

Palästina-Konferenz in Berlin

Chancen für Sicherheitsreformen der Palästinensischen Autonomiebehörde

Patrick Müller

Für den 24. Juni 2008 plant die Bundesregierung eine Konferenz in Berlin, die über Möglichkeiten zur Stärkung des zivilen Sicherheitsapparates und des Justizsystems der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) beraten soll. Die angestrebten PA-Reformen sollen allerdings auf die West Bank beschränkt bleiben und sich vor allem auf den Ausbau der operativen Kapazitäten des PA-Sicherheitsapparates konzentrieren. Die islamistische Hamas-Bewegung, die im Juni 2007 gewaltsam die Macht im Gaza-Streifen übernommen hat, wird von der internationalen Gemeinschaft weiterhin politisch und wirtschaftlich isoliert. Um eine Verbesserung der Sicherheitslage zu erreichen, bedarf es jedoch einer internationalen Strategie, die bei den Grundproblemen ansetzt und alle sicherheitsrelevanten Akteure einbezieht. Daher sollte auch mit der Hamas-Führung im Gaza-Streifen ein sicherheitspolitischer Dialog geführt werden.

Die Initiative der Bundesregierung für ein Nahost-Treffen in Berlin wurde Mitte März 2008 öffentlich. Neben Israel und der PA sind zahlreiche arabische Staaten, das Nahost-Quartett (bestehend aus den Vereinten Nationen, den USA, der EU und Russland) und die EU-Mitgliedstaaten zu der Konferenz geladen. Sie dient dem Ziel, die Finanzierung und Umsetzung praktischer Maßnahmen zu koordinieren, mit denen die Sicherheitslage in der West Bank verbessert werden soll. Im Zentrum steht das Bemühen, die zivilen Polizeikräfte und den Justizapparat der PA durch Ausbildung und Lieferung von Ausrüstung zu stärken. Zudem soll die justiz- und sicherheitspolitische Infrastruktur durch den Bau von Gefängnissen, Gerichtsgebäuden und

Polizeistationen erweitert werden. Für die Realisierung der angestrebten Reformen werden etwa 150 Millionen Euro benötigt. Dabei soll durch die Stärkung der operativen Kapazitäten der PA im Bereich der zivilen Sicherheit auch der von den USA initiierte Annapolis-Friedensprozess gefördert werden, der bisher kaum konkrete Ergebnisse gebracht hat.

Zentrale Herausforderungen

Bestehende Mängel in der institutionellen Struktur des PA-Sicherheitsapparates sind ein Vermächtnis des vormaligen Präsidenten Jassir Arafat, der während seiner Amtszeit (1996–2004) eine Vielzahl konkurrierender Sicherheitsdienste mit unklaren

und ineffizienten Entscheidungsmechanismen gründete. Zudem wurde die sicherheitspolitische Infrastruktur der PA im Zuge der Zweiten Intifada durch israelische Militäroperationen weitgehend zerstört. Die Autonomiebehörde ist seither nicht mehr in der Lage, die Sicherheit der palästinensischen Bevölkerung und die Sicherheit Israels zu gewährleisten. In vielen palästinensischen Städten herrschen nahezu anarchische Verhältnisse; diverse bewaffnete Milizen und Clans liefern sich untereinander Machtkämpfe.

Der PA-Sicherheitssektor weist gleichzeitig grobe Unzulänglichkeiten bei demokratischer Kontrolle und elementaren Standards von *good governance* auf. Es fehlt ein klarer rechtlicher Rahmen, der die Überparteilichkeit des Apparates garantiert und ihn an demokratische Institutionen bindet. Reformen des PA-Sicherheitsapparates müssen zudem unter schwierigen politischen Grundbedingungen realisiert werden. Die PA ist nicht die Regierung eines souveränen Staates – Israel behält sich wesentliche Sicherheitskompetenzen in den palästinensischen Autonomiegebieten vor.

Seit Ausbruch der Zweiten Intifada im Jahr 2000 betrachtet Israel die Autonomiebehörde nicht mehr als Teil einer möglichen Lösung für die Sicherheitsprobleme in den palästinensischen Gebieten. Die israelische Armee hat Territorien wiederbesetzt, die während des Oslo-Friedensprozesses bereits der Kontrolle der PA unterstellt worden waren. Um seine Bürger im israelischen Kernland, aber auch in den jüdischen Siedlungen der West Bank zu schützen, hat Israel ein sicherheitspolitisches Konzept entwickelt, das nicht mehr auf eine Kooperation mit den Palästinensern angewiesen ist. Das System der Abriegelungen wurde dabei zu einem immer engmaschigeren Netz aus Zäunen, Mauern und Kontrollposten ausgebaut. Eine starke Militärpräsenz in Teilen der West Bank und gezielte Militärschläge gegen bewaffnete palästinensische Gruppen sind weitere Elemente israelischer Sicherheitspolitik.

