

Gefährliche Auswirkungen des internationalen Umgangs mit einem problematischen Wahlsieger

Von Muriel Asseburg

Nach ihrem unerwarteten Erdrutschsieg bei den palästinensischen Wahlen am 25. Januar 2006 ist die Hamas im Palästinensischen Legislativrat mit einer absoluten Mehrheit der Sitze (74 von 132) vertreten. Als Partei unter dem Namen »Wandel und Reform« angetreten, hat die Hamas nach dem Wahlsieg ihre Bereitschaft erklärt, Regierungsverantwortung zu übernehmen und andere politische Kräfte in die Regierung einzubeziehen. Für eine Gruppierung, die sich gerade erst entschlossen hatte, im politischen System mitzuarbeiten und die sich auf die Rolle einer starken Opposition eingestellt hatte, stellt dies eine enorme Herausforderung dar. Die Enttäuschung der Fatah-Basis über die Wahlniederlage hat sich in gewalttätigen Ausschreitungen und, unter dem Vorwand des Protests gegen die dänischen Mohammed-Karikaturen, in Angriffen auf europäische Einrichtungen entladen. Die prekäre Situation in den palästinensischen Gebieten wird durch die israelische und amerikanische Reaktion auf Wahlsieg und Regierungsbildung weiter destabilisiert.

Bei der konstituierenden Sitzung des neu gewählten Palästinensischen Legislativrates (*Palestinian Legislative Council*, PLC) am 18. Februar 2006 ist der Hebronener Hamas-Abgeordnete Aziz Dweik zum Sprecher gewählt worden. Präsident Mahmud Abbas hat deutlich gemacht, daß er vom Erstplatzierten auf der Hamas-Liste, Ismail Haniyeh, die Bildung der Regierung erwartet, hat ihm aber erst einige Tage später offiziell den Auftrag dazu erteilt. Noch ist unklar, wie sich die künftige palästinensische Regierung zusammensetzen wird. Grundsätzlich sind nach wie vor drei Szenarien der Regierungsbildung denkbar:

1. die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit unter Führung der Hamas, mit Beteiligung der Fatah;
2. die Bildung einer technokratischen Regierung, die mehrere unabhängige Persönlichkeiten mit nationalem und internationalem Standing einbindet;
3. die Bildung einer reinen Hamas-Regierung.

Während große Teile der Fatah-Basis und -Führung die Beteiligung an einer Regierung der nationalen Einheit ablehnen, bevorzugt die Hamas eine der ersten beiden Optionen. Denn die dritte Option wäre für die Hamas sowohl mit dem Risiko einer weitgehenden internationalen Isolierung als auch mit dem eines Mangels an Durchsetzungskraft im Inneren behaftet. In der momentan stark angespannten Situation und angesichts des weitgehenden Zusammenbruchs von Recht und Ordnung in den palästinensischen Gebieten ist allerdings auch ein viertes Szenario nicht auszuschließen: Aus Kreisen der Wahlverlierer und der ihnen nahe stehenden Milizen und Sicherheitskräfte könnten massive gewalttätige Ausschreitungen geschürt werden, die eine friedliche Machtübergabe verhindern könnten. Bürgerkriegsähnliche Zustände wären die mögliche Folge.

Was ist von einer Hamas-geführten Regierung zu erwarten?

Noch ist auch unklar, welche Positionen und Strömungen innerhalb der Hamas sich letztlich durchsetzen und die Regierungspolitik bestimmen werden. Es besteht aber die Hoffnung, daß die Einbindung ins politische System – und noch mehr die Übernahme von Regierungsverantwortung – insgesamt eine moderierende Wirkung auf die Bewegung haben wird. Dies legen nicht nur vergleichbare Erfahrungen der Integration von Islamisten in das

politische System nahe. Auch wird eine Hamas-geführte Regierung zwangsläufig mit Israel und der internationalen Gemeinschaft kooperieren müssen, um die sozioökonomische Lage in den palästinensischen Gebieten zu verbessern. Hier wird die Hamas nur durch pragmatische Realpolitik, nicht durch ideologische Positionen Erfolge vorweisen können.

