israel und in der Folge das Ausbleiben staatlicher und privater finanzieller Zuwendungen aus den Golfstaaten, stärkte die Bedeutung der palästinensischen Basisorganisationen, die dank internationaler Unterstützung ihre Arbeit auch fortsetzen konnten.

3. Das „Emergency Assistance Program“ der Weltbank

In den besetzten Gebieten hatte sich auf Grund der Abwesenheit einer staatlichen Autorität eine vielgestaltige Struktur privater und politischen Gruppen nahestehender Organisationen herausgebildet, die in einigen Bereichen – zwangsläufig mangelhaft koordiniert und fragmentarisch – staatliche Aufgaben übernommen hatten. An den grundsätzlichen strukturellen Defiziten der palästinensischen Wirtschaft konnte dies jedoch wenig ändern.

Eine auf Ersuchen der „Multilateralen Arbeitsgruppe für wirtschaftliche Entwicklung und regionale Zusammenarbeit“ von der Weltbank durchgeführte Einschätzung des Entwicklungsbedarfs und der Aussichten der palästinensischen Wirtschaft faßte 1993 die strukturellen Disparitäten noch einmal wie folgt zusammen: „(i) Gravierende Abhängigkeit von externen Arbeitsplätzen für die Bewohner der besetzten Gebiete; (ii) ein ungewöhnlich geringes Niveau der Industrialisierung; (iii) eine einseitig von Israel dominierte Außenhandelsstruktur mit einem hohen Handelsbilanzdefizit; und (iv) eine inadäquate Versorgung mit öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen.“ (World Bank 1993, Bd. I, 5) Zu den positiven Strukturmerkmalen zählen laut Weltbank der hohe Anteil an Absolventen Höherer Schulen und Universitäten, die Fähigkeit des privaten Sektors, sich auch unter widrigen Umständen zu behaupten, ein beachtliches touristisches Potential, das Nichtvorhandensein von Auslandsschulden und auf Grund der besonderen Situation die Möglichkeit, internationale Hilfe in hohem Ausmaß zu lukrieren (Weltbank 1993, Bd. I, 12 ff.). Um dieses Potential in eine nachhaltige Entwicklung umzuwandeln und das dazu notwendige Privatkapital mobilisieren zu können, bedarf es laut Weltbank der friedlichen Beilegung der politischen Konflikte in der gesamten Region des Nahen Ostens sowie der Beseitigung der administrativen Hindernisse und der allgemeinen Unsicherheit in der Westbank und Gaza.

Der Unterzeichnung der „Declaration of Principles“ am 13. September 1993 folgte am 1. Oktober in Washington eine internationale Geberkonferenz, auf der wiederum zum Ausdruck gebracht wurde, daß zur Unterstützung des Friedensprozesses die Situation der palästinensischen Bevölkerung durch internationale Unterstützung rasch verbessert werden mußte. Insgesamt wurden von der internationalen Staatengemeinschaft dafür rund 2,4 Milliarden US-Dollar zugesagt. Die Weltbank unternahm gemeinsam mit einigen internationalen Organisationen und Geberländern noch im Jahr 1993 eine Mission in die besetzten Gebiete, um ein Soforthilfeprogramm vorzubereiten und jene Maßnahmen für technische Hilfe zu identifizieren, die die Palästinenser befähigen sollten, die ökonomischen Entwicklungsprogramme zu implementieren und für langfristige Projekte und Programme die entsprechenden Vorbereitungen zu treffen. Für die ersten drei Jahre des

„Emergency Assistance Program“ bezifferte die Weltbank den Aufwand mit 1,200 Millionen US-Dollar. 41 Prozent davon waren für Gaza vorgesehen; 50 Prozent der Gesamtsumme sollten für öffentliche Investitionen, 25 Prozent für den Privatsektor und 19 Prozent für die Errichtung palästinensischer administrativer Strukturen und deren Anlaufkosten sowie für die Weiterarbeit der nichtstaatlichen Organisationen aufgewendet werden. In bezug auf die physische Infrastruktur wurden der Transportsektor, Wasser und Kanalisation, Abfallbeseitigung, Energie, kommunale Einrichtungen, Wohnungsbau und Telekommunikation als Prioritäten identifiziert (World Bank 1994a). Um einen besseren Nutzen aus der schon bestehenden Infrastruktur zu ziehen, sollten kurzfristige Bau-, Sanierungs- und Wartungsarbeiten Vorrang erhalten. Temporäre Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten Armut und Arbeitslosigkeit überwinden helfen und generell lokale Kapazitäten (Facharbeiter und Experten, existierende UN-Institutionen, private palästinensische Organisationen, Universitäten etc.) genutzt werden. Um eine effektive Verwendung der Gelder zu garantieren, sollten Mechanismen für eine effiziente und transparente Beschaffung, das Rechnungswesen, die Überwachung und Berichterstattung entwickelt und darüberhinaus ein flexibles Reagieren auf Veränderungen, die sich durch die Friedensverhandlungen und laufende Erfahrungen bei der Implementierung ergeben, ermöglicht werden (Garg/El-Khoury 1994, 8).

Die Weltbank benannte korrekt die politischen Risiken, insbesondere eine mögliche Verzögerung des Friedensprozesses, verwies auch auf die Notwendigkeit der „Reife“ der internen palästinensischen Politik (World Bank 1994a, 5 ff.) und schlug Maßnahmen zur Vermeidung technischer Risiken und Implementierungsmängel vor.

Angesichts der theoretischen Qualität des „Emergency Assistance Program“ und der erfolgten Zusagen, dieses Programm auch finanzieren zu wollen, muß nach zwei Jahren nachgefragt werden, warum bisher noch kaum Zeichen der Entwicklung festzustellen sind, warum sich die soziale Situation vor allem der Menschen in Gaza verschlechtert und nicht verbessert hat.