Die Welle von palästinensischen Selbstmordattentaten in Israel, die im Jahr 2002 einen dramatischen Höhepunkt erreicht hatte, ist seither zwar abgeebbt. Das israelische Vorgehen hat jedoch gravierende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung und bereitet damit den Nährboden für weitere Gewalt. Zudem schränkt Israel die Handlungsbefugnisse und die Bewegungsfreiheit der palästinensischen Sicherheitskräfte und Justizbehörden stark ein und behindert dadurch eine effektive Rechtsdurchsetzung.

Der sich verschärfende innerpalästinensische Konflikt zwischen der Fatah-Partei von Präsident Mahmud Abbas und der islamistischen Hamas-Bewegung, die im Januar 2006 den Sieg bei den palästinensischen Parlamentswahlen davontrug, hat die Rahmenbedingungen für PA-Reformen weiter verkompliziert. Seit die Hamas im Juni 2007 gewaltsam die Macht im Gaza-Streifen übernommen hat, gibt es de facto zwei palästinensische Regierungen, die beide über eigene Sicherheitskräfte verfügen.

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft

Die USA und die Europäische Union haben in der Vergangenheit unterschiedliche Ansätze zu PA-Sicherheitsreformen verfolgt. Im Zentrum der amerikanischen Agenda standen die Bekämpfung von Terrorismus und der Schutz Israels. Die Reformstrategie der EU konzentrierte sich dagegen auf den Bereich der zivilen Sicherheit.

US-Reformansatz: Die Reformanstrengungen der USA zielen vor allem darauf, eine israelisch-palästinensische Sicherheitskooperation zu realisieren und die PA-Sicherheitsdienste, denen die Bekämpfung palästinensischer Extremisten obliegt, operativ zu stärken. Nach den Wahlen von 2006 bemühten sich die USA, die Position von Präsident Abbas gegenüber der neuen Hamas-Regierung zu festigen. Daher förderten sie etwa die Aufrüstung seiner Präsidentschutzgarde. Um Abbas einen innenpolitischen

Vorteil zu verschaffen, wurden auch wichtige strukturelle Reformen rückgängig gemacht, die im Rahmen des *Roadmap-Friedensplanes* von 2003 für eine stärkere Gewaltenteilung und mehr finanzielle Transparenz im PA-Sicherheitssektor sorgen sollten.

Seit der Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen steht die US-Reformpolitik im Zeichen der sogenannten »West Bank first«-Strategie. Abbas und seine Regierung, die seit der Annapolis-Konferenz im November 2007 Friedensgespräche mit Israel führt, werden von der internationalen Gemeinschaft wirtschaftlich und politisch unterstützt; gleichzeitig isoliert die internationale Gemeinschaft zusammen mit Israel die Hamas-Führung im Gaza-Streifen. Dadurch sollen Abbas und die Fatah-Partei wieder zur dominierenden Kraft in den palästinensischen Gebieten gemacht werden.

Unter der Führung von General Keith Dayton arbeiten die USA gegenwärtig an Reformen des PA-Sicherheitssektors in der West Bank, darunter auch am Ausbau militärischer Sicherheitsdienste der PA. Die Strategie der USA konzentriert sich dabei auf den nördlichen Teil der West Bank, insbesondere auf die Städte Jenin und Nablus. Um Jenin herum entsteht eine sicherheitspolitische »Modell-Zone«, in der die PA weitgehende Sicherheitsbefugnisse erhalten soll. Anfang Mai wurden in der Stadt 500 palästinensische Sicherheitskräfte stationiert, die zuvor in Jordanien an US-finanzierten Ausbildungsprogrammen teilgenommen hatten. Sie sollen eng mit der israelischen Armee zusammenarbeiten. 600 weitere Sicherheitskräfte werden im Juli hinzukommen.

EU-Reformansatz: Seit der Vorlage des *Roadmap-Friedensplanes* im Jahr 2003 konzentriert sich auch die Europäische Union bei der Unterstützung von PA-Reformen verstärkt auf den Sicherheitsbereich. Dabei zielte die EU zunächst auf einen langfristigen institutionellen Transformationsprozess, der unter anderem zu

einer Demokratisierung und einer verbesserten Organisation des zivilen PA-Polizeiparates führen sollte.

Nach den palästinensischen Parlamentswahlen von Januar 2006 beteiligte sich die EU am internationalen Boykott der neuen Hamas-Regierung. Diese war nicht bereit, sich den vom Nahost-Quartett formulierten Bedingungen für eine Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft zu unterwerfen. In der Folge stellte die EU langfristige Reformziele wie den Aufbau eines demokratischen und überparteilichen Sicherheitsapparates zurück, um stattdessen den »West Bank first«-Ansatz der USA zu unterstützen.

