



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.5.2004  
SEK(2004) 565

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Europäische Nachbarschaftspolitik**

**Länderbericht**

**PALÄSTINENSISCHE BEHÖRDE FÜR DAS  
WESTJORDANLAND UND DEN GAZASTREIFEN**

{COM(2004)373 final}

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung .....	3
1.1.	Die Europäische Nachbarschaftspolitik .....	3
1.2.	Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Palästinensischen Behörde .....	3
<b>2.</b>	<b>Politische Aspekte</b> .....	<b>5</b>
2.1.	Politische Lage .....	5
2.2.	Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.....	7
2.3.	Menschenrechte und Grundfreiheiten .....	11
3.	Wirtschaftliche und soziale Lage .....	13
3.1.	Makroökonomische und soziale Entwicklungen.....	13
3.1.1.	Jüngste sektorale Entwicklungen .....	13
3.1.2.	Finanzverwaltung, Geld- und Währungspolitik.....	14
3.1.3.	Soziale Lage und menschliche Entwicklung.....	15
3.2.	Strukturelle und finanzpolitische Reformen .....	15
3.3.	Handel, Markt- und aufsichtsrechtliche Reformen .....	16
3.4.	Energie, Umwelt, Forschung und Innovation .....	20

## **1. EINLEITUNG**

### **1.1. Die Europäische Nachbarschaftspolitik**

Am 1. Mai 2004 sind der Europäischen Union zehn neue Mitgliedstaaten beigetreten. Die Erweiterung hat die politische Geographie der EU verändert und bietet neue Chancen zur Vertiefung der Beziehungen zwischen der Union und ihren Nachbarn im Osten und im Süden. Die EU ist fest entschlossen, die Partnerschaften mit ihren Nachbarn zum gegenseitigen Nutzen weiterzuentwickeln - zur Förderung von Sicherheit, Stabilität und Wohlstand. Die Außengrenzen der EU werden keine neuen Trennlinien, sondern der Mittelpunkt einer intensivierten Zusammenarbeit sein.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik setzt ehrgeizige Ziele für die Partnerschaft mit den Nachbarländern, gegründet auf ein starkes Engagement für gemeinsame Werte und politische, wirtschaftliche und institutionelle Reformen. Den Partnerländern wird vorgeschlagen, engere politische, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen mit der EU einzugehen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu intensivieren und gemeinsam Verantwortung für Prävention und Beilegung von Konflikten zu übernehmen. Die EU bietet die Aussicht auf eine Teilhabe an ihrem Binnenmarkt und auf eine weitere wirtschaftliche Integration an. Tempo und Intensität dieses Prozesses werden davon abhängen, inwieweit die einzelnen Partnerländer willens und in der Lage sind, sich auf diese umfassende Agenda einzulassen. Die Politik baut auf dem bestehenden Kooperationsrahmen auf und konsolidiert ihn.

Mit diesem Bericht legt die Kommission ihre Bewertung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Palästinensischen Behörde vor. Beschrieben werden die Fortschritte in den Beziehungen im Rahmen des Interims-Assoziationsabkommens sowie die aktuelle Lage in ausgewählten Bereichen, die für diese Partnerschaft von besonderem Interesse sind: die Entwicklung der politischen Institutionen, ausgehend von den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, auf die in dem Abkommen besonderes Gewicht gelegt wurde, sowie die strukturellen und finanzpolitischen Reformen, die neue Möglichkeiten für die Entwicklung und Modernisierung, für die weitere Liberalisierung des Handels und für die schrittweise Einbeziehung in den Binnenmarkt eröffnen werden. Der Bericht bietet Orientierungslinien für die Ausarbeitung eines gemeinsamen Aktionsplans und kann ferner als Grundlage für die Bewertung der weiteren Fortschritte in den Beziehungen der Europäischen Union zur Palästinensischen Behörde dienen.

Der Bericht bezieht die besonderen Gegebenheiten des Nahost-Konfliktes ein, die weit reichende Auswirkungen auf die politische und wirtschaftliche Lage im Westjordanland und im Gazastreifen haben.

### **1.2. Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Palästinensischen Behörde**

Die Organe der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten haben sich in enger Zusammenarbeit mit der Palästinensischen Behörde darum bemüht, die Institutionen eines künftigen demokratischen, unabhängigen und lebensfähigen palästinensischen Staates aufzubauen, der in Frieden und Sicherheit mit Israel und seinen anderen Nachbarn zusammenlebt.

Das **Interimsassoziationsabkommen** über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und der PLO (zugunsten der Palästinensischen Behörde) wurde am 24. Februar 1997 unterzeichnet und trat am 1. Juli 1997 in Kraft. Das Hauptziel des Abkommens besteht darin, die Voraussetzungen für eine stärkere Handelsliberalisierung und einen angemessenen Rahmen für einen umfassenden Dialog zwischen der Europäischen Union und der Palästinensischen Behörde zu schaffen. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Palästinenser in den Europa-Mittelmeer-Prozess zu integrieren.

Seit dem Ausbruch der „Al-Aksa-Intifada“ im September 2000 erwies sich die Umsetzung des Interimsassoziationsabkommens als extrem schwierig. Am 26. Juni 2003 fand in Ramallah eine Tagung des mit dem Abkommen eingesetzten Gemischten Ausschusses statt. Es handelte sich um die zweite Tagung dieser Art und die erste seit mehr als drei Jahren. Bei dieser Gelegenheit wurden Mittel und Wege erörtert, um den Handel zwischen der EU und dem Westjordanland und dem Gazastreifen zu erleichtern und die uneingeschränkte Umsetzung des Interimsassoziationsabkommens zu gewährleisten, wobei auch Bestimmungen über das palästinensische Reformprogramm einbezogen wurden.

Die **Unterstützung der Europäischen Gemeinschaft** für die Palästinenser reicht zurück bis ins Jahr 1971, als die EG erstmals einen Beitrag zum ordentlichen Haushalt des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) leistete.

<b>Unterstützung durch die Gemeinschaft im Zeitraum 2000-2003</b>				
<b>Haushaltlinie</b>	<b>Verpflichtungsermächtigungen (in Mio. EUR)</b>			
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<i>MEDA</i>	119,60	0,00	104,50	92,75
<i>Gemeinschaftsmaßnahmen in Zusammenhang mit dem Friedensabkommen</i>	20,40	43,05	87,75	47,00
<i>Beitrag für UNRWA</i>	40,24	57,25	55,00	57,75
<i>Humanitäre Hilfe (ECHO)</i>	18,20	26,26	35,00	38,00
<i>Nahrungsmittelhilfe/ Ernährungssicherheit</i>	16,06	17,10	35,00	20,28
<b>Insgesamt</b>	<b>214,5</b>	<b>143,66</b>	<b>317,25</b>	<b>255,78</b>

Die EU ist der größte Geber finanzieller Unterstützung für die Palästinenser und leistet als solcher sowohl humanitäre und Flüchtlingshilfe als auch Entwicklungshilfe und Unterstützung für die Palästinensische Behörde. Die Hilfeleistungen der EU und anderer internationaler Geber für die Behörde haben entscheidend dazu beigetragen, dass die Behörde auch in Krisenzeiten wichtige öffentliche Dienstleistungen aufrechterhalten konnte. Insgesamt wurden im Zeitraum 2002-2003 aus dem Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft zur Unterstützung des Reformprozesses und in Reaktion auf die Verschärfung der

wirtschaftlichen und humanitären Krisensituation € 570 Millionen bereitgestellt. Die Gelder wurden für Folgendes eingesetzt: Unterstützung für die Palästinensische Behörde, Soforthilfefonds für den palästinensischen Privatsektor, Rehabilitationsmaßnahmen in Städten und Gemeinden, Vorbereitung von Wahlen, Flüchtlingshilfe, Nahrungsmittelhilfe, Unterstützung für den Gesundheitssektor sowie für den Verwaltungsaufbau und die Justizreform.

Die EU-Finanzhilfen sind an eine Reihe von Auflagen geknüpft, die darauf abzielen, die palästinensischen Reformbemühungen u.a. auf Ebene der **Verwaltungs- und Justizreform** und der **finanziellen Rechenschaftspflicht** voranzubringen. Besonderes Augenmerk wurde auf eine geordnetere Verwaltung der öffentlichen Finanzen durch die Behörde und die Stärkung der Finanzkontrollmechanismen gelegt.

Die Palästinensische Behörde nimmt an einer Reihe von Euro-Med-Programmen teil, die Kontakte der Bevölkerungen untereinander, kulturelle Zusammenarbeit und die Kooperation zwischen Handelnden der Zivilgesellschaft, Jugendverbänden und Nicht-Regierungsorganisationen fördern. Die Palästinensische Behörde erfüllt die Bedingungen, an Gemeinschaftsprogrammen im Bereich der höheren Erziehung teilzunehmen, namentlich an „Tempus“ und „Erasmus Mundus“.

Das Westjordanland und Gaza sind im Zeitraum 2002-2004 Teil von ca. 30 Schwerpunktgebieten der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) und haben Unterstützung im Werte von € 2.5 Millionen erfahren. Die EIDHR unterstützt Initiativen der Zivilgesellschaft, die darauf abzielen, Demokratie und Menschenrechte zu fördern.