4. Die israelisch-palästinensischen Vereinbarungen

Der israelisch-arabische Friedensprozeß umfaßt nunmehr vier Vertragswerke, die die Rahmenbedingungen für die palästinensische Wirtschaftsentwicklung bilden: Die „Declaration of Principles“ vom 13. September 1993, das „Gaza-Jericho Agreement“ vom 4. Mai 1994, dessen Annex IV als „Protocol on Economic Relations“ schon am 29. April 1994 in Paris abgeschlossen worden war (und 40 Prozent der Fläche des Gaza-Streifens bei

den Israelis beläßt), die Vereinbarung über „Preparatory Transfer of Powers and Responsibilities in the West Bank“ vom am 24. August 1994 und das „Interim Agreement on the Expansion of Palestinian Self Rule in the West Bank“ (Taba Accords), das am 28. September 1995 in Washington unterzeichnet wurde und unter anderem den Teilabzug der Israelis aus der Westbank, Sicherheitsfragen für israelische Siedlungen und die Modalitäten der palästinensischen Wahlen regelt. Dieses jüngste Abkommen enthält eine komplizierte Zonenregelung, die die palästinensischen von den israelischen Siedlungsgebieten trennen soll. Die Zone C, die unbewohntes Land, Militärgebiete und israelische Siedlungen umfaßt und weiterhin ausschließlich Israel untersteht, umfaßt rund 70 Prozent der Westbank. Gegenwärtig wird befürchtet, daß die Bewegungsfreiheit der Palästinenser auf die verbleibenden 30 Prozent eingeschränkt werden soll. Israel bleibt weiterhin für die Sicherheit der Siedler und die äußere Sicherheit zuständig (The Jerusalem Times, 29.9.1995). Zur Implementierung des Abkommens wurde ein bilateraler Konsultationsmechanismus gemeinsamer Ausschüsse, der nahezu alle politischen, kulturellen und ökonomischen Angelegenheiten umfaßt, eingerichtet (The Jerusalem Report, 19.10.1995).

All diesen Vertragswerken ist gemeinsam, daß sie die israelischen Interessen durch unzählige Bestimmungen absichern und die Palestinian National Authority zu einem funktionalen Instrument rechtlicher und politischer Unterordnung unter israelische Bestimmungen degradieren. So sind all jene Befugnisse und Zuständigkeiten, die an die Palästinenser übertragen werden, sorgfältig beschrieben, so daß deren großzügige Auslegung kaum möglich ist. Laut Artikel VII des Gaza-Jericho Abkommens bleibt das Besatzungsrecht in der Westbank in Kraft, ein Umstand der für die Palästinenser auf Grund der Tatsache, daß nicht alle Militärverordnungen veröffentlicht sind, unliebsame Überraschungen bereithalten könnte. Und da laut Artikel VII.3 die palästinensischen Gesetzgebungsakten einen palästinensisch-israelischen Ausschuß zu passieren haben, der darüber zu befinden hat, daß die PNA damit ihre Befugnisse nicht überschreitet und keine Inkonsistenzen zu anderen Bestimmungen des Abkommens bestehen, bleibt palästinensische Gesetzgebung von der Zustimmung der Israelis abhängig. Detailbestimmungen, die die weitgehende Anbindung der palästinensischen Wasserversorgung an den offiziellen israelischen Wasserversorger und die Übernahme und Sicherung der Ansprüche der Angestellten der israelischen Zivilverwaltung vorschreiben, fallen da überhaupt nicht mehr ins Gewicht (Shehadeh 1994).

Schon im Protokoll der „Declaration of Principles“ über israelisch-palästinensische Zusammenarbeit bei Wirtschafts- und Entwicklungsprogrammen wurden alle relevanten wirtschaftspolitischen Richtlinien und Entscheidungen, die die autonomen palästinensischen Gebiete betreffen, in die Hände

eines ständigen palästinensischen Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit gelegt und weitreichende Festlegungen in bezug auf israelisch-palästinensische Zusammenarbeit und darüberhinausgehende regionale Kooperation getroffen. Das „Protocol on Economic Relations“ umfaßt Bestimmungen für nahezu alle Bereiche der palästinensischen Wirtschaft, für die israelisch-palästinensische „Arbeitsteilung“ und die palästinensischen Wirtschaftsbeziehungen zu Israel und anderen Ländern. Das Protokoll verwehrt den Palästinensern ihre eigene Währung, der israelische Shekel bleibt offizielle Währung, Transaktionen in jordanischer und us-amerikanischer Währung sind jedoch erlaubt. Zugestanden wird jedoch eine gewisse Kontrolle über Banktransaktionen durch eine zu schaffende „Palestinian Monetary Authority“.

Die Importe aus anderen Ländern als Israel werden in bezug auf Art und Menge detailliert geregelt, die Exporte werden im Prinzip liberaler gehandhabt. Für den Export sensibler landwirtschaftlicher Güter (Gemüse, Geflügel, Eier) nach Israel wurden jedoch bis 1998 geltende Quoten festgelegt, darüberhinaus müssen palästinensische Produkte den israelischen Umwelts-, Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen entsprechen. Für Palästinenser sind im Protokoll weder die Möglichkeit der Inspektion noch der Festsetzung von Quoten vorgesehen. Die Bereiche Steuern, Arbeitskräfte, Versicherung und Tourismus sind ähnlich asymmetrisch geregelt (Elmusa/El-Jafaari 1995).