Das bedeutet nun wiederum nicht, daß es kurz- bis mittelfristig eine Rückkehr zum Friedensprozeß – auf dem durch die Roadmap vorgezeichneten Weg oder in einer anderen Form – geben wird. Und zwar vor allem deshalb, weil der Wahlsieg der Hamas *auch* als Antwort auf das Scheitern des Oslo-Prozesses und die unilaterale Politik Israels zu interpretieren ist. Zwar haben die meisten Wählerinnen und Wähler ihre Stimme der Hamas gegeben, um der Fatah wegen ihres Versagens bei der Regierungsführung einen Denkartel zu erteilen, aber sie hatten durch die Wahl von Hamas eben auch keinen Friedensprozeß mehr zu verlieren. Schließlich hat der israelische Premierminister mit der Politik der unilateralen Abkopplung die Haltung, es gebe auf der palästinensischen Seite keinen Verhandlungspartner, bereits in den letzten Jahren in harte Fakten umgesetzt. 1

In einer Situation, in der beide Konfliktparteien auf der jeweils anderen Seite keinen Partner für einen Friedensprozeß sehen und daher zu Verhandlungen nicht bereit sind, wäre ein dauerhafter Waffenstillstand immer noch die beste Option. Die Hamas hat in den letzten Monaten – im Gegensatz zu anderen, etwa der Fatah – bewiesen, daß sie einen Waffenstillstand effektiv durchsetzen kann, wenn sie es denn will. Diese Option ist mit einer Hamas-geführten Regierung demnach keineswegs ausgeschlossen. Die Herausforderung bestünde für sie vor allem darin, über die eigenen Reihen hinaus auch die Fatah-nahen Gruppierungen und den Islamischen Dschihad zu disziplinieren.

Zudem sollte nicht verkannt werden, daß der Regierungswechsel Chancen für eine bessere Regierungsführung eröffnet. Die Umsetzung des innenpolitischen – freilich nicht des gesellschaftspolitischen – Programms der Hamas entspräche den Forderungen der internationalen Gemeinschaft: effektiver Kampf gegen Korruption und Eindämmung von Vetternwirtschaft, Selbstbereicherung und Sicherheitschaos. Dies alles sind Aufgaben, bei denen die Regierungspartei Fatah in den letzten zehn Jahren versagt hat. Hier könnten insbesondere unter einer Hamas-geführten oder einer technokratischen Regierung spürbare Fortschritte erzielt, Regierungsführung entschieden verbessert und effektivere palästinensische Institutionen gebildet werden.

Dieses Moment könnte noch dadurch verstärkt werden, daß im neuen Legislativrat ein breites Spektrum von Parteien und Listenverbindungen repräsentiert ist: neben Hamas und Fatah sind auch *der Dritte Weg* (Salam Fayyad, Hanan Ashrawi), *das Unabhängige Palästina* (Mustafa Barghouthi, Rawya Shawwa), *die Alternative* (eine Listenverbindung der linken DFLP, FIDA und PPP), die *PFLP* sowie unabhängige Kandidaten vertreten. Damit verkörpert die palästinensische Legislative zum ersten Mal nicht nur alle relevanten politischen und gesellschaftlichen Kräfte – mit Ausnahme des Islamischen Jihads –, auch wurde die Dominanz der Regierungspartei in der Legislative deutlich abgebaut. 2 Die Regierung wird daher einer stärkeren Kontrolle durch die Abgeordneten unterworfen sein als bisher und sich diesen gegenüber verantworten müssen. Gleichzeitig werden Premierminister und Kabinett auf der einen und Präsident auf der anderen Seite einen Modus finden müssen, der es ihnen erlaubt, Interessendivergenzen und Richtungsstreitigkeiten friedlich auszutragen.

Reaktionen Israels und der internationalen Gemeinschaft ...

Momentan sieht es allerdings so aus, als ob weder Israel noch die USA der Hamas die Zeit geben wollen, unter Beweis zu stellen, ob sie zu einer besseren Regierungsführung und einer pragmatischen Realpolitik in der Lage ist. Zwar schlossen Israel und die internationale Gemeinschaft (in Form des Quartetts) nach Verkündung des Wahlergebnisses Dialog und Kooperation mit der in Israel, den USA und der EU als terroristische Organisation klassifizierten Bewegung noch nicht grundsätzlich aus, sondern machten diese von der Erfüllung von Bedingungen abhängig: Anerkennung des israelischen Existenzrechts und entsprechende Abänderung der Hamas-Charta, Gewaltverzicht und Auflösung der Qassam-Brigaden sowie Anerkennung aller bisherigen Verträge und Abkommen. Das Nahost-Quartett und die EU kündigten implizit an, der Hamas eine Übergangsperiode einzuräumen, in der sie eine Regierung bilden und ihre Position bestimmen könne, um auf dieser Grundlage über die weitere finanzielle Unterstützung der PA nachzudenken. 3