Die EU unterstützt auch weiterhin Initiativen zur Förderung des Friedensprozesses – und insbesondere zivilgesellschaftliche -, die einer Kultur der Toleranz und des gegenseitigen Verständnisses, der Stärkung der demokratischen Grundsätze und der Achtung der Menschenrechte dienlich sind.

## **2. Politische Aspekte**

### **2.1. Politische Lage**

Im September 1993 unterzeichneten die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) und Israel die Palästinensische Prinzipienklärung, mit der eine Rahmenvereinbarung über eine vorläufige palästinensische Selbstverwaltung im Gazastreifen und in Jericho getroffen wurde. Es handelte sich um die erste Etappe des so genannten „**Osloer Friedensprozesses**“.

Im Einklang mit dem von Israel und der PLO am 4. Mai 1994 geschlossenen Kairoer Abkommen über den Gazastreifen und das Gebiet Jericho fand eine Übertragung von Befugnissen und Verantwortlichkeiten von der israelischen auf die palästinensische Seite statt. Unmittelbares Ergebnis dieses Abkommens war, dass PLO-Vorsitzender Jassir Arafat aus seinem tunesischen Exil heimkehrte und zum Vorsitzenden der neu geschaffenen Palästinensischen Behörde ernannt wurde.

Infolge des von Israel und der PLO am 28. September 1995 geschlossenen Interimsabkommens sowie des Protokolls vom 17. Januar 1997 über die Truppenumgruppierung in Hebron und des Sharm-el-Sheik-Abkommens vom 4. September 1999 wurden in weiteren Teilen des Westjordanlandes zivile Befugnisse und teilweise auch

Sicherheitszuständigkeiten von Israel auf die Behörde übertragen. Gemäß dem Interimsabkommen wurden die Palästinensischen Gebiete in drei Zonen (A, B und C) unterteilt, die jeweils in unterschiedlichem Maße der palästinensischen bzw. der israelischen Kontrolle unterliegen; allerdings ist die Lage hinsichtlich der effektiven Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten seit dem Beginn der Intifada sehr unübersichtlich.

Im Januar 1996 hielten die Palästinenser ihre ersten und bislang einzigen Präsidentschafts- und Legislativwahlen ab, bei denen die 88 Mitglieder des Palästinensischen Legislativrates (Palestinian Legislative Council, PLC) und der Präsident (Ra'is) der Palästinensischen Behörde bestimmt wurden.

Die Prinzipienklärung im Rahmen der Osloer Abkommen umfasst einen Zwei-Phasen-Zeitplan. Demnach sollten im Anschluss an die Übergangsperiode in der zweiten Phase die Fragen im Zusammenhang mit dem "dauerhaften Status" bzw. "endgültigen Status" angegangen und die „verbleibenden Fragen“ geklärt werden, darunter „Jerusalem, Flüchtlinge, Siedlungen, Sicherheitsregelungen, Grenzen, Beziehungen zu und Zusammenarbeit mit anderen Nachbarn sowie andere Fragen von gemeinsamem Interesse“. Das Abkommen über den endgültigen Status sollte einem offiziellen Friedensabkommen zwischen Israel und der Palästinensischen Behörde gleichkommen und die Möglichkeit der Schaffung eines souveränen palästinensischen Staates einschließen. Die Verhandlungen über diese Fragen wurden mehrfach vertagt, und beim Gipfeltreffen von Camp David im Juli 2000 konnte keine Einigung erzielt werden.

**Entwicklungen seit September 2000:** Seit dem Ausbruch der zweiten Intifada Ende September 2000 erreichten Gewalt und Blutvergießen in der Region ein beispielloses Ausmaß. Die offiziellen Verhandlungen zwischen Israel und der Palästinensischen Behörde über eine friedliche Beilegung des Konflikts wurden bald nach den Gesprächen von Taba im Januar 2001 abgebrochen, und Gewalt- und Terrorakte nahmen in dramatischer Weise zu. Insbesondere begann eine Welle von Selbstmordanschlägen, für die in erster Linie Gruppierungen verantwortlich zeichnen, die die Osloer Friedensabkommen ablehnen und das Existenzrecht Israels verneinen. Seither rücken israelische Truppen immer wieder in palästinensische Gebiete ein, ein großer Teil der unter palästinensischer Kontrolle stehenden Städte und Dörfer wurde erneut besetzt, und sowohl im Westjordanland als auch im Gazastreifen wurden Ausgangssperren verhängt und weit reichende Beschränkungen des Personenverkehrs eingeführt. Die Intifada und die mit dem Konflikt einhergehende Gewalt hatten bis Anfang 2004 mehr als 3300 Todesopfer und über 24.000 Verletzte gefordert.

Abriegelungen und Ausgangssperren, die sowohl den Waren- als auch den Personenverkehr behindern, haben zu einer Verschärfung der humanitären Notlage geführt. Seit September 2000 hat die palästinensische Wirtschaft einen beispiellosen Niedergang erlebt.

Israel hat im Westjordanland mit dem Bau einer „Trennmauer“ begonnen, mit der Begründung, sie würde größeren Schutz vor Angriffen und Selbstmordanschlägen in Israel bieten. Die israelische Regierung argumentiert, dass es sich um eine befristete Maßnahme handelt und dass die Sperranlage wieder abgebaut werden kann, wenn sich die Sicherheitslage verbessert. Von palästinensischer Seite hingegen wird die Auffassung vertreten, dass die Sperranlage aufgrund ihres von der „Grünen Linie“ abweichenden Verlaufs und der tiefen Einschnitte in das Westjordanland die Aussichten auf eine Verhandlungslösung und einen dauerhaften Frieden auf der Grundlage eines lebensfähigen palästinensischen Staates untergräbt. Auch die Vereinten Nationen und die Weltbank haben die internationale

Gemeinschaft auf die negativen sozialen und wirtschaftlichen Folgen aufmerksam gemacht, die die Sperranlage für die palästinensische Bevölkerung hat.

In der vom **Nahost-Quartett** (Europäische Union, Vereinigte Staaten, Vereinte Nationen und die Russische Föderation) im April 2003 vorgelegten „**Roadmap**“ sind die Schritte für eine umfassende Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts bis 2005 dargelegt. Bis dahin soll ein unabhängiger, demokratischer und lebensfähiger palästinensischer Staat entstehen, der in Frieden und Sicherheit mit Israel und seinen anderen Nachbarn zusammenlebt. Die politischen Perspektiven der Roadmap wurden auf dem Gipfeltreffen von Akaba im Juni 2003 bekräftigt. Die Europäische Union hat in Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft Unterstützung für diesen Prozess geleistet.

**Reform der palästinensischen Behörde:** Umfassende und systematische Überlegungen zur Notwendigkeit der **Stärkung und Reform der palästinensischen Institutionen** wurden erstmals 1999 von einer von der EU unterstützten und von Ex-Premierminister Michel Rocard geleiteten unabhängigen Task Force unter der Schirmherrschaft des „Council on Foreign Relations“ vorgelegt.

Angesichts des wachsenden innenpolitischen und internationalen Drucks beschloss die Palästinensische Behörde im Juni 2002 ein weit reichendes Reformprogramm. Es wurde eine Reihe wichtiger Maßnahmen ergriffen; dazu zählen die Annahme und das Inkrafttreten des Grundgesetzes und die Rechtsvorschriften über die Unabhängigkeit der Judikative. Im Februar 2003 verabschiedete der Legislativrat den Haushalt 2003, wobei erstmals ein Haushalt der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, und generell wurden bedeutende Anstrengungen zur Stärkung der Finanzkontrolle unternommen.

Mit einer Änderung des Grundgesetzes durch den Legislativrat im März 2003 wurde das Amt des Ministerpräsidenten der Palästinensischen Behörde geschaffen. In seiner Antrittsrede vor dem Legislativrat am 29. April 2003 erklärte der erste Ministerpräsident, Mahmud Abbas, dass die neue Regierung weiteren Reformfortschritten hohe Priorität beimisst. Er sicherte zudem die Schaffung rechtsstaatlicher Verhältnisse, ein Vorgehen gegen Anstachelung zu Hass und Gewalt, die Wahrung der Menschenrechte und die Vorbereitung freier und demokratischer Wahlen zu. Gleichzeitig kündigte er für 2003 ein detailliertes Reformprogramm der Behörde und eine neue Strategie für Verwaltungsreformen an. Das Wiederaufflammen der Gewalt nach einer Zeit der Waffenruhe veranlasste Abbas im September 2003 zum Rücktritt. Im November 2003 bestätigte der Legislativrat das neue Kabinett des neuen Ministerpräsidenten Ahmed Kurei.

## **2.2. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit**

Die **allgemeine verfassungsmäßige Ordnung** der Palästinensischen Behörde ergibt sich aus den Interimsabkommen, auf deren Grundlage das Grundgesetz 1997 vom Palästinensischen Legislativrat verabschiedet und - mit Verzögerung – von Präsident Arafat 2002 gebilligt wurde.