Mit dem Abschluß des Friedensvertrages mit Jordanien am 26. Oktober 1994 ist für Israel ein wesentlich beabsichtigter „Nebeneffekt“ des Friedensprozesses mit Palästina, nämlich die schrittweise Überwindung des Boykotts durch die arabischen Staaten, eingetreten. Palästina hat erst einige Monate später, am 27. Jänner 1995, mit Jordanien ein weitreichendes Abkommen, das die Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Währung und Banken, Post und Telekommunikation, Transport und Verwaltungsangelegenheiten umfaßt, abgeschlossen (Andoni 1995). Die Entwicklung der palästinensischen Wirtschaft wird sich zwangsläufig im Spannungsfeld ihrer (jeweils unterschiedlichen) Abhängigkeiten von diesen beiden Staaten entwickeln müssen. Es böte sich an, die in der DOP vorgesehene israelisch-palästinensische Zusammenarbeit im Rahmen des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit als ersten Schritt um die Zusammenarbeit mit Jordanien zum Beispiel im Rahmen einer Freihandelszone, die auf die unterschiedlichen ökonomischen Kräfteverhältnisse Rücksicht zu nehmen hätte, und eines Wasser- und Energiekooperationsrates zu erweitern. Dies hätte aber nur dann Aussicht auf Erfolg, könnte Palästina seine Ressourcen eigenständig mobilisieren und als gleichberechtigter Partner und nicht als Anhängsel oder Befehlsempfänger Israels teilnehmen.

5. Die Akteure im Friedensprozeß

5.1 Israel

Die Unterzeichnung der „Declaration of Principles“ war ein Vorgriff auf zukünftige, friedlichere Beziehungen zwischen Israel und Palästina und nicht Ergebnis eines stattgefundenen Prozesses der Annäherung. Ein sich über nahezu ein Jahrhundert herausgebildetes antagonistisches Verhältnis zwischen zwei Völkern, die sich jeweils gegenseitig das Existenzrecht abgesprochen hatten, kann nicht in zwei Jahren in sein Gegenteil verkehrt werden. So verfolgte die israelische Regierung die Strategie, einerseits mit den Palästinensern zu verhandeln, andererseits aber immer wieder die eigene Macht und die Ohnmacht der Palästinenser zu demonstrieren.

Die fragmentierten politischen Kräfteverhältnisse in Israel, die im wesentlichen auf ein rigides Verhältniswahlrecht, das ein breitgefächertes Parteienspektrum zuläßt und (radikalen) Kleinstparteien als Mehrheitsbeschaffer eine weit über ihre Stimmzahl hinausgehende Bedeutung schafft (Bogdanor 1993), erschwert die innerisraelische Konsensbildung in bezug auf den Friedensprozeß beträchtlich und ist wesentlich für diese inkonsistente Haltung der israelischen Regierung, die immer wieder in spektakulären, gegen die Palästinenser gerichteten Maßnahmen ihren Ausdruck findet, mitverantwortlich. So wurden, während die multilateralen Friedensverhandlungen voll in Gang waren, im Dezember 1992 415 mutmaßliche Anhänger der Hamas in den Grenzstreifen zwischen Israel und dem Libanon deportiert. Nachdem die Erweiterung bestehender Siedlungen in den besetzten Gebieten auch nach Unterzeichnung der DOP nicht zum Stillstand gekommen war (Hass 1995, 5), kam es Anfang 1995 bei der erneuten Konfiskation von palästinensischen Land zugunsten der israelischen Siedlung Efrat südlich von Bethlehem zu schweren Auseinandersetzungen zwischen Israelis und Palästinensern, die die weiteren Verhandlungen über die Ausweitung der Teilautonomie an den Rand des Scheitern brachten.

Erst am 23. August 1995 wurde das autonome Gebiet von Jericho für eine Woche von der Außenwelt hermetisch abgeschlossen. Nahrungsmittel, Medikamente und Treibstoff konnten nicht in das autonome Gebiet gebracht werden, Bewohner von Jericho konnten ihre Arbeitsplätze in Jerusalem nicht erreichen und für die Westbank bestimmte landwirtschaftliche Produkte verdarben tonnenweise (News from Within, Nr. 9 (1995), 7). Gaza wird schon seit März 1993 systematisch von Israel separiert und von den Israelis tendenziell in ein großes Gefängnis umgewandelt (Roy 1995, 312 ff.).

Auch die im Rahmen des Friedensprozesses bisher zustande gekommenen Vereinbarungen reflektieren die Unwilligkeit Israels, Ressourcen wie Land und Wasser gerecht zwischen den beiden Völkern aufzuteilen und die

materiellen Voraussetzungen für eine solide sozioökonomische Entwicklung des palästinensischen Gemeinwesens zu schaffen. Das bestehende Machtgefälle wird von Israel dazu benützt, durch die getroffenen Vereinbarungen die politischen und finanziellen Kosten der direkten Besatzung loszuwerden, den Palästinensern die Kosten der Verwaltung und die Sorge für die „innere Sicherheit“ der autonomen Gebiete aufzubürden und sie gleichzeitig in allen wesentlichen politischen und ökonomischen Angelegenheiten abhängig zu halten: „At Oslo, the Palestinians signed a surrender agreement which placed them almost totally at Israel's mercy“ (Benvenisti 1995, 17).

Diese „inkomplette Friedenspolitik“ Israels, die darauf abzielt, „ziviler Oberbefehlshaber“ auch in den autonomen Gebieten zu bleiben, hemmt deren soziale und ökonomische Entwicklung. Die fortgesetzte Enttäuschung über den Friedensprozeß ist unter anderem eine Ursache von Protest und (terroristischem) Widerstand bei den Palästinensern und wird so wiederum zur Bedrohung jener israelischen „Sicherheit“, die sie eigentlich produzieren hätte sollen.