Nach der konstituierenden Sitzung des PLC beschloss das israelische Kabinett aber, nicht länger auf die Regierungsbildung zu warten und die Hamas an ihrem konkreten Verhalten zu messen, sondern die Beziehungen zur PA, die nunmehr eine „Terrorautorität“ sei, abubrechen, die vertragsgemäße Überweisung von Steuer- und Zollausgleichszahlungen einzustellen sowie die internationale Gemeinschaft dazu anzuhalten, die PA nicht länger zu unterstützen. 4 Diskutiert wird zudem, die Zahl der Arbeitsgenehmigungen für Palästinenser in Israel drastisch zu reduzieren und dem Bau von Flughafen und Hafen im Gaza-Streifen nicht zuzustimmen.

Dabei solle es keineswegs darum gehen, die Palästinenser auszuhungern, vielmehr sollen sie „auf Diät gesetzt werden“, wie der Berater des Premierministers, Dov Weissglass, es ausgedrückt hat: "Es ist wie ein Termin beim Diätassistenten. Die Palästinenser sollen schlanker werden, aber nicht sterben." 5 Angesichts der sozioökonomischen Situation in den palästinensischen Gebieten – mehr als die Hälfte der Palästinenser leben nach Angaben der UN mittlerweile unter der Armutsgrenze und die chronische Mangelernährung hat in den letzten Jahren insbesondere im Gaza-Streifen massiv zugenommen – könnte die Bemerkung zynischer nicht sein. Vor allem aber zeugt sie von der Fehleinschätzung, durch massiven Druck auf die palästinensische Bevölkerung könne die Hamas zur Anerkennung Israels bzw. zur Änderung ihrer Charta gezwungen werden oder ließe sich gar die Wahlentscheidung als Ganzes revidieren.

Eine solche Entwicklung ist höchst unrealistisch. Hamas-Vertreter haben in den letzten Jahren zunehmend deutlich gemacht, daß sie zu einem langfristigen Waffenstillstand und zur Einhaltung der bisherigen Abkommen bereit sind, eine deklaratorische Anerkennung Israels können sie – ohne Gegenleistung – heute ohne Gesichtsverlust jedoch nicht leisten. Eine solche sowie die Verpflichtung der Hamas auf eine Zweistaatenlösung kann kein Ausgangspunkt von bilateralen Verhandlungen sein, sondern ein mögliches erstes Ergebnis – und sie wird, analog zum Oslo-Prozeß, auf Gegenseitigkeit beruhen müssen. Zudem verspricht die Forderung nach Vertragstreue und fortgesetzter Kooperation mit Israel wenig Erfolg, wenn Israel seinerseits nicht bereit ist, sich auf Kontakte und Kooperation einzulassen und seine Verpflichtungen aus den Oslo- und weiteren Abkommen zu erfüllen.

Ohnehin würden Israelis einer Anerkennung durch Hamas heute wohl kaum Glauben schenken. Erst wenn die Hamas gezeigt hat, daß sie bereit ist, auch weiterhin einen Waffenstillstand umzusetzen, die Abkommen und Vereinbarungen mit Israel und den Nachbarstaaten einzuhalten, die Kooperation auf der technischen Ebene fortzusetzen und auf antisemitische Rhetorik und Aufrufe zu antiisraelischer Gewalt zu verzichten, kann überhaupt das notwendige Vertrauen gebildet werden, auf dessen Basis eine solche Deklaration

glaubhaft sein könnte. 6 Die Idee, die palästinensische Bevölkerung könnte infolge internationalen Drucks auf Neuwahlen dringen und dann die Fatah wählen, die sie gerade abgewählt hat, scheint geradezu absurd. 7

Läßt sich die harte israelische Haltung auch vor dem Hintergrund des laufenden Wahlkampfes erklären, scheint sich die amerikanische Administration mittlerweile völlig der Fehlwahrnehmung verschrieben zu haben, das Wahlergebnis könne revidiert bzw. Hamas zu einer 180 Grad-Wende gezwungen werden. Das *US State Department* hat beschlossen, keine weitere Unterstützung für die PA mehr zu leisten und Mittel in Höhe von US \$50 Millionen zurückzufordern, die für Wiederaufbauprojekte im Zuge des israelischen Abzugs aus dem Gaza-Streifen und der nördlichen West Bank an die PA überwiesen, aber noch nicht ausgegeben wurden. Gleichzeitig hat die amerikanische Außenministerin den Iran und die arabischen Staaten eindringlich davor gewarnt, mit einer Hamas-geführten Regierung zu kooperieren und das Ausbleiben der westlichen Hilfe zu kompensieren.