Das Grundgesetz sieht drei getrennte Gewalten vor: die Exekutive, die Legislative (verkörpert durch den 88-köpfigen Palästinensischen Legislativrat) und die Judikative. Das Amt des Ministerpräsidenten wurde mit einer Grundgesetzänderung im Jahr 2003 geschaffen. Seither untersteht das Kabinett dem Ministerpräsidenten.

Für die Vertretung auf internationaler Ebene ist immer noch die Palästinensische Befreiungsorganisation zuständig. Der Palästinensische Nationalrat ist ein Gremium, das sich aus Vertretern sowohl der Diaspora als auch des Westjordanlandes und des Gazastreifen zusammensetzt.

Das Grundgesetz sieht eine **parlamentarische Demokratie**, politischen und Parteienpluralismus und Grundfreiheiten vor. Das Regierungssystem ließe sich als „semi-präsidential“ charakterisieren. Zwar wurde dem Palästinensischen Legislativrat eine Reihe wichtiger Befugnisse zur Kontrolle der Exekutive zugestanden (z.B. Verabschiedung von Gesetzen, Annahme des Haushalts), doch ist eines der Hauptmerkmale des palästinensischen Grundgesetzes die starke Rolle des Präsidenten: dieser ernennt den Ministerpräsidenten, die im Legislativrat verabschiedeten Gesetze bedürfen seiner Unterschrift, er kann Dekrete mit Gesetzeskraft erlassen und er hat die Oberhoheit über die Sicherheitskräfte inne.

Die Legislaturperiode des Legislativrates endete 1999 und seither wurden keine weiteren Wahlen abgehalten. Meinungsumfragen und Bürgerrechtsgruppen zufolge haben die Mitglieder des Legislativrates dadurch in den Augen der palästinensischen Bevölkerung an Legitimität verloren. Einschränkungen der Bewegungsfreiheit hinderten Mitglieder des Legislativrates aus Gaza und dem Westjordanland daran, an Plenarsitzungen in Ramallah bzw. Gaza teilzunehmen.

Im Jahr 1996 wurden **Wahlen** für das Präsidentenamt abgehalten. Dabei wurde Jassir Arafat mit 88,1% der Stimmen zum „Ra'is“ (Arabisch für Vorsitzender oder Präsident) der Palästinensischen Behörde gewählt. Sein Hauptkonkurrent, Samiha Yusuf Kahlil, erhielt 9,3% der Stimmen.

Bei den Wahlen für den Legislativrat errangen die Fatah sowie der Fatah nahe stehende, unabhängige Kandidaten die Mehrheit der 88 Sitze. Die Wahlen wurden von Gruppierungen wie der Hamas und der Volksfront zur Befreiung Palästinas, die die Osloer Friedensabkommen ablehnen, offiziell boykottiert.

Ein Ergebnis der umfassenden Reformzusagen der Behörde war die Bildung eines unabhängigen Zentralen Wahlausschusses im Oktober 2002. In seinem Regierungsprogramm sicherte Ministerpräsident Ahmed Kurei zu, dass im Laufe des Jahres 2004 Wahlen abgehalten werden.

Die Abhaltung von Wahlen für die Behörde gestaltet sich aus einer Reihe von Gründen schwierig. Neben praktischen Fragen wie der Aktualisierung des Wählerverzeichnisses oder der für den Wahlkampf, die Arbeit der Wahlhelfer und schließlich die Stimmabgabe erforderlichen Bewegungsfreiheit gehören dazu auch heikle Punkte wie die Rahmenbedingungen solcher Wahlen, die Einbeziehung von Ost-Jerusalem in Einklang mit dem Interimsabkommen und die Teilnahme von palästinensischen Flüchtlingen an Kommunalwahlen.

Bislang gibt es keine Rechtsvorschriften über **politische Parteien**. Ein Gesetzesentwurf aus dem Jahr 1998 wurde von der Behörde bislang nicht verabschiedet.

Die wichtigsten politischen Gruppierungen im Westjordanland, im Gazastreifen und in der Diaspora sind Teil der Dachorganisation Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO). Dazu gehören die Mehrheitsfraktion der Fatah unter Führung des PLO-Vorsitzenden Jassir Arafat, die Palästinensische Volkspartei, die Palästinensische Demokratische Union (FIDA),



die Volksfront für die Befreiung Palästinas und Demokratische Front zur Befreiung Palästinas. Zu den wichtigsten palästinensischen Gruppierungen außerhalb der PLO, die sowohl in den Palästinensischen Gebieten als auch andernorts in der Region aktiv sind, zählen die Islamische Widerstandsbewegung (Hamas) und der Palästinensische Islamische Dschihad. Sowohl der Palästinensische Islamische Dschihad als auch die Hamas wurden von der EU als terroristische Organisation eingestuft.

Die **Exekutive** untersteht dem Präsidenten, dem Ministerrat und den Ministerien. Der Präsident führt den Vorsitz der Palästinensischen Behörde und des Exekutiv Ausschusses der Palästinensischen Befreiungsorganisation. Bis zu der Anfang 2003 vorgenommenen Grundgesetzänderung stand der Präsident auch dem Ministerkabinet vor. Gesetzesentwürfe können von allen Legislativrats- und Kabinettsmitgliedern eingebracht werden. Der Präsident kann in Ausnahmefällen sowie außerhalb der Sitzungsperioden des Legislativrates Dekrete mit Gesetzeskraft erlassen. Diese Dekrete müssen jedoch anschließend vom Legislativrat gebilligt werden.

Gemäß der Grundgesetzänderung vom März 2003 ist die Zahl der im Kabinet vertretenen Minister auf 24 begrenzt, zuzüglich des Ministerpräsidenten; vor der Änderung sah das Grundgesetz eine Höchstzahl von 19 Ministern vor. Im Jahr 2002 fanden zwei Kabinettsumbildungen statt (im Juni und Oktober), im Jahr 2003 drei, einschließlich der Bildung eines verkleinerten Notstandskabinetts (im März, Oktober und November).

Die **Zentralverwaltung** des Westjordanlandes und des Gazastreifens ist in sechzehn von einem Gouverneur geführten Bezirke unterteilt: zehn für das Westjordanland, fünf für den Gazastreifen und eines für Jerusalem. Die Gouverneure werden vom Präsidenten ernannt.

Es gibt in den Palästinensischen Gebiete nur eine Ebene der lokalen Verwaltung, nämlich Stadt- oder Gemeinderäte. Das 1997 geänderte Gesetz über die Gemeindeverwaltung regelt die Zusammensetzung, Finanzierung und Zuständigkeiten der gewählten Stadt- oder Gemeinderäte. Da seit 1976 keine Kommunalwahlen stattgefunden haben, wurden die Bürgermeister und Stadt- und Gemeinderatsmitglieder vom Minister für lokale Verwaltung ernannt.

Seit der Einrichtung der Palästinensischen Behörde wurden auf Ebene der Behörde bzw. in ihrem Umfeld zahlreiche öffentliche Einrichtungen und Stellen geschaffen. Die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten ist auf über 70.000 gestiegen, die verschiedenen Sicherheitsdienste der Behörde nicht eingerechnet. Die palästinensische öffentliche Verwaltung leidet unter mangelnder Effektivität und Effizienz, was auf unklare Zuständigkeitsverteilungen und Aufgabenstellungen sowie eine unübersichtliche Hierarchie zurückzuführen ist. Verschärfend kommt hinzu, dass es kein kohärentes Konzept für die Entwicklung der Humanressourcen und keine Ausbildungsmaßnahmen für die öffentlichen Bediensteten gibt.

Außerdem sind die öffentlichen Einrichtungen in ihrer Tätigkeit seit Beginn der Intifada und durch die gewaltsamen Auseinandersetzungen bei Vorstößen der israelischen Armee im Westjordanland und im Gazastreifen, die Ausgangssperren und die Infrastrukturschäden stark beeinträchtigt, so dass die Behörde grundlegende Aufgaben kaum noch wahrnehmen kann.

Die tief greifende Reform der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes gehört inzwischen zu den prioritären Zielsetzungen des allgemeinen Reformprogramms der Behörde. Bei der Umsetzung des Programms wurden jedoch nur begrenzte Fortschritte erzielt. Das aus

dem Jahr 1998 stammende Gesetz über den öffentlichen Dienst wurde nicht vollständig umgesetzt.

Zu den ergriffenen Maßnahmen zählen eine im Februar 2003 ausgearbeitete Kabinettsvorlage und ein im Juni 2003 gestartetes Pilotprojekt, an dem fünf Ministerien - Arbeit, lokale Verwaltung, Soziales, Kultur und Planung - beteiligt sind. Eine Reihe von Einrichtungen wurde ministerieller Kontrolle unterstellt. So wurden das Öl- und das Tabakmonopol beispielsweise der direkten Zuständigkeit des Finanzministeriums zugeordnet und sämtliche Monopole und Investitionen im Palästinensischen Investitionsfonds zusammengefasst.