5.2. Palästina

Die Palästinenser waren im Rahmen des multi- und bilateralen Friedensprozesses der schwächere Partner, konnten jedoch im Verlauf der verschiedenen Verhandlungsrunden durchaus an Profil gewinnen. Wurde ihre Anwesenheit bei der Eröffnungskonferenz des multilateralen Verhandlungsprozesses (Madrid 30.10. bis 1.11.1991) nur im Rahmen der jordanischen Delegation akzeptiert und blieb die PLO noch offiziell von den Verhandlungen ausgeschlossen (Mansour 1993, 9 ff.), unterschrieb deren Vorsitzender, Yasir Arafat, zwei Jahre später offiziell die „Declaration of Principles“. Der Umstand, daß die Palästinenser die Verhandlungen durchaus dazu verwenden konnten, ihre Anliegen einer internationalen Öffentlichkeit zu vermitteln, und die Sensation, daß überhaupt miteinander verhandelt und ein Abkommen erzielt wurde, sollten nicht darüber hinwegtäuschen, daß historisch gewachsene strukturelle Defizite der palästinensischen Gesellschaft den Verhandlungserfolg bei der DOP und allen folgenden Abkommen beträchtlich geschmälert haben.

Auch das Ausbleiben einer substantiellen ökonomischen Entwicklung, die bislang nur unzureichende Umsetzung des „Emergency Assistance Program“, hat mit Defiziten der internationalen Gebergemeinschaft und vor allem mit der israelischen Behinderungspolitik zu tun. Doch auch hier ist ein wesentlicher Teil des Mißerfolges in der palästinensischen Gesellschaft selbst zu suchen.

Weder unter ottomanischer Herrschaft noch in der britischen Mandatszeit waren in Palästina tragfähige Grundlagen für eine moderne, einheitliche

Verwaltungsstruktur geschaffen worden. Der in den dreißiger Jahren einsetzende Modernisierungsprozeß, der vor allem auf beträchtliche Fortschritte im Bildungswesen zurückzuführen war, und die allmähliche Entwicklung der gespaltenen feudalen Gesellschaft in Richtung eines nationalen Zusammenhalt waren unübersehbar (Tessler 1994, 210 ff.).

Die Gründung eines palästinensischen Staates war jedoch nach Ablehnung des UN-Teilungsplanes des Jahres 1947 durch die Arabische Liga und das Arabische Hochkomitee in Palästina, die an der Entstehung eines modernen demokratischen Staatswesens wenig Interesse hatten (Glasneck/Timm 1992, 46 ff.), und nach der militärischen Niederlage des Jahres 1948 in weite Ferne gerückt. Flucht und Vertreibung – Morris (1987, 1) beziffert die Zahl der Flüchtlinge zwischen Dezember 1947 bis September 1948 mit 600.000 bis 760.000, die aus insgesamt 369 arabischen Dörfern und Städten stammten –, und die administrative und geographische Separation der Westbank von Gaza waren die Folge. Exil und Diaspora sollten von nun an das Leben der Palästinenser bestimmen. Die Gründung der PLO im Jahr 1964, die demokratische Repräsentation der wesentlichen politischen Strömungen im Palästinensischen Nationalrat, die Befreiung von der Ideologie des arabischen Nationalismus hin zur Konstituierung einer palästinensischen nationalen Identität und schließlich das durch die Intifada gewonnene politische Selbstbewußtsein und die daraus resultierende diplomatische Flexibilität sind wesentliche Leistungen der palästinensischen Gesellschaft (Baumgarten 1991). Diese sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es ihr bislang nicht gelungen ist, für die Verhandlungen im Rahmen des Friedensprozesses und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der autonomen Gebiete all ihre Ressourcen zu mobilisieren. Dies hätte nur im Rahmen eines demokratischen Meinungsfindungsprozesses über die Zukunft aller Palästinenser stattfinden können. Angesichts ihrer geographischen, politischen und sozialen Fragmentierungen wäre dies kein einfaches Unterfangen gewesen, hätte aber die Kompromisse der israelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen durchaus zugunsten der Palästinenser verschieben können. Yassir Arafat wäre so nicht zu einem Erfüllungsgehilfen israelischer Konzepte und Sicherheitsvorstellungen degradiert worden und hätte die Professionalität der palästinensischen Intellektuellen, die praktischen Erfahrungen der in der Westbank und Gaza tätigen Organisationen und die politische Stärke der Opposition nutzen können.

Das undemokratische Zustandekommen der „Declaration of Principles“ und der ihr nachfolgenden israelisch-palästinensischen Vereinbarungen haben vielfältige Kritik hervorgerufen (Patrick 1994). Edward Said, der weltberühmte palästinensische Literaturwissenschaftler, von 1979 bis 1991 Mitglied des Palästinensischen Nationalrates, kritisierte zum Beispiel die mangelnde „Disziplin des Details“, die schlechte inhaltliche Vorbereitung der

Verhandlungen, die Fehleinschätzung der israelischen Verhandlungsstrategie und das ausschließliche Interesse Yasir Arafats an seiner Machterhaltung. Er charakterisierte die PLO als „erste nationale Befreiungsbewegung, die die Ehre hatte, ein Abkommen zu unterzeichnen, das die Besatzungsmacht an Ort und Stelle beläßt“ (Said 1995, 62). Ferner kritisierte er – und viele andere Palästinenser –, daß die Palestinian National Authority und Yasir Arafat inzwischen von den Israelis die Aufgabe übertragen bekommen haben, „das durchzusetzen, was sie als ihre Sicherheit erachten“ (Said 1995, 67).