... und ihre potentiellen Auswirkungen

Die Strategie der Isolierung der Hamas und der finanziellen Austrocknung der PA verbaut nicht nur die Chance einer Moderierung der Hamas, sie birgt darüber hinaus auch beträchtliche Gefahren für die Stabilität in Nahost. Sie könnte insbesondere zum vollständigen Zusammenbruch der PA und zu einer massiven Eskalation innerpalästinensischer Gewalt führen, die wiederum mit verstärkten Angriffen auf Israel einhergehen dürfte. Ein solches Szenario droht insbesondere dann, wenn bei der Fatah-Basis, bei einzelnen Warlords oder bei den Sicherheitskräften der Eindruck erweckt würde, es könne im Sinne der internationalen Gemeinschaft sein, eine Regierungsbildung unter Hamas-Führung notfalls auch mit Gewalt zu verhindern bzw. die Konsolidierung einer Hamas-Regierung durch Destabilisierung zu stören. Ein algerisches Putsch-Szenario oder die Eskalation von Ausschreitungen in einen Bürgerkrieg wären dann reale Gefahren.

Auch das Aussetzen der Budgetunterstützung für die PA birgt die Gefahr interner Gewalt und des Zusammenbruchs jeglicher Ordnung. Wenn die EU sich ebenfalls entschließen sollte, ihre Unterstützungsleistungen für die PA einzustellen, könnte die PA schon in Kürze die Gehälter der gut 60 000 Sicherheitskräfte nicht mehr auszahlen; Bildungs- und Gesundheitswesen würden kollabieren. Die große Zahl derjenigen, die sich nicht durch eigene Arbeit versorgen können, sondern direkt auf internationale Hilfsleistungen bzw. auf das soziale Netzwerk der Hamas angewiesen sind, würde sprunghaft ansteigen. Denn die PA ist heute, mit knapp 140.000 Angestellten der größte Arbeitgeber für die palästinensische Bevölkerung. Dies wäre nicht nur eine besonders rückschrittliche Umverteilung, in Verbindung mit der angekündigten Reduzierung der Arbeitsgenehmigungen in Israel wäre auch die humanitäre Katastrophe vorprogrammiert. 8 Und die Hamas würde sich ironischerweise einmal mehr im Wohlfahrtssektor profilieren können.

Nicht zuletzt besteht die Gefahr, die Hamas in die Arme von Partnern zu treiben, die gerade nicht für eine friedliche Aussöhnung im Nahen Osten stehen. Selbst wenn es relativ unwahrscheinlich ist, daß Staaten wie der Iran Unterstützungsleistungen in großem Umfang ersetzen würden und ins Land bringen könnten, könnten hier ungewünschte Allianzen befördert werden.

Der Umgang der internationalen Gemeinschaft mit dem palästinensischen Wahlsieger gibt darüber hinaus ein deutliches Signal sowohl an die autoritären arabischen Regime als auch an die arabischen Bevölkerungen. Die palästinensischen Wahlen waren - soweit dies unter

Besetzung möglich ist - weitestgehend frei und fair, kompetitiv und sehr gut organisiert. Die Wahlen haben insofern Vorbildcharakter; eine friedliche Machtübergabe an die gewählte Mehrheit könnte zudem in der arabischen Welt als Modell eines friedlichen und demokratischen Machtwechsels dienen. Der Eindruck, daß das Wahlergebnis vom „Westen“ nur pro forma anerkannt, der Mehrheitsfraktion aber *de facto* die Legitimität verweigert wird, wird wohl eher dazu führen, daß die palästinensischen Wahlen als Paradebeispiel für die Doppelzüngigkeit des Westens und den taktischen Einsatz von Demokratieförderung in die Geschichte eingehen werden. Eine Isolierung der künftigen palästinensischen Regierung wird den europäischen und amerikanischen Demokratisierungsbemühungen in der Region die letzte Glaubwürdigkeit nehmen. Sie wird überdies autoritäre Regime einmal mehr darin bestärken, sich als Bollwerk gegen radikale und anti-westliche Bewegungen zu gerieren, statt den Forderungen nach einer Ausweitung der politischen Teilhabe nachzugeben.