Nach ihrer Einrichtung nahm die Palästinensische Behörde den Aufbau einer neuen **Rechtsordnung** in Angriff. Abgesehen von den neuen, vereinheitlichten Gesetzen der Behörde, die in den gesamten Palästinensischen Gebieten Anwendung finden, beruht die Rechtsordnung im Westjordanland auf dem vom französischen Recht inspirierten jordanischen Zivilrecht, während das Recht im Gazastreifen durch die ägyptische und britische Gesetzgebung geprägt ist. In beiden Gebieten gelten neben einigen aus der ottomanischen Zeit stammenden Rechtsvorschriften auch einige israelische Gesetze und Dekrete weiter sowie Gesetze, auf die sich die PLO vor der Einrichtung der Behörde stützte.

Die Hauptgrundlagen der Rechtsordnung der Behörde sind das Grundgesetz und das Gesetz über die Judikative, in denen eine Gewaltenteilung vorgesehen und der Aufbau der Gerichte, die Abgrenzung gerichtlicher Zuständigkeiten und die Vollstreckung von Gerichtsurteilen geregelt sind. Die Gesetze über die Gerichtsbarkeit im Westjordanland und im Gazastreifen sind inzwischen größtenteils vereinheitlicht.

Zahlreiche Rechtsvorschriften sind noch nicht umgesetzt und das Justizsystem ist bei Weitem nicht voll funktionsfähig. Die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen dem Justizministerium und dem Höheren Rechtsrat ist weiterhin unklar. Die Anwendung des neuen vereinheitlichten Rechtsrahmens gestaltet sich zudem auch durch die von israelischer Seite verhängten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und Abriegelungen sehr schwierig.

Die Infrastruktur der Gerichte ist völlig unzureichend. Da die Gerichte in der überwiegenden Zeit des Jahres nicht zusammentreten können, ist ein hoher Rückstau anhängiger Rechtssachen entstanden. Für eine angemessene Ausbildung im Justizwesen stehen keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung. Die Arbeit der Richter und der Gerichtsbediensteten wird auch durch unzureichende Abstimmung zwischen den Gerichten, ineffiziente Verfahren und eine unzulängliche Aktenverwaltung behindert. Auch hier kommen die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zwischen dem Westjordanland und Gazastreifen verschärfend hinzu.

Die Unabhängigkeit der Judikative wird Menschenrechtsorganisationen zufolge durch Einmischungen der Exekutive untergraben.

Während die Staatssicherheitsgerichte im Prinzip im Jahr 2003 offiziell aufgelöst wurden, sind die 1995 eingerichteten Militärgerichte weiterhin tätig und haben auch in zivilrechtlichen Angelegenheiten gewisse Kompetenzen. Die Militärgerichte sind zuständig für die Polizei- und Sicherheitskräfte sowie bei Straftaten von Zivilisten, die sich gegen die Sicherheitskräfte richten.

Die Osloer Abkommen sehen den Aufbau von Polizeikräften der Behörde vor. Inzwischen gibt es im Bereich der Behörde mindestens zehn weitgehend autonome Polizei- und

Sicherheitsdienste, darunter die Zivilpolizei, die Kriminalpolizei, den Präventiven Sicherheitsdienst sowie einen allgemeinen und einen militärischen Nachrichtendienst. Bemühungen, die verschiedenen Sicherheitsdienste zu vereinen, sind erfolglos geblieben.

Die Gefängnisse, die als "Reform-" oder "Rehabilitationszentren" bezeichnet werden, unterstehen der Direktion für Polizei. Die verschiedenen Sicherheitskräfte unterhalten jeweils eigene Haft- und Vernehmungseinrichtungen; der Zugang zu ihnen wurde externen Gremien und internationalen Menschenrechtsorganisationen wiederholt verweigert.

Gegen Ende des Jahres 2003 machte sich zunehmend bemerkbar, dass Recht und Ordnung im Westjordanland und im Gazastreifen immer weniger respektiert werden. Die zentrale Befehlsgewalt ist von den Einheiten vor Ort abgeschnitten und die Abriegelungen behindern Einsätze. Die Befehlshaber der Polizeikräfte und des Präventiven Sicherheitsdienstes waren vielfach nicht in der Lage oder nicht willens, Haftbefehle gegen Kriminelle oder militante Kämpfer zu vollstrecken, da die Vollstreckung oft zu bewaffneten Auseinandersetzungen mit radikalen Gruppen oder großen Familien-Clans führt.

„Transparency International“ bezog die Behörde erstmals im Jahr 2003 in ihren **Korruption**wahrnehmungsindex ein: sie rangiert dort auf Platz 78 von 133. Aktuelle Umfragen zeigen, dass die Öffentlichkeit den palästinensischen Institutionen generell wenig Vertrauen entgegenbringt.

Seit ihrer Ankündigung tief greifender Reformen im Juni 2002 hat die Palästinensische Behörde damit begonnen, Defizite anzugehen und das Gesamtsystem der öffentlichen Finanzen zu verbessern. Im Bereich der Finanztransparenz wurden seither Fortschritte erzielt und der Internationale Währungsfonds stellte bedeutende Erfolge fest.

### 2.3. Menschenrechte und Grundfreiheiten

Die palästinensischen Gesetze enthalten eine Reihe von Bestimmungen zum **Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten**, ohne dass dabei explizit auf internationale Vereinbarungen und Übereinkommen Bezug genommen würde. Die Palästinensische Behörde hat sich politisch verpflichtet, internationale Menschenrechtsstandards zu respektieren. Menschenrechtsorganisationen haben jedoch über zahlreiche Verletzungen berichtet. Das palästinensische Grundgesetz verbietet **Folter**, Gewaltanwendung gegen Gefangene und willkürliche Festnahmen. Es liegen jedoch zahlreiche Berichte über Fälle von Folterungen und Misshandlungen in Haftanstalten der Behörde vor, namentlich was die zu den Sicherheitskräften gehörenden Einrichtungen anbelangt. Menschenrechtsorganisationen zufolge praktizieren die Sicherheitskräfte willkürliche Festnahmen und wenden unverhältnismäßige Gewalt an. Zwar hat die Behörde diese Praktiken in Erklärungen verurteilt, doch scheinen die Sicherheitskräfte keine klaren Verfahren für die effektive und unparteiliche Überprüfung von Beschwerden zu haben; zudem lassen sich ihre Verhörmethoden nur begrenzt kontrollieren.

Das Grundgesetz garantiert die **Meinungsfreiheit**. In der Praxis ist die Meinungsfreiheit jedoch nach wie vor stark eingeschränkt. Auch die **Vereinigungsfreiheit** ist im Grundgesetz vorgesehen; sie erstreckt sich hier auf die Gründung von Gewerkschaften, Genossenschaften, Vereinigungen, Gesellschaften, Klubs und öffentlichen Einrichtungen. Das allgemeine Recht auf Vereinigungsfreiheit ist im Gesetz über nichtstaatliche und gemeinnützige Organisationen verankert.

Das Gesetz über Druckwerke und Veröffentlichungen sieht die **Freiheit von Presse und Medien** vor. Trotz dieser rechtlichen Garantien wird die Pressefreiheit in der Praxis beschränkt und die palästinensischen Massenmedien unterliegen der Zensur durch die Regierung. Mehrere Journalisten und Menschenrechtsaktivisten wurden verhaftet oder verhört. In mehreren Fällen mussten Zeitungen, Magazine oder Fernseh- und Radiosender ihre Tätigkeit einstellen. Gerichtliche Anordnungen über die Wiedereröffnung von Medienbüros, die von den Sicherheitskräften geschlossen worden waren, werden vielfach ignoriert. Nach Einschätzungen von Menschenrechtsorganisationen haben die Einschüchterungen zu einer Selbstzensur von Presse und Medien geführt.

Die wichtigsten Religionsgemeinschaften in den Palästinensischen Gebieten sind die Muslime (92%), die Christen (7,5%) und die Samariter (0,3%). Im Grundgesetz wurde der Islam zur offiziellen Religion im Westjordanland und im Gazastreifen proklamiert. **Andere Glaubensbekenntnisse genießen Religionsfreiheit**, sofern sie nicht gegen die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten verstoßen. Die Religionsfreiheit wird in der palästinensischen Gesellschaft im Allgemeinen respektiert.

Frauen machen lediglich 13% der Arbeitskräfte des formellen Arbeitsmarktes aus und sind vor allem im Dienstleistungssektor (Gesundheits- und Bildungswesen) beschäftigt. Nachdem der **Gleichberechtigung** in der Vergangenheit keine besondere Priorität beigemessen wurde, ist in jüngster Zeit in der Öffentlichkeit ein gewisser Wandel festzustellen. Es wurden Diskussionen über Themen wie Gewalt gegen Frauen, Vergewaltigung (einschließlich Vergewaltigung in der Ehe und so genannte „Ehrenverbrechen“) und Frauenhäuser geführt und im November 2003 wurde ein Frauenministerium eingerichtet.

**Zivilgesellschaftliche Organisationen** spielen in der palästinensischen Gesellschaft eine wichtige Rolle. Da die sich verschlechternden Bedingungen es der Behörde immer schwerer machen, Grundversorgungsleistungen abzudecken, wird eine große Bandbreite an Diensten – in Bereichen wie Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Kinder und Jugendliche, Frauen, Landwirtschaft, Wasserversorgung, Kleinunternehmen – oftmals nur noch von NRO wahrgenommen.