Das israelische Sicherheitsbedürfnis und das Bestreben der Palestinian National Authority, die Kritik an den Vereinbarungen mit Israel und an der eigenen Politik hintanzuhalten, haben dazu geführt, daß die palästinensische Polizei im Gaza-Streifen inzwischen eine Stärke von 18.000 Mann (1 Polizist auf rund 50 Einwohner!) erreicht hat und neun Sicherheitsdienste operieren. Der Zweck dieses Sicherheitsapparates wird vom Polizeichef in Gaza, Nasser Yusef, so angedeutet: „Jedermann hat das Recht auf eine politische Meinung, aber nur im Rahmen der Israel-PLO Vereinbarungen“ (News Within Nr. 9 (1995), 13). Nizam Jabari, früherer Chef des Sicherheitsdienstes in Hebron, drückt das so aus: „Die Autorität verspricht die Menschenrechte zu achten. Die Freiheiten unter der Palästinensischen Autorität sind jetzt schon größer als in jedem anderen arabischen Land. Aber es ist nicht möglich, mehr als einen Verantwortlichen zu haben und wir werden keine Aufhetzung gegen ihn dulden“ (News Within Nr. 9 (1995), 13 f.). In der Realität werden heute schon palästinensische Institutionen wie zum Beispiel das „Gaza Centre for Human Rights and Law“ von der Palestinian National Authority geschlossen (Middle East International Nr. 502, 1). Zeitungen werden beschlagnahmt oder über einen längeren Zeitraum am Erscheinen gehindert, Journalisten politisch unter Druck gesetzt oder überhaupt verhaftet (News Within Nr. 9 (1995), 15) und Kritiker von Yassir Arafat, wie zuletzt der Universitätslehrer Dr. Abdel-Sitar Qassem, von Mitgliedern der palästinensischen „Preventiv Security Force“ angeschossen (News Within Nr. 9 (1995), 10 ff.).

Viele jener privaten palästinensischen Organisationen, die in der Vergangenheit die Hauptlast der medizinischen und sozialen Versorgung getragen, die Bevölkerung bei der Landreklamation und in der Landwirtschaft unterstützt oder Schulen und Ausbildungseinrichtungen geführt haben, geraten jetzt politisch und finanziell unter Druck der PNA. Die internationalen Geber werden aufgefordert, die Zuwendungen an diese Organisationen einzustellen und statt dessen die dementsprechenden „zentralen“ Aktivitäten der PNA zu unterstützen. Im Gesundheitsbereich wäre sie zum Beispiel aber weitaus besser beraten, würde sie Leistungsanforderungen und Qualitätsstandards festsetzen und jene Organisationen, die diesen entsprechen, für die Erbringung medizinischer Dienstleistungen unter Vertrag nehmen. Gegenwärtig

besteht die Gefahr, daß die privaten Organisationen ihre Leistungen wegen mangelnder Finanzierung einstellen müssen, die PNA aber mit der Schaffung eines staatlichen Gesundheitswesens sowohl finanziell als auch organisatorisch überfordert ist. Da viele dieser privaten Organisationen demokratisch strukturiert sind und demokratische Mitbestimmung und Erziehung zur Eigenverantwortung integraler Teil ihrer Arbeit sind, hätte ihr Verschwinden auch eine überaus negative Auswirkung auf die politische Kultur Palästinas.

Die undemokratische Entwicklung der politischen Strukturen wird durch eine Regression in ältere soziale Strukturen, die unter der Oberfläche nach wie vor immer vorhanden waren, weiter verschärft. Die Großfamilie, Notabeln, traditionelle Dorfvorsteher, Loyalitäten und wechselseitige Verpflichtungen erlangen wieder größere Bedeutung, die soziale Mobilität wird eingeschränkt und Frauen aus der Öffentlichkeit zurückgedrängt. Klientelismus und politische Patronage werden wieder offen praktiziert (Aruri 1995, 17). Insgesamt haben die Fragmentierungen und politischen Unwägbarkeiten innerhalb der palästinensischen Gesellschaft in den zwei Jahren nach der Unterzeichnung der DOP eher zu- als abgenommen. Die Voraussetzungen für einen geordneten Aufbau eines modernen Wirtschaftssystems, die von der Weltbank geforderte „politische Reife“, ist gegenwärtig in weiter Ferne.

5.3. Die internationale Staatengemeinschaft

Die Weltbank und mit ihr die Finanziere des „Emergency Assistance Program“ haben wohl die Reichweite, das heißt die tiefliegenden psychologischen Dimensionen, des israelisch-palästinensischen Konflikts unterschätzt. Die sozialpsychologischen Verstörungen, die die palästinensische Gesellschaft durch Flucht, Exil, Besatzung und durch beständige Unsicherheit erlitten hat, wurden nicht als Entwicklungshemmnisse gesehen. Auch die Schwierigkeiten, die der sozio-ökonomischen Entwicklung durch die Fragmentierungen innerhalb der palästinensischen Gesellschaft erwachsen würden, wurden nicht richtig eingeschätzt. Während die Politik der fundamentalistischen Oppositionsgruppe Hamas auf Grund eines allgemeinen westlichen Interesses und der ihr zugeschriebenen Terroranschläge beständig im Zentrum der politischen Analysen stand, blieben die Irritationen, die die palästinensische Gesellschaft durch die Rückkehr der „alten PLO-Garde“ aus dem Exil in eine Gesellschaft, die vor allem durch die Intifada einen nicht unbeträchtlichen Wertewandel vollzogen hatte, erlitt, unberücksichtigt.