Nachdem Präsident Abbas im Juni 2007 in der West Bank eine Notstandsregierung ohne Hamas-Beteiligung gebildet hatte, konnte die bereits im Januar 2006 in Ramallah etablierte EUPOL-COPPS-Mission operativ voll tätig werden. Mitarbeiter von EUPOL COPPS (*EU Police Co-ordinating Office for Palestinian Police Support*) schulen seither palästinensische Polizeikräfte in grundlegenden Tätigkeitsbereichen – von der Kontrolle des Straßenverkehrs bis hin zu Maßnahmen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Gleichzeitig liefern die Europäer Ausrüstung wie Polizeifahrzeuge, Schutzzanzüge und Handfunkgeräte.

Notwendigkeit einer umfassenden Reformstrategie

Die Berlin-Konferenz lenkt die internationale Aufmerksamkeit auf dringend notwendige Reformen der PA, die den Bereich der zivilen Sicherheit betreffen und die operativen Fähigkeiten des Sicherheitssektors stärken sollen. Um die Sicherheitslage in den palästinensischen Gebieten nachhaltig zu verbessern, ist jedoch eine weitaus umfassendere Reformstrategie nötig.

Unparteiischer Ansatz statt »West Bank first«-Strategie: Ohne eine stärkere Einbindung der wesentlichen sicherheitsrelevanten Akteure ist der Aufbau eines demokratischen und einheitlichen paläs-

tinensischen Sicherheitsapparates nicht realisierbar. Dies gilt insbesondere für die Hamas, die zu einem gewichtigen Machtfaktor in der palästinensischen Politik herangewachsen ist und über erheblichen Rückhalt in der Bevölkerung verfügt. Maßnahmen wie die Entwaffnung nichtstaatlicher Milizen oder die Restrukturierung und Stärkung der PA-Sicherheitsdienste führen, wenn die Hamas gleichzeitig isoliert wird, zu einer Verschärfung der innerpalästinensischen Auseinandersetzung. Die Furcht vor einer Konfrontation mit der Hamas hemmt dabei auch die Reformbereitschaft der palästinensischen Regierung in der West Bank.

Die »West Bank first«-Strategie der internationalen Gemeinschaft bietet zudem keine Möglichkeit, die sicherheitspolitische und humanitäre Situation im Gaza-Streifen zu verbessern. Der Süden Israels wird von hier aus mit Kassam-Raketen beschossen. Trotz der strikten israelischen Blockade gelangen durch Tunnelsysteme weiterhin Waffen aus Ägypten in den Gaza-Streifen. In Israel nährt die problematische Entwicklung der Sicherheitslage bereits ernsthafte Zweifel an der Realisierbarkeit der Zwei-Staaten-Lösung. Gleichzeitig haben sich im Zuge der israelischen Abriegelung die humanitären Verhältnisse im Gaza-Streifen dramatisch verschlechtert. Inzwischen sind 80 Prozent der Einwohner auf internationale Hilfsleistungen angewiesen.

Deutschland sollte deshalb gemeinsam mit der EU auf technischer Ebene Gespräche mit der Hamas über Sicherheitsfragen aufnehmen, sich für eine Aufhebung der Blockade des Gaza-Streifens einsetzen und auf einen Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas dringen. Zudem sollte die EU mit allen beteiligten Parteien Gespräche über eine Wiederbelebung der Grenzmission EU BAM Rafah (*European Union Border Assistance Mission Rafah*) am Grenzübergang zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten führen.

Längerfristig ist zu empfehlen, dass Deutschland und die EU ihre Reformpolitik wieder auf den Aufbau eines überpartei-

lichen und demokratischen PA-Sicherheitssektors richten. Zu diesem Zweck sollte die innerpalästinensische Aussöhnung zwischen der Regierung von Ministerpräsident Salam Fayyad und der Hamas-Führung im Gaza-Streifen gefördert werden. Dafür sollte sich die EU auch bei den USA einsetzen, die sich bislang gegen eine Wiedernäherung zwischen der Fatah und der Hamas aussprechen.

Verbesserte Rahmenbedingungen: Die Sicherheit der Palästinenser hängt entscheidend davon ab, dass die Arbeit der palästinensischen Sicherheitskräfte nicht von israelischer Seite unterminiert wird. Dies betrifft vor allem Militärinterventionen und völkerrechtswidrige Maßnahmen wie gezielte Tötungen, bei denen immer wieder Unbeteiligte ums Leben kommen. Die palästinensische Bevölkerung erwartet von der Autonomiebehörde gerade auch Schutz vor israelischen Militärschlägen. Legitimität und soziale Akzeptanz können die PA-Sicherheitskräfte nur dann gewinnen, wenn sie nicht als verlängerter Arm der israelischen Armee wahrgenommen werden.

Deutschland und die EU sollten Israel deshalb deutlich darauf hinweisen, dass es elementare Grundrechte und Bedürfnisse der palästinensischen Bevölkerung stärker berücksichtigen muss – nur so kann der Gewalt und dem Extremismus der Nährboden entzogen werden. Dabei sollte man an die im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) formulierten Aktionspläne erinnern, die sich auch mit der israelischen Politik in den palästinensischen Gebieten befassen und die inner-europäische Meinungsbildung über eine weitere Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Israel beeinflussen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364