Außerdem hat der auf Ebene der Behörde laufende Reformprozess zu einer stärkeren Beteiligung der palästinensischen Zivilgesellschaft geführt. Dem im Mai 2003 eingerichteten Nationalen Reformausschuss, der die Reformagenda begleiten soll, gehören auch Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen an.

Ein Gesetz über Nichtregierungsorganisationen trat im Jahr 2000 in Kraft. Die Beziehungen zwischen der Palästinensischen Behörde und der Zivilgesellschaft sind jedoch generell wenig gefestigt, zumal die Behörde die Aktivitäten einiger zivilgesellschaftlicher Organisationen, insbesondere jener, die für entschiedenere Reformen und die Menschenrechte eintreten, scharf überwacht. Zudem müssen Organisationen bei ihrer Registrierung als NRO durch das Innenministerium übermäßig lange Wartezeiten in Kauf nehmen.

Eine Reihe von NRO widmet sich der Förderung des interkulturellen Dialogs zwischen Arabern und Israelis auf der Grundlage von Gleichheit und Gegenseitigkeit, unter Einbeziehung der arabisch-palästinensischen Minderheit in Israel, um durch eine Zusammenarbeit im beiderseitigen Interesse greifbare Ergebnisse zu erzielen. Ziel derartiger Initiativen ist es, in der Zivilgesellschaft die Basis für einen Neubeginn des Friedensprozesses zu schaffen.

Die Gründung von **Gewerkschaften und die Vereinigungsfreiheit** sind im Grundgesetz und im Gesetz über die Nichtregierungsorganisationen geregelt. Der Gewerkschaftsdachverband „Palestinian General Federation for Trade Unions“ (PGFTU) vertritt die Arbeiterbewegung in den Palästinensischen Gebieten. Der Vorstand und der Vorsitzende der PGFTU werden vom Präsidenten der Palästinensischen Behörde ernannt. Berichten zufolge soll es bei Streiks zu Einschüchterungsversuchen und willkürlichen Festnahmen von Streikführern durch Sicherheitskräfte gekommen sein.

Die Gleichheit aller Palästinenser vor dem Gesetz und der Gerichtsbarkeit wird im Grundgesetz bekräftigt, das **Diskriminierungen** aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit, des Geschlechts, der Religionszugehörigkeit, der Weltanschauung oder einer Behinderung verbietet. Das palästinensische Wahlgesetz enthält eine Quotenregelung für die Vertretung religiöser Minderheiten im Legislativrat.

### **3. WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE**

#### **3.1. Makroökonomische und soziale Entwicklungen**

##### *3.1.1. Jüngste sektorale Entwicklungen*

Seit Beginn der Intifada Ende 2000 hat sich die Wirtschaftslage in den Palästinensischen Gebieten gravierend verschlechtert. Der Konflikt und die israelische Abriegelungspolitik haben die palästinensische Wirtschaft auf verschiedensten Ebenen schwer getroffen: die Tourismuswirtschaft ist zusammengebrochen, palästinensische Arbeitskräfte können nicht mehr in Israel arbeiten und für die Palästinenser in den Palästinensischen Gebieten sind selbst grundlegende Wirtschaftstätigkeiten unmöglich geworden. Die Transaktionskosten sind erheblich gestiegen und die Einkommensverluste zwingen die Bevölkerung dazu, zur Deckung des tagtäglichen Bedarfs auf Ersparnisse zurückzugreifen, was sich negativ auf die Investitionsquote auswirkt. All diese Faktoren wirkten sich nachteilig auf die Binnennachfrage aus. Schätzungen zufolge ist das Realeinkommen innerhalb von drei Jahren (bis Ende 2003) um 30 bis 50% gesunken.

Für das Jahr 2002 liegen folgende Schätzungen vor: Rückgang des realen BIP um 15%, des realen Verbrauchs um 8%, der Investitionen um über 30% und der Exporte um über 20%. Im Jahr 2003 waren eine gewisse Stabilisierung und eine bescheidene Zunahme der Wirtschaftstätigkeit festzustellen, was auf verschiedene positive Faktoren zurückzuführen ist. So verbesserte sich mit der „Roadmap“ die politische Lage und im ersten Halbjahr 2003 war ein Rückgang der Gewalt festzustellen. Außerdem hatte Israel damit begonnen, Rückstände an Verrechnungseinnahmen bei den im Namen der Palästinensischen Behörde erhobenen Steuern auszuführen, was der Binnennachfrage Impulse verlieh. Auch die Abriegelungspolitik wurde etwas gelockert, so dass die Zahl der in Israel beschäftigten palästinensischen Arbeitskräfte wieder etwas anstieg. Trotz einer gewissen Verschlechterung in der zweiten Jahreshälfte haben diese Faktoren – gleichwohl ausgehend von einer niedrigen Ausgangsbasis - zu einem Realwachstum von rund 4,5% geführt.

Laut Zahlenangaben für die Zeit vor Beginn der Intifada pendelten früher rund 150.000 Palästinenser zur Arbeit nach Israel; Anfang 2003 war ihre Zahl auf 50.000 gesunken. Die Jahresarbeitslosenquote stieg von durchschnittlich 14% im Jahr 2000 auf 36% im dritten Quartal 2002. Im vierten Quartal 2002 und über das Jahr 2003 hinweg sank die Arbeitslosenquote jedoch auf etwa 30%. Im Jahr 2003 ließ der Druck auf den Arbeitsmarkt weiter nach, so dass Ende 2003 eine Arbeitslosenquote von 26% registriert werden konnte.

Der Lebensstandard eines Großteils der Bevölkerung hat sich dramatisch verschlechtert. Das BVE pro Kopf (Überweisungen von Arbeitnehmern aus dem Ausland eingerechnet) ging 2002 um rund 26% zurück. Die Armut nahm dramatisch zu: die Zahl der Menschen, die mit weniger als 2 USD pro Tag auskommen muss, stieg auf 60% und hatte sich somit seit dem Beginn der Intifada verdreifacht. 2003 ist das Pro-Kopf-BVE nur leicht gestiegen. Die Indikatoren für die Bereiche Gesundheit und Nahrungsmittelverbrauch zeigen ebenfalls eine Verschlechterung der Lage.

Aufgrund der engen monetären und wirtschaftlichen Verflechtung und insbesondere der engen Handelsverbindungen zwischen dem Westjordanland und dem Gazastreifen einerseits und Israel andererseits besteht insgesamt eine hohe Korrelation der allgemeinen Preisbewegungen, die an die Entwicklung des Schekel/Dollar-Kurses geknüpft sind. Die jüngsten Preisentwicklungen im Gazastreifen und im Westjordanland differieren jedoch, was auf die lokal unterschiedlichen Auswirkungen der Intifada und der Abriegelungspolitik zurückzuführen ist. Im Gazastreifen z.B. war die Rezession weitaus deutlicher zu spüren als im Westjordanland und auch der Rückgang der Binnennachfrage war dort stärker. Die striktere Abriegelungspolitik im Westjordanland hatte weitaus größere Auswirkungen auf die Transportkosten, wodurch die dämpfende Wirkung der Rezession weitgehend aufgehoben wurde. Deshalb lag der Preisanstieg im Westjordanland im Jahr 2002 bei rund 6%, gegenüber 2,7 % im Gazastreifen, was einen Gesamtdurchschnitt von rund 5,7% ergibt. Für 2003 wird von einem Preisanstieg von rund 1,1% im Westjordanland und im Gazastreifen ausgegangen.

### *3.1.2. Finanzverwaltung, Geld- und Währungspolitik*

Die palästinensischen Einnahmen kollabierten, als Israel die Transferzahlungen, die hauptsächlich auf Einnahmen aus indirekten Steuern, Mehrwertsteuer, Einfuhrabgaben und Verbrauchsteuern beruhen und vor Beginn der Intifada rund zwei Drittel der Einnahmen der Palästinensischen Behörde ausmachten, mit Beginn der Intifada einstellte. Erst 2003 leistete Israel wieder regelmäßige Zahlungen. Vor diesem Hintergrund setzte die Behörde eine Reihe von Sparplänen um, um die Ausgaben zu begrenzen und die Ressourcenallokation auf Bereiche zu konzentrieren, die für den Fortbestand der Palästinensischen Behörde unerlässlich sind.

Im Jahr 2002 beliefen sich die gebietsinternen Einnahmen auf 225 Mio. USD, einschließlich einiger israelischer Verrechnungszahlungen in Höhe von insgesamt 29 Mio. USD. Damit standen für die monatlichen Ausgaben 90 Mio. USD zur Verfügung, was eine Finanzierungslücke in Höhe von 773 Mio. USD für das gesamte Jahr bedeutete. Diese Lücke wurde mittels externer Geberhilfe, Finanzierungen seitens inländischer Banken sowie durch die Inkaufnahme von Zahlungsrückständen geschlossen. Ende 2002 beliefen sich die von Israel zurückgehaltenen Bruttoeinnahmen auf über 700 Mio. USD. Berücksichtigt man die Zahlungen, die die Palästinensische Behörde für Strom, Wasser und andere Dienstleistungen an Israel zu entrichten hat, so ergibt sich ein Nettobetrag von 450 Mio. USD.