Dazu kommt noch, daß die Vertreter der Weltbank und anderer internationaler Organisationen den Modernisierungsgrad der palästinensischen Gesellschaft überschätzt haben. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß ihr Bild von der palästinensischen Gesellschaft vor allem von den

exzellenten Wissenschaftlern, Experten und professionellen Mitarbeitern der privaten Organisationen, mit denen sie vornehmlich zusammentreffen, geprägt wird.

Die Weltbank hat zurecht die Notwendigkeit der Schaffung leistungsfähiger Institutionen betont, die die „Absorption“ der zur Verfügung gestellten Finanzmittel und Transparenz gegenüber den Geberstaaten zu gewährleisten haben, und auch deren Etablierung in die Wege geleitet. Die Einrichtung des „Palestinian Economic Councils for Development & Reconstruction (PECDAR)“ befriedigt ein durchaus berechtigtes technokratisches Bedürfnis der Geberstaaten und ermöglicht die für große Investitionsvorhaben notwendige Zentralisierung. Jedoch konkurrieren drei neugeschaffene palästinensische Ministerien, nämlich für Planung und ökonomische Zusammenarbeit (Nabil Shaat), für Wirtschaft und industrielle Planung (Ahmed Qurei) und das Finanzministerium (Muhammed Nashashibi) sowie die Politische Abteilung der PLO in Tunis (Farouk Qadumi) mit PECDAR um die Zuständigkeit, mit den Geberländern Vereinbarungen zu treffen, Entwicklungsprojekte auszuwählen und durchzuführen. Dazu kommt noch, daß Yasir Arafat diese Unstimmigkeiten dazu ausnützt, um die Entscheidungen letztlich selbst zu treffen oder auch nicht zu treffen.

Angesichts dieses Kompetenzchaos wird übersehen, daß der Entwicklungsprozeß nicht nur „zentral von oben“, sondern auch „dezentral von unten“ durch dementsprechende demokratische Strukturen und Institutionen abgesichert werden müßte. Der Umstand, daß sich das Weltbankkonzept ursprünglich in traditioneller Art und Weise auf Rehabilitierung beziehungsweise Errichtung physischer (Groß-)Infrastrukturen konzentrierte, hat wesentlich dazu beigetragen, daß die Hoffnungen der Mehrheit der Palästinenser auf eine spürbare Verbesserung ihrer Lebenssituation, die sich in einer Zustimmung zum Friedensprozeß niederschlagen hätte sollen, bislang nicht erfüllt wurden.

Ein Konzept für vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Israelis und Palästinensern, eine intensive Diskussion über die unterschiedlichen palästinensischen Lebenswelten, die gegenwärtig in den Autonomen Gebieten aufeinandertreffen, technische Unterstützung beim Aufbau eines administrativen Systems, die Errichtung eines psychosozialen Dienstes nach dem Vorbild des Gaza Community Mental Health Programme (1995), all das wären Vorleistungen, die wesentlich zum Gelingen des Entwicklungsprozesses in Palästina notwendig sind. Da aber solche Vorhaben keine finanziellen Rückflüsse in die Geberländer erwarten lassen, werden sie – wenn überhaupt – nur von privaten palästinensischen und internationalen Organisationen unterstützt. Auch die Europäische Union konzentriert sich inzwischen auf den Wettlauf um die Investitionsrückflüsse und reduzierte aus diesem Grund die Unterstützung jener privaten Institutionen, deren Überle-

ben sie während der Intifada garantiert hatte. Immerhin leistet sie mit der Vorbereitung der palästinensischen Wahlen, der Organisation und teilweisen Finanzierung der Wahlbeobachtung und einer Informationskampagne für die zukünftigen Wählerinnen und Wähler einen Beitrag zur Errichtung demokratischer Strukturen.

Da Ende 1994 deutlich geworden war, daß die Implementierung des „Emergency Assistance Program“, das auf die Durchführung lang- und mittelfristiger Infrastrukturprojekte setzte, auf Grund der israelischen Politik der ökonomischen (und geographischen) Trennung der palästinensischen Gebiete und der politischen und administrativen Defizite auf palästinensischer Seite nicht so schnell wie beabsichtigt zu realisieren ist, wurde auf einer Geberkonferenz im November 1994 entschieden, kurzfristigen Hilfsmaßnahmen den Vorzug zu geben.

Es wird geschätzt, daß die internationale Staatengemeinschaft zwischen April und September 1995 mindestens 145 Millionen US-Dollar für die laufenden Ausgaben der Palestinian National Authority bezahlt haben wird. Die Europäische Union, die für die Periode 1994 bis 1998 500 Millionen ECU (je 250 Millionen ECU als Geschenk bzw. als Kredite) zugesagt hat (European Union o.J., 9 f.), soll inzwischen die Hälfte ihrer für 1995 zugesagten Mittel in der Höhe von 54,4 Millionen ECU für die Finanzierung der laufenden Kosten der PNA aufwenden (MEED, 9. Juni 1995, 5).

Da ein nicht unwesentlicher Teil dieser Zuschüsse für den Unterhalt der Polizeikräfte und einer von Anfang an aufgeblähten Bürokratie verwendet wird und insgesamt nur wenig positive Struktureffekte aufweist, ist auch diese „realistischere“ Politik der Geberstaaten nur bedingt positiv zu bewerten.

Ein weiteres Versäumnis der internationalen Staatengemeinschaft, und im besonderen der USA, besteht darin, daß sie Israel zu wenig deutlich auf seine Mitverantwortung für das Gelingen des Friedensprozesses hinweist. Die fortgesetzten technisch-bürokratischen Verzögerungen und Einschränkungen, die Ambivalenz zwischen Stabilisierung und Destabilisierung des Friedensprozesses usw. schaden den Palästinensern, sind nicht im Interesse der internationalen Geber und auch nicht in dem Israels.