Muriel Asseburg, Stiftung Wissenschaft und Politik. Eine kürzere, auf Handlungsempfehlungen zugeschnittene Version dieses Artikels ist erschienen unter: Muriel Asseburg, Nach den palästinensischen Parlamentswahlen. Wie mit Hamas umgehen?, Berlin, Februar 2006 (SWP-Aktuell 8), unter: www.swp-berlin.org. Mein Dank geht an Christiane Amari für hilfreiche Anmerkungen und Unterstützung.

1 Das bedeutet dennoch nicht, daß die Palästinenser Zweistaatlichkeit als Lösungsperspektive aufgegeben haben oder daß alle Hamas-Wähler auch die Ziele der Hamas-Charta, insbesondere die Vernichtung Israels, unterstützen würden. Im Gegenteil, nach wie vor ist eine Mehrheit der Palästinenser für Verhandlungen und für eine Zweistaatenlösung. In einer Umfrage des *Jerusalem Media and Communication Center* (JMCC) vom Februar 2006 sagten 57,9% der Befragten, dass sie eine Zweistaatenlösung unterstützten, 66,3% meinten, eine Hamas-geführte Regierung sollte Verhandlungen mit Israel führen, und 51,7% waren der Meinung, die Hamas sollte die Angriffe auf israelische Ziele einstellen. JMCC, Public Opinion Poll Nr. 57. Poll results on Palestinian attitudes towards the results of the PLC elections held on January 25, 2006, Februar 2006, unter: <http://www.jmcc.org/publicpoll/results/2006/no57.pdf>.

2 Für die detaillierten Wahlergebnisse s. die Website der palästinensischen *Central Elections Commission* unter: www.elections.ps. Während dem alten PLC von insgesamt 88 Abgeordneten 49 Fatah-Vertreter und 15 unabhängige Fatah-Vertreter angehörten (d.h. rund 70%), sitzen im neuen PLC von insgesamt 132 Abgeordneten 74 Hamas-Vertreter und 2 unabhängige, Hamas-nahe Vertreter (d.h. rund 58%).

3 Mit dem Beschluß, der PA eine Notfallhilfe von €120 Millionen zur Verfügung zu stellen, hat die EU am 27.2.2006 dazu beigetragen, diesen Übergang auch in der Tat zu ermöglichen. Zu den Statements vgl. U.S. Department of State, Quartet Statement on the Situation in the Middle East, 30.1.2006, unter: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/60068.htm> sowie The Council of the European Union, Press Release of the 2706th Council Meeting. General Affairs and External Relations, Brüssel, 30./31.1.2006, unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/88200.pdf.

4 Vgl. Israeli Government Press Office, Cabinet Communiqué, 19.2.2006.

5 Vgl. Gideon Levy, As the Hamas team laughs, in: Haaretz Internet Edition vom 19.2.2006, unter: <http://www.haaretz.com/hasen/spages/684258.html>.

6 Vgl. Thomas L. Friedman, Let Hamas sink or swim on its own, in: The New York Times, 17.2.2006.

7 Dies legt die Vermutung nahe, daß es der israelischen Regierung gar nicht um eine Moderierung der Hamas geht, sondern darum, die eigene unilaterale Politik zu rechtfertigen. Vgl. Anat Kurz, Continuity and Change. Israel and the Palestinian Authority after the Victory of Hamas, Tel Aviv (Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv Notes: 161), 20. Februar 2006: „In other words, non-negotiation with a Fatah-led PA will now be succeeded by non-negotiation with a Hamas-led PA, and the most visible effect of Hamas' victory is simply to provide further legitimacy for Israel's policy of unilateralism.“

8 Vgl. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Humanitarian Update on the Occupied Palestinian Territory. Special Focus: Emerging humanitarian risks, Januar 2006, unter: www.ochaopt.org sowie den Brief des Quartett-Beauftragten James D. Wolfensohn an das Quartett vom 25.2.2006, in dem dieser eindringlich vor einem bevorstehenden finanziellen Kollaps der PA warnt.