Im Haushalt 2003 wurde ein enger Ausgabenrahmen von rund 90 Mio. USD beibehalten, wobei davon ausgegangen wurde, dass weiterhin Geberunterstützung in etwa auf dem Niveau des Jahres 2002 geleistet wird. Zwar stiegen die Binneneinnahmen im Jahr 2003 aufgrund der von Israel geleisteten Einnamentransfers, doch die externe Geberhilfe und die israelischen Zahlungen zur Begleichung des Zahlungsrückstands fielen geringer als erwartet aus. Die Behörde beglich einen großen Teil ihres Zahlungsrückstands gegenüber dem Privatsektor, war jedoch nicht in der Lage, ihre Bankschulden abzubauen. Dies führte im Jahr 2003 zu einem Defizit von 527,4 Mio. USD (durchschnittlich 44,0 Mio. USD pro Monat).

Die 1994 eingerichtete Palästinensische Währungsbehörde (Palestine Monetary Authority, PMA) hat gemäß dem Pariser Protokoll über die wirtschaftlichen Beziehungen nur begrenzte Funktionen. Sie ist zuständig für die Zulassung von Banken, deren Aufsicht und Kontrolle, die Festlegung der Liquiditätsanforderungen für alle Einlagen bei Banken, die in den selbstverwalteten Gebieten tätig sind, sowie für die Verwaltung der Devisenreserven und Devisentransaktionen. Die PMA ist ferner zuständig für die Regulierung und Überwachung von Kapitalaktivitäten in den selbstverwalteten Gebieten, einschließlich der Erteilung der Lizenzen für Institutionen des Kapitalmarktes, Finanzgesellschaften und Investmentfonds.

Trotz des mit der Intifada verbundenen Drucks funktioniert das Finanzsystem weiterhin und bietet der Bevölkerung grundlegende Finanzdienstleistungen. Dies ist in hohem Maße auf den schnellen Anstieg der Bankeinlagen in der Zeit zwischen Mitte der neunziger Jahre und der zweiten Intifada zurückzuführen; diese Einlagen wurden überwiegend im Ausland re-investiert. Außerdem betreiben die Banken angesichts des risikoträchtigen politischen Umfelds, der Sicherheitslage und der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung vertraglicher Ansprüche eine vorsichtige Kreditvergabepolitik. Trotzdem sind die Not leidenden Kredite im Laufe der Intifada von rund 8% auf 30% im Jahr 2002 angestiegen (den Bilanzen der Banken zufolge entspricht dies weniger als 10 % der Aktiva).

### *3.1.3. Soziale Lage und menschliche Entwicklung*

Von einer **Armutsgrenze** von USD 2 pro Tag ausgehend, schätzte die Weltbank, dass im Jahre 1999 21% der palästinensischen Bevölkerung arm war. Diese Zahl erhöhte sich bis 2003 auf 60%. Der tägliche Verbrauch eines armen Menschen verringerte sich von USD 1,47 pro Tag im Jahre 1998 auf USD 1,32 pro Tag im Jahre 2002.

Als Folge der äußeren Abriegelungen haben beinahe 100.000 palästinensische Arbeiter (oder zwei Drittel der früher in Israel beschäftigten palästinensischen Arbeiter) seit September 2000 ihre Arbeit in Israel verloren. Diese Einbuße hat direkte Auswirkungen auf die Einkommen der palästinensischen Haushalte, da diese Überweisungen von Arbeitern aus Israel etwa 18% ihrer gesamten verfügbaren Einkünfte ausmachten.

Die Arbeitslosenrate im Westjordanland ist 2003 von 31.4% im ersten Quartal auf 20.7% im vierten Quartal 2003 gefallen (115.000 Arbeitslose). In Gaza betrug sie im vierten Quartal 2003 31.9% (83,000).

Im Jahre 1994 wurde die Zuständigkeit für den **Bildungs**sektor von der israelischen Zivilverwaltung auf die Palästinensische Behörde übertragen. Das palästinensische Ministerium für höhere Bildung wurde als Antwort auf den Bedarf nach einer zentralen öffentlichen Einrichtung zur Entwicklung und Koordinierung der palästinensischen höheren Ausbildung im Juni 1996 offiziell ins Leben gerufen. Das Ministerium für höhere Bildung wurde nunmehr mit dem Bildungsministerium fusioniert.

Es gibt mehrere palästinensische Universitäten und Technische Hochschulen im Westjordanland und im Gazastreifen.

## **3.2. Strukturelle und finanzpolitische Reformen**

Im Juni 2002 gab die Behörde eine neue Reformagenda bekannt, in der sie sich zu einem umfassenden Reformprogramm verpflichtete, das u.a. auf die Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor und die Schaffung günstiger

Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors abstellt. Ende 2003 arbeitete die Behörde einen Mittelfristigen Finanzplan aus, in dem der Finanzierungsbedarf der palästinensischen Wirtschaft für die Jahre 2004 und 2005 dargelegt ist.

Der rechtliche Rahmen für die palästinensische Volkswirtschaft befindet sich im Aufbau. Einige wichtige Gesetze müssen erst noch verabschiedet werden; hierzu gehören das Gesetz über die Kapitalmarktaufsicht, die Änderungen des Einkommensteuergesetzes, das Wettbewerbsgesetz, das Außenhandelsgesetz, das Gesetz über geistiges Eigentum, die Versicherungs- und Wertpapiergesetze und die Änderungen des Zollrechts und der Zolltarife.

Seit Beginn der Intifada wurden verschiedene Reformmaßnahmen verwirklicht, die mehr Effektivität, Effizienz und Transparenz im Rahmen der Budgethilfemaßnahmen der EU und anderer Geber garantieren sollen. Was die Einnahmen anbelangt, so werden jetzt sämtliche Einnahmen – einschließlich der Einnahmen aus gewerblichen Aktivitäten der Behörde - an das zentrale Konto (Single Treasury Account, STA) des Finanzministeriums überwiesen. Nach einer unabhängigen Evaluierung wurden die Vermögenswerte der Behörde auf den neu eingerichteten Palästinensischen Investitionsfonds übertragen, wobei inzwischen über eine Privatisierung dieser Vermögenswerte nachgedacht wird.

Was die Ausgaben anbelangt, so wurde durch eine Reihe von Maßnahmen für eine bessere Kontrolle gesorgt. Die Beschäftigungsverhältnisse bei der Behörde stehen unter genauerer Kontrolle, seitdem die Gehaltszahlungen im August 2002 dem Finanzministerium unterstellt wurden. Dies hatte zwar positive Auswirkungen, trotzdem aber stieg die Zahl der Beschäftigten der Behörde weiter an. Außerdem wurde dazu übergegangen, die Gehälter von Angehörigen der Sicherheitskräfte per Banküberweisung auszuzahlen. Dies war ein weiterer Schritt in Richtung auf eine strengere Kontrolle in diesem Bereich, da nunmehr eine vollständige Datenbank einen Überblick ermöglicht. Zu den weiteren Maßnahmen gehörte der Aufbau moderner und effektiv arbeitender Dienststellen für das interne und externe Audit.

Im Sinne einer größeren Transparenz werden jetzt regelmäßig detaillierte Haushaltsdaten veröffentlicht. Die Haushalte 2003 und 2004 sind umfassender als diejenigen der Vorjahre und enthalten Angaben über den makroökonomischen Rahmen, Vergleiche mit den Vorjahresausgaben sowie Informationen über die Mitarbeiterzahlen, die Maßnahmen zur internen Kontrolle der öffentlichen Finanzen und die Kreditaufnahme bei Banken. Beim Aufbau moderner Kapazitäten für das interne und externe Audit auf Ebene der Verwaltung wurden Fortschritte erzielt.

In den vergangenen Jahren, insbesondere im Jahr 2003, wurden mit Hilfe internationaler Finanzinstitutionen die Möglichkeiten für eine Reform des Altersversorgungssystems geprüft, wobei es auch um Schritte zur Vereinheitlichung der Formen der Altersversorgung, die Einbeziehung der Angehörigen der Sicherheitskräfte in das System und die Gewährleistung seiner langfristigen Stabilität ging. Handel, Markt- und aufsichtsrechtliche Reform.

### **3.3. Handel, Markt- und aufsichtsrechtliche Reformen**

Trotz der mit Jordanien, Ägypten, Saudi-Arabien, der Europäischen Union, den Vereinigten Staaten und einigen anderen Ländern geschlossenen Handels- und Kooperationsabkommen, die alle einen präferenzbegünstigten Zugang für palästinensische Exporte vorsehen, hat so gut wie keine geografische Diversifizierung des Handels stattgefunden. Für die Handelsbeziehungen des Westjordanlandes und des Gazastreifens spielt Israel weiterhin die Hauptrolle: nach Angaben der Weltbank stammen mehr als 70% der palästinensischen



Einfuhren aus Israel, währen rund 90% der palästinensischen Ausfuhren dorthin fließen, wobei zu beruckichtigen ist, dass der palästinensische Handel seit 2000 einen generellen Rückgang erlebt.