6. Schlußbemerkungen

Wenn die seit der „Declaration of Principles“ vergangenen beiden Jahre doch noch ihr Gutes (für die Mehrheit der palästinensischen Bevölkerung) haben sollen, dann müßten die internationalen Akteure die Lehre daraus ziehen, daß ein so politisch bestimmter Konflikt wie der israelisch-palästinensische nicht durch ein technokratisches Entwicklungsmodell zu lösen ist. „Entwick-

lung“ hat zumindest für die Mehrheit der palästinensischen Bevölkerung bislang kaum stattgefunden, die vielzitierte „Friedensdividende“ konnte noch nicht ausgeschüttet werden. Es wäre dringend an der Zeit, sich in Erinnerung zu rufen, daß die gesamte Region des Nahen Ostens ohne nachhaltige politische Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts in seiner Entwicklung blockiert bleiben wird. Die internationale Gemeinschaft sollte zur Kenntnis nehmen, daß im Rahmen „falscher“ politischer Voraussetzungen keine „richtige“ sozioökonomische Entwicklung möglich ist. Selbstverständlich ist ihr Beitrag zu einer ökonomischen Entwicklung der Autonomen Gebiete notwendig, doch sollten sie sich dadurch nicht von einer Anwaltschaft für eine gerechtere politische Lösung freikaufen wollen.

Israel wird sich aus wohlverstandenen Eigeninteresse in den Jahren der vereinbarten Verhandlungen um eine dauerhafte Lösung dazu durchringen müssen, statt bürokratisch-administrativer Demonstration seiner Überlegenheit vertrauensbildende Maßnahmen zu setzen. Die „Verluste“, die es durch eine gerechtere Teilung von Land und Wasser erleiden würde, könnten langfristig durch die positiven Auswirkungen regionaler Kooperation im Nahen Osten wettgemacht werden.

Die Palästinenser müßten sich dessen bewußt werden, daß die Art und Weise ihrer innergesellschaftlichen Entwicklung wesentlich über Erfolg oder Mißerfolg bei den Verhandlungen über einen endgültigen Friedensvertrag mit Israel und über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung entscheiden wird. Eine Nichtüberwindung der historisch bedingten gesellschaftlichen Fragmentierungen und die Etablierung eines undemokratischen, neofeudalistischen, die Menschenrechte nicht wirklich achtenden politischen Systems würde den palästinensischen Beitrag zum Nichtgelingen des Friedensprozesses und der Blockierung der ökonomischen Entwicklung bedeuten.

Trotz aller Zweideutigkeiten und Defizite, die die israelisch-palästinensischen Abkommen enthalten, muß der Fortschritt, den sie repräsentieren, gewürdigt werden. Der Abschluß des „Interim Agreement on the Expansion of Palestinian Self Rule in the West Bank“ sollte von allen Beteiligten zum Anlaß genommen werden, vor der Aufnahme der Verhandlungen um einen endgültigen Friedensvertrag, den Verlauf des bisherigen Verhandlungsprozesses zu evaluieren und vorrangig die Überwindung jener politischen Blockaden der ökonomischen Entwicklung Palästinas und darüberhinaus der gesamten Region des Nahen Ostens in Angriff zu nehmen.

Abstracts

Even more than two years after signing the "Declaration of Principles on Self-Government Arrangements" in September 1993, Palestinian hopes for a "peace-divided" have not yet come true. Rather have Israeli restrictions to the freedom of movement imposed on Palestinians caused heavy losses to Palestinian economy.

As all agreements made within the scope of the peace-process between Israel and Palestine, only reflect Israel's reluctance to allow an equitable distribution of resources and to permit substantial requirements for a solid socio-economic development of the Palestinian entity, the success of the peace process as a whole is jeopardized.

This article aims at pointing out those political and social structures, which rooting in the past still hindered Palestinians in attending to their interests more successfully at peace negotiations and during the past two years also impeded them in creating the necessary basis for a sound autonomous entity. Furthermore the international false perceptions regarding the connection between political and economical development are analysed more closely.

Auch mehr als zwei Jahre nach Unterzeichnung der „Declaration of Principles on Self-Government Arrangements“ im September 1993 haben sich die Hoffnungen der Palästinenser auf eine „Friedensdividende“ nicht erfüllt. Vielmehr haben vor allem die von den Israelis verfügbten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Palästinenser deren Ökonomie schweren Schaden zugefügt.

Da alle im Rahmen des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses getroffenen Vereinbarungen die Unwilligkeit Israels reflektieren, die Ressourcen gerecht zu teilen und materielle Voraussetzungen für eine solide sozioökonomische Entwicklung des palästinensischen Gemeinwesens zuzulassen, ist das Gelingen des Friedensprozesses insgesamt in Frage gestellt. Ziel dieses Artikels ist es, jene in die Vergangenheit reichenden politischen und gesellschaftlichen Strukturen aufzuzeigen, die die Palästinenser bei den Friedensverhandlungen daran hinderten, ihre Interessen besser durchzusetzen und in den vergangenen zwei Jahren die Grundlagen für ein geordnetes autonomes Gemeinwesen zu gestalten. Darüberhinaus werden auch die Fehleinschätzungen der internationalen Staatengemeinschaft in bezug auf den Zusammenhang von politischer und ökonomischer Entwicklung einer näheren Analyse unterzogen.