Der Anteil der Einfuhren am BIP beläuft sich auf rund 85%, während die Ausfuhren einen Anteil von rund 15% am BIP ausmachen. Das chronische Handelsdefizit der Behörde (60-75% des BIP) ist Ergebnis der handelspolitischen Ausrichtung auf Israel, der engen Exportbasis und der starken Einfuhrabhangigkeit der palästinensischen Volkswirtschaft. Zu der unvorteilhaften engen gewerblichen und landwirtschaftlichen Produktionsbasis kommen die von Israel verhängten Beschränkungen für die Nutzung der natürlichen Ressourcen und die gelegentlichen Grenzschieungen erschwerend hinzu. Zwar wird das hohe Handelsdefizit teilweise durch die Arbeitseinkommen der palästinensischen Arbeiter in Israel und die Überweisungen von Auslandspalastinensern ausgeglichen, so dass das Leistungsbilanzdefizit auf rund 30% des BIP zu beziffern ist, doch war zur Deckung des verbleibenden Finanzierungsbedarfs internationale Geberhilfe erforderlich. Im Zeitraum 2003-2003 konnte das Leistungsbilanzdefizit dank der Finanzhilfen unter 20% gedrückt werden, obwohl das Handelsdefizit auf nahezu 80% des BIP angewachsen war.

Nach Angaben der Weltbank sank der Wert der Ausfuhren vom Beginn der Intifada bis Ende 2003 um rund 35%, während die Einfuhren im gleichen Zeitraum um 31% zurückgingen.

Für die Handelsbeziehungen zwischen der Behörde und Israel ist das Pariser Protokoll über die wirtschaftlichen Beziehungen vom April 1994 maßgeblich. Darin sind auch die Zuständigkeiten der Behörde in einer Reihe von Wirtschaftsbereichen und hinsichtlich des Warenverkehrs festgelegt. Gemäß dem Pariser Protokoll müssen im Bereich der **technischen Vorschriften und Normen für Industrieprodukte** die Normen für die palästinensischen Einfuhren mit den israelischen Normen in Einklang stehen, mit Ausnahme von gewissen Erzeugnissen, die der Palästinensischen Behörde unterstellt sind. Die palästinensischen Normen werden vom palästinensischen Institut für Normung (Palestinian Standard Institute) festgelegt.

Der Handel mit palästinensischen Erzeugnissen wurde in den vergangenen Jahren durch die von den israelischen Behörden aus Sicherheitsgründen verhängten Beschränkungen, die sowohl für den Waren- als auch den Personenverkehr im Westjordanland und im Gazastreifen gelten, stark beeinträchtigt.

Der Notwendigkeit einer Umstrukturierung der palästinensischen Wirtschaft wurde mit einer breit angelegten Wirtschaftssanierungsstrategie begegnet. Einige in erster Linie auf die Krise zurückzuführende Probleme müssen unbedingt gelöst werden, wenn eine solide Basis für eine wirtschaftliche Stabilisierung und Erholung geschaffen werden soll. Dazu gehören u.a. institutionelle Reformen im Privatsektor, die Frage des Zugangs zu Finanzmitteln, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Dialog zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung.

Die Rechtsvorschriften für das **Zollwesen** im Westjordanland und im Gazastreifen fußen auf jordanischem bzw. israelischem Recht sowie auf israelischem Militarrecht. Für die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen ist zudem das Pariser Protokoll über die wirtschaftlichen Beziehungen von 1994 maßgeblich. Die meisten Zollverfahren und tarifären Maßnahmen beruhen auf den israelischen Normvorschriften und werden auch weitgehend von Israel kontrolliert. Gemäß dem Pariser Protokoll über die wirtschaftlichen Beziehungen fallen jedoch gewisse Erzeugnisse in den Zuständigkeitsbereich der Behörde, die Zollanhebungen

oder -senkungen beschließen kann. Einige andere Erzeugnisse fallen zwar in den Zuständigkeitsbereich der Behörde, unterliegen jedoch weiterhin den von Israel festgelegten mengenmäßigen Beschränkungen bzw. israelischen Normvorschriften.

Die Behörde hat Direktionen für die Bereiche Mehrwertsteuer sowie Zoll und Verbrauchsteuern eingerichtet, die der Generaldirektion Zoll und Verbrauchsteuern des Finanzministeriums zugeordnet sind. Was die Verwaltungskapazitäten anbelangt, so muss gewährleistet sein, dass auf ein wirkungsvolles Zollrecht und einen Zollkodex zurückgegriffen werden kann und dass die Zolldirektion über die notwendigen Gewalten verfügt, ihre Funktionen effektiv auszuüben.

Die Palästinensische Behörde hat als Partner des Barcelona-Prozesses im Juli 2003 das neue Protokoll über Ursprungsregeln angenommen, womit die Ausdehnung des pan-europäischen Kumulationssystems auf die Barcelona-Partner möglich wurde.

Im Bereich **Steuern** hat die Behörde ein Steuersystem mit Mehrwertsteuer, Einkommensteuer, Erwerbsteuer, Grundsteuer und Verbrauchsteuern aufgebaut. Die Mehrwertsteuer wurde 1976 eingeführt. Die Mehrwertsteuervorschriften beruhen auf zwei getrennten, jedoch identischen Militärdekreten der israelischen Besatzungsbehörden im Westjordanland und im Gazastreifen. Im März 1999 erließ die Behörde neue Rechtsvorschriften über die Einkommensteuerklassen für Einzelpersonen und Unternehmen. Die Grundsteuer ist im Grundsteuergesetz von 1967 geregelt.

Das Finanzministerium verfügt derzeit über drei größere Abteilungen, die mit der Verwaltung der Steuervorschriften befasst sind: die Abteilung Zoll und Mehrwertsteuer, die Abteilung Einkommensteuer und die Abteilung Grundsteuer. Da es keinerlei offizielle fiskalische oder zollrechtliche Grenzen zu Israel gibt, werden die palästinensischen Steuereinnahmen größtenteils weiterhin von Israel erhoben, das zwei Drittel der Steuern zwecks späterer Überweisung an die Palästinensische Behörde einbehält.

Bemühungen um den Aufbau eines modernen Steuersystems und eines auf international bewährten Verfahren beruhenden Rechtsrahmens sind im Gange. Verschärfend zur Zersplitterung der Zollverwaltung kommt die mangelnde Koordinierung zwischen den Finanzverwaltungsstellen und den Zollverwaltungen im Westjordanland und im Gazastreifen hinzu. Eine wirksame Durchsetzung der Rechtsvorschriften ist nicht gewährleistet.

Im Bereich **Wettbewerbspolitik** sind die ordnungspolitischen Strukturen im Wandel. Einige dieser Strukturen stammen noch aus der jordanischen bzw. britischen Mandatszeit. Bei den Durchführungsbestimmungen bestehen gewisse Unterschiede zwischen dem Westjordanland und dem Gazastreifen, doch macht die Vereinheitlichung Fortschritte. Ein grundlegender neuer Rechtsrahmen einschließlich eines neuen Wettbewerbsgesetzes ist noch nicht geschaffen worden.

Der Bereich **geistiges Eigentum** ist für den Gazastreifen durch das Gesetz über zivilrechtliche Rechtsansprüche von 1993 und für das Westjordanland durch das Handelsgesetz von 1953 und das Patentgesetz von 1953 geregelt. Die Registrierung wird vom Ministerium für Wirtschaft und Handel vorgenommen. Im Bereich des **öffentlichen Auftragswesens** wurde 1998 das allgemeine Gesetz über das Beschaffungswesen verabschiedet, das vom Legislativrat im Mai 2003 geändert wurde.

Was die **Erbringung von Dienstleistungen und das Niederlassungsrecht** anbelangt, so unterstützt das Investitionsfördergesetz Kapitalinvestitionen in allen Bereichen der palästinensischen Wirtschaft, die sowohl von einheimischen als auch ausländischen Unternehmen getätigt werden können, sofern sie für die Geschäftstätigkeit im Westjordanland und im Gazastreifen zugelassen sind. Zwei weitere Gesetze regeln die Investitionen in den Industrieparks und Freizonen: das Gesetz über Industrieparks und Freizonen und das Gesetz zur Förderung von Investitionen in Palästina. Ausländer können Alleineigentümer von Unternehmen sein, ohne dass die Beteiligung eines einheimischen Partners erforderlich wäre. Investoren können gemäß dem Grundsatz des freien Zugangs in alle Sektoren der palästinensischen Wirtschaft investieren. Devisentransfers sind gebührenfrei und Gewinne aus Investitionen in Palästina können ohne Einschränkungen ins Ausland transferiert werden. Die für diesen Bereich zuständige Behörde ist die Palästinensische Investitionsförderagentur (Palestinian Investment Promotion Agency, PIPA).

Das jordanische Gesellschaftsrecht aus dem Jahr 1964 enthält die Vorschriften für Unternehmenseintragungen im Westjordanland. Es gilt jedoch nicht für Unternehmen, die in nicht autonomen Gebieten des Westjordanlandes tätig sind, auf die das israelische Militärdekret von 1970 Anwendung findet. Für Unternehmenseintragungen im Gazastreifen ist in erster Linie das aus dem Jahr 1929 stammende Gesellschaftsrecht der britischen Mandatsmacht maßgeblich. Im Westjordanland ist das Ministerium für Wirtschaft und Handel für die Unternehmenseintragungen zuständig, im Gazastreifen hingegen das Justizministerium, das zugleich für das Gesellschaftsrecht zuständig ist.

Was die Finanzdienstleistungen anbelangt, so ist das palästinensische Finanzsystem trotz des wirtschaftlichen Niedergangs weiterhin funktions- und zahlungsfähig.

Das **Bankengesetz** von 1997 wurde nach einer Änderung im Jahr 2002 vom PLC genehmigt und trat 2003 in Kraft. Es wird jedoch noch nicht uneingeschränkt angewendet. Die Gesetzesänderung zielte auf eine stärkere Angleichung an die Baseler Grundsätze ab. Laut Bankengesetz müssen nach örtlichem Recht gegründete Banken und Zweigstellen ausländischer Banken 10% ihres jährlichen Nettogewinns in einen örtlichen Rückstellungsfonds einzahlen (bis zu einem an ihrer Eigenkapitalbasis bemessenen Höchstbetrag). Das geänderte Gesetz enthält zudem Vorschriften für interne und externe Rechnungsprüfungen in Banken, Vorschriften über die Übermittlung von Daten an die Währungsbehörde und Leitlinien für Vor-Ort-Kontrollen und die externe Beaufsichtigung sowie für Sanktionen, Liquidationen und Fusionen. Der Rechtsrahmen für den Bankensektor ist generell gesehen ausgereifter als der Rechtsrahmen für den Wertpapier- und Versicherungsmarkt. Die Gesetzesvorlage für das **Versicherungsgesetz** ist derzeit in Beratung eines interministeriellen Ausschusses (Volkswirtschaft, Finanzen und Justiz) und muss noch vom Legislativrat verabschiedet werden. Die erste Lesung des Wertpapiergesetzes ist für 2004 vorgesehen. Derzeit fungiert das Finanzministerium als vorläufige Aufsichtsbehörde für den Wertpapierhandel. Letztendlich sollen beide Gesetze der ständigen Aufsicht der Kapitalmarktbehörde unterstellt werden. Das Gesetz über die Kapitalmarktbehörde muss noch vom Präsidenten unterzeichnet werden, der das Kabinett um eine Stellungnahme ersucht hat. Zudem müssen noch Vorschriften und Formulare ausgearbeitet werden.

Die **Finanzkontrolle** auf Ebene der öffentlichen Finanzen der Behörde wurde in den vergangenen Jahren sowohl hinsichtlich der Einnahmen als auch der Ausgaben verstärkt. Zur Verwaltung der Einnahmen wurde infolge der Osloer Abkommen und der anschließenden Überweisung von Verrechnungseinnahmen von den israelischen Behörden an die Behörde ein

zentrales Konto („Single Treasury Account“) eingerichtet. Sämtliche Einnahmen, einschließlich der Einnahmen aus gewerblichen Aktivitäten der Behörde, Verbrauchssteuern und die Einnahmen aus den Monopolen der Behörde, wurden schrittweise zusammengefasst und der direkten Kontrolle des Finanzministeriums unterstellt. In einem weiteren Schritt wurden sämtliche gewerblichen Aktivitäten im neu eingerichteten Palästinensischen Investitionsfonds (PIF) zusammengefasst. Die PIF-Vermögenswerte wurden einem Audit durch eine internationale Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unterzogen. Im Jahr 2003 wurde die Erdölbehörde voll und ganz der Verantwortung des Finanzministeriums unterstellt, was zu einer Einnahmensteigerung führte.

Auf der Ausgabe Seite wurden im Anschluss an die Ernennung von Finanzminister Salaam Fayyad vor allem zwei wichtige Aspekte angegangen: die Konsolidierung der Ausgabenverwaltung für das Westjordanland und den Gazastreifen und die Begrenzung des Stellenzuwachses im öffentlichen Dienst. Sämtliche Ausgabenforderungen wurden auf das Vorhandensein der erforderlichen Mittelzuweisungen im Haushalt hin überprüft, das Rechnungslegungssystem für das Westjordanland und den Gazastreifen wurde vereinheitlicht und Vorschüsse von Geschäftsbanken sind nicht mehr zulässig. Die Einnahmen- und Ausgabenberichte werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Seit August 2002 sind alle Gehaltszahlungen dem Finanzministerium unterstellt.

Im Bereich der Innenrevision war die Einrichtung einer für die Innenrevision zuständigen Stelle im Finanzministerium der erste Reformschritt. Als für das externe Audit zuständige Einrichtung der Behörde wurde 1994 das so genannte Allgemeine Kontrollinstitut eingerichtet, das direkt der Aufsicht des Präsidenten unterstellt ist. Das Institut legte dem Legislativrat jedoch nicht die gemäß Grundgesetz erforderlichen Jahresberichte vor und sowohl seine Effizienz als auch seine Unabhängigkeit stehen in Zweifel.

Trotz positiver Entwicklungen in den letzten Jahren weist das palästinensische Finanzkontrollsystem weiterhin Schwachstellen auf und entspricht noch nicht internationalen Standards.

### **3.4. Energie, Umwelt, Forschung und Innovation**

Der palästinensische **Energiesektor** ist weitgehend von Energieeinfuhren abhängig, entweder direkt von Israel oder bei Ölprodukten unter der Aufsicht der israelischen Behörden. Die einheimischen Ressourcen beschränken sich auf die Erzeugung von Biomasse, private Stromerzeugung in kleinem Maßstab und Sonnenenergie. Rund 95% des Stromversorgungsbedarfs in den palästinensischen Gebieten wird von der israelischen Elektrizitätsgesellschaft Israel Electricity Corporation (IEC) gedeckt. Der Rest – vor allem in abgelegenen Gebieten - stammt aus privater Stromerzeugung. Als Institutionen des Energiesektors wurden die Palästinensische Energiebehörde (PEA), die die Energiesektorpolitik und -entwicklung beaufsichtigt, und die Allgemeine Erdölbehörde (General Petroleum Authority, GPA) eingerichtet. Die PEA gründete im Jahr 1997 die Palästinensische Elektrizitätsgesellschaft (PEC). Die Elektrizitätsnetze sind wenig effizient; ihre Transformations- und Verteilungsverluste belaufen sich auf 25%, mitunter sogar 30 bis 35%.

Der Umbau des ordnungspolitischen Rahmens für den palästinensischen Energiesektor ist noch nicht abgeschlossen. Es wurde eine Palästinensische Energiebehörde eingerichtet und im Legislativrat wurden Gesetzesvorlagen für diesen Bereich eingebracht.

Im Rahmen einer von der EU unterstützten Initiative schloss die Palästinensische Energiebehörde mit dem israelischen Infrastrukturministerium und der israelischen Elektrizitätsgesellschaft insgesamt drei Vereinbarungen über die Grundsätze der Zusammenarbeit und die Organisation des Sektors. In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe von Vorschlägen diskutiert, darunter die Möglichkeit, ein gemischtes Wärme- und Energiekraftwerk zu errichten und die Vernetzung der Gasleitungen mit Israel und den Nachbarländern vorzunehmen.

Die Palästinensische Behörde verfügt über Offshore-Gasvorkommen und entwickelt eine Pipeline, um ihre Gebiete zu versorgen.

Im Bereich **Umwelt** bildet das Umweltgesetz von 1999 den allgemeinen Rechtsrahmen. Die Palästinensische Behörde hat eine auf zehn Jahre angelegte Umweltstrategie und einen Nationalen Umweltaktionsplan ausgearbeitet, deren Umsetzung jedoch durch den Konflikt beeinträchtigt ist. Im Jahr 2002 wurde das Umweltministerium durch das Amt für Umweltqualität ersetzt, das dem Kabinett der Behörde Bericht erstattet.

Die meisten umweltpolitischen Aktivitäten ruhen seit Beginn der Intifada. Die Palästinensische Behörde wird von der Gemeinschaft im Rahmen des kurz- und mittelfristigen Umweltaktionsprogramms (SMAP) und des Programms LIFE-Drittländer unterstützt, auch wenn hier aufgrund des Konfliktes nur begrenzte Unterstützung möglich war.

Der Höhere Rat für das **Forschungswesen**, der innerhalb des palästinensischen Ministeriums für höhere Bildung eingerichtet wurde, spielt eine zentrale Rolle bei der Formulierung von Strategien und Prioritäten für die akademische Forschung. Trotz der vom Konflikt herrührenden Schwierigkeiten, diese umzusetzen, haben palästinensische Forschungseinrichtungen an einer Zahl von Projekten unter dem 5. Rahmenprogramm teilgenommen und wurden auch für weitere Projekte unter dem 6. Rahmenprogramm ausgewählt.