Literatur

- Andoni, Lamis: Together against Israel. In: Middle East International, Nr. 501, 3. Februar 1995, 7 f.
- Aruri, Naseer H.: The serious challenges facing Palestinian society. In: Middle East International, Nr. 507, 25. August 1995, 16 f.
- Baumgarten, Helga: Palästina: Befreiung in den Staat. Frankfurt a. M. 1991.
- Benvenisti, Meron: The West Bank Data Project: A survey of Israel's Policy. The American Enterprise Institute, Washington 1984.
- Benvenisti, Meron: Not „Two States“ but Equality between the Two People in Palestine-Israel. In: News from Within, Nr. 7 (1995), 16 f.
- Bogdanor, Vernon: The Electoral System, Government, and Democracy. In: Sprinzak, Ehud und Larry Diamond (Hrsg.): Israeli Democracy under Stress. Boulder/London 1993, 83 – 106.
- Dakkak, Ibrahim: Development from Within: A Strategy for Survival. In: Abed, George T. (Hrsg.): The Palestinian Economy. London/New York 1988, 287 – 310.
- Elmusa, Sharif S. und Mahmud El-Jafaari: Power and Trade: The Israeli-Palestinian Economic Protocol. In: Journal of Palestine Studies, Nr. 2 (1995), 14 – 32.
- European Union: The Europeans and the Palestinians, o. J.
- Fischer, Stanley, Leonard J. Hausman, Anna D. Karasik und Thomas C. Schelling (Hrsg.): Securing Peace in the Middle East. Project on Economic Transition. Cambridge/London 1994.
- Garg, Prem C. und Samir El-Khouri: Entwicklungshilfe für die Regionen West Bank und Gaza. In: Finanzierung und Entwicklung, Nr. 9 (1994), 7 – 9.
- Gaza Community Mental Health Programme: Annual Report 1994. (1995).
- Glasneck, Johannes und Angelika Timm: Israel. Die Geschichte des Staates seit seiner Gründung. Bonn/Berlin 1992.
- Hass, Amira: Remarks on the Gaza Strip Today. Life under Autonomy. In: News from Within, Nr. 7 (1995), 10 f.
- Heiberg, Marianne und Geir Øvansen (Hrsg.): Palestinian Society in Gaza, West Bank and Arab Jerusalem. A survey of living conditions. FAFO-Report 151, Oslo 1993.
- Jerusalem Media & Communication Centre: Israeli obstacles to Economic Development in the Occupied Palestinian Territories. Jerusalem 1992.
- Mansour, Camille: The Palestinian-Israeli Peace Negotiations: An Overview and Assessment. In: Journal of Palestine Studies, Nr. 3 (1993), 5 – 31.
- Morris, Benny: The Birth of the Palestinian Refugee Problem 1947 – 1949. Cambridge 1987.
- Nassar, Jamal R. und Roger Heacock (Hrsg.): Intifada. Palestine at the Crossroads. New York 1991.
- NENGOOT: Changing Horizons, Proceedings of the NENGOOT Conference on Euro-Palestinian Development Cooperation, Jerusalem 5. – 7.7.1991.
- NENGOOT: Palestine – Development for Peace, Proceedings of the EEC-Palestinian Conference on Euro-Palestinian Development Cooperation, Brüssel 28.9. – 1.10.1992.

- Øvensen, Geir: Responding to Change. Trends in Palestinian Household Economy. Oslo 1994.
- Patrick, Neil: Democracy under limited autonomy. The Declaration of Principles and political prospects in the West Bank and Gaza Strip. Jerusalem 1994.
- Roy, Sara: The Gaza Strip. The Political Economy of De-development. Washington D.C. 1995.
- Said, Edward W.: Symbol versus substance: A year after the Declaration of Principles. An interview. In: Journal of Palestine Studies, Nr. 2 (1995), 60 – 72.
- Shehadeh, Raja: Questions of Jurisdiction: A legal analysis of the Gaza-Jericho Agreements. In: Journal of Palestine Studies, Nr. 4 (1994), 18 – 25.
- Thalhami, Ghada: A Symmetry of Surrogates. Jordan's and Egypt's Response to the Intifada. In: Nassar, Jamal R. und Roger Heacock (Hrsg.): Intifada. Palestine at the Crossroads. New York 1991, 232 – 239.
- Tessler, Mark: A History of the Israeli-Palestinian Conflict. Bloomington/Indianapolis 1994.
- Union of Palestinian Medical Relief Committees: The Union of Palestinian Medical Relief Committees. Fifteen Years of Primary Health Care Development 1979 – 1994. Jerusalem 1995.
- United Nations: The Origins and Evolution of the Palestine Problem 1917 – 1988. New York 1990.
- World Bank: Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace. Bd. I – VI, Washington D.C., September 1993.
- World Bank: Emergency Assistance Program for the Occupied Territories. Washington D.C. 1994a.
- World Bank: Peace and the Jordanian Economy. Washington D.C. 1994b.

Zeitungen/Zeitschriften

- Middle East Economic Digest (London)
- Middle East International (London)
- News from Within (Jerusalem)
- The Jerusalem Post, International Edition (Jerusalem)
- The Jerusalem Report (Jerusalem)
- The Jerusalem Times (Jerusalem)

Abkommen

Die im Artikel angeführten israelisch-palästinensischen Abkommen sind in unterschiedlicher Vollständigkeit publiziert in:

- Israel/Palestine Center for Research and Information (I.C.P.R.I.) (Hrsg.) (1994), I, 1. Journal of Palestine Studies (erscheint vierteljährlich).

- The Institute for Social and Economic Policy in the Middle East. Harvard University, Near East Economic Progress Report, Nr. 1 (März 1994), Nr.2, April 1994.
- Der Vertragstext des „Interim Agreement on the Expansion of Palestinian Self Rule in the West Bank“ vom 28. September 1995 liegt bislang noch nicht in veröffentlichter Form vor.

Margit Scherb, Obere Weißgerberstraße 19/20, A-1030 Wien